

**Advies van 22 maart 2017**  
**inzake een ontwerp van koninklijk besluit tot goedkeuring van het reglement van plichtenleer van het Beroepsinstituut van erkende Boekhouders en Fiscalisten (BIBF)**

## A. Inleiding

1. De heer Willy BORSUS, Minister van Middenstand, Zelfstandigen en KMO's, heeft op datum van 27 februari 2017 de Hoge Raad aangeschreven met het verzoek een advies uit te brengen over *een ontwerp van koninklijk besluit tot goedkeuring van het reglement van plichtenleer van het Beroepsinstituut van erkende Boekhouders en Fiscalisten (BIBF)*.

Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft als doel het reglement van plichtenleer van het Beroepsinstituut van erkende Boekhouders en Fiscalisten (BIBF) goed te keuren. Het bestaande koninklijk besluit van 22 oktober 2013 tot goedkeuring van het reglement van plichtenleer van het Beroepsinstituut van erkende Boekhouders en Fiscalisten<sup>1</sup> (*Belgisch Staatsblad*, 21 november 2013) zal worden opgeheven.

2. De aanleiding voor het ontwerp van koninklijk besluit is de beslissing van de Nationale Raad van het BIBF van 27 januari 2017 om een wijziging van artikel 21 van het reglement van plichtenleer in verband met de (on)verenigbaarheden goed te keuren. De wijziging van dat artikel 21 past in het kader van een lopende inbreukprocedure opgestart door de Europese Commissie die van oordeel is dat het bestaande artikel 21 in strijd is met artikel 25 van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (de zogenaamde "dienstenrichtlijn"). Artikel 25 van de dienstenrichtlijn heeft betrekking op de multidisciplinaire activiteiten.

Op grond van artikel 45/1, § 4, van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen, kan de Nationale Raad de voorschriften van plichtenleer nader uitwerken, aanpassen of vervolledigen. De voorschriften inzake de plichtenleer hebben slechts bindende kracht nadat zij door de Koning zijn goedgekeurd, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

---

<sup>1</sup> Over het ontwerp van het huidige koninklijk besluit van 22 oktober 2013 heeft de Hoge Raad op 12 september 2013 een éénsluitend advies uitgebracht (advies beschikbaar op de website van de Hoge Raad: <http://www.cspe-hreb.be/ysite/pdf/advies-hreb-van-12-09-2013-inzake-het-reglement-van-plichtenleer-bibf.pdf>).

3. De Hoge Raad voor de Economische Beroepen heeft de wettelijke taak bij te dragen tot de ontwikkeling van het wettelijk en reglementair kader dat van toepassing is op de economische beroepen via het verstrekken, op eigen initiatief of op verzoek, van adviezen of aanbevelingen aan de regering of aan de beroepsorganisaties voor de economische beroepen.<sup>2</sup>

De Hoge Raad moet verplicht worden geraadpleegd voor elk koninklijk besluit dat wordt genomen in uitvoering van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen.

De Koning moet elke afwijking van een éénsluitend advies van de Hoge Raad uitdrukkelijk met redenen omkleden.

In toepassing van artikel 54, § 1, 3<sup>de</sup> en 5<sup>de</sup> lid van de wet van 22 april 1999, dient de Hoge Raad zijn advies binnen de drie maanden uit te brengen. In voorliggend dossier heeft Minister BORSUS echter gewezen op het dringend karakter van de adviesaanvraag en bijgevolg verzocht om een advies binnen de termijn van één maand:

*« L'urgence est justifiée par le fait que si la Commission européenne décidait de saisir la Cour de justice, ce qui, selon l'analyse de l'avocat de l'Etat belge est probable, il convient pour la défense de l'Etat belge que celui-ci ait montré sa volonté d'adapter au maximum la réglementation. »*

## B. Inhoud en context van het voor advies voorgelegd ontwerp

4. Vastgesteld kan worden dat in het reglement van plichtenleer van het BIBF, zoals opgenomen in bijlage aan het voor advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit, artikel 21 wordt gewijzigd.

Voor alle duidelijkheid volgt hierna de tekst van zowel het huidige als het voorgestelde artikel 21:

Huidige versie van artikel 21 van het reglement van plichtenleer van het BIBF	Voorstel van nieuw artikel 21 van het reglement van plichtenleer van het BIBF
<i>§ 1. Het beroep van extern boekhouder BIBF is onverenigbaar met elke ambachtelijke, landbouw- of handelsactiviteit welke rechtstreeks of onrechtstreeks, individueel of in verenigings- of vennootschapsverband als zaakvoerder, bestuurder, bedrijfsleider of werkend vennoot op zelfstandige basis wordt uitgeoefend.</i>	<i>§ 1. Behoudens voor de activiteiten vermeld in paragraaf 2, wordt de uitoefening, als natuurlijke persoon of als rechtspersoon, van multidisciplinaire activiteiten toegestaan, op schriftelijk verzoek van een extern boekhouder BIBF, voor zover de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van het lid niet in gevaar komen.</i>
<i>§ 2. Behoudens voor de activiteiten vermeld in § 3 kunnen de Kamers op voorafgaandelijk en schriftelijk verzoek van een extern boekhouder BIBF, van deze bepaling afwijken voor zover de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van het lid niet in het gevaar kan gebracht worden en voor zover deze activiteit bijkomstig is. Deze</i>	

<sup>2</sup> Deze opdracht vloeit voort uit artikel 54, § 1 van de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen.

<p><i>beslissing is steeds herroepbaar door de Kamers.</i></p> <p><i>De Raad kan bovendien steeds via een algemene richtlijn afwijkingen voorzien voor bepaalde ambachtelijke, landbouw of handelsactiviteit andere dan deze vermeld in § 3 . De Raad kan tevens richtlijnen bepalen waarbij de onverenigbaarheden tijdelijk niet van toepassing zijn bij erfopvolging. De externe boekhouder BIBF, die onder de door de Raad vastgestelde richtlijnen valt, dient de Kamer hiervan schriftelijk op de hoogte te brengen.</i></p>	
<p><i>§ 3. Volgende beroepsactiviteiten worden geacht steeds de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de externe boekhouder in het gedrang te brengen: de activiteiten van verzekeringsmakelaar of -agent, deze van vastgoedmakelaar uitgezonderd de syndicusactiviteit, en alle bancaire activiteiten en activiteiten van financiële dienstverlening waarvoor de inschrijving bij de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) vereist is.</i></p>	<p><i>§ 2. Volgende beroepsactiviteiten, uitgeoefend als natuurlijk persoon of als rechtspersoon, worden altijd beschouwd als activiteiten die de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de externe boekhouder BIBF in het gedrang brengen: de activiteiten van verzekeringsmakelaar of -agent, deze van vastgoedmakelaar uitgezonderd de syndicusactiviteit, alsook alle bancaire activiteiten en activiteiten van financiële dienstverlening waarvoor de inschrijving bij de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten vereist is.</i></p>

5. In zijn verzoek om advies aan de Hoge Raad licht Minister BORSUS toe dat de Europese Commissie in een met redenen omkleed advies van 17 november 2016 preciseert dat artikel 21 voor een boekhouder een principiële verbod bevat om een handels-, ambachtelijke of landbouwactiviteit uit te oefenen en dat de Commissie van oordeel is dat dit verbod ongegrond is. De Commissie lijkt ook van mening te zijn dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid voldoende kunnen worden verzekerd door een controle achteraf; ze verzet zich eveneens tegen het verbod om bepaalde andere beroepsactiviteiten uit te oefenen (limitatieve lijst vermeld in artikel 21, § 3, van het reglement van plichtenleer).

Minister BORSUS preciseert dat, na analyse van de argumenten van de Europese Commissie, in het bijzonder in overleg met het BIBF en de advocaat van de Belgische Staat, geconcludeerd is dat de draagwijdte van het huidige artikel 21 moet verduidelijkt worden. In de praktijk zou er voor een boekhouder namelijk – behoudens de limitatieve lijst van verboden diensten opgesomd in paragraaf 3 – geen principiële verbod bestaan om andere beroepsactiviteiten uit te oefenen. Deze andere activiteiten mogen uitgevoerd worden voor zover zij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de boekhouder niet in het gedrang brengen.

In de aangepaste versie van artikel 21 wordt voortaan bepaald dat een extern boekhouder BIBF die ook een andere beroepsactiviteit wil uitoefenen een schriftelijk verzoek moet indienen. Het verzoek om toelating is echter niet van toepassing op de beroepsactiviteiten bedoeld in de nieuwe paragraaf 2 van artikel 21 (vroegere paragraaf 3 van artikel 21). Deze activiteiten opgesomd in de limitatieve lijst mogen niet door een externe boekhouder BIBF worden uitgeoefend aangezien ze geacht worden steeds een structureel risico in te houden voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de beroepsbeoefenaar.

Het principe van een voorafgaande toestemming werd behouden, aldus Minister BORSUS, rekening houdend met het belang om de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de boekhouder te verzekeren. De externe boekhouder BIBF heeft immers een adviserende taak voor zijn cliënt en dit systeem van aanvraag om toelating vooraf zou effectiever blijken dan een controle achteraf.

Verder merkt Minister BORSUS op dat de verplichting volgens dewelke de andere activiteit van de boekhouder bijkomstig van aard moest zijn, is afgeschaft om zo goed mogelijk in overeenstemming te zijn met artikel 25 van de dienstenrichtlijn. Deze verplichting wilde er namelijk voor zorgen dat de boekhouder voldoende tijd besteedde aan zijn beroepsactiviteit om zijn beroepskennis op peil te houden. Die vereiste om het niveau van de beroepskennis van de boekhouder te verzekeren, is in artikel 25 van de dienstenrichtlijn echter niet opgenomen als een element dat een beperking van de uitoefening van de multidisciplinaire activiteiten kan rechtvaardigen, aldus Minister BORSUS.

Ook stipt Minister BORSUS aan dat er voortaan sprake is van de uitoefening door een extern boekhouder BIBF van "multidisciplinaire activiteiten" in het algemeen, en niet van de uitoefening van een "ambachtelijke, landbouw- of handelsactiviteit". Deze neutrale terminologie stemt meer overeen met de terminologie van de dienstenrichtlijn.

Tot slot concludeert Minister BORSUS zijn adviesaanvraag als volgt:

*« En conclusion, je remercie le Conseil supérieur des Professions économiques de bien vouloir me faire parvenir si possible son avis dans le mois de la présente. L'urgence est justifiée par le fait que si la Commission européenne décidait de saisir la Cour de justice, ce qui, selon l'analyse de l'avocat de l'Etat belge est probable, il convient pour la défense de l'Etat belge que celui-ci ait montré sa volonté d'adapter au maximum la réglementation. Il convient aussi d'éviter que la Cour de justice ne condamne l'Etat belge en raison d'un article mal rédigé, sans aborder le débat de fond et les questions de principe importantes pour diverses professions intellectuelles, tel que le droit d'initiative de l'Etat membre et la marge d'appréciation de l'Etat membre pour légiférer en l'absence d'harmonisation des règles d'accès à et d'exercice d'une profession réglementée. »*

### **C. Eénsluidend advies van de Hoge Raad**

**6.** De Hoge Raad heeft het dossier van de adviesaanvraag, zoals overgemaakt door Minister BORSUS, aandachtig geanalyseerd.

In het kader van deze analyse, en rekening houdend met de diverse argumenten die Minister BORSUS in de adviesaanvraag heeft naar voren gebracht, heeft de Hoge Raad geen elementen vastgesteld die de voorgestelde aanpassing van artikel 21 van het reglement van plichtenleer van het BIBF in vraag stellen.

De Hoge Raad wenst dan ook geen bezwaar te formuleren ten aanzien van het voor advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit.

**7.** Volledigheidshalve merkt de Hoge Raad op dat er in het voorgesteld artikel 21 toch nog een bijkomende verfijning kan worden doorgevoerd, zonder afbreuk te doen aan de benadering van de Minister.

In de nieuwe paragraaf 1 van artikel 21 wordt voortaan bepaald dat een extern boekhouder BIBF die een andere beroepsactiviteit (“multidisciplinaire activiteiten”, zoals vermeld in de dienstenrichtlijn) wil uitoefenen, “een schriftelijk verzoek” moet indienen.

Er wordt niet vermeld bij welke instantie dit schriftelijk verzoek moet worden ingediend (het BIBF, de Uitvoerende Kamers, de Nationale Raad ?). Met het oog op de nodige rechtszekerheid, verdient het aanbeveling om dit in artikel 21, § 1 te preciseren.

8. De Hoge Raad heeft geen toegang tot het dossier van de hangende inbreukprocedure op Europees niveau; hij kan zich dan ook op dit ogenblik geenszins uitspreken over de verwachte beoordeling door de Europese Commissie van de voorgestelde bepalingen.

Wel benadrukt de Hoge Raad dat de problematiek van (het wegwerken van) eventuele belemmeringen voor multidisciplinaire activiteiten van de economische beroepsbeoefenaars en de toepasselijkheid van de dienstenrichtlijn voor hem een bijzonder aandachtspunt is.

De uitkomst van de hangende inbreukprocedure kan verstrekkende gevolgen hebben voor de Belgische reglementering, toepasselijk op de economische beroepsbeoefenaars.

De Hoge Raad veroorlooft zich dan ook om de bevoegde Minister te verzoeken hem op de hoogte te willen houden van het verder verloop van deze procedure, zodat desgevallend ook voor de andere economische beroepen kan nagegaan worden of, en zo ja, in welke mate er zich eventuele verfijningen van de toepasselijke regelgeving zouden opdringen.

De Hoge Raad houdt zich voor dergelijke analyse ter beschikking van de Minister.

\*

\* \*