RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.531/3
van 5 juli 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de e-learning, vermeld in artikel 45, §1/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, in het kader van een proefproject’

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡

Op 7 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de voorwaarden voor de e-learning, vermeld in artikel 45, §1/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E, in het kader van een proefproject’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juli 2021.

*

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken (hierna: de minister) strekt ertoe om voor erkende opleidingscentra tijdens de looptijd van een proefproject in de mogelijkheid te voorzien nascholingsmodules die een deelnemer volgt met het oog op de verlenging van het bewijs van vakbekwaamheid gedeeltelijk met e-learning te geven (artikel 2 van het ontwerp). Daartoe moet de nascholingsmodule door het hoofd van het departement worden erkend (artikel 3). Het proefproject, dat met een jaar kan worden verlengd (artikel 5), wordt geëvalueerd na overleg met de erkende opleidingscentra en de representatieve werkgeversorganisaties van de transportsector (artikel 4).

De voorwaarden voor de erkenning van een nascholingsmodule met e-learning worden bepaald (artikelen 6 tot 19) en de erkenningsprocedure wordt geregeld (artikelen 20 tot 22). Na de looptijd van het proefproject of als het opleidingscentrum zijn activiteiten of de nascholingsmodule met e-learning stopzet, vervalt de erkenning (artikelen 23 en 24).

Voorts worden de voorwaarden voor de organisatie van de nascholingsmodule met e-learning vastgesteld (artikelen 25 tot 30) en wordt de verwerking van de persoonsgegevens door de opleidingscentra en door het departement geregeld (artikelen 31 en 32).

Ten slotte wordt de controle geregeld op de door de opleidingscentra en de nascholingsmodules na te leven voorwaarden (artikelen 33 en 34) en worden de maatregelen bepaald als een opleidingscentrum die voorwaarden niet naleeft (artikelen 35 en 36).

RECHTSGROND

3.1. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 45, §1/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ‘betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’. In die bepaling, zoals ze wordt gewijzigd door artikel 2 van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’, waarvan het ontwerp samen met het thans voorliggende ontwerp voor advies aan de Raad van State is voorgelegd (adviesaanvraag 69.535/3), wordt de minister gemachtigd om de nadere voorwaarden en de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens van de nascholing door middel van e-learning te bepalen.

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡

3.2. Om de in advies 69.535/3 uiteengezette redenen kan de machtiging aan de minister in het ontworpen artikel 45, § 1/1, derde lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 om de essentiële elementen te bepalen van de verwerking van persoonsgegevens die gepaard gaat met de nascholing met behulp van e-learning geen doorgang vinden en moet de in het thans voorliggende ontwerp vervatte regeling van de verwerking van persoonsgegevens worden overgeheveld naar het ontwerp waaromtrent de Raad van State advies 69.535/3 heeft gegeven.[1]

3.3. Voorts moet worden vastgesteld dat het ontwerp voorziet in een erkenningsregeling voor nascholingsmodules met e-learning. De machtiging aan de minister om de nadere voorwaarden van de nascholing door middel van e-learning te regelen biedt hiervoor evenwel geen rechtsgrond. Die machtiging kan immers slechts betrekking hebben op regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreffende de nascholing door middel van e-learning. Een erkenningsvereiste voor nascholingsmodules met e-learning kan niet als een dergelijke regeling van bijkomstige aard of van beperkt belang worden beschouwd.

Het voorgaande klemt des te meer nu in het koninklijk besluit van 4 mei 2007 weliswaar in een erkenningsregeling voor opleidingscentra wordt voorzien,[2] maar dat nergens uit blijkt dat voor de nascholingsmodule met e-learning een afzonderlijke erkenning zou zijn vereist. Deelerkenningen van opleidingscentra zijn wel mogelijk, maar die hebben betrekking op het type van vervoer, namelijk goederenvervoer of personenvervoer,[3] niet op de wijze waarop de nascholing wordt gegeven of op afzonderlijke nascholingsmodules.

Bijgevolg moeten ook de bepalingen van het ontwerp die in de erkenning van de nascholingsmodule met e-learning voorzien en die de belangrijkste elementen van die erkenningsregeling, zoals de erkenningsvoorwaarden, bevatten, worden overgeheveld naar het ontwerp waaromtrent de Raad van State advies 69.535/3 heeft gegeven, zodat de minister enkel nog regels van bijkomstige aard of van beperkt belang bepaalt.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp valt onder het toepassingsgebied van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn). Weliswaar worden vervoerdiensten, met inbegrip van stadsvervoer, taxi’s, ambulances en havendiensten, uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.[4] Het ontwerp regelt echter niet diensten op het gebied van vervoer, maar de nascholing met e-learning door opleidingscentra. De Europese Commissie heeft uitdrukkelijk gesteld dat rijscholen niet

[1] Adv.RvS 69.535/3 dat de Raad van State op dezelfde dag als dit advies heeft gegeven over ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 4, 45 en 47 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’. In de aanhef van dat ontwerp moet dan bijkomend worden verwezen naar het thans voorliggende advies.

[2] Artikelen 46 tot 48 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

[3] Zie artikel 46, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007.

[4] Artikel 2, lid 2, d), en overweging 21 van de dienstenrichtlijn. Zie hieromtrent: HvJ 1 oktober 2015, C-340/14 en C-341/14, *Trijber e.a.*, punten 43 e.v.

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡

onder de uitsluiting van artikel 2, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn vallen.[5] Er moet worden aangenomen dat hetzelfde geldt voor de opleidingscentra die de nascholing geven die bestuurders moeten volgen.

Overeenkomstig artikel 39, lid 5, van de dienstenrichtlijn moet de ontworpen regeling dan ook aan de Europese Commissie worden toegestuurd.

5. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 35/2021 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 11 mei 2021 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse Toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit'. Het is immers die autoriteit 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 algemene verordening gegevensbescherming[6] heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.[7]

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt het begrip "interactieve werkvorm" gedefinieerd als "de wijze waarop de onderwijsleersituatie wordt vormgegeven, waarbij van de deelnemers een actie die anders is dan zuiver lezen, luisteren of kijken, wordt gevraagd".

---

[5] Europese Commissie, Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, 2007, 12: "De uitsluiting van artikel 2, lid 2, onder d), heeft betrekking op de vervoersdiensten die vallen onder Titel V van het EG-Verdrag. Dat betekent dat de uitsluiting geldt voor vervoer door de lucht, over zee en over binnenwateren, met inbegrip van havendiensten, en voor het vervoer over de weg en het spoor, waaronder met name stadsvervoer, taxi's en ambulances (...). Onder de uitsluiting van vervoersdiensten vallen geen diensten die geen vervoersdiensten als zodanig zijn, waaronder rijscholen, verhuisbedrijven, autoverhuurders, begrafenisondernemingen of bedrijven voor luchtfotografie. Ook commerciële activiteiten in havens of luchthavens, waaronder winkels en restaurants, vallen niet onder de uitsluiting. Voor deze dienstenactiviteiten gelden derhalve de bepalingen van de Dienstenrichtlijn en zij moeten dan ook onder de implementatiemaatregelen vallen."

[6] 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)'.

[7] Adv. RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St*. Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡

De gemachtigde gaf hieromtrent de volgende toelichting:

"Een interactieve werkvorm is de wijze waarop de onderwijsleersituatie wordt vormgegeven, waarbij van de deelnemers een actie die anders is dan zuiver lezen, luisteren of kijken, wordt gevraagd, bijvoorbeeld:

- Een video met info aan de deelnemer laten zien en vervolgens de deelnemer vragen laten beantwoorden over deze video;

- Een spel voorzien, waarbij een deelnemer via een 'game' wordt uitgedaagd om de leerstof toe te passen;

- Je laat deelnemers informatie online opzoeken over een bepaald onderwerp;

- Via een quiz polsen naar de kennis van de deelnemer;

- Deelnemers opdrachten laten uitvoeren;

- Deelnemers bepaalde dingen laten aanduiden op een foto;

- …"

Artikel 5

7. Naar luid van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp kan het proefproject met een jaar worden verlengd.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde dat de minister bij besluit, en op basis van de evaluatie waarin artikel 4 van het ontwerp voorziet, het proefproject met een jaar kan verlengen.

Dit dient in de tekst van het ontwerp te worden gepreciseerd.

Artikel 21

8. In artikel 21, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat als er geen beslissing wordt genomen binnen zestig dagen na de dag waarop het departement een volledige aanvraag heeft ontvangen, het ontbreken van een beslissing geldt als een beslissing tot erkenning.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, moet toch worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡

komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Artikel 21 van het ontwerp wordt dan ook op dit punt het best herzien.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Wilfried VAN VAERENBERGH

‡ LW-AFHVOCHFA-GJFDBYX‡