



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.689/3

van 2 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd
personenvervoer’

Op 25 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juni 2023.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

“door de omstandigheid dat de vernietiging van het oorspronkelijke uitvoeringsbesluit van 8 november 2019 door de Raad van State in haar arrest nr. 256.171 van 30 maart 2023, zeer grote en zware gevolgen heeft voor de taxisector. De vernietiging van het uitvoeringsbesluit zorgt voor een grote rechtsonzekerheid bij exploitanten en bestuurders. De onzekerheid over de geldigheid van de vergunningen en bestuurderspassen zorgt ervoor dat de reeds krappe arbeidsmarkt voor taxibestuurders nu geen verdere instroom krijgt van nieuwe bestuurders die deze krapte kunnen verlichten. Dit betekent voor vele ondernemingen dat voertuigen vaak moeten blijven stilstaan en is voor hen een financiële aderlating. Verschillende exploitanten zullen hierdoor in faillissement gedwongen worden.

De vernietiging van het uitvoeringsbesluit heeft de exploitatievoorwaarden voor exploitanten en bestuurders vernietigd. Hierdoor zijn er geen vereisten meer qua inrichting van het voertuig, maar ook geen vereisten meer inzake ecoscores. De vergroening van de taxivloot kan geen doorgang vinden zolang het uitvoeringsbesluit niet is hersteld.

De dienstverlening voor de gebruiker staat nu ook op losse schroeven, nu hier geen bepalingen meer over bestaan. De gebruiker is bijgevolg ook de dupe van de vernietiging en is daarbij dus ook gebaat met een zo snel mogelijk herstel van het uitvoeringsbesluit.

Het evenwicht tussen straattaxi's en standplaatstaxi's is ook grondig verstoord. Onder meer de perimeter rond standplaatsen en rond het grondgebied van de luchthaven Brussel-Nationaal, die straattaxi's moesten respecteren ten voordele van standplaatstaxi's, is vernietigd. Dit heeft zeer zware gevolgen voor de standplaatstaxi's die nu geconfronteerd worden met een in intensiteit toegenomen concurrentiestrijd. De vrees voor taxi-oorlogen is met de vernietiging van het uitvoeringsbesluit terug in het leven geroepen.

De handhaving van de taxisector is met de vernietiging van het uitvoeringsbesluit en de hierin vervatte exploitatievoorwaarden volledig uitgehold en quasi onbestaande. Dit zorgt ervoor dat de politiediensten geen handvaten meer hebben om te garanderen dat taxi-exploitanten op een correcte manier met elkaar in concurrentie gaan, alsook en mogelijks belangrijker dat de gebruiker een correcte dienstverlening ontvangt.

De vernietiging van het uitvoeringsbesluit heeft een dramatisch effect op de taxisector die nog maar net begon te herstellen na de gevolgen die de corona-crisis met zich bracht.

Indien er niet wordt geopteerd voor een snelle behandeling van dit besluit en het juridisch vacuüm, veroorzaakt door het vernietigingsarrest, niet zo snel mogelijk wordt opgevangen, dan zal dit leiden tot een grote en aanzienlijke rechtsonzekerheid en zal dit de kwaliteit van de dienstverlening ernstig in gevaar brengen. Dit zou disproportionele gevolgen hebben op het vlak van de rechtszekerheid, de dienstverlening voor de gebruiker en de werking en financiële gezondheid van de taxisector.

Het is bijgevolg dringend noodzakelijk rekening houdend met alle gevolgen die reeds vermeld zijn, om zo snel mogelijk een nieuw uitvoeringsbesluit in het leven te roepen.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Zoals vermeld in de aangehaalde verantwoording voor de spoedeisendheid heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 256.171 van 30 maart 2023 het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’ vernietigd.¹ De Raad was van oordeel dat voor de totstandkoming van dat besluit weliswaar de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens werd geraadpleegd, maar dat die commissie vooralsnog niet kan worden geacht een bevoegde toezichthoudende autoriteit te zijn in de zin van artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming,² zodat (ook) de Gegevensbeschermingsautoriteit moest worden geraadpleegd.³

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de tekst te hernemen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, zoals dat besluit werd gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’, het besluit van de Vlaamse Regering van 22 april 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 ‘tot wijziging van de taalvoorwaarden voor exploitanten en bestuurders van individueel bezoldigd personenvervoer opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’ (artikelen 1 tot 62 van het ontwerp). De voormelde besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022 worden ingetrokken (artikel 63) en er wordt in een overgangsregeling voorzien (artikel 64).

¹ RvS 30 maart 2023, nr. 256.171, *NV Taxis Autolux e.a. t. Vlaamse Gewest*.

² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

³ RvS 30 maart 2023, nr. 256.171, *NV Taxis Autolux e.a. t. Vlaamse Gewest*, punten 18.3 en 19.

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 66) maar heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2020, met uitzondering van een aantal bepalingen die uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2020, 1 november 2020 of 31 december 2020 (artikel 65).

VOORAFGAANDE OPMERKING

4.1. Zoals vermeld herneemt het ontwerp het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, zoals gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022. De gemachtigde gaf dienaangaande de volgende toelichting:

“Er is geen inhoudelijke wijziging tussen het huidig voorliggend ontwerpbesluit en het besluit van 8 november 2019 zoals dit van kracht was net voor de vernietiging bij arrest nr. 256.171. De enige tekstuele aanpassing hierin betreft de aanpassing van de nummering van de artikelen nu het later ingevoegde en nu vernietigde artikel 30/1 als artikel 31 wordt opgenomen. Hierdoor was een verdere aanpassing van de nummering noodzakelijk.

Verder zijn de slotbepalingen (art. 62 tot en met 67) verschillend in vergelijking met het besluit van 8 november 2019. Artikel 61 van het oorspronkelijke besluit is heropgenomen in art. 62 van het herstelbesluit. Art. 62 en 63 van het vernietigde besluit zijn heropgenomen in art. 65 van het herstelbesluit, waarbij er een toevoeging is van de retroactieve werking van het herstelbesluit met ingang van 1 januari 2020. Art. 64 van het oorspronkelijke besluit is niet heropgenomen. Art. 65 van het vernietigde besluit is heropgenomen in art. 67 van het herstelbesluit.

Nieuw in het herstelbesluit zijn bijgevolg art. 63 waarbij de wijzigingsbesluiten van het besluit van 8 november 2019 worden ingetrokken, artikel 64 waarbij houders van bestuurderspassen als vermeld in artikel 20 van het besluit, met bewezen taalkennis van het Nederlands op het niveau A2 van het Europees referentiekader voor Talen, die zijn verleend voor 1 juli 2022, zijn vrijgesteld van het bewijs van het behalen van niveau B1, richtgraad 2.21 en 2.2, van het Europees referentiekader voor Talen tot 30 juni 2024 en tot slot artikel 66 waarbij de inwerkingtreding van het herstelbesluit wordt vastgesteld op de dag van de bekendmaking van het herstelbesluit in het Belgisch Staatsblad.”

4.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft over het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 en over de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020 en van 22 april 2022, die het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 hebben gewijzigd, de adviezen 66.411/1/V,⁴ 67.828/1/V⁵ en 71.099/3⁶ gegeven. Enkel het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 werd omwille van de hoogdringendheid niet voor advies voorgelegd.

⁴ Adv.RvS 66.411/1V van 3 september 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019.

⁵ Adv.RvS 67.828/1/V van 31 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020.

⁶ Adv.RvS 71.099/3 van 25 maart 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 april 2022.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de voormelde adviezen.

Gelet op wat voorafgaat is het thans voorliggend advies beperkt tot de bepalingen van het ontwerp die overeenstemmen met de wijzigingen die het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 heeft aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, en tot de artikelen 63 tot 66 van het ontwerp.

RECHTSGROND

5. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef vermelde bepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 26, 27 en 64 en bijlage 6

6.1. Uit de artikelen 26, 3°, en 27, 5°, van het ontwerp vloeit voort dat een bestuurder van een voertuig bestemd voor individueel bezoldigd personenvervoer moet beschikken over een minimale kennis van het Nederlands op het niveau B1, *richtgraad 2*, van het Europees Referentiekader voor Talen.

Bij wijze van overgangsregeling wordt in artikel 64 van het ontwerp bepaald dat houders van bestuurderspassen met bewezen taalkennis van het Nederlands op het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen, die zijn verleend voor 1 juli 2022, vrijgesteld zijn van het bewijs van het behalen van niveau B1, *richtgraad 2.1 (lees: “2.1”) en 2.2*, van het Europees Referentiekader voor Talen tot 30 juni 2024.

In bijlage 6 bij het ontwerp (‘Modelformulier om een bestuurderspas aan te vragen als vermeld in artikel 19’) wordt bij de bij te voegen bewijsstukken onder meer vermeld “[e]n bewijs dat u beschikt over een minimale kennis van het Nederlands, gelijk aan het niveau B1, *richtgraad 2.1 en 2.2*, van het Europees Referentiekader voor Talen”.

6.2. Uit de aanhef van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 kan worden opgemaakt dat met de toevoeging “richtgraad 2” in het vereiste dat een bestuurder moet beschikken over een minimale kennis van het Nederlands op het niveau B1 van het Europees Referentiekader voor Talen werd beoogd dat vereiste te versoepelen “omdat de opgelegde taalvereiste B1 in de praktijk te hoog ligt voor een belangrijk gedeelte van de doelgroep (huidige en potentiële bestuurders)”.

Te dien aanzien moet evenwel worden opgemerkt dat het Europees Referentiekader voor Talen wel een opdeling in niveaus kent (A1, A2, B1, B2, C1 en C2), maar niet in richtgraden. Het lijkt om een aan de Vlaamse overheid eigen opdeling te gaan, waarvan niet volledig duidelijk is waar die wordt geregeld.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt hieromtrent onder meer het volgende gesteld:

“Voor wat betreft de kennis van het Nederlands wordt in voorliggend besluit geopteerd voor een taalvereiste op het niveau B1- (2.2, door het volwassenenonderwijs gecertificeerd als T[h]reshold/richtgraad 1 en T[h]reshold/richtgraad 2). Dit vereist een cursus van 240 lesuren (120 lesuren voor het onderdeel mondeling en 120 lesuren voor het onderdeel schriftelijk) voor een gemiddelde leerder in het volwassenenonderwijs om van niveau A2 naar niveau B1- te komen. Het verschil met niveau B1 ligt voornamelijk op tekstkenmerken en de syntaxis. Men beheerst het maken van volzinnen en heeft de woordenschat die overeenkomt met een niveau B1, maar met het formuleren van bijzinnen heeft men het moeilijker.”

Daarop volgt een tabel waar evenwel geen gewag wordt gemaakt van een richtgraad, laat staan van een richtgraad 2. Er wordt wel gewag gemaakt van een “T[h]reshold 1” en een “T[h]reshold 2”, met de vermelding “2.1-120u” en “2.2-120u” maar in die tabel situeren die zich ter hoogte van het niveau A2 van het Europees Referentiekader voor Talen, of alleszins onder het niveau B1. Voorts wordt in die tabel gewag gemaakt van “Niveau 2.2 (universiteit: niveau 2 / CVO: T[h]reshold 2)” maar het is niet duidelijk waarop dat slaat.

In de nota aan de Vlaamse Regering wordt daar nog het volgende aan toegevoegd:

“Voor de opleiding en de attestering wordt gebruik gemaakt van de huidige aanbieders, o.a. de Centra voor Basiseducatie, de Centra voor Volwassenenonderwijs ... Een opleiding van niveau Waystage (A2 of 1.2) naar T[h]reshold/richtgraad 1 en T[h]reshold/richtgraad 2 (B1- of 2.2) zal voor een gemiddelde cursist ongeveer 240 lesuren in beslag nemen.”

Aldus wordt gegoocheld met steeds wisselende cijfers (2, 2.1, 2.2 ...) en een verschillende terminologie (richtgraad, niveau, threshold, ...) die het volkomen onduidelijk maken wat het vereiste minimale niveau van het Nederlands precies is en hoe een bestuurder kan nagaan wat van hem wordt verwacht. Die onduidelijkheid vertaalt zich verder in het ontwerp vermits in de artikelen 26, 3°, en 27, 5°, gewag wordt gemaakt van richtgraad 2, terwijl in artikel 64 en in bijlage 6 richtgraad 2.1 en richtgraad 2.2 wordt vermeld.

Het ontwerp moet op dit punt dan ook worden aangepast. Minstens moet in de artikelen 26, 3°, 27, 5°, en 64 van het ontwerp en in bijlage 6 erbij naar een en dezelfde richtgraad worden verwezen (hetzij “richtgraad 2”, hetzij “richtgra[den] 2.1 en 2.2”) en worden opgehelderd waar een bestuurder kan nagaan welk niveau van taalbeheersing daarmee overeenstemt.

Artikel 65

7.1. Uit artikel 65 van het ontwerp vloeit voort dat het te nemen besluit uitwerking heeft met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020, met uitzondering van de artikelen 19 tot 30, die uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2020, artikel 33, § 3, tweede lid, dat uitwerking heeft met ingang van 1 november 2020 en artikel 26, 3°, dat uitwerking heeft met ingang van 31 december 2020.

7.2. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7.3. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt de terugwerkende kracht die aan het te nemen besluit wordt verleend uitgebreid verantwoord. Zo wordt onder meer het volgende gesteld:

“De terugwerkende kracht kan worden verantwoord omwille van de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, met name het creëren van rechtszekerheid en de goede werking en continuïteit van de openbare dienst. Met name dient verzekerd te worden dat ook voor het verleden een volledig juridisch kader bestaat waarbinnen de diensten voor het individueel bezoldigd personenvervoer geëxploiteerd dienen te worden en dat er duidelijkheid is binnen welk juridisch kader vergunningen, machtigingen en bestuurderspassen die door gemeenten uitgereikt werden op basis van het vernietigde BVR van 8 november 2019 en na het vernietigingsarrest van de Raad van State. Voor zowel de gebruikers van het individueel bezoldigd personen vervoer, de aanbieders als de gemeenten, die instaan voor de machtigingen, vergunningen en bestuurderspassen, dient zowel ten aanzien van de machtigingen, vergunningen en bestuurderspassen, het rechtskader waarbinnen gewerkt wordt, als voor de handhaving (incl. de reeds vastgestelde inbreuken op het BVR) een duidelijk juridisch kader te bestaan. Op datum van 16 maart 2023 zijn dat 1418 vergunningen, 318 machtigingen en 10 923 bestuurderspassen die toegekend zijn op basis van het vernietigde besluit. Ook na het vernietigingsarrest werden nog vergunningen, machtigingen en bestuurderspassen uitgereikt door de gemeenten op grond van het decreet van 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer.

De retroactieve kracht van het besluit komt ook volledig tegemoet aan het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van de Raad van State vermits deze tot stand zal komen na raadpleging van een toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 36, lid 4 AVG. De retroactiviteit beoogt dan ook op geen enkele wijze in te grijpen of hangende rechtsgedingen of de uitkomst ervan te beïnvloeden, maar beoogt daarentegen net optimaal gevolg te geven aan het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad van State. Dit blijkt overigens ook uit het feit dat de besluiten tot wijziging van het BVR van 8 november 2019 (BVR 18 september 2020; BVR van 22 april 2022 en BVR van 3 juni 2022) waartegen nog vernietigingsberoepen hangende zijn en die met eenzelfde gebrek kampen, ingetrokken worden en dus retroactief uit de rechtsorde gehaald worden.

De terugwerkende kracht doet verder ook op geen enkele wijze afbreuk aan onherroepelijk vastgestelde rechten.

Zonder retroactiviteit van het besluit zou enkel teruggevallen kunnen worden op het decreet van 29 maart 2019 betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer dat in werking is getreden op 1 januari 2020 en dus rechtskracht heeft. Dit decreet bevat evenwel niet alle regels, zodat een hierop geënt uitvoeringsbesluit noodzakelijk is om de kwaliteit van de dienstverlening te verzekeren. Het is daarbij niet mogelijk om terug te vallen op het oude besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 dat ingevolge het vernietigingsarrest van de Raad van State is komen te herleven vermits dit vertrekt van een andere filosofie en andere types van vergunningen. Hierin is zelfs geen sprake van de machtigingen en bestuurderspassen die zijn opgenomen in het decreet van 29 maart 2019.

Het decreet van 29 maart 2019 is volledig opgebouwd rond de vergunningen, machtigingen en bestuurderspassen en bevat regels ten aanzien van elk van hen. Het is daarbij operationeel niet mogelijk om terug te vallen op de oude regelgeving vermits deze uitgaat van een totaal andere filosofie en indeling in het types van vergunningen. Het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer maakt een einde aan de opdeling in de vergunning voor het exploiteren van een taxidienst (taxivergunning) en de vergunning voor het exploiteren van een dienst voor het verhuren van voertuigen met bestuurder (VVB). Het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer voert één algemene vergunning in voor het exploiteren van individueel bezoldigd personenvervoer met vier specifieke vormen (straattaxi, standplaatstaxi, ceremonieel vervoer en OV-taxi). De regels uit de oude regelgeving zijn dus niet toepasbaar op het nieuwe rechtskader dat bestaat uit vergunningen, machtigingen en bestuurderspassen. Waar de exploitatievoorwaarden eerder summier zijn beschreven in het besluit van 18 juli 2003 van het Vlaamse Gewest betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder (Taxi- en VVB-Besluit) en daardoor vaak noodgedwongen verankerd worden in gemeentelijke reglementen, werd met een meer concrete uitwerking in het vernietigde besluit de uniformiteit over heel Vlaanderen beter bewaakt. Vele gemeenten hebben hun reglementen op dat vlak reeds aangepast teneinde deze aan te passen aan de systematiek en de inhoud van het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer en het vernietigde besluit. De exploitatievoorwaarden verschillen per categorie – namelijk straattaxi, standplaatstaxi, ceremonieel vervoer en OV-taxi – en staan hierbij in verhouding tot de doelstellingen van de regulering (kwaliteit, betaalbaarheid, veiligheid). De voorwaarden hebben betrekking op de exploitant, de bestuurder, het voertuig, de dienst en de ritten en de dienstverlening tegenover de klanten en de vervoerde personen. Het belang van technologie-neutraliteit en de toegang tot de markt van nieuwe spelers, wordt verder vertaald in de bepalingen inzake de vereiste apparatuur of de vorm van de te verschaffen gegevens. Alternatieven voor de ‘klassieke’ taxameter dienen van een evenwaardig niveau te zijn, met het oog op een correcte dienstverlening, een beveiligde registratie van gegevens en een efficiënte controle en handhaving.

Het niet opvangen van het juridisch vacuüm zou dan ook tot een grote en aanzienlijke rechtsonzekerheid leiden en de kwaliteit van de dienstverlening ernstig in gevaar brengen.”

7.4. Gelet op die verantwoording kan, onder voorbehoud van wat volgt, in beginsel worden aangenomen dat de terugwerkende kracht is verantwoord voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur. Daarbij moet rekening worden gehouden met het gegeven dat de stellers van het ontwerp beogen een schending van het Europees Unierecht te verhelpen en dat zij zich hebben gedragen naar de rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, vermits over het thans voorliggende ontwerp het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd gevraagd. Het ontwerp doet evenmin rechtsonzekerheid ontstaan, vermits het geen nieuwe bepalingen bevat in vergelijking met die welke in het besluit van de Vlaamse Regering van

8 november 2019, zoals gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022, voorkwamen.⁷

7.5. Evenwel moet artikel 59 en bijlage 10 van het te nemen besluit worden uitgezonderd van de terugwerkende kracht. Luidens artikel 59 worden de lijst van inbreuken op de bepalingen van het decreet van 29 maart 2019 ‘betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer’ of van het te nemen besluit, en de daaraan gekoppelde onmiddellijk te innen som, vermeld in de tabel die is opgenomen in bijlage 10 bij het ontwerp. Die bijlage bevat de boetetabel “als vermeld in artikel 58 (lees: ‘59’)”. Het gaat derhalve om strafbepalingen in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Die verdragsbepaling verbiedt echter de retroactieve toepassing van de strafwet wanneer dit in het nadeel van de betrokkene is.⁸

7.6. Voorts is het niet nodig om terugwerkende kracht te verlenen aan artikel 63 van het te nemen besluit, dat strekt tot *de intrekking* van de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022. Die intrekking heeft sowieso tot gevolg dat de voormelde besluiten van de Vlaamse Regering met terugwerkende kracht worden afgeschaft, zodat ze geacht worden nooit te hebben bestaan en nooit uitwerking te hebben gehad.

Meer nog, door uitwerking te geven aan dat artikel 63 met ingang van 1 januari 2020, zou die bepaling uitwerking hebben vóór de besluiten zijn genomen die ze geacht wordt in te trekken, wat onwerkzaam is.

Bijgevolg moet ook artikel 63 van het te nemen besluit worden uitgezonderd van de terugwerkende kracht.

7.7. Tenslotte moet worden vastgesteld dat de terugwerkende kracht waarin artikel 65 van het ontwerp voorziet, is afgestemd op de regeling van de inwerkingtreding van het besluit van 8 november 2019. Uit de artikelen 62 tot 64 van dat besluit vloeit immers voort dat het in werking is getreden op 1 januari 2020, met uitzondering van de artikelen 19 tot 30, die in werking zijn getreden op 1 juli 2020, en artikel 32, § 3, tweede lid, dat in werking is getreden op 1 november 2020. Er is evenwel geen rekening gehouden met de regeling van de inwerkingtreding van de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022, en van de wijzigingen die die besluiten hebben aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019.⁹

⁷ Zie *mutatis mutandis* GwH 4 maart 2008, nr. 41/2008, B.7.1 tot B.7.3; GwH 15 januari 2009, nr. 6/2009, B.3.3 tot B.3.8; GwH 18 november 2010, nr. 131/2010, B.5.7 en B.5.8.

⁸ De overige artikelen van titel 3 van het ontwerp betreffen, in weerwil van het opschrift (‘Strafbepalingen’) van die titel, daarentegen de aanwijzing van personen die toezicht houden op de naleving van het decreet van 29 maart 2019 en de uitvoeringsbesluiten ervan, en praktische regels betreffende de onmiddellijk te innen sommen. Die bepalingen kunnen derhalve niet als strafbepalingen worden beschouwd in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

⁹ De inwerkingtredingsregeling voor artikel 26, 3°, van het te nemen besluit stemt overeen met hetgeen is bepaald in artikel 40 van het ministerieel besluit van 24 maart 2020 ‘houdende noodmaatregelen inzake mobiliteit en openbare werken’.

Zo is het besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2020 in werking getreden op 1 november 2020,¹⁰ is het besluit van de Vlaamse Regering van 22 april 2022 in werking getreden op 10 juli 2022 en is het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 in werking getreden op 20 juni 2022. De wijzigingen die die besluiten hebben aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 zijn respectievelijk op dezelfde data in werking getreden.

Ofschoon de continuïteit of de goede werking van het bestuur kan verantwoorden dat de bepalingen van het ontwerp die overeenstemmen met die van het oorspronkelijk besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 met terugwerkende kracht uitwerking hebben tot op de datum waarop dat oorspronkelijke besluit in werking is getreden,¹¹ geldt hetzelfde niet voor de bepalingen van het ontwerp die overeenstemmen met de latere wijzigingen van dat besluit bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022. Dat zou immers betekenen dat die wijzigingen vroeger uitwerking zouden hebben dan wat in die besluiten is bepaald.

Die (ruimere) terugwerkende kracht tot, in beginsel, 1 januari 2020, in plaats van tot de datum van inwerkingtreding van de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022, zou enkel kunnen worden aanvaard als de wijzigingen waarin de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022 hebben voorzien voordelen toekennen. Dat zou het geval zijn wanneer ze de vereisten van het oorspronkelijke besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2020 versoepelen. Dat lijkt bijvoorbeeld het geval te zijn voor de door het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2022 aangebrachte wijzigingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019, aangezien die wijzigingen een versoepeling inhouden van het taalkennisvereiste.

Binnen de korte termijn waarin dit advies moet worden gegeven, heeft de Raad van State evenwel niet voor alle bepalingen van de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022 kunnen nagaan of ze een voordeel toekennen.

In zoverre dat niet het geval is, moet de terugwerkende kracht van de door die besluiten aangebrachte wijzigingen worden beperkt tot de datum van inwerkingtreding van die besluiten. Daartoe zou voor die bepalingen in het thans voorliggende ontwerp moeten worden teruggekeerd naar de oorspronkelijke tekst van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 november 2019 en zou daarnaast in een afzonderlijk besluit¹² moeten worden voorzien dat in het thans voorliggende ontwerp dezelfde wijzigingen aanbrengt als die waarin de besluiten van de Vlaamse Regering van 18 september 2020, van 22 april 2022 en van 3 juni 2022 hebben voorzien. Die wijzigingen zouden dan met terugwerkende kracht respectievelijk uitwerking hebben op 1

¹⁰ Met uitzondering van artikel 10 ervan, dat in werking is getreden op 1 juli 2020.

¹¹ Zijnde in beginsel 1 januari 2020.

¹² Ofschoon formeel-juridisch die wijzigingen ook in het thans voorliggende ontwerp zouden kunnen worden ingevoegd, heeft de Raad van State eerder reeds opgemerkt dat een dergelijk “zelfwijzigend besluit” erg ontransparant is en tot verwarring aanleiding kan geven: zie adv.RvS 63.351/3 van 22 mei 2018 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de accreditatie van de centra van fase I’, opmerking 6.

november 2020, 10 juli 2022 of 20 juni 2022. In dat geval kan artikel 63 van het ontwerp (de intrekkingbepaling) beter worden overgeheveld naar dat wijzigingsbesluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE