

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.412 van 22 februari 2011
in de zaak A. 195.367/XII-6101**

In zake: BVBA TOCLA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Etienne Van Engelen
kantoor houdend te Antwerpen
Kiliaanstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Jochen Honnay
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 januari 2010, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 9 november 2009 van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand aangaande het beroep tegen het besluit van de waarnemend administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen van 24 augustus 2009 betreffende de intrekking van een exploitatievergunning van het logiesverstrekkende bedrijf Claridge te Geel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 december 2010.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Etienne Van Engelen, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bert Van Herreweghe, die loco advocaten Dirk Lindemans en Jochen Honnay verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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

3.1. De verzoekende partij is uitbaatster van een logiesverstrekkend bedrijf, Hotel Claridge genaamd, waarvoor zij op 26 januari 2004 een vergunning verkreeg overeenkomstig het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven (hierna ook “decreet van 20 maart 1984”). Zij beschikte voordien reeds over een dergelijke vergunning, van 12 augustus 1996. In de tussenperiode werd op 30 augustus 2000 en 31 mei 2002 een inspectie doorgevoerd en telkens werd vastgesteld dat in het bedrijf aan gemengde kamerverhuur werd gedaan, zowel overnachtingen als verhuur voor korte periode van maximaal vier uur.

3.2. Op 29 augustus 2006 deelt Toerisme Vlaanderen aan de verzoekende partij mee dat het Hotel Claridge op een aantal erotische websites wordt vermeld. De brief vermeldt nog het volgende:

“Het artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 gewijzigd door artikel 37 eerste lid van het decreet van 21 december 1994 luidt als volgt ‘voor de toepassing van dit decreet wordt als logiesverstrekkend bedrijf aanzien, iedere toeristische handelsexploitatie die ongeacht haar benaming, met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekt, ongeacht de duur van de verhuring met minimumverhuring van één nacht.’
Een logiesverstrekkend bedrijf dient aan twee cumulatieve kenmerken te voldoen met name:

1. een toeristische handelsexploitatie
2. het bedrijf moet met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekken ongeacht de duur van de verhuring met een minimum van één nacht

De bepaling ‘met minimum van één nacht’ werd toegevoegd door artikel 37 van het decreet van 21 december 1994. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die bepaling door de duur van de verhuring te koppelen aan het minimum van één nacht het ter beschikking stellen van kamers tijdens de dag op die wijze aan het decreet wordt onttrokken.

Toerisme Vlaanderen heeft op 17 augustus 2006 aan het technische comité advies gevraagd over de daghotels die vergund zijn als logiesverstrekkend bedrijf en die op deze sites voorkomen.

Het technische comité adviseerde het volgende:

- de exploitanten vragen om hun aankondiging op deze sites te verwijderen;
- het logiesverstrekkend bedrijf mag zich niet als kamerverhuur/daghotel profileren;
- indien de exploitant schriftelijk bevestigt dat zij deze twee voorwaarden hebben vervuld, dan blijft de accommodatie als logiesverstrekkend bedrijf vergund.

Indien Toerisme Vlaanderen deze bevestiging niet ontvangt dan wordt uw dossier ter advies voor het opstarten voor de intrekking van de exploitatievergunning op het technische comité voorgelegd”.

Op 21 september 2006 gaat verzoekende partij in op de opgelegde voorwaarde waarna Toerisme Vlaanderen laat weten dat zij de exploitatievergunning behoudt.

3.3. Een nieuwe inspectie volgt op 10 juni 2009. Er wordt een onderzoek gevoerd naar de aard van de onderneming. Het verslag vermeldt een tekortkoming op artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984. Op diverse websites wordt publiciteit gemaakt als “rendez-vous hotel”. Tevens werd vastgesteld dat bij het plaatsbezoek om 14.00 u minstens acht kamers werden verhuurd. Aan de hoofdingang, langs de achterzijde van het gebouw bij de parking, wordt eveneens de prijs voor “korte periode (max 4 uur)” geafficheerd. In de kamers wordt dezelfde prijsaffichering gehanteerd en worden de bedden enkel opgedekt met een laken.

Op grond van deze bevindingen adviseert het technisch comité van de logiesverstrekkende bedrijven op 18 juni 2009 de intrekking van de exploitatievergunning. De verzoekende partij wordt vervolgens uitgenodigd voor een hoorzitting door het technisch comité op 20 augustus 2009. De uitnodiging hiervoor wijst nogmaals op het bepaalde in artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984, zoals gewijzigd bij decreet van 21 december 1994, en herinnert daarenboven aan de voornoemde brief van 29 augustus 2006, de reactie van de verzoekende partij hierop en de vaststellingen van het inspectieverslag.

De raadsman van de verzoekende partij laat weten niet aanwezig te kunnen zijn op de hoorzitting wegens verblijf in het buitenland. Hij wijst er tevens op dat in de oproeping geen uur vermeld wordt.

3.4. Het technisch comité handhaaft zijn advies op 20 augustus 2009 waarna de waarnemend administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen op 24 augustus 2009 de exploitatievergunning intrekt. In dat besluit wordt onder meer verwezen naar de vaststellingen van het inspectiebezoek van 10 juni 2009 en naar vermeldingen op bepaalde websites. De begeleidende brief herhaalt de reeds eerder meegedeelde vaststellingen vermeld in de brief van 29 augustus 2006.

Op 11 september 2009 stelt de verzoekende partij beroep in bij de minister, waarin zij zich beklaagt over een miskenning van de rechten van verdediging omdat haar geen uitstel van de hoorzitting was verleend en over “machtsafwending en machtsoverschrijding”. Zij merkt op logies voor korte én langere duur te verstrekken (“Verzoekster betwist niet dat zij ‘logies van het korte type’ verschaft, maar zij heeft ook (veel) klanten die langer dan een nacht blijven”) en betoogt dat het decreet van 20 maart 1984 dan van toepassing is.

3.5. De Commissie van beroep vergadert op 22 oktober 2009. De raadsman van de verzoekende partij vindt de juridische grondslag waarop de vergunning werd ingetrokken niet correct. Hij stelt dat verhuring op korte termijn niet verboden is en dat het bedrijf twee activiteiten heeft, namelijk verhuur aan toeristen voornamelijk zakenlui en technici en kamerverhuur. De benedenverdieping wordt verhuurd als kamers voor kortere periodes en op de eerste verdieping worden de toeristen gelogeerd. Hij haalt aan dat er voor de verhuring aan toeristen een exploitatievergunning nodig is die het bedrijf wil behouden omdat het belangrijk is de beschermde benaming van “motel” te kunnen gebruiken. Tot slot stelt hij dat de kamers niet zijn ingericht als rendez-vous kamers omdat er geen spiegels, pikante foto's of erotische voorwerpen te vinden zijn.

De beroepscommissie adviseert vervolgens de intrekking te bekrachtigen omdat uit de hoorzitting is gebleken dat er twee activiteiten worden uitgeoefend hetgeen niet mogelijk is volgens het besluit van de Vlaamse regering van 29 juli 1987 tot vaststelling van de voor logiesverstreckende bedrijven geldende exploitatievoorwaarden en tot regeling van de toekenning van de voor die

exploitatie vereiste vergunningen en dat het aanbieden van kamers voor korte termijn niet wordt betwist hetgeen in strijd is met artikel 2 van het decreet.

3.6. Op 9 november 2009 wordt dan het thans bestreden besluit aangenomen:

“Gelet op het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logies-verstrekkende bedrijven zoals gewijzigd, inzonderheid de artikelen 2,3, 4 5 en 6;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 29 juli 1987 zoals gewijzigd tot de vaststelling van de voor logiesverstrekkende bedrijven geldende exploitatievoorwaarden en tot regeling van de voor de toekenning van de voor die exploitatie vereiste vergunningen, inzonderheid de artikelen 2, 9 en 10;

Overwegende dat het beroep conform artikel 10 § 2, van voormeld besluit van de Vlaamse regering van 29 juli 1987 bij de Vlaamse minister bevoegd voor toerisme werd ingediend en dit binnen 20 dagen na de betekening van de wnd. administrateur-generaal;

Gelet op het besluit van de administrateur-generaal van 26 januari 2004 houdende toekenning van een vergunning aan Tocla bvba voor de exploitatie van het logiesverstrekkend bedrijf Claridge;

Gelet op het schrijven van Toerisme Vlaanderen van 29 augustus 2006 met de melding van de vaststelling dat het hotel op verschillende internetsites als kamerverhuur/daghotel werd opgenomen;

Gelet op het schrijven van de exploitant van 21 september 2006 waarbij hij meldt dat hij niet op de hoogte was van de aankondiging op de rendez-vous websites en waarbij hij aangeeft de aankondiging van zijn bedrijf te laten verwijderen op deze websites;

Gelet op de inspectie van 10 juni 2009 dat het bedrijf zich opnieuw profileert als kamerverhuur/daghotel met name: er werd vastgesteld dat er ook aan de buitenkant van de achterzijde van het bedrijf (hoofdingang) de prijs voor een verblijf voor ‘kortere periode (max. 4 uur)’ geafficheerd is. Ook in de kamers vindt men dezelfde prijslijsten met de verwijzing naar de korte verblijven De bedden in de kamers zijn slechts gedekt met één laken’;

Gelet op het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 zoals gewijzigd tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering;

Gelet op het advies van het technische comité van 18 juni 2009 met het opstarten van de procedure tot intrekking wegens het niet beantwoorden aan artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 zoals gewijzigd met name dat het bedrijf geen toeristische handelsexploitatie is;

Gelet op het schrijven van de gemeente Geel van 25 juni 2009 waarin wordt bevestigd dat er geen samenwerking met het bedrijf is wegens de profilering van het bedrijf als kamerverhuur/daghotel;

Gelet op het schrijven van Toerisme Vlaanderen van 26 juni 2009 met het opstarten van de procedure tot intrekking van de vergunning en uitnodiging tot de hoorzitting van 20 augustus 2009;

Gelet op het schrijven van de raadsman ontvangen op 17 augustus 2009 met de vraag tot uitstel van de hoorzitting van 20 augustus 2009;

Gelet op het advies van het technische comité van 20 augustus 2009 met de intrekking van de exploitatievergunning wegens het niet beantwoorden aan artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 zoals gewijzigd met name dat het bedrijf geen toeristische handelsexploitatie is;

Gelet op het schrijven van Toerisme Vlaanderen van 25 augustus 2009 waarbij de intrekking van de vergunning werd medegedeeld;

Overwegende dat de vergunning door de wnd. administrateur-generaal werd ingetrokken omdat het bedrijf niet meer beantwoordt aan artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven zoals gewijzigd en luidende als volgt 'voor de toepassing van dit decreet wordt als logiesverstrekkend bedrijf aanzien, iedere toeristische handelsexploitatie die ongeacht haar benaming, met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekt, ongeacht de duur van de verhuring met een minimumverhuring van één nacht.'

Gelet op het feit dat een logiesverstrekkend bedrijf aan twee cumulatieve kenmerken moet voldoen met name:

1. een toeristische handelsexploitatie
2. het bedrijf moet met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekken ongeacht de duur van de verhuring met een minimum van één nacht

Gelet op het feit dat de bepaling 'met minimum van één nacht' werd toegevoegd door artikel 37 van het decreet van 21 december 1994 en uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die bepaling door de duur van de verhuring te koppelen aan het minimum van één nacht het ter beschikking stellen van kamers tijdens de dag op die wijze aan het decreet wordt onttrokken. Gelet op het beroep gedateerd op 11 september 2009 en ontvangen door de Vlaamse minister bevoegd voor toerisme, tegen voormeld besluit van de wnd. administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen van 24 augustus 2009; Gelet op de verklaring van de raadsman tijdens de hoorzitting van de beroepscommissie op 22 oktober 2009 met name:

'Dat de juridische basis waarop de vergunning werd ingetrokken niet correct is. Hij stelt dat verhuring op korte termijn niet verboden is. Het bedrijf heeft twee activiteiten enerzijds het verhuur aan toeristen voornamelijk zakenlui en technici en anderzijds de kamerverhuur. Het gelijkvloers wordt verhuurd als kamers voor kortere periodes.

Op de eerste verdieping worden de toeristen gelogeerd. Hij haalt aan dat er voor de verhuring aan toeristen een exploitatievergunning nodig is.'

Gelet op het advies van de commissie van beroep van 22 oktober 2009 van de logiesverstrekkende bedrijven waarbij werd geadviseerd om de vergunning in te trekken met de volgende motivatie:

'Uit de hoorzitting is gebleken dat er twee activiteiten worden uitgeoefend. Dit is volgens het besluit van 29 juli 1987 zoals gewijzigd tot vaststelling van de voor logiesverstrekkende bedrijven geldende exploitatievoorwaarden en tot regeling van de voor de exploitatie vereiste vergunningen niet mogelijk met name artikel 2 § 1 luidt als volgt:

'Art. 2 § 1. In éénzelfde pand of op éénzelfde perceel kan slechts één logiesverstrekkend bedrijf voorkomen dat een fysisch geheel vormt. ...'

Het aanbieden van kamers voor korte termijn wordt niet betwist. Dit is in strijd met artikel 2 van het decreet zijnde een toeristische handelsexploitatie.'

BESLUIT

Artikel 1. Het beroep van Tocla bvba tegen het besluit van de wnd. administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen van 24 augustus 2009 aangaande de intrekking van de exploitatievergunning voor het bedrijf Claridge gelegen in de Antwerpseweg 101 te 2440 Geel is ontvankelijk en ongegrond;

Artikel 2. Het besluit van de administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen van 24 augustus 2009 wordt bekrachtigd;

Artikel 3. Van dit besluit zal kennis worden gegeven aan Tocla bvba exploitant van het bedrijf Claridge en aan de burgemeester van de gemeente Geel".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het verzoekschrift tot nietigverklaring voert verzoekende partij als eerste middel de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur aan, hetgeen zij toelicht als volgt:

“De Dienst Toerisme Vlaanderen heeft aangekondigd dat zij de exploitatievergunning voor Hotel Claridge wou intrekken dat het bedrijf niet beantwoordde aan de criteria van art. 2 van het decreet van 20 maart 1984.

Hierop heeft verzoekster haar bezwaren kunnen meedelen, mits het instellen van een beroepsprocedure.

De Minister heeft in zijn beslissing de exploitatievergunning ingetrokken omdat het bedrijf van verzoekster niet meer beantwoordde aan de criteria van artikel 2 §1 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 29 juli [1987].

Op deze beweringen heeft verzoekster zich niet kunnen verdedigen.

Het substitueren van motieven zonder verwittiging van de betrokkenen is een ernstige schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, die de nietigheid van de beslissing tot gevolg moet hebben”.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing is gesteund op twee motieven die elk afzonderlijk voldoende zijn om het uiteindelijk resultaat, de intrekking van de exploitatievergunning, te schragen. Het eerste motief betreft een overtreding of schending van artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984, het tweede motief heeft betrekking op een schending van artikel 2 van het besluit van 29 juli 1987.

Verzoekende partij betwist in het middel terecht niet dat zij ervan op de hoogte was dat haar verweten werd een logiesverstrekkend bedrijf te exploiteren in strijd met de voorwaarden gesteld in artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984, zoals dit decreet met betrekking tot de verhuur voor korte duur door verwerende partij wordt begrepen en toegepast. Dit motief komt immers doorheen de gehele administratieve procedure terug.

Evenmin beweert verzoekende partij dat zij zich bij de minister niet over dit verwijt heeft kunnen verdedigen. In haar middel richt verzoekende partij zich enkel op het feit dat zij niet in kennis gesteld zou zijn van de overtreding

van artikel 2 van het besluit van 29 juli 1987 waardoor zij zich niet op dat punt zou hebben kunnen verdedigen.

6. Of het bedoelde artikel 2 van het decreet terecht en correct is toegepast, is een vraag die aan bod komt in het tweede middel. Dat verzoekende partij erover niet zou zijn gehoord, mist alleszins feitelijke grondslag.

Nu het miskennen van artikel 2 van het decreet alleen reeds als motief volstaat om de vergunning in te trekken, en hierna zal blijken dat het tweede middel ongegrond is, heeft verzoekende partij verder geen belang bij het eerste middel.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7. Het tweede middel is geput uit “Machtsoverschrijding - Machtsoverschrijding”.

Verzoekende partij herhaalt, niet te betwisten dat zij logies aanbiedt “voor korte termijn” en “voor één nacht of meer”. Aangezien een deel van haar klanten minstens één nacht bij haar verblijven, is het decreet op haar bedrijf van toepassing, zelfs indien andere klanten een kamer huren voor minder dan één nacht. Enkel bedrijven die uitsluitend voor korte termijn verhuren, vallen buiten het toepassingsgebied van het decreet. De interpretatie van de administratie heeft tot gevolg dat het decreet niet meer van toepassing is op een hotel waar de klant het recht heeft om voortijdig zijn kamer te verlaten - wat in elk hotel het geval is. Volgens verzoekende partij wordt artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 “trouwens niet meer ingeroepen in het motiverend deel van de minister”.

In een tweede middelonderdeel gaat verzoekster nader in op het motief dat de minister ontleent aan artikel 2 van het besluit van 29 juli 1987. Dat er twee onderscheiden activiteiten zouden worden uitgeoefend -en verzoekende partij betwist in de eerste plaats dat verhuur voor korte en voor langere termijn twee onderscheiden activiteiten zijn- betekent niet dat er twee bedrijven voorkomen op het perceel van verzoekende partij.

Beoordeling

8. De eerste regel van de considerans van het bestreden en hiervoor geciteerd besluit verwijst reeds naar artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984. Herinnerd wordt voorts, uitvoerig, aan de administratieve procedure die de uitbating als “daghotel” als overtreding ervan heeft vastgesteld en het daaruit resulterend besluit van de waarnemend administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen. Tot slot van de considerans en alvorens te besluiten herneemt de minister nogmaals dat het aanbieden van kamers voor korte termijn niet wordt betwist en dat dit in strijd is met artikel 2 van het decreet.

Eerder dan er niet op te steunen, laat staan het niet te vermelden, moet integendeel worden vastgesteld dat de overtreding van artikel 2 van het decreet het doorslaggevende motief is geweest voor de bestreden beslissing. De bewering dat de minister een overtreding van artikel 2 van het decreet van 20 maart 1984 niet zou hebben ingeroepen als grondslag voor zijn intrekkingbesluit mist feitelijke grondslag.

9. Het decreet van 20 maart 1984 regelt het statuut -en de vergunningsplicht- van de logiesverstrekkende bedrijven. Het toepassingsgebied van het decreet is in artikel 2 ervan omschreven: “Voor de toepassing van dit decreet wordt als logiesverstrekkend verblijf aangezien, iedere toeristische handels-exploitatie, die ongeacht haar benaming, met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekt, ongeacht de duur van de verhuring met een minimum van één nacht”.

Zoals de Raad van State reeds heeft uitgelegd in zijn arrest nr. 190.635 van 19 februari 2009 inzake bvba Anna, stelt de decreetgever via de bepaling van het toepassingsgebied, voorwaarden waaraan de bedrijven moeten voldoen om als logiesverstrekkend bedrijf in aanmerking te komen.

10. Bij decreet van 21 december 1994 zijn aan de definitie van logiesverstrekkend bedrijf de woorden “met een minimum van één nacht” toegevoegd. Aldus is de dubbele voorwaarde, dat het moet gaan om een toeristische handelsexploitatie die met daartoe uitgeruste kamers logies verstrekt, verduidelijkt “door de duur van de verhuring te koppelen aan het minimum van één nacht”, waarbij “het ter beschikking stellen van kamers tijdens de dag op die wijze aan het toepassingsgebied van het decreet wordt onttrokken (d.w.z. dat die activiteit niet

voor vergunning in aanmerking komt)” (*Parl. St.* VI. Parl. 1993-1994, nr. 605/1, blz. 20).

Die bewuste toevoeging doet er van blijken dat de decreetgever het ter beschikking stellen van kamers tijdens de dag niet beschouwt als logiesverstrekking in de zin van het decreet van 20 maart 1984.

11. In het auditorsverslag wordt aangenomen dat uit voormelde bepaling voortvloeit “dat elke kamer die wordt verhuurd minstens voor één nacht moet worden verhuurd” en dat het enkele feit kamers overdag te verhuren voor een duur van maximum vier uur “derhalve mee[brengt] dat voormelde bepaling is geschonden [...] en grond oplevert om de verleende exploitatievergunning in te trekken”.

Verzoekende partij vraagt vervolgens enkel om de voortzetting van de procedure, zonder tegen deze zienswijze nog te argumenteren.

In die omstandigheden kan de Raad zich ertoe beperken het auditorsverslag bij te vallen. Terecht ook, overigens, wordt in dat verslag opgemerkt dat de vaststelling dat een klant het hotel steeds voortijdig kan verlaten los staat van de eis dat de hotelier de kamer wel minimaal voor de duur van één nacht moet verhuren.

12. Het eerste middelonderdeel is ongegrond. Bij het tweede middelonderdeel is verzoekende partij dan ook zonder belang, aangezien het kritiek levert op een overtoollig motief.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 22 februari 2011,
door de Raad van State, XIle kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest