RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 227.479 van 20 mei 2014
in de zaak A. 211.246/IX-8297

In zake : 1. Hans DE BONDT
2. Heidi GRESSENS
3. Hugo VANDEN HOOF
4. William NOBLE
woonplaats kiezend te 9830 Sint-Martens-Latem
Brandstraat 7

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Binnenlandse Zaken
2. de staatssecretaris voor Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Van Hyfte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 6 januari 2014, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 4 december 2013 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs' (*BS* 13 december 2013).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 mei 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partijen en advocaat Bart Van Hyfte, die 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. Nadere precisering van het voorwerp van de vordering tot schorsing

3.1. Uit de omschrijving van de vordering door de verzoekers en de inhoud van het koninklijk besluit van 4 december 2013 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs’ (hierna: het koninklijk besluit van 4 december 2013), alsook uit de formulering van de middelen en het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, leidt de verwerende partij terecht af dat de verzoekers in hun hoedanigheid van gebrevetteerde rij-instructeurs uitsluitend artikel 4 van het voormelde besluit

bestrijden, in zoverre deze bepaling artikel 7 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 ‘betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B’ (hierna: het koninklijk besluit van 10 juli 2006) vervangt.

3.2. Vóór de vervanging door artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 december 2013 luidde artikel 7 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 als volgt:

> “Met uitzondering van gebrevetteerde rij-instructeurs mag niemand de houder van een voorlopig rijbewijs B tegen betaling begeleiden.”

Het nieuwe artikel 7 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 luidt als volgt:

> “Met uitzondering van de gebrevetteerde rij-instructeurs die in dienst zijn van verenigingen zonder winstoogmerk en daarvan het bewijs leveren, mag niemand de houder van een voorlopig rijbewijs B tegen betaling begeleiden.
>
> De gebrevetteerde rij-instructeur moet niet op het voorlopig rijbewijs als begeleider vermeld worden.
>
> Artikel 3, § 2, d) is niet van toepassing op de gebrevetteerde rij-instructeur.”

Bijgevolg beoogt het nieuwe artikel 7, eerste lid, de mogelijkheid om tegen betaling begeleider te zijn in de zogenaamde vrije begeleiding buiten de rijschool te beperken tot gebrevetteerde rij-instructeurs die in dienst zijn van verenigingen zonder winstoogmerk en dit ook bewijzen.

3.3. Het voorwerp van de vordering is dan ook daartoe beperkt.

IV. Onderzoek van de vordering

A. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals deze bepaling nog toepassing krijgt op de voorliggende

vordering, kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

B. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

5. In het derde middel voeren de verzoekers aan dat de "bevoorrechte behandeling en erkenning van autorijscholen, ten nadele van zelfstandige rij-instructeurs" het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatie-beginsel, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, schendt.

De verzoekers verwijzen naar een bericht van 5 december 2013 van een kabinetsmedewerker van de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij waarin werd meegedeeld dat "zo het risico van oneerlijke concurrentie [tussen] rijscholen in de toekomst zal worden afgeschaft".

Volgens de verzoekers is er niets oneerlijks aan het aanbieden van een betaalbaar en deskundig alternatief voor de autorijscholen en is er een ongewettigde discriminatie wanneer dat alternatief wordt verboden of onmogelijk wordt gemaakt.

6.1. De verwerende partij antwoordt dat het verschil in behandeling tussen de erkende rijscholen en de gebrevetteerde rij-instructeurs wordt verantwoord door de verschillende situatie waarin zij zich bevinden. De erkende rijscholen moeten voldoen aan de erkenningsvoorwaarden die bepaald zijn in het koninklijk besluit van 11 mei 2004 'betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen'. Zij moeten beschikken over een exploitatievergunning voor elke vestigingseenheid en de goedkeuring voor

hun oefenterreinen verkrijgen. Hiertoe moeten zij belangrijke investeringen doen in personeel, lokalen, terreinen en dergelijke meer. Het opleggen van deze vereisten is een garantie opdat de erkende rijschool zou voldoen aan de opgelegde kwaliteitsvereisten.

6.2. De verwerende partij merkt vervolgens op dat de gebrevetteerde rij-instructeurs hun brevet van beroepsbekwaamheid in de eerste plaats verkrijgen met het oog op de uitoefening van hun activiteit als onderwijzend personeel van een rijschool. De vorige versie van artikel 7 van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 heeft ertoe geleid dat sommige gebrevetteerde rij-instructeurs, naast hun eventuele activiteit binnen de erkende rijscholen en in concurrentie met de rijscholen, praktische rij-opleidingen aanbieden, zonder te moeten voldoen aan de strenge erkennings- en exploitatievoorwaarden die gelden voor de rijscholen.

De verwerende partij besluit dat het verschil in behandeling tussen de erkende rijscholen en de gebrevetteerde rij-instructeurs verantwoord wordt door de vaststelling dat de erkende rijscholen moeten voldoen aan de erkennings- en exploitatievoorwaarden bepaald in het koninklijk besluit van 11 mei 2004, terwijl de gebrevetteerde rij-instructeurs daaraan niet moeten voldoen om praktische rijopleidingen te mogen aanbieden.

Beoordeling

7. Het gelijkheids- en het non-discriminatiebeginsel sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke 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 indien vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Het staat aan de verzoekers om concreet aan te tonen waaruit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet bestaat.

8. Het wordt niet betwist dat met de invoering van de bestreden bepaling van het koninklijk besluit van 4 december 2013 een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen gebrevetteerde rij-instructeurs al naargelang zij hun activiteiten al dan niet in een erkende rijschool ontplooien. Daar waar deze twee categorieën voorheen naast elkaar konden bestaan, geldt thans een belangrijke beperking: de gebrevetteerde rij-instructeurs die werkzaam zijn buiten een erkende rijschool mogen tegen betaling enkel nog actief zijn in het kader van verenigingen zonder winstoogmerk en zij moeten dit ook bewijzen.

Het onderscheid dat gemaakt wordt tussen voornoemde twee categorieën "dient [enerzijds] te verduidelijken dat de mogelijkheid om begeleider te zijn tegen betaling zich bevindt tussen de opleiding in een rijschool (20 uren rijonderricht die toelaten een voorlopig rijbewijs zonder begeleider te bekomen) en de vrije opleiding (waarbij de begeleider een familielid, een vriend, enz., is) [en anderzijds dient] deze werkwijze […] bestuurders, die niet over de middelen beschikken om een professionele opleiding in een rijschool te volgen, in de mogelijkheid te stellen om goedkoper, via VZW's die zich met de rijopleiding bezighouden, een beroep te doen op een professionele begeleider. Zij laat [ten slotte] gebrevetteerde instructeurs niet toe te concurreren met rijscholen, zonder te moeten voldoen aan alle voorwaarden die aan deze laatsten worden opgelegd" (Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 4 december 2013, *BS* 13 december 2013 ed. 2).

9. Het verweer van de verwerende partij, met betrekking tot de erkenningsvoorwaarden waaraan rijscholen moeten voldoen, is op zich onvoldoende om het gemaakte onderscheid te verantwoorden tussen de erkende rijscholen en de gebrevetteerde rij-instructeurs, omdat de opgelegde voorwaarde precies betrekking heeft op de vrije opleidingen voor het behalen van een rijbewijs door de houders van een voorlopig rijbewijs B.

Als de verwerende partij vervolgens doelt op de beweerde oneerlijke concurrentie met de rijscholen, doordat de zelfstandige rij-instructeurs werken tegen lagere tarieven, zonder te beschikken over de oefenterreinen van de rijscholen, dan verliest zij uit het oog dat zij met het koninklijk besluit zelf een parallel circuit in het leven roept van verenigingen zonder winstoogmerk die ook aan lagere tarieven moeten werken en niet moeten voldoen aan de erkenningsvoorwaarden van de rijscholen.

Bovendien moet worden vastgesteld met de verwerende partij dat in het Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 4 december 2013 onder meer wordt gesteld "[…] dat een gebrevetteerd instructeur een professioneel lesgever is, die overigens beantwoordt aan de voorwaarden die gelden voor instructeurs, en die wegens zijn beroep begeleider is van vele kandidaten tijdens hetzelfde jaar, zonder dat de door hem aangeboden opleiding daardoor aan kwaliteit inboet".

Het wordt *prima facie* ook niet verantwoord waarom het verstrekken van goedkopere praktische rijopleidingen enkel ten laste wordt gelegd van de zelfstandige gebrevetteerde rij-instructeurs, in het kader van een vereniging zonder winstoogmerk en dat de erkende rijscholen hiervan worden vrijgesteld.

10. Op grond van al wat voorafgaat besluit de Raad van State in de huidige stand van de rechtspleging dat de onderscheiden behandeling waaraan de zelfstandige rij-instructeurs onderworpen worden niet naar recht verantwoord is.

11. Het derde middel is in die mate ernstig.

C. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

12. De verzoekers voeren aan dat de bestreden bepaling een ernstig nadeel berokkent, aangezien hen aldus de mogelijkheid wordt ontnomen om op

zelfstandige basis rijopleiding te geven, hoewel ze van de FOD Mobiliteit en Vervoer een brevet van beroepsbekwaamheid hebben verkregen. Bovendien hebben zij geïnvesteerd in een geschikte en aangepaste leswagen, waarvan de afbetaling soms nog loopt en die zij zullen moeten proberen te verkopen aan een concurrerende rijschool.

Zij laten gelden dat het nadeel moeilijk te herstellen is aangezien het bestreden besluit op 3 februari 2014 in werking trad, zij op korte termijn bedreigd worden met een beroepsverbod, er niet in een overgangsmaatregel is voorzien en er met de betrokken beroepsgroep geen voorafgaand overleg werd gepleegd.

13. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekers het moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet bewijzen.

Zij behouden immers de mogelijkheid om op zelfstandige basis en tegen betaling praktische rijopleiding te geven, ofwel binnen het kader van een erkende rijschool, die zij desgevallend zelf zouden kunnen oprichten, ofwel in de schoot van een vereniging zonder winstoogmerk.

Vervolgens geven de verzoekers geen enkele uitleg en leggen zij geen enkel stuk voor in verband met hun persoonlijke situatie en de concrete impact van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden bepaling op hun toestand. Zij tonen niet aan dat zij de activiteit van gebrevetteerd rij-instructeur in hoofd- of bijberoep uitoefenen, evenmin welke inkomsten zij uit de activiteit van zelfstandig rij-instructeur genereren, wat het eventueel verlies aan inkomsten zou kunnen zijn en of zij eventueel ook op zelfstandige basis praktische rijopleiding geven in een erkende rijschool. Zij leggen enkel stukken voor met betrekking tot de investering in een leswagen, doch de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden bepaling vormt geen beletsel om die voertuigen te gebruiken in het kader van hun samenwerking met een erkende rijschool, binnen een vereniging zonder winstoogmerk, of voor privédoeleinden.

De omstandigheid dat het bestreden besluit niet in een overgangsmaatregel voorziet, bewijst volgens de verwerende partij niet dat de bestreden bepaling de verzoekers persoonlijk een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent. Hetzelfde geldt voor wat betreft de bewering van de verzoekers dat met de betrokken beroepsgroep geen voorafgaand overleg plaatsvond.

Beoordeling

14. Het bestreden besluit – dat geen overgangsbepalingen bevat – heeft tot gevolg dat de verzoekers van de ene dag op de andere hun zelfstandige activiteit inzake praktische rijopleiding tegen betaling moeten stopzetten. De verzoekers kunnen hun activiteiten weliswaar uitoefenen in het kader van een aannemingsovereenkomst met een rijschool of in dienst van een vereniging zonder winstoogmerk, maar met uitzondering van eerste verzoeker blijkt niet dat die mogelijkheden zich momenteel voor hen aandienen.

De enkele omstandigheid dat tweede tot en met vierde verzoeker van de ene dag op de andere hun zelfstandige activiteit wat de praktische rijopleiding tegen betaling betreft, moeten stopzetten, genereert een ernstig moreel en financieel nadeel dat moeilijk te herstellen is vermits niet van hen kan worden verwacht dat zij bij machte zijn om onmiddellijk een aannemingsovereenkomst met een rijschool te sluiten, laat staan zelf een rijschool op te richten of in dienst te treden bij een vereniging zonder winstoogmerk.

15. Bijgevolg is voldaan aan de twee voorwaarden van artikel 17, § 2, zodat de schorsing van de tenuitvoerlegging van voornoemd artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 december 2013 wordt bevolen in de hierna bepaalde mate.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van artikel 4 van het koninklijk besluit van 4 december 2013 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs', in zoverre het artikel 7 van het voormelde koninklijk besluit van 10 juli 2006 vervangt, maar evenwel beperkt tot het eerste lid van dit nieuwe artikel 7.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk geschorste besluit.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 20 mei 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**