

Rolnummer : 29
Arrest nr. 36 van 10 juni 1987

In zake : het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 1985 houdende het statuut van de reisbureaus, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit :

de voorzitters J. DELVA en E. GUTT,
de rechters I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS, M. MELCHIOR en H. BOEL,

bijgestaan door de griffier L. POTOMS,

onder voorzitterschap van voorzitter J. DELVA,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 15 januari 1986, ondertekend door de Eerste Minister, bij ter post aangetekende brief dezelfde dag aan het Hof verzonden, is beroep ingesteld tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 1985 houdende het statuut van de reisbureaus, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 16 mei 1985.

Een tweede verzoekschrift met hetzelfde onderwerp, gedateerd op 7 februari 1986, ondertekend door de Eerste Minister namens de Ministerraad, is bij ter post aangetekende brief op 10 februari 1986 aan het Hof toegezonden.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 16 januari 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen overeenkomstig de artikelen 46, § 1, 48 en 49, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 februari 1986.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1, en 113, van de organieke wet van 28 juni 1983 zijn de kennisgevingen van het beroep gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 27 februari 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 28 februari en 3 maart 1986.

De Vlaamse Executieve heeft een memorie ingediend op 28 maart 1986.

Bij beschikkingen van 18 juni 1986 en 6 januari 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest

dient te worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 15 januari en 15 juli 1987.

De Ministerraad en de Vlaamse Executieve hebben respectievelijk op 2 juni en 8 juli 1986 een conclusie neergelegd ter griffie van het Hof.

Bij beschikking van 20 november 1986 heeft voorzitter DELVA de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 10 december 1986 heeft het Hof beslist dat de zaak in staat is en de dag van de terechtzitting bepaald op 6 januari 1987.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de datum van de terechtzitting zijn hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 11 december 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 12 en 15 december 1986.

Ter terechtzitting van 6 januari 1987 :

- zijn verschenen :

Mr. R. WIJFFELS, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

Mr. B. MAES, advocaat bij de balie te Brussel, loco Mr. R. BUTZLER, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, 1040 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers F. DEBAEDTS en D. ANDRE verslag uitgebracht;
- zijn Mr. WIJFFELS en Mr. MAES gehoord in hun pleidooien
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Arbitragehof.

III. IN RECHTE

1. Onderwerp van het decreet

Artikel 2, § 1, van het decreet bepaalt dat niemand een werkzaamheid mag uitoefenen die erin bestaat reizen of verblijven tegen een vaste som, onder meer logies inbegrepen, te organiseren, te verkopen of te bemiddelen, zelfs niet als tussenpersoon, zodanige reizen of verblijven, vervoerbiljetten, logies- of maaltijdbons te verkopen, tenzij hij dat doet als hoofdbezigheld, geregeld en met een vergunning.

Dat artikel bepaalt in § 2 een aantal uitzonderingen op de vereiste dat de voormelde werkzaamheden als hoofdbezigheld en geregeld dienen te geschieden.

Artikel 3 handelt over de medewerkers aan bedoelde werkzaamheden, artikel 4 over de titel van

reisagent of reisbureau.

Artikel 5 bepaalt dat de vergunning wordt verleend, geweigerd, geschorst of ingetrokken door het Vlaamse Commissariaat-generaal voor Toerisme onder de voorwaarden en volgens de procedure vastgesteld door de Vlaamse Executieve.

Artikel 6 bepaalt de voorwaarden die kunnen worden gesteld voor het verlenen van de vergunning.

Het kan eerst gaan om voorwaarden betreffende de aanvrager of de met het dagelijks beheer van een reisbureau of van een bijhuis ervan belaste persoon, meer bepaald om voorwaarden inzake leeftijd en nationaliteit en om andere voorwaarden vastgesteld door de Vlaamse Executieve op voorstel van de Vlaamse Adviesraad voor toerisme, na advies van het Technisch Comité van de Reisbureaus.

Vervolgens kan het gaan om voorwaarden die de instelling betreffen.

Het betreft hier voorwaarden in verband met de financiële mogelijkheden, voorwaarden in verband met de bedragen, de aard en de wijze van het stellen van een borgtocht tot zekerheidsstelling van de beroepsverbintenissen en tenslotte voorwaarden i.v.m. de technische uitrusting.

Tot slot kan het verlenen van een vergunning afhankelijk worden gesteld van het leveren van het bewijs dat is voldaan aan de verzekeringsplicht als opgelegd door artikel 2. 4 van de wet van 30 maart 1973.

Artikel 7 verleent een aantal bevoegdheden aan de Vlaamse Executieve, o.m. tot bepaling van de regels betreffende het gebruikmaken en de wijzen van opnieuw samenstellen en teruggeven van de borgtocht, alsmede tot bepaling van de rechten van de gewaarborgde schuldeisers en reizigers, desnoods met afwijking van de regels van het gemeen recht.

Artikel 8 bepaalt de gevallen waarin de vergunning kan worden geweigerd, geschorst of ingetrokken. Dit is o.m. het geval wanneer de aanvrager of de houder van de vergunning, een beheerder, een zaakvoerder of één van de personen belast met het dagelijks beheer van de vestiging uit hoofde van de omschreven werkzaamheid in een instelling als bedoeld in artikel 2, § 1, failliet is verklaard, in België of in het buitenland veroordeeld is door een effectieve in kracht van gewijsde gegane gerechtelijke beslissing voor bepaalde strafrechtelijke inbreuken, wanneer een beheerder, zaakvoerder of persoon belast met het dagelijks beheer failliet is verklaard op het ogenblik dat hij een vestiging bezat als bedoeld in artikel 2, § 1, en wanneer het bedrag van de betwiste schulden van de houder van de vergunning en gewaarborgd door de borgtocht, het bedrag hiervan bereikt.

Artikel 9 bevat overgangsmaatregelen voor het geval van overlijden van de vergunninghouder.

Artikel 10 handelt over de Vlaamse Adviesraad voor Toerisme.

Artikel 11 verleent aan de voorzitter van de Rechtbank van koophandel de bevoegdheid tot het vaststellen en het bevelen van de staking van bepaalde tekortkomingen aan bepalingen van het decreet.

De artikelen 12 en 13 bevatten bepalingen betreffende het opsporen van inbreuken op het decreet.

Artikel 14 heft de wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus op wat betreft de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 15 bepaalt dat de Vlaamse Executieve overgangsmaatregelen kan uitvaardigen voor bestaande reisbureaus.

2. Wat het instellen van het beroep betreft

Het beroep tot vernietiging is een eerste maal ingesteld bij een door de Eerste Minister ondertekend verzoekschrift van 15 januari 1986, dezelfde dag bij ter post aangetekende brief verzonden, zonder dat in het verzoekschrift is vermeld dat het beroep wordt ingesteld door de Ministerraad.

Een tweede verzoekschrift met hetzelfde onderwerp, gedateerd op 7 februari 1986, ondertekend door de Eerste Minister, is bij ter post aangetekende brief op 10 februari 1986 toegezonden. In dat verzoekschrift is uitdrukkelijk gesteld dat het de Ministerraad is die het beroep instelt. Luidens een begeleidend schrijven wordt dat tweede verzoekschrift ingediend om dit laatste punt te verduidelijken.

Het Hof stelt vast dat het tweede verzoekschrift het eerste vervangt.

3. Wat het onderwerp van het beroep betreft

De verzoekende partij vordert de vernietiging van sommige bepalingen van het decreet omdat die bepalingen volgens haar "vestigingsvoorwaarden" zouden inhouden die tot de nationale bevoegdheid behoren.

In het beschikkend gedeelte van het verzoekschrift wordt de gedeeltelijke vernietiging van het bestreden decreet gevorderd "in de mate zoals hierboven (in het verzoekschrift) is aangegeven". Het Hof dient bijgevolg de omvang van het gevorderde te bepalen aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift.

De Ministerraad haalt in zijn verzoekschrift uitsluitend artikel 6, artikel 7, 1°, eerste deel, en artikel 8, 2° en 3°, van het decreet aan, en besluit in de daaropvolgende alinea zijn motivering met de overweging dat de weergegeven artikelen over vestigingsvoorwaarden handelen.

4. Ten gronde

4.A.1. Als enig middel voert de Ministerraad aan dat de bepalingen van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 1985, waarvan de vernietiging is gevorderd, artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet en artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schenden.

De aangevochten bepalingen van het voormelde decreet zijn volgens de Ministerraad "vestigingsvoorwaarden"; het opleggen ervan behoort tot de bevoegdheid van de nationale overheid.

4.A.2. De Vlaamse Executieve stelt in haar memorie van 28 maart 1986 dat de aangevochten bepalingen van het decreet van 21 maart 1985 geen vestigingsvoorwaarden zijn in de zin van artikel 6, § 1, VI, 6°, in fine, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die behoren tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Dit begrip wijst enkel voorwaarden aan van bedrijfsbeheer en

beroepskennis als bedoeld in de wet van 15 december 1970. Geen enkele van de aangevochten bepalingen bevat zulke voorwaarden.

De Vlaamse Executieve betoogt daarenboven dat de gemeenschapswetgever in ieder geval bevoegd is om de aangevochten bepalingen aan te nemen op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Tot slot betoogt de Vlaamse Executieve in haar memorie van 28 maart 1986 dat de Vlaamse gemeenschapswetgever haar in ieder geval heeft kunnen machtigen om voorwaarden en normen inzake financiële mogelijkheden, inzake het stellen van een borgtocht tot zekerheid van beroepsverbintenissen en inzake technische uitrusting te bepalen, en om vergunningsvoorwaarden van morele aard op te leggen. Het doorvoeren van een strikt onderscheid tussen de economische en de culturele aspecten van het toerisme zou op onoverkomelijke bezwaren van praktische en beleidsmatige aard stuiten. Een toeristisch beleid is slechts denkbaar indien de Gemeenschappen integraal de kwaliteit van de toeristische activiteit kunnen regelen. De voormelde normen zijn volgens de Vlaamse Executieve nauw met dit beleidsdoel verbonden.

4.A.3. In zijn conclusie van 2 juni 1986 merkt de Ministerraad eerst op dat de bevoegdheden van Gemeenschappen en Gewesten toegewezen bevoegdheden zijn die bijgevolg restrictief moeten worden geïnterpreteerd. Het toerisme is enkel als culturele aangelegenheid aan de Gemeenschappen overgedragen. Iedere bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden is krachtens artikel 6, § 1, VI, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gewesten en a fortiori aan de Gemeenschappen ontleend. De aangevochten bepalingen van het decreet van 21 maart 1985 zijn onmiskenbaar "vestigingsvoorwaarden" in de gewone betekenis van het woord, waarnaar de wetgever verwijst in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het begrip "vestigingsvoorwaarden" kan niet worden beperkt tot de voorwaarden opgenomen in de wet van 15 december 1970.

Bovendien zijn de gemeenschapswetgevers volgens de Ministerraad niet bevoegd tot het regelen van economische aangelegenheden. Door het bepalen van de voorwaarden tot het exploiteren van een bedrijf wordt een economische aangelegenheid geregeld die tot de nationale bevoegdheid behoort.

De Gemeenschappen zijn niet bevoegd tot het instellen van vestigingsvoorwaarden, hetzij die zijn opgelegd aan personen dan wel aan instellingen.

Subsidiair betoogt de Ministerraad dat zelfs al mocht het begrip "vestigingsvoorwaarden" enkel persoonsgebonden voorwaarden van beheer en kennis beduiden, de artikelen 6, 1°, 8, 2° en 3°, van het decreet toch door bevoegdheidsoverschrijding zouden zijn aangetast omdat ze beantwoorden aan die definitie.

Tot slot betwist de Ministerraad dat de Vlaamse gemeenschapswetgever de aangevochten bepalingen heeft kunnen aannemen op grond van de theorie van de impliciete bevoegdheden. De stelling dat het toeristisch beleid slechts denkbaar is wanneer de Gemeenschappen integraal de kwaliteit ervan kunnen vrijwaren en verbeteren is betwistbaar, te meer daar na de staatshervorming de bevoegdheden inzake toerisme werden verdeeld tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Impliciete bevoegdheden hebben slechts betrekking op hetgeen noodzakelijk is om een bevoegdheid zinvol te kunnen uitoefenen. Het gaat om een subsidiaire bevoegdheid tot optreden in de mate dat zulks onontbeerlijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden. Zeker nu het

Overlegcomité heeft geoordeeld dat de vestigingsvoorwaarden nationaal blijven, kan de theorie van de impliciete bevoegdheden niet worden aangewend.

4.A.4. In haar conclusie van 7 juli 1986 verwijst de Vlaamse Executieve naar het arrest van het Hof van 26 juni 1986 in de zaak met rolnummer 18, waarbij het beroep tot gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekken bedrijven, ingesteld door de Ministerraad, werd verworpen. Uit de in dit arrest vastgelegde principes vloeit volgens de Vlaamse Executieve voort dat het beroep tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 maart 1985 om identieke redenen dient te worden verworpen.

4.B.1. Luidens artikel 59bis, § 2, van de Grondwet regelen de Gemeenschapsraden, ieder wat hem betreft, bij decreet "1° de culturele aangelegenheden;...".

Artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vermeldt onder de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet "10° De vrijetijdsbesteding en het toerisme;".

De Gemeenschappen zijn derhalve bevoegd om, onder voorbehoud van de door artikel 6, § 1, VI, 4°, c, van de bijzondere wet aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid, de regels uit te vaardigen die eigen zijn aan de aangelegenheid van het toerisme.

De reisbureaus hebben een belangrijk aandeel in de toeristische bedrijvigheid zoals die thans beoefend wordt en bedoeld is in artikel 4, 10°, van de bijzondere wet.

4.B.2. De verzoekende partij is evenwel van oordeel dat de "vestigingsvoorwaarden" tot de nationale bevoegdheid zijn blijven behoren en dat de aangevochten bepalingen van het decreet onder dat begrip vallen.

Luidens artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "zijn de Gewesten niet bevoegd inzake prijsbeleid en vestigingsvoorwaarden".

Hoewel die bepaling voorkomt in artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin de bevoegdheid van de Gewesten inzake het economische beleid is bepaald, en niet is opgenomen in artikel 4 van dezelfde wet, waarin de culturele aangelegenheden zijn omschreven, geldt zij als de uiting van de wil van de wetgever om de gehele regeling inzake het prijsbeleid en de vestigingsvoorwaarden als nationale aangelegenheid te behouden.

De Gemeenschappen zijn derhalve niet bevoegd inzake het prijsbeleid en de vestigingsvoorwaarden.

4.B.3. Het decreet houdende het statuut van de reisbureaus omschrijft zijn onderwerp in artikel 2, § 1, aldus :

"Niemand mag een werkzaamheid uitoefenen die erin bestaat reizen of verblijven tegen een vaste som onder meer logies inbegrepen, te organiseren, te verkopen of te bemiddelen, zelfs niet als tussenpersoon, zodanige reizen of verblijven vervoerbiljetten, logies- of maaltijdbons (te) verkopen, tenzij hij het doet als hoofdbezigheid, geregeld en met een vergunning".

Daaruit blijkt dat het voornaamste onderwerp van het decreet is de toegang tot en de uitoefening van het beroep van exploitant "van reisbureaus" te regelen door sommige aan die

beroepswerkzaamheid eigen voorwaarden af te bakenen waarvan het verlenen van de vereiste voorafgaande vergunning afhankelijk kan worden gesteld, en door het uitoefenen van het beroep zonder vergunning te sanctioneren.

Het decreet beoogt zodoende "vestigingsvoorwaarden" vast te stellen in de zin van artikel 6, § 1, VI, laatste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daaruit vloeit voort dat de diverse bepalingen van het decreet die de voorwaarden omschrijven en sanctioneren die gesteld kunnen worden voor het verlenen van de vergunning bedoeld in artikel 2, § 1, van het decreet, een aangelegenheid regelen die behoort tot de bevoegdheid van de nationale wetgever om de vestigingsvoorwaarden vast te stellen.

4.B.4. Wanneer een gemeenschaps- of een gewestraad bij decreet regels uitvaardigt die eigen zijn aan een aangelegenheid welke tot zijn bevoegdheid behoort, staat artikel 10 hem zo nodig toe voorzieningen te treffen in aangelegenheden waarvoor hij niet bevoegd is, in zoverre die voorzieningen de onontbeerlijke aanvulling zijn van de regels die hij uitvaardigt of uitgevaardigd heeft en die tot zijn bevoegdheid behoren.

Aangezien dit ter zake niet het geval is, kan artikel 10 van de bijzondere wet geen toepassing vinden.

Om die redenen,

Het Hof,

Vernietigt in het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 maart 1985 houdende het statuut van de reisbureaus :

- artikel 6;
- in artikel 7, 1°, de woorden "de regelen betreffende het gebruikmaken en de wijzen van opnieuw samenstellen en teruggeven van de borgtocht, alsmede";
- artikel 8, 2° en 3°.

Aldus uitgesproken in het Nederlands het Frans en het Duits conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 10 juni 1987.

De griffier,
L. POTOMS

De voorzitter,
J. DELVA