

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.174/3
VAN 21 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 10 maart 2009 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 april 2009, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 31 maart 2009 en 21 april 2009, het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristisch logies.

Het ontwerp bepaalt, ter aanvulling van de voorwaarden die in het decreet van 10 juli 2008 zelf zijn opgenomen, per categorie van toeristisch logies de exploitatievoorwaarden die verband houden met de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en de specifieke veiligheidsaspecten (met uitzondering van de specifieke brandveiligheidsnormen die in een afzonderlijk besluit zullen worden bepaald, aldus de nota aan de Vlaamse Regering) (artikelen 2 tot 7), bevat een delegatie tot het vaststellen van de comfortclassificatienormen aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het toerisme (hierna: de minister) (artikel 8), regelt per categorie van toeristisch logies de informatie die de exploitant ter beschikking moet stellen van de toerist (artikelen 9 tot 13), bepaalt per categorie van toeristisch logies de vereisten met betrekking tot de plattegrond op schaal die krachtens artikel 10, § 3, 4/, van het decreet van 10 juli 2008 moet worden gevoegd bij de vergunningsaanvraag (artikel 14), bevat een delegatie aan de minister tot het bepalen van de statistische gegevens die de exploitant of zijn gemachtigde moet verstrekken aan Toerisme Vlaanderen of aan een andere door de Vlaamse Regering aangewezen dienst of instantie (zie artikel 4, 9/, van het decreet van 10 juli 2008) (artikel 15), alsmede tot het vaststellen van het model van het herkenningsteken (artikel 16), bepaalt per categorie van toeristisch logies de benamingen waaronder het logies mag worden aangeboden (artikel 17), regelt de taak, de samenstelling en de

.../...

werking van het adviescomité van het toeristisch logies (artikelen 18 tot 23) en van de beroepscommissie voor het toeristisch logies (artikelen 24 tot 29), bevat uitvoeringsbepalingen inzake controle en sancties (delegatie aan de leidend ambtenaar van Toerisme Vlaanderen om bevoegd personeel aan te wijzen, vorm en inhoud van de legitimatiekaarten, inhoud van het proces-verbaal en betalingstermijn voor de administratieve geldboeten) (artikelen 30 tot 32), strekt tot de opheffing van twee uitvoeringsbesluiten inzake de logiesverstreckende bedrijven en de terreinen voor openluchtcreatieve verblijven (artikel 37), bevat een overgangsbepaling inzake trekkershutten (artikel 38), en bepaalt de inwerkingtreding van het decreet van 10 juli 2008 op 1 januari 2010 (artikel 40).

Daarnaast worden twee artikelen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot uitvoering van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus gewijzigd, namelijk de artikelen betreffende de samenstelling en de werking van het adviescomité en van de beroepscommissie, en bevat het ontwerp een overgangsbepaling terzake (artikelen 33, 34 en 39).

Het ontwerp strekt tenslotte tot wijziging 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 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren (artikelen 35 en 36).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 januari 2010, behoudens de artikelen 33, 34 en 39 ervan, die in werking treden op de tiende dag "na hun bekendmaking".

3.1. Voor het ontworpen besluit dient in de eerste plaats rechtsgrond te worden gezocht in het decreet van 10 juli 2008, al dan niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.1.1. Een uitdrukkelijke rechtsgrond wordt geboden door de artikelen 2, 2/, 3, § 6, tweede lid, 4, 6/, 9/ en 10/, 9, eerste lid, 10, § 3, 4/, 12, § 7, tweede lid, 15, § 4, tweede lid, 18, § 2, tweede lid, 19, eerste en derde lid, 20, eerste, derde en zevende lid, 22, § 9, 23, § 1, en 32, eerste lid, van dat decreet.

3.1.2. Voor een aantal bepalingen is de rechtsgrond te vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de artikelen 4, 1/, 6/, 9/ en 10/, 9, eerste lid, 13, § 2, 15, § 4, eerste en derde lid, en 18, § 1, van het decreet van 10 juli 2008 (voor het opleggen van een door de minister bepaalde termijn waarbinnen het adviescomité van het toeristisch logies of de beroepscommissie van het toeristisch logies advies dient te verlenen - artikelen 18, § 1, en 24, eerste lid, van het ontworpen besluit), artikel 15, § 4, tweede lid, van dat decreet (voor artikel 19, § 8, van het ontworpen besluit), artikel 18, § 2, van dat decreet (voor de artikelen 25, §§ 1 tot 4 en 8, en 26 van het ontworpen besluit), en tenslotte met artikel 29 van dat decreet (voor artikel 37 van het ontworpen besluit).

3.1.3. Met betrekking tot een aantal bepalingen dient nader te worden onderzocht of ze wel rechtsgrond kunnen vinden in het decreet van 10 juli 2008 of in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met bepalingen van dit decreet.

3.1.3.1. Er kan worden betwijfeld of sommige bepalingen waarbij exploitatievoorwaarden die eigen zijn aan een bepaalde categorie van toeristisch logies worden opgelegd, wel afdoende rechtsgrond vinden in artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008 nu het niet duidelijk is of ze wel betrekking hebben op de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en de specifieke veiligheidsaspecten. Het gaat meer bepaald om de onderdelen van de categoriespecifieke openings- en exploitatievoorwaarden die betrekking hebben op de periode gedurende welke een hotel en een gastenkamer toegankelijk moeten zijn voor de logerende toeristen (artikelen 2, 2/, en 3, 4/), op de ontvangst door de exploitant of door hem aangesteld personeel of op de bereikbaarheid van deze personen (artikelen 3, 1/, 4, 14/, 7, 14/ *partim*, en 16/ *partim*) en op het toezicht op het logies (artikelen 6, 7/, en 7, 16/).

De gemachtigde, hierover door het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat ondervraagd, verschaftte in dit verband de volgende toelichting:

.../...

"U vroeg te specificeren hoe een aantal openings- en exploitatievoorwaarden van het ontwerp besluit beschouwd kunnen worden als voorwaarden inzake de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en specifieke veiligheidsaspecten (ter uitvoering van artikel 4, 6/, van het decreet).

- Art. 2, 2/ het hotel is gedurende de openingsperiode permanent toegankelijk voor de logerende toeristen;
= uitrusting: het hotel dient zodanig uitgerust te zijn (zowel technisch als/of organisatorisch) dat logerende toeristen permanent toegang hebben tot het hotel en hun hotelkamer. In de realiteit vertaalt zich dit meestal in een «nachtdeur» («night-entry»), een nachtwaker of een automatisch toegangssysteem (badge).
- Art. 3, 4/ de gastenkamer is gedurende de openingsperiode permanent toegankelijk voor de logerende toeristen.
= uitrusting: de gastenkamerexploitatie dient zodanig uitgerust te zijn (zowel technisch als/of organisatorisch) dat logerende toeristen permanent toegang hebben tot hun gastenkamer. In de realiteit vertaalt zich dit meestal in een «nachtdeur» («night-entry»), een nachtwaker of een automatisch toegangssysteem (badge).
- Art. 3, 1/ de logerende toeristen worden bij hun aankomst ontvangen door de exploitant of door de persoon die daartoe is aangesteld;
= deze bepaling is samen met het ontworpen art. 3, 2/ (toegang tot een ruimte waar contact met de gastheer mogelijk is), de (categorie)specifieke uitwerking van veiligheid, toezicht en contact (met de uitbater) voor wat betreft de categorie Gastenkamer.
In tegenstelling tot de andere categorieën, bepaalt het ontwerp niet (uitdrukkelijk) dat in een gastenkamerexploitatie de exploitant permanent bereikbaar moet zijn (veiligheid) en/of er toezicht moet zijn. Daartegenover bepaalt het ontwerp wel dat in een gastenkamerexploitatie er ontvangst moet zijn door de gastheer, wanneer er dus afspraken kunnen gemaakt worden inzake veiligheid, bereikbaarheid, onderhoud, etc. Naast de ontvangst kan er dan nog contact zijn met de exploitant in de ruimte als vermeld in art. 3, 2/, van het ontwerp.
- Art. 4, 14/ de exploitant van de vakantiewoning of de persoon die daartoe is aangesteld, is voor de logerende toeristen gedurende het verblijf bereikbaar tijdens de kantooruren;
= specifieke veiligheid, nl. bereikbaarheid van de persoon in geval van nood.
- Art. 6, 7/ gedurende het verblijf van toeristen in de trekkershut zorgt de exploitant of de persoon die daartoe aangesteld is, voor toezicht op de trekkershut.
= specifieke veiligheid, nl. toezicht.
- Art. 7, 16/ gedurende de openingsperiode van de camping, het vakantiepark, de minicamping en het verblijfpark zorgt de exploitant of de persoon die daartoe is aangesteld, voor toezicht op het terrein. Gedurende de openingsperiode van het terrein is die persoon bereikbaar;
= specifieke veiligheid, nl. toezicht op het terrein.
- Art. 7, 14/ de camping, het vakantiepark en het verblijfpark beschikken over een gebouw of een ruimte die duidelijk zichtbaar aangeduid is en die functioneel ingericht is als receptie, waar gedurende de openingstijden de exploitant of de

.../...

persoon die daartoe is aangesteld, aanwezig is. Aan de toegang van de receptie worden goed zichtbaar en duidelijk de openingstijden geafficheerd en de wijze waarop buiten die openingstijden de exploitant of de persoon die daartoe is aangesteld, kan worden bereikt;

= uitrusting, nl. de receptie behoort bij de uitrusting van het terrein;

= specifieke veiligheid, nl. de verzekerde aanwezigheid van de exploitant in geval van nood (= eveneens vorm van toezicht). Deze persoon moet namelijk ook buiten de openingsuren van de receptie bereikbaar zijn."

Al lijkt het standpunt van de gemachtigde verdedigbaar, toch verdient het aanbeveling artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008 in die zin te wijzigen dat elke juridische onzekerheid omtrent de aanwezigheid van voldoende rechtsgrond voor het vaststellen van de genoemde exploitatievoorwaarden wordt vermeden.

3.1.3.2. Het in artikel 3, 5/, van het ontworpen besluit opgenomen vereiste dat aan een toerist die logeert in een gastenkamer een ontbijt moet worden aangeboden, is geen voorwaarde die betrekking heeft op de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud of de specifieke veiligheidsaspecten van of met betrekking tot de gastenkamers, maar vloeit voort uit de definitie van deze categorie van logies opgenomen in artikel 2, 8/, van het decreet van 10 juli 2008. Rechtsgrond voor het opleggen van deze voorwaarde is derhalve de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met die laatste bepaling.

3.1.3.3. Met betrekking tot de bij artikel 6, 1/, van het ontworpen besluit gestelde voorwaarde dat een trekkershut slechts voor maximaal drie opeenvolgende dagen aan dezelfde toerist mag worden aangeboden, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

"Art. 6, 1/ een trekkershut wordt voor maximaal drie opeenvolgende dagen aan dezelfde toerist aangeboden;

-> deze voorwaarde is niet echt te beschouwen als een voorwaarde inzake de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en specifieke veiligheidsaspecten.

Het is echter wel een subcategoriespecifieke voorwaarde (nl. art. 2, 2/, van het decreet: «... de Vlaamse Regering kan de categorieën op basis van specifieke kenmerken en voorwaarden verder indelen in subcategorieën;»). De bovenstaande bepaling/voorwaarde kan eventueel verschuiven en toegevoegd worden aan de definitie van de subcategorie trekkershut (art. 1, 12/, van het voorliggende ontwerp)."

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, zij het dat de bepaling best niet wordt opgenomen in een definitieartikel (zie opmerking 13).

3.1.3.4. Met betrekking tot het tweede deel van de inleidende zin van artikel 7, 19/, van het ontwerp verschafte de gemachtigde de volgende toelichting:

"Bedoeling van deze bepaling is dat de exploitant via zijn huishoudelijk reglement bijkomende (verstrengende) bepalingen kan opleggen aan zijn klanten (bv. dat er op het terrein geen bergingen voor gasflessen worden toegestaan ook al staat dit ontwerpbesluit die wel toe).

Bedoeling van deze bepaling is voor alle duidelijkheid niet dat de exploitant de in het ontwerp opgesomde voorwaarden om een vergunning te bekomen kan verstrengen."

Het genoemde zinsdeel vindt geen uitdrukkelijke rechtsgrond in artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008 nu erbij geen categoriespecifieke openings- of exploitatievoorwaarde wordt opgelegd (zie ook opmerking 14). Ze kan evenwel worden beschouwd als een verduidelijking van de laatstgenoemde bepaling, die kan worden aangebracht op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met die bepaling.

3.1.3.5. In artikel 8, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt voorzien in een indeling van de comfortclassificatienormen in specifiek benoemde overkoepelende rubrieken met een eigen comfortclassificatie; in voorkomend geval mag de exploitant zijn toeristisch logies alleen aanbieden aan de toeristische markt met de verkregen comfortclassificatie voor een specifieke rubriek als ook de verkregen comfortclassificaties voor de andere rubrieken op een evenwaardige wijze worden vermeld, samen met de verkregen algemene comfortclassificatie.

Zulks gaat verder dan hetgeen is bepaald in artikel 9 van het decreet van 10 juli 2008, waarin geen gewag wordt gemaakt van een onderverdeling van de comfortclassificatienormen.

De gemachtigde verschafte over de genoemde bepaling de volgende toelichting:

"art. 8, tweede lid: bedoeling van deze bepaling is dat er specifieke rubrieken kunnen worden bepaald binnen de comfortclassificatie; bv. voor wat betreft de comfortclass. voor campings de rubrieken terreininrichting, sanitair en recreatie.

De camping in kwestie zou dan voor deze aparte rubrieken ook een quotering/classificatie krijgen. De rubrieken samen geven (na weging) de algemene classificatie. Bv. 2* terreininrichting; 2* sanitair; 5* recreatie -> 3* algemeen.

Deze bepaling geeft aan het logies de mogelijkheid om zich te profileren met zijn troeven (in dit voorbeeld recreatie). Niettemin moet de toerist op evenwaardige wijze ingelicht worden over de mate van comfort van de andere rubrieken en over de verkregen algemene comfortclassificatie."

Het aanwenden van rubrieken voor het opstellen van de comfortclassificatienormen (en de veruitwendiging ervan) kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 9 van het decreet van 10 juli 2008. Toch verdient het, teneinde elke betwisting uit te sluiten, ook hier aanbeveling een meer uitdrukkelijke rechtsgrond te creëren.

3.1.3.6. Met betrekking tot artikel 8, derde lid, van het ontworpen besluit verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

"art. 8, derde lid: deze bepaling verduidelijkt en bepaalt daarnaast uitdrukkelijk dat alleen
1/ het vergunningplichtige logies en
2/ het meldingsplichtige logies dat een (vrijwillige) vergunning bekomt, bij de toekenning van die vergunning een comfortclassificatie verkrijgt.

Art. 9 van het decreet van 10 juli 2008 bepaalt dat de Vlaamse Regering comfortclassificatienormen kan bepalen per (sub)categorie van logies. Dit artikel 9 werd ingeschreven onder hoofdstuk III van het decreet «Voorwaarden en procedure tot toekenning, wijziging, weigering, schorsing of intrekking van de vergunning».

Artikel 12, § 5, van het decreet van 10 juli 2008 bepaalt bovendien dat «in voorkomend geval, het toeristische logies een comfortclassificatie verkrijgt bij de toekenning van de vergunning». Hoofdstuk II van het decreet van 10 juli 2008 «Procedure voor de aanmelding van het toeristische logies» maakt geen uitdrukkelijke melding van een mogelijke comfortclassificatie (bij een aanmelding).

Mogelijks zou er de verkeerde indruk kunnen ontstaan dat ook het aangemelde (niet-vergunde) logies een comfortclassificatie kan bekomen. Bij samenlezing van de bovenstaande bepalingen, blijkt er duidelijk dat dit niet de bedoeling van het decreet van 10 juli 2008 is.

De voorliggende bepaling van art. 8, derde lid, verduidelijkt in deze uitdrukkelijk de bedoeling."

Indien men het nodig acht dit in het ontworpen besluit te expliciteren, wat op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering mogelijk

.../...

is, dient wel te worden verwezen naar de artikelen 5 en 12, § 5, van het decreet van 10 juli 2008 ("overeenkomstig").

3.1.4. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit is noch in het decreet van 10 juli 2008, noch in enige andere decreetbepaling rechtsgrond te vinden.

3.1.4.1. De artikelen 2, 15/, 3, 15/, 4, 15/, 5, 6/, en 7, 25/, van het ontworpen besluit bepalen, als onderdeel van de openings- en exploitatievoorwaarden, dat schriftelijke klachten door de exploitant of zijn daartoe aangestelde geregistreerd en correct afgehandeld dienen te worden.

De openings- en exploitatievoorwaarden die door de Vlaamse Regering op grond van artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008 worden vastgesteld, moeten, zoals reeds werd opgemerkt, krachtens die bepaling betrekking hebben op de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en de specifieke veiligheidsaspecten. De genoemde bepalingen uit het ontwerp houden geen verband met die aspecten en kunnen bijgevolg geen rechtsgrond vinden in artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008. De gemachtigde kon geen andere bepaling aanwijzen die als rechtsgrond, eventueel gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid, zou kunnen dienen.

De genoemde bepalingen dienen uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.1.4.2. Luidens artikel 7, 19/, c), 2), van het ontworpen besluit dienen de niet-verplaatsbare openluchtrecreatieve verblijven (volgens de gemachtigde gaat het hier om niet-verplaatsbare verblijven binnen een openluchtrecreatief terrein, en niet over dat terrein als geheel) te beschikken over een stedenbouwkundige vergunning of een stedenbouwkundig uittreksel waaruit blijkt dat het verblijf vergund is of wordt geacht vergund te zijn.

Volgens de gemachtigde betreft het een voorwaarde met betrekking tot de uitrusting van het terrein, zodat de rechtsgrond voor de genoemde bepaling te vinden zou zijn in artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008, maar het is moeilijk houdbaar om het genoemde vereiste als zulk een voorwaarde te zien. Al wordt in artikel 7, 19/, c), 2), een evidentie opgenomen, toch vindt die bepaling geen rechtsgrond in het decreet van

10 juli 2008, en dient ze, gelet op de in dat decreet opgenomen controle- en sanctiebepalingen, uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.1.4.3. In artikel 38 van het ontworpen besluit wordt bepaald dat trekkershutten waarover op de datum van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, tussen de exploitant ervan en Toerisme Vlaanderen een overeenkomst is gesloten en die voldoen aan de voorwaarden gesteld bij artikel 6 van dat besluit, binnen drie maanden na die inwerkingtreding door Toerisme Vlaanderen worden vergund als een subcategorie trekkershut. De vergunningsprocedure daartoe wordt ambtshalve door Toerisme Vlaanderen gestart.

Volgens de gemachtigde zou de rechtsgrond voor dit artikel te vinden zijn in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 30, § 2, tweede lid, van het decreet van 10 juli 2008. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 30, § 1, eerste lid, van dat decreet, wordt in artikel 30, § 2, tweede lid, ervan evenwel geen gewag gemaakt van een ambtshalve vergunningsprocedure. Artikel 38 van het ontworpen besluit ontbeert dan ook rechtsgrond en dient te worden weggelaten.

3.1.5. De in de aanhef vermelde onderdelen 9/ tot 12/ van artikel 2 van het decreet van 10 juli 2008 bevatten geen uitdrukkelijke delegatiebepaling en bieden ook niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3.2. De rechtsgrond voor de artikelen 33 en 34 van het ontworpen besluit, die strekken tot het aanbrengen van wijzigingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot uitvoering van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus en voor artikel 39 van het ontworpen besluit, dat terzake een overgangsbepaling bevat, wordt geboden door artikel 7 van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus en door de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met dezelfde bepaling, voor wat telkens 6/ van de artikelen 33 en 34 betreft.

3.3. Artikel 35 van het ontworpen besluit, dat strekt tot een wijziging 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, vindt rechtsgrond 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.

VORMVEREISTEN

4. Op haar vergadering van 6 februari 2009 heeft de Vlaamse Regering de minister gemachtigd het advies te vragen van de Raad van State, "op voorwaarde dat het in punt 2.1 vermelde advies [van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen] geen aanleiding geeft tot wijziging van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst".

Er kan worden aangenomen dat de genoemde minister hiermee wordt gemachtigd om zelf te beoordelen of het advies van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen al dan niet aanleiding geeft tot het aanbrengen van inhoudelijke wijzigingen aan het ontwerp. Het verdient evenwel aanbeveling om zulks in de toekomst op een meer duidelijke wijze te bepalen ⁽¹⁾.

Ook dient te worden opgemerkt dat, mocht de Vlaamse Regering naderhand van oordeel zijn dat het advies van de genoemde raad toch dient te leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, dienen te worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Net als het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 juli 2008 dat grotendeels rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dient het om advies voorgelegde ontwerpbesluit te worden getoetst aan richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (hierna: de dienstenrichtlijn). De Raad van State formuleert daarbij de volgende opmerkingen.

⁽¹⁾ Aangezien de Vlaamse Regering de bestemming van het advies is en in de mogelijkheid moet zijn erover standpunt in te nemen, is het gevolgde procédé evenwel niet zonder bezwaren.

5.1. Waar er in advies 43.609/3 ⁽²⁾ van 16 oktober 2007 van de Raad van State bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 juli 2008 nog werd getwijfeld over de vraag of naast de vestiging ook het vrij verkeer van diensten door het ontworpen decreet werd gereguleerd (zie opmerking 6.2.1), blijkt uit de definitieve versie van het decreet dat dit niet het geval is ⁽³⁾. Het ontwerp dient dan ook niet vanuit dit oogpunt te worden onderzocht.

5.2. In de artikelen 2 tot 7 van het voorliggende ontwerp van besluit worden de zogenaamde categoriespecifieke exploitatievoorwaarden omschreven. Het gaat hier om nadere voorwaarden waaraan de verschillende categorieën van toeristisch logies moeten voldoen, die verband houden met de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en de specifieke veiligheidsaspecten. Overeenkomstig artikel 12, § 3, van het decreet van 10 juli 2008 wordt de vergunning toegekend aan de exploitant van het toeristisch logies die voldoet aan de voorwaarden vermeld in dat decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Zij moeten derhalve voldoen aan de vereisten die desbetreffend bij artikel 10 van de dienstenrichtlijn worden opgelegd. Daarenboven moet worden nagegaan of in de ontworpen regeling aan de toegang tot of de uitoefening van de betrokken activiteit geen verboden eisen in de zin van artikel 14 of beoordelingsplichtige eisen in de zin van artikel 15 van de dienstenrichtlijn worden gesteld.

5.2.1. Mede op grond van de elementen die door de gemachtigde werden aangebracht, komt het de Raad van State voor dat aan de voorwaarden bepaald bij artikel 10, lid 2, a) en d) tot g), van de dienstenrichtlijn is voldaan.

Voor wat betreft de beoordeling van het vereiste, bepaald in artikel 10, lid 2, b) (criterium van gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang)

⁽²⁾ *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1547/1.

⁽³⁾ In artikel 3, § 1, van het decreet van 10 juli 2008 wordt het vergunningsvereiste gesteld voor "het exploiteren" van een toeristisch logies dat gelegen is in het Vlaamse Gewest, en niet meer - zoals in het ontwerp werd vereist - voor het aanbieden van toeristisch logies. Overigens wordt door de gemachtigde bevestigd dat "het decreet van 10 juli 2008 een verplichting [invoert] die enkel betrekking heeft op de vestiging en de exploitatie van het toeristische logies dat gelegen is [in] het Vlaamse Gewest".

en c) (criterium van evenredigheid met die reden van algemeen belang), van de dienstenrichtlijn, wijst de Raad van State erop dat een loutere bevestiging van het bestaan van "dwingende redenen van algemeen belang" niet volstaat, en dat bij de toetsing de bedoelde redenen van algemeen belang moeten worden gespecificeerd, overeenkomstig de definitie in artikel 4, 8), van de dienstenrichtlijn. In het bijzonder dient bij die toetsing te worden nagegaan en aangetoond dat ook aan het evenredigheidsvereiste is voldaan, hetgeen impliceert dat moet worden gestaafd dat de beoogde doelstelling(en) van algemeen belang niet zouden kunnen worden bereikt door andere, minder belemmerende maatregelen.

5.2.2. Zoals in de aan de Raad van State bezorgde toelichting van de gemachtigde wordt opgemerkt, werd de overeenstemming met een aantal bepalingen van de dienstenrichtlijn (met name de artikelen 10, leden 5 en 6, 11, 12 en 13) reeds getoetst bij de totstandkoming van het decreet van 10 juli 2008 .

In de toelichting van de gemachtigde wordt tevens vooropgesteld dat in het ontwerp geen van de (acht) soorten van eisen voorkomen die bij artikel 14 van de dienstenrichtlijn verboden worden (en overigens evenmin eisen die ingevolge artikel 15 van de richtlijn "beoordelingsplichtig" zijn en die na eigen screening zullen moeten worden aangepast en aangemeld).

5.2.3. Het verdient aanbeveling dat de elementen van rechtvaardiging van de overeenstemming van de ontworpen regeling met de dienstenrichtlijn zo concreet als mogelijk worden gestaafd, en in het administratief dossier worden opgenomen.

5.3. De dienstenrichtlijn bevat een aantal algemenere voorschriften inzake administratieve vereenvoudiging (artikelen 5 tot 8), inzake de kwaliteit van de diensten (artikelen 22 tot 27), en inzake de administratieve samenwerking en bijstand (artikelen 28 tot 36), die niet sectorspecifiek zijn en derhalve alle diensten betreffen.

Voor zover deze voorschriften in het nationaal recht dienen te worden omgezet, rijst de vraag hoe deze omzetting, rekening houdend met de bevoegdheidverdelende regels, moet geschieden. Wat dat betreft wordt in de eerste plaats verwezen naar het reeds genoemde advies 43.609/3 (opmerking 6.4.)

5.4. Indien de voorkeur eraan gegeven wordt om in afwachting of in de plaats van een horizontale omzetting, de omzetting binnen de grenzen van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden inzake toerisme zo veel mogelijk te laten gebeuren op het niveau van de sectorale regelgeving, dient alvast te worden gewezen op het volgende:

- de gemachtigde verwijst naar (onderdelen van) de artikelen 9 tot 13 van het ontwerp, als (gedeeltelijke) omzetting van artikel 22 (lid 1) van de dienstenrichtlijn. In de genoemde onderdelen van het ontwerp wordt de informatie geregeld die op verzoek van de toerist ter beschikking moet worden gesteld, terwijl die informatie door de dienstverlener op eigen initiatief ter beschikking moet worden gesteld. In de artikelen 9, 1/, 10, 1/, 11, 1/, 12, 1/, en 13, 1/, van het ontwerp moeten derhalve de woorden "op verzoek van de toerist" worden weggelaten;
- ook artikel 22, lid 2, 3 en 4 van de dienstenrichtlijn dient, binnen de genoemde grenzen, te worden omgezet;
- bij artikel 27, lid 1, van de dienstenrichtlijn wordt vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat de afnemers, ook die welke in andere lidstaten verblijven, de nodige adresgegevens kunnen bekomen die hen toelaten een klacht in te dienen of informatie over de verstrekte dienst te vragen. In strijd met wat de gemachtigde beweert, wordt deze bepaling niet omgezet door de voorschriften van het ontwerp waarin gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid om bij Toerisme Vlaanderen een klacht in te dienen. Er is dus een lacune in de omzetting. Indien men de invulling ervan in het ontworpen besluit wenst te doen, zal daartoe voorafgaandelijk een rechtsgrond moeten worden gecreëerd, aangezien het decreet van 10 juli 2008 geen dergelijke rechtsgrond bevat.

5.5. De bij artikel 44, lid 1, van die dienstenrichtlijn omschreven verplichting dat in de (wettelijke) en bestuursrechtelijke bepalingen van nationaal recht waarmee ze wordt omgezet naar de richtlijn moet worden verwezen, geldt ook voor het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

6. Het ontwerp bevat een aantal delegaties van reglementaire aard aan de minister (zie de artikelen 2, 7/ en 12/, 3, 11/ en 12/, 4, 7/ en 9/, 5, 3/, 7, 6/, 8, eerste lid, 15 en 16, eerste lid).

De meeste van die delegaties betreffen aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard, waartoe delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven.

De delegatie die in artikel 8, eerste lid, van het ontwerp is vervat om per categorie of subcategorie van toeristisch logies classificatienormen te bepalen op het vlak van het comfort, dient evenwel nader te worden omlijnd, bijvoorbeeld door het systeem te omschrijven dat de minister dient te hanteren.

Wat betreft de in artikel 15 van het ontwerp vervatte delegatie, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

"- art. 15: het betreffen hier gegevens met een hoge graad van detail, bv. bezettingsgraden, herkomst van de gasten, aanwezigheid van bepaalde voorzieningen, etc.

De dienst/diensten of de instantie/instanties aan wie deze gegevens moeten worden aangeleverd werd nog niet aangeduid (hier bestaat op vandaag ook nog geen volledige duidelijkheid over).

Het is mogelijk dat er meerdere diensten worden aangeduid en dat bepaalde gegevens aan één bepaalde dienst moeten worden aangeleverd terwijl andere gegevens aan een andere aangewezen instantie moeten worden aangeleverd.

Gelet op uw opmerkingen is het geen probleem om uitdrukkelijk te bepalen dat de minister deze dienst(en) en/of instantie(s) aanduidt en de voorliggende bepaling/delegatie uit te breiden in de zin van «... aan Toerisme Vlaanderen of aan een andere door de minister aangewezen dienst of instantie»."

Indien artikel 15 van het ontwerp wordt aangevuld in de zin als door de gemachtigde aangegeven ⁽⁴⁾, is ook de erin vervatte delegatie aanvaardbaar.

⁽⁴⁾ Aangezien de minister niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid beschikt, zou hij de betrokken diensten of instanties niet zonder uitdrukkelijke delegatie zelf kunnen aanwijzen.

7. In artikel 1, 2/, van het ontwerp wordt een definitie gegeven van "het Brandveiligheidsbesluit" ("besluit van de Vlaamse Regering van (...) tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan de toeristische logies moeten voldoen") en in artikel 7, 19/ en 20/, ervan wordt naar dat besluit verwezen. Volgens de gemachtigde is het betrokken besluit nog in voorbereiding.

Er dient voor te worden gewaakt dat het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, niet wordt genomen alvorens het brandveiligheidsbesluit is genomen en dat het niet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt vóór de bekendmaking van dat laatste besluit.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

9. Het huidige derde lid van de aanhef dient te worden aangepast en gespecificeerd in het licht van hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

10. In het huidige twaalfde lid van de aanhef wordt melding gemaakt van het verzoek van het agentschap Toerisme Vlaanderen aan het agentschap Vlaamse Belastingdienst om de administratieve geldboeten, vermeld in artikel 22 van het decreet van 10 juli 2008 en de eventuele invorderingskosten in te vorderen.

Aangezien artikel 36 van het ontworpen besluit rechtsgrond vindt in artikel 23, § 1, van het decreet van 10 juli 2008 en daarin geen gewag wordt gemaakt van een verzoek door Toerisme Vlaanderen (anders dan in het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse

.../...

Gewest en de instellingen die eronder ressorteren), is een verzoek van het genoemde agentschap niet nodig en dient het vermelde lid van de aanhef te worden weggelaten teneinde geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de rechtsgrond voor het genoemde artikel 36.

Artikel 1

11. Het creëren van subcategorieën binnen de categorie vakantielogies en de categorie openluchtrecreatief terrein (artikel 1, 11/ en 13/) gebeurt beter in autonome bepalingen, en niet binnen een definitieartikel, waarin in beginsel geen normatieve bepalingen mogen voorkomen.

Opschrift van titel II en van hoofdstuk I ervan

12. Conform artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008 schrijve men in het opschrift van titel II van het ontwerp en van hoofdstuk I ervan "openings- en exploitatievoorwaarden" in plaats van "exploitatievoorwaarden".

Artikel 6

13. Zoals is opgemerkt *sub* 3.1.3.3, vindt artikel 6, 1/, van het ontworpen besluit geen rechtsgrond in artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008, maar wel in artikel 2, 2/, van dat decreet. De bepaling dient te worden ondergebracht bij de bepalingen waarbij de subcategorieën worden gecreëerd (zie opmerking 11).

Artikel 7

14. Het tweede onderdeel van de inleidende zin van artikel 7, 19/, van het ontwerp (beginnend met de woorden "de exploitant") hoort niet thuis op die plaats nu het niet gaat om een openings- of exploitatievoorwaarde; de bepaling dient elders in het ontwerp te worden ondergebracht.

.../...

Artikel 9

15. In de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp wordt de verplichting om in de in dat artikel bedoelde informatie te voorzien, opgelegd aan de exploitant van het hotel en de personen "die daartoe zijn aangesteld". In artikel 4, 10/, van het decreet van 10 juli 2008 werd die verplichting, naast aan de exploitant, opgelegd aan "de personen die belast zijn met het dagelijkse of feitelijke bestuur van het toeristische logies". Volgens de gemachtigde wordt in de inleidende zin van artikel 9 van het ontwerp bedoeld dat personeelsleden kunnen worden aangewezen om de in de genoemde decreetsbepaling bedoelde taak van informatieverstrekking uit te voeren.

In artikel 9 van het ontwerp dient er evenwel blijk van te worden gegeven dat de verplichting rust op de exploitant en de personen die belast zijn met het dagelijkse of feitelijke bestuur van het toeristisch logies, maar dat de verplichting eventueel kan worden vervuld via de personen aangesteld om de erin bedoelde informatie aan de toerist te verschaffen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 10, 11, 12 en 13 van het ontwerp.

Artikel 13

16. Het komt vreemd over dat het slechts op vraag is van de toerist dat het huishoudelijk reglement moet worden ter beschikking gesteld, nu in dat reglement toch een geheel van regels zijn opgenomen die de personen die zich op het openluchtrecreatief terrein bevinden, moeten naleven. Vraag is dan ook of artikel 13, 1/, d), van het ontwerp niet dient te worden herzien.

Artikel 14

17. De verwijzing naar artikel 3, § 4, van het decreet van 10 juli 2008 in de inleidende zin van artikel 14 van het ontwerp, is niet correct. Volgens de gemachtigde dient te worden verwezen naar artikel 10, § 3, 4/, van dat decreet.

Artikel 15

18. Er wordt verwezen naar opmerking 6.

Artikel 16

19. De tweede volzin van artikel 16, eerste lid, van het ontwerp is een overbodige herhaling van hetgeen is bepaald in artikel 12, § 7, tweede lid, van het decreet van 10 juli 2008. Die volzin dient te worden weggelaten teneinde te vermijden dat de indruk ontstaat dat de Vlaamse Regering de erin vervatte bepaling zou kunnen wijzigen.

Artikel 18

20. In artikel 18, § 1, van het ontwerp dient in alle gevallen melding te worden gemaakt van de decreetsbepaling waarbij de betrokken adviesbevoegdheid van het adviescomité van het toeristisch logies wordt ingesteld, om te vermijden dat de indruk ontstaat dat het de Vlaamse Regering is die het advies van het adviescomité oplegt (en dit dus ook zou kunnen wijzigen). *Sub 1/* van die bepaling moet daartoe worden geschreven "advies te verstrekken over de bepalingen ter uitvoering van het decreet van 10 juli 2008, overeenkomstig artikel 15, § 4, derde lid, van het decreet", *sub 2/* van die bepaling moet worden verwezen naar artikel 15, § 4, eerste lid, van het decreet van 10 juli 2008, *sub 3/* van die bepaling naar artikel 13, § 2, van dat decreet en *sub 4/* van die bepaling naar artikel 15, § 4, derde lid, van dat decreet.

Artikel 19

21. In artikel 19, § 8, van het ontwerp wordt bepaald dat de erin bedoelde presentiegelden en reisvergoedingen "geïndexeerd" zijn. Er dient te worden bepaald dat de indexering gebeurt door een koppeling aan het prijsindexcijfer dat berekend en benoemd wordt voor de toepassing van artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 25, § 8, van het ontwerp en de ontworpen bepalingen *sub* de artikelen 33, 6/, en 34, 6/, ervan.

Artikel 24

22. Artikel 24, eerste lid, van het ontwerp geeft grotendeels weer wat voortvloeit uit artikel 16, § 1, eerste lid, van het decreet van 10 juli 2008, gelezen in samenhang met artikel 18, § 1, eerste lid, van dat decreet.

Teneinde geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juridische aard van de betrokken bepalingen, schrappe men beter het eerste lid van artikel 24 van het ontwerp en late men het huidige tweede lid van dat artikel aanvangen als volgt:

"De beroepscommissie voor het toeristisch logies, vermeld in artikel 18, § 1, eerste lid, van het decreet van 10 juli 2008, brengt, op verzoek van de minister en binnen de door hem bepaalde termijn, haar advies ...".

Zo men omwille van de leesbaarheid het eerste lid van het genoemde artikel 24 toch wenst te behouden, dan dient de juridische aard van de bepaling te worden aangegeven ("overeenkomstig").

Artikel 25

23. Met betrekking tot de in artikel 25, § 6, van het ontwerp opgenomen zinsnede "Tenzij het anders bepaald is", verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

.../...

"bedoeling van deze bepaling is dat «tenzij de minister het anders bepaalt, de voorzitter de vergadering samenroept binnen 15 kalenderdagen na ontvangst van het verzoek (van de minister)»".

De genoemde bepaling dient in die zin te worden verduidelijkt.

Artikel 30

24. Artikel 30, § 3, van het ontwerp, is een nodeloze herhaling van de tweede volzin van artikel 19, eerste lid, van het decreet van 10 juli 2008 en dient omwille van de *sub* 19 aangehaalde reden te worden weggelaten.

Artikel 35

25. In artikel 35 dient te worden gepreciseerd dat de erin bedoelde schrapping dient te gebeuren in artikel 1, derde lid, van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995.

De vermelding van de wetshistoriek dient in dat geval te worden aangepast.

Artikel 36

26. Artikel 1 van het in artikel 36 bedoelde besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 bevat reeds een onderdeel 8/, zodat de toe te voegen bepaling als 9/ dient te worden ingevoerd.

Artikel 39

27. Met betrekking tot artikel 39 van het ontwerp verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

"het voorliggende besluit wijzigt in beperkte mate de samenstelling en het secretariaat van het adviescomité en de beroepscommissie van de reisbureaus. De samenstelling en werking van het adviescomité en de beroepscommissie van de reisbureaus wordt afgestemd op de samenstelling en werking van het adviescomité en de beroepscommissie van het toeristische logies.

Zo bepalen artikel 33, 3/, en artikel 34, 2/, van het voorliggende ontwerp dat de mandaten van de leden een duur hebben van 4 jaar. Dit is een nieuwe bepaling die totnogtoe niet ingeschreven was/is in het «reisbureau-uitvoeringsbesluit».

Het voorliggende artikel 39 beoogt dat de huidige benoemde leden van het adviescomité en de beroepscommissie van de reisbureaus hun huidig mandaat kunnen verderzetten. Het is daarnaast de bedoeling dat de nieuw voorziene mandaat-duur (van 4 jaar) voor deze reeds benoemde leden begint te lopen vanaf het moment van inwerkingtreding van artikel 33 en 34 van het ontwerpbesluit (artikel 41 van het voorliggende besluit voorziet namelijk dat deze artikelen eerder in werking treden)."

De tweede volzin van het genoemde artikel 39 geeft deze bedoeling niet geheel duidelijk weer aangezien in de artikelen 33, 3/, en 34, 2/, van het ontwerp niet uitsluitend gewag wordt gemaakt van de duur van het mandaat.

De door de gemachtigde uitgedrukte bedoeling wordt best uitdrukkelijk weergegeven in plaats van door een verwijzing naar deze bepalingen ⁽⁵⁾.

Artikel 41

28. In artikel 41 van het ontwerp dient *in fine* te worden geschreven "die in werking treden de tiende dag na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad".

⁽⁵⁾ Het is overigens onjuist te bepalen dat de bepalingen, vermeld in de artikelen 33, 3/, en 34, 2/, "[ingaan] op de datum van dit besluit", nu die bepalingen op grond van artikel 41 in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS