RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 262.611 van 14 maart 2025
in de zaak A. 237.108/VII-41.648

In zake : de BV ANTWERP CONTAINER TRANSPORT INTERNATIONAL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dieter Dejonghe en Veerle Van Keirsbilck
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Brugsesteenweg 255
en
advocaten Meindert Gees en Hanna Biebauw
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Engelse Wandeling 2 F5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Rik Devloo
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Koning Albertstraat 24/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. De verzoekende partij dient met een enig verzoekschrift op 24 oktober 2022 een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en een beroep tot nietigverklaring in van “de beslissing van de Vlaamse Minister van 4 augustus 2022 inzake het beroep tegen een intrekking van de toelatingen tot arbeid (meer dan 90 dagen) met gecombineerde vergunning voor Antwerp Container Transport International bv (KBO 0839.101.369)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 255.719 van 9 februari 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2024.

Kamervoorzitter Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hanna Biebauw, die tevens *loco* advocaten Dieter Dejonghe en Veerle Van Keirsbilck verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Judith Swerts, die *loco* advocaat Rik Devloo verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wendy Depester 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. Feiten

3. De feiten zijn uiteengezet in arrest nr. 255.719 van 9 februari 2023. Er wordt naar verwezen.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

4. In antwoord op een schriftelijke vraag van het auditoraat naar het actueel belang van de verzoekende partij, geeft deze laatste de volgende toelichting:

> "In het inleidend verzoekschrift tot nietigverklaring met vordering tot schorsing van 24 augustus 2022 wordt het belang van verzoekende partij nader uiteengezet op basis van volgende elementen:
> - verzoekende partij heeft verschillende transportopdrachten niet kunnen uitvoeren door de tussengekomen beslissing
> - verzoekende partij heeft reputatieschade geleden en is ook toekomstige opdrachten verloren
> - verzoekende partij riskeert schadeclaims door het niet tijdig uitvoeren van haar toevertrouwde opdrachten
> - de tewerkstelling van de overige werknemers van verzoekende partij is zo in het gedrang gekomen
> - verzoekende partij heeft minder omzet gegenereerd
>
> Verzoekende partij heeft in dit opzicht wel degelijk nog een actueel belang dat zij kan laten gelden.
> Verzoekende partij beoogt de nietigverklaring van de beslissing, om zo ook een schadevergoeding te kunnen verkrijgen tot het herstel van het nadeel dat zij heeft geleden door de onwettigheid.
> Artikel 25/3, §4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State biedt verzoekende partij de mogelijkheid om een verzoek tot schadevergoeding tot herstel te formuleren binnen 60 dagen na kennisgeving van het arrest of tot voor de sluiting van de debatten.
> De schade van verzoekende partij werd immers als volgt uiteengezet (titel III.A van het inleidend verzoekschrift):
> - verzoekende partij lijdt financiële schade door omzetverlies, niet gehonoreerde verbintenissen en boeteclausules
> - verlies aan menselijk kapitaal
> - reputatieschade etc.

> Verzoekende partij is dan van oordeel dat haar actueel belang wel degelijk nog blijkt.
> En nog. Er zijn ook geen omstandigheden voorhanden die zouden kunnen maken dat verzoekende partij zijn belang in de loop van de procedure heeft verloren ten gevolge van zijn eigen handelen of nalaten te handelen, dat persoonlijk aan hem verwijtbaar is.
> Bovendien zal verzoekende partij nog voor het sluiten van de debatten een schadevergoeding tot herstel te formuleren.
> […]"

In antwoord op het auditoraatsverslag benadrukt de verzoekende partij in haar laatste memorie dat zij haar belang in het inleidend verzoekschrift geenszins heeft beperkt tot het feit dat zij onvoldoende chauffeurs zou hebben om de transportopdrachten uit te voeren. Volgens haar zijn er "geen redenen om te twijfelen aan het actueel belang, minstens blijkt ook niet uit het auditoraatsverslag waarom het verlies aan omzet, de reputatieschade, het risico op schadeclaims, het risico voor de tewerkstelling van de andere werknemers etc. niet zou maken dat verzoekende partij beschikt over een actueel belang".

De verwerende partij sluit zich in haar laatste memorie aan bij het auditoraatsverslag en besluit tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring. Volgens haar heeft de verzoekende partij elke beweerde reputatieschade te danken aan de inbreuken die zij zelf heeft begaan en pas nadien heeft geregulariseerd om dan meteen nieuwe toelatingen aan te vragen en te bekomen.

Beoordeling

5. Wat de ter staving van het belang voorgehouden reputatieschade betreft, dient te worden opgemerkt dat de verzoekende partij als handelsvennootschap geen zuiver morele schade kan lijden doch dat die voorgehouden schade wel een vorm van materiële (financieel-economische) schade kan inhouden. Het verlies van het vertrouwen van bestaande of mogelijke klanten kan immers leiden tot een verlies van omzet en een vermindering van de activiteiten van die vennootschap.

De beslissing tot intrekking van alle 161 toelatingen tot arbeid is uitdrukkelijk gesteund op de vaststelling dat de verzoekende partij onregelmatigheden heeft begaan die een dergelijk verregaande beslissing noodzakelijk maken. Mede gelet op de ruchtbaarheid die hieraan werd gegeven, werden het imago en de reputatie van de verzoekende partij aangetast. Deze vaststellingen volstaan om te besluiten tot het behoud van het belang bij het beroep tot nietigverklaring in hoofde van de verzoekende partij.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij werpt in een eerste middel de schending op van artikel 9 van de wet van 30 april 1999 ‘betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers’ (hierna: wet van 30 april 1999), van de artikelen 5 en 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 ‘tot delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Regering’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014), *iuncto* artikel 10/1, § 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de Vlaamse Regering’ (hierna: besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019), van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en machtsoverschrijding.

De verzoekende partij voert aan dat het ondertekenen door een ander minister “in opdracht van” de minister bevoegd voor het beleidsdomein Werk en Sociale Economie niet kan. Noch het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 noch het besluit van de Vlaamse regering van 2 oktober 2019 voorziet dat de gedelegeerde bevoegdheden kunnen worden gesubdelegeerd of overgedragen aan andere ministers van de Vlaamse regering, tenzij een lid van die

regering afwezig of verhinderd is. De bestreden beslissing werd echter ondertekend door Vlaams minister Lydia Peeters “in opdracht van” de bevoegde minister van werk, sociale economie, innovatie, economie en landbouw, terwijl enkel deze laatste bevoegd was voor de betrokken materie en er van plaatsvervanging geen sprake kan zijn nu nergens uit blijkt dat de laatstgenoemde minister *in casu* afwezig of verhinderd was.

7. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de verwerende partij niet aannemelijk maakt dat de ondertekenende minister de delegatie op de geijkte wijze heeft ontvangen. Artikel 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 voorziet volgens de verzoekende partij enkel in de mogelijkheid van een regeling tot plaatsvervanging wanneer een lid van de Vlaamse regering afwezig of verhinderd is, maar laat niet toe dat een andere Vlaamse minister “in opdracht van” de bevoegde minister kan tekenen. Dat de bestreden beslissing enkel werd ondertekend “in opdracht van", maakt dat deze beslissing behept is met een onregelmatigheid, zo besluit de verzoekende partij.

8. In haar laatste memorie richt de verzoekende partij zich tegen het standpunt in het auditoraatsverslag als zou de bestreden beslissing vóór de ondertekening ervan zijn genomen door de bevoegde minister doch ondertekend zijn door Vlaams minister Lydia Peeters op het ogenblik dat de bevoegde minister op vakantie was vertrokken. Volgens de verzoekende partij gaat het om een gekunstelde en door niets gestaafde redenering. Uit de bestreden beslissing blijkt allerminst dat het om een plaatsvervanging gaat noch wie bij het nemen van die beslissing de behandelende partij was.

Beoordeling

9. Naar luid van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 oefent elk lid van de Vlaamse regering de gedelegeerde beslissingsbevoegdheden uit die hem of haar zijn toegewezen, dit binnen de perken en met inachtneming van de voorwaarden en modaliteiten die zijn vastgelegd in wetten, decreten, besluiten en omzendbrieven. Artikel 16 van het voornoemde

besluit bepaalt dat een regeling voor plaatsvervanging wordt getroffen als de minister-president of een lid van de Vlaamse regering afwezig of verhinderd is.

Het staat buiten betwisting dat de bestreden beslissing is genomen met toepassing van artikel 9 van de wet van 30 april 1999 en van artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 'houdende de uitvoering van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers' (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018') en dat ze bij het nemen ervan behoorde tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, waarvoor Vlaams minister Jo Brouns overeenkomstig artikel 10/1 van het besluit van de Vlaamse regering van 2 oktober 2019 bevoegd was.

Uit het administratief dossier blijkt, hetgeen de verzoekende partij als dusdanig niet betwist, dat Vlaams minister Jo Brouns zich tijdens het zomerreces van 2022 op 3 en 4 augustus 2022 liet vervangen door Vlaams minister Lydia Peeters. Hieruit volgt dat deze laatste op 4 augustus 2022 bevoegd was om de bestreden beslissing zowel daadwerkelijk te nemen als ze enkel te ondertekenen in afwezigheid van Vlaams minister Jo Brouns. Uit het feit dat de handtekening van Vlaams minister Lydia Peeters wordt voorafgegaan door de vermelding "i.o." (in opdracht) en wordt gevolgd door de vermelding van de naam van Vlaams minister Jo Brouns, blijkt dan ook geen schending van de door de verzoekende partij aangehaalde bepalingen of beginselen.

10. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij werpt in een tweede middel de schending op van artikel 13, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2018, van de artikelen 8.5, b) en 8.6 van richtlijn 2014/66/EU van het Europees

Parlement en de Raad van 15 mei 2014 ‘betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming’ (hierna: richtlijn 2014/66), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991) en van de materiëlemotiveringsplicht, het rechtszekerheids-, het zorgvuldigheids- en het proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat zij in haar administratief beroep heeft laten gelden dat niet alle 161 toelatingen tot arbeid konden worden ingetrokken omdat zij de bij 50 (of 59) toelatingen vastgestelde onregelmatigheid betwist en omdat die vaststellingen alleszins niet kunnen worden doorgetrokken op de overige toelatingen. Zij citeert de motivering uit de bestreden beslissing waarom het geen disproportionele maatregel zou zijn om alle 161 toelatingen tot arbeid in te trekken. Uit de artikelen 8 tot en met 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018, mede gelezen in het licht van richtlijn 2014/66, blijkt volgens de verzoekende partij dat de toelatingen tot arbeid *intuitu personae* worden uitgereikt. Daarom moet, hetgeen ook uit artikel 13 van het voornoemde besluit blijkt, per toelating worden nagegaan of er een inbreuk is en afhankelijk daarvan zal ten aanzien van die toelating, en niet van de onderneming als geheel, een maatregel worden genomen. In de bestreden beslissing wordt echter niet op wettige of afdoende wijze gemotiveerd waarom de mogelijkheid zou bestaan om alle 161 toelatingen tot arbeid in te trekken. De vermeende tekortkomingen hebben slechts betrekking op 59 werknemers. De intrekking van alle 161 toelatingen tot arbeid op basis van een vermeende vertrouwensbreuk getuigt niet van een *in concreto* onderzoek van elk specifiek geval waarbij het evenredigheidsbeginsel werd geëerbiedigd.

12. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat elke toelating tot arbeid *intuitu personae* wordt afgeleverd en een individuele rechtshandeling vormt die samenhangt met de (individuele) arbeidsovereenkomst. Derhalve dient een beslissing met een concrete en voldoende individuele motivering voor te liggen m.b.t. elke afgeleverde toelating

tot arbeid, minstens moet uit de stukken van het administratief dossier blijken op welke wijze de intrekking van elke toelating tot arbeid wordt verantwoord. De intrekking van een toelating tot arbeid kan volgens de verzoekende partij maar worden verantwoord als er ten aanzien van die toelating een tekortkoming wordt vastgesteld. Zij wijst erop dat haar zonder de vereiste rechtsgrond de zwaarst mogelijke maatregel werd opgelegd, namelijk de intrekking van alle toelatingen tot arbeid, terwijl de verwerende partij reeds in september 2022 had aangegeven dat er "geen reden of beletsel [is] dat […] [zij] als onderneming […] aanvragen indient tot toelating tot arbeid voor een buitenlandse werknemer".

13. In haar laatste memorie betwist de verzoekende partij andermaal de proportionaliteit van de beslissing om alle 161 toelatingen tot arbeid in te trekken. Waar artikel 13, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering de onderneming zelf viseert, leidt de verzoekende partij uit artikel 8.5, b) en 8.6 van richtlijn 2014/66 af dat ook in dat geval een specifiek en *in concreto* onderzoek naar de specifieke omstandigheden van het specifieke geval van de binnen een onderneming overgeplaatste persoon vereist. Het voornoemde artikel 13, § 1, 4°, vormt wat dat betreft een niet correcte omzetting van richtlijn 2014/66, waarvan de rechtstreekse werking volgens de verzoekende partij niet wordt betwist. Verder betwist de verzoekende partij de vermeende inbreuken die bovendien enkel in hoofde van de Bulgaarse onderneming DagTrans in aanmerking worden genomen. Volgens haar is geen sprake van een vastgesteld niet-nakomen van wettelijke en reglementaire verplichtingen. Het evenredigheidsbeginsel laat niet toe om enkel op basis van vermeende inbreuken of op basis van een vertrouwensbreuk over te gaan tot een intrekking zoals *in casu*. Hiervoor bestaat geen enkele rechtsgrond en de motivering in die zin is evenmin afdoende.

Beoordeling

14. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op "afdoende" wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn,

dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden. De formelemotiveringsplicht houdt niet in dat de overheid uitdrukkelijk moet antwoorden op ieder door de aanvrager van een beroepskaart in het beroepschrift opgeworpen argument, maar wel dat impliciet of expliciet moet blijken dat de argumentatie van de betrokkene in de besluitvorming werd betrokken en dat daaruit minstens impliciet kan worden afgeleid waarom die argumentatie in het algemeen niet werd aanvaard.

De materiëlemotiveringsplicht schrijft voor dat iedere beslissing van het bestuur moet berusten op motieven die in feite en in rechte aanwezig zijn, die pertinent zijn en de beslissing verantwoorden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur die elke overheid in acht moet nemen bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid. Het redelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer het bestuur een beslissing neemt die kennelijk onredelijk is, met andere woorden een beslissing die geen enkel redelijk handelend bestuur in de gegeven omstandigheden zou hebben genomen. Van een schending van het evenredigheidsbeginsel is maar sprake wanneer een maatregel wordt

genomen die kennelijk onevenredig is met de feiten die eraan ten grondslag liggen.

15. De verzoekende partij richt zich tegen de intrekking van de toelatingen tot arbeid van al haar 161 werknemers terwijl er slechts voor 50 of 59 werknemers inbreuken worden voorgehouden (die zij verklaart ook te betwisten).

16. In de bestreden beslissing wordt verwezen naar de motivering van de beslissing van 30 juni 2022 van de dienst Economische Migratie van het departement Werk en Sociale Economie van de verwerende partij. Hierin wordt als rechtsgrond voor de intrekking van de 161 toelatingen tot arbeid artikel 13, § 1, 1°, 3° en 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 aangegeven, telkens met vermelding van de door de inspectiediensten vastgestelde feiten waarop deze bepalingen van toepassing zijn.

In antwoord op de kritiek van de verzoekende partij, wordt in de bestreden beslissing verwezen naar en geciteerd uit een omstandig proces-verbaal van 14 april 2022 betreffende een op vraag van de arbeidsauditeur uitgevoerd volledig onderzoek naar “de verwijten omtrent het niet of niet correct doen van de Dimona-aangifte en het niet opstellen van een individuele rekening”. Vervolgens wordt verwezen naar en geciteerd uit een controleverslag van 4 mei 2022 van de Vlaamse Sociale Inspectie betreffende “een volledig onderzoek […] i.v.m. de reglementering inzake tewerkstelling van de buitenlandse werknemers”. Over het voorgehouden disproportionele karakter van de intrekking van alle 161 toelatingen tot arbeid overweegt de verwerende partij in de bestreden beslissing:

> “4.3.7 Geen disproportioneel karakter van de beslissing
> 4.3.7.1
> In haar beroepsschrift wijst ACT, wat de proportionaliteit van de bestreden maatregel betreft, erop dat er ‘maar’ 59 werknemers betrokken waren bij de vaststellingen terwijl zij 161 toelatingen tot arbeid heeft bekomen.
> De maatregel van de Dienst Economische Migratie betreft het algemeen belang, het waarborgen van de naleving van de vigerende regelgeving omtrent tewerkstelling. Indien de inbreuken dermate systematisch en omvangrijk zijn, dan heeft de Dienst Economische Migratie de bevoegdheid om de toelatingen in te trekken.
> 4.3.7.2
> Het is de eigen keuze geweest van ACT om beroep te doen op het stelsel van

economische migratie en er moet bijgevolg van uitgegaan worden dat ACT wist aan welke voorwaarden voldaan moest worden om deze toelatingen tot arbeid te kunnen behouden.
Er werden echter ernstige inbreuken vastgesteld waardoor intrekkingen die onmiddellijk ingaan de enige logische beslissing was.
- 50 Turkse chauffeurs hebben hele periodes met vrachtwagens van meer dan 15 ton rondgereden terwijl zij illegaal in België verbleven.
- 58 werknemers hebben 'in het zwart' gewerkt.

Deze werknemers konden tijdens die periodes dus geen aanspraak maken op enige sociale bescherming, verzekering, e.d. Dit hield bijzonder grote risico's in voor zowel henzelf als voor derden indien er ongelukken gebeurd zouden zijn.
- Daarbovenop blijkt uit het onderzoek dat er voor minstens 624.000 euro te weinig aan loon is betaald aan de vrachtwagenchauffeurs van ACT.

Gezien de ernst van bovenstaande inbreuken en het systematisch karakter ervan is een intrekking van alle toelatingen tot arbeid proportioneel. Er is een vertrouwensbreuk waardoor de Vlaamse overheid niet meer in eer en geweten toelatingen tot arbeid kan toekennen aan ACT.
4.3.7.3
Ondertussen kwam de Dienst Economische Migratie ook te weten dat ACT kennelijk lopende de discussie een aantal werknemers afstand laat tekenen van alle aanspraken middels een document 'beëindiging van de arbeidsovereenkomst met wederzijdse toestemming' waarbij aangegeven wordt dat de overeenkomst met onmiddellijke ingang wordt beëindigd en er helemaal niets verschuldigd is door de werkgever.
Ook dit toont weer aan dat ACT de rechten van de werknemers op systematische wijze tekort doet.
Er wordt tot op heden geen objectieve bewijzen voorgelegd dat deze inbreuken niet correct zouden zijn. ACT legt niets van documenten voor in huidige procedure."

Uit de bestreden beslissing blijken aldus de rechtsgronden en de feitelijke gegevens op grond waarvan de kritiek van de verzoekende partij tegen de intrekking van alle 161 toelatingen tot arbeid wordt verworpen. De verzoekende partij toont niet aan dat de motieven van de bestreden beslissing haar niet toelaten te begrijpen op welke gronden die beslissing is gesteund en waarom haar argumentatie wordt verworpen. Een schending van de wet van 29 juli 1991 wordt niet aangetoond.

17. Artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 luidt, in de mate dat de bestreden beslissing erop is gesteund:

> “§1. De toelating tot arbeid wordt ingetrokken als:
> 1° voor de aanvraag gebruikgemaakt is van bedrieglijke praktijken, onvolledige, onjuiste of vervalste verklaringen, of als onrechtmatig verkregen gegevens werden bezorgd of onrechtmatig aanpassingen werden verricht;
> […]
> 3° de tewerkstelling strijdig is met de openbare orde of openbare veiligheid, met de wetten en reglementen, of met de internationale overeenkomsten en akkoorden over de indienstneming en tewerkstelling van werknemers van buitenlandse nationaliteit;
> 4° de werkgever of de gastentiteit de wettelijke en reglementaire verplichtingen voor de tewerkstelling van werknemers niet nakomt, met inbegrip van de loon- en andere arbeidsvoorwaarden die gelden voor de werknemers;
> […]”

De verzoekende partij verwijst voor de interpretatie van deze bepaling naar richtlijn 2014/66. Artikel 2.1 van deze richtlijn bepaalt echter dat ze van toepassing is op derdelanders die een verblijfsaanvraag indienen voor of tot verblijf zijn gemachtigd op het grondgebied van een lidstaat “in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming als leidinggevende, specialist of stagiair-werknemer”. Deze categorieën worden in artikel 3 van de richtlijn als volgt gedefinieerd:

> “[…]
> e) „leidinggevende”, een lid van het hogere personeel dat in de eerste plaats leiding geeft aan de gastentiteit, onder het algemene toezicht van of aangestuurd door, in hoofdzaak, de raad van bestuur of de aandeelhouders van de onderneming of daarmee gelijkgestelde personen; deze functie omvat: het leiding geven aan de gastentiteit of een afdeling of onderafdeling daarvan; het toezicht houden op en het controleren van de werkzaamheden van andere toezichthoudende, hooggespecialiseerde of leidinggevende werknemers; het bevoegd zijn voor het aanbevelen van de indienstneming of van het ontslag van werknemers dan wel van ander optreden in het kader van het personeelsbeleid;
> f) „specialist”, een binnen de groep van ondernemingen werkend persoon die beschikt over gespecialiseerde kennis die van wezenlijk belang is voor de activiteiten, de technieken of het beheer van de gastentiteit. Bij de beoordeling van deze kennis wordt niet alleen rekening gehouden met de voor de gastentiteit specifieke kennis, maar ook met de vraag of de betrokkene hoge kwalificaties heeft, waaronder toereikende beroepservaring, voor bepaalde werkzaamheden of activiteiten waarvoor specifieke technische kennis inclusief eventueel het lidmaatschap van een erkende beroepsgroep vereist zijn.
> g) „stagiair-werknemer” (trainee employee), iemand met een universitair

> diploma die voor loopbaanontwikkeling of voor een opleiding in bedrijfstechnieken of -methoden wordt overgeplaatst naar een gastentiteit en die gedurende de overplaatsing wordt bezoldigd;
> […]”

Vrachtwagenchauffeurs, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, vormen geen leidinggevenden, noch stagiair-werknemers met een universitair diploma, noch zijn zij specialisten in de zin dat zij zouden beschikken over een “gespecialiseerde kennis” en “hoge kwalificaties”. Bijgevolg kan de verzoekende partij te dezen niet dienstig verwijzen naar richtlijn 2014/66.

18. Reeds in de beslissing van 30 juni 2022 van de dienst Economische Migratie wordt verwezen naar artikel 13, § 1, 1°, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 omdat de Turkse vrachtwagenchauffeurs waarvoor een toelating tot arbeid werd gevraagd op het ogenblik van de aanvraag niet in Turkije verbleven maar reeds aan het werk waren voor de verzoekende partij via onrechtmatige detachering, naar artikel 13, § 1, 3°, van dat besluit omdat de verzoekende partij 50 Turkse werknemers te werk stelde zonder vooraf een toelating tot arbeid te hebben gekregen en naar artikel 13, § 1, 4°, van het meergenoemde besluit omdat geen vergoedingen werden betaald voor werk tijdens weekends en feestdagen en wegens 59 inbreuken door het ontbreken van de Dimona-registratie. Zoals blijkt uit de in punt 15 *supra* geciteerde motivering, wordt in de bestreden beslissing vermeld dat het gaat het om 50 Turkse chauffeurs die “hele periodes met vrachtwagens van meer dan 15 ton rondgereden terwijl zij illegaal in België verbleven”, 58 werknemers die “in het zwart” hebben gewerkt en om niet betaald weekendwerk ten belope van “minstens 624.000 euro”. De bestreden beslissing is gesteund op “de ernst van bovenstaande inbreuken en het systematisch karakter ervan”.

De beslissing om alle toelatingen tot arbeid in te trekken is niet in strijd met artikel 13, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 nu uit de vaststellingen van de verwerende partij onmiskenbaar blijkt dat “de werkgever of de gastentiteit de wettelijke en reglementaire verplichtingen voor de tewerkstelling van werknemers niet nakomt, met inbegrip

van de loon- en andere arbeidsvoorwaarden die gelden voor de werknemers”.

19. De verzoekende partij, die de vaststellingen waarop de bestreden beslissing is gesteund weliswaar op algemene wijze betwist maar ze op geen enkele manier ontkracht, toont in het licht van de uitgevoerde onderzoeken en de processen-verbaal die in de bestreden beslissing worden aangehaald, niet aan dat die beslissing op onjuiste feitelijke gegevens is gesteund, op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, onredelijk of onevenredig is.

20. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

21. De verzoekende partij werpt in een derde middel de schending op van de artikelen 8.5, b) en 8.6 van richtlijn 2014/66, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 en van de materiëlemotiveringsplicht, het rechtszekerheids- , het zorgvuldigheids- en het proportionaliteitsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat de aangehaalde bepalingen van richtlijn 2014/66 op foutieve, minstens onvolledige, wijze zijn omgezet in het interne recht. Artikel 13, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018 voorziet namelijk een gebonden bevoegdheid terwijl de verzoekende partij op basis van de voornoemde richtlijn een discretionaire afweging mag verwachten, geval per geval, en met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. De verzoekende partij acht daarmee ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur geschonden. Er is geen *in concreto* onderzoek gebeurd van alle gevallen van tewerkstelling, dus ook buiten de in het proces-verbaal bedoelde 50 of 59 gevallen. Zij besluit dat het voornoemde artikel 13, § 1, 4°, daarom buiten toepassing moet worden gelaten zodat de bestreden beslissing moet worden vernietigd.

22. In de memorie van wederantwoord gaat de verzoekende partij verder in op de voorgehouden foutieve omzetting van richtlijn 2014/66 in artikel 13, § 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2018.

23. In haar laatste memorie betwist de verzoekende partij het standpunt in het auditoraatsverslag dat richtlijn 2014/64 enkel van toepassing zou zijn op personeelsleden met een sleutelfunctie en derhalve niet op vrachtwagenchauffeurs. Zij licht toe dat het gaat om een knelpuntberoep en om “specialisten” in de zin van artikel 3, f), van richtlijn 2014/66. Het gaat om werkende personen binnen de onderneming die beschikken over een gespecialiseerde kennis die van wezenlijk belang is voor de activiteiten van de gastentiteit.

Beoordeling

24. Uit de beoordeling van het tweede middel blijkt reeds dat de verzoekende partij niet dienstig kan verwijzen naar richtlijn 2014/66.

25. Het derde middel is niet ontvankelijk.

VI. Schadevergoeding tot herstel

26. In haar laatste memorie vraagt de verzoekende partij haar een schadevergoeding tot herstel toe te kennen.

Vermits te dezen geen onwettigheid van de bestreden beslissing wordt vastgesteld, dient het verzoek om schadevergoeding tot herstel overeenkomstig artikel 25/3, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ te worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.
Het onverschuldigde recht in verband met het verzoek tot een schadevergoeding tot herstel, begroot op 224 euro, dient aan de verzoekende partij te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien maart tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**