

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.734/3
VAN 7 NOVEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 oktober 2007 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiessector", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Bij het decreet van 13 juli 2007 tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiessector¹, worden wijzigingen aangebracht in het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstreckende bedrijven, in het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en in het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen". Deze wijzigingen betreffen het invoeren van administratieve geldboeten die door het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Toerisme Vlaanderen (hierna: Toerisme Vlaanderen) kunnen worden opgelegd, de mogelijkheid om de onmiddellijke stopzetting van de exploitatie te bevelen bij bepaalde overtredingen, en de uitoefening van het toezicht en de controle op de naleving van die decreten en hun uitvoeringsbesluiten.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan een aantal machtigingen die in dat raam aan de Vlaamse Regering zijn verleend, meer bepaald de aanwijzing van de toezichthoudende ambtenaren (namelijk het door Toerisme Vlaanderen daartoe aangewezen personeel), het bepalen van de minimale inhoud van het proces-verbaal dat door de toezichthoudende ambtenaren kan worden opgesteld en dat bewijskracht heeft tot het tegendeel bewezen is, het bepalen van de termijn waarbinnen de administratieve geldboeten moeten worden betaald en de aanwijzing van ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst als personeelsleden binnen de diensten van de Vlaamse Regering die belast worden met de invordering van de administratieve geldboeten.

2. In de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 7, 7bis en 8 van het decreet van 20 maart 1984, 8, 8bis en 9 van het decreet van 3 maart 1993, en 15 en 16 van het decreet van 18 juli 2003.

(1) Dit decreet is nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het werd aangenomen in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 4 juli 2007, en volgens de nota aan de Vlaamse Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse Regering op 13 juli 2007. In dit advies wordt uitgegaan van de nieuwe versie van de bij dit decreet gewijzigde decreten.

2.1. De artikelen *7bis* van het decreet van 20 maart 1984 en *8bis* van het decreet van 3 maart 1993 vormen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. In die artikelen, meer bepaald telkens in het eerste lid ervan, wordt immers slechts verwezen naar personen die op grond van andere delegatiebepalingen zijn aangewezen om het toezicht en de controle op de naleving van die decreten uit te oefenen.

2.2. Daarentegen bieden de artikelen 7, §§ 9 en 10, en 8, eerste en vijfde lid, van het decreet van 20 maart 1984, de artikelen 8, §§ 9 en 10, en 9, eerste en vijfde lid, van het decreet van 3 maart 1993 en de artikelen 15, §§ 9 en 10, en 16, eerste en vijfde lid, van het decreet van 18 juli 2003 rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Krachtens die bepalingen stelt de Vlaamse Regering de termijn en de andere regels voor de betaling van de in de genoemde decreten bedoelde administratieve geldboeten vast, machtigt ze de personeelsleden binnen haar diensten om de onbetwiste en opeisbare administratieve geldboeten en de eventuele invorderingskosten te verhalen, wijst ze de personen aan die worden belast met het toezicht en de controle op de naleving van die decreten en hun uitvoeringsbesluiten en kan ze de regels voor de inhoud van de door hen op te stellen processen-verbaal nader bepalen.

2.3. Met betrekking tot de in de decreten van 20 maart 1984 en 3 maart 1993 vervatte rechtsgronden, die bij het decreet van 13 juli 2007 werden ingevoerd, dient evenwel op het volgende te worden gewezen.

Krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme tot de bevoegdheid van de gewesten. Aangezien de administratieve geldboeten waarin in de genoemde decreten wordt voorzien, kunnen worden opgelegd bij overtreding van bepalingen die vestigingsvoorwaarden bevatten, en die decreten voor het overige eveneens voor het grootste deel bepalingen bevatten die vestigingsvoorwaarden betreffen ², zodat ook de bepalingen waarbij het toezicht erop wordt geregeld onlosmakelijk verbonden zijn met die materie, moet worden geconcludeerd dat de aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van de genoemde rechtsgronden als (mede)

(2) Zie met betrekking tot het begrip "vestigingsvoorwaarden", specifiek inzake toerisme, Grondwettelijk Hof, nr. 36, 10 juni 1987, 4.B.3 en Grondwettelijk Hof, nr. 39, 15 oktober 1987, 5.B.1 en 5.B.2 en advies 43.609/3 bij een voorontwerp van decreet "betreffende het toeristische logies".

behorende tot de gewestbevoegdheid moeten worden beschouwd. Hierop is ook gewezen door de Raad van State, afdeling wetgeving, in zijn advies 42.251/3 van 27 februari 2007 bij het voorontwerp van decreet "tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiesector"³, maar de decreetgever heeft gemeend geen gevolg te moeten geven aan de desbetreffende opmerking. In artikel 1 van het decreet van 13 juli 2007 wordt dan ook bepaald dat erin een gemeenschapsaangelegenheid wordt geregeld⁴.

Gelet op dit laatste wordt in artikel 7, § 10, van het decreet van 20 maart 1984 en in artikel 8, § 10, van het decreet van 3 maart 1993 dan ook enkel verwezen naar het (gemeenschaps)decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, en niet naar het (gewest)decreet van dezelfde datum tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren. In dezelfde logica wordt in artikel 5 van het ontworpen besluit enkel een wijziging beoogd van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, en niet van het besluit van de Vlaamse Regering van dezelfde datum betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren.

De Raad van State wenst er de aandacht op te vestigen dat aldus rechtsonzekerheid dreigt te ontstaan doordat de conformiteit met de bevoegdheidverdelende regels van de decreten van 20 maart 1984 en 3 maart 1993, zoals gewijzigd bij het decreet van 13 juli 2007, in elk geval via het mechanisme van de prejudiciële vraagstelling bij het Grondwettelijk Hof in vraag kan worden gesteld. Gelet op artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake vestigingsvoorwaarden, is het allerm minst uitgesloten dat zulks zal leiden tot een vaststelling van bevoegdheidsoverschrijding.

⁽³⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1208/1, p. 27.

⁽⁴⁾ Ook in artikel 1 van die decreten wordt enkel verwezen naar het (toenmalige) artikel 59*bis* van de Grondwet.

3. Zo artikel 5 van het ontwerp doorgang vindt (zie opmerking 13), dient ervoor, onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt sub 2.3, rechtsgrond te worden gezocht in artikel 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, gelezen in samenhang met de artikelen 7, § 10, van het decreet van 20 maart 1984, 8, § 10, van het decreet van 3 maart 1993 en 15, § 10, van het decreet van 18 juli 2003, waarin wordt verwezen naar het eerstgenoemde decreet.

ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp wordt telkens verwezen naar artikelen van het decreet van 13 juli 2007, terwijl dit decreet louter een wijzigend decreet is en dus geen autonome bepalingen bevat. Er dient derhalve niet naar dat decreet te worden verwezen, maar wel naar de relevante bepalingen van de decreten van 20 maart 1984, 3 maart 1993 en 18 juli 2003 die bij het decreet van 13 juli 2007 worden vervangen.

In artikel 1 moet bijgevolg geen definitie worden opgenomen van het decreet van 13 juli 2007, maar wel van de decreten van 20 maart 1984, 3 maart 1993 en 18 juli 2003.

Artikel 2 kan dan als volgt worden geredigeerd:

"Het door Toerisme Vlaanderen daartoe aangewezen personeel is bevoegd om toezicht en controle uit te oefenen op de naleving van het decreet van 20 maart 1984, het decreet van 3 maart 1993 en het decreet van 18 juli 2003 en hun uitvoeringsbesluiten."

In artikel 3 dient dan te worden geschreven:

"Het proces-verbaal, bedoeld in artikel 8 van het decreet van 20 maart 1984, in artikel 9 van het decreet van 3 maart 1993 en in artikel 16 van het decreet van 18 juli 2003, bevat ...".

In artikel 4 van het ontwerp en in de sub artikel 5 ontworpen bepaling (dit laatste onder voorbehoud van opmerking 13), dient te worden verwezen naar de artikelen 7 van het decreet van 20 maart 1984, 8 van het decreet van 3 maart 1993 en 15 van het decreet van 18 juli 2003.

Een alternatieve werkwijze bestaat erin geen definitieartikel op te nemen, in artikel 2, dat dan artikel 1 wordt, de drie genoemde decreten met hun volledige opschrift te vermelden en in de verdere artikelen gewag te maken van "het voormelde decreet van 20 maart 1984", "het voormelde decreet van 3 maart 1993" en het "voormelde decreet van 18 juli 2003".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

5. Gelet op opmerking 4 dient het opschrift van het ontworpen besluit te worden aangepast. Zo zou kunnen worden geschreven:

"Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het handhavingsbeleid in de toeristische logiessector".

Aanhef

6. Het eerste lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstreckende bedrijven, inzonderheid op artikel 7, §§ 9 en 10, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007, en op artikel 8, eerste en vijfde lid, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007;"

7. Aan de aanhef dient, zo artikel 5 van het ontwerp doorgang vindt (zie opmerking 13), een lid te worden toegevoegd (dat het tweede lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 2, eerste en tweede lid, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren.

8. Het huidige tweede en derde lid van de aanhef (die het derde en het vierde lid worden) dienen als volgt te worden geredigeerd:

"Gelet op het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven, inzonderheid op artikel 8, §§ 9 en 10, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007, en op artikel 9, eerste en vijfde lid, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007;

Gelet op het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen", inzonderheid op artikel 15, §§ 9 en 10, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007, en op artikel 16, eerste en vijfde lid, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007;".

9. Het vierde lid van de aanhef dient te vervallen nu het decreet van 13 juli 2007 louter een wijzigend decreet is (zie opmerking 4).

10. Het vijfde lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, inzonderheid op artikel 1, vervangen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 14 januari 2005 en gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 23 juni 2006 en 19 januari 2007;".

11. In het zesde, het zevende en het achtste lid van de aanhef dient telkens het woord "gunstig" te worden geschrapt. Het volstaat immers om in de aanhef blijk te geven van het vervullen van een vormvereiste; er dient niet te worden aangegeven wat de teneur ervan is.

Bovendien schrappe men in het achtste lid van de aanhef de vermelding "G5M/MVW/07/00948".

12. Indien toepassing wordt gemaakt van artikel 2, tweede lid, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren (zie opmerking 13), dient aan de aanhef een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het in die bepaling bedoelde verzoek van de betrokken openbare instelling, te dezen Toerisme Vlaanderen.

Artikel 5

13. Krachtens de artikelen 7, §§ 2 en 3, van het decreet van 20 maart 1984, 8, §§ 2 en 3, van het decreet van 3 maart 1993 en 15, §§ 2 en 3, van het decreet van 18 juli 2003 is het Toerisme Vlaanderen die de beslissing neemt tot het opleggen van de erin bedoelde administratieve geldboeten. Die geldboeten worden derhalve geïnd in naam en voor rekening van die openbare instelling⁵. Daaruit volgt dat ze, onder voorbehoud van hetgeen is opgemerkt sub 2.3, vallen onder de toepassing van artikel 2, tweede lid, van het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren, naar welk decreet in de artikelen 7, § 10, van het decreet van 20 maart 1984, 8, § 10, van het decreet van 3 maart 1993 en 15, § 10, van het decreet van 18 juli 2003, wordt verwezen.

⁽⁵⁾ Volgens de gemachtigde is dit evenwel niet de bedoeling, maar bij besluit van de Vlaamse Regering kan uiteraard niet worden afgeweken van decreetsbepalingen.

Het genoemde artikel 2, tweede lid, luidt:

"De in het eerste lid bedoelde ambtenaren ⁶ kunnen ook in naam en voor rekening van een openbare instelling die afhangt van de Vlaamse Gemeenschap de bedoelde niet-fiscale schuldvorderingen invorderen op verzoek van deze instelling en met akkoord van de Vlaamse regering."

Opdat artikel 5 van het ontwerp doorgang zou kunnen vinden, is derhalve vereist dat er een verzoek vanwege Toerisme Vlaanderen wordt geformuleerd om de bij dat artikel bedoelde administratieve geldboeten te laten invorderen door de met toepassing van artikel 2, eerste lid, van het genoemde decreet van 22 februari 1995 door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren.

Ook dan nog rijst evenwel het sub 2.3 uiteengezette probleem. Het komt evenwel uitsluitend aan de decreetgever toe om dit probleem te verhelpen.

SLOTOPMERKING

14. Het decreet van 13 juli 2007 waarbij de rechtsgrond biedende bepalingen worden ingevoerd, is nog niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en bijgevolg nog niet in werking getreden ⁷. Er dient over gewaakt te worden dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, en dat evenmin een specifieke inwerkingtredingsbepaling bevat, ten vroegste op de dag van de bekendmaking van het genoemde decreet wordt bekendgemaakt.

⁽⁶⁾ Het gaat om de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst die door de Vlaamse Regering worden belast met het invorderen van de onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen in de door haar aan te duiden gemeenschapsaangelegenheden.

⁽⁷⁾ Dat decreet bevat geen specifieke inwerkingtredingsbepaling zodat het krachtens artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in werking zal treden de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS