



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 63.788/3  
van 13 juli 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 betreffende het goederenvervoer over de weg’

Op 25 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 9 augustus 2018,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 betreffende het goederenvervoer over de weg’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2018.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in artikel 15, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’ een nieuw punt 1<sup>o</sup> in te voegen, ter vervanging van de bepaling die de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 235.400 van 11 juli 2016<sup>1</sup> heeft vernietigd.

In dat punt wordt bepaald welke leveranciers van materiële goederen en diensten aanspraak kunnen maken op de borgtocht die de financiële draagkracht van de vervoersonderneming voor goederenvervoer over de weg aantoont.

### RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 15, 3<sup>o</sup>, van de wet van 15 juli 2013 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg’. In die bepaling wordt de Koning (thans: de Vlaamse Regering) gemachtigd om “de bestemming van de borgtocht” te bepalen.

### ALGEMENE OPMERKING

4.1. Voor het werd vernietigd bij het voormelde arrest nr. 235.400 van 11 juli 2016, luidde artikel 15, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014:

“De borgtocht dient in zijn geheel om de schulden van de onderneming te waarborgen voor zover zij opeisbaar werden tijdens de periodes bedoeld in paragraaf 2 en voor zover zij voortvloeien uit:

---

<sup>1</sup> RvS 11 juli 2016, nr. 235.400, *vzw Belgische Federatie der Brondstofhandelaars e.a.*

1° de levering aan de onderneming van de volgende materiële goederen en diensten, voor zover zij dienen voor de uitvoering van de in artikel 2, 1° en 2°, van de wet bedoelde werkzaamheden:

- a) de banden, alsook de andere onderdelen en de verplichte toebehoren van de voertuigen;
- b) de herstelling en het onderhoud van de voertuigen;
- c) de prestaties van het rijdend personeel;”.

4.2. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, heeft in het voormelde arrest nr. 235.400 die bepaling vernietigd op grond van de volgende overwegingen:

“7.2.2. In artikel 15, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 worden de schuldeisers van de vervoersondernemingen vermeld die de borgtocht kunnen aanspreken. Die borgtocht moet door de vervoersondernemingen worden gesteld krachtens de wet van 15 juli 2013 teneinde hun financiële draagkracht aan te tonen. Overeenkomstig artikel 16, § 1, van dat koninklijk besluit kunnen daarenboven enkel die schuldeisers – houders van een schuldvordering – op deze borgtocht aanspraak maken.

Luidens artikel 15, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 kan de borgtocht enkel worden aangewend onder de voorwaarden bepaald in dit besluit, voor de levering aan de vervoersonderneming van de volgende materiële goederen en diensten, voor zover ze dienen voor de uitvoering van de in artikel 2, 1° en 2°, van de wet van 15 juli 2013 bedoelde werkzaamheden:

- ‘a) de banden, alsook de andere onderdelen en de verplichte toebehoren van de voertuigen;
- b) de herstelling en het onderhoud van de voertuigen;
- c) de prestaties van het rijdend personeel.’

In het verslag aan de koning bij het koninklijk besluit van 22 mei 2014 wordt in dat verband vermeld, dat ‘de borgtocht [aldus] de schulden [garandeert] die voortspruiten uit de levering van een aantal materiële goederen en diensten die als onontbeerlijk worden beschouwd voor de uitvoering van goederenvervoer over de weg, alsook van de ledige ritten in verband met dit vervoer’.

Het kan bezwaarlijk worden ontkend dat er nog andere leveranciers van materiële goederen en diensten zijn die goederen leveren en diensten verlenen die evenzeer “onontbeerlijk [zijn] voor de uitvoering van goederenvervoer over de weg”, zoals bijvoorbeeld de leveranciers van brandstoffen. Het kan immers moeilijk staande worden gehouden dat zonder brandstof goederenverkeer mogelijk kan zijn.

Er mag dan ook worden vastgesteld dat de verzoekende partijen als leveranciers van brandstoffen, een vergelijkbare categorie van personen vormen met de in artikel 15, § 1, eerste lid, 1°, a) en b), van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 bedoelde leveranciers.

(...)

7.2.3.2.1. Zoals de verzoekende partijen terecht stellen, doet het feit dat krachtens de Europese regelgeving, de voorwaarde van financiële draagkracht ertoe strekt te waarborgen dat de vervoersondernemingen over voldoende middelen beschikken om toegang te krijgen tot het beroep en het beroep uit te oefenen, geen afbreuk aan de vaststelling dat op grond van de door de verwerende partij tot stand gebrachte regelgeving vergelijkbare categorieën op een volstrekt verschillende wijze worden behandeld. Het

nagestreefde doel, namelijk een aanwijzing verkrijgen betreffende de financiële toestand van vervoersondernemingen, rechtvaardigt noch verantwoordt het verschil in behandeling tussen deze categorieën, te dezen het uitsluiten van welbepaalde schuldeisers van een mechanisme waarop andere vergelijkbare schuldeisers wel aanspraak kunnen maken. Zoals in het verslag aan de koning trouwens uitdrukkelijk wordt vermeld, is de bestemming van de borgtocht, dit wil zeggen de schulden of schuldvorderingen waarvoor de borg kan worden aangesproken, noodzakelijkerwijs arbitrair.

Dat het doel van de voorwaarde van de financiële draagkracht er enkel toe zou strekken een beeld te verkrijgen van de kredietwaardigheid van de betrokken onderneming, verantwoordt niet dat zonder meer wordt voorzien in een stelsel waarbij belangrijke in de sector actieve leveranciers van goederen en diensten – zoals de verzoekende partijen – van dit stelsel worden uitgesloten. De materiële goederen en diensten die zij leveren of presteren, zijn even onontbeerlijk in de betrokken sector. Er bestaat geen objectief verschil tussen de in artikel 15, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, a) en b), van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 bedoelde categorieën van goederen en diensten en die welke de verzoekende partijen leveren of presteren.

7.2.3.2.2. Dat om de rechtszekerheid beter te waarborgen, eertijds met het koninklijk besluit van 7 mei 2002 en opnieuw met de thans bestreden bepalingen van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 besloten is om de door de borgtocht gedekte schuldvorderingen limitatief op te sommen teneinde het systeem haalbaar te houden zodat de financiële instellingen en de verzekeringsmaatschappijen daaraan verder zouden blijven meewerken – zoals de verwerende partij aan de hand van het administratief dossier tracht aan te tonen – kan geen redelijke verantwoording bieden voor dat verschil in behandeling.

7.2.3.2.3. Dat de brandstofleveranciers niet als zwakke schuldeisers dienen te worden beschouwd daar zij de betaalgaranties van hun klanten goed kennen en goed kunnen inschatten en goed kunnen opvolgen – zoals de verwerende partij beweert – kan evenmin verantwoorden dat zij worden uitgesloten van de lijst van de schuldeisers die de borgtocht kunnen aanspreken. Zoals de verzoekende partijen terecht opmerken, is dit een louter subjectieve appreciatie die door de verwerende partij niet op een aannemelijke wijze wordt onderbouwd. Er wordt evenmin aangetoond waarom de in artikel 15, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, a) en b), van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 bedoelde leveranciers wel zwakkere schuldeisers zouden zijn.

7.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste onderdeel van het eerste middel gegrond is.”

4.3. Het ontwerp strekt er in wezen toe het door de Raad van State vernietigde artikel 15, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 opnieuw in te voeren, maar met de toevoeging van een punt d) waarin wordt bepaald dat ook de leveranciers van brandstoffen aanspraak kunnen maken op de borgtocht.

De vraag rijst of het ontworpen artikel 15, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, op die manier wel bestaanbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Hieromtrent ondervraagd heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Door de toevoeging van de brandstofleveranciers, bevat de huidige oplijsting o.i. alle materiële goederen en diensten die als onontbeerlijk moeten worden beschouwd voor de uitvoering van goederenvervoer over de weg. In die zin is de bepaling dan ook in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel.”

4.4. In het aangehaalde arrest nr. 235.400 heeft de Raad van State overwogen dat er “nog andere leveranciers van materiële goederen en diensten zijn die goederen leveren en diensten verlenen die evenzeer ‘onontbeerlijk [zijn] voor de uitvoering van goederenvervoer over de weg’, zoals bijvoorbeeld de leveranciers van brandstoffen”. Uit de woorden “zoals bijvoorbeeld” blijkt dat er, volgens de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, naast leveranciers van brandstoffen – die het initiatief hebben genomen voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring dat heeft geleid tot het voormelde arrest – nog leveranciers van andere materiële goederen en diensten zijn die als onontbeerlijk moeten worden beschouwd voor de uitvoering van goederenvervoer over de weg.

Bijgevolg zullen de stellers van het ontwerp moeten nagaan of die andere leveranciers niet evenzeer de borgtocht moeten kunnen genieten opdat de ontworpen bepaling bestaanbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

4.5. De vraag rijst overigens of die grondwetsbepalingen niet veeleer vereisen dat alle schuldeisers van een vervoersonderneming voor goederenvervoer over de weg aanspraak kunnen maken op de borgtocht in kwestie, in plaats van een beperkt aantal schuldeisers.

Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat uit artikel 7 van verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad’ voortvloeit dat het bedrag van de borgtocht zelf beperkt is tot 9000 euro wanneer slechts één voertuig wordt gebruikt en 5000 euro per extra voertuig. De uitbreiding van het aantal schuldeisers die aanspraak kunnen maken op de borgtocht leidt er derhalve niet toe dat het financiële risico voor de banken of andere financiële instellingen die de borgtocht verlenen, en die daarvoor door de vervoersonderneming in kwestie worden vergoed, zou toenemen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Opschrift

5. Het opschrift geeft de draagwijdte van het ontwerp niet voldoende weer. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, stemde de gemachtigde ermee in om het opschrift aan te vullen met de woorden “tot het bepalen van begunstigden van de borgtocht”.

### Aanhef

6.1. In het eerste lid van de aanhef schrijve men op het einde “artikel 7, lid 2” in plaats van “, het laatst gewijzigd bij verordening (EU) nr. 517/2013 van 13 mei 2013”.

6.2. Aangezien het ontwerp niet strekt tot het verlenen van uitvoering aan verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot

vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg', moet het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

6.3. In het derde lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, moet worden verwezen naar artikel 15, 3°, van de wet van 15 juli 2013.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT