KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.536/3
VAN 17 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 28 oktober 2011 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 besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse besluiten in het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen', 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 beperkt tot 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 VAN HET ONTWERP

2. Bij het decreet van 8 juli 2011 tot wijziging van verschillende decreten in het kader van de herstructurering van het agentschap Toerisme Vlaanderen zijn wijzigingen aangebracht in onder meer het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de reisbureaus en het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies. Meer bepaald is voorzien in de overheveling van taken inzake de toekenning, de weigering, de schorsing of de intrekking van vergunningen en toestemmingen, de aanmelding, het indelen in een comfortclassificatie, het afgeven van een herkenningsteken, het uitoefenen van het toezicht en het opleggen van administratieve geldboeten, van Toerisme Vlaanderen[1] naar de Vlaamse Regering. Het is de bedoeling dat deze taken, die betrekking hebben op individuele beslissingen, voortaan vervuld zouden worden door het departement Internationaal Vlaanderen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp voorziet in de eerste plaats in de aanpassing van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering aan die decreetswijziging. Het gaat in het bijzonder om 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, het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 tot uitvoering van het decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies en het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen. De hiervóór genoemde taken worden opgedragen aan het departement Internationaal Vlaanderen of aan de secretaris-generaal van dat departement (artikelen 1 tot 5, 9 tot 12, 20 tot 23, 27 tot 29 en 30 van het ontwerp).

Tevens wordt de samenstelling van het adviescomité van de reisbureaus en van het adviescomité van het toeristische logies aangepast, in de zin dat een vertegenwoordiger van Toerisme Vlaanderen de vergadering enkel nog bijwoont, zonder stemrecht (zoals voorheen), in

[1] Toerisme Vlaanderen is een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Zie het decreet van 19 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid “Toerisme Vlaanderen”.

functie van de agenda van de vergadering (artikelen 6 en 24 van het ontwerp). Ook wordt de bepaling geschrapt die inhoudt dat een vertegenwoordiger van Toerisme Vlaanderen met raadgevende stem de vergaderingen van de Technische Commissie Brandveiligheid bijwoont (artikel 31 van het ontwerp).

Het ontwerp bevat ook bepalingen in verband met het beroep tegen een beslissing tot weigering, schorsing of intrekking van de vergunning voor de exploitatie van een toeristisch logies of de verkregen comfortclassificatie, ter uitvoering van het gewijzigde artikel 16 van het decreet van 10 juli 2008 (artikel 25 van het ontwerp). Voorts wordt een verwijzing naar het genoemde artikel 16 aangepast (artikel 26 van het ontwerp).

3. Een aantal bepalingen van het ontwerp houden geen verband met de wijzigingen aangebracht bij het decreet van 8 juli 2011, maar strekken tot de aanpassing van bestaande besluiten aan sommige bepalingen van het genoemde decreet van 10 juli 2008 betreffende het toeristische logies.

Naar analogie van wat ter uitvoering van dat laatste decreet is bepaald in verband met de herkenningstekens voor vergunde toeristische logies[2], voorziet het ontwerp in een delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van de kentekens van de verkooppunten van reisbureaus en toeristische verhuurkantoren aan de Vlaamse minister bevoegd voor het toerisme. De bijlagen 1 en 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007, die thans de bedoelde kentekens bepalen, worden opgeheven (artikelen 8, 13 en 14 van het ontwerp).

Daarnaast worden in het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2007 betreffende het handhavingsbeleid in de toeristische logiessector de verwijzingen geschrapt naar decreten die bij het decreet van 10 juli 2008 zijn opgeheven (decreten van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven en van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven) (artikelen 16 tot 19 van het ontwerp). Het genoemde besluit heeft voortaan nog enkel betrekking op het handhavingsbeleid met betrekking tot het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van “Toerisme voor Allen” (zie artikel 15 van het ontwerp).

[2] Artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009.

4. Het ontwerp voorziet in de inwerkingstelling van het decreet van 8 juli 2011 op 1 december 2011. Dat is ook de datum waarop het ontworpen besluit zelf in werking treedt (artikel 32 van het ontwerp).

RECHTSGROND

5. Uit de aanhef blijkt dat de genoemde decreten van 18 juli 2003, 2 maart 2007, 10 juli 2008 en 8 juli 2011 worden ingeroepen als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

De ingeroepen decreten kunnen inderdaad rechtsgrond bieden, onder voorbehoud van de opmerkingen hierna.

6. In zijn advies over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 juli 2011 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

> "Het ontwerp strekt er onder meer toe in tal van bepalingen van het decreet van 2 maart 2007 en van het decreet van 10 juli 2008 de verwijzing naar het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid 'Toerisme Vlaanderen' te vervangen door een verwijzing naar de 'dienst van de Vlaamse overheid die de Vlaamse Regering daartoe heeft aangewezen'. Die vervanging heeft als gevolg dat tal van individuele beslissingen, zoals bijvoorbeeld inzake vergunningen en administratieve geldboeten, niet langer zullen worden genomen door Toerisme Vlaanderen, maar wel door de door de Vlaamse Regering aangewezen dienst.
>
> Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen], komt het uitsluitend de Vlaamse Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Het is moeilijk verzoenbaar met die bepaling dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de Vlaamse Regering of van haar diensten. Het komt de decreetgever met andere woorden in beginsel niet toe om te bepalen of de regering zelf, de minister, dan wel een door de regering aangewezen dienst of ambtenaar, bepaalde individuele beslissingsbevoegdheden zal uitoefenen.
>
> De decreetgever dient zich ertoe te beperken aan de Vlaamse Regering opdracht te geven om de betrokken taken te verzekeren en de betrokken beslissingen te nemen, in welk geval de Vlaamse Regering dan kan regelen op welke wijze zij die taken zal

uitvoeren. Bijgevolg dient in de te wijzigen bepalingen de verwijzing naar het ‘Toerisme Vlaanderen’ te worden vervangen door een verwijzing naar de ‘Vlaamse Regering’.”[3]

Het ontwerp werd in de gestelde zin aangepast, zodat de decreten van 2 maart 2007 en 10 juli 2008 na de inwerkingtreding van het wijzigende decreet van 8 juli 2011 zullen bepalen dat de Vlaamse Regering de bedoelde handelingen (zoals het verlenen, weigeren, schorsen, intrekken van vergunningen, opleggen van administratieve geldboeten, …) stelt.

De rechtsgrond voor een verdere delegatie van de bevoegdheid tot het stellen van die (individuele) handelingen aan het departement Internationaal Vlaanderen of aan de secretaris-generaal van dit departement wordt dan geboden door artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de decreetsbepalingen waarbij de Vlaamse Regering met het stellen van die handelingen wordt belast (zie in het bijzonder de decreetsbepalingen gewijzigd bij de artikelen 6 en 8 van het decreet van 8 juli 2011). Hetzelfde geldt voor de artikelen van het ontworpen besluit waarbij de secretaris-generaal van het departement Internationaal Vlaanderen wordt gemachtigd om bepaalde individuele handelingen te delegeren aan personeelsleden van zijn dienst (artikelen 12 en 21 van het ontwerp, dit laatste voor wat betreft het ontworpen artikel 1/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009).

7. In het eerste lid van de aanhef wordt onder meer artikel 15, § 10, van het decreet van 18 juli 2003 vermeld. Deze bepaling lijkt echter geen rechtsgrond te vormen voor enige bepaling van het ontwerp.

8. Bij artikel 31 van het ontwerp wordt voorzien in de opheffing van artikel 23, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009. De op te heffen bepaling, die betrekking heeft op de samenstelling van de Technische Commissie Brandveiligheid, is genomen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), gelezen in samenhang met artikel 4, 1°, van het decreet van 10 juli 2008, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om specifieke brandveiligheidsnormen vast te stellen[4]. Hetzelfde geldt ook voor de opheffing van de genoemde bepaling.

---

[3] R.v.St., afd. Wetgeving, advies 49.269/3 van 8 maart 2011 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 8 juli 2011, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2010-11, nr. 1093/1, (49), p. 54, nr. 4.

[4] Zie R.v.St., afd. Wetgeving, advies 46.903/3 van 9 juli 2009 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009, opmerking 4.4.4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Er dient een lid in de aanhef te worden ingevoegd (dat het eerste lid wordt), waarin wordt verwezen naar de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie opmerkingen 6 en 8).

10. In het eerste lid van de aanhef, dat het tweede wordt, schrappe men de verwijzing naar artikel 15, § 10, van het decreet van 18 juli 2003 (zie opmerking 7).

11. In principe dienen in het tweede en het derde lid van de aanhef, die het derde en het vierde lid worden, alle bepalingen van de decreten van 2 maart 2007 en 10 juli 2008 te worden vermeld die rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit.[5] Omdat het om zeer veel bepalingen gaat, kan evenwel worden gebillijkt dat die vermeldingen achterwege worden gelaten.

Artikel 25

12. In het ontworpen artikel 20/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 dient een verwijzing naar artikel 16 van het decreet van 10 juli 2008 te worden toegevoegd (“overeenkomstig artikel 16 van het decreet van 10 juli 2008”), om te vermijden dat de indruk ontstaat dat het bij de ontworpen bepaling is dat een recht op beroep wordt ingesteld. Dit recht wordt integendeel verleend bij de genoemde decreetsbepaling.

13. Artikel 16, vierde lid, van het decreet van 10 juli 2008 bepaalt dat de beroepsprocedure de rechten van de verdediging waarborgt, inzonderheid het recht om gehoord te worden.

---

[5] Benevens de bepalingen gewijzigd bij de artikelen 6 en 8 van het decreet van 8 juli 2011 (bepalingen waarbij aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt verleend tot het nemen van individuele beslissingen), gelezen in samenhang met artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (zie opmerking 6), bieden ook de volgende bepalingen rechtsgrond (bepalingen waarbij aan de Vlaamse Regering een verordenende bevoegdheid wordt toegekend): de artikelen 6, § 1, 3°, en 7, § 1, eerste lid, van het decreet van 2 maart 2007 (rechtsgrond voor de artikelen 6, 8, 13 en 14 van het ontwerp) en de artikelen 15, § 4, tweede lid, en 16, eerste en tweede lid, van het decreet van 10 juli 2008 (rechtsgrond voor de artikelen 24, 25 en 26 van het ontwerp). Zie voorts, in verband met artikel 4, 1°, van het laatstgenoemde decreet, opmerking 8.

De ontworpen bepalingen voorzien niet in de mogelijkheid voor de betrokken partijen om gehoord te worden. Ze moeten op dit punt dan ook worden aangevuld.

14. Het ontworpen artikel 20/3, tweede lid, bepaalt dat het beroep tegen een beslissing tot weigering, schorsing of intrekking van de vergunning of de verkregen comfortclassificatie wordt geacht te zijn ingewilligd indien binnen de termijn van veertig werkdagen geen kennisgeving is gedaan van de beslissing van de minister. Hiernaar wordt ook gerefereerd in het ontworpen artikel 20/2.

Aldus wordt een beroep gedaan op het procédé van de stilzwijgende beslissing.

Al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, toch moet worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald sluit het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico’s in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstrekkende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Dit klemt te dezen des te meer, nu aan de schorsing of de intrekking van de vergunning redenen van openbare veiligheid of openbare gezondheid ten grondslag kunnen liggen (bijvoorbeeld niet-naleving van de specifieke brandveiligheidsnormen of van openings- en exploitatievoorwaarden die verband houden met de veiligheid, de gezondheid of de hygiëne) en de essentiële belangen van de gebruikers van het toeristische logies in het geding kunnen zijn.

De ontworpen artikelen worden dan ook best herzien.

Artikel 32

15. Volgens artikel 32, 2°, treedt het te nemen besluit in werking op 1 december 2011.

Die bepaling heeft onder meer tot gevolg dat er vanaf die datum geen herkenningstekens meer zijn voor reisbureaus en toeristische verhuurkantoren (zie de opheffingsbepalingen vervat in de artikelen 13 en 14 van het ontwerp), en dit totdat een ministerieel besluit wordt genomen ter uitvoering van het ontworpen artikel 29 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 (artikel 8 van het ontwerp). Een dergelijke discontinuïteit strookt allicht niet met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De inwerkingtreding van de artikelen 8, 13 en 14 van het ontwerp zou dan ook beter uitgesteld worden tot de dag waarop het te nemen ministerieel besluit in werking treedt.

Voorts zou best in een overgangsregeling worden voorzien ten gunste van vergunde reisbureaus en toeristische verhuurkantoren die een herkenningsteken gebruiken op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Met name zou bepaald kunnen worden dat die ondernemingen het oude teken verder mogen gebruiken totdat hun een nieuw teken is bezorgd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN P. LEMMENS