

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

28 juni 2007

ONTWERP VAN DECREET

tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiesector

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden,
Internationale Samenwerking en Toerisme
uitgebracht door mevrouw Stern Demeulenaere**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Karim Van Overmeire.

Vaste leden:

de heren Stefaan Sintobin, Roland Van Goethem, Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire, John Vrancken;

de dames Sabine Poleyn, Miet Smet, de heren Luc Van den Brande, Johan Verstreken;

de heren Gilbert Bossuyt, Jan Roegiers, mevrouw Anissa Tamsamani;

de heer Marnic De Meulemeester, de dames Stern Demeulenaere, Anne Marie Hoebeke.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heer Werner Marginet, mevrouw Marie-Rose Morel, de heer Christian Verougstraete, mevrouw Linda Vissers;

de heren Ludwig Caluwé, Stefaan De Clerck, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heer Koen Van den Heuvel;

de heren Bart Caron, Kurt De Loor, Jacky Maes;

de heer Louis Bril, mevrouw Patricia Ceysens, de heer Marc van den Abeelen.

Toegevoegde leden:

de heer Eloi Glorieux;

de heer Jan Loones.

Zie:

1208 (2006-2007)

– Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door de heer Geert Bourgeois, Vlaams minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme	4
1. Achtergrond van het decretale initiatief	4
1.1. Weinig strafvervolging	4
1.2. Geen mogelijkheid tot sluiting op initiatief van de Vlaamse overheid	4
2. Doelstelling van het ontwerp van decreet	4
3. Juridisch-technische inhoud van het decreet	5
4. Raadpleging van de sector	5
5. Budgettaire implicaties	5
II. Bespreking	5
1. Vragen en opmerkingen van de leden	5
1.1. Tussenkoms van de heer Stefaan Sintobin	5
1.2. Tussenkoms van mevrouw Miet Smet	6
1.3. Tussenkoms van mevrouw Stern Demeulenaere	6
1.4. Tussenkoms van mevrouw Trees Merckx-Van Goey	6
1.5. Tussenkoms van de heer Jan Loones	7
1.6. Tussenkoms van mevrouw Sabine Poleyn	8
1.7. Tussenkoms van de heer Johan Verstreken	8
2. Antwoorden van de minister	8
3. Aanvullende tussenkomsten van de leden en slotreplieken van de minister	9
3.1. Aanvullende tussenkomst van mevrouw Trees Merckx-Van Goey	9
3.2. Repliek van minister Geert Bourgeois	10
3.3. Aanvullende tussenkomst van mevrouw Anne Marie Hoebeke	10
3.4. Repliek van minister Geert Bourgeois	10
III. Stemmingen	10
1. Artikelsgewijze stemming	10
2. Stemming over het geheel	11
Bijlage:	13

DAMES EN HEREN,

Op datum van dinsdag 19 juni 2007 werd in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme het ontwerp van decreet tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiessector, na bespreking, bij unanimititeit aangenomen.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER GEERT BOURGEOIS, VLAAMS MINISTER VAN BESTUURSZAKEN, BUITENLANDS BELEID, MEDIA EN TOERISME

1. Achtergrond van het decretale initiatief

1.1. Weinig strafvervolgning

Als achtergrondsituering bij het voorliggende ontwerp van decreet, wijst minister Geert Bourgeois erop dat de Vlaamse overheid momenteel weinig vat heeft op de manier waarop inbreuken op de bestaande toeristische logiesregelgeving (het decreet inzake ‘Toerisme voor Allen’, het decreet op de logiesverstrekkende bedrijven en het decreet houdende het statuut van terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven) bestraft worden. Deze toestand heeft al meermaals aanleiding gegeven tot vragen om uitleg in deze commissie. De minister illustreert dit gegeven aan de hand van cijfermateriaal. Tussen 2000 en 2005 werden 99 processen-verbaal (vaststelling van inbreuken) opgesteld tegen niet-vergunde campings en vervolgens overgemaakt aan het parket. Daarvan werden er 58 geseponeerd. Zeven pv’s hebben tot een strafrechtelijke veroordeling geleid. De overige 34 pv’s worden nog onderzocht. De minister concludeert dat dus maar relatief weinig pv’s aanleiding geven tot effectieve vervolging, wat niet de bedoeling was van de decreetgever. Decreten moeten immers worden nageleefd.

Precies ten gevolge van deze relatief geringe vervolgingsgraad werkt een beperkt aantal exploitanten illegaal voort. Eventuele sancties schrikken overtreders bovendien niet af omdat ze te licht zijn. Noch de voorziene, noch de eventueel opgelegde sancties leiden er met andere woorden toe dat overtreders zich conformeren aan het decreet. De minister – en met

hem de overgrote meerderheid van bonafide exploitanten – voelt dit aan als erg problematisch. Het beoogde kwaliteitsbeleid wordt hierdoor immers ondergraven. Voorts werkt deze toestand oneerlijke concurrentie in de hand. Wie exploiteert in strijd met de regelgeving voert geen eerlijke concurrentie. De uitbaters die wel hebben geïnvesteerd om in orde te zijn met de geldende regelgeving, ondergaan zo immers een concurrentieel nadeel. De toestand tast het vertrouwen van de toeristische ondernemers en van de beroepsfederaties in de overheid aan. De overheid moet er immers voor zorgen dat haar decreten nageleefd worden.

De minister wijst er verder op dat de coalitiepartners in het Vlaamse Regeerakkoord voor de periode 2004-2009, overeengekomen zijn werk te maken van een samenleving met minder maar beter handhaafbare en gehandhaafde regels. Een van de engagementen was het regelgevingsproces goed organiseren onder meer door het aantal straffen te verminderen en indien mogelijk te vervangen door administratieve boetes.

1.2. Geen mogelijkheid tot sluiting op initiatief van de Vlaamse overheid

Het tweede argument dat ten grondslag ligt aan het ontstaan van dit ontwerp van decreet, is het feit dat de Vlaamse overheid op dit ogenblik niet tot sluiting van niet-vergunde exploitaties kan overgaan. Dergelijke illegale exploitaties kunnen daardoor soms gedurende jaren verder worden geëxploiteerd. Voor de minister staat het daarbij nochtans buiten kijf dat in geval van exploitanten die alle regels op grove wijze overtreden, sluiting wel degelijk mogelijk moet zijn.

2. Doelstelling van het ontwerp van decreet

Met dit ontwerp van decreet beoogt de minister te komen tot een efficiënt handhavingsbeleid in de toeristische logiessector. Het is de bedoeling een eind te maken aan ongelijke kwaliteit van de toeristische exploitaties, aan oneerlijke concurrentie en aan de aantasting van het vertrouwen in de overheid.

Minister Bourgeois heeft daarbij geopteerd voor één handhavingsdecreet voor de toeristische logiessector. Bovendien wordt dit ontwerp van decreet afgestemd op het handhavingsluik in het reisbureaudecreet. De minister streeft immers naar eenvoudige procedures

en processen. Dat biedt zowel Toerisme Vlaanderen als de ondernemers belangrijke voordelen.

3. Juridisch-technische inhoud van het decreet

Dit decreet betekent een belangrijke juridisch-technische vereenvoudiging. Voor inbreuken op het decreet op de logiesverstrekkende bedrijven, op het decreet houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en op het decreet inzake 'Toerisme voor Allen', gelden voortaan dezelfde sancties: een administratieve geldboete van minimaal 250 euro tot maximaal 25.000 euro of zonodig de onmiddellijke stopzetting van de niet-vergunde exploitatie. Deze laatste straf kan enkel toegepast worden wanneer het een hotel of camping betreft. In de 'Toerisme voor Allen'-sector werkt men met – niet-verplichte – erkenningen, waardoor de stopzetting van een exploitatie geen optie is.

Naast de boetes, worden ook de procedures die leiden tot het opleggen van één of beide hogergenoemde sancties, gelijkgeschakeld. Met respect voor de rechten van de verdediging wordt bepaald hoe sancties opgelegd kunnen worden. Er wordt eveneens bepaald hoe hiertegen beroep kan worden aangetekend.

Verder worden nu ook de inbreuken op een eenvoudige manier vastgesteld. Elke inbreuk wordt vastgesteld door middel van een proces-verbaal, dat gelijke bewijskracht heeft en dat binnen eenzelfde termijn en op een gelijkaardige manier ter kennis moet worden gebracht van de overtreder, in voorkomend geval de eigenaar, Toerisme Vlaanderen en de burgemeester van de gemeente waar de exploitatie ligt.

Het pv geldt tot bewijs van het tegendeel. De pv's moeten op straffe van verval van deze bijzondere bewijskracht binnen dezelfde termijn, op dezelfde wijze en aan dezelfde personen worden bezorgd.

Momenteel bereidt het departement Internationaal Vlaanderen het koepeldecreet betreffende de toeristische logies voor. Dit decreet zal een uniform vergunnings- en handavingsbeleid voor de hele sector van de niet-sociale toeristische logies omvatten. Ondanks deze werkzaamheden rond dit koepeldecreet, is het volgens de minister echter aangewezen om de handhaving van de vigerende regelgeving voor de logiesverstrekkende bedrijven, terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en de verenigingen en verblijven in het kader van 'Toerisme voor Allen' nu

al op een efficiënte wijze te verzekeren. De Vlaamse overheid wil flagrante overtredingen immers efficiënt aanpakken. De overheid wil daarmee een halt toeroepen aan de oneerlijke concurrentie. Dit zal leiden tot een kwalitatieve opwaardering van de drie betreffende sectoren. De overheid wil met andere woorden zo snel als mogelijk over de geschikte beleidsinstrumenten beschikken.

4. Raadpleging van de sector

De minister wijst er nadrukkelijk op dat de sectoren een gunstig advies verleend hebben bij dit voorontwerp van decreet. Het technisch comité van de logiesverstrekkende bedrijven gaf op 23 mei 2006 een gunstig advies. Het technisch comité van de openluchtrecreatieve bedrijven adviseerde op 27 juni 2006 eveneens gunstig.

5. Budgettaire implicaties

De budgettaire repercussies van dit ontwerp van decreet en zijn uitvoeringsbesluiten zijn – via bijkomende middelen – vervat in de ontwerpbegroting 2007 van Toerisme Vlaanderen. Er dient daarbij overigens ook gewezen te worden op het feit dat de administratieve boetes in kwestie, de inkomsten voor de Vlaamse Gemeenschap zullen doen stijgen. De minister geeft dienaangaande nog mee dat dit evident terwijze niet de hoofdbedoeling van dit ontwerp van decreet is. Zulks is louter een accessoir gevolg van betere handhaving van de regels.

II. BESPREKING

1. Vragen en opmerkingen van de leden

1.1. Tussenkomst van de heer Stefaan Sintobin

De heer Stefaan Sintobin stelt reeds bij de aanvang van zijn betoog dat het Vlaams Belang dit ontwerp van decreet mee zal goedkeuren. De opzet ervan is duidelijk: strafrechtelijke sancties vervangen door administratieve sancties, onvergunde exploitaties stop kunnen zetten en de uiteenlopende sectorale regels stroomlijnen. De tot nog toe opgestelde processen-verbaal hebben inderdaad maar in een beperkt aantal gevallen aanleiding gegeven tot vervolging, waardoor

een aantal toeristische exploitaties illegaal in stand werden gehouden. Het kwaliteitsbeleid wordt zo ondermijnd en de concurrentie vervalst.

Het aangekondigde koepeldecreet voor alle toeristische logies zal een uniform vergunnings- en handhavingsbeleid invoeren. Net zoals de SERV – die dit punt aanraakt in zijn, overigens relatief summiere, advies – wenst de spreker te vernemen waarom dan niet alles meteen in dit ene koepeldecreet wordt geregeld. De daarvoor door de minister in zijn uiteenzetting aangehaalde motivering, overtuigt niet iedereen. Heeft de voorbereiding van het koepeldecreet misschien vertraging opgelopen? En wat zijn dan de eventuele knelpunten?

Voorts wil de spreker weten waarom met sommige adviezen van de Raad van State wel rekening is gehouden en met andere niet. Kan de minister deze selectiviteit wat nader duiden?

De spreker veronderstelt dat de 34 processen-verbaal die nog onderzocht worden, nu wel geseponneerd zullen worden. De controles door Toerisme Vlaanderen worden naar verluidt volgens een driejaarlijkse cyclus uitgevoerd. Exploitanten die dus al enkele jaren op illegale wijze werken, doen andere bonafide exploitanten oneerlijke concurrentie aan. Is het de bedoeling de exploitanten in kwestie opnieuw te controleren op basis van dit decreet?

1.2. Tussenkoms van mevrouw Mlet Smet

Mevrouw Mlet Smet heeft, tijdens haar ambtsperiode als federaal minister van Arbeid, administratieve geldboetes ingevoerd in die beleidssector. Er werd ter zake echter wel nog steeds een onderscheid gemaakt tussen zware en minder zware delicten. Zware delicten werden door het gerecht beoordeeld. Bij minder zware delicten werd een geldboete opgelegd. In dit ontwerp van decreet wordt geen dergelijk onderscheid gemaakt. Is onderzocht in welke mate een onderscheid gemaakt moet worden tussen zware en minder zware overtredingen? Of wordt een opeenvolging van lichte overtredingen automatisch als een zware overtreding beschouwd?

Mevrouw Smet wijst er verder nog op dat ondanks de genoemde overstap op administratieve geldboetes, het handhavingsbeleid binnen het departement Arbeid niet wezenlijk verbeterd is. De administratie is immers gewoonweg niet sterk genoeg om admi-

nistratieve geldboetes effectief op te leggen. Daarnaast gaat iedereen in beroep bij de rechtbank van eerste aanleg, aangezien het beroep opschortend werkt, en men er van uit gaat dat het dossier daar sowieso lange tijd zal blijven liggen. Is onderzocht of de Vlaamse administratie deze taak wel degelijk aan kan en er voldoende voor uitgerust is? Zal de hoogte van de boete er niet toe leiden dat men automatisch beroep aantekent?

1.3. Tussenkoms van mevrouw Stern Demeulenaere

Mevrouw Stern Demeulenaere stelt dat dit ontwerp van decreet past in het regeerakkoord. Ze feliciteert de minister omdat het ontwerp is ingediend conform de timing opgenomen in de beleidsbrief. De spreker vindt het positief dat straffen vervangen worden door administratieve boetes. Net zoals overigens ook de stroomlijning van het handhavingsbeleid binnen de drie sectoren een goede zaak is.

De spreker is het niet eens met de manier waarop de heer Sintobin het SERV-advies interpreteert. De SERV schrijft: “We stellen vast dat de motivering om voorafgaand aan de opmaak van dit koepeldecreet toch al een nieuw handhavingsdecreet op te maken, niet expliciet is toegelicht.”. Volgens de spreker wilde de SERV gewoon eerst het koepeldecreet laten behandelen en dan pas het handhavingsdecreet.

In de memorie van toelichting staat dat dit ontwerp van decreet maximaal zal worden opgenomen in het koepeldecreet. De spreker vraagt wat precies bedoeld wordt met ‘maximaal’? Zijn er belemmeringen om het volledig te integreren? Afsluitend vraagt de spreker of de voorziene timing voor het koepeldecreet nog gehaald zal worden.

1.4. Tussenkoms van mevrouw Trees Merckx-Van Goey

Mevrouw Trees Merckx-Van Goey poneert dat ook wanneer derden betrokken zijn bij het toeristisch beleid, kwaliteit voorop moet blijven staan. Kwaliteit veronderstelt regels die voor iedereen op dezelfde manier gelden. De handhaving van deze regels moet worden verbeterd.

De vorige bevoegde minister is geregeld ondervraagd over een beter en sluitend beleid ten aanzien van campings. Een overheid die alleen maar pv’s kan opstel-

len bij manifeste overtredingen is niet geloofwaardig. De vorige minister antwoordde steeds dat hij er bij het College van Procureurs-Generaal geregeld, maar zonder veel succes, op aandrang op te treden bij vastgestelde overtredingen.

Ondanks het feit dat hier duidelijk gekozen wordt voor administratieve geldboetes, pleit de spreekster voor blijvende goede banden met Justitie. Overtredingen tegen een van de decreten houden vaak immers ook valsheid in geschrifte, manipulatie of fraude, met andere woorden gemeenrechtelijke misdrijven, in. De spreekster is van oordeel dat niet alleen gestreefd moet worden naar gelijklopende administratieve boetes voor inbreuken op de drie decreten. Men moet ook nadenken over een protocol met Justitie of enkel met de Procureurs-Generaal bevoegd voor de ressorten van de Vlaamse Hoven van Beroep.

Vervolgens gaat de spreekster in op het advies van de Raad van State. Er is volgens haar al geruime tijd onenigheid over de vraag of Toerisme een gemeenschaps- dan wel een gewestbevoegdheid is. In zijn advies zegt de Raad van State dat het beide is. Wat daarover wordt gezegd in de memorie van toelichting overtuigt haar niet. Zelfs al gaat het niet om het vastleggen van vestigingsvoorwaarden, toch zijn er implicaties verbonden aan de stopzetting van een exploitatie. De spreekster vraagt waarom men ervoor geopteerd heeft om hier toch niet ook te gewagen van een gewestaangelegenheid?

De Raad van State is volgens de spreekster terecht van oordeel dat de hoorplicht beter uitgewerkt moet worden. Administratieve boetes zijn immers ook straffen. De rechten van de verdediging zijn dus wel degelijk belangrijk.

Administratieve geldboetes laten opleggen door Toerisme Vlaanderen is volgens de Raad van State een administratieve rechtshandeling. De memorie van toelichting is volgens de spreekster op dit punt te beperkt. Ze vraagt de minister uitdrukkelijk te verantwoorden waarom niet naar de gewone rechtbank gestapt zal worden. Toerisme Vlaanderen kan dan een partij zijn bij de gewone rechtbank. In het huidige systeem waakt het Openbaar Ministerie over het algemeen belang en de gelijke toepassing van regelgeving. Hoe ziet de minister dat in de toekomst precies? Hoe zal dat in de praktijk verlopen? De spreekster verwijst in dit opzicht opnieuw naar het belang van goede contacten met Justitie en een protocol.

Het is uitzonderlijk dat een proces-verbaal meer inhoudt dan een inlichting. In dit ontwerp van

decreet krijgt het pv de waarde van bewijs tot het tegendeel bewezen is. Wanneer het enkel over feiten en getallen gaat, is dat volgens de spreekster een evidente vereenvoudiging van de procedure. Het blijft niettemin belangrijk om te weten waarom het pv als een volwaardig bewijs beschouwd wordt tot het tegendeel is aangetoond. Interpretaties zijn immers subjectief. Bovendien verliest het pv zijn bijzondere bewijskracht als het niet binnen de 15 kalenderdagen wordt bezorgd. De spreekster vraagt om in de memorie van toelichting voor een eenduidige toelichting te zorgen over de waarde van het proces-verbaal.

Wat houdt de verplichte ingebrekestelling voorafgaand aan de stopzetting precies in? Wat is de werkwijze? Betekent dat geen tijdverlies? Is het niet beter de uitbater te horen en hem op dat moment de mededeling te doen?

1.5. Tussenkoms van de heer Jan Loones

De heer Jan Loones verklaart dat hij het ontwerp met overtuiging zal steunen. Alleen al vanuit louter principieel oogpunt is het beter om van dat soort overtredingen een burgerlijke zaak of een administratieve zaak met administratieve geldboetes te maken, dan ze nog strafrechtelijk te beteugelen. Dat laatste is totaal voorbijgestreefd. In tegenstelling tot de aspecten die te maken hebben met de sociale wetgeving, waarnaar mevrouw Smet even gerefereerd heeft, is het hier een kwestie van vergunningen.

De Vlaamse overheid zal op die manier inderdaad meer vat hebben op de zaak. Nu is Vlaanderen afhankelijk van het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Dat is desastreus gebleken. Er was immers zo goed als geen vervolging.

De sluiting van een exploitatie is dan weer van een heel andere orde dan een administratieve geldboete. Daartegen kan de uitbater in beroep gaan en dat beroep werkt opschortend. In de memorie van toelichting waarschuwt de minister voor een rechterpartijsituatie. De minister zegt dat de procedure zo georganiseerd moet worden dat de drie instanties, dat wil zeggen de vergunningverlenende, de boeteopleggende en de inspecterende overheid, gescheiden zijn. De SERV vraagt daarover in zijn advies verdere verduidelijking. De heer Loones acht de zorg hiervoor gewettigd. Het gaat om een relatief kleine administratie en een beperkt aantal uitbaters. De hotelsector is klein. Elk misbruik, of zelfs de schijn ervan, moet worden vermeden. Het is niet duidelijk of de proce-

dure in kortgeding tegen een stopzetting van, onder meer een hotel, opschortend werkt. Kan de minister op dit punt meer duidelijkheid verschaffen?

Het blijft natuurlijk een feit dat ‘the proof of the pudding is in the eating’. Uit de praktijk zal moeten blijken of de nieuwe regeling al dan niet goed werkt. In de vorige regeerperiode waren er tal van interpellaties omdat campings, die geen vergunning hadden en zware stedenbouwkundige overtredingen begaan hadden, niet konden worden gesloten. Na vele jaren is dat toch gelukt, maar dan eigenlijk nog grotendeels omdat er steeds meer praktische belemmeringen voor een commerciële uitbating opdoken. Hopelijk leidt het voorliggende ontwerp tot een betere handhaving.

1.6. Tussenkoms van mevrouw Sabine Poleyn

Mevrouw Sabine Poleyn verwijst naar de passage waarin staat dat een proces-verbaal bewijskracht heeft tot het tegendeel bewezen is. De bewijslast wordt dus omgekeerd. Wat zijn de motieven daarvoor?

1.7. Tussenkoms van de heer Johan Verstreken

De heer Johan Verstreken wenst van de minister te vernemen of de nieuwe regeling al zal gelden in het komende toeristische seizoen. Het is de bedoeling om beter op te kunnen treden tegen illegale exploitatie van logiesverstrekkende bedrijven en terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven. Het ontwerp introduceert administratieve boetes. In principe kan een en ander dus behoorlijk snel operationeel zijn.

Dienaangaande had de heer Verstreken ook graag vernomen wanneer de Vlaamse Regering het koepeldecreet logiesverstrekking zal behandelen. Is er daarover reeds advies gevraagd aan de Inspectie van Financiën. Wanneer voorziet de minister het koepeldecreet in te dienen bij het parlement?

2. Antwoorden van de minister

Minister Geert Bourgois wenst eerst en vooral de commissieleden te danken voor hun brede steun voor de nieuwe aanpak. De tussenkomsten waren zonder uitzondering bijzonder constructief.

Daarna gaat de minister in op de door diverse sprekers geformuleerde vragen over het koepeldecreet

logiesverstrekking en de eventuele interrelatie van het voorliggende ontwerp daarmee. De Inspectie van Financiën buigt zich momenteel over het koepeldecreet betreffende het toeristische logies. De minister verwacht dan ook dat het nog voor het reces besproken zal worden door de Vlaamse Regering. Er zijn echter ook nog uitvoeringsbesluiten nodig. De finale modernisering van de handhaving zou dus zeker nog een jaar in beslag kunnen nemen.

Het koepeldecreet is een goed werkstuk waar heel wat overleg aan vooraf gegaan is, laatst nog met de technische comités. Wegens de veelheid van toeristische vormen was het overleg met de sector niet gemakkelijk. Als het koepeldecreet goedgekeurd is, zullen de bepalingen van dit handhavingsdecreet daarin opgenomen worden. De enige uitzondering is de sociaal-toeristische sector waar er geen vergunningen maar alleen erkenningen zijn. Het handhavingsdecreet zal dan nog gelden voor die sector. Een snellere invoering van dit handhavingsdecreet is verantwoord omdat het gebrek eraan velen een doorn in het oog is.

De minister behandelt vervolgens de opmerkingen met betrekking tot het advies van de Raad van State. Na goedkeuring van het ontwerp – t.t.z. tien dagen na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad – zullen de nieuwe bepalingen onmiddellijk van toepassing zijn. De zaken die momenteel nog bij de parketten in behandeling zijn, zullen voor administratieve opvolging verwezen worden naar Toerisme Vlaanderen. Toerisme Vlaanderen kan dus maatregelen nemen volgens de nieuwe procedure. De onmiddellijke inwerkingtreding impliceert dus zeker geen straffeloosheid ten aanzien van de lopende dossiers.

De controle op dit alles wordt toevertrouwd aan Toerisme Vlaanderen. Het is aan die organisatie om zich daarvoor adequaat te organiseren. De minister zal daarover ook de nodige bepalingen opnemen in de beheersovereenkomst. Toerisme Vlaanderen zal met een zekere regelmaat controles organiseren, maar zal ook optreden na klachten of ambtshalve. In de meerjarenbegroting krijgt Toerisme Vlaanderen daar meer middelen voor. Toerisme Vlaanderen moet zelf voor voldoende mankracht zorgen. Ook dat wordt opgenomen in de beheersovereenkomst.

De minister wijst er verder op dat strafrechtelijke vervolging van alle gemeenrechtelijke misdrijven vanzelfsprekend nog steeds mogelijk blijft. Hetzelfde geldt trouwens voor het decreet op de reisbureaus. Als er bijvoorbeeld oplichting of valsheid in geschrifte vast-

gesteld wordt, blijft strafrechtelijke vervolging mogelijk. Het kan ook gaan om inbreuken op vlak van volksgezondheid en bouwdelicten. De ambtenaren van Toerisme Vlaanderen zullen dergelijke misdrijven natuurlijk ook rapporteren aan de bevoegde instanties. Het ontwerp is dus in geen geval een vrijbrief voor andere misdrijven die buiten het toepassingsveld ervan vallen.

De Raad van State vraagt een motivering waarom de rechtbank van eerste aanleg gekozen wordt als beroepsinstantie. De minister herhaalt zijn motieven. Vooreerst opteert hij voor volheid van rechtsmacht. Een van de nadelen van een zaak hangende bij de Raad van State is dat er tot zeven jaar kan worden geprocedeerd zonder dat het over het recht ten gronde gaat, maar bijvoorbeeld enkel over de vernietiging van een administratieve rechtshandeling. Daarna moet er nog over burgerlijke rechten geprocedeerd worden. De rechter in eerste aanleg kan niet alleen een beslissing van de administratie vernietigen of schorsen maar ook ten gronde een maatregel nemen. De minister verwijst ter zake ook naar de mogelijkheid om puntsgewijze, in bepaalde specifiek gedefinieerde individuele gevallen, bevoegdheden toe te wijzen aan de gemeenrechtelijke rechtbanken.

De voorganger van de minister overlegde inderdaad met Justitie. Minister Bourgeois kan echter alleen maar vaststellen dat dit gegeven voor het parket geen vervolgingsprioriteit is. In zekere zin is dat gegeven zelfs begrijpelijk. Het federale vervolgingsbeleid heeft immers reeds bijzonder veel prioriteiten. Het gevolg van een en ander is echter wel dat er geen effectieve bestraffing is. Daarom kiest Vlaanderen nu voor dit nieuwe systeem.

De rechten van de verdediging liggen de minister vanzelfsprekend nauw aan het hart. Het is echter wel eigenaardig dat de Raad van State bij het voorliggende ontwerp wel een opmerking formuleert, daar waar hij dit niet gedaan heeft bij het reisbureaudecreet dat een identieke bepaling bevat. Ook daar wordt de hoorplicht uitgewerkt in de besluiten. Zelfs voor de Raad van State staan niet alle procedurebesluiten in de wet. De minister kan de commissieleden in elk geval verzekeren dat hij dit gegeven afdoende zal regelen en de rechten van de verdediging voldoende zal waarborgen. Hij zal dus wel degelijk rekening houden met de opmerking. In een rechtsstaat moet iedereen zich behoorlijk kunnen verdedigen. Een overheid mag haar rechtssubjecten niet straffen met of door het opzijschuiven van fundamentele rechten en vrijheden.

Ook in het reisbureaudecreet is gekozen voor deze bewijswaarde van het proces-verbaal. De Raad van State wil een motivatie. Bij dit soort overtredingen zijn er vaak nauwelijks andere bewijzen dan de vaststelling van de ambtenaren die er ter plekke gaan. Zij beschrijven de toestand. Hier is er vaak alleen het proces-verbaal van. In andere gemeenrechtelijke misdrijven zijn er vaak getuigen, documenten of andere bewijzen. Hier is er vaak alleen het proces-verbaal van vaststelling van de ambtenaren die ter plekke gaan. Zij beschrijven de toestand. De bijzondere bewijswaarde vervalt als Toerisme Vlaanderen niet optreedt en niet binnen 15 dagen de vaststellingen betekent aan de uitbater.

Stopzetting is de ultieme straf, die er enkel kan komen als iemand exploiteert zonder vergunning. Ofwel heeft die persoon te kwader trouw de exploitatie opgezet zonder enige vergunning, ofwel is er al een hele procedure geweest die geleid heeft tot een intrekking, maar de persoon zet desondanks de exploitatie verder. In die gevallen is stopzetting van een exploitatie dus zeker niet onredelijk. Bovendien is er sprake van een verplichte voorafgaande ingebrekestelling en dient de minister, nadat hij de betrokkene heeft gehoord, de beslissing te bekrachtigen. Daarna kan de betrokkene desgevallend nog steeds naar de rechtbank van eerste aanleg stappen. Dit beroep werkt niet opschortend. Als een dergelijke vordering tot opheffing van de maatregel de sluiting zou opschorten, zou dat de effectiviteit van de maatregel schaden. De betrokkene heeft immers getuigd van manifeste onwil.

3. Aanvullende tussenkomsten van de leden en slotrepleken van de minister

3.1. Aanvullende tussenkomst van mevrouw Trees Merckx-Van Goey

Mevrouw Trees Merckx-Van Goey heeft begrepen dat het ontwerp tien dagen na de publicatie in het Belgische Staatsblad in werking zal treden. Op dat moment kunnen er administratieve geldboetes opgelegd worden. Toerisme Vlaanderen heeft maar een termijn van zes maanden om een administratieve geldboete op te leggen en die termijn begint vanaf de dag van ontvangst van het proces-verbaal. Als de vaststellingen dateren van langer dan zes maanden voor de inwerkingtreding, zullen de overtredingen dus opnieuw moeten worden vastgesteld. Anders is het

onmogelijk om in die specifieke gevallen een administratieve geldboete op te leggen. Zal de minister in functie van de belangrijkheid van de anders in de feiten geseponeerde dossiers, eventueel door gebruik te maken van een soort ministerieel injunctierecht, aan Toerisme Vlaanderen de opdracht geven om al die plaatsen opnieuw te bezoeken en te controleren? Het zou goed zijn als de minister tijdens de besprekingen hierover duidelijkheid verschaft. Misschien is er een overgangsbepaling nodig. Een juridisch vacuüm moet ten allen prijze vermeden worden.

3.2. *Replik van minister Geert Bourgeois*

Minister Geert Bourgeois zegt toe om over deze kwestie een nota te bezorgen aan de commissie, die dan als bijlage bij het verslag gevoegd kan worden. In elk geval treden de in het decreet voorziene procedures en bevoegdheidsregels onmiddellijk in werking. Bij de beoordeling moet ook de rechter rekening houden met twee momenten: enerzijds het ogenblik waarop de feiten gepleegd worden en anderzijds het ogenblik van de bestraffing. Vanaf de inwerkingtreding van het decreet zal de techniek van de strafsancie niet meer van toepassing zijn. De minister herhaalt dat hij de correcte werkwijze met betrekking tot de termijn van zes maanden zal laten onderzoeken en hierover een nota aan het parlement zal bezorgen, uiteraard rekening houdende met de geschetste principes.

3.3. *Aanyullende tussenkomst van mevrouw Anne Marie Hoebeke*

Mevrouw Anne Marie Hoebeke vraagt of de zes maanden in kwestie al dan niet een vervalttermijn zijn. Als dat niet het geval is, zou in het decreet kunnen staan dat bij de inwerkingtreding van de wet de termijn van zes maanden pas begint te lopen voor de zaken waarover al een proces-verbaal gemaakt is.

3.4. *Replik van minister Geert Bourgeois*

Minister Geert Bourgeois zal ook dit punt laten onderzoeken. De onderzoeksresultaten zullen mee verwerkt worden in de juridische nota die aan het parlement zal worden bezorgd. In artikel 2 staat in ieder geval niet op straffe van verval.

III. STEMMINGEN

1. Artikelsgewijze stemming

Artikel 1

Er worden geen verdere opmerkingen geformuleerd bij dit artikel.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimititeit van 12 stemmen.

Artikel 2

Er worden geen opmerkingen geformuleerd bij dit artikel.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimititeit van 12 stemmen.

Artikel 3

Er worden geen opmerkingen geformuleerd bij dit artikel.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimititeit van 12 stemmen.

Artikel 4

Er worden bij dit artikel geen opmerkingen geformuleerd.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimititeit van 12 stemmen.

Artikel 5

Ook bij dit artikel worden geen verdere opmerkingen geformuleerd.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimititeit van 12 stemmen.

Artikel 6

Bij dit artikel worden geen opmerkingen geformuleerd.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimité van 12 stemmen.

Artikel 7

Bij dit artikel worden geen opmerkingen geformuleerd.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimité van 12 stemmen.

Artikel 8

Bij dit artikel worden geen opmerkingen geformuleerd.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimité van 12 stemmen.

Artikel 9

Ook bij dit artikel, worden geen verdere opmerkingen geformuleerd.

Ter stemming gelegd, wordt het artikel aangenomen bij unanimité van 12 stemmen.

2. Stemming over het geheel

In zijn geheel ter stemming gelegd, wordt het ontwerp van decreet tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiesector tenslotte eveneens aangenomen bij unanimité van 12 stemmen.

De commissie beslist daarna ook unaniem dat er geen reflectietijd en reflectienota's zullen zijn.

De verslaggever,

De voorzitter,

Stern
DEMEULENAERE

Karim
VAN OVERMEIRE

BIJLAGE

NOTA	Vlaamse regering Kabinet van de Vlaamse Minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme Emile Jacqmainlaan 20, 7^{de} verdieping – 1000 BRUSSEL Tel.: (02) 552 70 00 – Fax: (02) 552 70 01
Datum:	27 juni 2007
Betreft:	Overgangsrecht handhavingsdecreet

Overeenkomstig het voorliggend ontwerp van decreet worden inbreuken op het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven, het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘Toerisme voor Allen’ (hierna ‘de huidige decreten’), voortaan bestraft door Toerisme Vlaanderen met administratieve geldboetes van 250 euro tot 25.000 euro.

Beroep tegen de beslissingen van Toerisme Vlaanderen is enkel mogelijk bij de rechtbank van eerste aanleg.

Onder de huidige decreten waren eerst de correctionele rechtbanken, en in beroep de hoven van beroep bevoegd voor het opleggen van een geldboete.

De inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp zal dus inhouden dat zowel de aard van de straffen als de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken wat betreft inbreuken tegen de huidige decreten, drastisch wordt gewijzigd.

Wat zal gebeuren met de inbreuken op de huidige decreten die op het moment van inwerkingtreding van het decreet nog in behandeling zijn door het parket of de rechtbank, wordt bepaald door artikel 3 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 2 van het Strafwetboek.

Welke rechtbank bevoegd is, wordt geregeld door artikel 3 Ger. W., dat het volgende bepaalt:

De wetten op de rechterlijke organisatie, de bevoegdheid en de rechtspleging zijn van toepassing op de hangende rechtsgedingen, zonder dat die worden onttrokken aan de instantie van het gerecht waarvoor zij op geldige wijze aanhangig zijn, en behoudens de uitzonderingen bij de wet bepaald.

De notie “hangend rechtsgeding” moet aldus worden begrepen dat het geding een aanvang neemt met de inleiding van de eis en eindigt met de over deze eis, in die aanleg gewezen beslissing (Cass. 10 februari 1972, Arr. Cass. 536).

Hiermee wordt uiting gegeven aan het principe van de onmiddellijke werking van bevoegdheids- en procedurewetten, met dien verstande dat dit niet tot gevolg kan hebben dat een procedure die voor de inwerkingtreding ervan op geldige wijze aanhangig werd gemaakt voor een rechter die op dat ogenblik bevoegd was om van de zaak kennis te nemen, na de inwerkingtreding van de wet waarbij hem deze bevoegdheid werd ontnomen, aan hem onttrokken zou worden (Cass. 10 februari 1972, Arr. Cass. 1972, 536).

Inbreuken die op het ogenblik van inwerkingtreding van het decreet, door het parket nog niet waren ingeleid voor de strafrechter, vallen dus buiten de bevoegdheid van de correctionele rechtbank, en kunnen enkel bij Toerisme Vlaanderen aanhangig gemaakt worden, terwijl reeds ingeleide zaken, ook na de inwerkingtreding van het decreet, aanhangig blijven bij de correctionele rechtbank.

Welke straf de bevoegde instantie kan opleggen, wordt beheerst door de algemene beginselen die de werking van de strafwet in de tijd beheersen, zoals geregeld in artikel 2 Sw.

Geen misdrijf kan worden gestraft met straffen die bij de wet niet waren gesteld voordat het misdrijf werd gepleegd

(beginsel van de niet-retroactiviteit van de (strengere) strafwet).

Indien de straf, ten tijde van het vonnis bepaald, verschilt van die welke ten tijde van het misdrijf was bepaald, wordt de minst zware straf toegepast

(beginsel van de retroactiviteit van de mildere strafwet).

Hieruit kan de regel van de *lex temporis delicti* worden afgeleid: om te weten of een gedraging al dan niet strafbaar is en met welke straffen, moet men zich plaatsen op het ogenblik waarop de gedraging plaatsvond. Bestond er op dat ogenblik geen bindende strafbepaling, dan is de gedraging niet strafbaar. Bestond er wel een bindende strafbepaling, dan is deze in principe toepasselijk tenzij ondertussen een mildere wet in werking is getreden (Cass. 26 januari 1988, Arr. Cass. 1978-88, 654). Algemeen wordt aangenomen dat dit beginsel niet enkel geldt voor de zwaarte van de straffen, maar ook wanneer het strafbaar karakter aan een als misdrijf omschreven gedraging wordt ontnomen.

In casu dient vastgesteld te worden dat het nieuwe decreet de oude geldboeten, op te leggen door de hoven en rechtbanken, vervangt door administratieve geldboeten, op te leggen door Toerisme Vlaanderen.

Administratieve sancties kunnen omschreven worden als door of krachtens de wet vastgestelde maatregelen die door een administratieve overheid getroffen worden (dus niet door de strafrechter) om de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 1999, 9).

En ook al mochten deze administratieve geldboetes in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens als strafrechtelijk moeten worden beschouwd, waardoor aan de algemene beginselen van het strafrecht moet worden voldaan (zoals het verbod van terugwerkende kracht, het beginsel non bis in idem, ...), dan nog heeft dit niet tot gevolg dat die boete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn (zie Arbitragehof nr. 18/95, 2 maart 1995, B.S. 11 mei 1995).

Het vervangen van strafsancities door administratieve sancties betekent dus de iure een afschaffing van de strafsancities.

De opheffing van deze strafwet sluit iedere daad van vervolging uit. Indien de zaak nog niet aanhangig werd gemaakt, zal ze worden geseponeerd of, indien er reeds een gerechtelijk onderzoek gevorderd was, zullen de onderzoeksgerechten dienen te verklaren dat er geen aanleiding is tot vervolging.

Indien de zaak reeds bij het vonnisgerecht aanhangig was gemaakt, zelfs in graad van beroep, dan zal het gerecht tot ontslag van rechtsvervolging dienen te beslissen.

Dit betekent echter niet dat eerder vastgestelde inbreuken niet bestraft kunnen worden. Deze eerder gepleegde feiten zijn immers nog steeds strafbaar, zij het niet langer als misdrijf, en gelet op de onmiddellijke toepassing van bevoegdheids- en procedurewetten, is **Toerisme Vlaanderen vanaf de inwerkingtreding van het decreet bevoegd om iedere overtreding te bestraffen met een administratieve geldboete, ongeacht het feit of deze inbreuk voor of na de inwerkingtreding van het decreet werd gepleegd.**

Dit houdt geen schending in van het niet-retroactiviteitsbeginsel, daar het decreet geen wijziging inhoudt van de strafbare feiten, maar enkel van de straf zelf.

Wanneer het ten laste gelegde feit gepleegd werd onder de gelding van een vroegere wet en ten tijde van de uitspraak een nieuwe wet de misdrijfomschrijving van dat feit en de straffen heeft gewijzigd, mag de rechter die het feit bewezen verklaart, slechts een straf uitspreken met toepassing van de nieuwe wet welke minder zware straffen bepaalt, na te hebben vastgesteld dat het ten laste gelegde feit op het ogenblik van de uitspraak nog strafbaar is volgens de nieuwe wet (Cass. 26 oktober 1982, Arr. Cass., 1982-83, 297).

Er is geen sprake van terugwerking wanneer een nieuwe strafwet een feit dat reeds strafbaar was onder de opgeheven wet, onder dezelfde voorwaarden als die van de opgeheven wet strafbaar stelt. Aangezien de nieuwe wet dan nog steeds hetzelfde feit bestraft, is er geen bezwaar de veroordeling uit te spreken onder de nieuwe omschrijving ervan (Cass. 9 januari 1985, Arr. 1984-85, 612).

De straf die Toerisme Vlaanderen kan opleggen voor deze inbreuken die dateren van voor de inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp, is dezelfde als degene die Toerisme Vlaanderen kan opleggen voor nieuwe inbreuken. Gelet op het opheffen van de strafsancities, houdt het principe van de toepassing van de mildere strafwet immers in dat er geen strafrechtelijke sanctie meer kan worden opgelegd, en Toerisme Vlaanderen enkel de nieuwe wet kan toepassen, die voorziet in een administratieve boete van 250 euro tot 25.000 euro.

Voor de bestraffing van inbreuken die voor de inwerkingtreding van het ontwerp werden vastgesteld, geldt de door het ontwerp ingevoerde zes maanden termijn niet, gezien deze **termijn** enkel betrekking heeft op inbreuken die werden vastgesteld door een proces-verbaal dat geldt tot bewijs van het tegendeel, wat niet geldt voor de processen-verbaal opgesteld onder de huidige decreten. Volgens het Hof van Cassatie is het immers de wet van kracht op het ogenblik van de vaststelling die de wijze bepaalt waarop inbreuken dienen te worden vastgesteld (Cass. 16 juni 1975, Arr. Cass. 1975, 1096).

Gelet op de afwezigheid van een specifieke termijn voor bestraffing van inbreuken die voor de inwerkingtreding van het decreet werden vastgesteld, geldt enkel de redelijke termijn vereiste. Dit betekent dat het opleggen van de administratieve geldboete moet plaatsvinden binnen een redelijke termijn na de vaststelling van de inbreuk.

Een eerder vastgestelde voortdurende inbreuk, die opnieuw wordt vastgesteld na de inwerkingtreding van het decreet, en dus door middel van een proces-verbaal dat geldt tot bewijze van het tegendeel, dient bestraft te worden binnen zes maanden na de dag van ontvangst van het laatste proces-verbaal door Toerisme Vlaanderen.