

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 200.386 van 2 februari 2010
in de zaak A. 195.349/IX-6695**

In zake: de BVBA TELESEMINAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D'Hooghe en Filip Lahaye
kantoor houdend te Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het INSTITUUT VAN DE ACCOUNTANTS EN DE
BELASTINGCONSULENTEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Martin Lebbe en Barteld Schutyser
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 27 januari 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van “de beslissing van de Raad van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten d.d. 7 december 2009 waarbij werd besloten om aan verzoekster de hoedanigheid van ‘vormingsoperator’ niet toe te kennen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 februari 2010, om 11.30 uur.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten David D’Hooghe en Filip Lahaye, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Barteld Schutyser, die in eigen naam en loco advocaat Martin Lebbe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Feiten

3.1. De verzoekende partij organiseert opleidingen ten behoeve van de permanente vorming van de beoefenaars van financiële vrije beroepen. Zij biedt die opleidingen aan onder de vorm van “e-learning” (cd-roms).

3.2. De raad van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten (hierna: het IAB) heeft op 2 februari 2009 een norm “permanente vorming” goedgekeurd.

Artikel 1 van de genoemde norm bepaalt dat de accountant en/of de belastingconsulent zowel zijn algemene als zijn specifieke beroepskennis moet bijwerken en ontwikkelen “via verifieerbare en meetbare activiteiten”, die relevant zijn voor de uitoefening van zijn beroep en voor zijn beroepsbekwaamheid.

Luidens artikel 3 moet de accountant en/of de belastingconsulent binnen een periode van drie opeenvolgende kalenderjaren, minstens 120 uren besteden aan activiteiten die bijdragen tot de permanente vorming. Hiervan dienen minstens 20 uren per kalenderjaar te worden besteed.

Artikel 5, eerste lid, bepaalt de activiteiten die bijdragen tot de permanente vorming van de accountant en/of de belastingconsulent, voorzover zij betrekking hebben op relevante vakgebieden die nader zijn omschreven in artikel 4. Tot deze activiteiten behoren onder meer “seminaries, studiedagen en opleidingscycli georganiseerd door vooraf erkende vormingsoperators zoals bepaald in artikel 6” (artikel 5, eerste lid, 2/).

Luidens artikel 5, tweede lid, moet de accountant en/of de belastingconsulent een bepaalde verhouding tussen de gevolgde activiteiten in acht nemen: de activiteiten bedoeld in de rubrieken 1/ tot 3/, waaronder de seminars, studiedagen en opleidingscycli georganiseerd door vooraf erkende vormingsoperatoren, moeten ten minste 70% uitmaken van het voorgeschreven minimum aantal uren permanente vorming; de activiteiten bedoeld in de rubrieken 4/ tot 7/ mogen niet meer dan 30% uitmaken van het voorgeschreven minimum aantal uren permanente vorming.

Artikel 6 bepaalt dat onder “vormingsoperator” onder meer wordt verstaan: “elke natuurlijke of rechtspersoon die in functie van zijn activiteit en/of van zijn maatschappelijk doel op regelmatige basis vorming aanbiedt voor beroepsbeoefenaars die deel uitmaken van de economische beroepen”.

Artikel 8 bepaalt de erkenningsprocedure.

3.3. Op 20 augustus 2009 dient de verzoekende partij bij het IAB een aanvraag in tot het verkrijgen van een erkenning als vormingsoperator. Bij deze aanvraag voegt zij een dossier met informatie over haar werking.

3.4. Met een brief van 7 januari 2010, waarvan de verzoekende partij stelt dat ze hem op 11 januari 2010 heeft ontvangen, deelt de voorzitter van de raad van het IAB mee dat de raad op 7 december 2009 heeft beslist aan de verzoekende partij de hoedanigheid van vormingsoperator niet toe te kennen.

Ter motivering van deze beslissing wordt vermeld:

“Na onderzoek van uw dossier, is het volgende gebleken: het systeem, zoals het werd voorgesteld laat geen fysieke controle toe van de activiteiten die meetbaar en controleerbaar moeten zijn volgens artikel 1 van de norm. Daarnaast werd ook vastgesteld, vanuit pedagogisch oogmerk, dat er geen begeleiding wordt geboden, noch de mogelijkheid om vragen te stellen bij het gebruiken van de software. De raad was evenwel van oordeel dat dergelijke opleidingen kunnen vallen onder de categorie van de interne opleiding door interpretatie van artikel 5, 7/ ter zake.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de vordering

4. Overeenkomstig artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is.

Enig middel

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partij voert in het middel de schending aan van artikel 3, laatste zin, van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van “het beginsel luidens welk de bestuurlijke beslissing op in feite juiste en in rechte pertinente motieven moet worden gesteund”, van de “norm permanente vorming” zoals goedgekeurd door de raad van het IAB, en van het beginsel “patere legem quam ipse fecisti”.

Zij betoogt dat de motieven die haar werden meegedeeld, de bestreden beslissing niet kunnen verantwoorden.

Vooreerst valt volgens haar niet in te zien op welke bepalingen de gestelde vereisten inzake “fysieke controle” en “begeleiding” steunen. Deze vereisten zijn niet terug te vinden in de norm “permanente vorming”, noch in de wet van 22 april 1999 betreffende de boekhoudkundige en fiscale beroepen of haar uitvoeringsbesluiten (hierna: de wet van 22 april 1999).

Artikel 1 van de norm “permanente vorming” bepaalt weliswaar dat activiteiten van permanente vorming “meetbaar en verifieerbaar” moeten zijn, maar specificeert op geen enkele wijze deze begrippen.

De verzoekende partij besluit hieruit dat de bestreden beslissing onwettig is, gelet op de afwezigheid van enige aanwijsbare grondslag van de motieven ervan.

Zij voegt daaraan toe dat voorzover de begrippen “meetbaar” en “verifieerbaar” mogelijksterwijs kunnen worden begrepen in de zin van de bepalingen van de “International Education Standard 7”, uitgevaardigd door de International Federation of Accountants, waarvan het IAB lid is, moet worden vastgesteld dat noch de bestreden beslissing, noch de norm “permanente vorming”, noch de wet van 22 april 1999 naar deze internationale standaard verwijzen en dat uit een analyse van deze standaard bovendien niet blijkt dat de meetbaarheid en de verifieerbaarheid van de activiteiten van permanente vorming vereisen dat wordt voorzien in een mogelijkheid van externe controle en/of vraagstelling.

Voorts voert de verzoekende partij aan dat de door haar aangeboden opleidingsvorm hoe dan ook verregaande garanties biedt op het vlak van meetbaarheid en verifieerbaarheid. Zo is voorzien in een specifiek controlesysteem waarbij elke interactie tussen de software en de gebruiker wordt opgeslagen, zijn er tal van fraude-indicatoren ingebouwd en kan de gebruiker slechts een attest verkrijgen indien de controlefilters een positief resultaat geven.

Ook wat de begeleiding van gebruikers en de mogelijkheid tot bevraging betreft, biedt haar systeem, zo stelt de verzoekende partij, wel afdoende garanties. Zo kunnen de deelnemers aan de opleidingen met eventuele vragen terecht bij een gratis telefoonnummer en worden inhoudelijke vragen overgemaakt aan de respectieve lesgevers.

Dit alles bleek volgens de verzoekende partij uit de documentatie die bij haar aanvraag was gevoegd.

Zij besluit dat haar vormingsaanbod wel degelijk meetbaar en verifieerbaar is en zelfs meer garanties biedt dan het klassieke seminarie. Volgens haar is de bestreden beslissing dan ook niet naar recht verantwoord.

6. De verwerende partij antwoordt dat de omstandigheid dat de norm “permanente vorming” niet uitdrukkelijk preciseert op welke wijze activiteiten van permanente vorming meetbaar en verifieerbaar moeten zijn, in haren hoofde een graad van beoordelingsvrijheid doet ontstaan, die haar toelaat in functie van haar prioriteiten beleidskeuzes te maken. Deze keuzes kunnen door de rechter slechts als onwettig worden beschouwd indien ze kennelijk onredelijk zijn.

De verwerende partij laat voorts gelden dat te dezen moet worden vastgesteld dat de motivering van de bestreden beslissing duidelijk, concreet en nauwkeurig de overwegingen bevat die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Zij stelt dat zij in het kader van haar beoordelingsvrijheid het rechtmatig en weloverwogen standpunt heeft ingenomen dat opleidingen van permanente vorming georganiseerd onder de vorm van “e-learning” met cd-roms niet voldoende waarborgen bieden inzake verifieerbaarheid en meetbaarheid in de zin van artikel 1 van de norm “permanente vorming”. Zij wijst erop dat dergelijke opleidingen uit hun aard zelf geen fysieke controle toelaten en dat de verzoekende partij geen enkel element aanbrengt waarmee het tegendeel wordt aangetoond.

Volgens de verwerende partij heeft het voorgaande niet tot gevolg dat “e-learning” met cd-roms niet kan worden erkend. Zij wijst erop dat zij heeft aanvaard dat dergelijke opleidingen kunnen vallen onder artikel 5, eerste lid, 7/, van de norm “permanente vorming”, wat impliceert dat ze tot 30% van de totale vormingsactiviteit van een accountant of belastingconsulent in aanmerking kunnen worden genomen.

De overweging van de bestreden beslissing dat geen begeleiding wordt geboden en ook geen mogelijkheid om vragen te stellen bij het gebruik van de software, kan volgens de verwerende partij redelijkerwijs in verband worden gebracht met het criterium van de meetbaarheid en verifieerbaarheid van de vorming. Hoe dan ook is deze overweging volgens haar een overtollig motief dat de wettigheid van de bestreden beslissing niet in het gedrang kan brengen.

De verwerende partij betwist voorts dat de begrippen van de norm “permanente vorming” zouden moeten worden geïnterpreteerd in functie van de “International Education Standard 7”.

Waar de verzoekende partij beoogt aan te tonen dat haar vormingsaanbod wel degelijk voldoende garanties biedt op het vlak van meetbaarheid en verifieerbaarheid, stelt de verwerende partij dat de Raad van State daarover niet in haar plaats mag oordelen, zeker niet nu de verzoekende partij ten gronde niet ontkent dat, zoals in de bestreden beslissing wordt overwogen, haar systeem geen fysieke controle mogelijk maakt.

De verwerende partij besluit dat de verzoekende partij niet aantoonbaar dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is of op motieven steunt die rechtens of feitelijk niet aanvaardbaar zijn.

Beoordeling

7. De verzoekende partij lijkt in het middel niet te betwisten dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk is gemotiveerd, maar wel dat de motieven die haar met een brief van 7 januari 2010 werden meegedeeld, deze beslissing in feite en in rechte kunnen verantwoorden. Aldus lijkt zij de schending van de materiële motiveringsplicht en niet van de formele motiveringsplicht aan te voeren.

8. Met de verwerende partij moet worden aangenomen dat de omstandigheid dat de norm “permanente vorming” niet precies bepaalt op welke wijze de activiteiten waarmee de accountant en/of de belastingconsulent zowel zijn algemene als specifieke beroepskennis moet bijwerken, meetbaar en verifieerbaar moeten zijn, haar dienaangaande een discretionaire beoordelingsbevoegdheid verleent, die de Raad van State niet in haar plaats vermag uit te oefenen, maar slechts op een marginale wijze vermag te toetsen, dit wil zeggen dat hij beslissingen die in de uitoefening van die bevoegdheid worden genomen slechts als onwettig kan beschouwen indien ze kennelijk onredelijk zijn.

9. De erkenning van de verzoekende partij als vormingsoperator wordt door de bestreden beslissing vooreerst geweigerd omdat het opleidingssysteem dat door de verzoekende partij werd voorgesteld, “geen fysieke controle [toelaat] van de activiteiten die meetbaar en controleerbaar moeten zijn volgens artikel 1 van de norm”.

Artikel 1 van de norm “permanente vorming” bepaalt dat de accountant en/of de belastingconsulent zowel zijn algemene als zijn specifieke beroepskennis moet bijwerken en ontwikkelen via verifieerbare en meetbare activiteiten die relevant zijn voor de uitoefening van zijn beroep en voor zijn beroepsbekwaamheid. Volgens de verzoekende partij leggen de toepasselijke bepalingen evenwel niet vast op welke wijze de activiteiten van permanente vorming “meetbaar en verifieerbaar” moeten zijn. Bovendien zou de door de verzoekende partij voorgestelde opleidingsvorm voldoende garanties bieden op het vlak van de meetbaarheid en de verifieerbaarheid van de permanente vorming.

Overeenkomstig artikel 6 van de norm “permanente vorming” moet bij de aanvraag tot erkenning als vormingsoperator onder meer “het model van aanwezigheidsattest” worden gevoegd. Deze vereiste lijkt erop te wijzen dat bij het opstellen van de norm permanente vorming niet aan het verstrekken van opleiding onder de vorm van “e-learning” werd gedacht. De norm “permanente vorming” lijkt aldus ervan uit te gaan dat de permanente vorming in aanmerking kan worden genomen indien de fysieke aanwezigheid van de betrokkene wordt gestaafd en derhalve werd gecontroleerd. De verzoekende partij betwist als zodanig niet dat voor de vorming die zij aanbiedt geen “fysieke controle” mogelijk is. De bestreden beslissing lijkt op het eerste gezicht dan ook niet onwettig, in zoverre ze de aanvraag van de verzoekende partij afwijst, omdat het voorgestelde systeem “geen fysieke controle” toelaat van de activiteiten die meetbaar en controleerbaar moeten zijn.

10. Daarnaast wordt de erkenning van de verzoekende partij als vormingsoperator door de bestreden beslissing tevens geweigerd omdat, vanuit pedagogisch oogmerk, werd vastgesteld “dat er geen begeleiding wordt geboden, noch de mogelijkheid om vragen te stellen bij het gebruik van de software”.

De verzoekende partij voert aan dat door de norm “permanente vorming” geen specifieke vereisten inzake begeleiding worden opgelegd om voor een erkenning als vormingsoperator in aanmerking te komen.

De verwerende partij lijkt echter op het eerste gezicht haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid niet te buiten te gaan door te eisen dat de aangeboden vorming ook begeleiding van de deelnemers omvat, met inbegrip van de mogelijkheid om vragen te stellen op het ogenblik van het gebruik van de software. Zij lijkt bovendien het begrip permanente vorming niet te miskennen wanneer zij blijkens de motivering van de bestreden beslissing oordeelt dat het aanbieden van seminars via de computer, zonder begeleiding van de deelnemers, niet volstaat om als vormingsoperator te worden erkend.

11. Uit hetgeen voorafgaat lijkt te moeten worden besloten dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij aanvoert, de motieven van de bestreden beslissing deze beslissing zowel in feite als in rechte kunnen verantwoorden. Voorts toont de verzoekende partij niet aan dat deze motieven een schending inhouden van de norm “permanente vorming” of van het beginsel “patere legem quam ipse fecisti”.

Het middel is niet ernstig.

12. Derhalve is niet voldaan aan één van de bij artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt de vordering.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 2 februari 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,
bijgestaan door

Wim Geurts,

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

Bert Thys