



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.828/1/V
van 31 augustus 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’

Op 22 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2020,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Carlo ADAMS en Kaat LEUS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2020.

*

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

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’ (hierna: het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019) te wijzigen.

In de nota aan de Vlaamse Regering over het voorgelegde ontwerp van besluit wordt aangegeven dat “de wijziging met de meeste impact (...) het schrappen van de verplichte wachttijd van 15 minuten bij een bestelde rit (is)” en dat daarnaast “de aanpassingen vooral technisch of tekstueel (zijn,) zowel in de tekst van het besluit als in enkele bijlagen bij het besluit”.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt blijkens de aanhef gezocht in de artikelen 7, § 2, 21, §§ 2 en 3, 23, § 1, 31, § 4 en 35, § 7, van het decreet van 29 maart 2019 ‘betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer’ (hierna het decreet van 29 maart 2019).

3.1. Artikel 1 van het ontworpen besluit heft in artikel 1, 1^o, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 in de definitie van het begrip “bestelde rit” de voorwaarde op dat de rit minstens vijftien minuten voor het oppikken van de klant besteld is.

Het begrip “bestelde rit” komt als dusdanig niet voor in het decreet van 29 maart 2019, dat evenmin een uitdrukkelijke rechtsgrond bevat voor de op te heffen 15-minutenvoorwaarde. In het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 gelden ten aanzien van bestelde ritten evenwel bepaalde specifieke regels, bijvoorbeeld wat het instappen van extra personen tijdens de rit¹ of wat de bekendmaking van de tariefstructuur en de prijsindicatie² betreft. De rechtsgrond om het begrip “bestelde rit” in te vullen moet bijgevolg worden gezocht in de rechtsgrond van de bepalingen waarin dat begrip wordt gehanteerd.

Gelet op de verwijzingen naar het begrip bestelde rit in de artikelen 8, 31, 37 en 38, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, bieden respectievelijk de artikelen 6, § 3, 23, § 1, 21, § 3 en 21, § 2, 6^o, van het decreet van 29 maart 2019 rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit.

¹ Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019.

² Artikel 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019.

3.2. Artikel 2 van het ontworpen besluit wijzigt artikel 6, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat betrekking heeft op het bedrag van de jaarlijkse gemeenterebütie. Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 8, § 2, van het decreet van 29 maart 2019, dat luidt:

“Het basisbedrag van de retributie voor vergunningen bedraagt 350 euro per jaar en per in de akte van de vergunning vermeld voertuig. De Vlaamse Regering kan dit basisbedrag differentiëren naar beneden tot minimaal 250 euro, op basis van de parameters bepaald door de Vlaamse Regering.”

3.3. Artikel 3 van het ontworpen besluit brengt een correctie aan in artikel 17 van het besluit van 8 november 2019, dat bepaalt in welke gevallen de vergunning door het college kan worden geschorst of ingetrokken. Die bepaling vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met, enerzijds, artikel 10 van het decreet van 29 maart 2019, op grond waarvan het college de vergunning kan intrekken of schorsen en, anderzijds, artikel 21, § 2, van het voormelde decreet, dat de Vlaamse Regering machtigt de exploitatievoorwaarden te bepalen.³

3.4. De artikelen 4 tot 9 van het ontworpen besluit brengen wijzigingen aan in bepalingen van hoofdstuk 3, afdeling 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, die betrekking hebben op de exploitatie van straattaxi’s. Deze bepalingen vormen een uitvoering van artikel 21, § 2, van het decreet van 29 maart 2019 wat de exploitatievoorwaarden betreft en van artikel 23, § 1, van dat decreet wat de transparantie van de tarieven betreft.

Hetzelfde geldt voor artikel 10 van het ontworpen besluit, dat in artikel 63 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 de datum van inwerkingtreding van artikel 32, § 3, tweede lid, van dat besluit, dat eveneens een exploitatievoorwaarde betreft, wijzigt.

3.5. Artikel 11 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat het modelaanvraagformulier bevat bedoeld in artikel 3, eerste lid, van dat besluit. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 7, §§ 1 en 3, en, wat de vervangingsvoertuigen betreft, in artikel 22, § 4, van het decreet van 29 maart 2019.

3.6. Artikel 12 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat het model bevat van de vergunning bedoeld in artikel 4, § 2, van dat besluit. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 7, § 2, van het decreet van 29 maart 2019.

3.7. Artikel 13 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat het model bevat van de vergunningskaart bedoeld in artikel 5, eerste lid, van dat besluit. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in de algemene

³ Adv.RvS 66.477/1/V van 3 september 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’, nr. 4.3.

uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 7, § 2, van het decreet van 29 maart 2019.⁴

3.8. Artikel 14 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat het model bevat van de bestuurderspas bedoeld in artikel 20, eerste lid, van dat besluit. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 18, § 2, van het decreet van 29 maart 2019.

3.9. Artikel 15 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat het model bevat van de tarievenkaart bedoeld in artikel 31, § 2, van dat besluit. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 23, § 1, van het decreet van 29 maart 2019.

3.10. Artikel 16 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat de modelovereenkomst voor diensten van ceremonieel vervoer bedoeld in artikel 47 van dat besluit bevat. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 26 van het decreet van 29 maart 2019.

3.11. Artikel 17 van het ontworpen besluit vervangt bijlage 10 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, dat de boetetabel bedoeld in artikel 58 van dat besluit bevat. Hiervoor wordt rechtsgrond gevonden in artikel 35, § 7, van het decreet van 29 maart 2019.

VORMVEREISTEN

4. Hoewel daar in de aanhef niet naar wordt verwezen, is over het ontworpen besluit het advies ingewonnen van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC), die daarover op 30 juni 2020 advies nr. 2020/18 heeft uitgebracht.

Gevraagd welke bepalingen van het ontworpen besluit concreet aanleiding hebben gegeven tot het inwinnen van het advies van de VTC, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De wijzigingen i.v.m. de ritregistratie opgenomen in artikel 8 en in artikel 10.”

In zoverre de adviesaanvrager van oordeel is dat het inwinnen van het advies van de VTC noodzakelijk was gelet op artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dat, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking, moet het volgende worden opgemerkt.

⁴ Zie het reeds genoemde adv.RvS 66.477/1/V van 3 september 2019, nr. 4.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’,⁵ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁶ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁷ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de zo-even aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁸ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat, in zoverre artikel 36, lid 4, AVG toepassing vindt, het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontworpen besluit doorgang kan vinden.

Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de eerder aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁹ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten¹⁰ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.¹¹⁻¹²

⁵ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁶ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁷ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁸ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁹ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, l.c., 115-116 (opmerking 8).

¹⁰ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹¹ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef van het ontworpen besluit moet in overeenstemming worden gebracht met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond en, desgevallend, de vormvereisten.

Artikelen 10 en 18

6. Het actueel geldende artikel 63 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 luidt:

“Artikel 32, § 3, tweede lid treedt in werking op 1 juli 2020.”

Bijgevolg is artikel 32, § 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 reeds in werking getreden op 1 juli 2020.

Artikel 10 van het ontworpen besluit vervangt in artikel 63 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 de datum “1 juli 2020” door de datum “1 november 2020”. Deze bepaling treedt overeenkomstig artikel 18 van het ontworpen besluit, net als de rest van het te nemen besluit, in werking op 1 november 2020.

Hieromtrent ondervraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De inwerkingtreding van artikel 10 zal inderdaad worden aangepast, zodat deze in werking treedt op datum van publicatie. Het is noodzakelijk om de datum van inwerkingtreding van artikel 32, §3, tweede lid BVR IBPV te verplaatsen naar 1 november 2020 ipv 1 juli 2020, gelet dat het systeem om de gegevens te kunnen bijhouden zich momenteel in een testfase bevindt en de exploitanten bijgevolg zich nog niet in regel hebben kunnen stellen. Deze bepaling is aldus noodzakelijk voor de goede werking van het bestuur en om de feitelijke rechtstoestand te regulariseren tot het moment de exploitanten effectief kunnen voldoen aan de voorwaarden van artikel 32, §3, tweede lid BVR IBPV.”

Gelet op de door de gemachtigde verschaftte toelichting lijkt het veeleer aangewezen om aan artikel 10 van het ontworpen besluit terugwerkende kracht toe te kennen en deze bepaling uitwerking te laten hebben met ingang van (ten laatste) 1 juli 2020.

¹² Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, nrs. 5.1 tot 5.4.

Artikel 13 en bijlage 3

7. Artikel 13 van het ontworpen besluit strekt ertoe bijlage 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 te vervangen door de bijlage 3 bij het ontworpen besluit. Luidens de nota aan de Vlaamse Regering beoogt deze vervanging het begrip “nummerplaat” in die bijlage te vervangen door “kentekenplaat”.

Op de vraag of, met het oog op uniformiteit in de betrokken regeling, een gelijkaardige wijziging zich niet opdringt in andere bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, verklaart de gemachtigde dat bijlage 4 en bijlage 5 van het ontworpen besluit inderdaad op deze manier zullen worden aangepast. Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 15 en bijlage 8

8. Artikel 15 van het ontworpen besluit strekt ertoe bijlage 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 te vervangen door bijlage 5 bij het ontworpen besluit.

8.1. De nota aan de Vlaamse Regering bevat geen toelichting bij deze bepalingen doch de gemachtigde stelt dienaangaande:

“In de nota moet de toelichting bij artikel 15 als volgt luiden:

‘Het ontwerp van de tarievenkaart werd leesbaarder gemaakt. Op het originele ontwerp vermeldt enkel de prijselementen in een klein lettertype, wat moeilijk hanteerbaar is voor de potentiële reiziger die vanop enkele meter en in een oogwenk wil kunnen inschatten hoe duur een bepaalde taxi is. Door een kencijfer op te leggen in een groter lettertype, moet het voor de potentiële klant eenvoudiger zijn om de prijzen van de verschillende exploitanten te vergelijken. Dit kencijfer is de prijs van een theoretische gemiddelde rit. De exploitant is vrij om te bepalen of hij een starttarief hanteert, of hij enkel op basis van afstand, of enkel op basis van tijd rekent, en een combinatie van beide. Ook de eventuele verhouding tussen de factoren afstand en tijd is vrij door hem te bepalen. afhankelijk van de prijszetting van de exploitant gerekend wordt met tijd of afstand of een combinatie van beide. Deze werkwijze is overgenomen uit de Zweedse regeling.

De steunkleur geel moet bijkomend zorgen voor een beter contrast en herkenbaarheid.

Tot slot wordt ook op de kaart vermeld dat de tarieven niet verplicht van toepassing zijn indien de rit werd besteld. De tarievenkaart moet enkel aanwezig zijn in voertuigen die uitgerust zijn met taximeter en taxilight, en moet niet meer vervangen worden door de tweede vergunningskaart indien de rit besteld is. Op die manier wordt ingegaan op de vraag van de Mora om de regels daarover eenvoudiger en beter handhaafbaar te maken.”

8.2. Anders dan in de actueel geldende versie van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 het geval is, bepaalt de ontworpen bijlage 8 niet het formaat van de in artikel 31, § 2, van dat besluit bedoelde tarievenkaart (en niet van de “bestuurderspas”, zoals in de ontworpen bijlage 8 staat).

De gemachtigde verklaart hieromtrent:

“Het formaat van de kaart kan vrij bepaald worden, o.a. volgens het aantal tariefelementen en forfaitaire tarieven die de exploitant wenst te hanteren. N.a.v. van uw opmerking hierover wordt wel een lettertype en puntgrootte opgelegd, zodat ongeacht het formaat van de tarievenkaart, de lees- en herkenbaarheid gegarandeerd is (zie bijlage).”

De gemachtigde maakte daarbij een aangepast ontwerp van bijlage 8 over, waarin de passage onder het model van tarievenkaart als volgt luidt:

“Enkel de gebruikte tariefelementen moeten vermeld worden. Idem voor de ritten tegen vaste prijs.

Af te drukken op een gele achtergrond, of in negatief met gele letters of zwarte achtergrond. De voorbeeldprijs moet minstens puntgrootte 32 zijn in lettertype Verdana, in vet, en vermeldt 2 cijfers na de komma.”

Hiermee kan worden ingestemd.

8.3. Zoals ook blijkt uit de onder randnummer 8.1 weergegeven toelichting, voorziet het ontworpen model van tarievenkaart in de weergave van één voorbeeldprijs, die in het model als volgt wordt omschreven:

“€ [Prijs voor rit van 10 km of 15 minuten op basis van onderstaande tariefelementen]”

Die mogelijke tariefelementen zijn, bijvoorbeeld, een prijs per uur en een prijs per kilometer. Over de voorbeeldprijs verklaart de gemachtigde het volgende:

“Op de kaart zal niet elk type van mogelijke rit vermeld worden. Wat wel vermeld wordt is de werkwijze van de exploitant en de prijs per eenheid. Als de exploitant werkt met een prijs per km dan moet deze prijs vermeld worden, indien deze werkt met een prijs per tijdseenheid dan moet deze prijs vermeld worden. Indien deze werkt met beide dan moet de prijs per eenheid vermeld worden en de verhouding.

De klant zal dus op basis van deze info een inschatting kunnen maken hoeveel een rit van punt a naar punt b kost bij taxi 1, bij taxi 2 of bij taxi 3.”

De formulering dat de prijs voor een “rit van 10 km of 15 minuten” moet worden weergegeven, suggereert echter dat de houder van de vergunning de keuze heeft tussen een rit van 10 kilometer, ongeacht de duurtijd, en een rit van 15 minuten, ongeacht de afstand. Indien de tariefstructuur voorziet in een hoge prijs per kilometer en een lage (symbolische) prijs per minuut, levert een rit van 1 kilometer en 15 minuten wellicht een lage voorbeeldprijs op. Hoewel dat ingaat tegen de doelstelling van de voorbeeldprijs, zou kunnen worden geargumenteed dat een dergelijke werkwijze overeenstemt met de letter van die bepaling.

De vraag rijst dan ook of de regeling inzake de voorbeeldprijs in de ontworpen bijlage 8 niet op een andere, meer rechtszekere, wijze moet worden geformuleerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME