

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.400 van 11 juli 2016
in de zaak A. 213.660/IX-8478**

In zake : 1. de VZW BELGISCHE FEDERATIE DER
 BRANDSTOFFENHANDELAARS
 2. de BVBA BRANDSTOFFEN DEJAGERE
 3. de BVBA TOON DE GRAUWE
 4. de NV VICERNANT
 5. de NV LUBOLUX OIL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Luc Van Den Broeck en Kristel Boels
 kantoor houdend te 1060 Brussel
 Charleroisesteenweg 138 bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Mobiliteit
die woonplaats kiest bij
de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, Juridische
Dienst
Ciry Atrium
gevestigd te 1210 Brussel
Vooruitgangstraat 56
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 september 2014, strekt tot de
nietigverklaring van de artikelen 15 en 16 van het koninklijk besluit van 22 mei
2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’, bekendgemaakt in het
Belgisch Staatsblad van 15 juli 2014.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 februari 2016.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristel Boels, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Laurent Delmotte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Situering van de bestreden artikelen 15 en 16 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’

3.1. Met het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’ wordt de uitvoering beoogd 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’;
- 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’;
- 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’.

3.2. De voor de voorliggende zaak relevante artikelen van de voornoemde verordening (EG) nr. 1071/2009 luiden als volgt:

“Artikel 3

Vereisten voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer

1. Ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen moeten:

- a) werkelijk en op duurzame wijze in een lidstaat gevestigd zijn;
- b) betrouwbaar zijn;
- c) voldoende financiële draagkracht bezitten, en
- d) de vereiste vakbekwaamheid bezitten.

2. De lidstaten kunnen besluiten de ondernemingen voor de uitoefening van het beroep van wegvervoerondernemer aanvullende voorwaarden op te leggen die evenredig en niet-discriminerend moeten zijn.

[...]

Artikel 7

Voorwaarden betreffende de eis inzake financiële draagkracht

1. Om te voldoen aan artikel 3, lid 1, onder c), moet een onderneming steeds in staat zijn haar financiële verplichtingen in het lopende boekjaar na te komen. Hiertoe toont de onderneming aan de hand van haar door een accountant of een daartoe naar behoren gemachtigde persoon gecertificeerde jaarrekeningen aan dat zij jaarlijks beschikt over kapitaal en reserves ter waarde

van ten minste 9 000 EUR wanneer slechts één voertuig wordt gebruikt en 5 000 EUR per extra voertuig.

Voor de toepassing van deze verordening wordt de waarde van de euro, uitgedrukt in de munteenheden van de lidstaten die niet aan de derde fase van de Economische en Monetaire Unie deelnemen, ieder jaar vastgesteld. De toegepaste koersen zijn die welke van kracht zijn op de eerste werkdag in oktober, zoals bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Deze treden in werking op 1 januari van het daaropvolgende kalenderjaar.

De in de eerste alinea bedoelde boekhoudkundige posten zijn de posten die gedefinieerd worden in de Vierde Richtlijn 78/660/EEG van de Raad van 25 juli 1978 op de grondslag van artikel 54, lid 3, onder g), van het Verdrag betreffende de jaarrekening van bepaalde vennootschapsvormen (9).

2. In afwijking van lid 1 kan de bevoegde instantie toestaan of vereisen dat een onderneming haar financiële draagkracht aantoot door middel van een attest, zoals een bankgarantie of een verzekering, inclusief een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, van één of meerdere banken of andere financiële instellingen, waaronder verzekeringsmaatschappijen, die zich borg stellen en hoofdelijk verbinden voor de in de eerste alinea van lid 1 vastgestelde bedragen.

3. De in lid 1 bedoelde jaarrekeningen en de in lid 2 bedoelde garantie die moeten worden gecontroleerd, zijn respectievelijk de jaarrekeningen of de bankgarantie van de economische entiteit die gevestigd is in de lidstaat waar de vergunning is aangevraagd en niet die van eventuele andere, in andere lidstaten gevestigde entiteiten.”

3.3. Ter uitvoering van de voormelde artikelen van verordening (EG) nr. 1071/2009 bepaalt de voornoemde wet van 15 juli 2013:

“Art. 6. Elke onderneming die het beroep van vervoerder van goederen over de weg wenst uit te oefenen, of dat beroep uitoefent, moet voldoen aan de in artikel 3 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 en de in deze titel gestelde voorwaarden inzake vestiging, betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en financiële draagkracht.

De Koning kan de in het eerste lid gestelde voorwaarden aanpassen wanneer het beroep van vervoerder van goederen over de weg wordt uitgeoefend door middel van motorvoertuigen of van slepen waarvan het nuttig laadvermogen niet meer dan vijfhonderd kg bedraagt.

In geval de Koning gebruik maakt van de in het tweede lid geboden mogelijkheid, stelt Hij tevens, in afwijking van de bepalingen van de artikelen 16 en 18, een vergunningstelsel vast voor de vervoerders die de in artikel 2, eerste lid, 1° en 2°, bedoelde werkzaamheden verrichten met motorvoertuigen of slepen waarvan het nuttig laadvermogen niet meer dan vijfhonderd kg bedraagt.

[...]

Art. 14. Een onderneming voldoet aan de voorwaarde van financiële draagkracht wanneer zij aantoot, in functie van het aantal motorvoertuigen waarvoor gewaarmerkte afschriften van een nationale of communautaire

vergunning werden aangevraagd of afgegeven, een hoofdelijke borgtocht te hebben gesteld zoals voorzien in artikel 7 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009.

Art. 15. De Koning bepaalt:

- 1° de aard van de borgen die de borgtocht mogen stellen;
- 2° het model van de bewijzen van de borgtocht;
- 3° de bestemming van de borgtocht;
- 4° de regels inzake de aanspraak op de borgtocht;
- 5° de verplichtingen van de betrokken partijen in geval van afneming op de borgtocht en in geval van vermindering of opzegging van de borgtocht;
- 6° de regels inzake de bevrijding van de borg.”

3.4. Met de bestreden artikelen 15 en 16 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 wordt de nadere uitvoering beoogd van voormelde bepalingen van verordening (EG) nr. 1071/2009 en de wet van 15 juli 2013. De artikelen 15 en 16 luiden als volgt:

“Art. 15. § 1. 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:

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;

2° de vervoersovereenkomsten, zowel de hoofdovereenkomsten als de overeenkomsten van onderaanneming, gesloten door de onderneming;

3° de niet-betaling van de retributies door de onderneming verschuldigd op grond van artikel 23 van de wet.

De borgtocht strekt zich uit tot alles wat bij de hoofdschuld en haar invordering komt.

De borgtocht dient echter niet tot waarborg van de schulden die voortvloeien uit elke operatie inzake financiering, huur en financieringshuur.

§ 2. Op de borgtocht kan slechts aanspraak worden gemaakt voor zover de schulden opeisbaar werden in de periode van 365 dagen die aan de datum van aanspraak op de borgtocht voorafgaat.

Indien een schuldeiser tegen de onderneming een rechtsvordering instelt en de hoofdelijke borg daarvan in kennis stelt, bij ter post aangetekende zending van een kopie van de akte van rechtsingang, is de in het eerste lid bedoelde periode van 365 dagen die welke voorafgaat aan de datum van die aangetekende zending.

Indien in geval van faillissement van de onderneming een schuldeiser een aangifte van schuldvordering indient en de hoofdelijke borg daarvan in kennis

stelt bij aangetekende brief, is de in het eerste lid bedoelde periode van 365 dagen die welke voorafgaat aan de datum van die aangetekende brief.

Op de borgtocht kan echter nooit aanspraak worden gemaakt voor schulden:

1° die reeds opeisbaar waren vóór de datum waarop het in afdeling 1 bedoelde bewijs werd opgesteld;

2° die ontstaan zijn na de faillietverklaring van de onderneming, behalve als de rechtbank van koophandel toestemming heeft gegeven voor de voorlopige voortzetting van de handelswerkzaamheden van de gefailleerde.

Art. 16. § 1. Op de borgtocht kan alleen aanspraak worden gemaakt door de houders van de in artikel 15 bedoelde schuldvorderingen, op voorwaarde dat de onder 1° of 2° bedoelde stukken per aangetekende brief worden gericht aan de hoofdelijke borg bedoeld in artikel 13:

1° een ten laste van de onderneming in België genomen, zelfs niet-uitvoerbare, rechterlijke beslissing, voortvloeiend uit een procedure waarvan de akte van rechtsingang dateert van vóór het faillissement van de onderneming;

2° een bewijs van aanvaarding van de schuldvordering in het passief van het faillissement, samen met een attest houdende bevestiging van de datum van neerlegging van het laatste proces-verbaal van verificatie van schuldvorderingen; deze beide documenten moeten zijn opgesteld door de curator of door de rechtbank van koophandel.

§ 2. Behoudens bij toepassing van de bepalingen van het derde lid, worden de aanspraken op de borgtocht afgehandeld volgens de datum van afgifte van de aangetekende zending gericht aan de hoofdelijke borg; de postdatum geldt daarbij als bewijs.

Behoudens bij toepassing van de bepalingen van het derde lid wordt, indien verscheidene aanspraken op dezelfde datum op de post werden afgegeven en het bedrag van de borgtocht onvoldoende is, tot een evenredige verdeling tussen de betrokken schuldeisers overgegaan.

Bij faillissement van de onderneming wordt tot dertig dagen na de datum van neerlegging van het laatste proces-verbaal van verificatie van schuldvorderingen:

1° voorrang gegeven aan de schuldeisers die aanspraak hebben gemaakt op de borgtocht overeenkomstig paragraaf 1, 1°;

2° tot een evenredige verdeling overgegaan tussen de schuldeisers die aanspraak hebben gemaakt op de borgtocht overeenkomstig paragraaf 1, 2°.

§ 3. De hoofdelijke borg die een aanspraak op de borgtocht niet betwist, moet de schuldeiser betalen binnen zestig dagen na ontvangst van die aanspraak, of, in het in paragraaf 2, derde lid, 2°, bedoelde geval, binnen negentig dagen na de datum van neerlegging van het laatste proces-verbaal van verificatie van schuldvorderingen.”

De voormelde artikelen 15 en 16 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 zijn de bestreden artikelen.

In het verslag aan de koning worden deze artikelen als volgt toegelicht:

“Artikel 15 gaat over de bestemming van de borgtocht: hij strekt tot waarborg van welbepaalde schulden van de vervoersonderneming.

De bestemming van de borgtocht, dit wil zeggen de schulden of schuldvorderingen waarvoor hij kan worden aangesproken, is beperkt en noodzakelijkerwijs arbitrair, maar moet wel als volledig worden beschouwd. Zo kan de borgtocht bijvoorbeeld niet worden aangesproken voor schulden of schuldvorderingen die voortvloeien uit de levering van brandstoffen.

Aldus garandeert de borgtocht de schulden 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. Wat de in § 1, 1°, a) en b), bedoelde levering van goederen en diensten betreft, maakt het bij gebrek aan uitdrukkelijke beperkingen weinig verschil uit of de betrokken goederen rechtstreeks werden gefactureerd door de leverancier, dan wel of zij werden aangekocht met een betaalkaart.

Overeenkomsten van onderaanneming, waarvan sprake in § 1, 2°, worden in de praktijk dikwijls gesloten, zodat de borgtocht zeker ook moet kunnen worden aangewend ter bescherming van die onderaannemers. Om de bescherming niet uit te hollen, wordt onderstreept dat de relatie hoofdvervoerder - onderaannemer minstens zo belangrijk is als de relatie hoofdvervoerder - opdrachtgever.

Wanneer een hoofdvervoerder transporten toevertrouwt aan onderaannemers, is het de bedoeling dat deze onderaannemers een beroep kunnen doen op de borgtocht van de hoofdvervoerder, zelfs in de hypothese dat deze laatste zou beschikken over een vergunning van vervoerscommissair.

Bovendien mag de overeenkomst niet worden gekwalificeerd als een arbeidsovereenkomst indien de onderaannemer veelvuldig, zelfs uitsluitend, rijdt voor één klant/hoofdvervoerder. De economische en financiële organisatie van het werk wordt door de onderaannemer gedaan zodat hij wel degelijk aanspraak kan maken op de borgtocht. De onderaannemer heeft immers het statuut van zelfstandig beroepsgoederenvervoerder daar hij moet voldoen aan de voorwaarden inzake toegang tot het beroep en moet beschikken over de vereiste vergunningen om vervoer voor rekening van derden - meer bepaald de hoofdvervoerder - te verrichten.

Artikel 16 handelt over de procedure voor het aanspreken van de borgtocht en de afhandeling van de aanspraken.

Inbegrepen het geval van faillissement, geldt voor de afhandeling van de aanspraken in principe de regel prior tempore, potior iure: wie het eerst is in de tijd, heeft de sterkste rechtspositie (§ 2, eerste lid). Voor schuldeisers die de borgtocht op dezelfde dag aanspreken, zal, wanneer het bedrag van de borgtocht onvoldoende is, worden overgegaan tot een evenredige verdeling (§ 2, tweede lid).

Schuldeisers die hun vordering aantonen door middel van een bewijs van aanvaarding in het passief van het faillissement zullen de borgtocht pas kunnen aanspreken nadat het laatste proces-verbaal van verificatie van

schuldvorderingen werd neergelegd. Op die manier wordt voorkomen dat schuldeisers zouden benadeeld worden bij gefaseerde aanvaarding van de schuldvorderingen. Er zal vervolgens tot een evenredige verdeling worden overgegaan tussen deze schuldeisers mits zij de borgtocht rechtsgeldig aanspreken binnen een termijn van dertig dagen volgend op de datum van neerlegging van dit laatste proces-verbaal. Aldus beschikken deze schuldeisers over dezelfde redelijke termijn om gelijke rechten te doen gelden zonder dat een wedloop naar de borgtocht hoeft te ontstaan in de eerste dagen na neerlegging van dit laatste proces-verbaal (§ 2, derde lid, 2°). Deze regel is een afwijking op het principe *prior tempore, potior iure*.

Schuldeisers die hun vordering aantonen door middel van een rechterlijke beslissing - die voortspuit uit een procedure die vóór het faillissement is ingegaan - hebben voorrang op de schuldeisers die zich beroepen op de loutere aanvaarding van hun vordering in het passief. Deze regel is een tweede afwijking op het principe *prior tempore, potior iure*. Zonder deze afwijking zouden de schuldeisers die vóór het faillissement reeds een gerechtelijke procedure zijn gestart het resultaat van hun inspanningen teloor zien gaan door een tussengekomen faillissement. Deze voorrang geldt slechts tot de periode van dertig dagen volgend op de datum van neerlegging van het laatste proces-verbaal van verificatie van schuldvorderingen is verstreken (§ 2, derde lid, 1°). Voor alle schuldeisers die pas na deze periode de borgtocht aanspreken, is het principe *prior tempore, potior iure* opnieuw onverkort van toepassing (§ 2, eerste lid)."

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Het eerste onderdeel van het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het erin vervatte gelijkheidsbeginsel en het beginsel van niet-discriminatie:

“Doordat, eerste onderdeel, de artikelen 15 § 1 en 16 § 1 van het bestreden besluit uitsluitend de schuldvorderingen waarborgen van schuldeisers die banden en andere onderdelen en verplichte toebehoren van de voertuigen aan de transportonderneming leveren, maar niet de schuldvorderingen van schuldeisers die aan de onderneming andere materiële goederen die evenzeer als onontbeerlijk dienen te worden beschouwd voor het vervoer over de weg, zoals onder meer brandstof,

[...]

Terwijl, eerste onderdeel, elk verschil in behandeling tussen verschillende categorieën van personen die met elkaar vergelijkbaar zijn, moet berusten op een voldoende objectief en redelijk criterium, in verband met het door de wetgever beoogde doel,

[...]

Zodat de verwerende partij de in het middel ingeroepen bepalingen en beginselen heeft geschonden.”

Het eerste middelonderdeel van het eerste middel wordt als volgt toegelicht:

“1.2. In onderhavig geval waarborgt artikel 15 van het bestreden besluit dat welbepaalde schuldeiseres van de vervoersonderneming aanspraak kunnen maken op de borgtocht die de vervoersonderneming verplicht dient te stellen krachtens artikel 15 van de wet van 15 juli 2013 om aan te tonen dat de onderneming voldoet aan de voorwaarde van de financiële draagkracht. Krachtens artikel 16 § 1 kunnen evenwel alleen de houders van de door artikel 15 van het bestreden besluit opgesomde schuldvorderingen aanspraak maken op de borgtocht.

Voormeld artikel 15 somt de leveranciers die zich kunnen beroepen op deze borgtocht namelijk op limitatieve wijze op. Alleen de schuldeiseres die volgende materiële goederen en diensten leveren kunnen aanspraak maken op de borgtocht:

‘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’.

Deze materiële goederen en diensten zouden onontbeerlijk zijn voor de uitvoering van het goederenvervoer en het is bijgevolg verantwoord dat enige waarborg aan de leveranciers ervan wordt toegekend.

Nochtans leveren andere economische actoren materiële goederen en diensten die evenzeer onontbeerlijk zijn voor de uitvoering van het goederenvervoer, zoals bijvoorbeeld brandstofleveranciers. Daar deze materiële goederen niet zijn opgenomen in de limitatieve lijst van het besluit, kunnen zij evenwel geen aanspraak maken op de borgtocht.

De artikelen 15 en 16 van het bestreden besluit behandelen aldus op verschillende wijze leveranciers van materiële goederen die zich nochtans op volstrekt gelijke, minstens vergelijkbare, voet bevinden.

Uit het verslag van de Koning bij het besluit kan worden gelezen dat: ‘(...)De bestemming van de borgtocht, dit wil zeggen de schulden of schuldvorderingen waarvoor hij kan worden aangesproken, is beperkt en noodzakelijkerwijs arbitrair, maar moet wel als volledig worden beschouwd. Zo kan de borgtocht bijvoorbeeld niet worden aangesproken voor schulden of schuldvorderingen die voortvloeien uit de levering van brandstoffen.

Aldus garandeert de borgtocht de schulden 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.’ [...]

Er ligt geen enkel pertinent en objectief criterium voor dat verantwoordt om welke redenen de door het besluit limitatief opgesomde leveranciers zich wel kunnen beroepen op de verplichte borgtocht, terwijl andere evenzeer

onontbeerlijke leveranciers, zoals brandstofleveranciers, hiervan worden uitgesloten. Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de verschillende schuldvorderingen is geenszins gerechtvaardigd.

Er werd op 2 mei 2013 overigens een wetsvoorstel ingediend waarbij werd gewezen op de noodzaak om de limitatieve lijst van het koninklijk besluit van 7 mei 2002 betreffende het vervoer van zaken over de weg, voorganger van het bestreden besluit, aan te vullen zodat ook voor de schuldvorderingen inzake brandstof aanspraak kan gemaakt worden op de borgtocht.

Daar waar aldus welbepaalde economische actoren beschermd worden ingevolge de verplichting voor de vervoersonderneming om een borgtocht te stellen, zullen brandstofleveranciers geen enkele waarborg hebben in geval van faillissement van hun klant-transportonderneming of indien deze laatste nalaat de facturen voor de door hem geleverde goederen te betalen. De voorwaarde van de financiële draagkracht opgelegd door de Verordening (EG) 1071/2009 en de wet van 13 juli 2013 ter uitvoering van deze Verordening, wordt met andere woorden volledig uitgehold ten aanzien van welbepaalde economische actoren, die zich nochtans in een gelijke, minstens vergelijkbare, positie bevinden ten opzichte van de leveranciers die limitatief in het artikel 15 van het bestreden besluit worden opgesomd. Door de bestemming van de borgtocht te beperken tot welbepaalde leveranciers, terwijl andere gelijke, minstens vergelijkbare, leveranciers hiervan worden uitgesloten, brengt het bestreden besluit een ongerechtvaardigde verschil in behandeling tot stand dat een schending inhoudt van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vervatte gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel.”

5.1. In haar memorie van antwoord betoogt de verwerende partij met betrekking tot het eerste onderdeel van het eerste middel als volgt:

“13.

De grondwettelijke regels met betrekking tot de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten een onderscheiden behandeling van verschillende categorieën van personen niet uit, voor zover voor dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

Het onderzoek naar de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel verloopt in vijf fasen: 1. de vergelijkbaarheidstoets; 2. toetsing aan het teleologisch criterium; 3. toetsing aan het objectiviteitscriterium; 4. toetsing aan het pertinentiecriterium; en 5. toetsing aan het evenredigheidscriterium

14.

Alvorens evenwel de bestreden bepalingen te toetsen aan deze criteria betaamt het erop te wijzen dat middels deze bepalingen de Koning slechts uitvoering geeft aan de wegvervoerswet, zodat in de bestreden bepalingen geen nieuwe keuzes worden gemaakt, doch slechts keuzes worden uitgevoerd die reeds in de wegvervoerswet werden gemaakt.

De wetgever heeft in artikel 14 van de wegvervoerswet ervoor gekozen om, zoals artikel 7.2 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 het mogelijk maakt, de vervoersondernemingen te verplichten het bewijs van hun financiële draagkracht aan te tonen door het stellen van waarborg.

Aldus handhaafde hij het waarborgsysteem dat reeds gold onder de oude wegvervoerswet.

In de voorbereidende werken bij de wegvervoerswet werd deze keuze als volgt verantwoord:

‘Artikel 14 geeft aan wat moet worden verstaan onder ‘financiële draagkracht’. Het komt erop neer dat de vervoerder het bewijs dient te leveren van een borgtocht.

De berekeningsregel van deze borgtocht wordt bepaald door artikel 7 van de verordening (EG) nr. 1071/2009: ten minste 9 000 euro voor het eerste motorvoertuig, tevermeerdere met 5 000 euro voor elk bijkomend motorvoertuig (m.a.w. een bedrag in functie van het aantal eensluidend gewaarmerkte afschriften van de nationale of communautaire vervoersvergunning. Er wordt dus geopteerd voor het behoud van het systeem van de verplichte borgstelling om invulling te geven aan de voorwaarde van financiële draagkracht. De wettelijke borgtocht heeft in de loop der jaren toenemende bekendheid verworven bij de begunstigde schuldeisers en is aldus uitgegroeid tot een goede indicator voor de kredietwaardigheid van de vervoersonderneming.’

Het doel van de bestreden bepalingen is om uitvoering te geven aan artikel 15 van de wegvervoerswet waarmee de Koning werd opgedragen om ‘1° de aard van de borgen die de borgtocht mogen stellen; 2° het model van de bewijzen van de borgtocht; 3° de bestemming van de borgtocht; 4° de regels inzake de aanspraak op de borgtocht; 5° de verplichtingen van de betrokken partijen in geval van afneming op de borgtocht en in geval van vermindering of opzegging van de borgtocht; 6° de regels inzake de bevrijding van de borg’ te bepalen.

Aldus werd de beleidskeuze om de borgtocht slechts te bestemmen voor welbepaalde schuldvorderingen en niet voor alle schulden van de vervoersonderneming reeds gemaakt door de wetgever, met name bij het aannemen van de oude wegvervoerswet, en niet door de Koning middels de bestreden bepalingen.

Dit blijkt uit de voorbereidende werken bij het artikel 14 van de oude wegvervoerswet waarbij werd verduidelijkt werd waarom de Koning werd opgedragen om de schuldvorderingen te preciseren waarvoor aanspraak zal kunnen worden gemaakt op de borgstelling:

‘Artikel 14 kent aan de Koning bepaalde machten toe op het gebied van de financiële draagkracht. Een van die machten kan aan de minister worden overgedragen.

De bestemming van de borgtocht werd vroeger vaak op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Op basis van het wetsontwerp zal het uitvoeringsbesluit voortaan de aard van de schuldvorderingen preciseren die voortspruiten uit de wettelijke uitoefening van het beroep van wegvervoerder waarvoor aanspraak zal kunnen worden gemaakt op de borgtocht. Hiervoor zullen in de toekomst betwistingen kunnen worden voorkomen.’

De beleidskeuze om de borgstelling slechts verplicht te maken voor

welbepaalde schulden en niet voor alle schulden is derhalve een keuze die gemaakt werd door de wetgever en niet door de Koning.

Het middelonderdeel is bijgevolg onontvankelijk aangezien het een regeling bekritiseert die door de wet is vastgelegd en die gesteund is op keuzes die de wetgever heeft gemaakt.

15.

In ieder geval is het middelonderdeel ongegrond aangezien de bestreden bepalingen de toetsing aan het gelijkheids- en het niet-discriminatiebeginsel doorstaat.

Op het eerste zicht lijkt de categorie van de schuldeisers die overeenkomstig het bestreden artikel 16, § 1, van het KB van 22 mei 2014 geen aanspraak kunnen maken op de borgtocht die de vervoersondernemingen moeten stellen overeenkomstig [artikel] 15 van de wegvervoerswet, zoals de brandstoffenleveranciers, vergelijkbaar te zijn met de categorie van schuldeisers die dit [wel] kunnen op grond van dezelfde bepaling, in het bijzonder deze vermeld in het bestreden artikel 15, § 1, 1° van het KB van 22 mei 2014.

Voor de beperking van het aantal schuldvorderingen waarvoor de borgstelling moet worden gesteld bestaat evenwel een redelijke verantwoording die evenredig is met beoogde doel.

16.

De verschillende behandeling is vooreerst aanvaardbaar omdat hiermede een geoorloofd doel wordt nagestreefd.

Het doel van de bestreden bepalingen bestaat erin om uitvoering te geven aan artikel 15 van de wegvervoerswet en bijgevolg de modaliteiten van de verplichte waarborgverplichting verder vast te leggen, dit vanuit de doelstelling die beoogd wordt door de Europese regelgeving en de nationale wetgever, met name ervoor te zorgen dat de vervoersondernemingen over een minimale financiële draagkracht beschikken.

In de overwegingen van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 wordt deze doelstelling als volgt omschreven:

‘(10) Wegvervoerondernemingen dienen over een minimale financiële draagkracht te beschikken om een goede aanvang en een degelijk beheer te verzekeren. Een bankgarantie of een beroepsaansprakelijkheidsverzekering kan een eenvoudige en kostenefficiënte methode zijn voor het aantonen van de financiële draagkracht van ondernemingen.’

Artikel 7.2 van dezelfde Verordening voorziet dan ook in de mogelijkheid om deze vereiste financiële draagkracht aan te tonen aan de hand van een attest uitgaande van een bank of financiële instelling, waaronder verzekeringsmaatschappijen, die zich borg stellen voor de bedragen vermeld in de eerste alinea van lid 1 van hetzelfde artikel, zijnde 9.000 EUR wanneer slechts één voertuig wordt gebruikt en 5.000 EUR per extra voertuig.

De doelstelling van de bestreden bepalingen kadert dan ook binnen dit wettelijk en wettig doel, met name om de vervoersondernemingen te verplichten om het bewijs te leveren van hun minimale financiële draagkracht.

De doelstelling van de voorwaarde inzake de financiële draagkracht situeert zich derhalve volledig op het niveau van het vastleggen van de voorwaarden waaraan vervoersondernemingen moeten voldoen om toegang te krijgen tot het beroep en om het beroep uit te oefenen.

Ook de bestreden bepalingen dienen in het licht van deze doelstelling te worden getoetst.

De wettelijke vereiste van het stellen van een borg strekt er derhalve uitsluitend toe om na te gaan of de vervoersonderneming over voldoende financiële draagkracht beschikt om op die manier de markt van het wegvervoer een zekere waarborg te bieden.

17.

Daarbij is het geenszins de bedoeling geweest van de Europese regelgever, en dus ook niet van de nationale wetgever en de Koning bij het aannemen van de bestreden bepalingen, om een stelsel van borgtocht ter dekking van insolventie van vervoersondernemingen op voet te stellen ten gunste van de schuldeisers van deze ondernemingen.

Het Hof van Justitie verwoordde het reeds zo in antwoord op een prejudiciële vraag gesteld door de Rechtbank van Koophandel te Brussel aangaande één van de voorlopers van de Verordening (EG) nr. 1071/2009:

‘15 Deze bepaling laat, luidens haar bewoordingen, aan elke Lid-Staat een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de wijze waarop het bewijs van de financiële draagkracht van de vervoerders wordt geleverd. In het bijzonder schrijft zij niet de invoering voor van een stelsel van borgtocht ter dekking van het gevaar van insolventie van de vervoeronderneming. Zij kan dan ook niet aldus worden uitgelegd dat zij bepaalt, welke soorten schuldvorderingen door borgstelling moeten worden gedekt, wanneer een Lid-Staat een dergelijk stelsel wil invoeren.’

Bij de voorbereiding van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 verwoordde het Europees Economisch en Sociaal Comité het recent als volgt:

‘4.13 Doel van de vereiste financiële draagkracht is in feite dat ondernemingen met een vervoersvergunning de markt een zekere waarborg bieden. Het is niet de bedoeling op die manier de betalingen aan leveranciers en crediteuren af te dekken; dit behoort tot het normale ondernemersrisico.’

Het systeem van borgstelling heeft derhalve als doel ‘een goede indicator voor de kredietwaardigheid van de vervoersondernemingen’ als bewijs van hun vereiste financiële draagkracht, en heeft derhalve ‘niet de bedoeling op die manier de betalingen aan leveranciers en crediteuren af te dekken’.

In het licht van deze doelstelling is het niet kennelijk onredelijk om van de vervoersondernemingen te eisen dat de gevraagde borgstelling niet alle, doch slechts welbepaalde schuldvorderingen van de vervoersonderneming zou dekken, zoals hierna zal blijken.

Het doel van de vereiste van de borgstelling is immers niet om een systeem van dekking tegen insolventie van de vervoersonderneming in te voeren of ‘om de schuldeisers van de transportondernemingen te beschermen’, zoals verzoekende partijen verkeerdelijk stellen, doch wel om een maatstaf te bieden van de financiële draagkracht van de onderneming.

Aldus wordt in ieder geval een geoorloofd doel nagestreefd.

18.

Het criterium van onderscheid voldoet ook aan het objectiviteitscriterium.

Het gemaakte onderscheid vertoont een objectief karakter en steunt op een feitelijke vaststelling, die niet afhangt van enige persoonlijke appreciatie.

Het bestreden artikel 15, § 1 van het KB van 22 mei 2014 definieert immers nauwkeurig de schulden die minimaal moeten gedekt zijn door de waarborg ten

belope van de bedragen vermeld in artikel 7.1 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009.

19.

Het aldus gemaakte onderscheid is ook pertinent, in die zin dat het adequaat en relevant is ten aanzien van het nagestreefde doel.

Het gemaakte onderscheid immers laat toe de financiële draagkracht van de vervoersondernemingen te toetsen, wat de doelstelling is van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 en van de wegvervoerswet.

Dat daarbij van de vervoersonderneming slechts wordt gevraagd om een waarborg voor te leggen, ten belope van de bedragen vermeld in artikel 7.1 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009, voor welbepaalde schulden en niet voor alle schulden is ook relevant en pertinent in het licht van het beoogde doel.

Hierboven is aangetoond dat de vereiste van de waarborg niet tot doel heeft een waarborg tegen insolventie voor schuldeisers van vervoersondernemingen in te voeren, doch wel om een maatstaf of indicator voor de financiële draagkracht te creëren, zoals opgelegd door de Verordening (EG) nr. 1071/2009.

Wanneer dan ook de Koning in het bestreden artikel 15, § 1 van het KB van 22 mei 2014, zoals hem is opgedragen door artikel 15 van de wegvervoerswet, een selectie heeft gemaakt van de schulden van de vervoersonderneming dewelke minimaal door de waarborg moeten zijn gedekt, berust dit op een beleidskeuze, waarvan de beoordeling exclusief tot de bevoegdheid van de overheid behoort.

In die zin moet ook het door verzoekende partijen aangehaalde uittreksel uit het verslag aan de Koning bij deze bepaling worden gelezen:

‘Artikel 15 gaat over de bestemming van de borgtocht: hij strekt tot waarborg van welbepaalde schulden van de vervoersonderneming.

De bestemming van de borgtocht, dit wil zeggen de schulden of schuldvorderingen waarvoor hij kan worden aangesproken, is beperkt en noodzakelijkerwijs arbitrair, maar moet wel als volledig worden beschouwd. Zo kan de borgtocht bijvoorbeeld niet worden aangesproken voor schulden of schuldvorderingen die voortvloeien uit de levering van brandstoffen.’

Wanneer in dit verslag dan ook gebruikt wordt gemaakt van de woorden ‘beperkt’ en ‘arbitrair’ wordt hiermede bedoeld dat het niet de bedoeling is om van de vervoersonderneming te vragen dat al hun schulden gedekt zijn door de waarborg, doch dat, zoals artikel 15 van de wegvervoerswet het vraagt, uit deze schulden een selectie werd gemaakt die als representatief wordt beschouwd en een goede indicator is voor de financiële draagkracht van de onderneming.

Indien de vervoersonderneming voor deze minimale schulden erin slaagt een waarborg te bekomen van een bank of financiële instelling wordt zij geacht over de nodige financiële draagkracht te beschikken.

Daarbij weze het benadrukt dat het gemaakte onderscheid adequaat en relevant is om de financiële draagkracht van de vervoersonderneming aan te tonen, dit in tegenstelling tot het eerder bestaande systeem (lees: voor de inwerkingtreding van het K.B. van 7 mei 2002 betreffende het vervoer van zaken over de weg) dat aanleiding gaf tot grote interpretatie- en toepassingsproblemen, zoals bleek uit de rechtspraak en de rechtsleer.

De beperking van de schulden dewelke door de borgtocht in ieder geval gedekt moeten zijn, werd zoals gezegd bij het aannemen van de oude wegvervoerswet door de wetgever als volgt verantwoord:

‘De bestemming van de borgtocht werd vroeger vaak op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Op basis van het wetsontwerp zal het uitvoeringsbesluit voortaan de aard van de schuldvorderingen preciseren die voortspruiten uit de wettelijke uitoefening van het beroep van wegvervoerder waarvoor aanspraak zal kunnen worden gemaakt op de borgtocht. Hiervoor zullen in de toekomst betwistingen kunnen worden voorkomen.’

In het verslag aan de Koning bij het KB van 7 mei 2002 luidde het als volgt: ‘De bestemming van de borgtocht werd in het verleden dikwijls op verschillende wijzen geïnterpreteerd. Teneinde voortaan elke betwisting te voorkomen, preciseert onderhavig ontwerp voor welke schuldvorderingen aanspraak kan worden gemaakt op de borgtocht.’

De duidelijke opsomming in een restrictieve en volledige lijst van de schulden uit hoofde van goederen en diensten die gedekt moeten zijn door de waarborg, vermijdt bijgevolg verdere interpretatieproblemen.

Het gemaakte onderscheid is derhalve pertinent en adequaat in het licht van het beoogde doel.

20.

Ten slotte zijn de aangewende middelen, namelijk het in de bestreden bepalingen gemaakte onderscheid tussen de diverse schulden van de vervoersonderneming, waarbij de ene (lees: deze opgesomd in artikel 15, § 1 van het KB van 22 mei 2014) wel noodzakelijk gedekt moeten zijn door de waarborg, en de andere (lees: bvb deze van tweede tot vijfde verzoekende partijen) niet, volstrekt evenredig ten aanzien van het beoogde doel.

Bij de beoordeling van de evenredigheid wordt voornamelijk rekening gehouden met de gevolgen van de maatregel. Indien geen fundamentele beginselen in het geding zijn, zoals *in casu*, gebeurt de beoordeling van de evenredigheid aan de hand van de ‘marginale toetsing’. Bij die toetsing mag uw Raad enkel nagaan of de genomen maatregel al dan niet ‘kennelijk’ onevenredig zijn ten aanzien van het beoogde doel. Uw Raad mag immers niet in de plaats van de wetgever of het bestuur beslissen. Verschillen in behandeling die voortvloeien uit beleidskeuzes, kunnen enkel worden afgekeurd indien deze beleidskeuzes klaarblijkelijk onredelijk zijn.

21.

Bij de totstandkoming van de bestreden bepalingen werden de gevolgen ervan wel degelijk in overweging genomen.

In het bijzonder werd wel degelijk rekening gehouden met de gevolgen van de beperking van de schulden die moeten gedekt zijn door de waarborgregeling, waardoor houders van andere schuldvorderingen, zoals verzoekende partijen, hierop geen beroep kunnen doen.

In concreto werd zelfs de mogelijkheid onderzocht of het mogelijk was om

tegemoet te komen aan de verzuchtingen van andere schuldeisers, zoals verzoekende partijen, door het toepassingsgebied van de verplichte borgstelling uit te breiden.

Na onderzoek en na afweging van alle belangen werd geoordeeld dat dit niet opportuun zou zijn en werd de beleidskeuze gemaakt om de beperking uit het KB van 7 mei 2002 integraal te handhaven.

22.

Het resultaat van deze belangenafweging werd voorafgaand aan het aannemen van het KB van 22 mei 2014 als volgt verwoord in een brief van 8 februari 2013 van de toenmalige bevoegde Staatssecretaris aan eerste verzoekende partij:

‘Ik heb uw brief van 15 mei goed ontvangen. Allereerst wens ik mij te verontschuldigen voor de late reactie op uw in hoofde vermelde brief. Ingevolge die brief heeft mijn administratie de mogelijkheid onderzocht om het toepassingsgebied van de verplichte borgstelling van de ondernemers van goederenvervoer over de weg uit te breiden tot de schuldvorderingen van de brandstofleveranciers.

Deze verplichte borgstelling (9.000 EUR voor het eerste voertuig, vermeerderd met 5.000 EUR per bijkomend voertuig) heeft als primaire doelstelling om als maatstaf te dienen voor de financiële draagkracht van de vervoersonderneming, zijnde één van de basisvoorwaarden waarop de toegang tot en de uitoefening van dit beroep is gebaseerd. Hiermee voldoet ons land aan de opgelegde Europese normen voor de toegang tot het beroep van vervoerondernemer.

De Belgische regelgeving is op dat vlak vrij uniek in Europa, aangezien de andere lidstaten voor de naleving van het vereiste van financiële draagkracht geen borgstelling doch slechts een kapitaalsvereiste opleggen.

Na aanvankelijke negatieve ervaringen met een te ruim toepassingsgebied (voor alle schuldvorderingen voortspruitend uit vergunde vervoersactiviteiten) werd de draagwijdte van de borgstelling in 2002 limitatief vastgesteld en geldt zij sindsdien als garantie voor onbetaalde schuldvorderingen voortspruitend uit: de levering van banden en andere onderdelen en verplichte toebehoren van de voertuigen;

de herstelling en het onderhoud van de voertuigen;

de prestaties van het rijdend personeel;

de vervoersovereenkomsten;

de afgifte van de vervoersvergunningen (retributies).

Dit concrete toepassingsgebied kwam tot stand na zeer moeilijke onderhandelingen met de financiële sector wiens medewerking vereist is om het systeem te handhaven en garanties te verstrekken tegen een betaalbare kost voor de vervoersondernemingen. Sindsdien is de borgstelling uitgegroeid tot een betrouwbare indicator van de financiële draagkracht van de vervoersondernemingen.

De goede werking van het systeem werd echter zwaar op de proef gesteld door de financiële crisis van 2008-2009. Toen ook de financieel gezonde vervoersondernemingen het slachtoffer dreigden te worden van de plots ingevoerde voorzichtigheidspolitiek binnen de financiële sector, heeft de overheid een tijdelijk alternatief aangeboden om het systeem te redden. Zo is het sinds 29 december 2009 toegelaten om het bedrag van de vereiste borgstelling te deponeren bij de Deposito- en Consignatiekas waardoor men dus niet langer

afhankelijk is van de beslissing van een financiële instelling. Sindsdien hebben honderden vervoersondernemingen – vaak noodgedwongen – voor dit alternatief gekozen. Het betreft een crisismaatregel die nog steeds van kracht is. De financiële crisis is daarna uitgemond in een economische crisis die de sector van het wegvervoer in België zeer zwaar heeft getroffen en nog versterkt werd door de bikkelharte concurrentie vanuit de goedkope loonlanden. De indicatoren van het Belgisch wegvervoer ogen momenteel bijzonder negatief: hoge faillissementscijfers, stijgende kostprijsindex, uitvlagging van ondernemingen, teruglopend voertuigenpark,

Hoewel ik mij de problemen van de brandstoffenhandelaars ten volle realiseer, zal u begrijpen dat het in de huidige economische toestand geen haalbare kaart is om bij de financiële sector een uitbreiding van het toepassingsgebied van de verplichte borgstelling te bepleiten. In dit scenario dreigen immers nog strengere voorwaarden om een borgstelling te bekomen of zelfs een totale terugtrekking van de financiële sector uit het systeem. In dit geval zou de vervoerssector terugvallen op de (gemakkelijkere) kapitaalsvereiste voor het aantonen van de financiële draagkracht, hetgeen evenmin de belangen van de toeleveranciers zou dienen.

Uit wat voorafgaat, meen ik dat in het belang van de beide betrokken sectoren beter wordt uitgekeken naar andere oplossingen om de aan de brandstofleveringen verbonden betalingsrisico's te minimaliseren.'

23.

Uit deze overwegingen blijkt dat het niet kennelijk onredelijk was om in de huidige moeilijke economische en financiële context het waarborgsysteem van 2002, met inbegrip van de in 2009 ingevolge de financiële crisis ingevoegde mogelijkheid tot borgstelling in speciën in de Deposito- en Consignatiekas, integraal te handhaven.

De uitbreiding van de waarborg tot andere schulden van vervoersondernemingen zou de kost ervan immers onbetaalbaar maken voor vele vervoersondernemingen of een mogelijke terugtrekking van de financiële sector uit het systeem tot gevolg hebben, wat in niemands belang zou zijn, dit terwijl niemand betwist dat het huidige systeem een goede en betrouwbare indicator is van de financiële draagkracht van de vervoersondernemingen.

Wat verzoekende partijen beogen met de vernietiging van de bestreden bepaling, met name het doen verdwijnen van de beperking van de schulden die gedekt zijn door de borgstelling, zou tot gevolg hebben dat alle schuldvorderingen in aanmerking zouden komen voor aanspraak op de borgstelling, wat evenwel het systeem van borgstelling onbetaalbaar zou maken voor de transportsector en mogelijk zou leiden tot het alternatief systeem van kapitaalsgaranties, zoals voorzien in artikel 7.1 van de Verordening (EG) nr. 1071/2009, waarbij niemand, ook verzoekende partijen niet, zou genieten van een borgstelling.

Hieruit blijkt dat er thans wel degelijk een niet kennelijk onevenredige verantwoording bestaat voor het handhaven van het systeem dat in 2002 is ingevoerd en voor het verschil in behandeling tussen de schuldeisers van de vervoersonderneming.

24.

Aldus wordt evenmin een kennelijk onevenredig groot nadeel veroorzaakt voor houders van andere schuldvorderingen dan deze dewelke zijn opgelijst in

artikel 15, § 1 van het KB van 22 mei 2014, zoals verzoekende partijen.

Vooreerst belet niets hen om ook bij hun klanten aan te dringen op waarborgen ter dekking van schuldvorderingen, zoals deze die identiek of gelijkaardig zijn als deze voorzien in de gewraakte waarborgregeling, of zoals bijvoorbeeld de betaling in contanten.

Daarbij moet vastgesteld worden dat verzoekende partijen weliswaar dramatiseren over de mogelijke gevolgen van de bestreden maatregelen, in de zin dat zij «dreigen (...) meegesleurd te worden in het faillissement van hun klanten-transportondernemingen», doch deze bewering op geen enkele wijze aannemelijk maken aan de hand van stukken.

De bestreden bepalingen hebben derhalve geen kennelijk onevenredige gevolgen voor verzoekende partijen.

In de gegeven omstandigheden was het niet kennelijk onredelijk om het bestaande systeem uit 2002 te handhaven, rekening houdend met de gecombineerde belangen van de transportsector, de schuldeisers, de financiële sector en van de economie in zijn geheel, voor dewelke de transportsector van primordiaal belang is.

25.

Het eerste middelonderdeel is derhalve minstens ongegrond.”

5.2. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij met betrekking tot het eerste middel het volgende:

“Zoals hierboven uiteengezet werd in het aangevochten K.B. de inhoud van het K.B. dd. 7 mei 2002 grotendeels overgenomen, voor wat de bestemming van de borgtocht betreft.

De keuze om de leveringen van brandstoffen niet door de borgtocht te dekken dateert al van dit K.B. van 7 mei 2002.

Uit de stukken die zich in het dossier ter voorbereiding van dit K.B. bevinden blijkt duidelijk dat er een keuze dient gemaakt te worden tussen de verschillende mogelijke schuldeisers van transportbedrijven.

Er is dus nooit sprake geweest van willekeur in de keuze betreffende de aanwending van de brandstof.

Gedurende de jaren negentig zorgden de onzekerheden omtrent het toepassingsgebied van art. 382 van het K.B. dd. 5 september 1978 tot vaststelling van de voorwaarden inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de weg (B.S. 19 oktober 1978) voor talrijke geschillen voor hoven en rechtbanken.

Om de rechtszekerheid beter te waarborgen werd dus in 2002 besloten om de door de borgtocht gedekte schuldvorderingen limitatief op te sommen. Om het systeem haalbaar te houden, werden er duidelijke keuzes gedaan, zodat de financiële instellingen en de verzekeringsmaatschappijen aan het systeem zouden blijven meewerken (zie hieromtrent [...] [de] brief dd. 22 oktober 1993 van de Belgische Vereniging van Banken).

Deze keuzes berusten op objectieve redenen [...] en vormen beleidskeuzes.

In tegenstelling tot hetgeen verzoekende partijen, bijgetreden door de Heer Eerste Auditeur, beweren, is er wel een verantwoording voor de uitsluiting van

(o.m.) de brandstoffenhandelaars van de lijst van schuldeisers die de borgtocht kunnen aanspreken : het gaat om minder zwakke schuldeisers dan degene die wel aanspraak op de borgtocht kunnen maken (zie stukken nrs. 6 en 7 van het administratief dossier).”

Beoordeling

6.1. Volgens de verwerende partij is het doel van de bestreden bepalingen uitvoering te geven aan artikel 15, 3°, van de voornoemde wet van 15 juli 2013 waarbij de koning wordt opgedragen om ‘de bestemming van de borgtocht’ te bepalen. Daarbij zou de beleidskeuze om de borgtocht slechts te bestemmen voor welbepaalde schuldvorderingen en niet voor alle schulden van de vervoersonderneming reeds gemaakt zijn door de wetgever en niet door de koning middels de bestreden bepalingen. Bijgevolg is het eerste onderdeel van het eerste middel onontvankelijk omdat het een regeling bekritiseert die door de wet is vastgelegd en die gesteund is op keuzes die de wetgever heeft gemaakt.

6.2. Artikel 15, 3°, van de voornoemde wet van 15 juli 2013 draagt de koning op om ‘de bestemming van de borgtocht’ te bepalen. Het is aldus de koning en niet de wetgever, die de lijst van deze goederen en diensten heeft bepaald en die daarbij een onderscheid heeft gemaakt tussen de goederen en diensten waarvoor de borg door de schuldeisers mag worden aangewend. Het bekritiseerde verschil in behandeling tussen de categorieën van schuldeisers vloeit derhalve voort uit de relevante bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit van 22 mei 2014 en niet uit de wet van 15 juli 2013.

6.3. De exceptie is ongegrond.

7.1. De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel van het eerste middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het erin vervatte gelijkheidsbeginsel en beginsel van niet-discriminatie.

7.2.1. De grondwettelijke regels met betrekking tot de gelijkheid en niet-discriminatie sluiten een onderscheiden behandeling van bepaalde categorieën van personen niet uit, voor zover voor dat onderscheid een objectieve en redelijke

verantwoording bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

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.

7.2.3.1. Volgens de verwerende partij heeft het systeem van borgstelling als doel “een goede indicator [te zijn] voor de kredietwaardigheid van de vervoersonderneming als bewijs van hun vereiste financiële draagkracht en heeft [het] niet de bedoeling op die manier de betalingen aan leveranciers en crediteuren af te dekken”. In het licht van deze doelstelling is het volgens haar dan ook niet “kennelijk onredelijk” dat de gevraagde borgstelling niet alle, doch slechts welbepaalde schuldvorderingen zou dekken.

Het gemaakte onderscheid tussen de in artikel 15, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 bedoelde leveranciers en de anderen, vertoont volgens de verwerende partij bovendien ook een objectief karakter en steunt op een feitelijke vaststelling die niet afhangt van enige persoonlijke appreciatie, aangezien het bestreden artikel 15, § 1, eerste lid, nauwkeurig de schulden definieert die minimaal gedekt moeten zijn door de waarborg ten belope van de bedragen vermeld in artikel 7, lid 1, van verordening (EG) nr. 1071/2009. Daarbij is het gemaakte onderscheid ook pertinent, in die zin dat het adequaat en relevant is ten aanzien van het nagestreefde doel omdat het toelaat de financiële draagkracht van de vervoersonderneming te toetsen, wat de doelstelling is van verordening (EG) nr. 1071/2009 en de voornoemde wet van 15 juli 2013. Zij wijst erop dat slechts een waarborg wordt gevraagd voor welbepaalde schulden en niet voor alle schulden, wat relevant en pertinent is in het licht van het beoogde doel.

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°, 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°, 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.

V. Omvang van de vernietiging

8. In hun inleidend verzoekschrift vragen de verzoekende partijen de nietigverklaring van de artikelen 15 en 16 van het koninklijk besluit van 22 mei 2014. Zij volharden hierin in hun laatste memorie.

In het auditorsverslag wordt evenwel geoordeeld dat een vernietiging van artikel 15, § 1, eerste lid, 1°, van het bestreden besluit volstaat.

In haar laatste memorie sluit de verwerende partij zich hier uitdrukkelijk bij aan.

Op de terechtzitting verklaren de verzoekende partijen zich te gedragen naar de wijsheid van de Raad van State met betrekking tot de omvang van de eventueel uit te spreken vernietiging.

In die omstandigheden ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien. Uit de verklaring van de verzoekende partijen ter terechtzitting leidt

de Raad van State voorts af dat zij niet aandringen op een onderzoek van hun andere grieven met het oog op een eventuele ruimere vernietiging.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt artikel 15, § 1, eerste lid, 1°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2014 ‘betreffende het goederenvervoer over de weg’.**
- 2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.**
- 3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.**
- 4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1000 euro rolrechten, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen, elk voor een vijfde.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 juli 2016,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.
---------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren