

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer,
op 9 december 1986 door de Gemeenschapsminister van Cultuur
verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit
van de Vlaamse Executieve "tot erkenning en indeling van de
logiesverstreckende bedrijven", heeft op 4 maart 1987 het
volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft tot doel de voorwaarden te bepalen voor de exploitatie van logiesverstrekkende bedrijven alsmede de procedure vast te stellen welke moet worden in acht genomen voor de toekenning of voor de tijdelijke of definitieve intrekking van de voor die exploitatie vereiste vergunning. Het ontwerp bevat eveneens voorschriften in verband met het aan elke vergunninghouder ter hand te stellen herkenningsteken dat aan de hoofdingang van het bedrijf moet worden aangebracht. Ten slotte treft het ook een overgangsregeling voor de bedrijven die niet onder de thans geldende reglementering vallen, doch die met toepassing van de ontworpen regeling over een vergunning zullen moeten beschikken.

2. Het ontwerp vindt zijn rechtsgrond in de artikelen 4 en 5 van het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven. Het geeft echter geen volledige uitvoering aan die bepalingen, vermits het nalaat voor de logiesverstrekkende bedrijven geldende specifieke normen inzake brandveiligheid vast te stellen (zie artikel 17 van het ontwerp). De Vlaamse Raad heeft ter zake uitdrukkelijk aan de Executieve opdracht gegeven (zie artikel 5, 5°, van het decreet) en het beroep waarbij de nationale regering aan het Arbitragehof de annulatie van o.m. die bepaling had gevraagd, werd verworpen bij het arrest nr. 25 van 26 juni 1986 (B.S. 15 juli 1986). Juridisch belet uiteraard niets de Vlaamse Executieve de bedoelde normen inzake brandveiligheid bij een afzonderlijk besluit vast te stellen. Het ware nochtans wenselijk, met het oog op de coherentie van de uit te vaardigen regeling, al de bepalingen ervan - al dan niet gespreid over twee besluiten - op een zelfde datum in werking te doen treden.

.../...

3. In tegenstelling met artikel 3 van de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen, dat er zich toe beperkte te bepalen dat de vergunning wordt verleend, geweigerd of ingetrokken "onder de voorwaarden en in de vormen als bepaald door de Koning", schrijft artikel 4 van het decreet van 20 maart 1984 - dat voor de Vlaamse Gemeenschap in de plaats van de genoemde wet is gekomen - voor dat "de in artikel 3 (van dat decreet) bedoelde vergunning ... door de Vlaamse Executieve (wordt) verleend, geweigerd, dan wel tijdelijk of definitief ingetrokken". Er kan dus geen sprake van zijn, naar analogie van de regeling vervat in het ter uitvoering van de genoemde wet van 19 februari 1963 getroffen koninklijk besluit van 17 juli 1964, die bevoegdheid op te dragen aan het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme (afgekort V.C.G.T.), zoals in artikel 4 van het ontwerp gebeurt.

De parlementaire voorbereiding van het decreet van 20 maart 1984 laat er immers geen twijfel over bestaan dat de Vlaamse Raad de bestaande regeling heeft willen wijzigen. Artikel 4, eerste lid, van het door de Vlaamse Executieve ingediende ontwerp bepaalde, naar analogie van de wet van 19 februari 1963 : "De in artikel 3 bedoelde vergunning wordt overeenkomstig dit decreet verleend, geweigerd, dan wel tijdelijk of definitief ingetrokken onder de voorwaarden en in de vorm bepaald door de Vlaamse Executieve". De bevoegde Commissie van de Vlaamse Raad amendeerde die bepaling als volgt : "De in artikel 3 bedoelde vergunning wordt overeenkomstig dit decreet door de Vlaamse Executieve verleend, geweigerd, dan wel tijdelijk of definitief ingetrokken, na advies van het technisch comité van de logiesverstreckende bedrijven, onder de voorwaarden en in de vorm door haar be-

.../...

paald". Een van de redenen van die amendering was, dat uit de oorspronkelijke tekst niet zeer duidelijk bleek wie feitelijk de vergunning verleent (St. Vl. R. 223 (1983-1984) nr. 4, p. 2; Hand. Vl. R. 6 maart 1984, p. 912).

Zulks belet niet het V.C.G.T. te betrekken bij de afwikkeling van de diverse procedures van toekenning, weigering en intrekking van de vergunning, bv. inzake het indienen van de aanvragen, het onderzoek van de aanvragen, het ter kennis brengen van de beslissingen, enz. Uit de combinatie van artikel 4 van het decreet van 20 maart 1984 - luidens welke bepaling de vergunning verleend, geweigerd of ingetrokken wordt na advies van het Technisch Comité voor de logiesverstreckende bedrijven - met artikel 7, § 2, van het decreet van 5 maart 1985 houdende oprichting van een Vlaamse Adviesraad voor toerisme - luidens welke bepaling de technische comités advies verstrekken op verzoek van de Commissaris-generaal voor toerisme - blijkt zelfs dat het V.C.G.T. noodzakelijk bij de bedoelde procedure moet worden betrokken.

De artikelen 4, 7, §§ 4 en 5, en 11 van het ontwerp vergen echter aanpassing in zoverre daarin, in verband met de toekenning, de weigering of de intrekking van de vergunning, sprake is van "de beslissing van het V.C.G.T.". Daar alleen de Vlaamse Executieve (of een door haar gemachtigde Gemeenschapsminister) bevoegd is om ter zake een beslissing te nemen, heeft het uiteraard ook geen zin een beroep te organiseren tegen de beslissingen die het V.C.G.T. zou treffen en dient artikel 8 derhalve te worden geschrapt.

.../...

4. De Raad van State gaat ervan uit dat het niet de bedoeling is de aanvrager van een exploitatievergunning te verplichten het logiesverstrekkend bedrijf waarop de aanvraag betrekking heeft, vooraf materieel volledig tot stand te brengen en aldus het risico te lopen een groot financieel verlies te lijden wanneer de vergunning hem uiteindelijk wordt geweigerd. Het lijkt redelijk dat de vergunning aan de hand van een nauwkeurig plan zou kunnen worden verleend, uiteraard op straffe van intrekking van de vergunning indien naderhand zou blijken dat de vergunninghouder zich niet houdt aan het plan dat hij met het oog op het bekomen van de vergunning had ingediend. De tekst van het ontwerp zou dat alles duidelijk tot uitdrukking moeten brengen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het volgende opschrift zou nauwkeuriger de inhoud van het ontwerp weergeven en ook nauwer aansluiten bij de terminologie van het decreet waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt :

"Besluit van de Vlaamse Executieve tot vaststelling van de voor logiesverstrekkennde bedrijven geldende exploitatievoorwaarden en tot regeling van de toekenning van de voor die exploitatie vereiste vergunning".

.../...

Aanhef.

1. Het is niet gebruikelijk, en ook niet wenselijk, in de aanhef van een besluit van een Executieve te verwijzen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wanneer er - zoals in casu - voor dat besluit een meer specifieke rechtsgrond voorhanden is. De eerste aanhefverwijzing wordt derhalve beter geschrapt.

2. Het decreet en het besluit die respectievelijk in de derde en de vierde aanhefverwijzing worden vermeld, vormen geen rechtsgrond voor het ontwerp en zijn evenmin onontbeerlijk voor een goed begrip ervan. Het besluit waarvan sprake werd bovendien nooit bekendgemaakt. Ook de derde en de vierde aanhefverwijzing dienen derhalve te worden weggelaten.

Indeling van het bepalend gedeelte.

Het ware logischer artikel 1 onder te brengen in een "Hoofdstuk I : Definities" en de artikelen 2 tot 5 in een "Hoofdstuk II : Exploitatievoorwaarden en classificatienormen".

Artikel 1.

De onder 5° opgenomen definitie zou neerkomen op een ongeoorloofde aanvulling van de definitie van de term "logiesverstrekkend bedrijf" opgenomen in artikel 2 van het

decreet van 20 maart 1984. Die aanvulling is bovendien overbodig, aangezien de term "toeristische handelsexploitatie" elders in het ontwerp niet meer voorkomt.

Artikel 2.

Bij paragraaf 1 rijst de vraag wat moet worden verstaan onder de zinsnede "dat een fysisch geheel vormt". Betekent zulks dat een logiesverstrekkend bedrijf niet kan verspreid zijn over meerdere gebouwen die nochtans op een zelfde perceel gelegen zijn ? Of betekent die bepaling alleen dat wanneer een bedrijf verschillende op een zelfde perceel gelegen gebouwen omvat, deze met elkaar in verbinding moeten staan ? Dezelfde paragraaf doet ook de vraag rijzen of een zelfde bedrijf al dan niet over verschillende panden of percelen kan verspreid zijn.

Artikel 4.

Wat het eerste lid van dit artikel betreft, wordt verwezen naar de derde algemene opmerking.

.../...

De eis dat een bedrijf blijvend zou voldoen aan de exploitatievoorwaarden op grond waarvan de vergunning wordt toegekend, heeft alleen zin als voorwaarde voor het behoud van de vergunning. Als voorwaarde voor het verlenen van de vergunning is die eis zinloos. Het tweede lid van artikel 4 dient derhalve te worden geschrapt. Die schrapping is des te meer verantwoord, daar artikel 10 uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om de vergunning in te trekken, wanneer een bedrijf niet meer aan de exploitatievoorwaarden voldoet.

Artikel 5.

1. Vóór de eerste bepaling van dit artikel plaatse men het teken "§ 1". In dezelfde bepaling late men de haakjes vóór en na het woord "objectief" weg.

2. Het is niet bij de uitreiking van de vergunning - zoals in artikel 5 te lezen staat - maar wel bij het toekennen van de vergunning, dat het bedrijf waarvoor een vergunning wordt afgegeven in een bepaalde categorie wordt ingedeeld. Men verbeterde derhalve de redactie van het artikel in deze zin dat de vergunning de categorie moet vermelden waarin het bedrijf wordt ingedeeld.

3. In fine van paragraaf 2 schrijve men "tabel" in plaats van "lijst".

.../...

Artikel 6.

1. Zoals reeds gezegd, belet de onbevoegdheid van het V.C.G.T. om de vergunning af te geven uiteraard niet dat de aanvragen bij die instelling zouden worden ingediend.

Het zou echter normaal zijn dat het model van het inlichtingsblad bedoeld in 1° van het tweede lid door de Executieve - of door een lid van de Executieve - zou worden bepaald, te meer daar - in tegenstelling tot wat de stellers van het ontwerp dachten - het afgeven van de vergunning zaak is van de Executieve, en niet van het V.C.G.T.

2. Het ware wellicht ook nuttig de aanvrager te verplichten in zijn aanvraag te vermelden in welke categorie hij zijn bedrijf wenst te zien indelen. Een dergelijke vermelding zou o.m. helpen voorkomen dat men zou weten in welke categorie een bedrijf moet worden geacht te zijn ingedeeld in geval van stilzwijgende toekenning van de vergunning met toepassing van artikel 7, § 6, van het ontwerp.

Artikel 7.

1. In de tweede volzin van paragraaf 1 precisere men dat het gaat om het Technisch Comité voor de logiesverstrekende bedrijven.

Wat met het laatste zinsdeel van die volzin ("en dit onverminderd ...") wordt bedoeld, is de Raad van State niet duidelijk. Een besluit van de Executieve kan uiteraard

.../...

geen afbreuk doen aan de toepassing van een decretale bepaling en het zinsdeel waarvan sprake kan dus wellicht zonder meer worden weggelaten.

2. Bij de paragrafen 4 en 5 kan - onverminderd wat reeds in de derde algemene opmerking in verband met die bepalingen werd gezegd - nog het volgende worden aangestipt. De eerste volzin van paragraaf 4 is overbodig, daar artikel 7, § 1, b), van het decreet van 5 maart 1985 houdende oprichting van een Vlaamse Adviesraad voor toerisme reeds het inwinnen van het advies van het Technisch Comité voor de logiesverstreckende bedrijven voorschrijft en de Commissaris-generaal de termijn waarbinnen dat advies zal moeten worden gegeven vanzelfsprekend derwijze zal dienen te bepalen dat de in het ontwerp vastgestelde termijn voor de toekenning of weigering van de vergunning door de bevoegde overheid zal kunnen worden in acht genomen. De tweede volzin van paragraaf 4 en de bepaling van paragraaf 5 hebben ieder betrekking op een geval waarin de beslissing over de vergunningsaanvraag moet worden gemotiveerd en zouden derhalve beter in een zelfde paragraaf worden samengebracht.

3. In paragraaf 6 moet men blijkbaar "betekend" lezen in plaats van "bekend".

.../...

Artikel 9.

1. Om tot een sluitende regeling te komen, zou het voorschrift van paragraaf 1 moeten worden verruimd in deze zin, dat alle wijzigingen die de indeling van een bedrijf in een bepaalde categorie kunnen beïnvloeden, aan het V.C.G.T. zouden moeten worden meegedeeld.

Overigens lijkt het vanzelfsprekend dat, bij ontstentenis van enige bepaling die zich daartegen verzet, de vergunninghouder te allen tijde de indeling van zijn bedrijf in een andere categorie zal kunnen vragen, indien hij meent dat de voorwaarden daartoe vervuld zijn.

2. In paragraaf 3 schrijve men : "... op voorwaarde dat de vereiste mededeling of het vereiste bewijs aan het V.C.G.T. gezonden wordt ...".

3. Paragraaf 4 verklaart de artikelen 6 tot 10 van het besluit van toepassing, wanneer ingevolge wijzigingen in de inrichting van het bedrijf een nieuwe vergunning of de indeling van het bedrijf in een andere categorie moet worden aangevraagd. De verwijzing naar artikel 6, eerste lid, is overbodig gelet op het bepaalde in artikel 9, § 1; de verwijzing naar artikel 6, tweede lid, 2°, zal meestal eveneens overbodig zijn, daar het per hypothese om de vernieuwing van de vergunning of de wijziging van de indeling van een bestaand bedrijf gaat; de verwijzing naar artikel 8 zal, om de redenen uiteengezet in de derde algemene opmerking, het lot van artikel 8 moeten delen; de verwijzing

naar artikel 10 kan eveneens vervallen, daar artikel 10 in zo algemene termen is gesteld dat het ook zal gelden voor de vergunning of wijzigingen van indeling die met toepassing van artikel 9 zullen worden verleend.

Artikel 10.

Het spreekt vanzelf dat de vergunning om een logiesverstrekking bedrijf te exploiteren enkel kan worden verleend in zoverre voldaan wordt aan de eisen die o.m. het ontworpen besluit ter zake stelt. Het is derhalve overbodig te bepalen dat de vergunning wordt geweigerd wanneer aan bepaalde voorschriften van het besluit niet is voldaan.

De opsomming van de artikelen waarvan de niet-naleving de tijdelijke of de definitieve intrekking van de vergunning kan meebrengen, is enerzijds te ruim en anderzijds onvolledig. Zoals artikel 6, tweede lid, 3°, thans geredigeerd is, dient die bepaling enkel bij het indienen van een aanvraag te worden nageleefd en kan bijgevolg de niet-naleving ervan enkel de weigering van de vergunning tot gevolg hebben. De verwijzing naar artikel 11 heeft uiteraard geen zin, vermits die bepaling enkel aan de vergunningverlenende overheid een verplichting oplegt. Daarentegen kan de vraag worden gesteld of tevens de niet-naleving van artikel 2 niet moet worden gesanctioneerd.

Een andere vraag is of er niet voor bepaalde overtredingen van het besluit moet worden voorzien in een minder zware sanctie dan de - zelfs tijdelijke - intrekking van de vergunning.

Artikel 11.

Zoals in de derde algemene opmerking reeds werd aangetoond, berust het beslissingsrecht inzake het afgeven - en dus ook inzake het intrekken - van vergunningen niet bij het V.C.G.T., maar bij de Vlaamse Executieve.

De ontworpen bepaling zou overigens - in de mate dat ze de kennisgeving van de getroffen beslissing regelt, ook moeten gelden voor de weigering van de vergunning.

Artikel 14.

Luidens het tweede lid van het artikel kan de niet-naleving van de in het eerste lid opgelegde verplichting om informatie te verstrekken de opschorting van de vergunning tot gevolg hebben.

Onder opschorting moet blijkbaar hetzelfde worden verstaan als wat in artikel 10 met tijdelijke intrekking wordt bedoeld. Wil men vermijden dat die sanctie buiten verhouding streng zou uitvallen vergeleken met de overtreding die werd begaan, dan zou zij slechts bij zware of herhaalde overtreding van het eerste lid in redelijkheid verantwoord kunnen worden geacht.

Artikel 15.

Artikel 4, § 1, 4°, van de wet van 19 februari 1963 houdende statuut van hotelinrichtingen machtigde de Koning om "het bedrag (te bepalen) van de bijdragen die moeten worden geheven tot dekking van de kosten van administratie, controle of toezicht die uit de toepassing van (die) wet volgen".

Het decreet van 20 maart 1984 dat de genoemde wet heeft opgeheven wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, bevat geen dergelijke bepaling, zodat er voor artikel 15 van het ontwerp in dat decreet geen rechtsgrond kan worden gevonden.

Artikel 16.

De in dit artikel vervatte overgangsbepaling schiet in een dubbel opzicht te kort.

Enerzijds dienen de hotelinrichtingen die over geen overeenkomstig het koninklijk besluit van 17 juli 1964 afgegeven exploitatievergunning beschikken, enkel gedurende een zekere tijd van de naleving van de nieuwe regeling te worden vrijgesteld, voor zover zij onder de vroegere regeling geen vergunning nodig hadden.

Anderzijds moet ook aan de hotelinrichtingen die wel over een overeenkomstig het koninklijk besluit van 17 juli 1964 afgegeven vergunning beschikken, een redelijke termijn worden gelaten om een vergunning op grond van de nieuwe regeling aan te vragen.

Artikel 17.

Het ligt voor de hand dat, in afwachting dat de Vlaamse Executieve nieuwe brandveiligheidsnormen bepaalt, de bestaande normen moeten blijven gelden. Het verdient aanbeveling zulks uitdrukkelijk in het ontwerp te bepalen.

.../...

Artikel 18.

Men vulle deze bepaling aan als volgt : "... hotelinrichtingen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 18 oktober 1974 en 9 maart 1977, wordt opgeheven ...".

Artikel 19.

Er is blijkbaar geen reden voorhanden om af te wijken van de gemeenrechtelijke regel dat besluiten van de Executieven slechts in werking treden de tiende dag na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, zodat artikel 19 kan worden geschrapt.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	staatsraad, voorzitter,
de Heer	: W. DEROOVER,	staatsraden,
Mevrouw	: M. VRINTS,	
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	J. HERBOTS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.