RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.843/1
van 20 januari 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de comfortclassificatienormen voor een erkend toeristisch logies’

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡

Op 27 december 2022 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 12 januari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2023.

*

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt de comfortclassificatienormen voor een erkend toeristisch logies vast te stellen en is bestemd om in de plaats te komen van het gelijknamige ministerieel besluit van 23 december 2022, waarvan artikel 8 van het ontwerp de opheffing beoogt. Er wordt met ingang van 1 januari 2023 uitwerking gegeven aan het ontworpen ministerieel besluit (artikel 9 van het ontwerp).

3.1. Onder voorbehoud van wat onder randnummer 3.2 wordt opgemerkt, vindt de ontworpen regeling 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’, waarnaar wordt verwezen in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef. Het laatstgenoemde besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in het eveneens in de aanhef vermelde artikel 7, § 1, van het decreet van 5 februari 2016 ‘houdende het toeristische logies’.

3.2. Artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 luidt:

> “De minister kan per benaming, vermeld in artikel 7 tot en met 9, 11 en 13, de classificatienormen bepalen voor het comfort dat wordt geboden aan de logerende toeristen.
>
> De comfortclassificatienormen hebben betrekking op de inrichting, de uitrusting en de uitstraling van de toeristische logiezen. Ze kunnen ook betrekking hebben op de dienstverlening.
>
> De toeristische logiezen, vermeld in artikel 7, 9, 11 en 13, worden geclassificeerd in vijf niveaus, die in sterren worden uitgedrukt.
>
> De toeristische logiezen, vermeld in artikel 8, worden geclassificeerd in vier niveaus, die in sterren worden uitgedrukt.
>
> De minister kan per benaming ook tussenclassificaties invoeren.”

Uit de aangehaalde bepaling volgt dat de minister enkel gemachtigd is om in sterren uitgedrukte comfortclassificatienormen te bepalen voor de vijf categorieën van toeristische logiezen vermeld in de artikelen 7, 8, 9, 11 en 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017. Er bestaat dan ook geen rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp en voor bijlage 4 bij het ontwerp inzake de comfortclassificatienormen voor erkende jeugdverblijven, die immers niet als categorie worden vermeld in de artikelen 7, 8, 9, 11 en 13 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering. Aangezien de indeling in sterren moet gebeuren, bestaat evenmin rechtsgrond voor de in bijlage 4 gemaakte indeling van erkende jeugdverblijven volgens de comfortclassificaties “basis”, “standaard” en “comfort”.

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van besluiten over het toeristische logies en tot uitvoering en inwerkingtreding van de wijzigingen aan het decreet houdende het toeristische logies’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 13 december 2022 het advies 72.517/1 heeft uitgebracht, doet geen afbreuk aan de voornoemde conclusie met betrekking tot de rechtsgrond voor artikel 5 en bijlage 4 bij het ontwerp. Het voornoemde ontwerp 72.517/1 voegt weliswaar in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017 een aantal nieuwe bepalingen toe die verband houden met jeugdverblijven, maar voorziet voor de minister niet in nieuwe machtigingen, noch strekt het tot wijziging van artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017.

Tenzij de Vlaamse Regering daartoe, voorafgaand aan het nemen van het ontworpen ministerieel besluit, een wijziging zou aanbrengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2017, dienen artikel 5 van het ontwerp en bijlage 4 bij het ontwerp dan ook te worden weggelaten.[1]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 8 en 9

4.1. Artikel 8 van het ontwerp strekt tot het opheffen van het zeer recente ministerieel besluit van 23 december 2022 ‘tot bepaling van de comfortclassificatienormen voor een erkend toeristisch logies’. Dit besluit werd genomen naar aanleiding van de vernietiging bij arrest nr. 246.063 van 12 november 2019 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van het ministerieel besluit van 17 maart 2017 ‘tot bepaling van de classificatienormen voor comfort in een erkend toeristisch logies’. Overeenkomstig artikel 7 van het ministerieel besluit van 23 december 2022 heeft dit besluit uitwerking met ingang van 1 april 2017, zijnde de datum van inwerkingtreding van het voormeld vernietigd besluit.

In het advies 66.978/1 van 28 februari 2020 over het ontwerp van besluit dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 23 december 2022, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, op wat volgt:

> “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 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.

[1] Ook de omschrijving van het begrip “jeugdverblijf”, in artikel 1, 5°, van het ontwerp, zal dan in het licht hiervan moeten worden weggelaten.

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡

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*).”

4.2. Het heden om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de voormelde, bij het ministerieel besluit van 23 december 2022 vastgestelde regels te wijzigen. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat de ontworpen regeling in werking treedt op (lees: uitwerking heeft met ingang van) 1 januari 2023.

Naar het zeggen van de gemachtigde zijn de in het ontwerp opgenomen aanpassingen beperkt en van detailmatige aard zijn. Nochtans wordt er – de onder randnummer 3.2 gemaakte opmerking inzake de rechtsgrond ten spijt – in vergelijking met de bijlagen bij het ministerieel besluit van 23 december 2022 een nieuwe bijlage ingevoegd betreffende erkende jeugdverblijven. Daarnaast blijken in de andere bijlagen een aantal wijzigingen te zijn doorgevoerd die een impact kunnen hebben op het aantal toegekende sterren. Zo werden er in bijlage 3 bij het ontwerp (classificatienormen voor erkende vakantiewoningen) niet enkel faciliteiten toegevoegd die kunnen leiden tot een hogere score – zoals “indoor ontspanningsactiviteiten (bijvoorbeeld pingpongtafel, tafelvoetbal, darts, biljart, snooker) in of (al dan niet gedeeld) bij de vakantiewoning” en “een afsluitbare fietsenstalling in of bij de vakantiewoning (die eventueel wordt gedeeld door verschillende vakantiewoningen)” –, maar werden er ook faciliteiten weggelaten die aldus niet meer kunnen leiden tot een hogere score, zoals “een telefoon met buitenlijn in de vakantiewoning”.

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡

Mede in het licht hiervan werd de gemachtigde naar een verantwoording gevraagd voor de beoogde retroactieve inwerkingtreding van de ontworpen regeling. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

> "Er wordt inderdaad een retroactieve inwerkingtreding voorzien. De motivering hiervoor betreft de overeenstemming met de inwerkingtreding van de wijzigingen van het logiesdecreet en uitvoeringsbesluiten per 1 januari 2023, alsook de afstemming met de nieuwe regeling rond de werkings- en personeelssubsidies van het departement CJM, die eveneens per 1 januari 2023 in werking traden."

Het om advies voorgelegde ontwerp beoogt wel degelijk inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in de bestaande regels inzake de comfortclassificaties, die zich evenwel niet lenen tot een retroactieve inwerkingtreding.[2] Voor dergelijke nieuwe regels zou de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten moeten gelden.[3] Aangezien bovendien het ontwerp in essentie louter een wijziging van bestaande comfortclassificatienormen beoogt ter uitvoering van decretale en reglementaire bepalingen die recent ongewijzigd zijn gebleven (zie randnummer 3.2), valt evenmin goed in te zien op welke wijze de samenhang met de decretale en reglementaire regels, waar de gemachtigde naar verwijst, tot een retroactieve inwerkingtreding zou nopen.

In het licht van wat voorafgaat, zou artikel 9 uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

Slotopmerking

5. Zoals de gemachtigde bevestigde, is het ministerieel besluit van 23 december 2022 nog niet bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. Niet het minst ter wille van de transparantie van de regelgeving en voor een goed begrip van het heden om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit, zou het ministerieel besluit van 23 december 2022 moeten zijn bekendgemaakt

[2] De indeling in comfortclassificaties gebeurt na een aanvraag van de betrokkene (artikel 7, § 1, van het decreet van 5 februari 2016). De door de betrokken exploitant aan potentiële gasten mee te delen indeling kan nadien niet meer ongedaan gemaakt worden voor het verleden. Zie in dat verband ook de volgende overweging in het arrest nr. 246.063 van 12 november 2019, onder nr. 16: "Dat de comfortclassificatie voor de gastenkamers thans facultatief is, betekent niet dat het reglementair besluit dat de classificatienormen vaststelt in zijn geheel *ipso facto* bijkomstig is van aard. Wil een aanbieder van een gastenkamer zich immers onderscheiden van de andere aanbieders die slechts het basiscomfort aanbieden, dan is er voor hem geen andere weg dan een hogere classificatie aan te vragen. (…)".

[3] Zijnde "de tiende dag na die van hun bekendmaking" (artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen'). Zie ook het onder randnummer 4.1 geciteerde advies 66.978/1 van 28 februari 2020.

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡

vooraleer de regeling die is vervat in het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit wordt bekendgemaakt.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CABXNBECB-HCIEDQW‡