

KONINKRIJK BELGIE.

-----

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 augustus 1991 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven", heeft op 12 augustus 1991 het volgend advies gegeven :

Gelet op de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van decreet strekt ertoe, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, de in de wet van 30 april 1970 op het kamperen vervatte regeling inzake de exploitatievergunningen voor kampeerterreinen (1) te vervangen door een reglementering die, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld, aangepast is "aan de evolutie binnen de sector van het kampeerwezen" en rekening houdt met "de nieuwe bevoegdheden ingevolge de staatshervorming".

Naar analogie met het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkennde bedrijven, werd de ontworpen regeling geconcipieerd als een "kaderdecreet" : behalve enkele in het ontwerp zelf opgenomen basisregelen, bevat het ontworpen decreet immers zeer ruime opdrachten van bevoegdheid aan de Vlaamse Executieve om de eigenlijke regeling inzake de vergunningen, exploitatievoor-

---

(1) De stellers van het ontwerp blijken er de voorkeur te hebben aan gegeven de gangbare en direct herkenbare termen "kamperen" en "kampeerterreinen" te vervangen door de eerder ongebruikelijke en moeilijker te bevatten termen "openluchtrecreatief verblijven" en "terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven".

waarden, classificatienormen en veiligheidsnormen voor de bedoelde terreinen vast te stellen.

Aan de Executieve wordt aldus de bevoegdheid toegewezen om :

- te bepalen wie voor een tijdelijke duur ontheven is van de vergunningsplicht (artikel 3, § 2);
- de voorwaarden vast te stellen voor het afgeven, weigeren, schorsen en intrekken van de vergunning (artikel 4);
- de voorwaarden te bepalen op het vlak van de veiligheid, het comfort, de hygiëne, de uitrusting en de brandveiligheid (artikel 6, 1°);
- de voorwaarden vast te stellen waaraan een plan van een nog aan te leggen terrein moet voldoen (artikel 6, 2°);
- het model van het herkenningsteken te bepalen (artikel 6, 3°);
- verplichtingen op te leggen met betrekking tot bekendmakingen die moeten worden gedaan aan de verblijvers (artikel 6, 4°);
- de normen en procedure inzake classificatie te bepalen (artikel 6, 5°);

.../...

- de voorwaarden met betrekking tot het toekennen van moderniserings- en uitbreidingspremies vast te stellen (artikel 6, 6°);
- regelen te bepalen met betrekking tot de beschermde benaming van een verblijf (artikel 6, 7°); en
- de overgangsmaatregelen vast te stellen (artikel 12).

2.1. De reglementering van het kampeerwezen behoort tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen op grond van artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke bepaling "de vrijetijdsbesteding en het toerisme" als een culturele aangelegenheid dienen te worden aangemerkt.

Wat de omvang van de Gemeenschapsbevoegdheid bedoeld in artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, kan het volstaan bij analogie te verwijzen naar het arrest nr. 25 van 26 juni 1986 van het Arbitragehof inzake het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het eerderevermelde decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstreckende bedrijven.

In dat arrest heeft het Arbitragehof overwogen :

- dat artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 het gehele toeristische beleid aan de Gemeenschappen heeft overgedragen, met inbegrip van alle aspecten van dit beleid die bepalend zijn voor de kwaliteit van het hotelwezen en die de bescherming van de toeristen op het oog hebben; en dat voor de vaststelling van het statuut van de

.../...

logiesverstreckende bedrijven globaal genomen dus geen beroep dient te worden gedaan op artikel 10 van voornoemde bijzondere wet;

- dat de uitzondering bepaald in artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet, waarbij de vaststelling van "de vestigingsvoorwaarden" aan de bevoegdheid van de Gewesten wordt onttrokken, niet geldt voor de aan de Gemeenschappen toegewezen bevoegdheid inzake het toerisme; en
- dat de veiligheid en meer bepaald de brandbeveiliging in de logiesverstreckende bedrijven een bepalend aspect is voor de kwaliteit van het hotelwezen en de bescherming van de toeristen, zodat de decreetgever bevoegd is aan de Executieve de opdracht te geven de openings- en exploitatievoorwaarden te bepalen waaraan een logiesverstreckend bedrijf moet voldoen om aan zijn bestemming te beantwoorden uit het oogpunt van veiligheid en de specifieke normen inzake brandveiligheid te bepalen.

Wat dit laatste punt betreft - het vaststellen van regelen inzake de veiligheid en inzonderheid de brandveiligheid -, dient de aandacht te worden gevestigd op het arrest nr. 40 van 15 oktober 1987, waarin het Arbitragehof heeft beslist dat ter zake onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de tot de bevoegdheid van de nationale overheid behorende "basisnormen, dit wil zeggen normen die gemeen zijn aan een categorie van constructies zonder dat daarbij in acht wordt genomen welke de bestemming ervan is" en, anderzijds, "de specifieke veiligheidsaspecten" tot het

.../...

regelen waarvan de Gemeenschappen bevoegd zijn "met name door de nationale basisnormen aan te passen en aan te vullen, zonder die aan te tasten".

Omdat het ontwerp van decreet niet veel meer is dan de aanzet van een regeling die pas met de uitvoeringsbesluiten een concreet evalueerbare inhoud zal krijgen, kan de toetsing aan de hierboven omschreven bevoegdheidsverdelende regels slechts summier zijn.

Alleen wat de in artikel 6, 1°, van het ontwerp vervatte opdracht van bevoegdheid betreft om de voorwaarden inzake "veiligheid ... en meer specifiek inzake brandveiligheid" vast te stellen waaraan de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven moeten voldoen, lijkt ter zake enig voorbehoud te moeten worden gemaakt.

Om beter aan te sluiten bij de rechtspraak van het Arbitragehof (arrest nr. 40, voornoemd) zou die bepaling als volgt kunnen worden geredigeerd :

"Art. 6. De Vlaamse Executieve bepaalt na advies van het Technisch Comité van de Openluchtrecreatieve Verblijven en van de Vlaamse Adviesraad voor Toerisme :

1° de openings- en exploitatienormen waaraan terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven moeten voldoen en die betrekking kunnen hebben op het comfort, de hygiëne, de uitrusting, de specifieke veiligheidsaspecten en de specifieke aspecten inzake brandbeveiliging; ...".

.../...

2.2. Hoewel het ontwerp van decreet derhalve, wat de erin geregelde aangelegenheid betreft, geen principiële bevoegdheidsbezwaren oproept, blijken evenwel de in artikel 8 van het ontwerp opgenomen strafbepalingen, op het vlak van de bevoegdheid te moeten worden getoetst aan inzonderheid artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en aan de rechtspraak van het Arbitragehof ter zake.

Artikel 8 van het ontwerp luidt als volgt :

"Met een geldboete van vijfhonderd tot vijfduizend frank wordt gestraft hij die zonder vergunning een terrein voor openluchtrecreatieve verblijven exploiteert, laat exploiteren, gebruikt of laat gebruiken en hij die wederrechtelijk houder is van het in artikel 6 van dit decreet bedoelde herkenningsteken.

Zij die volgens artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek burgerlijk aansprakelijk zijn, zijn gehouden tot het betalen van de geldboete.

Alle bepalingen van boek I van het Strafwetboek, hoofdstuk VII en artikel 85 niet uitgezonderd, zijn toepasselijk op de misdrijven bij dit decreet omschreven.

De hoven en rechtbanken kunnen bovendien de overtreders van de bepalingen van dit decreet verbieden gedurende een periode van één tot twaalf maanden persoonlijk of door een tussenpersoon een terrein voor openluchtrecreatieve verblijven te exploiteren. Het verbod wordt van toepassing acht volle dagen na het betekenen van de veroordeling".

Luidens artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de decreten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens de niet-naleving bepalen "overeenkomstig Boek I van het Strafwetboek, met uitzondering van de criminele straffen bepaald in artikel 7 van dat Wetboek".

.../...

Uit die laatste bepaling heeft het Arbitragehof afgeleid dat het de decreetgever niet is toegestaan af te wijken van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek (arrest nr. 44 van 23 december 1987, considerans B.5) door bijvoorbeeld in andere straffen te voorzien dan die bepaald in Boek I of door te bepalen dat de betaling van de geldboeten kan ten laste gelegd worden van een andere persoon dan die welke veroordeeld werd (arrest nr. 44, considerans B.12). De decreetgever wordt zelfs onbevoegd geacht om de bepalingen van Boek I toepasselijk te verklaren of te bevestigen (arrest nr. 44, considerans B.15).

Overeenkomstig die rechtspraak moeten derhalve het tweede, het derde en het vierde lid (1) van artikel 8 van het ontwerp worden weggelaten.

2.3. Luidens het tweede lid van artikel 9 dient de "vervolgning (van de misdrijven) en (de) uitvoering van het eventueel vonnis ... te gebeuren door het Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme".

In het eerderevermelde arrest nr. 44 (considerans B.7.f) heeft het Arbitragehof beslist dat de decreetgever niet bevoegd is om de vervolging te regelen, welke aangelegenheid immers door artikel 7 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden.

---

(1) In de mate althans, wat het vierde lid betreft, dat het erin bedoelde exploitatieverbod als een straf moet worden aangemerkt.

Overeenkomstig die rechtspraak behoort derhalve ook het tweede lid van artikel 9 van het ontwerp te worden weggelaten.

3. Zoals reeds hiervoren (sub 1) werd opgemerkt verleent het ontworpen decreet ruime opdrachten van verordenende bevoegdheid aan de Executieve met betrekking tot als essentieel aan te merken onderdelen van de ontworpen regeling.

Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de decreetgever en de Executieve (zie de artikelen 19 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet te worden opgenomen. De grenzen van een bevoegdheidsopdracht aan de Executieve dienen zo duidelijk mogelijk in het decreet te worden aangegeven, bij voorkeur door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt en door - op zijn minst in grote lijnen - te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

De bepalingen van de artikelen 3, § 2, 4, 6, 1° tot 7°, en 12, behoren derhalve te worden aangevuld rekening houdend met de voorgaande opmerking.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 2.

1. In dit artikel wordt nader omschreven wat, voor de toepassing van het ontworpen decreet, moet worden verstaan onder "het openluchtrecreatief verblijven", onder "verblijven voor openluchtrecreatief verblijf", onder "terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven" en, zij het in subsidiaire orde, onder "kampeerterreinen".

Dergelijke definities van de in de ontworpen regeling gehanteerde begrippen worden aangewend, hetzij omdat ze tekstbesparend kunnen werken, hetzij ook wanneer de in de regeling gehanteerde terminologie afwijkt van het normale spraakgebruik.

Ongeacht het doel waartoe ze worden aangewend, heeft werken met begripsomschrijvingen uiteraard alleen zin wanneer de gedefinieerde begrippen in de overige bepalingen van de ontworpen regeling (herhaaldelijk) worden gebruikt.

In casu blijkt alleen de term "terrein(en) voor openluchtrecreatieve verblijven" enigszins consequent te worden gehanteerd in het ontworpen decreet (1); de andere in artikel 2 gedefinieerde begrippen komen als dusdanig in het verdere decreet niet meer voor. Die begripsomschrijvingen

---

(1) Zij het dan nog dat bijvoorbeeld in artikel 3, § 1, de voorkeur wordt gegeven aan de uitdrukking "terrein zoals bedoeld in artikel 2".

behoren dan ook te worden weggelaten (1). De erin vervatte voorschriften dienen zo nodig in afzonderlijke bepalingen - uiteraard in een aangepaste formulering - te worden opgenomen.

2. Luidens paragraaf 3 moet "voor de toepassing van dit decreet ... onder terreinen voor openlucht-recreatieve verblijven (worden) verstaan :

1° (2) ieder terrein waarop ten minste drie verblijven staan (3) zoals bedoeld in artikel 2, § 2, van dit decreet".

De vraag rijst of die wel zeer algemene omschrijving van de onder de toepassing van het ontworpen decreet vallende terreinen geen aanleiding zal geven tot betwistingen en of die omschrijving, meer bepaald, niet moet worden aangevuld met elementen zoals "ingericht zijn met het oog op (of bestemd zijn voor) openluchtrecreatief verblijven" of zoals "door de eigenaar of de gebruiker ter beschikking worden gesteld van derden met het oog op recreatief verblijven", enz... Zonder die toevoegingen zouden immers alle percelen grond waarop bijvoorbeeld drie tenten (kunnen)

---

(1) In die omstandigheden worden, met betrekking tot die bepalingen, geen opmerkingen gemaakt in verband met het taalgebruik en de redactie.

(2) Volgens de gemachtigde ambtenaar dienen de bepalingen onder 2° en 3° te worden weggelaten; het heeft dan ook geen zin meer van 1° te spreken.

(3) "of kunnen staan" ?

staan onder de in artikel 3, § 1, van het ontwerp bedoelde vergunningsplicht vallen.

Een alternatieve mogelijkheid om ter zake tot een beter sluitende regeling te komen, kan hierin bestaan dat het in artikel 3, § 1, gehanteerde begrip "exploiteren" nader wordt omschreven en dat in die omschrijving de hierboven bedoelde aanvullende elementen worden opgenomen.

### Artikel 3.

1. Luidens paragraaf 1 "(mag) niemand ... zonder vergunning een terrein zoals bedoeld in artikel 2 van dit decreet exploiteren, laten exploiteren, gebruiken of laten gebruiken".

1.1. De woorden "van dit decreet" kunnen zonder bezwaar worden weggelaten. Dezelfde opmerking geldt ook voor de artikelen 4, 5, 7, 8, eerste lid, en 10.

1.2. Het is de Raad van State niet duidelijk wat bedoeld wordt met "gebruiken of laten gebruiken". Allicht is niet bedoeld dat de kampeerders een vergunning moeten hebben.

De formulering van die bepaling dient derwijze te worden aangepast dat er omtrent de precieze bedoeling van de stellers van het ontwerp geen dubbelzinnigheid bestaat.

.../...

2. Luidens de eerste volzin van paragraaf 2 bepaalt de Executieve aan "wie" (bedoeld wordt allicht : "in welke gevallen") voor een tijdelijke duur ontheffing van de vergunningsplicht wordt verleend.

Met betrekking tot die afwijkingsbevoegdheid, moet het gebruikelijke voorbehoud worden gemaakt dat, op gevaar af de ingevoerde vergunningsplicht uit te hollen, in het decreet zelf nauwkeurig de grenzen van de aldus verleende bevoegdheid tot afwijking dienen te worden bepaald (vergeleijk met de algemene opmerking 3.).

#### Artikel 4.

Luidens het eerste lid wordt de in artikel 3 bedoelde vergunning door de commissaris-generaal van het Commissariaat-Generaal voor Toerisme verleend, geweigerd, dan wel tijdelijk ingetrokken (lees : "geschorst") of definitief ingetrokken (lees : "ingetrokken" zonder meer).

In het tweede lid wordt bepaald dat "ingeval van weigering of tijdelijke of definitieve intrekking van de vergunning ... de rechten van de verdediging worden gevrijwaard".

Die laatste bepaling, die de vanzelfsprekende bevestiging inhoudt dat met betrekking tot de beslissingen over de vergunningsaanvragen de algemene regelen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd, zou moeten

.../...

worden vervangen door een regeling waarbij ter zake wordt voorzien in een georganiseerd beroep bij de Executieve.

Die beroepsmogelijkheid zou eveneens moeten gelden voor de in artikel 5 van het ontwerp bedoelde beslissingen omtrent de aanvragen om "principiële vergunningen op plan".

#### Artikel 6.

1. Met betrekking tot dit artikel wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 2.1. (in fine) en 3.

2. Luidens het 6° bepaalt de Executieve "de voorwaarden tot toekenning of weigering van premies voor het moderniseren en uitbreiden van bestaande terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en het aanleggen van nieuwe terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven".

In plaats van op een dergelijke impliciete wijze te voorzien in de mogelijkheid om ter zake subsidies te verlenen, zou in een afzonderlijke bepaling van het decreet uitdrukkelijk het beginsel van die subsidieregeling evenals de essentiële elementen ervan (bedrag of percentage, voorwaarden, overheid die de subsidie toekent ...) moeten worden opgenomen.

.../...

Artikelen 8 en 9.

1. Wat artikel 8, tweede tot vierde lid, en artikel 9, tweede lid, betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen 2.2. respectievelijk 2.3.

2. In fine van het eerste lid van artikel 9 vervange men de woorden "indien de eigenaar van het terrein met de uitbater is" door "indien de eigenaar van het terrein niet de uitbater is".

-----

.../...

De kamer was samengesteld uit

|         |                 |              |             |
|---------|-----------------|--------------|-------------|
| de Heer | : W. DEROOVER,  | staatsraad,  | voorzitter, |
| Mevrouw | : M.-R. BRACKE, | staatsraden, |             |
| de Heer | : A. BEIRLAEN,  |              |             |
| Mevrouw | : A. BECKERS,   | griffier.    |             |

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

W. DEROOVER.