

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 47.331/3  
VAN 10 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 oktober 2009 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies", heeft 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.

\*

\*   \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies, moet het toeristische logies voldoen aan de openings- en exploitatievoorwaarden die de Vlaamse Regering na advies van het adviescomité voor het toeristische logies, per categorie en in voorkomend geval per subcategorie van toeristisch logies, heeft bepaald en die betrekking hebben op de uitrusting, de hygiëne, het onderhoud en de specifieke veiligheidsaspecten. Het voldoen aan deze voorwaarden is vereist om de voorafgaande, schriftelijke vergunning te verkrijgen, die krachtens artikel 3, § 1, van het decreet van 10 juli 2008 vereist is om een toeristisch logies dat gelegen is in het Vlaamse Gewest te mogen exploiteren.

De categoriespecifieke openings- en exploitatievoorwaarden zijn bepaald in de artikelen 4 tot 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies (hierna: het logiesbesluit).

Het nader bepalen van sommige van die voorwaarden wordt in dat besluit gedelegeerd aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het toerisme, na advies van het adviescomité van het toeristische logies. Dergelijke bepalingen zijn terug te vinden in de artikelen 4, 7/ en 12/, 5, 11/ en 12/, 6, 7/ en 9/, 7, 3/, en 9, 6/, van het logiesbesluit.

Het ontworpen besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de genoemde bepalingen van het logiesbesluit, die zelf rechtsgrond vinden in artikel 4, 6/, van het decreet van 10 juli 2008.

.../...

### ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De in het ontwerp opgenomen voorwaarden vormen een nadere uitwerking van de categoriespecifieke openings- en exploitatievoorwaarden die in het logiesbesluit zijn bepaald.

Zoals reeds werd opgemerkt in de adviezen bij de ontwerpen die hebben geleid tot het decreet van 10 juli 2008 en het logiesbesluit <sup>1</sup>, dienen zulke voorwaarden te worden getoetst aan de artikelen 9 tot 15 van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt (hierna: dienstenrichtlijn). Meer bepaald kan de vraag rijzen naar de conformiteit van het ontwerp met artikel 10 van de dienstenrichtlijn.

De gemachtigde verschaft daaromtrent de volgende toelichting:

"Onzes inziens voldoen de voorliggende exploitatievoorwaarden aan de bepalingen van artikel 10 van de EU-Dienstenrichtlijn:

- ze zijn niet-discriminatoir: ieder toeristisch logies binnen dezelfde categorie moet aan dezelfde voorwaarden voldoen;
- gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang: onder meer vanuit consumentenbescherming, de bescherming van afnemers van diensten en de bescherming van de sector tegen oneerlijke concurrentie vanwege toeristische logies die de regelgeving niet (willen) naleven. Onmiskenbaar kan het vertrouwen van de consument in de sector ernstig geschaad worden door de handelingen van onbekwame, insolvente of oneerlijke logiesaanbieders;
- evenredig met die reden van algemeen belang: er worden geen onnodige verplichtingen opgelegd; met de voorliggende normen wordt beoogd de minimale noodzakelijke kwaliteit te garanderen. Dit voorstel moet de kwaliteit van alle toeristische logies verzekeren en duidelijkheid verschaffen aan de toerist (consumentenbescherming). De normen die in dit voorstel als minimale kwaliteitsvoorwaarden worden beschouwd, worden onvoldoende (of niet specifiek) «gegarandeerd» door andere instanties;
- duidelijk, ondubbelzinnig en objectief;
- vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk: de normen zullen minstens gepubliceerd worden in het Belgisch Staatsblad. Ook daarna zullen zij elektronisch te raadplegen blijven."

---

<sup>(1)</sup> Advies 43.609/3 van 16 oktober 2007, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1547/1 en advies 46.174/3 van 21 april 2009.

Aan de voorwaarden gesteld bij artikel 10, lid 2, a), b) en d) tot g), van de dienstenrichtlijn lijkt effectief te zijn voldaan. De vraag of dit ook zo is met de voorwaarde gesteld bij artikel 10, lid 2, c), van de dienstenrichtlijn (evenredigheidsis), kan de Raad van State bij gebrek aan de nodige feitelijke kennis niet sluitend beantwoorden, al lijkt *prima facie* ook aan deze voorwaarde te zijn voldaan.

Het ontwerp bevat geen eisen in de zin van de artikelen 14 en 15 van de dienstenrichtlijn, zodat een toetsing aan die artikelen niet aan de orde is.

4. In het ontwerp zijn verschillende bepalingen opgenomen die slechts bepalingen van het besluit herhalen zonder dat ermee steeds een band wordt gelegd <sup>2</sup>.

Het overnemen in een lagere regeling van een bepaling van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van een bepaling uit een besluit van de Vlaamse Regering in een ministerieel besluit kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het ministerieel besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken bepaling uit het besluit van de Vlaamse Regering het aangewezen middel zal zijn om de aard van die bepaling herkenbaar te houden ("Overeenkomstig artikel ... van het besluit van de Vlaamse Regering ...").

De betrokken bepalingen dienen in het licht hiervan te worden weggelaten of herwerkt.

---

<sup>(2)</sup> Dit is met name het geval met de artikelen 3, eerste lid, tweede en derde zin, van het inleidende gedeelte, 4, tweede lid (*partim*) en 5, 1/ (*partim*).

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Opschrift

5. Het verdient aanbeveling het opschrift van het ontwerp in die zin te wijzigen dat het er blijk van geeft dat het ontwerp betrekking heeft op nadere openings- en exploitatievoorwaarden voor de betrokken categorieën logies, aangezien er nog andere ministeriële besluiten zullen zijn die uitvoering geven aan het logiesbesluit.

### Aanhef

6. De Vlaamse minister, bevoegd voor het toerisme, ontleent de bevoegdheid om het ontworpen besluit vast te stellen rechtstreeks aan de genoemde bepalingen van het logiesbesluit. Een verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, dat geen betrekking heeft op de delegatie van reglementaire bevoegdheden<sup>3</sup>, is overbodig en zelfs misleidend omdat erdoor, ten onrechte, de indruk kan worden gewekt dat dit laatste besluit rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

Het derde lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

7. Aangezien het adviescomité van het toeristische logies nog niet is samengesteld, kan aan de adviesverplichting voorgeschreven bij artikel 10, eerste lid, van het logiesbesluit, worden voorbijgegaan met toepassing van artikel 32, derde lid, van het decreet van 10 juli 2008. In de aanhef van het ontwerp dient hiervan melding te worden gemaakt.

Vóór het huidige vijfde lid van de aanhef dient dan ook een nieuw lid te worden ingevoegd, luidende:

"Gelet op het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies, artikel 32, derde lid, dat toestaat dat wordt voorbijgegaan aan de verplichting tot adviesaanvraag als een opgericht adviescomité nog niet is samengesteld."

-----

---

<sup>(3)</sup> Zie artikel 7, 1/, van dat besluit.

De kamer was samengesteld uit

|          |                          |                                          |
|----------|--------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | P. LEMMENS,              | kamervoorzitter,                         |
|          | J. SMETS,<br>B. SEUTIN,  | staatsraden,                             |
|          | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assessoren van de<br>afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,          | griffier.                                |

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS