



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 94/2023  
van 15 juni 2023  
Rolnummer : 7825**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 februari 2022 « tot wijziging van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies en tot opheffing van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘ Toerisme voor Allen ’ » en van de artikelen 2 en 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 februari 2016 « houdende het toeristische logies », ingesteld door de vzw « RECREAD, federatie van recreatieondernemers ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune en K. Jadin, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 juni 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 juli 2022, heeft de vzw « RECREAD, federatie van recreatieondernemers », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Carton, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 februari 2022 « tot wijziging van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies en tot opheffing van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘ Toerisme voor Allen ’ » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 11 maart 2022) en van de artikelen 2 en 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 februari 2016 « houdende het toeristische logies ».

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Eyskens en Mr. J. Geysens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 april 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 26 april 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 26 april 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid ratione temporis*

A.1. De verzoekende partij voert aan dat het beroep tegen de artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 februari 2022 « tot wijziging van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies en tot opheffing van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘ Toerisme voor Allen ’ » (hierna : het decreet van 11 februari 2022) is ingesteld binnen de termijn van zes maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Wat de artikelen 2 en 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 februari 2016 « houdende het toeristische logies » (hierna : het decreet van 5 februari 2016) betreft, stelt de verzoekende partij dat de decreetgever bij een expliciete stemming heeft beslist om die bepalingen (voorlopig) te behouden. De decreetgever heeft derhalve wel degelijk opnieuw gelegifereerd. Ook wat die bepalingen betreft is het verzoekschrift bijgevolg ontvankelijk *ratione temporis*.

A.2. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep niet ontvankelijk is.

Artikel 2 van het decreet van 5 februari 2016 werd niet gewijzigd door het decreet van 11 februari 2022, zodat thans geen beroep kan worden ingediend tegen die bepaling zonder schending van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Artikel 3 van het decreet van 5 februari 2016 werd door het decreet van 11 februari 2022 gewijzigd in die zin dat het punt 2° werd opgeheven, doch bleef voor het overige ongewijzigd. Bovendien ontwikkelt de verzoekende partij geen kritiek tegen de uitzonderingen die zijn neergelegd in die bepaling, zodat het beroep ook onontvankelijk is in zoverre het gericht is tegen die bepaling.

Het door de verzoekende partij aangehaalde arrest van het Hof nr. 43/2020 van 12 maart 2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.043) leidt niet tot een ander besluit. De zaak die tot dat arrest heeft geleid, betrof een coördinatie van verschillende decreten die werden geëvalueerd en aangevuld met nieuwe bepalingen, hetgeen verschilt van onderhavige situatie waarbij één en hetzelfde decreet wordt gewijzigd. De decreetgever heeft in onderhavige zaak beoogd om niet te legifereren, met name door de bestreden artikelen 2 en 3 van het decreet van 5 februari 2016 niet te wijzigen.

Voorts ontwikkelt de verzoekende partij geen specifieke kritiek ten aanzien van de artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van 11 februari 2022. De door de verzoekende partij ontwikkelde grieven hebben in essentie immers betrekking op het feit dat toeristisch logies dat gratis wordt aangeboden op de toeristische markt, wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van het decreet van 5 februari 2016. Het verschil in behandeling tussen

toeristisch logies dat gratis wordt aangeboden en toeristisch logies dat tegen betaling wordt aangeboden, lag echter reeds besloten in het decreet van 5 februari 2016. De verzoekende partij heeft niet tijdig een beroep ingesteld tegen dat decreet, zodat het huidige beroep niet ontvankelijk is.

*Ten aanzien van de middelen*

A.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij betwist dat de in de artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van 11 februari 2022 neergelegde regels inzake het uitbaten van toeristisch logies enkel gelden voor de uitbaters van toeristisch logies dat tegen betaling wordt aangeboden, en niet voor de uitbaters van toeristisch logies dat gratis wordt aangeboden. Beide categorieën van personen bevinden zich immers in een vergelijkbare situatie, nu beide categorieën toeristisch logies uitbaten. Ten aanzien van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling om de consument te beschermen en om de naleving van stedenbouwkundige regels, van brandveiligheidsnormen en van regels inzake netheid en onderhoud af te dwingen, is het niet pertinent dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gratis aangeboden logies en logies tegen betaling.

Om dezelfde reden zijn de artikelen 2 en 3 van het decreet van 5 februari 2016, zoals bevestigd bij het decreet van 11 februari 2022, in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.4. De Vlaamse Regering voert inzake het eerste middel aan dat gratis aangeboden logies en logies tegen betaling niet vergelijkbaar zijn in het licht van het door het decreet van 5 februari 2016 nagestreefde doel om een economische activiteit te reguleren. Het gratis aanbieden van toeristisch logies kan uit zijn aard immers geen deel uitmaken van een economische activiteit.

In ieder geval is het bestreden verschil in behandeling pertinent ten aanzien van het voormelde doel om de economische activiteit van het uitbaten van toeristisch logies te reguleren, in zoverre de niet-commerciële activiteiten gespaard blijven van administratieve lasten en verplichtingen. De vrijstelling van het gratis aanbod heeft bovendien geen kennelijk onevenredige gevolgen.

A.5. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 9, lid 1, *a)*, *b)* en *c)*, van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 « betreffende diensten op de interne markt » (hierna : de richtlijn 2006/123/EG).

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepalingen, door een onderscheid te maken tussen dienstverrichters die toeristisch logies gratis aanbieden en dienstverrichters die toeristisch logies tegen betaling aanbieden, discriminerend zijn. Het kan niet worden verantwoord dat bij het aanbod tegen betaling een vergunningstelsel nodig is, maar bij het gratis aanbod niet.

A.6. De Vlaamse Regering voert inzake het tweede middel aan dat het gratis aanbieden van toeristisch logies niet valt onder het toepassingsgebied van de richtlijn 2006/123/EG. Een dienst die volstrekt gratis wordt aangeboden, kan immers niet worden beschouwd als een economische activiteit.

Vermits de verzoekende partij in het tweede middel in essentie de kritiek overneemt die zij reeds in het eerste middel heeft uiteengezet, verwijst de Vlaamse Regering voor het overige naar haar antwoord op het eerste middel.

A.7. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 101 tot 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, van het Protocol nr. 27 betreffende de interne markt en de mededinging, van het Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang en van artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij voert aan dat de uitbaters van toeristisch logies tegen betaling door de bestreden bepalingen worden geconfronteerd met concurrenten waarmee ze niet op een eerlijke manier kunnen concurreren, met name in zoverre de lokale overheden zich niet aan de door het decreet van 5 februari 2016 opgelegde voorwaarden dienen te houden wanneer ze gratis plaatsen voor campers aanbieden.

A.8. In hoofddeorde werpt de Vlaamse Regering verscheidene excepties op inzake de ontvankelijkheid van het derde middel.

In ondergeschikte orde verwijst de Vlaamse Regering naar haar antwoord op het eerste middel, nu de verzoekende partij in het derde middel in essentie de kritiek overneemt die zij reeds in het eerste middel heeft uiteengezet.

A.9. In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij het Hof om vier prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake de verenigbaarheid van het decreet van 5 februari 2016, zoals gewijzigd bij het decreet van 11 februari 2022, met de richtlijn 2006/123/EG, met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met het Protocol nr. 27 betreffende de interne markt en de mededinging, met het Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang en met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

A.10. Volgens de Vlaamse Regering dienen de door de verzoekende partij geformuleerde prejudiciële vragen niet te worden gesteld.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 2 en 3 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 5 februari 2016 « houdende het toeristische logies » (hierna : het decreet van 5 februari 2016) en van de artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 11 februari 2022 « tot wijziging van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies en tot opheffing van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘ Toerisme voor Allen ’ » (hierna : het decreet van 11 februari 2022).

B.2.1 Het bestreden artikel 2 van het decreet van 5 februari 2016 bevat definities van de begrippen « toerist », « toeristisch logies », « aanbieden op de toeristische markt », « exploitant », « tussenpersoon » en « Toerisme Vlaanderen ».

Het bestreden artikel 3 van het decreet van 5 februari 2016 bepaalt dat het decreet niet van toepassing is op :

« 1° terreinen waarop gedurende maximaal 75 kalenderdagen per jaar wordt gekampeerd in het kader van een evenement of door georganiseerde groepen kampeerders die onder toezicht van een of meer begeleiders staan. De eigenaar of exploitant van het terrein brengt de burgemeester van de gemeente waar het terrein ligt, vooraf schriftelijk op de hoogte als het terrein als dusdanig wordt gebruikt;

2° een toeristisch logies dat in het kader van het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van ‘ Toerisme voor Allen ’ als verblijf erkend en ingedeeld is in de categorie jeugdverblijfcentrum;

3° een bivakzone, als die aangegeven is in een toegankelijkheidsregeling conform en ter uitvoering van het Bosdecreet van 13 juni 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

4° een inrichting die wordt gebruikt voor de werking van een jeugdwerkinitiatief dat erkend, gesubsidieerd of georganiseerd is door de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie of door lokale besturen, waarin wordt verbleven of waarnaast wordt gekampeerd gedurende maximaal zestig kalenderdagen per jaar door georganiseerde jeugdgroepen die onder toezicht van een of meer begeleiders staan. De eigenaar of exploitant van de inrichting brengt de burgemeester van de gemeente waar de inrichting ligt, vooraf schriftelijk op de hoogte als de inrichting als dusdanig wordt gebruikt ».

Het niet-bestreden artikel 2 van het decreet van 11 februari 2022 voorziet in de opheffing van de uitzondering vermeld in punt 2° van het voormelde artikel 3 van het decreet van 5 februari 2016.

B.2.2. Het bestreden artikel 3 van het decreet van 11 februari 2022 voegt aan artikel 4, eerste lid, van het decreet van 5 februari 2016, dat de voorwaarden bepaalt voor de uitbating van een toeristisch logies dat gelegen is in het Vlaamse Gewest, de voorwaarde toe dat het toeristische logies is opgericht en wordt uitgebaat conform de regelgeving over ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels en dat het toeristische logies is aangemeld overeenkomstig artikel 5 van hetzelfde decreet.

Het bestreden artikel 4 van het decreet van 11 februari 2022 vervangt artikel 5 van het decreet van 5 februari 2016. Krachtens het aldus vervangen artikel 5 van het decreet van 5 februari 2016 dient de exploitant of de daartoe aangestelde persoon de uitbating aan te melden bij Toerisme Vlaanderen. Toerisme Vlaanderen kan de « aanmelding herroepen » indien blijkt dat het toeristische logies niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 4. Toerisme Vlaanderen stelt een register van aangemeld toeristisch logies publiekelijk ter beschikking.

Het bestreden artikel 10 van het decreet van 11 februari 2022 wijzigt artikel 12, § 1, van het decreet van 5 februari 2016, dat bepaalt in welke gevallen een administratieve geldboete kan worden opgelegd. Meer in het bijzonder wordt bepaald dat de niet-naleving van de

regelgeving over ruimtelijke ordening en van de geldende stedenbouwkundige regels geen aanleiding kan geven tot het opleggen van een administratieve geldboete.

Het bestreden artikel 11 van het decreet van 11 februari 2022 wijzigt artikel 14, § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van 5 februari 2016, dat de bevoegdheden van de agenten van de federale en de lokale politie en van de door de Vlaamse Regering gemachtigde personen bepaalt. Meer in het bijzonder wordt bepaald dat de niet-naleving van de regelgeving over ruimtelijke ordening en van de geldende stedenbouwkundige regels geen aanleiding kan geven tot een bevel tot onmiddellijke stopzetting van de exploitatie, noch tot het opvragen van inlichtingen en documenten.

Krachtens artikel 19 van het decreet van 11 februari 2022 treden de bepalingen van dat decreet in werking op een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.3.1. Volgens de Vlaamse Regering werd het verzoekschrift laattijdig ingediend en is het beroep tot vernietiging dus onontvankelijk, omdat het in werkelijkheid gericht is tegen het feit dat toeristisch logies dat gratis wordt aangeboden, wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van het decreet van 5 februari 2016, hetgeen reeds in het decreet van 5 februari 2016 besloten lag en niet wordt gewijzigd door het decreet van 11 februari 2022.

B.3.2. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 3, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moet een beroep tot vernietiging worden ingesteld binnen een termijn van zes maanden na de bekendmaking van de bestreden norm.

B.3.3. Een beroep dat gericht is tegen een verschil in behandeling dat niet uit de bestreden wet voortvloeit, maar reeds is vervat in een vroegere wet, is niet ontvankelijk.

Wanneer de wetgever in een nieuwe wetgeving echter een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toe-eigent, kan tegen de overgenomen bepaling een beroep worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan.

B.3.4. De grieven van de verzoekende partij zijn gericht tegen het verschil in behandeling tussen toeristisch logies dat gratis wordt aangeboden en toeristisch logies dat tegen betaling wordt aangeboden, in zoverre de eerstgenoemde categorie niet onder het toepassingsgebied van het decreet van 5 februari 2016 ressorteert en dus niet onderworpen is aan de daarin vermelde uitbatingsvoorwaarden en controle- en sanctiemogelijkheden.

Dat verschil in behandeling vindt zijn oorsprong niet in de bestreden artikelen 3, 4, 10 en 11 van het decreet van 11 februari 2022, die voorzien in bijkomende voorwaarden voor de uitbating van toeristisch logies en in bijkomende controle- en sanctiemogelijkheden, noch in artikel 3 van het decreet van 5 februari 2016, dat een aantal categorieën van toeristisch logies opsomt die niet onder het toepassingsgebied van dat decreet vallen.

Dat verschil vloeit louter voort uit artikel 2, 2°, van het decreet van 5 februari 2016, dat toeristisch logies definieert als « elke constructie, inrichting, ruimte of terrein, in eender welke vorm, dat aan een of meer toeristen tegen betaling de mogelijkheid tot verblijf biedt voor een of meer nachten, en dat wordt aangeboden op de toeristische markt ». Die bepaling is door de bestreden bepalingen niet gewijzigd. De omstandigheid dat in het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 11 februari 2022 werd voorzien in de schrapping van de woorden « tegen betaling » in artikel 2, 2°, van het decreet van 5 februari 2016, heeft niet tot gevolg een nieuwe termijn te openen voor een beroep tot vernietiging van de voormelde bepaling, nu die wijziging uiteindelijk niet werd aangenomen.

Vermits het decreet van 5 februari 2016 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 maart 2016, is het op 1 juli 2022 ingestelde beroep laattijdig.

B.4. Het beroep is niet ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op 15 juni 2023.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen