Transcriptie & Overname

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 2e april 1981 door de Staatssecretaris voor de Vlaamse Gemeenschap verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende het statuut van de reisbureaus voor de Vlaamse Gemeenschap", heeft de 9e december 1981 het volgend advies gegeven :

I. Het ontwerp van decreet stelt, voor de Vlaamse Gemeenschap, het statuut van de reisbureaus vast.

In hoofdzaak komen de bepalingen van het ontwerp-decreet erop neer dat :

a. in de regel geen activiteit van reisbureau mag worden uitgeoefend dan "als enige bezigheid, bestendig en met een vergunning";

b. de titel van reisagent of de benaming van reisbureau wordt beschermd;

c. aan "de Koning" (lees : de Vlaamse Executieve) machtiging wordt verleend om onder meer de voorwaarden vast te stellen waaronder de vergunning wordt verleend, welke voorwaarden betrekking hebben :

   - op de persoon die de aanvraag doet of met het dagelijks beheer belast is (leeftijd, nationaliteit, beroepsbekwaamheid);

.../...

- op de onderneming (financiële toestand, borgtocht, technische uitrusting);

- op de verzekeringsplicht voortvloeiende uit de Internationale Overeenkomst betreffende het reiscontract van 23 april 1970;

d. aan "de Koning" bovendien machtiging wordt verleend om een aantal punten nader te regelen, onder meer inzake de plichtenleer;

c. een technisch comité voor de reisbureaus wordt opgericht, met een algemene adviesbevoegdheid omtrent de in het ontwerp bedoelde aangelegenheden.

Het ontwerp wordt verder aangevuld met maatregelen van toezicht en bestraffing en met een mogelijkheid van overgangsregeling.

In feite herneemt het ruimdeels de bepalingen van de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus, welke wet voor de Vlaamse Gemeenschap zal worden opgeheven.

II. Uit het opschrift van het ontwerp en uit de toelichting die aan de Raad van State is verstrekt, blijkt dat naar het oordeel van de adviesaanvragende Vlaamse Staatssecretaris voor Cultuur, Toerisme en Huisvesting, het ontwerp een aangelegenheid betreft als bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet. Met name zou het gaan om een culturele aangelegenheid, vermeld in artikel 59bis, § 2, 1, van de Grondwet.

.../...

In artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" inderdaad als culturele aangelegenheden aangemerkt.

Vraag is evenwel of de regelen die in het ontwerp vervat zijn, als een aangelegenheid van vrijetijdsbesteding en toerisme kunnen of mogen worden beschouwd.

III. Het bepaalde in artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ontleend aan artikel 2, 10°, van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap.

In de memorie van toelichting van het ontwerp dat de wet van 21 juli 1971 is geworden, worden vrijetijdsbesteding en toerisme als volgt verduidelijkt :

"...

10° Voor de rubriek "vrijetijdsbesteding en toerisme" dient vrijetijdsbesteding in ruime zin begrepen te worden, ongeacht de tijd waarin zij zich situeert (na de dagtaak, tijdens weekenden of vakantie) en bevat onder meer niet-professionele beoefening van kunst (toneel, muziek beeldende kunst, enz.), zowel technische en wetenschappelijke als artistieke hobby's, het ééndags toerisme en het vakantietoerisme; onder deze bevoegdheid valt het bepalen van toekenningsvoorwaarden van toelagen en prijzen, het oprichten van instellingen, het aanmoedigen van de vorming van het nodige personeel, enz." (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr 400, blz. 6).

.../...

Het Senaatsverslag geeft de volgende toelichting :

"Het 10° vermeldt vrijetijdsbesteding en toerisme. Naar de memorie van toelichting heeft dit betrekking op niet-professionele beoefening van kunst, technische en wetenschappelijke hobby's, het toerisme, toekenningsvoorwaarden van toelagen en prijzen, het oprichten van instellingen, het aanmoedigen van de vorming van het nodige personeel. De Minister van Communautaire Betrekkingen geeft daarover volgende uitleg, nadat verschillende vragen werden gesteld over het toepassingsveld van deze bepaling : de tekst betekent dat de cultuurraad decreten kan uitvaardigen voor het wel afgebakend grondgebied waar zijn bevoegdheid geldt.

Het is duidelijk dat voor ieder gewest initiatieven zullen mogen genomen worden om het toerisme bijvoorbeeld aan te moedigen en te organiseren. Vraagstukken van nationaal belang blijven tot de bevoegdheid behoren van de nationale wetgever. Het 10° lid wordt daarop ook met eenparigheid aangenomen" (Gedr. St., Senaat, 1970-1971, nr 497, blz. 5).

Uit beide toelichtingen lijkt met betrekking tot de bevoegdheidsvraag die met het ontwerp wordt gesteld, weinig concreets te kunnen worden afgeleid. In het Senaatsverslag is wel enig voorbehoud terug te vinden, met name in de zin "Vraagstukken van nationaal belang blijven tot de bevoegdheid behoren van de nationale wetgever". Wat "van nationaal belang" is, wordt niet nader omschreven.

IV. Zoals reeds is opgemerkt, herneemt de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in haar artikel 4, 10°, het bepaalde van artikel 2, 10°, van de wet van 21 juli 1971.

.../...

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is geworden, blijkt geen commentaar te zijn verstrekt omtrent de thans besproken aangelegenheid (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434, blz. 4).

De hiernavolgende passus komt uit het Senaatsverslag :

"Art. 4, 10°.

Vrijetijdsbesteding en toerisme.

De indieners van het globale amendement stellen de volgende tekst voor :

"17° De vrijetijdsbesteding in de ruimste zin.

18° Het toerisme met inbegrip van de toeristische opleiding, informatie, publicaties, samenwerking en propaganda en zulks in binnen- en buitenland.

19° De zorg voor en de recreatieve inrichting van het bosbestand, de groene ruimten, de natuurparken en natuurreservaten".

De indiener beklemtoont de noodzaak van de herstructurering van de commissariaten-generaal voor toerisme.

Na bespreking wordt het amendement ingetrokken.

Een ander lid dient het volgende amendement in :

"Het nr 10° van dit artikel te vervangen als volgt :

"10° Vrijetijdsbesteding en sociaal toerisme".

Het wordt verantwoord als volgt :

"Uit de schriftelijke nota die de Regering heeft verstrekt bij de bespreking van ontwerp 261, blijkt dat "de premies ter bevordering van de modernisering of van de bouw

.../...

van hotelinrichtingen" tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren, terwijl de ondernemingen uit de dienstensector, waaronder het toerisme (en derhalve de hotelbedrijven) de voordelen van de wetten op de economische expansie kunnen genieten.

De verdeling van de bevoegdheden zou duidelijker zijn indien aan de gemeenschappen alles zou worden toegekend wat betrekking heeft op de personen en aan de gewesten bevoegdheid zou worden verleend voor al wat "ontwikkeling van de infrastructuur" is".

De indiener van het amendement legt de nadruk op het economisch belang van de toeristische activiteit voor het Brusselse Gewest, en via dit Gewest, voor het gehele land. Hij merkt op dat in het Brusselse Gewest 40.000 betrekkingen te danken zijn aan het toerisme. Vandaar het belang van een betere verdeling tussen het gedeelte "toerisme", dat behoort tot de culturele aangelegenheden, en het gedeelte dat onder de aangelegenheden van de gewesten valt.

De wijze waarop de Franse en de Vlaamse Gemeenschap het Brusselse Gewest budgettair behandelen inzake toerisme, is volgens hem onaanvaardbaar.

Hierop antwoordt een ander spreker dat aan dit streven kan worden tegemoetgekomen, daar de toeristische nijverheid krachtens artikel 6 van het ontwerp gewestelijk is.

De Minister van de Franse Gemeenschap verklaart dat wat men gewoonlijk het toerisme noemt, moet worden gekoppeld aan de gezamenlijke elementen die een culturele aangelegenheid vormen, nl. het beleid inzake vrijetijdsbesteding, het opvoedingsbeleid, het cultureel beleid. Er bestaat een wet op het hotelwezen, die morgen een decreet kan worden; het is duidelijk dat de kwaliteit van het hotelwezen een bepalend bestanddeel is van het toeristisch beleid.

Hij wijst er bovendien op dat geen dwingende behoefte aan toeristische infrastructuur in Brussel bestaat; er zijn wel belangrijke behoeften inzake hulpverlening aan TIB (Toerisme-Informatie-Brussel), d.i. het orgaan dat zich bezighoudt én met het toerisme in Brussel én met het toerisme in de gehele provincie Brabant.

.../...

Tot besluit verklaart de Minister dat hij ervan overtuigd is dat, in elk geval uit het oogpunt van de Franse Gemeenschap, de verantwoordelijken voor het toerismebeleid en de verantwoordelijken voor het beleid inzake vrijetijdsbesteding, lichamelijke opleiding, sport- en openluchtleven, en de openbare animatie, tot dezelfde inrichtende macht moeten blijven behoren.

Een lid merkt op dat er iets hapert in het ingediende amendement : het zou namelijk veeleer betrekking hebben op artikel 5, dat verband houdt met het sociaal toerisme, dan op artikel 4. Op grond van alles wat tot nog toe werd gezegd, zou bovendien de aanmoediging van de toeristische nijverheid in Brussel moeten worden geregionaliseerd, maar het ontwerp voorziet niet in een Brussels Gewest.

De Minister van de Franse Gemeenschap antwoordt het volgende :

1° Het is in de huidige stand van zaken waar dat indien hetzij de Vlaamse Gemeenschap hetzij de Franse Gemeenschap een decreet inzake het hotelwezen zou aannemen, de oude wet voorlopig in Brussel zou van kracht blijven.

2° De financiële middelen behoren allereerst tot de gewestelijke verantwoordelijkheid en in zeer beperkte mate tot de verantwoordelijkheid van de Gemeenschappen; de cijfers en de feiten bewijzen dat.

3° De toestand van TIB is niet anders dan die van vele andere instellingen die zich over het gehele land met toerisme bezighouden; dit orgaan ontvangt niet alleen middelen van het commissariaat-generaal voor toerisme maar ook nog andere toelagen.

Het spreekt evenwel vanzelf dat men niet uit het oog mag verliezen dat Brussel een "draaischijf" is voor het nationaal toerisme.

Een commissielid betuigt zijn instemming met de zienswijze van de Minister van de Franse Gemeenschap, met dien verstande dat de overeenkomsten die tot stand komen binnen de Franse Gemeenschap zullen worden nageleefd ook met betrekking tot de financiële middelen.

.../...

Na deze gedachtenwisseling wordt het amendement verworpen met 18 stemmen tegen 1 stem, bij 1 onthouding.

Er worden amendementen ingediend, luidende :

"Aan het 10° van dit artikel toe te voegen de woorden "daaronder begrepen de reglementering betreffende het hotelwezen en de kampeer- en caravanterreinen".

Het wordt verantwoord als volgt :

"Overlapping en verwarring met de aan de gewesten toegekende bevoegdheden dient te worden voorkomen".

Het 10° van dit artikel te vervangen als volgt :

"10° Toerisme, vrijetijdsbesteding en ontspanning".

Het wordt verantwoord als volgt :

"Er zijn activiteiten die geen toerisme of vrijetijdsbesteding zijn en kennelijk toch tot de culturele aangelegenheden moeten worden gerekend".

Na een gedachtenwisseling worden de twee vorenstaande amendementen ingetrokken.

Het 10° van artikel 4 wordt aangenomen met 18 stemmen tegen 1 stem" (Gedr. St., Senaat, 1979-1980, nr 434/2, blz. 109-111).

In die passus is met name de verklaring van de Minister van de Franse Gemeenschap bijzonder verwarring stichtend, inzonderheid de verklaring : "... wat men gewoonlijk het toerisme noemt, moet worden gekoppeld aan de gezamenlijke elementen die een culturele aangelegenheid vormen, namelijk het beleid inzake vrijetijdsbesteding, het opvoedingsbeleid, het cultureel beleid. Er bestaat een wet op het hotelwezen, die morgen een decreet kan worden; het is duidelijk dat de kwaliteit van het hotelwezen een bepalend bestanddeel is van het toeristisch beleid".

.../...

Mede aan de hand van die verklaring zou men geneigd zijn in de uitleg van gelijke teksten een evolutie te onderkennen. De exemplatieve verwijzing naar de wet op het hotelwezen, door de Minister van de Franse Gemeenschap, is inderdaad een toevoeging aan de uitleg die tot dan gelding had. Door te stellen "dat de kwaliteit van het hotelwezen een bepalend bestanddeel is van het toeristisch beleid" lijkt hij, voor de interpretatie van de wet en de kwalificatie van de aangelegenheid, enerzijds, de finaliteit van de regeling mede in acht te nemen, anderzijds, de termen "vrijetijdsbesteding en het toerisme" te identificeren met "het toeristisch beleid".

Vraag is of een zodanige ministeriële verklaring volstaat om een wettekst in een bepaalde zin te doen lezen.

Feit is inmiddels dat onder meer in de beleidsnota die door de Staatssecretaris voor de Vlaamse Gemeenschap op 17 maart 1981 bij de Vlaamse Raad is ingediend, de aangehaalde zienswijze van de Minister van de Franse Gemeenschap navolging heeft gevonden. De Vlaamse Executieve kondigt in die nota aan dat onder meer het hotelstatuut van 1963 en het reisbureauwezen bij decreet zullen worden herzien. De nota vermeldt :

"...

Reisbureauwezen.

Een ontwerp van decreet houdende reorganisatie van het sinds 1965 toegepaste statuut van de reisbureaus is opgemaakt en wordt besproken. Hierin worden een aantal fundamentele wijzigingen in de reglementering voorgesteld. Zo worden de reisconsulenten eveneens verplicht onderworpen aan het vergunningsstelsel. Een aantal andere problemen in de sector zullen worden uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit, onder meer de borgtocht en de vakbekwaamheid" (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1980-1981, nr 126/1, blz. 6-7).

.../...

Daartegenover staat dat volgens de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de woorden "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" niet noodzakelijk samenvallen met "het toeristisch beleid". Waar volgens artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de vrijetijdsbesteding en het toerisme zaak zijn van de Gemeenschappen, is volgens artikel 6, § 1, VI, 4°, c, van dezelfde wet de hulp aan de toeristische nijverheid zaak van de Gewesten. Deze vaststelling mag volstaan om erop te wijzen dat niet alles wat onder toeristisch beleid kan worden begrepen, door de bijzondere wet aan de Gemeenschappen is opgedragen.

V. Zoals boven reeds is aangestipt, herneemt het ontwerp in ruime mate de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus. In de memorie van toelichting werd die wet als volgt aangekondigd :

> "De wet van 19 februari 1963 houdende het statuut van de hotelinrichtingen betekende een belangrijke etappe in het toeristisch beleid van de Regering. De toepassing ervan zal stellig bijdragen tot de totstandkoming in ons land van een hotelnijverheid met steeds hogere standing.
>
> Bij het indienen van dit ontwerp van wet stelt de Regering U voor een niet minder hoofdzakelijk aspect van het toeristisch beleid, en wel de bedrijvigheid van de reisbureaus, aan te vatten.
>
> ...
>
> Men begrijpt dan ook best dat de wetgever het publiek en de leveranciers wil beschermen door commerciële eerlijkheid, technische bekwaamheid en onbetwistbare solventie te eisen van hen die de bedrijvigheid van reisagent waarnemen" (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1964-1965, nr 969/1, blz. 1 en 3).

.../...

Voor zover zulks nuttig kan zijn voor de beoordeling van de met het ontwerp gestelde bevoegdheidsvraag, mag worden onderstreept dat vóór de staatshervorming aan de ene kant de regeling van de activiteit van de reisbureaus als een onderdeel van het toeristisch beleid werd aangezien, aan de andere kant de desbetreffende regeling werd opgevat als een regeling van "commerciële eerlijkheid, technische bekwaamheid en onbetwistbare solventie" van de reisagenten en reisbureaus.

VI. Uit de samenvatting die boven in dit advies is opgenomen, mag reeds blijken dat de in het ontwerp vervatte bepalingen naar hun aard geen culturele aangelegenheid vormen : zij regelen in de eerste plaats de uitoefening van een commerciële activiteit. ("Niemand mag een winstgevende werkzaamheid uitoefenen ..." - artikel 1, § 1). In navolging van de wet van 21 april 1965 blijft het gaan om de commerciële eerlijkheid, technische bekwaamheid en onbetwistbare solventie van de reisagenten en reisbureaus.

Die bepalingen kunnen perfect worden ingepast in het toeristisch beleid, doch zulks volstaat niet om ze tot een gemeenschapsaangelegenheid te maken. Boven is immers aangetoond dat de uitdrukking "vrijetijdsbesteding en toerisme" geen synoniem is van "toeristisch beleid".

Uit de tekst zelf van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 mag blijken dat "vrijetijdsbesteding en toerisme", bedoeld in artikel 4 van de wet, een eigen betekenis hebben. Een vaste omschrijving van die betekenis vindt men noch in de bijzondere wet, noch in de voorgaande wet van 21 juli 1971, noch in de parlementaire voorbereiding van de ene of de andere.

.../...

Voor de uitleg van de termen "vrijetijdsbesteding en toerisme" lijkt slechts één vast gegeven voorhanden te zijn. Zoals in de inleidende zin van artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vermeld, is dat artikel de uitvoering van artikel 59bis, § 2, van de Grondwet, naar luid waarvan de Gemeenschapsraden de culturele aangelegenheden, die de wet aanwijst, bij decreet regelen.

Uit de tekst van de Grondwet volgt dat alleen als culturele aangelegenheden gekwalificeerde of kwalificeerbare materies voor overdracht naar de Gemeenschappen toe in aanmerking komen.

Men stelt vast dat in de thans voorliggende aangelegenheid de bijzondere wetgever, in navolging van de wet van 21 juli 1971, zich ertoe beperkt heeft de materies met naam te vermelden. De inhoud wordt niet nader omschreven. De parlementaire stukken bevatten evenmin een sluitende beschrijving. Regel van interpretatie is in dat geval dat de termen in hun gewone betekenis dienen te worden gelezen.

Als men die laatste regel in dit geval volgt, dient men ertoe te besluiten dat het regelen van een economische bedrijvigheid niet kan worden ingepast in de gewone betekenis van culturele aangelegenheid. In dat geval dient men aan te nemen dat er onvoldoende aanwijzing is om de Vlaamse Raad bevoegd te verklaren om de regelen die in het ontwerp vervat zijn, bij decreet vast te stellen. Deze blijven zaak van de nationale wetgever.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	H. ADRIAENS,	voorzitter,
	P. TAPIE,	kamervoorzitter,
	H. ROUSSEAU, H. COREMANS, Ch. HUBERLANT, Gh. TACQ,	staatsraden,
	R. PIRSON, F. RIGAUX, F. DE KEMPENEER, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen :	M. BENARD,	griffier,
	M. VAN GERREWEY,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. J. DE KOSTER, auditeur, en door de H. J.-J. STRIJCKMANS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. H. ADRIAENS.