

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 246.063 van 12 november 2019
in de zaak A. 222.443/IX-9415**

In zake: Sofia SWERTVAEGHER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Saartje Spriet
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sebastiaan De Meue en Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van:
- het besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’ (BS 21 april 2017);
 - het ministerieel besluit van 17 maart 2017 ‘tot bepaling van de classificatienormen voor comfort in een erkend toeristisch logies’ (BS 21 april 2017);
 - het ministerieel besluit van 17 maart 2017 ‘tot bepaling van de erkenningstekens voor een erkend toeristisch logies’ (BS 21 april 2017).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 243.197 van 11 december 2018 is het debat heropend.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 oktober 2019.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Saartje Spriet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sebastiaan De Meue, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest andersluidend 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. Voor de feitelijke achtergrond van de zaak wordt verwezen naar de uiteenzetting in arrest nr. 243.197 van 11 december 2018 *sub* 3.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie op inzake gebrek aan samenhang; volgens haar is enkel het beroep ingesteld tegen het eerst vermelde bestreden besluit ontvankelijk.

Nadat zij in het auditoraatsverslag kon lezen dat het juridisch verband tussen de bestreden besluiten niet kan worden ontkend en dat de vereiste samenhang aanwezig is, laat de verwerende partij na in haar laatste memorie dit nog te weerspreken en vraagt zij nog enkel het beroep “ongegrond” te verklaren.

Ook de Raad ziet geen reden om anders te oordelen. De exceptie is ongegrond.

5.1. De verwerende partij werpt voorts op dat het beroep blijkens het enige middel enkel gericht is tegen artikel 21 van het eerste bestreden besluit (hierna ook: het uitvoeringsbesluit), welke bepaling afsplitsbaar is van de rest van deze reglementaire akte.

5.2. Verzoekster repliceert dat het middel “minstens ook” gericht is tegen artikel 19 van het eerste bestreden besluit.

5.3. Het past om de omvang van de eventueel uit te spreken nietigverklaring te onderzoeken in functie van de beoordeling van het middel.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

6. Het enige middel is geput uit de schending van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ (BDVI) en van de beginselen van behoorlijke regelgeving. Volgens verzoekster is de integra-

le en onbeperkte delegatie aan de Vlaamse minister voor toerisme voor het bepalen van de classificatienormen niet in overeenstemming met deze bijzondere-decreetsbepaling en voormelde beginselen. De delegatiemogelijkheid moet strikt worden geïnterpreteerd. Een overheid die belast is met een reglementaire bevoegdheid, mag de essentie van de bevoegdheid niet delegeren. De regering mag haar verordeningsbevoegdheid enkel delegeren wanneer de gedelegeerde bevoegdheid beperkt blijft tot bijkomstige maatregelen. De classificatienormen kunnen niet worden afgedaan als een bijkomstige regeling die aan de minister mag worden overgelaten, zonder opleggen van enig criterium of kader.

Volgens verzoekster vindt het middel steun in de parlementaire bespreking van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ en in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

7.1. Daargelaten of er autonome beginselen van behoorlijke regeling met positiefrechtelijke waarde bestaan, aldus de verwerende partij, wordt in het verzoekschrift niet toegelicht hoe of op welke wijze deze beginselen geschonden zijn. In die mate is het middel volgens haar niet ontvankelijk.

7.2. De verwerende partij is het voorts niet ermee eens dat de delegatie de uitzondering vormt op de collegiale beraadslaging. De regering beslist collegiaal, tenzij zij het zelf aangewezen acht om de beslissingsbevoegdheid toe te wijzen aan één van haar ministers. Artikel 22 BDVI voorziet in een uitdrukkelijke rechtsgrond voor het toestaan van delegaties. Die delegaties hebben ook betrekking op de verordeningsbevoegdheid. Delegatie van verordenende bevoegdheid door de Vlaamse regering aan een minister is principieel geoorloofd, in zoverre ze betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard.

De verwerende partij wijst erop dat de comfortclassificaties vrijwillig aangevraagd worden, dat het een aanvullend systeem is en dat er geen sprake is van het opleggen van uitbatingsvoorwaarden.

Het uitvoeringsbesluit bepaalt per benaming van logies de algemene openings- en uitbatingsvoorwaarden, die eveneens de minimale comfortnormen vormen en de procedure tot aanvraag. De delegatie aan de minister betreft aldus een uitvoeringsmaatregel van bijkomstige aard. In het ministerieel besluit worden enkel de concrete comfortnormen bepaald, alsook de concrete classificatie waartoe ze kunnen leiden.

De afdeling Wetgeving heeft volgens de verwerende partij ook geen bezwaar geuit tegen de delegatie van bevoegdheid. Zij had enkel een voorbehoud bij het tweede lid van het ontworpen artikel 21, maar dit lid is vervolgens weggelaten in de definitief aangenomen versie. Op het eerste lid werd geen kritiek uitgeoefend.

8. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster specifiek in verband met de exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het middel als volgt:

“Onder de beginselen van behoorlijke regelgeving ressorteert het ‘beginsel van regelgeving op het juiste niveau’. Regelgeving op het juist niveau impliceert een dubbele vraagstelling, te weten, enerzijds de vraag welk orgaan ten aanzien van welke materie een zelfstandige regelgevende bevoegdheid heeft en anderzijds de vraag in hoeverre die bevoegdheid gedelegeerd mag worden. De delegatie van een verordenende bevoegdheid door de regering aan een minister ressorteert hieronder. Het feit dat in artikel 22 van het Bijzonder Decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen wordt gerefereerd aan de mogelijkheid voor de regering om bevoegdheden te delegeren, betekent niet dat deze laatste als het ware afstand zou kunnen doen van de essentie van haar bevoegdheid door deze in globo aan één of meer van haar leden over te dragen. Een dergelijke autonomie is niet in overeenstemming met artikel 20 van [de] BWHI en met de beginselen die op elke delegatie van bevoegdheid van toepassing zijn. De schending van dit beginsel werd reeds omstandig uiteengezet in het inleidend verzoekschrift op pagina 8-9.

Het middel is bijgevolg eveneens ontvankelijk voor zover de schending van de beginselen van behoorlijke regelgeving wordt opgeworpen.”

9. In haar laatste memorie wijst verzoekster erop dat een collegiale beraadslaging door de regering met inspraak van andere sectorministers ertoe kan leiden dat andere klemtonen worden gelegd in de keuze van de rubrieken,

zoals uitzicht, groene energie, aanwezigheid van recreatieve voorzieningen of gastronomische keuken.

10. In haar laatste memorie gaat de verwerende partij nader in op de ‘rubrieken’, vermeld in het initieel ontworpen tweede lid van artikel 21 van het uitvoeringsbesluit. Hiermee werden geen ‘rubrieken’ beoogd in de spraakgebruikelijke betekenis, maar specifieke rubrieken zoals voorheen gehanteerd bij het vorige decreet met betrekking tot de kampeerterreinen (terreininrichting, sanitaire voorzieningen op het terrein, algemene voorzieningen en recreatievoorzieningen). Voor zover er voor de gastenkamers ‘rubrieken’ in de spraakgebruikelijke betekenis kunnen worden onderscheiden, betreft dit enkel de groepering van de individuele comfortclassificatienormen ten dienste van leesbaarheid en overzichtelijkheid. Ze vormen zelf geen comfortnormen.

Beoordeling

11. Artikel 7, § 1, van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’ luidt:

“De exploitant van een erkend toeristisch logies kan vrijwillig voor zijn toeristische logies een comfortclassificatie aanvragen. De comfortclassificatienormen worden bepaald door de Vlaamse Regering. In voorkomend geval zijn de normen voor de laagste comfortclassificatie gelijk aan de openings- en uitbatingsvoorwaarden als vermeld in artikel 4, 7° en 8°. De comfortclassificatie wordt toegekend door Toerisme Vlaanderen, of, als de Vlaamse Regering dat zo bepaalt, door een andere dienst of instantie die de Vlaamse Regering heeft aangewezen. Toerisme Vlaanderen, of deze dienst of instantie, kan op gemotiveerde wijze een afwijking van een of meer comfortclassificatienormen toestaan.”

12. Artikel 21 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’ luidt:

“De minister kan per benaming, vermeld in artikel 7 tot en met 13, classificatienormen bepalen voor het comfort dat wordt geboden aan de logerende toeristen.”

Artikel 19 van het uitvoeringsbesluit luidt:

“De minister bepaalt het model van het erkenningsteken, vermeld in artikel 6, § 6, eerste lid, van het decreet van 5 februari 2016, dat Toerisme Vlaanderen per erkenning bezorgt aan de exploitant van het toeristische logies of aan de persoon die daarvoor is aangesteld.

Het erkenningsteken verschilt naargelang de erkenning wordt verkregen als toeristisch logies of naargelang van de benaming, vermeld in artikel 7 tot en met 13, waaronder de erkenning wordt verkregen en, in voorkomend geval, naargelang van de eventuele comfortclassificatie.

Als de comfortclassificatienormen worden ingedeeld in specifieke rubrieken met een eigen comfortclassificatie, vermeldt het erkenningsteken alleen de verkregen algemene comfortclassificatie, vermeld in artikel 21.”

13. Volgens verzoekster gaan deze bepalingen van het uitvoeringsbesluit de wettige grenzen van de delegatiemogelijkheid aan de minister te buiten.

In de mate dat verzoekster daartoe de schending aanvoert van artikel 22 BDVI in samenhang met de schending van de beginselen van behoorlijke regelgeving, waarbij zij refereert aan het zogenaamde beginsel van “regelgeving op het juiste niveau” en aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI), doet zulks de vraag rijzen in hoeverre de aan de Vlaamse regering bij artikel 7, § 1, van het decreet van 5 februari 2016 verleende bevoegdheid om de comfortclassificatienormen te bepalen, in aanmerking komt voor subdelegatie aan de Vlaamse minister.

Daargelaten de positiefrechtelijke betekenis van een beginsel van behoorlijke regelgeving, zijn het middel en de eraan gegeven toelichting in zoverre duidelijk. Het is blijkens de stukken van de verwerende partij door haar ook niet misbegrepen. Het middel is ontvankelijk.

14. Artikel 20 BWHI luidt:

“De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.”

Artikel 22 BDVI luidt:

“Onverminderd de door haar toegestane delegaties, beraadslaagt de Vlaamse Regering collegiaal, volgens de procedure van consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren.”

15. Volgens artikel 20 BWHI is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, in beginsel zaak van de regering.

Artikel 22 BDVI verwoordt daarenboven het principe dat de Vlaamse regering een collegiaal orgaan is en dat, in beginsel, beslissingen over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren, door de regering moeten worden genomen. De individuele regeringsleden hebben, eveneens in beginsel, alleen de bevoegdheid om die beslissingen voor te bereiden en uit te voeren; zij hebben in principe geen beslissingsmacht.

Gelet op het eerste zinsdeel van de voormelde bepaling, geldt dit “[o]nverminderd de door haar toegestane delegaties”. Met andere woorden hebben de individuele regeringsleden beslissingsbevoegdheid in de mate dat zij over “door haar [lees: de Vlaamse regering] toegestane delegaties” beschikken.

Afwijkingen van de principiële regeling, waarbij de Vlaamse regering verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, worden evenwel slechts toelaatbaar geacht voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Een delegatie van verordenende bevoegdheid bij besluit van de Vlaamse regering aan een minister die de essentiële aspecten van een regeling betreft, of die tot gevolg heeft dat deze minister beleidsmatige keuzes kan maken, is niet te beschouwen als een delegatie van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

16. Dat de comfortclassificatie voor de gastenkamers thans facultatief is, betekent niet dat het reglementair besluit dat de classificatienormen vaststelt in zijn geheel *ipso facto* bijkomstig is van aard. Wil een aanbieder van een gastenkamer zich immers onderscheiden van de andere aanbieders die slechts het basiscomfort aanbieden, dan is er voor hem geen andere weg dan een hogere classificatie aan te vragen. Dat is nu eenmaal het systeem waarin de regelgeving voorziet.

Met het eerste in geding zijnde besluit heeft de regering evenwel de haar door de decreetgever opgedragen bevoegdheid om deze comfortclassificatienormen vast te stellen als het ware volledig “doorgeschoven” naar de minister zonder kompas of perimeter.

En mag nu een ‘norm’ zoals het al dan niet beschikken over een rechtstreeks vanuit de gastenkamer toegankelijke bad- en toiletgelegenheid of over de grootte van het bed inderdaad van veeleer detailmatige aard zijn, dan is de indeling in het aantal classificaties (‘sterren’) en de grote rubrieken (in de zogenaamd spraakgebruikelijke betekenis zoals de verwerende partij het noemt) wel de essentie van een dergelijke reglementaire regeling. Het systeem dat de minister inzake de comfortclassificaties hanteert, diende dan ook met een zeker minimum door de Vlaamse regering te zijn vastgelegd.

17. Advies 60.777/1 van de afdeling Wetgeving spreekt dit niet tegen, integendeel. Het advies heeft niet de draagwijdte die de verwerende partij eraan geeft.

In het ontwerp van besluit dat uiteindelijk het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 is geworden, was artikel 21 geredigeerd als volgt:

“De minister kan per benaming, vermeld in artikel 7 tot en met 13, classificatienormen bepalen voor het comfort dat wordt geboden aan de logerende toeristen.

De classificatienormen kunnen worden ingedeeld in specifieke rubrieken met een eigen comfortclassificatie. In voorkomend geval mag de exploitant zijn toeristische logies alleen aanbieden op de toeristische markt met de verkregen comfortclassificatie voor een specifieke rubriek als ook de verkregen comfortclassificaties voor de andere rubrieken op evenwaardige wijze worden vermeld, samen met de verkregen algemene comfortclassificatie.”

In zijn advies 60.777/1 van 1 februari 2017 verleende de afdeling Wetgeving van de Raad van State over deze ontworpen bepaling het volgende advies:

“In artikel 21, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de classificatienormen kunnen worden ingedeeld ‘in specifieke rubrieken met een eigen comfortclassificatie’. Zoals de bepaling is geredigeerd valt er niet uit af te leiden op grond van welke criteria de ‘rubrieken’ zullen worden vastgesteld. Daardoor kan worden betwijfeld of de aan de minister gedelegeerde bevoegdheid niet te onbepaald is om toelaatbaar te kunnen worden geacht. Aan een minister kan immers enkel verordenende bevoegdheid worden gedelegeerd indien de delegatie betrekking heeft op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Het is zeer de vraag of de in artikel 21, tweede lid, van het ontwerp bedoelde rubricering een dergelijke aangelegenheid betreft. Een meer rechtszekere handelwijze zou er in bestaan om de rubrieken met comfortclassificaties in bijlage bij het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering te voegen. In voorkomend geval kan dan aan de minister de bevoegdheid worden verleend om daarin wijzigingen aan te brengen, mits deze wijzigingen gebeuren met inachtneming van de door de Vlaamse Regering beoogde rubricering.”

Wat de verwerende partij poogt uiteen te zetten in haar laatste memorie, zou erop neerkomen dat die “specifieke rubrieken” van een nog groter detail zijn dan de “spraakgebruikelijke” rubrieken van de comfortclassificatienormen. Aan de opmerking van de afdeling Wetgeving wordt dan geenszins tegemoetgekomen, zoals de verwerende partij beweert, door het ontworpen tweede

lid gewoon te schrappen. Een opmerking dat de delegatie te ver gaat, wordt dan gepareerd door ze nóg ruimer te maken.

Bovendien blijft artikel 19, derde lid, van het uitvoeringsbesluit er nog steeds van uitgaan dat “de comfortclassificatienormen worden ingedeeld in specifieke rubrieken met een eigen comfortclassificatie” – en dus dat de minister nog steeds een indeling in specifieke rubrieken mag bepalen maar nu zelfs zónder de uitdrukkelijke en reeds te verregaande delegatie van het initieel ontworpen artikel 21, tweede lid.

Beweren dat aan de opmerking van de afdeling Wetgeving inhoudelijk is tegemoetgekomen louter door de schrapping van het bedoelde tweede lid van artikel 21 is aldus een stelling die de bal volledig mis slaat.

18. Overigens had de afdeling Wetgeving voor een te ruime delegatie ook reeds gewaarschuwd in zijn advies 46.174/3 van 21 april 2009 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering ‘tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies’ bij een analoge delegatie:

“6. Het ontwerp bevat een aantal delegaties van reglementaire aard aan de minister [...].

De meeste van die delegaties betreffen aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard, waartoe delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven.

De delegatie die in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp is vervat om per categorie of subcategorie van toeristisch logies classificatienormen te bepalen op het vlak van het comfort, dient evenwel nader te worden omlijnd, bijvoorbeeld door het systeem te omschrijven dat de minister dient te hanteren.”

Zoals hiervóór is opgemerkt, is het al dan niet facultatief karakter van de comfortclassificatie niet bepalend voor de omvang van de delegatiemogelijkheid.

19. Weliswaar ten overvloede mag nog worden verwezen naar advies 65.604/1 van 2 april 2019 over een ontwerp van besluit van de Brusselse

hoofdstedelijke regering ‘houdende uitvoering van de ordonnantie betreffende de classificatie van de toeristische logiesverstreckende inrichtingen volgens comfortniveau’, waar *sub* 8 wordt geadviseerd om de aan de minister gedelegeerde bevoegdheid nader af te bakenen door in het ontwerp te vermelden “dat de classificatie gebeurt in vijf niveaus (één tot vijf sterren) en dat ze betrekking heeft op de inrichting, de uitrusting en de dienstverlening”.

20. Uit wat voorafgaat volgt, dat de onbepaalde delegatie aan de minister bij artikel 21 van het uitvoeringsbesluit de in het middel aangevoerde bepalingen schendt. In zoverre is het middel gegrond.

21. Het vaststellen van het model van het erkenningsteken daarentegen kan wel worden geacht onder die aangelegenheden te vallen die aan de minister mogen worden opgedragen. Overigens heeft verzoekster in haar memorie van wederantwoord wel opgemerkt dat zij eveneens artikel 19 van het uitvoeringsbesluit viseert, maar zij heeft dit artikel op geen enkel moment specifiek in de toelichting van het middel betrokken.

Wat artikel 19 van het uitvoeringsbesluit betreft, is het middel ongegrond.

22. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat artikel 21 van het uitvoeringsbesluit afsplitsbaar is, zodat de omvang van de nagestreefde nietigverklaring van het eerste bestreden besluit daartoe mag worden beperkt.

23. Uit de hierna uit te spreken nietigverklaring van artikel 21 van het uitvoeringsbesluit volgt dat het ministerieel besluit dat aan die bepaling uitvoering geeft – het tweede voorwerp van het beroep – deelt in die nietigverklaring, aangezien het zonder regelmatige rechtsgrond tot stand is gekomen.

24. Het derde voorwerp van het beroep is het ministerieel besluit dat uitvoering geeft aan artikel 19 van het uitvoeringsbesluit. Tegen dit ministeri-

eel besluit wordt geen afzonderlijk middel aangevoerd en hiervóór is vastgesteld dat de nietigverklaring van artikel 19 van het uitvoeringsbesluit verworpen moet worden.

Het gegrond bevonden middel kan dan ook niet leiden tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 17 maart 2017 ‘tot bepaling van de erkenningstekens voor een erkend toeristisch logies’.

Dat neemt niet weg, uiteraard, dat dit besluit mogelijk aangepast zal moeten worden ingevolge de regeling die de verwerende partij passend acht aan te nemen na de hierna uit te spreken nietigverklaring.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt:

- artikel 21 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’ en**
- het ministerieel besluit van 17 maart 2017 ‘tot bepaling van de classificatienormen voor comfort in een erkend toeristisch logies’.**

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde bepalingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf november tweeduizend negentien, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren