



Date de réception : 14/01/2025

Zaak C-813/24**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

27 november 2024

Verwijzende rechter:

Hof van beroep Brussel (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 november 2024

Verzoekende partij:

Smartflats SA

Verwerende partij:

Brussels Hoofdstedelijk Gewest

VERZOEK OM EEN PREJUDICIELE BESLISSING

van de 2^{de} kamer F van het hof van beroep Brussel in de zaak tussen

SA SMARTEFLATS, gevestigd in [OMISSIS] [1050 Elsene, België] [Informatie betreffende verzoekende partij en haar advocaat];

en

Het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, vertegenwoordigd door zijn regering in de persoon van de Minister-president, waarvan de zetel is gevestigd in [OMISSIS] [1000 Brussel, België] [Informatie betreffende verwerende partij en haar advocaat].

* * *

I. Feiten en voorgeschiedenis van de procedure

1.

De feiten van de zaak kunnen als volgt worden samengevat:

- Smartflats is een bedrijf dat werkzaam is in de vastgoedsector in Brussel, met name in de verhuur van woningen voor een korte periode. Op 10 september 2020 heeft zij bij het Bestuur Economie en Werkgelegenheid van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (hierna: „Bestuur Economie en Werkgelegenheid”) een voorafgaande aangifte gedaan overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies (hierna: „ordonnantie van 8 mei 2014”) voor een gebouw dat zich in Brussel bevindt;¹
- Bij brief van 11 november 2021 heeft het Bestuur Economie en Werkgelegenheid deze aangifte niet-ontvankelijk geacht wegens de onvolledigheid van het dossier, waarbij werd aangegeven dat zonder toekenning van een registratienummer de exploitatie niet was toegestaan;
- Op 24 juni 2022 heeft de voormalige raadsman van Smartflats per brief gericht aan de burgemeester van de Stad Brussel bekritiseerd dat de verzoeken om een brandveiligheidsattest niet in behandeling leken te worden genomen indien de Stad meende dat het stedenbouwkundig attest van conformiteit niet kon worden afgegeven (terwijl de ordonnantie de afgifte van het ene document niet afhankelijk stelt van die van het andere document). Daarna zijn zeven herinneringen verzonden, waarvan de laatste dateert van 12 januari 2023;
- Op 5 oktober 2022 heeft de inspecteur van het Bestuur Economie en Werkgelegenheid een proces-verbaal opgesteld waarin wordt vastgesteld dat de exploitatie van een toeristische logies in de litigieuze panden niet voldoet aan de voorwaarden van de ordonnantie van 8 mei 2014, en op 8 november 2022 heeft het Bestuur Economie en Werkgelegenheid een bevel tot onmiddellijke stopzetting van de exploitatie van het toeristische logies uitgevaardigd omdat Smartflats had nagelaten een voorafgaande aangifte van zijn activiteit te doen; het gaat hier om de bestreden beslissing [OMISSIS];
- Op 10 november 2022 heeft Smartflats voor het litigieuze toeristische logies een verzoek om een vereenvoudigd controleattest voor de brandveiligheid ingediend bij de burgemeester van de Stad Brussel²;

¹ *Belgisch Staatblad*, 17 juni 2014, 2^{de} uitgave, blz. 45695. Zoals hierna zal worden gepreciseerd, moet krachtens deze ordonnantie een registratienummer voor deze activiteit worden toegekend op grond van met name de indiening van een administratief dossier dat een brandveiligheidsattest en een stedenbouwkundig attest van conformiteit [artikel 5, 2^o, a) en b), van de ordonnantie van 8 mei 2014] bevat.

² Het verschil tussen de verzoeken om een gewoon en een vereenvoudigd controleattest zal hierna worden behandeld.

- Op 7 december 2022 heeft de Minister-president van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, belast met toerisme, het bevel tot stopzetting van 8 november 2022 bevestigd, omdat Smartflats niet in het bezit was van het brandveiligheidsattest, zoals bedoeld in artikel 5, 2°, onder a), van de ordonnantie van 8 mei 2014 noch van het registratienummer dat hem toestond de betrokken inrichting te exploiteren overeenkomstig artikel 4 van voornoemde ordonnantie;
- Daarna heeft Smartflats de exploitatie van de litigieuze panden niet gestaakt, hetgeen heeft geleid tot het opstellen van een proces-verbaal waarin de niet-nakoming van het bevel tot onmiddellijke stopzetting van de exploitatie wordt vastgesteld;
- Smartflats heeft vervolgens een vereenvoudigd brandveiligheidsattest aangevraagd, dat hem op 22 mei 2023 door de Stad Brussel is geweigerd, omdat er geen aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning was ingediend; uiteindelijk is dit attest na bezwaar toegekend.

2.

Op 3 juli 2023 heeft Smartflats de onderhavige procedure ingeleid, waarbij zij in wezen de intrekking van het bevel tot onmiddellijke stopzetting van de exploitatie van het litigieuze toeristische logies vorderde. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest achtte dit verzoek ongegrond en heeft een vordering in reconventie ingediend, waarbij in wezen wordt gevraagd om aan het verbod tot exploitatie van de panden een dwangsom te verbinden. [OMISSIS] [Procedurele overweging].

Bij uitspraak van 13 november 2023 heeft de voorzitter van de Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel) de vordering van Smartflats ongegrond verklaard en de vordering in reconventie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toegewezen. Smartflats heeft tegen deze uitspraak beroep ingesteld.

II. Relevante bepalingen van nationaal recht³ en Unierecht

3.

De ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies geeft in artikel 2 aan dat hiermee richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006

³ Het Belgisch recht is te vinden op het volgende internetadres: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article.pl?language=nl&sum_date=2014-06-17&lg_txt=n&pd_search=2014-06-17&s_editie=&numac_search=2014031471&caller=&2014031471=&vie_w_numac=2014031471fx2014031471n.

betreffende diensten op de interne markt (hierna: „dienstenrichtlijn”)⁴ gedeeltelijk wordt omgezet.

In de ordonnantie wordt toeristische logies omschreven als „*elk op regelmatige basis of occasioneel tegen betaling aan toeristen aangeboden logies voor een of meer nachten*” (artikel 3, 2°), hetgeen verwijst naar verschillende soorten logies waaronder „*toerismeverblijven*” (artikel 3, 6°).

4.

Overeenkomstig artikel 4 van de ordonnantie is elke exploitatie van een toeristisch logies afhankelijk van een „voorafgaande aangifte” en een registratie, alsook van de naleving van de voorwaarden die met name zijn vastgelegd in artikel 5, 2°, namelijk:

- het verkrijgen van een brandveiligheidsattest afgegeven door de burgemeester van de gemeente waar het toeristische logies zich bevindt op advies van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (DBDMH), waarbij wordt aangegeven dat voor bepaalde inrichtingen, waaronder toerismeverblijven, een vereenvoudigd controleattest voldoende kan zijn op de door de regering vastgestelde voorwaarden (a)
- het verkrijgen van een attest van de gemeente waar het betreffende toeristische logies is gevestigd, dat bevestigt dat dit logies „*is opgericht met naleving van de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels*” (b).

Wat *het brandveiligheidsattest* betreft, specificceert [artikel 27 van] het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 maart 2016 houdende uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies⁵ [OMISSIS] de voorwaarden voor het verkrijgen van een vereenvoudigd controleattest in de zin van artikel 5, 2°, onder a), van de ordonnantie, namelijk als de maximumcapaciteit van het logies lager is dan tien personen en er zich in hetzelfde gebouw geen enkele andere logies bevindt, of als de inrichting zich in een gebouw bevindt waar verschillende toeristische logies zijn ondergebracht waarvan de samengetelde capaciteit lager is dan tien personen, evenwel op de voor toerismeverblijven geldende voorwaarde dat het toeristische logies niet wordt uitgebaat door een exploitant die meer dan vijf logies tegelijk uitbaat. [OMISSIS] [Procedurele overweging]

Wat *het stedenbouwkundig attest van conformiteit* betreft, dient de gemeente te bevestigen dat de geplande exploitatie in overeenstemming is met de

⁴ Een nieuwe ordonnantie „betreffende het toeristische logies” is op 1 februari 2024 vastgesteld. Deze is echter nog niet in werking getreden.

⁵ Belgisch Staatsblad, 14 april 2016, blz. 24452.

stedenbouwkundige situatie van het goed. Op dit punt is het referentiedocument de verklarende woordenlijst van het Gewestelijk Bestemmingsplan (GBP) die een onderscheid maakt tussen enerzijds „woning” die wordt omschreven als „[g]eheel van lokalen die voor de huisvesting of voor de bewoning door een of meer personen werden ontworpen, voor zover er geen andere bestemming wettelijk werd gevestigd, met inbegrip van rusthuizen en erkende of gesubsidieerde verblijfplaatsen, en met uitzondering van hotelinrichtingen”, en anderzijds „hotelinrichting”, te weten elke „[i]nrichting voor het onthaal van personen met dienstverlening aan de klanten zoals een hotel, herberg, jeugdherberg, motel, pension, apparhotel, flathotel,...”.⁶

Dit onderscheid is belangrijk, aangezien op grond van artikel 98, § 1, 5°, van het Brussels Wetboek van ruimtelijke ordening (BWRO)⁷ een stedenbouwkundige vergunning moet worden verkregen wanneer het gaat om de wijziging van de bestemming van een onroerend goed (dat wil zeggen de functie waarvoor het goed moet worden gebruikt volgens de betrokken bouwvergunning of stedenbouwkundige vergunning) of om de wijziging van het gebruik van een onroerend goed (waaronder wordt verstaan de, binnen de hierboven bedoelde bestemming, welbepaalde activiteit die in of op het goed wordt uitgevoerd). Het probleem, waarop het hof van beroep Brussel verder zal ingaan, is de vraag of alle „toerismeverblijven” in de zin van de ordonnantie van 8 mei 2014 als een „hotelinrichting” in de zin van het GBP moeten worden beschouwd, en dus of de omstandigheid dat een woning wordt omgevormd tot een toerismeverblijf al dan niet impliceert dat een stedenbouwkundige vergunning moet worden verkregen.

Een verklarende omzendbrief van 10 mei 2016 betreffende de toekomstige opdrachten van de gemeente et de burgemeester in het kader van de uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies werd vastgesteld, waarover het hierna zal gaan [OMISSIS] [Overweging betreffende de al dan niet intrekbaarheid van deze omzendbrief].⁸

5.

[OMISSIS]. [Overwegingen betreffende de procedure, de gevolgen van de niet-naleving van de exploitatievoorwaarden en de beroepsmogelijkheden]

6.

⁶ Deze verklarende woordenlijst is beschikbaar op het volgende internetadres: <https://perspective.brussels/nl/planningstools/gbp/de-wettelijke-schriftelijke-voorschriften-van-het-gbp/l-verklaring-van-de-voornaamste-de-stedenbouwkundige-voorschriften-gebruikte-termen>.

⁷ *Belgisch Staatsblad*, 26 mei 2004, blz. 40738.

⁸ Deze omzendbrief is beschikbaar op het volgende internetadres: <https://plaatselijke-besturen.brussels/10-mei-2016-verklarende-omzendbrief-betreffende-de-toekomstige-opdrachten-van-de-gemeente-et-de>.

De relevante bepalingen van de dienstenrichtlijn zijn, behalve overweging 9, de artikelen 9, 10 en 13.

III. De redenen om het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) te verzoeken om uitlegging van het Unierecht

7.

In het arrest waarbij het hof van beroep Brussel heeft beslist om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof en dat als bijlage bij deze beslissing is gevoegd, heeft het onder meer:

- geoordeeld dat, gelet op met name de beginselen die door het Hof zijn geformuleerd in het arrest van 22 september 2020 (*Cali Apartments*, gevoegde zaken C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:743, vooral §§45, 53, 56 en 57) niet werd betwist dat:
 - de ordonnantie van 8 mei 2014 onder de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 valt en de activiteiten, zoals die van Smartflats, van het kortstondig, onder bezwarende titel verhuren van gemeubileerde woonruimte aan incidentele klanten die daar niet hun woonplaats kiezen, diensten in de zin van artikel 4 van de richtlijn zijn,
 - de door de ordonnantie van 8 mei 2014 ingevoerde regeling een vergunningsstelsel is in de zin van artikel 9 van de dienstenrichtlijn (en geen regeling van „eisen”, zoals bedoeld in de artikelen 14 et 15), zodat zij aan de daarin gestelde voorwaarden alsook aan de voorwaarden van de artikelen 10 en 13 moet voldoen;
- vastgesteld, wat betreft de naleving van artikel 9 van de richtlijn, dat de Brusselse regeling niet discriminerend was en gerechtvaardigd was om dwingende redenen van algemeen belang, maar dat de evenredigheid ervan aanleiding kon geven tot discussie,
- vastgesteld, wat betreft artikel 10 van de richtlijn, dat:
 - de eis van het brandveiligheidsattest aan de voorwaarden van deze bepaling lijkt te voldoen,
 - de eis van overlegging van een attest van conformiteit met de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels, af te geven door de gemeentelijke autoriteit, eerder problematisch kan blijken te zijn.

8.

Weliswaar eist de ordonnantie van 8 mei 2014 enkel het overleggen van een stedenbouwkundig *attest* van conformiteit en mag dit attest niet worden verward met de algemeen geldende materiële regels van ruimtelijke ordening. De eis dat voor de wijziging van het gebruik of de bestemming van een goed een stedenbouwkundige vergunning dient te worden verkregen, vloeit voort uit artikel 98 BWRO, zijnde een regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening die moet worden nageleefd door zowel dienstverrichters als natuurlijke personen die als particulier handelen, en waarvan de niet-nakoming leidt tot sancties die niet specifiek betrekking hebben op een dienstenactiviteit, zodat deze regelgeving in beginsel niet onder de dienstenrichtlijn valt.

Het hof van beroep Brussel verwijst op dit punt naar de §§40-41 van het arrest *Cali Apartments* en een arrest van de Raad van State van België, die van oordeel was dat het bovengenoemde stedenbouwkundig attest van conformiteit „*alleen ertoe diende te bevestigen dat het toeristische logies is opgericht met naleving van de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels*” en „*volledig steunt op een handeling bestaande in vaststelling van de feiten en juridische kwalificatie en daarin verschilt van een stedenbouwkundig certificaat dat een discretionaire bevoegdheid impliceert bij de beoordeling van de wenselijkheid, gelet met name op de goede plaatselijke ordening*” (Raad van State, België, 30 september 2021, arrest nr. 251.700⁹) en op grond daarvan heeft vastgesteld dat, indien „*een toeristisch logies voldoet aan de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels, uitgelegd in overeenstemming met het Unierecht en met name de dienstenrichtlijn, een gemeente verplicht is om voor dit goed een stedenbouwkundig attest van conformiteit af te geven*”, [en] dat het „*om een specifieke juridische verplichting gaat die voormelde ordonnantie rechtstreeks aan de gemeente oplegt en bij de uitvoering waarvan de exploitant van een toeristisch logies belang heeft, omdat dit attest nodig is om zich te kunnen laten registreren*”, zodat de ordonnantie van 8 mei 2014 in feite een subjectief recht op het verkrijgen van dat attest neerlegt en het aanvechten van de handeling waarbij dit recht wordt geweigerd, „*bijgevolg niet onder de bevoegdheid van de Raad van State valt*”(Idem).

9.

Wanneer men zich aan deze overwegingen houdt, kan worden gesteld dat het vereiste van stedenbouwkundige conformiteit aan de eisen van artikel 10 van de dienstenrichtlijn voldoet, aangezien daarmee een dwingende reden van algemeen belang wordt nagestreefd, of dat nu de bescherming van de toerist is (die een grotere waarborg heeft dat hij een goed gebruikt dat in overeenstemming is met de regelgeving, hetgeen zowel bij de veiligheid van het goed als de rechtmatigheid

⁹ Het hof van beroep Brussel beschikt niet over het ECLI-nummer van dit arrest. Het is echter te vinden op het volgende internetadres: <http://www.raadvstconsetat.be/Arrets/251000/700/251700.pdf#xml=http://www.raadvstconsetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=39616&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5carrets%5ffr%5c&HitCount=2&hits=16+17+&01151512024616>

van de bestemming ervan een rol kan spelen, doordat, zoals het Gewest opmerkt, de onaangename verrassing om aan te komen in een verzegeld goed wordt vermeden) of de bescherming van het stedelijk milieu (door ervoor te zorgen dat de geografische verdeling van de verschillende eventuele bestemmingen wordt nageleefd), en deze voorwaarde niet onevenredig lijkt, aangezien het er enkel om gaat een administratief document over te leggen, waarvoor de bevoegde autoriteit volgens de Raad van State geen beoordelingsvrijheid heeft. Het criterium lijkt ook, *prima facie*, niet-discriminatoir, duidelijk en ondubbelzinnig, objectief, vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk.

Evenwel dient rekening te worden gehouden met de ministeriële verklarende omzendbrief van 10 mei 2016 betreffende de toekomstige opdrachten van de gemeente et de burgemeester in het kader van de uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies¹⁰, waarin eraan wordt herinnerd dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt „*een hotelinrichting voornamelijk van een woning [wordt] onderscheiden doordat de verblijfs- of woonfunctie wordt vervangen door het begrip ‚logies aan voorbijgaande klanten’*” en dus het begrip hotelinrichting „*breed [dient] te worden opgevat en [...] elke vorm van instelling bestemd voor het verstrekken van logies aan een voorbijgaande bevolking [beoogt], wat het onderscheidt van het concept woning*”. Volgens deze omzendbrief, „*moet in concreto worden nagegaan of de toeristische logiesactiviteit in het gebouw al dan niet vereist dat het gebouw als ‚hotelinrichting’ wordt bestemd in de zin van het GBP*”. En voorbeelden ter onderbouwing verduidelijken:

„*Dit dient geval per geval te worden nagegaan:*

- *Als het goed waarin de inrichting voor toeristisch logies gelegen is, voornamelijk een residentiële functie behoudt, dient het niet als hotelinrichting te worden bestemd. Dit is met name het geval voor woningen die bijvoorbeeld occasioneel aan toeristen worden verhuurd of woningen waarin de exploitant zijn gewone verblijfplaats heeft en een deel daarvan als toeristisch logies uitbaat;*
- *Wanneer het goed echter volledig voor toeristisch logies wordt voorbehouden, zodat er niemand meer zijn gewone verblijfplaats heeft, dan is de toeristische logiesactiviteit niet meer bijkomstig aan de woning en dient het goed te worden beschouwd als een hotelinrichting in de zin van het GBP.*

Het spreekt voor zich dat de gemeenten volledig bevoegd blijven om de conformiteit van de bestemming die aan het goed in kwestie wordt gegeven in concreto te beoordelen.”

Volgens de Raad van State, blijkt uit de omschrijvingen van de verklarende woordenlijst van het GBP „*dat bij het onderscheid tussen een hotelinrichting en*

¹⁰ Er is ook een aanvulling op deze omzendbrief opgesteld, maar deze hoeft hier niet te worden behandeld.

een woning beslissend is dat het in het eerste geval gaat om het ontvangen van personen met de mogelijkheid om hun diensten te verlenen zonder dat dat echter een verplichting is en het in het tweede geval erom gaat dat personen in een pand kunnen wonen of verblijven, aangezien hotelinrichtingen uitdrukkelijk van deze omschrijving van woning worden uitgezonderd” (Raad van State, 29 april 2021, arrest nr. 250.479¹¹). Op grond daarvan stelt de Raad van State vast dat de betekenis die de omzendbrief geeft aan het begrip hotelinrichting niet verschilt van die van het GBP, ook al wordt er in de omschrijving van de verklarende woordenlijst voor hotelinrichtingen verwezen naar de mogelijkheid om aan de klanten diensten te verlenen (een criterium dat niet in de omzendbrief is overgenomen) aangezien het niet gaat om „een verplicht criterium voor de aanmerking van een inrichting als hotelinrichting”, nu „de omstandigheid dat personen worden ontvangen en hun logies worden aangeboden” beslissend is. De Raad van State heeft daarom het tegen deze omzendbrief ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaard omdat de circulaire en de aanvulling erop niet kunnen worden aangemerkt als „een regelgevende omzendbrief omdat hierin met name alleen stedenbouwkundige regels worden uitgelegd zonder daaraan nieuwe regels toe te voegen en de gemeenten waarvoor deze brief bestemd is, volledig vrij zijn in hun beoordeling van de gevallen waarin hun wordt gevraagd een attest van conformiteit inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw af te geven” (Idem).

10.

Het hof van beroep Brussel vraagt zich af of de omstandigheid dat bij panden waarin een toeristisch logies is gevestigd, onderscheid wordt gemaakt tussen panden die „voornamelijk een residentiële functie” behouden (dus voornamelijk logies van personen die als particulier handelen) en andere panden, met als gevolg dat de eerste categorie haar bestemming als woning behoudt (zonder noodzaak van een vergunning) en dat ten aanzien van de tweede categorie (althans indien zij eerder de bestemming woning had) voor het verkrijgen van het stedenbouwkundig attest van conformiteit een stedenbouwkundige vergunning moet worden aangevraagd), niet neerkomt op een specifieke regeling van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in de zin van de dienstenrichtlijn.

Indien moet worden vastgesteld dat de Belgische regeling, zoals hiervoor „sensu lato” beschreven en rekening houdend met in het bijzonder de benadering van advocaat-generaal Bobek in zijn conclusie gewezen voorafgaande aan het arrest *Cali Apartments* (§§49-63), onder de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn valt, dan dient te worden nagegaan of de stedenbouwkundige conformiteitseis voldoende duidelijk, ondubbelzinnig en objectief is (zie met name §96 tot en met §102 van het arrest *Cali Apartments*). Overwogen kan worden dat op grond van de

¹¹ Het hof van beroep Brussel beschikt niet over het ECLI-nummer van dit arrest. Het is echter te vinden op het volgende internetadres: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/251000/700/251700.pdf](http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/251000/700/251700.pdf)

in voormelde omzendbrief verstrekte aanwijzingen, niettegenstaande de aan de gemeentelijke autoriteiten toegekende discretionaire bevoegdheid, op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze kan worden vastgesteld welk toeristisch logies moet worden beschouwd als hotelaccommodatie. In zijn reeds aangehaalde arrest verwijst het hof van beroep Brussel echter naar gezaghebbende doctrine die zich kritisch toont ten aanzien van de „hiatus conceptuel” waarvan hierboven sprake is tussen de soorten logies die enerzijds in de ordonnantie van 8 mei 2014 worden omschreven, en anderzijds in het GBP worden vermeld, omdat zij een zekere rechtsonzekerheid en twijfel scheppen omtrent de verenigbaarheid van de Brusselse regeling met de dienstenrichtlijn, hetgeen wordt versterkt door het gebrek aan effectiviteit van die regeling nu de meeste toeristische logies in de marge van de wettelijke regeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden geëxploiteerd. Tevens rijst de vraag of de hiervoor beschreven regeling in strijd is met artikel 13 van de richtlijn gelet op de autonomie die de gemeenten wordt verleend bij het verstrekken van het stedenbouwkundig attest van conformiteit.

11.

Gelet op deze verschillende aspecten heeft het hof van beroep Brussel geoordeeld dat het gerechtvaardigd is het Hof te raadplegen, aangezien er bepaalde vragen rijzen die nog niet expliciet in de rechtspraak van het Hof zijn beantwoord, zoals de vraag of:

- een regelgeving betreffende ruimtelijke ordening of ontwikkeling die formeel op dezelfde wijze betrekking heeft op dienstverrichters bij de uitoefening van hun economische activiteit en personen die als particulier handelen, toch kan worden geacht onder de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn te vallen, voor zover deze regelgeving gelet op de uitlegging ervan in de context van het stelsel van een voorafgaande vergunning dat geldt voor dienstverrichters in de sector van logies voor een korte periode, in de praktijk zij het niet louter maar in elk geval voornamelijk op deze dienstverrichters betrekking heeft;
- artikel 13 van de richtlijn wordt nageleefd door een nationale regelgeving die een zekere beoordelingsvrijheid aan een gemeentelijke autoriteit laat zonder deze op procedureel vlak te reglementeren of af te bakenen.

Overigens is de beoordeling van de evenredigheid van een wettelijke regeling (of die nu vanuit artikel 9 dan wel artikel 10 van de richtlijn wordt gezien) geen exacte wetenschap, zodat het om redenen van rechtszekerheid voor het hof van beroep Brussel nuttig is om het oordeel van het Hof dienaangaande te verkrijgen.

IV. Prejudiciële vragen

Het hof van beroep Brussel wenst daarom het Hof de volgende vragen te stellen:

- “1) Is richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt van toepassing op een nationale regeling inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw als die van artikel 98 van het Brussels Wetboek van ruimtelijke ordening (BWRO), die formeel op dezelfde wijze betrekking heeft op dienstverrichters bij de uitvoering van een dienstenactiviteit in de zin van deze richtlijn en personen die als particulier handelen, maar die volgens de uitlegging die wordt bepleit door de ministeriële verklarende omzendbrief van 10 mei 2016 betreffende de toekomstige opdrachten van de gemeente en de burgemeester in het kader van de uitvoering van de ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies, zijnde een andere regeling op het gebied van toerisme die onder de werkingssfeer van deze richtlijn valt, in de praktijk – zij het niet louter maar in elk geval voornamelijk – de toegang tot of de uitoefening van die activiteit beïnvloedt?
- 2) Ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, kan of moet met deze nationale regeling inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw niettemin rekening worden gehouden bij de beoordeling of voormelde regeling op het gebied van toerisme verenigbaar is met richtlijn 2006/123/EG, aangezien artikel 5, 2°, van laatstgenoemde regeling als een van de criteria voor het verlenen van een voorafgaande vergunning een attest van naleving van de nationale regeling inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw vermeldt, en wel met name gelet op het verbod volgens hetwelk vergunningsvoorwaarden niet mogen overlappen met gelijkwaardige of in wezen vergelijkbare eisen en controles waaraan de dienstverrichter al onderworpen is (artikel 10, lid 3, van de richtlijn)?
- 3) Verzet artikel 9 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt zich uit het oogpunt van het evenredigheidsvereiste tegen een wettelijke regeling waarbij de exploitatie van elke woning die is uitgerust met het noodzakelijke meubilair om te logeren en te koken, in voorkomend geval en mits betaling van een prijssupplement hoteldiensten daaronder begrepen, en die op regelmatige basis of occasioneel tegen betaling aan toeristen wordt aangeboden voor een of meer nachten, afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaande aangifte en registratie, met als voornaamste reden dat toeristen dienen te worden beschermd en als ondergeschikte (en impliciete) reden dat hierdoor het stedelijk milieu – hetgeen de bescherming van de woningmarkt zou impliceren – kan worden beschermd?
- 4) Verzet artikel 10 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt zich tegen een wettelijke regeling waarbij de

exploitatie van elke woning die is uitgerust met het noodzakelijke meubilair om te logeren en te koken, in voorkomend geval en mits betaling van een prijssupplement hoteldiensten daaronder begrepen, en die op regelmatige basis of occasioneel tegen betaling aan toeristen wordt aangeboden voor een of meer nachten, afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaande aangifte en registratie, hetgeen met name de overlegging impliceert van een attest van de gemeente waar het betreffende toeristische logies is gevestigd, waarin wordt bevestigd dat dit logies is opgericht met naleving van de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels, indien krachtens de nationale regeling inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw een stedenbouwkundige vergunning moet worden verkregen ingeval van wijziging van de bestemming of het gebruik van een “woning” in “hotelinrichting” en de exploitatie van een woning in bovengenoemde zin wordt aangemerkt als een hotelinrichting, gelet op de wijze waarop de begrippen hotelinrichting en toeristische logies respectievelijk in de betrokken regelingen worden omschreven?

- 5) Is het antwoord op de vorige vraag anders naargelang de kwalificatie van wat een “hotelinrichting” is, al dan niet wordt overgelaten aan het oordeel van de gemeentelijke autoriteit, zoals geregeld in een ministeriële omzendbrief?
- 6) Verzet artikel 13 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt zich tegen een wettelijke regeling, waarbij de exploitatie van elke woning die is uitgerust met het noodzakelijke meubilair om te logeren en te koken, in voorkomend geval en mits betaling van een prijssupplement hoteldiensten daaronder begrepen, en die op regelmatige basis of occasioneel tegen betaling aan toeristen wordt aangeboden voor een of meer nachten, afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaande aangifte en registratie, hetgeen met name de overlegging impliceert van een attest van de gemeente waar het betrokken toeristische logies is gevestigd, waarin wordt bevestigd dat dit logies is opgericht met naleving van de reglementering inzake ruimtelijke ordening en de geldende stedenbouwkundige regels, indien er geen enkele termijn voor de afgifte van dit attest is vastgesteld, er geen specifieke motiveringsplicht is opgelegd en er niet in een specifieke beroepsmogelijkheid is voorzien?
- 7) Ingeval de voorwaarde betreffende het overleggen van een stedenbouwkundig attest van conformiteit in het licht van het Unierecht onrechtmatig is, dient dan krachtens het Unierecht alleen deze voorwaarde te worden geschrapt of de volledige regeling van voorafgaande aangifte en registratie?”

[OMISSIS] [Overwegingen betreffende de bijzonderheden van de nationale procedure]

[OMISSIS]

[Datum, handtekeningen en procedurele mededelingen]