

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.951/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 juli 2006 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 september 2006, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende het statuut van de reisbureaus", heeft op 23 augustus 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het "statuut" van de reisbureaus te regelen.

Het uitoefenen van een reisbureau-activiteit, zijnde een werkzaamheid die bestaat uit het bemiddelen of het sluiten van een overeenkomst houdende het verstrekken van hetzij een combinatie van een reis en logies, hetzij het verstrekken door een derde van een reis of logies, is slechts toegelaten onder de voorwaarden bepaald in het ontwerp (artikel 3, § 1, en definitie in artikel 2, 1°), waaronder het beschikken over een vergunning toegekend door Toerisme Vlaanderen (artikel 3, § 2). Bepaalde actoren of activiteiten zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht (artikel 3, § 3). De vergunning is geldig voor de onderneming en de toegestane verkooppunten; bijkomende verkooppunten kunnen slechts worden uitgebaat mits toestemming van Toerisme Vlaanderen (artikel 3, § 5).

Enkel de houders van een vergunning mogen de titel voeren van reisbureau of "enige andere titel die de indruk zou geven dat men houder is van een vergunning" (artikel 4).

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de vergunningsvoorwaarden vast te stellen (artikel 5), de verplichtingen van de vergunninghouder nader te bepalen, waaronder de regels inzake de borgtocht, het herkenningsteken, de jaarlijkse bijdrage en de gedragscode (artikel 6), de procedure vast te stellen voor het verlenen, het schorsen en

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

het intrekken van de vergunning of de toestemming tot het exploiteren van bijkomende verkooppunten, om de samenstelling en de werking te bepalen van een adviescomité dat de beroepsverenigingen vertegenwoordigt en dat adviseert over het verlenen, het schorsen en het intrekken van de vergunning (artikel 7, § 1), de procedure vast te stellen voor het beroep bij de Vlaamse Regering tegen de weigering, de schorsing of de intrekking van de vergunning of de toestemming, en de samenstelling en de werking te regelen van een adviserende beroepscommissie (artikel 7, § 2). Voorts wordt bepaald wanneer de vergunning of de toestemming kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken (artikel 8).

Inzake de controle en de sancties, bevat het ontwerp een regeling betreffende de opsporing en de vaststelling van overtredingen, de bewijskracht van de processen-verbaal opgesteld door de personen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om toezicht en controle uit te oefenen en de kennisgeving ervan (artikel 9). Het voorziet in de bevoegdheid om de onmiddellijke stopzetting te bevelen van de exploitatie die plaatsvindt zonder vergunning of toestemming en het regelt de mogelijkheid voor de betrokkene om de opheffing van die maatregel te vorderen door middel van een procedure in kortgeding bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg (artikel 10). Het ontwerp bepaalt dat een administratieve geldboete kan worden opgelegd door Toerisme Vlaanderen voor bepaalde overtredingen, regelt de bedragen en de procedure tot oplegging ervan en de mogelijkheid van beroep bij de rechtbank van eerste aanleg (artikel 11).

Het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, komt in de plaats van de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus, die wordt opgeheven (artikel 12).

Het ontwerp bevat ten slotte een aantal overgangsbepalingen en een machtiging aan de Vlaamse Regering om de datum te bepalen waarop het decreet in ontwerp in werking treedt (artikelen 13 en 14).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid. In de memorie van toelichting wordt vooropgesteld dat wordt geopteerd voor "een integrale regeling die uitgaat van zowel de gewest- als de gemeenschapsoverheid", omdat op het vlak van het statuut van de reisbureaus de grens tussen de gemeenschaps- en de gewestbevoegdheid juridisch onduidelijk is en de vergunningsregeling gedeeltelijk een gewestmaterie en gedeeltelijk een gemeenschapsmaterie is.

Betrokken is enerzijds de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het toerisme als onderdeel van de culturele aangelegenheden (artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen), anderzijds de bevoegdheid van de gewesten ten aanzien van de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van die wet).

Daargelaten de vaststelling dat het volkomen in strijd is met de rechtszekerheid dat het aan de rechtsonderhorigen zou worden overgelaten om uit te maken of een decreetsbepaling aldaar niet op hen van toepassing is ⁽²⁾ - in zoverre de regeling op een gemeenschapsaangelegenheid betrekking heeft zou ze ook toepassing kunnen vinden op in artikel 127, § 2, van de Grondwet bedoelde instellingen ⁽³⁾ - en

⁽²⁾ Een decreetsbepaling waar het aan de rechtsonderhorige of aan de justitiële of administratieve rechter werd overgelaten te beoordelen of een bepaling al dan niet opgeheven is gelet op de bevoegdheidsverdelende regels, werd overigens door het Arbitragehof in strijd met die regels bevonden (Arbitragehof, nr. 88/95, 12 december 1995, B.11).

⁽³⁾ Hoewel het niet voor de hand liggend is dat het organiseren van reizen kan worden beschouwd als een activiteit die uitsluitend kan behoren tot een gemeenschap, zodat de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie, die terzake de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uitoefent, te Brussel-Hoofdstad inzake de reisbureaus bevoegdheden ten aanzien van unicommunautaire instellingen kunnen uitoefenen, lijkt zulks toch impliciet door het Arbitragehof te zijn aanvaard (Arbitragehof, nr. 119/2004, 30 juni 2004", W. PAS, "Federale loyaliteit, de bevoegdheid inzake toerisme en de unicommunautaire reisbureaus. Enkele bedenkingen bij arrest nr. 119/2004 van het Arbitragehof", *T.B.P.*, 2005, (147), 148 en 161-164). Ook in de praktijk lijken de Vlaamse gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie te Brussel-Hoofdstad bevoegdheden ten aanzien van de reisbureaus uit te oefenen.

daargelaten de andere juridische bezwaren tegen het regelen van zowel gemeenschaps- als gewestaangelegenheden in één decreet, moet de vraag worden gesteld of het wel zo is of het ontworpen decreet zowel gemeenschaps- als gewestaangelegenheden regelt. Centraal daarbij staat de vraag in welke mate het ontworpen decreet vestigingsvoorwaarden inzake toerisme regelt, die, zoals reeds vermeld, op grond van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot bevoegdheid van de gewesten behoren.

3.2. Gelet op de arresten nr. 36 ⁽⁴⁾ en 39 ⁽⁵⁾ van het Arbitragehof, gewezen in voltallige zitting ⁽⁶⁾, en op de adviezen 28.854/VR ⁽⁷⁾ en 33.603/VR ⁽⁸⁾ van de Raad van State, afdeling wetgeving, uitgebracht in verenigde kamers, kunnen als bepalingen bevattende vestigingsvoorwaarden inzake reisbureaus worden beschouwd, bepalingen inzake de voorwaarden die moeten zijn vervuld om de activiteit van reisbureau te mogen uitoefenen, bepalingen inzake het voeren van de titel van reisbureau en, accessoir, bepalingen die de niet-naleving van de genoemde bepalingen sanctioneren. Daarbij kan het niet alleen gaan om een regeling inzake een voorafgaande vergunning, maar ook om

⁽⁴⁾ Arbitragehof, nr. 36, 10 juni 1987, 4.B.3.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, nr. 39, 15 oktober 1987, 5.B.1 en 5.B.2.

⁽⁶⁾ Vgl. Arbitragehof, nr. 119/2004, 30 juni 2004. Het is onduidelijk hoe dit arrest in te passen valt in het geheel van de rechtspraak van het Arbitragehof inzake vestigingsvoorwaarden (zie ook W. PAS, *l.c.*, 154-160).

⁽⁷⁾ Advies 28.854/VR van 23 juni 1999 over een voorontwerp van ordonnantie "houdende bekrachtiging van het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap, het Vlaams Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het statuut van de reisbureaus". De adviezen 29.003/VR, 29.055/VR, 29.120/VR en 29.136/VR zijn gelijkluidend aan dit advies.

⁽⁸⁾ Advies 33.603/VR van 18 juni 2002 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 16 februari 1994 tot regeling van het contract van reisorganisatie en reisbemiddeling", *Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, Doc. 50-1993/001.

voorwaarden die op een rechtstreekse wijze worden opgelegd ⁽⁹⁾. Tevens gaat het niet alleen om voorwaarden met betrekking tot het verkrijgen van de vergunning, maar ook om voorwaarden met betrekking tot het behoud van de vergunning.

3.3. Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen decreet vestigingsvoorwaarden inzake toerisme regelt. Het gaat immers om voorwaarden, gekoppeld aan het vereiste van een vergunning, die moeten zijn vervuld zijn om de activiteit van reisbureau te kunnen uitoefenen, of om bepalingen die daaraan accessoir zijn ⁽¹⁰⁾.

Wel dient de delegatie aan de Vlaamse Regering in artikel 6 van het ontwerp bevoegdheidsconform te worden uitgeoefend of, beter nog, in die zin te worden gespecificeerd. Zo zullen bij voorbeeld de - door de Vlaamse Regering te bepalen - gegevens die de vergunninghouder jaarlijks aan Toerisme Vlaanderen dient te verstrekken (artikel 6, § 1, 2°), enkel betrekking kunnen hebben op de opgelegde vestigingsvoorwaarden. Hetzelfde geldt wat betreft de in artikel 6, § 1, 4°, bedoelde informatie en wat betreft de in artikel 6, § 1, 7°, bedoelde gedragscode, waaromtrent de Vlaamse Regering wordt opgedragen de "voorschriften" te bepalen.

4. In acht genomen het gegeven dat de bevoegdheidstoewijzingen aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in de artikelen 10, laatste lid, en 11, § 5, noodzakelijk zijn om te voldoen aan grondwettelijke en internationaalrechtelijke vereisten, en conform de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de rechtbanken zoals

⁽⁹⁾ Zie m.b.t. de reisbureaus, advies 33.603/VR van 18 juni 2002, *l.c.* Ook meer algemeen blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof dat vestigingsvoorwaarden niet noodzakelijk voorwaarden zijn die in het raam van een vergunning worden gesteld (zie Arbitragehof, nr. 55/92, 9 juli 1992, 5.B.12; Arbitragehof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.6; Arbitragehof, nr. 78/92, 17 december 1992, B.4.2; Arbitragehof, nr. 88/95, 21 december 1995, B.11 en Arbitragehof, nr. 73/98, 17 juni 1998, B.8.2, waar telkens een algemene omschrijving van het begrip "vestigingsvoorwaarden" wordt gegeven).

⁽¹⁰⁾ Bovendien is geen van die voorwaarden van die aard dat ze de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheid inzake toerisme onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

uitgetekend door de federale wetgever zijn, doen die bepalingen geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar rijzen ⁽¹¹⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de bevoegdheid van de decreetgever, dient in artikel 1 te worden bepaald dat het decreet een gewestaangelegenheid regelt.

Artikel 3

6. Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, dienen de essentiële beleidskeuzen door een wetgevende vergadering worden vastgesteld ⁽¹²⁾.

Gelet hierop dienen in artikel 3, § 4, op zijn minst de criteria te worden bepaald op grond waarvan de Vlaamse Regering de in die bepaling bedoelde categorieën van vergunningen en voorwaarden kan bepalen. Voorts moet worden verduidelijkt dat het, zoals de gemachtigde verklaarde, dient te gaan om een differentiëratie in het raam van de bij artikel 5 bepaalde elementen.

⁽¹¹⁾ Minstens kan de decreetgever ter aanneming ervan een beroep doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In de rechtsleer werd, zij het op een voorzichtige wijze, niet uitgesloten dat ten gevolge van de wijziging van artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, de gemeenschappen en de gewesten voortaan op grond van hun eigen (accessoire) bevoegdheden punctuele bevoegdheidstoekenningen aan de rechtbanken kunnen doen (W. PAS, "De door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheden Vroeger en nu", in *De vijfde staatshervorming van 2001*, A. ALEN (ed.), Brugge, 2002, (25), 58-59).

⁽¹²⁾ Arbitragehof, nr. 31/2004, 3 maart 2004, B.5.4; Arbitragehof, nr. 178/2004, 3 november 2004, B.4.2.

7. Met betrekking tot de in artikel 3, § 5, opgenomen regel dat een onderneming slechts houder kan zijn van één vergunning, verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

"Deze vereiste houdt verband met de mogelijkheid tot het opleggen van verschillende categorieën van vergunning. Deze vergunning zal gelden volgens een trapsysteem: de hogere vergunning laat alles toe wat de lagere inhoudt. Op die manier heeft het geen zin om over meer dan één vergunning te beschikken.

Toelaten dat een onderneming desondanks over meer dan één vergunning beschikt, zou bovendien tot verwarring leiden omtrent de werkelijk toegelaten activiteiten van de onderneming. Indien een onderneming bijvoorbeeld zowel over een vergunning als touroperator en reisbemiddelaar zou beschikken, maar enkel haar vergunning als bemiddelaar kenbaar maakt, zou dit haar niet beletten om ook als touroperator te fungeren, terwijl de toerist op basis van de kenbare vergunning, van oordeel zou zijn dat het kantoor enkel als bemiddelaar kan optreden".

Het verdient aanbeveling om deze toelichting in de memorie van toelichting op te nemen.

Wat betreft de onderscheiden categorieën van vergunningen waarvan de gemachtigde gewag maakt, wordt verwezen naar opmerking 6.

Artikel 6

8. Er wordt vooreerst verwezen naar opmerking 3.3.

9. In artikel 6, § 1, 5°, wordt gewag gemaakt van een "jaarlijkse bijdrage (die) per soort vergunninghouder wordt geheven". Aan de Vlaamse Regering wordt een delegatie gegeven om het bedrag van deze bijdrage te bepalen, alsmede de wijze waarop ze wordt geheven.

De gemachtigde verschaft de volgende toelichting betreffende die bijdrage:

"Deze bijdrage is een retributie die, net zoals in de huidige wet, moet betaald worden als aandeel in de beheers- en controlekosten voortkomende uit de toepassing van dit decreet. Deze bijdrage wordt volledig geherinvesteerd in de sector; door het opvolgen van de vergunningen en herkenningstekens wordt toegezien op de eerlijke concurrentie, wat in het algemeen belang is van de sector".

Die kwalificatie als retributie blijkt echter niet de juiste te zijn.

Volgens de rechtspraak kan van een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet enkel sprake zijn als de heffing te beschouwen valt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd. Een heffing die niet de betaling vormt van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijke beschouwde heffingsplichtige is geen retributie, doch een belasting ⁽¹³⁾. Bovendien moet de heffing, wil ze als een retributie kunnen worden gekwalificeerd, een louter vergoedend karakter hebben, wat impliceert dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen, enerzijds, de kostprijs van de verstrekte dienst, en anderzijds, de gevorderde retributie ⁽¹⁴⁾. Bij gebreke van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en het kenmerk van een "belasting" verkrijgen. Het is trouwens meer bepaald dat vergoedende karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie die verantwoordt dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht kan worden opgedragen.

Te dezen blijkt niet te zijn voldaan aan de voorwaarde dat de heffing de vergoeding is van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. De heffing is immers niet de tegenhanger van de kosten voor bijvoorbeeld het verlenen van de vergunning (de administratieve kosten die het onderzoek van de aanvraag en het verlenen van de vergunning met zich brengt). Het betreft integendeel een jaarlijkse bijdrage ter dekking van de kosten die het toezicht op de sector in het algemeen meebrengt voor de overheid, welke niet kan worden beschouwd als een retributie ⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ Arbitragehof, nr. 64/95, 13 september 1995, B.13; Arbitragehof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.3.4; Arbitragehof, nr. 21/97, 17 april 1997, B.4.3; Arbitragehof, nr. 34/97, 12 juni 1997, B.7.4; Arbitragehof, nr. 128/2001, 18 oktober 2001, B.6; Arbitragehof, nr. 164/2003, 17 december 2003, B.8.4.1; Arbitragehof, nr. 186/2005, 14 december 2005, B.8.

⁽¹⁴⁾ Arbitragehof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.3.4.

⁽¹⁵⁾ Zie Arbitragehof, nr. 87/95, 21 december 1995, B.3.4.

De bijdrage dient derhalve te worden beschouwd als een belasting. De decreetgever dient dan ook, om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, niet alleen de belastingplichtigen te omschrijven, maar ook de heffingsgrondslag, de belastbare materie, het tarief en de eventuele vrijstellingen te bepalen ⁽¹⁶⁾.

Artikel 7

10. Krachtens artikel 7, § 1, worden de in artikel 3 bedoelde vergunningen en toestemmingen door Toerisme Vlaanderen "gemotiveerd" verleend, geweigerd, geschorst of ingetrokken. Ook de beslissing in beroep wordt krachtens artikel 7, § 2, gemotiveerd.

In zoverre hiermee wordt bedoeld op de verplichting tot formele motivering van de betrokken beslissing, is dergelijke bepaling tegelijk overbodig en misleidend en behoort ze overigens, althans volgens het Arbitragehof ⁽¹⁷⁾, tot het federale bevoegdheidsdomein. Zij is overbodig omdat dergelijke beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. In zoverre het in de bedoeling ligt een meer verregaande motiveringsverplichting op te leggen dan uit de wet van 29 juli 1991 voortvloeit, dient de inhoud van die verplichting nader te worden omschreven ⁽¹⁸⁾.

11. Het verdient aanbeveling om in artikel 7, § 2, zoals in artikel 7, § 1, gewag te maken van het recht om gehoord te worden.

⁽¹⁶⁾ Zie P. PEETERS, "De fiscale beginselen van gelijkheid, legaliteit, rechtszekerheid en eenjarigheid in de rechtspraak van het Arbitragehof", *T.B.P.*, 2005, (334), 341-346 en J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, Antwerpen, 1999, 573-588 en 606-608, met tal van verwijzingen naar arresten van het Arbitragehof en adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving.

⁽¹⁷⁾ Arbitragehof, nr. 55/2001, 8 mei 2001.

⁽¹⁸⁾ De gemeenschappen en de gewesten kunnen wel terzake verdergaande eisen stellen (Arbitragehof, nr. 55/2001, 8 mei 2001, B.5).

Artikel 8

12. Krachtens artikel 8, 1°, kan de vergunning of toestemming worden geweigerd, geschorst of ingetrokken als één of meer overeenkomstig het decreet of zijn uitvoeringsbesluiten opgelegde verplichtingen niet of niet meer nageleefd worden.

De gemachtigde verklaarde dat (uiteraard) hetzelfde gevolg kan worden gegeven als niet of niet meer aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan. Zulks dient uitdrukkelijk te worden bepaald.

13. De vraag rijst, mede gelet op het proportionaliteitsbeginsel, of geen onderscheid dient te worden gemaakt tussen gevallen waarin de vergunning verplicht moet worden ingetrokken, en gevallen waarin hieromtrent een beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten aan Toerisme Vlaanderen.

In ieder geval dient in de inleidende zin van artikel 8 de dubbelzinnigheid te worden weggewerkt die voortvloeit uit het gebruik van het woord "kan", dat zowel een louter bevoegdheidstoewijzende betekenis kan hebben als kan duiden op een mogelijkheid.

Artikel 9

14. Aangezien niet langer is voorzien in strafbepalingen, dient in artikel 9, eerste lid, niet langer gewag worden gemaakt van de officieren van gerechtelijke politie ⁽¹⁹⁾.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 10, eerste lid.

⁽¹⁹⁾ De decreetgever zou overigens de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, die in hun algemeenheid in het Wetboek van Strafvordering zijn omschreven, niet fundamenteel kunnen wijzigen door hen ook bevoegdheden op het loutere vlak van de administratieve politie toe te wijzen.

15. Volgens de gemachtigde geldt de toezichtsregeling ook ten aanzien van de uitvoeringsbesluiten van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt. Men schrijve derhalve in artikel 9, eerste lid, "de naleving van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten" in plaats van "de naleving van de bepalingen van dit decreet".

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 10, eerste lid.

16. Krachtens artikel 9, tweede lid, heeft het op regelmatige wijze ter kennis gebrachte "proces-verbaal" bewijskracht tot het tegendeel bewezen is.

Al wordt in het ontworpen decreet niet langer voorzien in strafsancities en komen administratieve sancties, evenwel met een strafrechtelijk karakter, in de plaats daarvan, geldt *mutatis mutandis* hetgeen het Arbitragehof heeft geoordeeld omtrent het verlenen van een bijzondere bewijswaarde van eigenlijke processen-verbaal. In tal van arresten heeft het Hof daaromtrent erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de overtreder niet op een onevenredige wijze mag beperken ⁽²⁰⁾.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de in het ontworpen artikel 9 bedoelde processen-verbaal.

Artikel 10

17. Met betrekking tot de mogelijkheid, bepaald in artikel 10, eerste lid, om de onmiddellijke stopzetting te bevelen van de exploitatie die plaatsvindt zonder vergunning of toestemming, met inbegrip van de mogelijkheid om te verzegelen en tot de

⁽²⁰⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 40/2000; 6 april 2000, B.14.1 en Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1.

"inbeslagname om het bevel tot stopzetting te kunnen toepassen", dient de decreetgever te oordelen of de rechterlijke toetsing *a posteriori*, zoals bepaald bij artikel 10, laatste lid, afdoende is, dan wel of een voorafgaand rechterlijk optreden noodzakelijk is. Het beginsel is immers dat ook de overheid zich vooraf tot de rechter moet wenden om dwang uit te oefenen; het is slechts wanneer er zwaarwichtige redenen zijn dat kan worden afgeweken van dit beginsel.

Ook dient te worden beoordeeld of de maatregel dermate dringend is dat dient te worden afgezien van de hoorplicht. Zo niet, wordt van die plicht best uitdrukkelijk gewag gemaakt, te meer daar uit de woorden "de onmiddellijke stopzetting" zou kunnen worden afgeleid dat die plicht te dezen niet geldt, en wordt ze best georganiseerd. In ieder geval dient de hoorplicht te worden gerespecteerd bij bekrachtiging door "Toerisme Vlaanderen", wat best uitdrukkelijk wordt bepaald en uitgewerkt.

18. In artikel 10, laatste lid, moet worden verwezen naar "Deel IV, Boek II, Titel VI", van het Gerechtelijk Wetboek in plaats van naar "Boek II, titel VI" van dat wetboek.

Artikel 11

19. Aan artikel 11, § 1, wordt best een delegatie aan de Vlaamse Regering toegevoegd om jaarlijks het volgens die bepaling aangepaste bedrag van de administratieve geldboete vast te stellen.

20. Al is de hoorplicht bij het opleggen van de administratieve geldboete onmiskenbaar van toepassing, wordt zulks best uitdrukkelijk in de tekst bepaald en wordt die plicht best nader uitgewerkt.

21. Indien het in de bedoeling ligt een versterkte motiveringsplicht op te leggen bij het opleggen van de administratieve geldboete, naar analogie van artikel 195, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, dan dient de omvang van die verplichting nader te worden omschreven. Zo niet, dient de eerste volzin van artikel 11, § 3, te vervallen (zie opmerking nr. 10).

Artikel 12

22. De wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus kan slechts worden opgeheven in de mate dat ze bepalingen bevat die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten. Die bepalingen dienen in artikel 12 nauwkeurig te worden aangegeven ⁽²¹⁾. Alvast artikel 5 van die wet lijkt een aantal bepalingen te bevatten die niet of niet geheel tot de bevoegdheid van de gewesten behoren.

Artikel 13

23. Volgens de gemachtigde dienen de houders van een vergunning toegekend op grond van de wet van 21 april 1965, binnen de in artikel 13, eerste lid, vermelde termijn van één jaar een nieuwe vergunning aan te vragen. Zulks wordt omwille van de rechtszekerheid best uitdrukkelijk bepaald.

⁽²¹⁾ Zie het reeds aangehaalde arrest nr. 88/95 van het Arbitragehof van 12 december 1995, B.11.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN, J. SMETS,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT