



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.977/1
van 28 februari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’

Op 30 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2020.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies’ op twee punten te wijzigen.

Eenzijds wordt artikel 19, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 opgeheven omdat het betrekking heeft op een onderverdeling van de comfortclassificatienormen in specifieke rubrieken met een eigen comfortclassificatie terwijl dergelijke onderverdeling wel voorkwam in het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde besluit maar niet is opgenomen in het aan te nemen besluit (artikel 1 van het ontwerp).

Anderzijds wordt artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 opnieuw opgenomen (artikel 2) en wordt de delegatie aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het toerisme, nader omschreven om tegemoet te komen aan de overwegingen van het arrest nr. 246.063 van 12 november 2019 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ waarbij het artikel werd vernietigd omdat de delegatie te onbepaald was. Thans wordt bepaald dat de comfortclassificatienormen betrekking hebben op “de inrichting, de voorzieningen en de uitstraling van de toeristische logiezen” en dat ze ook betrekking kunnen hebben op de dienstverlening, evenals dat de toeristische logiezen hotel, vakantiewoning, camping en vakantiepark geclassificeerd worden in vijf niveaus, die in sterren worden uitgedrukt en dat het toeristische logies gastenkamerexploitatie wordt geclassificeerd in vier niveaus, eveneens uitgedrukt in sterren. Tevens wordt er bepaald dat de minister per benaming ook tussenclassificaties kan invoeren.

Het ontwerp bevat een overgangsbepaling voor aanvragen voor een comfortclassificatie en erkenningsaanvragen waarbij tegelijk een comfortclassificatie werd aangevraagd die werden ingediend voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 3).

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de artikelen 1 en 2 uitwerking hebben met ingang van 1 april 2017.

3.1. Artikel 1 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 6, § 6, tweede zin, van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’.

¹ RvS 12 november 2019, nr. 246.063, *S. Swertvaegher*.

3.2.1. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 7, § 1, tweede zin, van hetzelfde decreet.

3.2.2. Gevraagd wat in het ontworpen artikel 21, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 wordt bedoeld met de termen “de inrichting”, “de voorzieningen”, “de uitstraling” en “de dienstverlening”, gaf de gemachtigde de volgende toelichting met betrekking tot de wijze waarop de delegatie aan de minister om de comfortclassificatienormen te bepalen, wordt afgebakend:

“Onder ‘inrichting’ wordt bijvoorbeeld de inrichting van de hotelkamer, gastenkamer, vakantiewoning of het terrein bedoeld (bv. aanwezigheid van een bureau, nachtlamp, pc op de kamer, enz.).

Onder ‘uitrusting’ of ‘voorzieningen’ worden bijvoorbeeld de voorzieningen bedoeld die aanwezig zijn in de uitbating of het logies (bv. ontspanningsvoorzieningen, wifi of internet, recreatie, garage of parkeermogelijkheid, enz.)

De ‘uitstraling’ gaat over de algemene uitstraling van het logies.

De ‘dienstverlening’ over de dienstverlening of service die wordt aangeboden in het logies door de exploitant (bv. gastronomie, MICE, ontspanning, enz.).

Uitrusting en voorzieningen beschouwen wij m.a.w. inhoudelijk als hetzelfde.

Moest dit echter voor de nodige verduidelijking zorgen, dan kan de term ‘uitrusting’ toegevoegd worden aan het ontworpen artikel 21.”

In advies 60.777/1 van 1 februari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat een meer rechtszekere handelwijze erin zou bestaan om de rubrieken met comfortclassificaties in bijlage bij het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering te voegen en in voorkomend geval aan de minister de bevoegdheid te verlenen om daarin wijzigingen aan te brengen, mits deze wijzigingen gebeuren met inachtneming van de door de Vlaamse Regering beoogde rubricering.

Gevraagd waarom er werd gopteerd voor het niet bepalen van de classificatienormen bij besluit van de Vlaamse Regering maar voor een delegatie aan de minister om zulks te doen, antwoordde de gemachtigde:

“Er werd voor een delegatie aan de minister gekozen omdat het ons inziens hier gaat om een detailmatige invulling van de classificatienormen van het systeem. Het lijkt ons aangewezen dat de Vlaamse regering alleen de nodige essentiële aspecten van de beoogde regeling vastlegt en dat de verdere detailinvulling door de bevoegde minister gebeur[t]. Op die manier kunnen de normen – moest dit nodig zijn – ook sneller en procedureel eenvoudiger aangepast worden aan evoluties in de sector.

De afdeling bestuursrechtspraak stelde dit o.i. ook niet in vraag in haar vernietigingsarrest.”

Dat de comfortclassificatienormen als bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering zelf worden vastgesteld is mogelijk maar niet dwingend (in het arrest nr. 246.063 wordt

verwezen naar advies 65.604/1² van 2 april 2019, waarin wordt geadviseerd de delegatie aan de minister nader af te bakenen door in het ontwerp te vermelden “dat de classificatie gebeurt in vijf niveaus (één tot vijf sterren) en dat ze betrekking heeft op de inrichting, de uitrusting en de dienstverlening”).

Wel dienen de elementen waarop de comfortclassificatienormen betrekking moeten hebben, duidelijk te zijn. *In casu* lijkt er verwarring te bestaan tussen de begrippen “inrichting”, waarvoor de gemachtigde als voorbeelden de aanwezigheid van een bureau, nachtlamp, en een pc op de kamer geeft, en “voorzieningen”, waarvoor hij als voorbeelden ontspanningsvoorzieningen, wifi of internet, recreatie, garage of parkeermogelijkheid geeft. Vermits de term “inrichting” veeleer betrekking heeft op de indeling van ruimten en de term “voorzieningen” veeleer als onduidelijk overkomt, wordt er wellicht beter gebruik gemaakt van de termen “inrichting, uitrusting en uitstraling” (naast de term “dienstverlening”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Er wordt een nieuwe beslissingstermijn van dertig kalenderdagen toegekend voor aanvragen voor een comfortclassificatie of voor erkenningsaanvragen waarbij tegelijk een comfortclassificatie werd aangevraagd, die werden ingediend voor de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit (maar waarover nog niet werd beslist), om te vermijden dat de artikelen 18, negende lid, of 20, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 worden toegepast.

Het artikel bepaalt dat de beslissingstermijn, vermeld in artikel 18, zesde lid, van het voornoemde besluit (die ook van toepassing is voor aanvragen voor een comfortclassificatie op grond van artikel 20, tweede lid, van dat besluit), wordt verlengd tot dertig kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit.

Gevraagd of de overgangperiode zal gelden tot dertig kalenderdagen na 1 april 2017, nu luidens artikel 4 van het ontwerp de artikelen 1 en 2 uitwerking hebben met ingang van 1 april 2017³, antwoordde de gemachtigde:

“We wensen vooreerst op te merken dat de terugwerkende kracht, voorzien in artikel 4, enkel betrekking heeft op de bepalingen van artikel 1 en 2. De overige artikels treden bijgevolg in werking volgens de normale termijnen (i.e. de tiende dag na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad). De overgangperiode is dus te begrijpen als een periode van 30 kalenderdagen na de tiende dag na bekendmaking van dit besluit. (...)”

Om hieraan tegemoet te komen (en zodat logiesuitbaters niet opnieuw een classificatie-aanvraag moeten indienen na de inwerkingtreding van het voorliggende

² Dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2019 ‘houdende uitvoering van de ordonnantie van 6 maart 2019 betreffende de classificatie van de toeristische logiesverstrekkende inrichtingen volgens comfortniveau’.

³ Met name de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017, zie artikel 37, 2°, ervan, en dus ook van de vernietigde bepaling.

ontwerpbesluit) wilt de Vlaamse regering voorzien in een regeling dat voor comfortclassificatie-aanvragen (en erkenningsaanvragen waarbij tegelijk een comfortclassificatie werd aangevraagd), die werden ingediend voor de datum van inwerkingtreding van het voorliggende ontwerpbesluit, de initiële beslissingstermijn voor de comfortclassificatie (van 30 kalenderdagen), zoals vermeld in artikel 18, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies, wordt verlengd tot 30 kalenderdagen na de datum van inwerkingtreding van dit besluit.”

en

“De overige artikels’ was misschien wat onnauwkeurig geformuleerd; het betreft in deze inderdaad – zoals u aangeeft – artikel 3 met de overgangsregeling.

In het licht van uw opmerkingen, besef ik dat het waarschijnlijk duidelijker was geweest artikel 4 anders te formuleren, in de zin dat een algemene inwerkingstredingsbepaling voor het hele besluit voorzien wordt, evenwel met een uitzondering voor artikels 1 en 2, waarvoor een terugwerkende kracht voorzien wordt.”

Artikel 3 van het ontwerp dient zelf ook met terugwerkende kracht op 1 april 2017 in werking te treden (of op de datum van de oudste nog hangende aanvraag), zodat het voorstel van de gemachtigde geen oplossing biedt.

Er dient bepaald te worden dat het artikel geldt voor aanvragen voor een comfortclassificatie en erkenningsaanvragen waarbij tegelijk een comfortclassificatie werd aangevraagd waarover nog niet werd beslist en dat de termijn wordt verlengd tot dertig kalenderdagen na de bekendmaking van het te nemen besluit in het *Belgisch Staatsblad*.

Artikel 4

5. In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de artikelen 1 en 2 uitwerking hebben met ingang van 1 april 2017.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Dat is het geval indien voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor de terugwerkende kracht:

“Artikel 1 (de opheffing van artikel 19, derde lid) en artikel 2 (het herstelde artikel 21) van het ontwerp hebben uitwerking met ingang van 1 april 2017 om zo de (rechts)geldigheid en rechtszekerheid te garanderen van de comfortclassificaties die werden toegekend voor het vernietigingsarrest (in de periode tussen de inwerkingtreding van het vernietigd besluit, 1 april 2017 en het vernietigingsarrest).

Het spreekt voor zich dat dergelijke terugwerkende kracht enkel kan indien de herstelde regelgeving inhoudelijk identiek is. Dit is in deze het geval. De aanpassingen

zijn louter formeel en komen op die manier tegemoet aan de opmerkingen die de Raad van State in haar vernietigingsarrest geformuleerd heeft.”

Het ontworpen besluit beoogt in zijn huidige vorm een nieuwe rechtsgrond te geven aan de classificatienormen die de minister heeft bepaald op basis van een bepaling die de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft vernietigd en die bij het voorliggende ontwerp met terugwerkende kracht wordt hersteld. Aldus zal opnieuw een rechtsgrond geboden worden voor de comfortclassificaties die de overheid aan toeristische logies toekent. Er dient evenwel te worden opgemerkt dat om de terugwerkende kracht te kunnen billijken enerzijds het gezag van gewijsde in acht moet worden genomen en anderzijds de terugwerkende kracht die de bepaling aldus krijgt, aanvaardbaar moet zijn.

Het gegeven dat, zoals wordt aangevoerd door de gemachtigde, enerzijds, de herstelde regelgeving inhoudelijk identiek is, de aanpassingen louter formeel zijn en tegemoet komen aan de overwegingen die de afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State in haar vernietigingsarrest geformuleerd heeft en, anderzijds, wordt beoogd de (rechts)geldigheid en rechtszekerheid te garanderen van de comfortclassificaties die werden toegekend voor het vernietigingsarrest, kan, gelet op het voorgaande, geacht worden een verantwoording te bieden voor de terugwerkende kracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME