RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.978/1
van 28 februari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ‘tot bepaling van de comfortclassificatienormen voor een erkend toeristisch logies’

‡LW-GICUNFIAC-GGJHIUQ‡

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 ministerieel besluit ‘tot bepaling van de comfortclassificatienormen voor een erkend toeristisch 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.

*

‡LW-CICUNFIAC-GGJHIUQ‡

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 minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt tot het vaststellen van de comfortclassificatienormen voor een erkend toeristisch logies als bedoeld in het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’. Het ontwerp strekt tot het vervangen van het ministerieel besluit van 17 maart 2017 ‘tot bepaling van de classificatienormen voor comfort in een erkend toeristisch logies’, dat werd vernietigd bij arrest nr. 246.063 van 12 november 2019 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.[1]

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 april 2017, zijnde de datum van inwerkingtreding van het vernietigde besluit.

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 21, eerste en vijfde 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’, zoals dat wordt vervangen door het ontwerp waarover advies 66.977/1 wordt gegeven.

Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 7, § 1, tweede zin, van het decreet van 5 februari 2016.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Er dient meer precies te worden verwezen naar artikel 21, eerste en vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017.

Artikel 7

5. In artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen besluit uitwerking heeft 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

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

‡LW-CICUNFIAC-GGJHIUQ‡

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:

> "Het ontwerp heeft 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."

Uit de nietigverklaring van artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 volgt dat het ministerieel besluit van 17 maart 2017 dat aan die bepaling uitvoering geeft deelt in die nietigverklaring, aangezien het moet worden geacht zonder regelmatige rechtsgrond tot stand te zijn gekomen. Het ontworpen besluit strekt ertoe de leemte op te vullen die is ontstaan ten gevolge van de vernietiging van dat ministerieel besluit. 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 bepalingen aldus krijgen, aanvaardbaar moet zijn.

Niettegenstaande met de ontworpen regeling wordt beoogd de (rechts)geldigheid en rechtszekerheid te garanderen van de comfortclassificaties die werden toegekend voor het vernietigingsarrest, dient te worden opgemerkt dat enkel voor zover het ontworpen besluit inhoudelijk volledig overeenstemt met het vernietigde ministerieel besluit van 17 maart 2017 terugwerkende kracht tot 1 april 2017 mogelijk is aangezien het ook als wettelijke basis moet dienen voor alle comfortclassificaties die op grond van dat besluit werden verleend. Of dit het geval is, kon binnen de beschikbare tijd niet worden nagegaan.

Indien het ontwerp zou worden aangepast, dient voor de toegevoegde bepalingen de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te gelden (dit is op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*).

Bijlagen

6. In bijlage 1, onderdelen 1.7 tot 1.10 wordt in voetnoot 2 verwezen naar normen vastgesteld door Toerisme Vlaanderen.

‡LW-CICUNFIAC-GGJHIUQ‡

Gevraagd op basis van welke regelgeving Toerisme Vlaanderen de bevoegdheid heeft om dergelijke normen vast te stellen, antwoordde de gemachtigde:

> "Via deze invulling geeft Toerisme Vlaanderen uitleg en toelichting wat er precies verstaan wordt onder deze begrippen: https://www.toerismevlaanderen.be/sites/toerismevlaanderen.be/files/assets/logiesdecreet/classificatienormen/classificatienormen_Hotel_invulling_toegankelijkheidnormen.pdf.pdf."

Er dient te worden opgemerkt dat de toekenning van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

De steller van het ontwerp zal dan ook de noodzaak van de door Toerisme Vlaanderen vast te stellen normen moeten nagaan en deze in het ontwerp zelf moeten opnemen indien ze niet kunnen worden ingepast in de zo-even aangehaalde delegatiegrenzen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-CICUNFIAC-GGJHIUQ‡