

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 256.171 van 30 maart 2023

in de zaak A. 230.072/IX-9677

In zake:

1. de NV TAXIS AUTOLUX
2. de NV DEURNESE TAXIMAATSCHAPPIJ
3. de BVBA TAXI JULIEN
4. de CVOA RUPEL TAXI
5. Francisco IZQUIERDO
6. Hayri SEZER
7. Marc VAN RANSBEECK
8. Sabrina GASPAR
9. de VZW NATIONALE GROEPERING VAN
ONDERNEMINGEN MET TAXI - EN
LOCATIEVOERTUIGEN MET CHAUFFEUR.
10. het SOCIAAL FONDS VOOR DE
TAXIONDERNEMINGEN EN DE DIENSTEN VOOR
VERHUUR VAN VOERTUIGEN MET CHAUFFEUR
11. de VAKBOND ACV - TRANSPORT EN
COMMUNICATIE
12. de VAKBOND BELGISCHE TRANSPORTBOND (BTB)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten France Vlassembrouck en Yassine Laghmiche
kantoor houdend te 1000 Brussel
Koningsstraat 145
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen Vanpraet
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 januari 2020, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 8 november 2019

‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’ (BS 26 november 2019).

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 Frédéric Vanneste heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

Eerste auditeur Frédéric Vanneste heeft een verslag opgesteld met toepassing van artikel 14^{ter} van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 maart 2023.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat France Vlassembrouck, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frédéric Vanneste 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. Strekking van het bestreden besluit

3. Het bestreden besluit geeft uitvoering aan het decreet van 29 maart 2019 ‘betreffende het individueel bezoldigd personenvervoer’ (“het decreet”). Het bevat onder meer regels over de aanvraag, de stopzetting en de schorsing van de vergunning voor de exploitatie van diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer en over de exploitatie van zulke diensten.

IV. Pleitnota

4.1. Met het oog op de terechtzitting heeft de verwerende partij enkele dagen vóór de terechtzitting aan de Raad van State een pleitnota bezorgd.

Op de terechtzitting verzetten de verzoekers zich tegen de “neerlegging” van die nota.

4.2. De procedureregeling voorziet niet in de neerlegging van een pleitnota, zodat de Raad van State de nota van de verwerende partij dan ook niet als een processtuk in zijn beoordeling moet betrekken.

Wel is het de partijen toegestaan om nieuwe gegevens die een invloed kunnen hebben op de ontvankelijkheid of de gegrondheid van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. In zoverre de door de verwerende partij neergelegde pleitnota ingaat op de mogelijke weerslag van het recente arrest nr. 26/2023 van het Grondwettelijk Hof van 16 februari 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.026) op de ontvankelijkheid of de gegrondheid van het beroep, mag ze bij de zaak worden betrokken.

Voor zover de pleitnota ook beoogt in te gaan op “de beoordeling van de vordering om de gevolgen te handhaven”, is ze als processtuk niet ontvankelijk. Het staat aan de verwerende partij haar gemotiveerd verzoek om toepassing van artikel 14^{ter} RvS-Wet uiterlijk in haar laatste memorie aan de Raad van State voor te leggen. Maakt zij die keuze, dan moet zij ermee rekening houden dat de procedureregeling haar niet de mogelijkheid biedt om nog schriftelijk te reageren op de beoordeling van haar verzoek in het aanvullend verslag van het auditoraat. Indien de verwerende partij dat graag had gedaan, dan lag het op haar weg om het verzoek in de memorie van antwoord te formuleren, zodat het auditoraat erover standpunt had kunnen innemen in het auditoraatsverslag dat aan de wisseling van de laatste memories voorafgaat.

Evenwel, gezien als de neerslag van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, kan de pleitnota bijdragen tot het begrijpen van de uiteenzetting en kan het de behandeling van de zaak ter terechtzitting bespoedigen. Vanuit dat oogpunt en met die beperkte waarde, wordt de pleitnota in die mate als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

5. De tiende, de elfde en de twaalfde verzoeker zijn feitelijke verenigingen die niet aantonen welke van hun prerogatieven geschonden zijn door de verwerende partij ingevolge het aannemen van het bestreden besluit.

De hieraan ontleende exceptie van onontvankelijkheid, opgeworpen door de verwerende partij en bijgevallen in het auditoraatsverslag, wordt door de verzoekers niet meer weersproken in hun laatste memorie. Ze wordt door de Raad van State bijgevallen.

Het beroep is niet ontvankelijk bij gebrek aan procesbekwaamheid, wat deze partijen betreft.

Hierna wordt met “de verzoekers” enkel nog gerefereerd aan de overige verzoekers.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

6. Het eerste middel is genomen “uit de schending van artikel 36, lid 4 van de 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’, of AVG] gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c) van deze Verordening, en van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit [‘GBA-wet’], en in het bijzonder de artikelen 3 t.e.m. 5”, omdat de federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) niet is geraadpleegd.

De verzoekers stellen “dat dergelijk advies een formaliteit van substantiële aard, en zelfs van openbare orde is”. Zij merken op dat deze grief “des te meer” gegrond is, nu de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies over het ontworpen besluit al de aandacht heeft gevestigd op de verplichting om het advies van de GBA in te winnen. De verwerende partij heeft hieraan evenwel geen gevolg gegeven.

7.1. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat “Titel 2 ‘Diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer’, Hoofdstuk 5 ‘Gegevens’ (artikelen 54 en 55 van het bestreden besluit)” betrekking heeft op “de gegevens”, zodat ervan moet worden uitgegaan dat het middel gericht is tegen de artikelen 54 en 55 van het bestreden besluit en het voorwerp ook hiertoe beperkt is.

7.2. Vervolgens betwist de verwerende partij het belang van de verzoekers bij het middel. Zij worden immers op geen enkele manier rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bepalingen van het bestreden besluit die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. De verwerende partij betoogt:

“In de uiteenzetting van hun belang bij de procedure [...] voeren de verzoekende partijen aan dat zij persoonlijk, rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door het bestreden besluit omwille van de voorwaarden die hen worden opgelegd en meer in het bijzonder (1) de taalvereisten die het bestreden besluit oplegt aan de bestuurders; (2) de ecoscore die wordt vereist ten aanzien van sommige voertuigen en (3) de verplichting in hoofde van standplaatstaxi's om over een taximeter en over een taxilicht te beschikken.

Aangezien geen van de nadelen die ingeroepen worden bij de uiteenzetting van het belang verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens, hebben de verzoekende partijen geen belang bij het aanvoeren van het eerste middel. Wanneer een verzoekende partij in haar verzoekschrift zelf haar belang uiteenzet, trekt zij zelf grenzen aan het debat, met name ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep en van de annulatiemiddelen en ten aanzien van het recht van verdediging van de verwerende partij.^[...]

De verzoekende partijen geven in het verzoekschrift ook nergens aan op welke wijze zij benadeeld worden door de ingeroepen onwettigheid inzake het niet inwinnen van het advies. Zo geven de verzoekende partijen niet aan – en voeren ze ook niet aan – dat het bestreden besluit strijdig zou zijn met inhoudelijke regels inzake de bescherming en verwerking van persoonsgegevens en op welke punten het niet inwinnen van het advies van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit hen concreet zou benadelen.”

Volgens de verwerende partij is daarenboven het normdoel bereikt, aangezien de Vlaamse toezichtcommissie op 3 juli 2019 advies heeft gegeven over het bestreden besluit.

De verzoekers zetten tot slot niet uiteen hoe de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, en in het bijzonder de artikelen 3 tot 5 daarvan, geschonden zouden zijn door het bestreden besluit. In de mate dat het middel een schending van die bepalingen aanvoert, is het dan ook onontvankelijk.

7.3. Ten gronde trekt de verwerende partij in twijfel dat het inwinnen van het advies een substantiële vormvereiste is, omdat uit geen enkele bepaling volgt dat het advies is voorgeschreven op straffe van nietigheid.

Zij wijst er voorts op dat aan de adviesverplichting is voldaan omdat de Vlaamse toezichtcommissie op 3 juli 2019 advies 2019/17 heeft verleend. Die autoriteit is opgericht bij artikel 10/1, § 1, van het decreet van 18 juli 2008 ‘betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer’, waarmee de decreetgever uitvoering heeft gegeven aan de AVG. Uit de aangevoerde bepalingen van de AVG volgt niet dat de federale Gegevensbeschermingsautoriteit dan ook nog advies moet geven. Het valt aan de nationale lidstaten toe om te bepalen welke overheidsinstanties als toezichthoudende autoriteit optreden.

De verwerende partij verwijst vervolgens naar de nota aan de Vlaamse regering in het kader van de definitieve goedkeuring van het bestreden besluit. Hierin wordt als volgt gemotiveerd waarom het inwinnen van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet vereist was om het bestreden besluit aan te nemen:

“De Raad van State merkt in randnummer 5. op dat er niet voldaan is aan een essentiële vormvereiste, namelijk het advies inwinnen van de Gegevensbeschermingsautoriteit over dit ontwerp van uitvoeringsbesluit. Volgens de Raad van State voorziet artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, 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.

Inmiddels werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens opgericht. De Vlaamse toezichtcommissie (VTC) is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties,

verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Sinds de bekendmaking van de aanstelling van de leden van de VTC door de Vlaamse Regering in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2019, is de VTC ingevolge artikel 10/4, §1, van voornoemd decreet bevoegd om hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken omtrent elke aangelegenheid met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens. Er moet aldus worden vastgesteld dat er in dit geval een advies is waarbij het ontwerp is getoetst aan de AVG.”

Het advies van de Vlaamse toezichtcommissie fungeert als advies van de toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 36, lid 4, AVG.

7.4. De vraag is dus niet, aldus de verwerende partij, of de algemene verordening gegevensbescherming geschonden is, maar wel welke instantie in België bevoegd 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.

In het kader van die discussie is de verwerende partij van oordeel dat het toezicht op de naleving van deze algemene regels niet behoort tot de federale kaderbevoegdheid inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar een instrumentele bevoegdheid is van de gemeenschappen en gewesten om, elk wat hen betreft, het toezicht te regelen op de naleving van de algemene federale regels bij de uitoefening van de eigen materiële bevoegdheden. Uit artikel 22, tweede lid, van de Grondwet volgt immers dat het aan de federale wetgever en aan de gemeenschaps- en gewestwetgevers (“de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel”) toevalt om, ieder binnen hun eigen bevoegdheid, het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven te “waarborgen”. Het toezicht op de naleving van de inhoudelijke voorwaarden voor de uitwisseling van persoonsgegevens vormt een dergelijke waarborg, zodat de deelstaten en de federale overheid bevoegd zijn om, elk wat hen betreft, de naleving ervan te waarborgen bij de uitoefening van de eigen materiële bevoegdheden.

De federale kaderbevoegdheid om de minimumregels te bepalen bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de Grondwet moet beperkend worden geïnterpreteerd en heeft enkel betrekking op de regels die bepalen onder welke algemene voorwaarden het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens beperkt kan worden. Ze heeft aldus geen betrekking op het waarborgen van de regels en heeft dus geen betrekking op het toezicht op de naleving hiervan.

Om die reden is de verwerende partij van oordeel dat het advies door de toezichthoudende autoriteit verleend dient te worden door de federale of de gewestelijke instantie naargelang de materiële bevoegdheid waarop het onderwerp van de geregelde materie betrekking heeft – net zoals dit het geval is bij vele andere adviezen die ingewonnen moeten worden bij de totstandkoming van de regelgeving. Indien het om Vlaamse regelgeving gaat is de Vlaamse toezichtinstantie bijgevolg bevoegd en is de federale toezichtinstantie niet bevoegd. De Vlaamse toezichtinstantie houdt in dat geval toezicht op de naleving van alle regelgeving inzake de verwerking van persoonsgegevens, zo ook op de regels uit de AVG.

8.1. Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft, betoogt de verwerende partij in haar laatste memorie dat de verzoekers een stelplicht hebben om in het inleidend verzoekschrift bij de toelichting van het middel aan te tonen welke van de bestreden bepalingen de “verwerking” van persoonsgegevens betreffen wanneer zij een schending van artikel 36, lid 4, AVG aanvoeren omdat de toezichthoudende autoriteit niet werd geraadpleegd. De verwerende partij stelt vast dat de verzoekers hebben nagelaten om dit aan te geven; ook in de memorie van wederantwoord hebben zij dit niet verduidelijkt. Op zijn minst dient vastgesteld te worden dat het middel enkel kan worden geacht gericht te zijn tegen hoofdstuk 5 ‘Gegevens’ van titel 2 ‘Diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer’, vermits uit de titel blijkt dat deze betrekking hebben op de verwerking van gegevens.

De verwerende partij werpt op dat de verzoekers – ook de verzoekers die natuurlijke personen zijn – het besluit niet bestrijden om hun belangen als “betrokkene” in de zin van artikel 4, 1), AVG wiens persoonsgegevens verwerkt worden, te beschermen. Uit hun uiteenzetting blijkt dat de verzoekers menen geraakt te worden door het bestreden besluit omwille van de voorwaarden die hen worden opgelegd en meer in het bijzonder (1) de taalvereisten die het bestreden besluit oplegt aan de bestuurders; (2) de ecoscore die wordt vereist ten aanzien van sommige voertuigen en (3) de verplichting in hoofde van standplaatstaxi’s om over een taximeter en over een taxilicht te beschikken. Het belang dat de verzoekers als taxi-exploitanten en taxibestuurders – natuurlijke personen nastreven, is gericht op de bescherming van hun beroepsbelangen en niet op de bescherming van hun persoonsgegevens als “betrokkene” in de zin van overweging 96 AVG en artikel 4, 1), AVG. Aangezien geen van de nadelen die ingeroepen worden bij de uiteenzetting van het belang verband houdt met de verwerking van persoonsgegevens, hebben de verzoekers geen belang bij het aanvoeren van het eerste middel. Zij maken aldus oneigenlijk gebruik van een vermeende schending die beoogt de verwerking van persoonsgegevens te beschermen, om andere belangen – hun belang als exploitant en taxichauffeur – te vrijwaren.

Zo de verzoekers zouden argumenteren dat zij als gevolg van het annulatiemiddel en de eruit voortvloeiende vernietiging van het besluit opnieuw een kans zouden krijgen dat hun situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, dient erop gewezen te worden dat dit *in casu* niet opgaat vermits het gebeurlijk inwinnen van het advies van de federale GBA na een vernietiging, geen impact heeft op de bepalingen inzake de taalvereisten, de ecoscore en de verplichtingen inzake de taximeter en het taxilicht uit het bestreden besluit die verzoekers viseren. Dat de overheid na een vernietiging een nieuwe beslissing kan of moet nemen en daarbij een andere beslissing zou kunnen nemen op punten die vreemd zijn aan het ingeroepen middel, betekent niet dat de verzoekers een belang hebben bij dat middel.

De verwerende partij wijst erop dat de verzoekers niet in het minst aantonen – laat staan aannemelijk maken – dat zij persoonlijk worden geraakt door het feit dat het advies van de toezichthoudende autoriteit onterecht niet zou zijn ingewonnen. Zij geven evenmin aan op welke punten de gegevensverwerking waarop het bestreden besluit betrekking heeft, inhoudelijk onrechtmatig zou zijn in het licht van de principes die door de AVG vooropgesteld worden.

Zij herhaalt met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel dat het normdoel hoe dan ook is bereikt door het raadplegen van de Vlaamse toezichtcommissie.

8.2. Ten gronde blijft de verwerende partij erbij dat een dubbele raadplegingsplicht op geen enkele wijze afgeleid kan worden uit artikel 36, lid 4, AVG. Zij herneemt *grosso modo* haar argumentatie, uiteengezet in de memorie van antwoord.

De verwerende partij ziet steun voor haar zienswijze in 's Raads arrest nr. 249.405 van 6 januari 2021. In dat arrest heeft de Raad, impliciet maar zeker, de stelling verworpen dat het advies van de GBA ingewonnen diende te worden. Zij wijst ook op een auditorsverslag in een zaak, bekend onder rolnummer 233.730/VII-41.127, waarin te lezen valt dat de bevoegdheid van de Vlaamse toezichtcommissie, gelet op het exclusiviteitsbeginsel, de bevoegdheid van de GBA uitsluit. Een dubbele raadpleging van de GBA boven op de Vlaamse toezichtcommissie over een identiek onderwerp staat haaks op het exclusiviteitsbeginsel dat een basisbeginsel is van de bevoegdheidsverdeling en is bovendien niet efficiënt en weinig werkbaar.

De verwerende partij leest in de artikelen 4 en 23 van de GBA-wet voor de gemeenschappen en de gewesten wel de mogelijkheid, maar niet de verplichting om bij de GBA advies in te winnen.

De dubbele adviesverplichting zou volgens de verwerende partij ook in strijd zijn met artikel 36, lid 4, AVG, dat aan “de toezichthoudende autoriteit” in het enkelvoud refereert.

8.3. In ondergeschikte orde vraagt de verwerende partij dat de volgende prejudiciële vraag gesteld zou worden aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de gegevensbeschermingsautoriteit (en de artikelen 4, 23, 24, 25 en 26 in het bijzonder), de bevoegdheidverdelende regels (en artikel 22 van de Grondwet in het bijzonder), wanneer deze wet zo geïnterpreteerd wordt dat hieruit de verplichting volgt voor de decreetgever en de Vlaamse Regering om in toepassing van artikel 36, lid 4 van de Verordening 2016/979 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 (AVR), om verplicht de federale Gegevensbeschermingsautoriteit te raadplegen bij het opstellen van een wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking?”

8.4. Nadat zij kennisnam van arrest 26/2023 van het Grondwettelijk Hof van 16 februari 2023, voegt de verwerende partij aan haar verweer nog het volgende toe.

Het Grondwettelijk Hof heeft de zienswijze van de verwerende partij op het vlak van de bevoegdheidverdelende regels bijgetreden. Uit dit arrest volgt dat wanneer het Vlaamse Gewest het advies van de VTC inwint, het Vlaamse Gewest krachtens de bevoegdheidverdelende regels niet gehouden is tevens de GBA te raadplegen. Vermits in het eerste middel wordt aangevoerd dat het middel gegrond is “doordat de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit geraadpleegd moest worden”, is het middel aldus ongegrond.

De door het Grondwettelijk Hof in zijn overwegingen B.30.5 – B.30.10 weliswaar vastgestelde schending kan niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden omdat het om een schending gaat die niet aangevoerd

wordt in het verzoekschrift in de voorliggende procedure. Het door de verzoekers aangevoerde middel was beperkt tot de kritiek dat het advies van de GBA vereist was omdat enkel de federale overheid bevoegd is om toezicht te houden op de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens waarvoor de federale overheid bevoegd is. Daarbij werd door de verzoekers nooit de kritiek aangevoerd – en werd bijgevolg ook nooit een debat gevoerd – of de VTC is aangemeld en of de lidstaat België wettelijke bepalingen heeft vastgesteld inzake het coherentiemechanisme in de zin van artikel 51, leden 3 en 4, AVG. Door de manier waarop de verzoekers hun middel uiteenzetten, trekken zij de grenzen van het debat, met name ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep en van de annulatiemiddelen en ten aanzien van het recht van verdediging van de verwerende partij.

In ondergeschikte orde betoogt de verwerende partij “dat het gegrond verklaren van dit middel nooit tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden”. Wat het Grondwettelijk Hof in aanmerking heeft genomen, “betreft geen inbreuk op materiële regels van het recht van de Europese Unie, maar een loutere inbreuk op een procedurele verplichting die kan worden geregulariseerd”. De verzoekers hebben geen belang om de vernietiging te verkrijgen op grond van een dergelijke procedurele schending van het Europees recht. Zij worden op geen enkele wijze benadeeld door een dergelijke procedurele schending. De uit artikel 51, leden 3 en 4, AVG voortvloeiende verplichting dat de in België op grond van de interne bevoegdheidsverdeling ingestelde toezichthoudende autoriteiten moeten worden aangemeld bij de bevoegde instellingen van de Europese Unie en dat een procedure dient te worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleven, beoogt geenszins de belangen en rechten van de verzoekers te beschermen. Het gaat daarentegen om louter procedurele bepalingen die gericht zijn tot de lidstaten, zonder dat ze de rechten van burgers beschermen.

Ten slotte herhaalt de verwerende partij dat de verzoekers het eerste middel enkel aanvoeren om andere doelstellingen na te streven en dat door de raadpleging van de VTC het normdoel is bereikt.

Beoordeling

a. In het middel aangevoerde bepalingen

9.1. Artikel 36, lid 4, AVG luidt:

“De lidstaten raadplegen de toezichthoudende autoriteit 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.”

9.2. Artikel 57, lid 1, inleidende zin en c), AVG luidt:

“Onverminderd andere uit hoofde van deze verordening vastgestelde taken, verricht elke toezichthoudende autoriteit op haar grondgebied de volgende taken:[...] zij verleent overeenkomstig het recht van de lidstaat, advies aan het nationale parlement, de regering, en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van verwerking.”

10. De artikelen 3 tot 5 van de GBA-wet luiden:

“Art. 3. Bij de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt een ‘Gegevensbeschermingsautoriteit’ opgericht.

Zij is de opvolger van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Zij bezit rechtspersoonlijkheid. Haar zetel is gevestigd in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Art. 4. § 1. De Gegevensbeschermingsautoriteit is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de grondbeginselen van de bescherming van de persoonsgegevens, in het kader van deze wet en van de wetten die bepalingen bevatten inzake de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens.

Onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen, van de Gemeenschaps- of Gewestparlementen, van het

Verenigd College of van de Verenigde Vergadering bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, oefent de Gegevensbeschermingsautoriteit deze opdracht uit op het grondgebied van het hele Koninkrijk, ongeacht welk nationaal recht op de betrokken verwerking van toepassing is.

§ 2. Het toezicht dat door deze wet wordt georganiseerd heeft geen betrekking op de verwerkingen door de hoven en rechtbanken alsook door het openbaar ministerie bij de uitoefening van hun gerechtelijke taken.

De Koning kan andere autoriteiten aanduiden voor zover zij persoonsgegevens verwerken in het kader van hun gerechtelijke taken.

De competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit voorzien door de Verordening 2016/79 worden, ten aanzien van de politiediensten in de zin van artikel 2, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie gestructureerd op twee niveaus, uitgeoefend door het Controleorgaan op de politionele informatie bedoeld in artikel 44/6, § 1, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

§ 3. Elke juridisch bindende beslissing van de Gegevensbeschermingsautoriteit wordt gedateerd, ondertekend en met redenen omkleed en vermeldt het rechtsmiddel dat tegen de beslissing kan worden ingesteld.

Art. 5. De Gegevensbeschermingsautoriteit voert haar opdrachten uitsluitend in het algemeen belang uit.

De leden van haar organen en haar personeelsleden zijn niet burgerlijk aansprakelijk voor hun beslissingen, handelingen of gedragingen in de uitoefening van de wettelijke opdrachten van de Gegevensbeschermingsautoriteit, behalve in de gevallen voorzien bij wet.”

b. Draagwijdte van het middel

11.1. De verwerende partij vergist zich, op te werpen dat het middel enkel gericht is tegen de artikelen 54 en 55 van het bestreden besluit “en het voorwerp hiertoe ook beperkt is”.

11.2. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt.

Naar het oordeel van de Raad is er geen reden om in de huidige zaak van dat beginsel af te wijken.

De verzoekers vragen zelf uitdrukkelijk de nietigverklaring van het bestreden besluit “in zijn geheel – rekening houdend met zijn ondeelbaarheid”.

11.3. Uit niets blijkt overigens dat de verzoekers het eerste middel enkel richten tegen de artikelen 54 en 55 van het bestreden besluit, noch is het zo dat enkel deze bepalingen betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

Gelet op de ruime omschrijving van de begrippen ‘persoonsgegevens’ en ‘verwerking’ in artikel 4, 1) en 2), AVG is het bijvoorbeeld duidelijk dat ook artikel 32 van het bestreden besluit betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens. Deze bepaling vereist dat in elk voertuig dat in dienst is, apparatuur aanwezig is waarmee de gegevens, vermeld in de artikelen 33 en 34, beveiligd kunnen worden geregistreerd, opgeslagen en geraadpleegd. Aangezien het onder meer de naam en voornaam van de bestuurder betreft, alsook het uur waarop de dienst van de bestuurder begint en de uren van de effectief genomen rustpauzes, lijdt het geen twijfel dat er sprake is van persoonsgegevens. Een ander voorbeeld is artikel 60 van het bestreden besluit dat een bewaartermijn oplegt voor alle documenten over de inning of de consignatie van een som. Zonder dat het nodig is om daarover definitief uitsluitsel te geven, kan ook alvast voor de artikelen 7, 9, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 33, 35, 42, 48 en 56 geargumenteed worden dat er sprake is van “verwerking van persoonsgegevens”.

c. Ontvankelijkheid van het middel

12.1. De verwerende partij betwist ook vergeefs het belang van de verzoekers bij het middel.

12.2. Het vereiste van een belang bij het middel in een annulatieberoep tegen een reglementair besluit, gaat niet zo ver dat de

vernietiging van het bestreden besluit aan de verzoekende partij een onmiddellijk tastbaar voordeel moet opleveren. De omstandigheid dat een verzoekende partij als gevolg van het annulatiemiddel en de eruit voortvloeiende vernietiging van het besluit opnieuw een kans zou verkrijgen dat haar situatie in een gunstiger zin wordt geregeld, volstaat om haar belang bij het middel te verantwoorden.

12.3. De Unierechtelijk voorgeschreven raadpleging “tijdens de voorbereiding van een wetgevings- of regelgevingsmaatregel houdende verwerking van persoonsgegevens” strekt ertoe “ervoor te zorgen dat de voorgenomen verwerking strookt met [de voornoemde] verordening, en met name om de risico’s daarvan voor betrokkenen te beperken” (overweging 96 AVG). De “betrokkenen” zijn de geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt (artikel 4, 1), AVG). De raadpleging van de toezichthoudende autoriteit op grond van artikel 36, lid 4, AVG is als vormvereiste dan ook niet louter in het belang van de bevoegde nationale wet- en regelgevers, maar ook – *in casu* – van die verzoekers die geïdentificeerd kunnen worden als natuurlijke personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt. Alvast die verzoekers – natuurlijke personen hebben er in beginsel dan ook belang bij om een schending van de verplichte voorafgaande raadpleging van de toezichthoudende autoriteit aan te voeren. Dat die verwerking van persoonsgegevens betrekking heeft op hun beroepsmatige handelen, doet niet anders besluiten.

12.4. Er is bovendien geen stelplicht voor een verzoekende partij om in het inleidend verzoekschrift haar belang – bij het beroep of bij een middel – uiteen te zetten. Dat kan in voorkomend geval wel worden verwacht wanneer haar een exceptie daaromtrent wordt tegengeworpen of wanneer haar daarom uitdrukkelijk wordt gevraagd standpunt in te nemen.

De verzoekers stellen in het inleidend verzoekschrift dat zij “zware investeringen moeten doen om het nieuwe juridische kader na te leven”. Zij voelen zich benadeeld door de hen opgelegde “vereisten voor de inrichting, de

uitrusting, de herkenbaarheid, de duurzaamheid met inbegrip van de milieuvriendelijkheid, de toegankelijkheid en het privégebruik van de voertuigen waarmee de diensten voor individueel bezoldigd personenvervoer worden verricht” en zij wijzen erop dat de niet-nakoming van de opgelegde verplichtingen hen blootstelt aan geldboetes, gevangenisstraf en verbeurdverklaring van hun voertuig. In de memorie van wederantwoord merken zij op, als reactie op de exceptie van de verwerende partij, dat “het [...] fundamenteel [is] dat het wettelijke kader rechtszekerheid biedt inzake persoonsgegevens”.

Welnu, zoals hiervóór *sub* 11.3 al is vastgesteld, hangen veel van de voormelde verplichtingen ook samen met de verwerking van persoonsgegevens. De waarborgen die de algemene verordening gegevensbescherming hen biedt op het vlak van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, mogen door exploitanten van taxiondernemingen en door taxi-bestuurders worden afgedwongen. Door in het eerste middel de schending ervan aan te voeren, beroepen de verzoekers – zowel de natuurlijke personen als de rechtspersonen – zich niet op een waarborg die uitsluitend in het leven is geroepen om belangen te beschermen die geheel vreemd zijn aan de belangen waarop zij zich mogen beroepen.

12.5. Noch de verwerende partij, noch de Raad van State kan ten slotte onweerlegbaar aannemen dat het bestreden besluit geen andere draagwijdte zou hebben gekregen, indien naast of in de plaats van het advies van de Vlaamse toezichtcommissie het advies van de GBA was verleend.

12.6. De verzoekers voeren in het middel aan dat de artikelen 3 tot 5 van de GBA-wet geschonden zijn, dat die wet in het Belgisch recht toepassing geeft aan de AVG en dat de GBA niet om advies is verzocht, zodat een “formaliteit van substantiële aard” niet is nageleefd. Het middel is duidelijk en het is ontvankelijk in de mate waarin het ook een schending van deze bepalingen aanvoert.

12.7. Het middel is ontvankelijk.

d. Gegrondheid van het middel

13. De verwerende partij betwist niet dat het bestreden besluit betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de algemene verordening gegevensbescherming. Artikel 36, lid 4, AVG schrijft voor dat de lidstaten de toezichthoudende autoriteit raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gesteunde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Dat dit voorschrift een verplichting tot raadpleging betreft, wordt bevestigd door de toelichting ervan in overweging 96 van de aanhef van de AVG.

14. Dat zulke verplichting tot raadpleging niet “op straffe van nietigheid” is opgelegd, neemt niet weg dat het een substantieel vormvoorschrift is. De verwerende partij verwacht het ene met het andere.

Het miskennen van een substantiële vorm kan slechts de nietigverklaring verantwoorden, indien de belanghebbende hierdoor in zijn rechten is geschaad en een nadeel heeft geleden. Hiervóór is evenwel al in zoverre het belang van de verzoekers aangenomen.

15. Niet wordt betwist dat noch de AVG, noch de bevoegdheidverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. Dat wordt in het bijzonder bevestigd in artikel 51, lid 1, AVG.

Evenmin betwist de verwerende partij, zoals het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld, dat de federale overheid bevoegd is om algemene regels te

stellen inzake de verwerking van persoonsgegevens (GwH nr. 50/2003, B.8.10 en nr. 51/2003, B.4.12, beide arresten van 30 april 2003):

“[...] uit artikel 22, eerste lid, van de Grondwet [vloeit] voort dat enkel de federale wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden het recht op de eerbiediging van het privé-leven en het gezinsleven kan worden beperkt, maar die bevoegdheid kan redelijkerwijze slechts betrekking hebben op de algemene beperkingen van dit recht, die van toepassing zijn op welke aangelegenheid ook.”

In het verlengde van die arresten heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de decreetgever “is gehouden door de algemene federale regelgeving die als minimumregeling geldt in welke aangelegenheid ook” (bv. GwH 19 januari 2005, nr. 16/2005, B.5.2; GwH 19 juli 2018, nr. 104/2018, B.22.3; GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, B.53.4; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.19.2).

De Raad van State sluit zich voor deze zaak bij die rechtspraak aan.

16. Zoals de verwerende partij correct opmerkt, rijst de vraag welke instantie vervolgens toezicht uitoefent op de naleving van die federaal vastgestelde algemene regels.

17. In zijn arrest nr. 26/2023 van 16 februari 2023 heeft het Grondwettelijk Hof op grond van de bevoegdheidverdelende regels geoordeeld dat “de gemeenschappen en de gewesten, ieder wat hem betreft, bevoegd [zijn] om een toezichthoudende instantie op te richten die belast is met het toezicht op de naleving van zowel de algemene federale regelgeving die als minimumregeling geldt in de aan gemeenschappen en de gewesten toegewezen aangelegenheden, als het toezicht op de naleving van de specifieke en aanvullende regels die zij uitvaardigen voor de verwerking van persoonsgegevens in de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn”. Bij gebreke daaraan, zo oordeelt het Grondwettelijk Hof, “wordt dat toezicht uitgeoefend door de federale Gegevensbeschermingsautoriteit opgericht bij de Kamer van

volksvertegenwoordigers bij artikel 3 van de [GBA-wet]” (GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.30.3).

De Raad van State sluit zich voor deze zaak bij deze rechtspraak aan.

18.1. Betekent wat voorafgaat dat de verwerende partij, die de Vlaamse toezichtcommissie om advies heeft gevraagd over het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit, niet verplicht was krachtens de bevoegdheidverdelende regels, tevens de GBA te raadplegen – vergelijk in die zin hetzelfde arrest, B.30.4 – dan dient niettemin te worden vastgesteld dat die raadpleging in de voorliggende zaak niet volstaat voor de vormvereiste die wordt opgelegd bij artikel 36, lid 4, AVG, inzonderheid wegens het in strijd met artikel 51, lid 3, AVG ontbreken van een procedure “om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 [AVG] bedoelde coherentiemechanisme naleven” (*ibidem*, B.30.7).

18.2. Dat artikel 51, lid 3, AVG luidt:

“Wanneer er in een lidstaat meer dan één toezichthoudende autoriteit is gevestigd, wijst die lidstaat de toezichthoudende autoriteit aan die die autoriteiten in het Comité moet vertegenwoordigen en stelt hij de procedure vast om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleven.”

Artikel 63 AVG luidt:

“Teneinde bij te dragen aan de consequente toepassing van deze verordening in de gehele Unie werken de toezichthoudende autoriteiten met elkaar en waar passend samen met de Commissie in het kader van het in deze afdeling uiteengezette coherentiemechanisme.”

18.3. Zoals ook het Grondwettelijk Hof in zijn voormeld arrest nr. 26/2023 (B.30.8), moet ook thans worden vastgesteld dat uit geen enkel gegeven blijkt dat een procedure is vastgesteld om ervoor te zorgen dat de Vlaamse toezichtcommissie de regels in verband met het bedoelde coherentiemechanisme

naleeft en oordeelt ook de Raad voor de huidige zaak dat de Vlaamse toezichtcommissie vooralsnog niet kan worden geacht een bevoegde toezichthoudende autoriteit te zijn in de zin van artikel 36, lid 4, AVG zodat het door die commissie gegeven advies niet kan worden beschouwd als een raadpleging in de zin van die bepaling.

19. In het inleidend verzoekschrift voeren de verzoekers aan dat artikel 36, lid 4, AVG geschonden is “Doordat de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit geraadpleegd moest worden; Terwijl dit niet gebeurd is”. Uit wat voorafgaat blijkt dat zij het bij het rechte eind hebben. Dat zij ter adstructie van het middel *in fine* van hun toelichting schrijven dat hun grief “des te meer” gegrond is “daar de Raad van State, Afdeling Wetgeving, de aandacht van Verwerende Partij had gevestigd op de verplichting om het advies van de GBA in te winnen” en het Grondwettelijk Hof de redenering van de afdeling Wetgeving niet bijvalt, doet niet anders besluiten.

Artikel 36, lid 4, AVG is geschonden. Het middel is in zoverre gegrond.

20. De Raad van State merkt nog op dat de verwerende partij op 16 maart 2023 – dus dertig dagen na het arrest van het Grondwettelijk Hof – een uitvoerige pleitnota heeft ingediend, waarin zij specifiek is ingegaan op de weerslag van dit arrest op haar zaak. De Raad heeft die argumentatie in zijn beoordeling betrokken. De verwerende partij heeft overigens niet verzocht om een bijkomend uitstel omdat zij haar zienswijze nog nader moest kunnen uitwerken. De rechten van de verwerende partij zijn dan ook gerespecteerd.

21. Op het verzoek tot prejudiciële vraagstelling wordt niet ingegaan. Voor zover de vraag ziet op de AVG, heeft het Hof hierover immers in zijn arrest nr. 26/2023 reeds uitspraak gedaan in een beroep met een identiek onderwerp.

VII. Overige middelen

22. Het auditorsverslag is, met toepassing van artikel 24, tweede lid, RvS-Wet tot een onderzoek van het eerste middel beperkt. De partijen dringen niet aan op een beoordeling van de andere middelen.

In die omstandigheden moet de Raad van State met toepassing van artikel 24, tweede lid, RvS-Wet (enkel) uitspraak doen – en doet hij (enkel) uitspraak – over de conclusies van het auditorsverslag, zonder een aanvullend onderzoek te bevelen van de overige middelen, ongeacht de draagwijdte van het eventuele rechtsherstel waartoe ze kunnen leiden.

VIII. Verzoek “om een tussenarrest te vellen”

23. Het Vlaamse Gewest verklaart afstand te doen van het in haar laatste memorie (nrs. 50-53) geformuleerde verzoek om een tussenarrest te vellen waarbij haar de mogelijkheid geboden wordt om het advies van de GBA in te winnen.

IX. Handhaving van de gevolgen van de nietigverklaring

24. In haar laatste memorie vraagt de verwerende partij, in geval van vernietiging, “om de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven en de vernietiging uitwerking te laten hebben één jaar na de kennisgeving van het arrest”.

Zij argumenteert ter zake (voetnoten weggelaten):

“58. Een vernietiging van het bestreden besluit zou tot gevolg hebben dat de vergunningen voor de exploitatie van een dienst voor individueel bezoldigd personenvervoer, de machtigingen voor standplaatstaxi's en de bestuurderspassen voor bestuurders die diensten van individueel bezoldigd personenvervoer aanbieden die uitgereikt zijn op basis van het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer en het bestreden besluit niet langer rechtsgeldig zouden zijn.

Een vernietiging met terugwerkende kracht zou de rechtsgeldigheid van de vergunningen, machtigingen en bestuurderspassen met rechtsonzekerheid aantasten en zou aldus een ernstige inbreuk vormen op de rechtszekerheid en de rechtmatige verwachtingen van de houders ervan.

Op datum van 24 oktober 2022 werden 1168 vergunningen, 262 machtigingen en 9714 bestuur[d]erspassen toegekend op basis van het bestreden besluit.

Een vernietiging met retroactieve kracht zou bovendien tot gevolg hebben dat het bij gebrek aan rechtskader niet meer mogelijk is om vergunningen, machtigingen en bestuurderspassen uit te reiken op basis van het bestreden besluit en het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer. Het is daarbij operationeel ook niet mogelijk – minstens is dit zeer moeilijk en zou dit disproportionele inspanningen vergen – om terug te vallen op de oude regelgeving vermits deze uitgaat van een totaal andere filosofie en indeling en de nieuwe regelgeving al operationeel uitgerold is. Het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer en het bestreden besluit maken 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), terwijl het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer en het bestreden besluit één algemene vergunning voor het exploiteren van individueel bezoldigd personenvervoer met vier specifieke vormen (straattaxi, standplaatstaxi, ceremonieel vervoer en OV-taxi) (zie ook nr. 3 e.v. van de memorie van antwoord).

De vergunningen die verleend werden voor de taxidiensten of de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder op basis van het Decreet Personenvervoer van 20 april 2001 werden in principe verleend voor een

periode van 5 jaar (artikel 31 en artikel 46 van Decreet Personenvervoer van 20 april 2001) zodat de meeste van de op basis van dat decreet afgeleverde vergunningen verlopen zijn. Een vernietiging zou leiden tot een overrompeling van de gemeentebesturen door exploitanten die allemaal gelijktijdig een taxivergunning of een VVB-vergunning zouden moeten aanvragen.

59. Verder zou de vernietiging van het bestreden besluit ook tot gevolg hebben dat de regels inzake de exploitatie uit het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer (art. 21-27) en het bestreden besluit (art. 29-50) geacht worden nooit te hebben bestaan. Het zou aldus tot gevolg hebben dat een vacuüm ontstaat in het rechtskader, te meer omdat niet zonder meer kan worden teruggevallen op het oude rechtskader vermits dit vertrekt van een andere filosofie en andere types van 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 bestreden 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 bestreden besluit.

De exploitatievoorwaarden verschillen per categorie – namelijk straattaxi, standplaattaxi, 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 bestreden besluit garandeert ook een grotere transparantie van de tarieven. Voor de klant is het bijvoorbeeld belangrijk om vóór aanvang van de rit een indicatie te hebben van het te verwachten eindbedrag.

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.

Controle en handhaving zijn cruciaal om inbreuken op de regelgeving te voorkomen en te bestraffen. De rol van de gegevensbank vermeld in artikel 31 van het Decreet Individueel Bezoldigd Personenvervoer wordt daarom verder uitgewerkt in artikel 54 van het bestreden besluit. Om de handhaving te bevorderen, bevat de bijlage 10 bij het bestreden besluit een lijst van inbreuken op de bepalingen van het decreet of het besluit en de daaraan gekoppelde onmiddellijk te innen som.

Een niet-gemoduleerde vernietiging van het bestreden besluit zet de toepassing van deze bepalingen uit het bestreden besluit op de helling en

zou tot een onoverkomenlijke en aanzienlijke rechtsonzekerheid leiden en het beleid inzake het individueel bezoldigd personenvervoer volledig op de helling zetten.

60. De impact van deze zware rechtsonzekerheid staat overigens in schril contrast met de aard van de vastgestelde onwettigheid die erin bestaat dat – naast het advies van de Vlaamse Toezichtscommissie – onterecht de federale GBA niet werd geraadpleegd en zonder dat verzoekers in hun verzoekschrift ook maar het minst uiteenzetten op welke punten de verwerking van gegevens die voorzien is in het bestreden besluit hun nadelig raakt of op welke punten deze verwerking niet rechtmatig zou zijn in het licht van het rechtmatigheidsbeginsel uit de AVG.

Zij beroepen zich aldus op het puur formeel argument dat het advies van de GBA niet werd ingewonnen, zonder dat zij aanvoeren – laat staan aannemelijk maken – dat de gegevensverwerking strijdig is met hogere rechtsregels zoals de principes van de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens.

61. Bijgevolg is het aangewezen de gevolgen in de tijd van een eventueel vernietigingsarrest uitwerking te laten hebben [...] een jaar na de kennisgeving van het arrest.

Deze periode van een jaar stelt het Vlaamse Gewest in staat om het advies van de federale GBA alsnog in te winnen en het bestreden besluit opnieuw aan te nemen. Het zou aldus de nodige rechtszekerheid bieden aan de exploitanten, bestuurders, gebruikers, gemeenten en het Vlaamse Gewest voor de periode vanaf de inwerkingtreding van het bestreden besluit tot een jaar na de kennisgeving van het arrest.”

Beoordeling

25. Wat het lot betreft van de ondertussen uitgereikte vergunningen, moet worden opgemerkt dat de hierna uit te spreken nietigverklaring van het bestreden besluit zich alvast niet uitstrekt tot de individuele handelingen die op grond van dit besluit werden gesteld. Reeds toegekende vergunningen kunnen enkel in dit lot delen indien ze regelmatig – dat betekent alvast: tijdig – binnen het vernietigingsbereik van de Raad van State zijn gebracht. De verwerende partij verstrekt geen gegevens hierover en overigens verhindert niets de getroffen vergunninghouders in voorkomend geval de Raad van State te overtuigen om artikel 14^{ter} RvS-Wet in hun particuliere geval toe te passen.

26. Zoals de verzoekers voorts opmerken, is de verwerende partij al door de afdeling Wetgeving van de Raad van State aangepord om een samenwerkingsakkoord te sluiten en beweert zij zelfs niet daar een eerste aanzet toe gedaan te hebben. De verwerende partij stelt dat de impact van de zware rechtsonzekerheid in schril contrast staat met de aard van de vastgestelde onwettigheid. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat zij er zelf voor geopteerd heeft om het duidelijke advies van de afdeling Wetgeving naast zich neer te leggen en dat zij dus zelf gekozen heeft voor een rechtsonzekere benadering. Hierbij mag worden aangestipt dat de AVG dateert van 27 april 2016 en van toepassing is – dus met inbegrip van de verplichting om het in die verordening bedoelde coherentiemechanisme uit te werken en na te leven – vanaf 25 mei 2018.

27. Ten slotte argumenteert de verwerende partij dat de raadpleging van de GBA slechts een verwaarloosbaar puur formeel argument is en dat de Vlaamse toezichtcommissie al advies heeft verleend en daarbij heeft getoetst aan het volledige wettelijk kader. Welnu, indien er inderdaad weinig of geen opmerkingen te verwachten vallen van de GBA, kan het ook niet moeilijk zijn om de nieuwe regeling zonder al te veel aanpassingen in vergelijking met de huidige regeling, snel weer aan te nemen. Zo daarentegen zou blijken dat de GBA wél fundamentele opmerkingen heeft, is er des te minder aanleiding om de huidige regeling te handhaven.

28. Te besluiten is, dat de verwerende partij in algemene bewoordingen verwijst naar het vacuüm dat volgt uit de nietigverklaring en naar de meerwaarde van het bestreden besluit, zonder evenwel te concretiseren welke onaanvaardbare gevolgen die nietigverklaring zal hebben en welke precieze gevolgen zij gehandhaafd wenst te zien. Haar verzoek komt er wezenlijk op neer dat zij de noodzakelijke gevolgtrekking uit de vaststelling van de onwettigheid en de uitwerking van de nietigverklaring tijdelijk volledig wil uithollen. Voor de toepassing van artikel 14^{ter} RvS-Wet kan de verwerende partij echter niet volstaan met de enkele constatering dat de nietigverklaring van het reglementair

besluit zou leiden tot een tijdelijk juridisch vacuüm – met de daaraan verbonden ongemakken – want dat zou betekenen dat zowat elke nietigverklaring van een reglementair besluit – en zelfs van heel wat individuele rechtshandelingen – gepaard moet gaan met de handhaving van de gevolgen voor de tijd, nodig om een herstelbesluit aan te nemen. Dat zo een herstelbesluitprocedure een jaar moet aanslepen, is daarenboven niet geloofwaardig. Ten slotte blijft de verwerende partij al vele jaren in gebreke om werk te maken van het Unierechtelijk voorgeschreven coherentiemechanisme.

29. Louter ten overvloede mag worden opgemerkt dat de verzoekers ook een inbreuk aanvoeren op materiële regels van het Unierecht in een middel dat thans niet ter beoordeling staat.

30. De verwerende partij overtuigt niet van uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel zouden rechtvaardigen. Het verzoek wordt afgewezen.

X. Kosten

31. Bij arrest nr. 22/2020 van 13 februari 2020 heeft het Grondwettelijk Hof de woorden “per verzoekende partij” vernietigd in artikel 4, § 4, eerste en derde lid, van de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand’, zoals het is ingevoegd bij de wet van 26 april 2017.

Dit betekent dat de bijdrage slechts éénmaal is verschuldigd per verzoekschrift, ongeacht het aantal partijen.

Bijgevolg is er aanleiding om de terugbetaling te bevelen van de onterecht betaalde bijdragen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep, ingesteld door de tiende, elfde en twaalfde verzoekende partij.

2. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 8 november 2019 ‘betreffende de exploitatievoorwaarden voor het individueel bezoldigd personenvervoer’.

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

4. De tiende, elfde en twaalfde verzoekende partij worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, elk wat hun beroep betreft begroot op een rolrecht van 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring wat de andere verzoekende partijen betreft, begroot op een rolrecht van 1800 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de eerste tot de negende verzoekende partij.

5. De onterecht betaalde bijdragen ten bedrage van 220 euro dienen te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig maart tweeduizend drieëntwintig, 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