

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.288/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 april 2002 door de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de vergunning van verblijven en de erkenning van organisaties die een werking uitoefenen in het kader van «Toerisme voor Allen»", heeft op 9 juli 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voorziet in een vergunnings- en erkenningsregeling voor verblijven en organisaties die zich bezighouden met het bevorderen van "Toerisme voor Allen". Onder die laatste term moeten, blijkens artikel 2 van het ontwerp, een niet-commercieel toerisme en een niet-commerciële recreatie worden verstaan, met specifieke kenmerken inzake de beoogde doelgroep, de aangeboden beleving van het toerisme en de politiek van prijszetting.

Artikel 3 voorziet in de mogelijkheid om voor verblijven een vergunning te verkrijgen, welke vergunning het recht geeft om voor die verblijven de benaming en het label "Toerisme voor Allen" (en soortgelijke benamingen en labels) te gebruiken. Artikel 4 stelt de vergunningscriteria vast. Artikel 5 bepaalt dat voor bepaalde initiatieven m.b.t. vergunde verblijven een subsidie kan worden verleend.

De artikelen 6 en 7 hebben betrekking op private rechtspersonen die een rechtstreekse financiële ondersteuning bieden om de vakantie van personen die in armoede leven mogelijk te maken. Artikel 6 bepaalt dat zulke rechtspersonen erkend kunnen worden, onder de in dat artikel bepaalde voorwaarden. Artikel 7 voorziet in een financiële ondersteuning van de erkende rechtspersonen, voor bepaalde administratieve kosten en voor de kosten van een coördinator.

Artikel 8 bepaalt dat private rechtspersonen die het management van bepaalde vergunde verblijven ondersteunen, door het aanbieden van bepaalde diensten, erkend kunnen worden als ondersteuningspunt "Toerisme voor Allen". Artikel 9 bepaalt dat de erkende ondersteuningspunten een beroep kunnen doen op een financiële ondersteuning voor hun werkings- en realisatiekosten en voor de kosten van één of twee coördinatoren, binnen het kader van een overeenkomst die ze met Toerisme Vlaanderen sluiten.

Artikel 10 voorziet in een aanpassing van de taken van Toerisme Vlaanderen aan de bepalingen van het ontwerp.

Artikel 11 regelt het toezicht op de vergunde verblijven en de erkende verenigingen. Artikel 12 bevat bepalingen i.v.m. de weigering, de intrekking en de schorsing van de vergunning of de erkenning, en i.v.m. de terugvordering van subsidies. De artikelen 13 en 14 bevatten strafbepalingen.

De artikelen 15 tot 19 bevatten slotbepalingen (i.h.b. overgangs-, opheffings- en inwerkingtredingsbepalingen).

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

2. Blijkens artikel 1 van het ontwerp gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat het ontworpen decreet een gemeenschapsaangelegenheid regelt.

Het ontwerp heeft inderdaad voornamelijk het toerisme tot voorwerp. Krachtens artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is dit een culturele aangelegenheid, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn.

De artikelen 6, § 2, en 18, § 2, van het ontwerp voorzien evenwel in een bepaalde afwijking van de vestigingsvoorwaarden die voor reisbureaus gelden. De regeling van zulke vestigingsvoorwaarden behoort tot de bevoegdheid van de gewesten, op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de voormelde bijzondere wet.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid regelt.

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 5, § 2, a), van het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, dient de Vlaamse regering het advies van de Raad in te winnen over "alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben".

.../...

Het voorliggende ontwerp beantwoordt aan die kwalificatie. Uit het dossier blijkt echter niet dat de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen daarover advies heeft gegeven.

Dat advies dient alsnog ingewonnen te worden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De tekst van het ontwerp is op legistiek en taalkundig vlak voor verbetering vatbaar. Het is wenselijk dat het ontwerp op dit punt grondig wordt nagekeken.

In de hiernavolgende wetgevingstechnische en formele opmerkingen (opmerkingen 20 tot 44) kan de Raad van State slechts een beperkt aantal suggesties tot verbetering van de kwaliteit van de tekst maken.

5. De artikelen 3 tot 9 bevatten bepalingen i.v.m. vergunningen, erkenningen en subsidies. Die regelingen vertonen onderling een aantal verschillen, bijvoorbeeld i.v.m. de weigering van het gevraagde voordeel, de mogelijkheid tot schorsing, intrekking, terugvordering of niet-uitbetaling van een toegekend voordeel, de mogelijkheid van beroep en de controlemaatregelen.

Niets wijst erop dat al die verschillen berusten op een bewuste keuze. De Raad van State beveelt de stellers van het ontwerp dan ook aan om na te gaan of niet in een bepaalde harmonisatie van de onderscheiden regelingen voorzien kan worden.

Bij dat nazicht zal ook blijken dat sommige bepalingen, die minder duidelijk geformuleerd zijn dan andere, vergelijkbare bepalingen, een betere redactie kunnen krijgen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Gelet op hetgeen werd opgemerkt i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, moet in artikel 1 worden geschreven : "Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid."

Artikel 3

7. In dit artikel (en in de artikelen 4 en 5) is sprake van "verblijven".

De Raad van State vraagt zich af of dat begrip niet nader gedefinieerd zou moeten worden, met name om het te kunnen situeren ten aanzien van de begrippen "logies" (zie het decreet van 20 maart 1984 houdende statuut van de logiesverstrekkende bedrijven) en "openluchtrecreatief verblijf" (zie het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven).

8. Anders dan andere artikelen van het ontwerp (zie de artikelen 6, § 1, eerste lid, 8°, en 8, eerste lid, inleidende zin), bevat artikel 3 geen territoriale aanknopingsfactor. Gevraagd naar het toepassingsgebied van artikel 3, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat die bepaling van toepassing is op verblijven die gesitueerd zijn in het Nederlandse taalgebied, of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, voorzover het in het laatste geval om "Nederlandstalige verblijven" gaat.

Het zou de rechtszekerheid bevorderen indien deze precisering inzake de ligging van de verblijven zou blijken uit de tekst van paragraaf 1, eerste lid. Gelet op het criterium gebruikt in artikel 127, § 2, van de Grondwet, dient dan wel bepaald te worden,

.../...

wat betreft de verblijven gelegen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, dat het gaat om verblijven geëxploiteerd door rechtspersonen die "wegens hun activiteiten" moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 5

9. Volgens paragraaf 1, inleidende zin, kan voor bepaalde initiatieven een subsidie "van maximaal 40 %" verkregen worden. Er wordt echter niet gepreciseerd van welk bedrag 40% gesubsidieerd kan worden.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het gaat om 40 % van de "kosten" voor de opgesomde initiatieven. Dit zou met zoveel woorden bepaald moeten worden.

10. Volgens paragraaf 2, eerste en tweede lid, kan het niet-gebruiken van de infrastructuur of het niet in stand houden van een project gedurende een beperkte periode, aanleiding geven tot de terugvordering van de hele subsidie. Een dergelijke regeling staat op gespannen voet met het evenredigheidsbeginsel.

Het zou beter zijn om te voorzien in een terugvordering pro rata van de termijn waarvoor niet aan de vereisten wordt voldaan (vgl. artikel 15, § 2, derde lid).

Artikel 6

11. Volgens paragraaf 1, eerste lid, 3°, kan een private rechtspersoon erkend worden als hij jaarlijks een minimumaantal vakanties organiseert, met een minimumaantal deelnemers. Voorts wordt vereist dat "de deelnemers" afkomstig moeten zijn uit het Nederlandse taalgebied of het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

In zoverre het afkomstvereiste zou slaan op alle deelnemers, en het dus verboden zou zijn om ook maar één deelnemer te aanvaarden die niet afkomstig is van het Nederlandse taalgebied of het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, lijkt het moeilijk te verenigen met het gelijkheidsbeginsel; indien het afkomstvereiste daarentegen enkel slaat op het vereiste minimumaantal deelnemers, lijkt er tegen dat vereiste geen bezwaar te zijn.

De tekst zou dus in de laatstbedoelde zin gepreciseerd moeten worden.

12. Paragraaf 2 kan beter worden weggelaten, omdat die bepaling niets toevoegt aan artikel 19 van de wet van 21 april 1965, zoals dat in die wet wordt ingevoegd bij artikel 18, § 2, van het ontworpen decreet.

Artikel 7

13. Zoals paragraaf 2 is geredigeerd, kan niet met zekerheid uitgemaakt worden waarop het maximum van 75 % en het maximum van 12.500 euro betrekking hebben.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het de bedoeling is dat een subsidie van 75 % verkregen kan worden, met een maximum van 12.500 euro.

Gelet op die toelichting, kan beter geschreven worden : "... kunnen een subsidie verkrijgen voor de kosten van een coördinator die instaat voor de organisatie van de vakanties bedoeld in § 1, eerste lid. De subsidie bedraagt 75 % van de bedoelde kosten, met een maximum van 12.500 euro."

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 9, derde lid.

Artikel 9

14. In verband met het vierde lid heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de subsidie voor twee coördinatoren 75 % van de kosten voor die coördinatoren bedraagt, met een maximum van 25.000 euro.

Gelet op die toelichting, dienen aan het einde van dat lid duidelijkheidshalve de volgende woorden te worden toegevoegd : "met een maximum van 25.000 euro".

Artikel 13

15. Aangezien de overtredingen bedoeld in dit artikel zowel door natuurlijke personen, als door rechtspersonen kunnen worden begaan, verdient het aanbeveling om de woorden "de persoon" te vervangen door de woorden "de natuurlijke persoon of de rechtspersoon".

16. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat niet zozeer bedoeld wordt de persoon "die wederrechtelijk houder is", maar wel de persoon "die er zich wederrechtelijk op beroept houder te zijn".

De tekst kan dan ook beter in die zin gepreciseerd worden.

Artikel 14

17. Het staat niet aan de decreetgever om federale ambtenaren met bepaalde taken te belasten. In het eerste lid moeten de woorden "de personeelsleden van de federale politie" dus weggelaten worden.

18. De in het eerste lid gebruikte uitdrukking "overtredingen van dit decreet" dient gespecificeerd te worden. Met name dient precies aangegeven te worden voor welke bepalingen van het decreet een miskenning als een misdrijf geldt. De stellers van het ontwerp dienen zich daarbij o.m. af te vragen of het wel nodig is de miskenning van bijv. subsidievoorwaarden als een misdrijf te kwalificeren.

19. Volgens het tweede lid wordt Toerisme Vlaanderen "gemachtigd zich burgerlijke partij te stellen bij vaststelling (sic) van overtredingen van dit decreet".

In verband met een gelijkaardige bepaling in het ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus en van het decreet van 5 maart 1985 houdende oprichting van een Vlaamse Adviesraad voor toerisme heeft de Raad van State het volgende opgemerkt :

"De voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen om als burgerlijke partij te kunnen optreden, maken deel uit van de regeling van de strafvordering. Die aangelegenheid is blijven behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever ⁽¹⁾.

Opdat de decreetgever een maatregel als die van het ontwerp zou kunnen nemen, zou aangetoond moeten worden dat die maatregel noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid van het gewest (artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De Raad van State betwijfelt of die noodzaak aangetoond kan worden" ⁽²⁾.

De Raad meent die opmerking te dezen te moeten herhalen.

OPMERKINGEN VAN WETGEVINGSTECHNISCHE EN FORMELE AARD

Algemene opmerking

20. In het ontwerp wordt nu eens de term "subsidie", dan weer de term "financiële ondersteuning" gebruikt. Men gebruike overal de termen "subsidie" en "subsiëring".

Opschrift

21. Het opschrift, dat geen melding maakt van de subsidiëring van de vergunde verblijven en de erkende verenigingen, dekt niet volledig de lading van het ontwerp. Een vollediger opschrift zou kunnen zijn :

⁽¹⁾ Rdpl. Arbitragehof, 28 maart 2002, nr. 57/2002, overw. B.4.3.

⁽²⁾ Advies 33.266/3 van 9 april 2002, Parl. St., Vl. Parl., 2001-02, nr. 1208-1, (39), p. 49, nr. 9.1.

"Decreet betreffende de vergunning van verblijven, de erkenning van verenigingen, en de subsidiëring van verblijven en verenigingen, in het kader van «Toerisme voor Allen»".

Een alternatief opschrift zou kunnen zijn :

"Decreet betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van «Toerisme voor Allen»".

Indieningsbesluit

22. Gezien het ontwerp mede betrekking heeft op aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse minister bevoegd voor cultuur, dient ook deze minister het ontwerp voor te dragen en te ondertekenen.

Artikel 2

23. Het is beter om in de inleidende zin het woord "doordat" te vervangen door "en dat".

24. Ter wille van de overeenstemming met andere artikelen van het ontwerp (artikelen 2, 3°, 3, § 1, tweede lid, en 5, § 1, eerste lid, 1°), kunnen in 1° de woorden "jongeren en kinderen" beter vervangen worden door "jeugd".

Artikel 3

25. In paragraaf 1, tweede lid, schrijve men : "Niemand mag de benaming en het label ... gebruiken, tenzij hij over een vergunning beschikt".

26. In de paragrafen 2 tot 4 dienen de verwijzingen naar de wijzigende decreten telkens weggelaten te worden.

.../...

27. Paragraaf 4 kan beter geredigeerd worden als volgt :

"§ 4. Openluchtrecreatieve verblijven, in de zin van artikel 2, § 1, van het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven, komen slechts voor een vergunning als bedoeld in § 1 in aanmerking, indien ze beantwoorden aan de vereisten gesteld bij het voornoemde decreet."

Artikel 5

28. Het verdient aanbeveling om in paragraaf 2, eerste lid, te preciseren dat het gaat om de "infrastructuur waarvoor een subsidie voor de nieuwbouw ervan of voor de werkzaamheden eraan werd verkregen" (zie de terminologie gebruikt in paragraaf 1, eerste lid, 1° en 2°).

29. De bepaling van paragraaf 2, derde lid, i.v.m. de terugvordering en de niet-uitbetaling van subsidies overlapt met artikel 12, derde lid. De eerstgenoemde bepaling kan beter weggelaten worden.

Artikel 7

30. Zowel in paragraaf 1, eerste lid, als in paragraaf 2 vervange men de woorden "de in artikel 6 erkende rechtspersonen" door "de rechtspersonen, erkend op grond van artikel 6".

31. De tweede volzin van paragraaf 3, derde lid, dient geschreven te worden als volgt : "Ze kan tevens het maximumbedrag vaststellen dat, voor elk van de kosten bedoeld in dit artikel, voor de berekening van de subsidie in aanmerking wordt genomen."

Artikel 9

32. In het eerste lid moeten de woorden "afsluiten" en "afgesloten" vervangen worden door respectievelijk "sluiten" en "gesloten".

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 10, tweede lid, 14°.

Artikel 10

33. Wetgevingstechnisch hoort dit artikel, dat een wijziging beoogt aan te brengen in het decreet van 7 juli 1998 betreffende de openbare instelling Toerisme Vlaanderen en de Vlaamse Raad voor het Toerisme, bij de andere wijzigende artikelen, achteraan in het ontwerp.

34. De te vervangen tekst is niet paragraaf 1, 13°, van artikel 4 van het decreet van 7 juli 1998, maar paragraaf 2, 13°, van dat artikel.

De tekst die bedoeld is om in de plaats te komen van artikel 4, § 2, 13°, moet voorts tussen aanhalingstekens geplaatst worden.

35. In de inleidende zin van het eerste lid van het ontworpen artikel 4, § 2, 13°, schrijve men "Toerisme voor Allen", tussen aanhalingstekens en met hoofdletters.

36. In het ontworpen eerste lid, 3°, 5°, 6°, 7°, 14° en 15°, wordt verwezen naar "dit decreet", waarmee kennelijk het ontworpen decreet wordt bedoeld, of naar sommige artikelen ervan.

De stellers van het ontwerp verliezen daarbij uit het oog dat het ontworpen artikel 4, § 2, eerste lid, 13°, deel uitmaakt van het decreet van 7 juli 1998, niet van het ontworpen decreet. In het ontworpen artikel 4, § 2, 13°, eerste lid, 3°, moet dan ook verwezen worden naar het thans ontworpen decreet, met zijn datum en zijn opschrift,

.../...

terwijl in de ontworpen punten 5°, 6°, 7°, 14° en 15° uitdrukkelijk gepreciseerd moet worden dat "hetzelfde decreet" of een bepaald artikel "van hetzelfde decreet" is bedoeld.

37. In het ontworpen tweede lid dienen de woorden "de Vlaamse overheid" vervangen te worden door "de Vlaamse regering" (zie artikel 6, eerste lid, van het voornoemde decreet van 7 juli 1998).

Artikel 11

38. De verwijzing in artikel 11 naar "artikel 10" houdt geen rekening met het feit dat artikel 10 van het ontwerp een wijzigingsbepaling is. Strikt genomen zouden de woorden "de in artikel 10 vermelde overheid" vervangen moeten worden door "de overheid bedoeld in artikel 4, § 2, eerste lid, 13°, van het decreet van 7 juli 1998 betreffende de openbare instelling Toerisme Vlaanderen en de Vlaamse Raad voor het Toerisme". Het zou echter veel duidelijker zijn de bedoelde woorden eenvoudig te vervangen door "Toerisme Vlaanderen".

Artikel 14

39. In het eerste lid schrijve men "officieren van gerechtelijke politie" in plaats van "officieren van de gerechtelijke politie".

40. In fine van de eerste volzin van het eerste lid schrijve men :
"... overtredingen van dit decreet ⁽³⁾ op te sporen en door middel van processen-verbaal vast te stellen."

⁽³⁾ Onder voorbehoud van opmerking 18, hiervóór.

Artikel 15

41. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom dit artikel in paragrafen wordt ingedeeld. Die indeling kan zonder bezwaar weggelaten worden. In dat geval dient in paragraaf 2, tweede lid, dat het derde lid zou worden, de verwijzing naar "artikel 15, § 1 en § 2" vervangen te worden door een verwijzing naar "het eerste en het tweede lid".

Willen de stellers van het ontwerp een indeling in paragrafen behouden, dan zouden het tweede en het derde lid van paragraaf 2 best omgevormd worden tot een paragraaf 3 en een paragraaf 4.

Artikel 17

42. Dit artikel, dat opheffingsbepalingen bevat, dient volgens de regels van de wetgevingstechniek verplaatst te worden tot juist vóór artikel 19, dat de inwerkingtreding regelt.

Artikel 18

43. Per bestaand decreet waarin wijzigingen worden aangebracht, dient in een afzonderlijk wijzigingsartikel te worden voorzien. De paragrafen 1 en 2 van artikel 18 dienen dus omgevormd te worden tot afzonderlijke artikelen.

De wijzigingsbepalingen worden voorts best vermeld in chronologische volgorde van de te wijzigen decreten. De bepaling die thans artikel 18, § 2, vormt, dient dus te komen voor de bepaling die thans artikel 18, § 1, vormt ⁽⁴⁾.

Artikel 19

44. In dit artikel dienen de woorden "het decreet" vervangen te worden door "dit decreet".

⁽⁴⁾ De laatste wijzigingsbepaling zal die zijn, welke thans voorkomt in artikel 10 van het ontwerp (zie hiervoor, opmerking 33).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, J. SMETS,	staatsraden,
	H. COUSY, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER