

Rolnummers 6603 en 6604
Arrest nr. 51/2018 van 26 april 2018

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 52 en 59, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, ingesteld door de stad Vilvoorde en door de nv « Alcovil ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 januari 2017, heeft de stad Vilvoorde, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Roggen en Mr. J. Poets, advocaten bij de balie van Limburg, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 59, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juli 2016).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 januari 2017, heeft de nv « Alcovil », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Loix, advocaat bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 52 en 59, 4°, van hetzelfde decreet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6603 en 6604 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 17 januari 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, 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 7 februari 2018 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 7 februari 2018 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 het belang

A.1.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6603 voert aan dat de bestreden bepalingen tot gevolg hebben dat de reeds vervallen handelsvestigingsvergunning voor het project « Uplace » herleeft, hetgeen haar stedenbouwkundig, handels- en mobiliteitsbeleid in het gedrang brengt. De verzoekende partij meent dan ook te beschikken over het rechtens vereiste belang. Zij merkt ter zake nog op dat haar belang reeds werd aanvaard door de Raad voor Vergunningsbetwistingen in procedures tegen de vergunningen die voor het project « Uplace » werden verleend.

A.1.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 heeft een handelsvestigingsvergunning aangevraagd voor een project dat is gelegen in dezelfde zone van het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan als het project « Uplace ». Overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften voor die zone kunnen de voormelde projecten niet gezamenlijk worden gerealiseerd. Het herleven van de handelsvestigingsvergunning voor het project « Uplace » heeft bijgevolg een negatieve weerslag op de vergunningsmogelijkheden van de verzoekende partij. Aldus heeft het Interministerieel Comité voor de Distributie de door de verzoekende partij aangevraagde handelsvestigingsvergunning geweigerd omdat de toegestane oppervlakte voor handelsactiviteiten reeds zou zijn ingenomen door het project « Uplace ». Vermits de handelsvestigingsvergunning voor het project « Uplace » volgens de verzoekende partij vervallen was, heeft de verzoekende partij tegen die weigeringsbeslissing beroep ingesteld bij de Raad van State. Door de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen zal evenwel moeten worden vastgesteld dat de vergunning voor het project « Uplace » herleeft, hetgeen de verzoekende partij rechtstreeks en ongunstig raakt in haar vergunningsmogelijkheden.

A.2. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen bij hun beroepen tot vernietiging, nu de bestreden bepalingen hen niet viseren en hun rechtstoestand aldus niet wijzigen. De verzoekende partijen zouden slechts een nadeel ondervinden in zoverre de bestreden bepalingen van toepassing zijn op een ander project. De Vlaamse Regering merkt ter zake op dat er geen enkel verband is tussen de bestreden bepalingen en het project « Uplace » en dat de handelsvestigingsvergunning voor dat project nooit vervallen is.

Het nadeel waarop de verzoekende partijen zich beroepen, is hoogstens een gevolg van de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie om de handelsvestigingsvergunning van de verzoekende partij in de zaak nr. 6604 te weigeren. Die beslissing vindt geen steun in de bestreden bepalingen en is hoogstens een onrechtstreeks en hypothetisch gevolg daarvan. Slechts in zoverre de Raad van State de vernietigingsberoepen van de verzoekende partijen tegen de voornoemde weigeringsbeslissing gegrond zou verklaren en in een navolgende beslissing rekening zou worden gehouden met de bestreden bepalingen, zouden de verzoekende partijen mogelijkerwijs een nadeel ondervinden doordat het door hen gewenste project niet ten volle kan worden gerealiseerd. Een dergelijk onrechtstreeks en hypothetisch nadeel volstaat niet om voor het Grondwettelijk Hof van het rechtens vereiste belang te doen blijken.

Ten gronde

Het eerste middel in de zaak nr. 6603 en het eerste middel in de zaak nr. 6604

A.3.1. Het eerste middel in de zaak nr. 6603 is afgeleid uit de schending, door artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, het rechtszekerheid- en het vertrouwensbeginsel en het beginsel van niet-retroactiviteit.

A.3.2. De verzoekende partij is van oordeel dat de bestreden bepaling, die terugwerkende kracht verleent aan artikel 52 van hetzelfde decreet, niet kan worden verantwoord door een doelstelling van algemeen belang. Aldus zou de bepaling niet noodzakelijk zijn om rechtszekerheid te creëren, nu artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, dat vóór de inwerkingtreding van het decreet van 15 juli 2016 het verval van de handelsvestigingsvergunning regelde, duidelijk was. De door de decreetgever aangevoerde noodzaak om een gelijke behandeling te waarborgen van alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare handelsvestigingsvergunning, zou evenmin overtuigen. De decreetgever gaat er immers aan voorbij dat er een onderscheid is tussen de vergunningen die werden verleend op grond van de wet van 13 augustus 2004 en die welke vanaf 29 juli 2016 worden verleend op grond van het decreet van 15 juli 2016, evenals tussen diegenen wier handelsvestigingsvergunning op de datum van inwerkingtreding van het decreet van 15 juli 2016 vervallen was en diegenen wier vergunning op die datum nog niet vervallen was. Het loutere feit dat de schorsing van de handelsvestigingsvergunning wenselijk is en dat het Vlaamse Gewest sedert 1 juli 2014 bevoegd is voor die materie, volstaat evenmin om de terugwerkende kracht van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 te verantwoorden.

Uit de parlementaire voorbereiding zou de bezorgdheid blijken dat de bestreden bepaling slechts op maat van één ondernemer geschreven is. In dat geval kan er geen sprake zijn van het nastreven van een gelijke behandeling van ondernemers, noch van het verwezenlijken van een doelstelling van algemeen belang.

A.3.3. Zelfs indien een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd, zou het niet duidelijk zijn waarom de retroactieve werking onontbeerlijk is om die doelstelling te verwezenlijken. De decreetgever is bij de zesde staatsvorming ook voor andere materies bevoegd geworden, zonder dat daarvoor werd voorzien in regelgeving met een retroactieve werking.

De retroactieve werking zorgt bovendien voor rechtsonzekerheid, nu de vervallen handelsvestigingsvergunning voor het project «Uplace» retroactief opnieuw geldig is geworden. De verzoekende partij in de zaak nr. 6603 heeft inmiddels evenwel een handelsvestigingsvergunning toegekend aan de verzoekende partij in de zaak nr. 6604, ervan uitgaande dat reeds vervallen vergunningen dat ook bleven. Op het ogenblik dat het administratief beroep tegen de toegekende vergunning werd behandeld, waren de bestreden bepalingen reeds in werking getreden en werd vastgesteld dat de vergunning voor «Uplace» niet langer vervallen was, waardoor geen vergunning kon worden verleend aan de verzoekende partij in de zaak nr. 6604. Het retroactief doen herleven van vergunningen heeft aldus tot gevolg dat verkregen situaties worden aangetast.

A.3.4. Uit het voorgaande blijkt bovendien dat de retroactieve werking het geschil betreffende de aangevraagde handelsvestigingsvergunning van de verzoekende partij in de zaak nr. 6604 beïnvloedt, zonder dat uitzonderlijke omstandigheden worden aangevoerd die die retroactiviteit verantwoorden.

A.4.1. Het eerste middel in de zaak nr. 6604 is afgeleid uit de schending, door artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en met de beginselen van rechtszekerheid en van niet-retroactiviteit.

A.4.2. De verzoekende partij is van oordeel dat het volstrekt onduidelijk is welke doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd door de retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016. Er heerste immers geen ongelijkheid onder diegenen die op 1 juli 2014 beschikten over een handelsvestigingsvergunning die werd afgegeven op grond van de wet van 13 augustus 2004. Zij waren allen onderworpen aan de vervalregeling van artikel 13 van de voormelde wet, die niet voorzag in enige schorsing van de vervaltermijn. Er heerste ter zake geen enkele rechtsonzekerheid. Voorts kan de vervalregeling van artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 niet als onbillijk worden beschouwd. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt dat de wetgever de daarin vervatte termijn van vier jaar, die met één jaar kon worden verlengd, als afdoende heeft beschouwd om de verleende vergunning uit te voeren.

Zelfs indien een doelstelling van algemeen belang voorhanden zou zijn, kan niet worden aangenomen dat de retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 onontbeerlijk is voor de verwezenlijking ervan. Slechts indien zou blijken dat vele projecten door de vroegere regeling vervallen zijn, zou een en ander kunnen worden aangetoond. Indien de retroactieve inwerkingtreding van de nieuwe regeling daarentegen slechts ten bate komt van één vergunninghouder of van een selecte groep, staat vast dat het algemeen belang niet wordt nagestreefd en dat de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden zijn. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling is ter zake geen enkel gegeven of cijfer terug te vinden.

A.4.3. In onderhavig geval grijpt de retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 bovendien in op hangende rechtsgeschillen, meer in het bijzonder op het in A.1.2 vermelde geschil bij de Raad van State inzake de beslissing van 18 juli 2016 van het Interministerieel Comité voor de Distributie om de handelsvestigingsvergunning van de verzoekende partij te weigeren. De retroactieve inwerkingtreding van het voormelde artikel 52, die tot gevolg heeft dat de vervallen handelsvestigingsvergunning van «Uplace» herleeft, zal de uitkomst van die procedure en de mogelijkheid voor de verzoekende partij om een handelsvestigingsvergunning te verkrijgen, beïnvloeden.

De decreetgever laat evenwel na om uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang aan te tonen, hetgeen overeenkomstig de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof nochtans vereist is om een dergelijk optreden te verantwoorden.

A.4.4. De verzoekende partij is voorts van oordeel dat de rechtspraak van de Raad van State die in de parlementaire voorbereiding wordt aangehaald, te dezen niet van toepassing is. Die rechtspraak handelt immers over een sociaaleconomische machtiging die werd verleend op grond van de wet van 29 juli 1975, die de aanwending van die machtiging onderwierp aan het bezit van een stedenbouwkundige vergunning. In het kader van die uitdrukkelijke koppeling besloot de Raad van State dat de toegekende termijn om de sociaaleconomische machtiging aan te wenden, wordt gestuit zolang er onzekerheid is over de geldigheid van de machtiging. Noch

de wet van 13 augustus 2004, noch de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorzien echter in een koppeling tussen de stedenbouwkundige en de handelsvestigingsvergunning. Bijgevolg kan de aangehaalde rechtspraak niet per analogie worden toegepast.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat artikel 52 zorgt voor een rechtszekere verankering van die rechtspraak, dan nog moet erop worden gewezen dat de Raad van State in zijn arrest voorwaarden verbindt aan de schorsing. Die voorwaarden zijn evenwel niet overgenomen in het voormelde artikel 52.

Het retroactief ingrijpen op de vervalregeling van artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 is dan ook niet vereist om rechtszekerheid te creëren. Wel integendeel, door de bestreden bepaling kunnen derden-belanghebbenden niet langer erop vertrouwen dat een vervallen handelsvestigingsvergunning nog steeds vervallen is. Het wordt aldus voor de rechtzoekenden onmogelijk om in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling te voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld.

A.5.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de terugwerkende kracht van de schorsingsregeling klaarblijkelijk wordt verantwoord door doelstellingen van algemeen belang. Zij benadrukt dat de decreetgever op het vlak van het handelsvestigingsbeleid over een bijzonder grote beoordelingsvrijheid beschikt.

De verantwoording die uitvoerig werd uiteengezet in de parlementaire voorbereiding, kan bezwaarlijk onredelijk, laat staan kennelijk onredelijk worden genoemd. De decreetgever heeft geoordeeld dat een maximale afstemming met de regeling waarin is voorzien in het omgevingsvergunningsdecreet geboden is vanuit het oogpunt van de billijkheid en de rechtszekerheid. Het was inderdaad noodzakelijk om de rechtszekerheid in die aangelegenheid te herstellen, nu was komen vast te staan dat het verdwijnen van een koppeling tussen de stedenbouwkundige en de handelsvestigingsvergunning in de wet van 13 augustus 2004 onbillijke gevolgen had. Aldus kon een exploitant die met de uitvoering van de vergunningen wachtte totdat hij definitief over alle vereiste vergunningen beschikte, ermee worden geconfronteerd dat de handelsvestigingsvergunning inmiddels was komen te vervallen. Een dergelijk gevolg is niet in overeenstemming met de *ratio legis* van de vervaltermijn, die weliswaar ertoe strekt de projecthouder aan te zetten tot de verwezenlijking van zijn project doch niet zo kan worden geïnterpreteerd dat zij de exploitant ertoe verplicht reeds uitvoering te geven aan een vergunning wanneer nog rechtsonzekerheid bestaat over die vergunning of eventuele andere benodigde vergunningen, machtigingen of toelatingen. Ook de Raad van State oordeelde daarom dat een exploitant niet ertoe gehouden kan zijn uitvoering te geven aan een socio-economische vergunning zolang er rechtsonzekerheid bestaat over de rechtsgeldigheid daarvan.

Teneinde de nodige rechtszekerheid te verlenen aan de vergunninghouders, heeft de decreetgever daarom geoordeeld dat de vervaltermijn waarin is voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 moet worden geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de handelsvestigingsvergunning of van eventuele andere benodigde vergunningen, machtigingen of toelatingen aanhangig is bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De decreetgever was van oordeel dat het voordeel van die schorsingsregeling ook moet worden verleend aan de houders van handelsvestigingsvergunningen die op 1 juli 2014 nog uitvoerbaar waren. Die datum houdt verband met het feit dat de bevoegdheid inzake de handelsvestigingen vóór 1 juli 2014 bij de federale overheid lag, zodat de inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 niet vóór die datum kan zijn gesitueerd.

De terugwerkende kracht van de in artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 opgenomen schorsingsregeling vindt voorts haar verantwoording in de wens van de decreetgever om maximaal de gelijkheid te bewaren tussen de houders van handelsvestigingsvergunningen die op grond van de vroegere federale wetgeving werden verleend en die hetzij op het ogenblik van de publicatie van het bestreden decreet in het *Belgisch Staatsblad*, hetzij op 1 juli 2014 nog geldig waren. Beide categorieën van vergunninghouders bevinden zich, in het licht van de doelstelling van de schorsingsregeling, in dezelfde situatie, zodat niet valt in te zien waarom zij niet dezelfde overgangsmaatregel zouden mogen genieten.

De retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 is onontbeerlijk om de voormelde doelstellingen van algemeen belang te verwezenlijken. Die terugwerkende kracht beoogt immers het nuttig effect van de daarin vervatte overgangsmaatregel te waarborgen.

A.5.2. De terugwerkende kracht van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 brengt ook geen onevenredige gevolgen met zich mee. Ingevolge de retroactieve inwerkingtreding van de overgangsregeling wordt het voordeel van die regeling immers uitgebreid en wordt de rechtszekerheid maximaal gewaarborgd. De

verzoekende partijen kunnen bovendien niet worden gevolgd in zoverre zij aanvoeren dat de bestreden regeling « op maat van één ondernemer is geschreven » en hen zou verhinderen hun project of beleid te verwezenlijken.

Zelfs indien de verzoekende partijen een nadeel zouden ondervinden door de retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van de 15 juli 2016, dan nog weegt dat nadeel niet op tegen de bekommernis van de wetgever om de rechtszekerheid en de gelijkheid tussen de vergunninghouders te waarborgen.

De bestreden regeling doet bovendien geen rechtsonzekerheid ontstaan. Zij heeft weliswaar terugwerkende kracht, maar bevat geen nieuwe verplichtingen ten aanzien van de houders van een handelsvestigingsvergunning. De beweerde rechtsonzekerheid waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, is overigens geen gevolg van de bestreden bepalingen, maar vloeit voort uit hun eigen voortvarendheid om een handelsvestigingsvergunning aan te vragen, respectievelijk te verlenen, wetende dat het betrokken ruimtelijk uitvoeringsplan niet voorziet in voldoende handelsoppervlakte voor die activiteiten.

Tot slot betwist de Vlaamse Regering dat de retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 strekt tot beïnvloeding van de procedures die hangende zijn bij de Raad van State inzake de weigering van de handelsvestigingsvergunning die werd aangevraagd door de verzoekende partij in de zaak nr. 6604. Dit blijkt uit het feit dat de verzoekende partijen hun beroepen tot nietigverklaring bij de Raad van State pas op 20 september 2016 hebben ingesteld, terwijl het bestreden decreet van 15 juli 2016 ruimschoots voordien was aangenomen en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

A.6. De verzoekende partij in de zaak nr. 6603 antwoordt dat de « bijzonder grote beoordelingsvrijheid » waarnaar de Vlaamse Regering verwijst, geen vrijgeleide inhoudt voor de decreetgever om eender welke retroactieve bepaling in te voeren.

De verzoekende partij handhaaft de zienswijze dat de bestreden bepaling op maat van het project « Uplace » werd geschreven en tot gevolg heeft dat de vervallen handelsvestigingsvergunning voor dat project herleeft. Zij betwist de stelling van de Vlaamse Regering dat de vergunning voor dat project nooit vervallen is. Indien de regeling niet van toepassing zou zijn op het project « Uplace », is bovendien niet voldaan aan de vereiste van de noodzakelijkheid voor de retroactieve werking. Het blijkt immers niet dat het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 toepassing vindt op andere projecten, zodat er in dat geval geenszins sprake was van rechtsonzekerheid die de bestreden bepaling diende te verhelpen.

De verzoekende partij benadrukt nogmaals dat de retroactieve werking van de nieuwe schorsingsregeling de uitkomst beïnvloedt van de vernietigingsberoepen die aanhangig zijn bij de Raad van State tegen de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie tot weigering van een handelsvestigingsvergunning aan de verzoekende partij in de zaak nr. 6604. Zij strekt immers ertoe, of heeft minstens tot gevolg dat het onmogelijk zal zijn om na de uitspraak van de Raad van State alsnog een handelsvestigingsvergunning aan de verzoekende partij in de zaak nr. 6604 te verlenen, rekening houdend met de handelsvestigingsvergunning die voor het project « Uplace » werd verleend. Het feit dat het beroep bij de Raad van State werd ingesteld na de bekendmaking van het bestreden decreet doet daaraan geen afbreuk, nu die bekendmaking plaatsvond net na de beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie in de administratieve beroepsprocedure en tijdens de termijn om beroep in te stellen bij de Raad van State.

De verwijzing door de Vlaamse Regering naar de « eigen voortvarendheid » van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 6603 en 6604 mist elke grondslag, nu de verzoekende partij terecht ervan mocht uitgaan dat de nv « Uplace » niet over een geldige vergunning beschikte op het ogenblik van het verlenen van een vergunning aan de verzoekende partij in de zaak nr. 6604.

De motieven die de Vlaamse Regering aanhaalt, hebben voor het merendeel betrekking op de koppeling tussen de stedenbouwkundige en de handelsvestigingsvergunning en strekken niet ertoe de terugwerkende kracht van de schorsingsregeling te verantwoorden. Die terugwerkende kracht, die enkel wordt verantwoord door het feit dat het Vlaamse Gewest sedert 1 juli 2014 bevoegd was om die materie te regelen, heeft onevenredige gevolgen voor de rechtstoestand van derden en het rechtmatig vertrouwen dat zij konden putten uit het verval van de vergunningen. Vervaltermijnen streven in beginsel immers de rechtszekerheid na, nu het noodzakelijk is dat voor derden komt vast te staan wat hun rechtstoestand is. De Vlaamse Regering gaat eraan voorbij dat rechtsonzekerheid zich niet enkel bij vergunninghouders, maar ook bij derden kan voordoen. De opheffing van het verval van handelsvestigingsvergunningen heeft immers tot gevolg dat definitief geworden feitelijke toestanden worden aangetast.

De Vlaamse Regering verwijst tot slot ten onrechte naar de maximale afstemming met de regeling waarin in het omgevingsvergunningsdecreet is voorzien voor de vergunning van kleinhandelsactiviteiten. Die regeling treedt immers pas in werking op 1 januari 2018, en kan dan ook niet verantwoord worden waarom aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 terugwerkende kracht moet worden verleend tot 1 juli 2014.

A.7. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 neemt voornamelijk de argumentatie over die in haar verzoekschrift werd uiteengezet. Zij voegt daaraan toe dat haar geen enkele voortvarendheid kan worden verweten. De stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan bepalen weliswaar dat haar project niet samen met het project « Uplace » kan worden gerealiseerd. Gelet op artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 kon de verzoekende partij evenwel aannemen dat de handelsvestigingsvergunning voor het laatstgenoemde project op 28 september 2015 vervallen was, zodat zij wel degelijk haar eigen project kon voortzetten. Het is duidelijk door de bestreden bepaling, die vervallen vergunningen retroactief doet herleven, dat er rechtsonzekerheid is ontstaan.

A.8. De Vlaamse Regering repliceert dat het loutere feit dat uit de parlementaire voorbereiding niet blijkt welke projecten de bestreden bepaling precies beoogt, niet betekent dat het een wetskrachtige maatregel met individuele strekking zou betreffen. Het volstaat vast te stellen dat de decreetgever *in abstracto* heeft geoordeeld dat er zich situaties kunnen voordoen waarin handelsvestigingsvergunningen komen te vervallen, hetgeen hij niet wenselijk achtte, en dat hij voor die situaties een regeling heeft willen treffen teneinde rechtszekerheid te bieden aan die vergunninghouders. Het was voor de decreetgever bovendien onmogelijk om bij de totstandkoming van het decreet met zekerheid te bepalen op welke projecten de retroactieve regeling toepassing zou vinden. Bij wijze van voorbeeld en louter ten overvloede wijst de Vlaamse Regering op vier projecten waarvoor de vervaltermijn van de handelsvestigingsvergunning krachtens de bestreden bepalingen werd geschorst.

De Vlaamse Regering wijst nogmaals erop dat de bestreden regeling ertoe strekt maximaal de rechtszekerheid en de gelijkheid te waarborgen voor diegenen die op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdracht inzake de handelsvestigingen nog over een uitvoerbare handelsvestigingsvergunning beschikten. Het is weliswaar juist dat de bestreden regeling, door de datum van inwerkingtreding van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 te bepalen op 1 juli 2014, slechts gedeeltelijk de gelijkheid herstelt tussen de houders van een vergunning die werd verleend onder de oude regeling, enerzijds, en op grond van het decreet van 15 juli 2016, anderzijds. Die datum houdt inherent verband met de datum van de bevoegdheidsoverdracht, die als scharnierpunt heeft gediend voor de toepassing van de bestreden regeling. De verzoekende partijen tonen niet aan waarom die keuze kennelijk onredelijk zou zijn in het licht van de door de wetgever nagestreefde doelstelling op het vlak van de rechtszekerheid van de vergunninghouders.

Voorts stelt de Vlaamse Regering dat de beweerde rechtsonzekerheid bij derden te dezen niet opweegt tegen het voordeel dat wordt toegekend aan de betrokken vergunninghouders. Minstens is zij niet van dien aard dat hieruit moet worden besloten dat de terugwerkende kracht die aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 is verleend, onevenredige gevolgen met zich meebrengt.

De Vlaamse Regering herhaalt voorts dat de bestreden bepaling niet tot gevolg of tot doel heeft hangende rechtsgedingen te beïnvloeden. In ondergeschikte orde stelt de Vlaamse Regering dat de in haar memorie toegelichte doelstellingen van algemeen belang tevens rechtvaardigen dat met terugwerkende kracht een bepaling wordt aangenomen die gevolgen kan hebben op een hangend rechtsgeding. Dit geldt temeer nu de bestreden bepalingen de verzoekende partijen niet het recht op een jurisdictioneel beroep ontzeggen, hetgeen blijkt uit de hangende vernietigingsberoepen bij de Raad van State en de onderhavige procedure bij het Grondwettelijk Hof. Voorts kunnen derden-belanghebbenden nog steeds een handelsvestigingsvergunning aanvechten bij de Raad van State en beschikken zij over alle waarborgen van inspraak en rechtsbescherming in het kader van de overige benodigde vergunningen, machtigingen of toelatingen. De bestreden bepaling verandert daar niets aan.

Het tweede middel in de zaak nr. 6603

A.9. Het tweede middel in de zaak nr. 6603 is afgeleid uit de schending, door artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, van de bevoegdheidsverdelende regels en in het bijzonder van artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De bestreden bepaling, die terugwerkende kracht verleent aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016, heeft tot gevolg dat een nieuwe (decretale) toestemming werd verleend voor ontwerpen van handelsvestigingen

die voldoen aan de voorwaarden van artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Overeenkomstig die bijzonderewetsbepaling dienden die handelsvestigingsontwerpen ter kennis te worden gebracht van de betrokken gewestregeringen en diende er desgewenst ook overleg te worden gepleegd. De decreetgever heeft evenwel nagelaten zulks te doen. Zo werd er bijvoorbeeld geen kennis gegeven van het (reeds vervallen) ontwerp van handelsvestiging voor het project « Uplace » aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en aan het Waalse Gewest. Bijgevolg schendt de bestreden bepaling artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.10. De Vlaamse Regering is van oordeel dat dit middel juridische grondslag mist. Het aangevoerde artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is immers enkel van toepassing op individuele projecten, terwijl het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 een wetkrachtige norm met algemene gelding betreft die *in abstracto* van toepassing is op een onbepaald aantal gevallen. Een dergelijke norm kan niet worden beschouwd als een « ontwerp van handelsvestiging » in de zin van het voormelde artikel 6, § 5bis, zodat de verplichting tot kennisgeving er niet op van toepassing is.

In ondergeschikte orde, voor zover moet worden aangenomen dat de kennisgevingsverplichting vermeld in artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing is op wetkrachtige normen, merkt de Vlaamse Regering op dat die bijzonderewetsbepaling betrekking heeft op aanvragen tot toelating voor nieuwe handelsvestigingen die worden ingediend na 1 juli 2014, terwijl het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 bestaande handelsvestigingen viseert waarvan het ontwerp van handelsvestiging dateert van vóór de regionalisering van het handelsvestigingsbeleid.

Vermits de verzoekende partij aan artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een draagwijdte geeft die die bepaling niet heeft, is haar grief kennelijk ongegrond.

A.11. De verzoekende partij in de zaak nr. 6603 handhaaft haar zienswijze dat de bestreden bepaling een individuele strekking heeft en erop gericht is de definitief vervallen handelsvestigingsvergunning voor het project « Uplace » te doen herleven.

Uit de uiteenzetting van de Vlaamse Regering blijkt voorts niet waarom artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enkel van toepassing zou zijn op aanvragen ingediend na 1 juli 2014. Bij gebrek aan een overgangsbepaling geldt de algemene regel dat die bijzonderewetsbepaling van toepassing is op alle hangende zaken, zodat bij het nemen van een beslissing na 1 juli 2014 ermee rekening moet worden gehouden. Ondergeschikt merkt de verzoekende partij op dat de handelsvestigingsvergunning voor het project « Uplace » reeds op 28 september 2015 is vervallen. Bijgevolg heeft het opnieuw verlenen van de vergunning hoe dan ook betrekking op een nieuw ontwerp van handelsvestiging dat aan de regeringen van de betrokken gewesten moet worden voorgelegd. Het onttrekken van vergunningen aan die overlegverplichting schendt de bevoegdheidsverdelende regels.

A.12. De Vlaamse Regering handhaaft de zienswijze dat de bestreden decretale regeling geenszins als een « ontwerp van handelsvestiging » kan worden beschouwd die overeenkomstig artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de regering van elk gewest ter kennis moet worden gebracht.

Het derde middel in de zaak nr. 6603

A.13. Het derde middel in de zaak nr. 6603 is afgeleid uit de schending, door artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, van artikel 23 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 1, lid 4, en 2, lid 5, van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, met het rechtszekerheidsbeginsel en met het beginsel van gewettigd vertrouwen.

De retroactieve werking die de bestreden bepaling geeft aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 heeft tot gevolg dat de vervallen vergunning voor het project « Uplace » herleeft, zonder dat er bij de initiële vergunning een milieueffectenbeoordeling werd uitgevoerd en zonder dat er bij het opnieuw goedkeuren van die vergunning, middels de bestreden bepaling, een milieueffectenbeoordeling heeft plaatsgevonden. Nochtans is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 1, lid 4, van de richtlijn 2011/92/EU, thans artikel 2, lid 5, van diezelfde richtlijn, op grond waarvan een project door een nationale wetgeving kan worden uitgesloten van het

toepassingsgebied van die richtlijn. In ondergeschikte orde vraagt de verzoekende partij ter zake een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.14. De Vlaamse Regering voert aan dat dit middel grondslag mist, nu de verzoekende partij verkeerdelijk ervan uitgaat dat de bestreden regeling een wetgevende validatie zou uitmaken van een project dat onderworpen is aan de milieueffectenbeoordeling. De decreetgever beoogde immers geen rechtsherstel te bieden, maar wenste enkel de vervaltermijn van die vergunningen te regelen. Bovendien is het uitbaten van een handelsvestiging geen project in de zin van de richtlijn 2011/92/EU en is zulks dan ook niet onderworpen aan een milieueffectenbeoordeling. Bijgevolg kunnen de artikel 1, lid 4, en 2, lid 5, van de richtlijn 2011/92/EU, die voorzien in uitzonderingen op de verplichting tot milieueffectenbeoordeling, dan ook niet geschonden zijn. Vermits de juiste toepassing van het Unierecht evident is, is het niet nodig de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie te stellen.

A.15. Na kennisname van het verweer van de Vlaamse Regering, doet de verzoekende partij in de zaak nr. 6603 uitdrukkelijk afstand van haar derde middel.

Het tweede middel in de zaak nr. 6604

A.16. Het tweede middel in de zaak nr. 6604 is afgeleid uit de schending, door de artikelen 52 en 59 van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen van rechtszekerheid en van niet-retroactiviteit, in zoverre de toepassingsvoorwaarden van artikel 52 onvoorzienbaar en ontoegankelijk zijn.

A.17.1. De tekst van artikel 52, eerste lid, van het decreet van 15 juli 2016 gaat uit van twee cumulatieve voorwaarden om de in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 voorgeschreven vervaltermijn te schorsen, namelijk, ten eerste, het aanhangig zijn van een beroep tot vernietiging van de handelsvestigingsvergunning bij de Raad van State en, ten tweede, het aanhangig zijn van een beroep tot vernietiging van eventuele andere benodigde vergunningen, machtigingen of toelatingen bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Blijkens de parlementaire voorbereiding betreft het evenwel geen cumulatieve voorwaarden, doch volstaat het dat één beroep tot vernietiging aanhangig is bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Indien beide voorwaarden cumulatief zijn, creëert artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen houders van handelsvestigingsvergunningen, naargelang enkel die vergunning dan wel alle vergunningen voor het project worden aangevochten. Enkel in het laatstgenoemde geval wordt de vervaltermijn geschorst, terwijl beide situaties ertoe leiden dat het project niet kan worden uitgevoerd.

A.17.2. Voorts is er onduidelijkheid omtrent de bewoordingen «nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen» in artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016. In de memorie van toelichting bij dat artikel 52 wordt immers gesteld dat het moet gaan om «nog geldende vergunningen op de dag van de publicatie van dit decreet in het *Belgisch Staatsblad*». Krachtens artikel 59 heeft het voormelde artikel 52 evenwel uitwerking vanaf 1 juli 2014, zodat op die datum een geldige handelsvestigingsvergunning voorhanden moet zijn. Dit wordt tevens zo gesteld in de memorie van toelichting bij artikel 59.

A.17.3. Tot slot laten de bewoordingen «eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project» in artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 een dermate ruime toepassing toe dat rechtzoekenden niet in redelijke mate kunnen voorzien op welk ogenblik een toegekende handelsvestigingsvergunning vervalt.

A.18. Volgens de Vlaamse Regering bestaat er geen onduidelijkheid over de draagwijdte van de bestreden bepalingen, zodat zij niet in strijd kunnen worden geacht met het rechtszekerheidsbeginsel.

Zowel uit de memorie van toelichting als uit de besprekingen in het Parlement blijkt dat de voorwaarden voor de schorsing van de vervaltermijn die in artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 worden vermeld, niet cumulatief zijn. Dit is ook logisch in het licht van de *ratio legis* van de schorsingsregeling, die erin bestaat de onbillijkheid weg te nemen waarbij de vervaltermijn van de handelsvestigingsvergunning blijft lopen terwijl die

vergunning niet kan worden uitgevoerd omdat andere vergunningen nog niet uitvoerbaar zijn door vernietigingsprocedures. Het bepalende criterium opdat de vervaltermijn wordt geschorst, is aldus dat er een beroep aanhangig is bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een weerslag kan hebben op het betrokken project, ongeacht op welke vergunning voor het project dat beroep betrekking heeft. In het licht van die doelstelling heeft de decreetgever het begrip « eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project » zo ruim mogelijk omschreven.

Voorts stelt de Vlaamse Regering dat de retroactieve inwerkingtreding waarin is voorzien in artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 geenszins in strijd is met de bewoordingen van artikel 52 van hetzelfde decreet, hetgeen bovendien door de bevoegde minister tijdens de parlementaire voorbereiding werd bevestigd.

A.19. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 stelt vast dat de Vlaamse Regering in het ene geval de memorie van toelichting laat primeren en in het andere geval de bewoordingen van de tekst, afhankelijk van de vraag welke tekst het meest duidelijkheid biedt. Volgens de verzoekende partij blijkt uit die dubbele houding van de Vlaamse Regering dat wel degelijk rechtsonzekerheid wordt gecreëerd.

A.20. De Vlaamse Regering repliceert dat zij geenszins heeft gesteld dat de memorie van toelichting voorrang moet krijgen op de bewoordingen van het decreet, doch enkel erop heeft gewezen dat uit het loutere gebruik van het woord « en » niet kan worden afgeleid dat het om cumulatieve voorwaarden gaat. De strikte interpretatie die de verzoekende partij voorstelt, valt bovendien niet te verzoenen met de wil van de decreetgever, zoals die onder meer blijkt uit de memorie van toelichting bij het bestreden decreet. Het is slechts in die optiek, en louter ter verduidelijking, dat de Vlaamse Regering naar de memorie van toelichting verwijst.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De verzoekende partijen in de samengevoegde zaken nrs. 6603 en 6604 vorderen de vernietiging van artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (hierna : het decreet van 15 juli 2016), dat de inwerkingtreding van artikel 52 van datzelfde decreet regelt. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 vordert eveneens de vernietiging van dat artikel 52.

B.1.2. Het decreet van 15 juli 2016 strekt tot het regelen van het handelsvestigingsbeleid voor het Vlaamse Gewest. Die regeling vervangt de regeling vervat in de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, die bij artikel 51 van het voormelde decreet wordt opgeheven met ingang van een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

B.1.3. Het decreet van 15 juli 2016 werd aangenomen ingevolge de overheveling, bij artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, van de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden naar de gewesten. Krachtens het bij de voormelde bepaling ingevoegde artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de

bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten sedert 1 juli 2014 bevoegd om « de vestigingsvoorwaarden » te regelen, hetgeen met name het beleid inzake handelsvestigingen en inzake handelsvestigingsvergunningen omvat (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/2, pp. 91-92). De gewesten dienen daarbij rekening te houden met de kennisgevings- en overlegverplichting die is neergelegd in artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals ingevoegd bij artikel 31 van diezelfde bijzondere wet van 6 januari 2014, dat bepaalt :

« Alvorens de toestemming kan worden gegeven voor een handelsvestiging, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, met een netto-handelsoppervlakte van meer dan 20 000 m² gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, geeft de regering van het gewest op het grondgebied waar de handelsvestiging gelegen is, kennis van het ontwerp van handelsvestiging aan de regering van elk betrokken gewest.

Indien de regering van een betrokken gewest hierom verzoekt, wordt er tussen de betrokken regeringen overleg gepleegd ».

B.2. De bestreden bepalingen, die deel uitmaken van hoofdstuk 9 (« Slotbepalingen ») van het decreet van 15 juli 2016, luiden :

« Art. 52. De vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen voor nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen die verleend werden met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dezelfde vervaltermijn, wanneer van toepassing op een socio-economische vergunning voor een handelsvestiging waarvoor eveneens een stedenbouwkundige of een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning niet definitief werd verleend. In dat geval gaat de termijn bepaald in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen pas in op de dag dat de stedenbouwkundige vergunning en/of de milieuvergunning definitief wordt verleend ».

« Art. 59. Dit decreet treedt in werking op de datum van publicatie in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van :

[...]

4° artikel 52. Dit artikel heeft uitwerking vanaf 1 juli 2014 ».

B.3.1. Het decreet van 15 juli 2016 voorziet in een vergunningsplicht voor welbepaalde kleinhandelsactiviteiten (artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016). Die vergunning wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning en wordt verleend overeenkomstig het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (artikel 12 van het decreet van 15 juli 2016). Overeenkomstig artikel 59, 2°, van het decreet van 15 juli 2016 treedt die regeling in werking op 1 januari 2018.

B.3.2. Krachtens artikel 99, § 1, eerste lid, 5°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zoals ingevoegd bij artikel 48 van het decreet van 15 juli 2016, vervalt de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten van rechtswege « als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvragen ». Artikel 101 van het decreet van 25 april 2014 voorziet in een schorsing van die vervaltermijn « zolang een beroep tot vernietiging van de omgevingsvergunning aanhangig is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ».

B.3.3. Het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 voorziet, wat de vervaltermijn voor de handelsvestigingsvergunning betreft, in een overgangsregeling voor de nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen die werden verleend met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen.

Artikel 13 van de laatstgenoemde wet van 13 augustus 2004 bepaalt dat de vergunning van rechtswege vervalt wanneer de uitvoering van het project niet wordt aangevat binnen een termijn van vier jaar na de afgifte ervan, die op verzoek van de aanvrager met één jaar kan worden verlengd. Anders dan artikel 101 van het decreet van 25 april 2014 voorziet de voormelde wet niet in een schorsing van de vervaltermijn in welbepaalde situaties.

Krachtens artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 wordt de vervaltermijn waarin is voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 voor de nog geldende vergunningen verleend met toepassing van de federale wetgeving geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning of van andere vergunningen, machtigingen of toelatingen benodigd voor hetzelfde project aanhangig is bij de Raad van State of bij de Raad voor

Vergunningsbetwistingen, alsook zolang de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning die benodigd is voor het project niet definitief werd verleend.

B.4. Artikel 59 van het decreet van 15 juli 2016 bepaalt de inwerkingtreding van het decreet op de datum van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, zij het met uitzondering van verschillende bepalingen. Aldus is de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 (« Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten ») (artikelen 11 tot 13) en hoofdstuk 6 (« Handhaving van het handelsvestigingsbeleid ») (artikelen 15 tot 27) bepaald op 1 januari 2018 (artikel 59, 2°). De inwerkingtreding van hoofdstuk 7 (« Wijzigingsbepalingen ») (artikelen 28 tot 50) en hoofdstuk 8 (« Opheffingsbepaling ») (artikel 51) is bepaald op een door de Vlaamse Regering per artikel vast te stellen datum (artikel 59, 3°). Het bestreden artikel 52 heeft uitwerking vanaf 1 juli 2014 (artikel 59, 4°).

Ten aanzien van het belang

B.5.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Hun belang zou slechts onrechtstreeks en hypothetisch zijn.

B.5.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.5.3. De verzoekende partijen in de samengevoegde zaken nrs. 6603 en 6604 zijn verwickeld in gerechtelijke procedures, waarin zij aanvoeren dat een handelsvestigingsvergunning is vervallen overeenkomstig artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepalingen dat zij beogen de bedoelde handelsvestigingsvergunning met terugwerkende kracht te doen herleven. De verzoekende partij in de zaak nr. 6603 voert aan dat de bestreden bepalingen een impact hebben op haar stedenbouwkundig beleid en op haar handelsvestigings- en mobiliteitsbeleid, waarin met het verval van die vergunning rekening was gehouden. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 voert aan dat het herleven van de bedoelde handelsvestigingsvergunning

haar eigen kansen hypothekeert om een handelsvestigingsvergunning voor een ander project gelegen in dezelfde stedenbouwkundige zone te verkrijgen.

B.5.4. De verzoekende partijen maken aannemelijk dat zij rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de bestreden bepalingen.

B.6. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Wat het tweede middel in de zaak nr. 6604 betreft

B.7. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 voert in haar tweede middel een schending aan, door de artikelen 52 en 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene beginselen van rechtszekerheid en van niet-retroactiviteit.

Volgens de verzoekende partij zijn de toepassingsvoorwaarden van het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 onduidelijk, hetgeen aanleiding zou geven tot rechtsonzekerheid. Nu dat middel de draagwijdte van de bestreden bepalingen betreft en daarenboven, indien het gegrond zou blijken, niet enkel tot de vernietiging van artikel 52 zou leiden, maar ook tot gevolg zou hebben dat het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016, dat de inwerkingtreding ervan regelt, zonder voorwerp zou worden, dient het eerst te worden onderzocht.

B.8.1. Volgens het bestreden artikel 52, eerste lid, van het decreet van 15 juli 2016 wordt de vervaltermijn waarin is voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 voor de nog geldende vergunningen die met toepassing van de federale wetgeving werden verleend, geschorst « zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen ».

In de memorie van toelichting werd die bepaling als volgt verantwoord :

« Deze schorsingsregeling moet de huidige onbillijkheid wegnemen waarbij in sommige gevallen een vergunning betreffende de handelsvestiging niet kan uitgevoerd worden omdat andere noodzakelijke vergunningen niet uitvoerbaar zijn omwille van vernietigingsprocedures, terwijl anderzijds de vervaltermijn, voorzien om de projecthouder aan te zetten tot realisatie van zijn project, blijft doorlopen. Met deze bepaling wordt aldus de huidige regeling afgestemd op de regeling voorzien voor de omgevingsvergunning, in afwachting van de volledige inwerkingtreding van de omgevingsvergunning » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

B.8.2. Volgens de verzoekende partij is het onduidelijk of de voorwaarden voor de schorsing van de vervaltermijn die in het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 worden vermeld, al dan niet cumulatief zijn. Voorts zou de draagwijdte van de bewoordingen « eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project » dermate ruim zijn dat rechtzoekenden niet in redelijke mate zouden kunnen voorzien in welke omstandigheden de termijn al dan niet geschorst is.

B.8.3. In de parlementaire voorbereiding van het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 is verduidelijkt dat « de vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 [...] wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning, of van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen benodigd voor hetzelfde project, aanhangig is bij de Raad van State » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

Het woord « en » is een nevenschikkend voegwoord dat, afhankelijk van de context, zowel een cumulatieve als een alternatieve betekenis kan hebben.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat de in de bestreden bepaling vermelde schorsingsvoorwaarden alternatief en niet cumulatief zijn. Dit volgt ook uit de *ratio legis* van die bepaling, zoals die tot uiting komt in de in B.8.1 vermelde parlementaire voorbereiding. Het bestreden artikel 52 strekt ertoe te verhinderen dat de vervaltermijn, die zelf is voorgeschreven teneinde de vergunninghouder aan te zetten tot het verwezenlijken van het vergunde project, loopt zolang de mogelijkheid om dat project te verwezenlijken precair is omdat de vergunninghouder niet over alle benodigde vergunningen, machtigingen of toelatingen beschikt. Het volstaat dat de handelsvestigingsvergunning of één van de andere

benodigde vergunningen, toelatingen of machtigingen bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt bestreden opdat er onzekerheid bestaat over de mogelijkheid om het project te verwezenlijken en de schorsing van de vervaltermijn geboden is.

B.8.4. In het licht van de voormelde *ratio legis* is het gebruik van de woorden « eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project » eveneens voldoende duidelijk. Het betreft klaarblijkelijk alle vergunningen, machtigingen of toelatingen die door de bevoegde overheid dienen te worden verleend opdat het project dat het voorwerp van de handelsvestigingsvergunning uitmaakt, kan worden verwezenlijkt.

B.9.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 voert voorts aan dat de draagwijdte van de vereiste te beschikken over een « nog geldende vergunning » onduidelijk is, nu ter zake een tegenstrijdigheid zou bestaan tussen de parlementaire voorbereiding en de bestreden bepalingen. Zij verwijst ter zake naar de verklaring tijdens de parlementaire voorbereiding dat artikel 52 van toepassing is op een « nog geldende vergunning op de dag van de publicatie van dit decreet in het *Belgisch Staatsblad* » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

B.9.2. Krachtens artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 heeft artikel 52 van datzelfde decreet uitwerking vanaf 1 juli 2014. Het is bijgevolg duidelijk dat met de woorden « nog geldende vergunningen » in de laatstgenoemde bepaling, de vergunningen worden bedoeld die op die datum nog geldig waren. Die lezing werd bovendien uitdrukkelijk bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/5, p. 22). Uit de uiteenzetting van het eerste middel in de samengevoegde zaken, waarin de retroactieve werking van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 wordt bestreden, blijkt tot slot dat de verzoekende partijen de bestreden bepalingen in die zin hebben begrepen.

B.10. Vermits er aldus geen onduidelijkheid is over de draagwijdte van de bestreden bepalingen, wordt niet op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.11. Het tweede middel in de zaak nr. 6604 is niet gegrond.

Wat het eerste middel in de zaken nrs. 6603 en 6604 betreft

B.12.1. De verzoekende partijen voeren in hun eerste middel een schending aan, door artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, met het rechtszekerheid- en het vertrouwensbeginsel en met het beginsel van niet-retroactiviteit, doordat die bepaling terugwerkende kracht verleent aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 en aldus definitief verworven situaties zou aantasten en hangende rechtsgedingen zou beïnvloeden, zonder dat daarvoor een afdoende verantwoording zou bestaan.

B.12.2. Het Hof is niet bevoegd om de bestreden bepaling te toetsen aan wetskrachtige normen die geen bevoegdheidverdelende regels zijn. Het houdt echter rekening met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, zoals het met name is uitgedrukt in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek.

B.13.1. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.13.2. Doordat het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 de inwerkingtreding van artikel 52 met terugwerkende kracht bepaalt, kan de afloop van

hangende gerechtelijke procedures worden gewijzigd, nu de rechtscolleges op grond van die bepalingen zullen moeten vaststellen dat een vergunning die op grond van artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 vervallen was, opnieuw geldig wordt. Bijgevolg moet het Hof nagaan of de terugwerkende kracht absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en verantwoord is door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

B.14.1. De retroactieve inwerkingtreding van het bestreden artikel 52 werd in de memorie van toelichting als volgt verantwoord :

« Om redenen van gelijkheid en billijkheid is het noodzakelijk de schorsingsregeling die, middels het ontworpen artikel 52 (dat samen met artikel 53 moet worden gelezen), de onbillijkheid van de vervalregeling zoals voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 moet wegnemen, toe te passen op de vergunningen handelsvestiging die op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdracht inzake de handelsvestiging naar de gewesten, zijnde 1 juli 2014, nog uitvoerbaar waren. Van deze bevoegdheidsoverdracht wordt gebruikgemaakt om de ondernemers die op 1 juli 2014 beschikten over een vergunning handelsvestiging, de nodige rechtszekerheid te verlenen. Vermits de bevoegdheid inzake de handelsvestiging vóór 1 juli 2014 bij de federale overheid lag, kan de inwerkingtreding van de slotbepaling die middels onderhavig decreet wordt ingevoerd zich niet situeren vóór de datum van 1 juli 2014. De datum van 1 juli 2014 is aldus inherent verbonden aan de bevoegdheidsrechtelijke verdeling. De retroactieve werking van het ontworpen artikel 52 is derhalve onontbeerlijk om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren. Het is passend erop te wijzen dat de Raad van State reeds in arresten het standpunt heeft ingenomen dat zolang er onzekerheid is over de geldigheid van een machtiging en van de ermee samenhangende verplichtingen, de toegekende termijn om de machtiging aan te wenden wordt gestuit ten aanzien van degene die nalaat er gebruik van te maken :

[...]

De voorgestelde bepaling zorgt aldus voor een rechtszekere verankering van deze stelling van de Raad van State » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, pp. 89-90).

B.14.2. Aldus blijkt dat de decreetgever de terugwerkende kracht van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 « onontbeerlijk [achtte] om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren ».

B.14.3. De onbillijkheid en de nood aan rechtszekerheid waarnaar de decreetgever verwijst, betreft de situatie die volgens hem voortvloeit uit artikel 13 van de wet van

13 augustus 2004, « waarbij in sommige gevallen een vergunning betreffende de handelsvestiging niet kan uitgevoerd worden omdat andere noodzakelijke vergunningen niet uitvoerbaar zijn omwille van vernietigingsprocedures, terwijl anderzijds de vervaltermijn, voorzien om de projecthouder aan te zetten tot realisatie van zijn project, blijft doorlopen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

B.15.1. Het behoort tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever te beslissen op welke wijze hij gebruik maakt van de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden en hij vermag daarbij te voorzien in een andere regeling dan diegene die van kracht was onder de voordien geldende federale wetgeving. Het wegwerken van de onbillijkheid waartoe de vroegere federale regeling inzake het verval van de handelsvestigingsvergunning volgens de decreetgever aanleiding geeft, is weliswaar een doelstelling die hem ertoe kan brengen die regeling te wijzigen, maar zij volstaat op zich niet om retroactieve werking aan de bestreden bepaling te verlenen.

B.15.2. Hetzelfde geldt ten aanzien van de doelstelling om de door de decreetgever aangehaalde rechtspraak van de Raad van State wettelijk te verankeren. Die rechtspraak had bovendien uitsluitend betrekking op geschillen waarbij de handelsvestigingsvergunning zelf werd betwist en had een beperktere draagwijdte dan het bestreden artikel 52. Voorts kon die rechtspraak niet als zodanig vaststaand en voorspelbaar worden beschouwd dat de rechtsonderhorigen daarop gewettigde verwachtingen konden gronden met betrekking tot de geldigheid van de vergunning die op basis van de federale wetgeving was verleend en die niet in een schorsing van de vervaltermijn voorzag.

B.16.1. De terugwerkende kracht van het bestreden artikel 52 wordt eveneens verantwoord door de noodzaak om alle houders van een op 1 juli 2014 nog geldige vergunning voor handelsvestigingen, gelijk te behandelen. Voor de keuze van die datum wordt verwezen naar het feit dat de gewesten sedert die datum bevoegd zijn inzake de handelsvestigingen, met inbegrip van de vergunningen daartoe.

B.16.2. Het feit dat het Vlaamse Gewest sedert 1 juli 2014 bevoegd is om de handelsvestigingen te regelen, begrenst zijn bevoegdheid in de tijd maar biedt geen verantwoording om de nieuwe regeling tot die datum te laten terugwerken. Zolang de decreetgever van zijn bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt, is immers de voorheen

geldende federale wetgeving van toepassing gebleven. De decreetgever vermag niet de rechtsorde retroactief te wijzigen, zonder dat voldaan is aan de in B.13.1 vermelde voorwaarden.

B.16.3. De personen die op 1 juli 2014 over een geldige handelsvestigingsvergunning beschikten, bevonden zich op het ogenblik van de bekendmaking van de bestreden bepalingen in wezenlijk verschillende situaties naargelang die vergunning op dat ogenblik al dan niet vervallen was op grond van de vroegere federale wetgeving.

B.17.1. Zonder de terugwerkende kracht die door artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 wordt verleend aan artikel 52, zou de laatstvermelde bepaling overeenkomstig artikel 59 in werking zijn getreden op de datum van de bekendmaking van het decreet in het *Belgisch Staatsblad*. Aldus zou artikel 52, door de onmiddellijke inwerkingtreding ervan, enkel van toepassing zijn op de houders van een handelsvestigingsvergunning die op die datum nog geldig was.

Door aan die bepaling terugwerkende kracht te verlenen, beoogt artikel 59, 4°, van het decreet derhalve ten goede te komen aan de personen die op 1 juli 2014 over een geldige vergunning beschikten, doch wier vergunning op de datum van de bekendmaking van het bestreden decreet in het *Belgisch Staatsblad* op grond van de vroegere federale regeling reeds was vervallen. De terugwerkende kracht van het bestreden artikel 52 kan immers tot gevolg hebben dat die vervallen handelsvestigingsvergunningen van rechtswege opnieuw geldig worden. Aldus beschermt die regeling voornamelijk private belangen.

De personen van wie de handelsvestigingsvergunning was vervallen op grond van de vroegere federale wetgeving vóór de totstandkoming van het decreet van 15 juli 2016 konden geen gewettigde verwachting hebben dat die vergunning alsnog zou herleven door een optreden van de decreetgever met terugwerkende kracht.

B.17.2. Een dergelijke terugwerkende kracht heeft tot gevolg dat wordt ingegrepen in definitief voltrokken situaties en kan afbreuk doen aan het gewettigd vertrouwen en aan de rechtssituatie van andere personen dan de gewezen vergunninghouders. Het is immers mogelijk dat ingevolge het verval van een handelsvestigingsvergunning andere personen dan de oorspronkelijke vergunninghouder een handelsvestigingsvergunning hebben verkregen

voor hetzelfde ruimtelijk gebied en reeds investeringen hebben gedaan om hun project te realiseren. Voorts is het mogelijk dat de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met het verval van een vergunning, haar beleid voor de betrokken locatie heeft herzien en haar handelen daarop heeft afgestemd. Ten slotte is het ook mogelijk dat andere derden zich op die situatie hebben gebaseerd om bepaalde rechtshandelingen te stellen.

B.17.3. In zoverre het van rechtswege opnieuw geldig worden van vervallen vergunningen aldus aanleiding kan geven tot het gelijktijdig bestaan van met elkaar onverzoenbare vergunnings- en beleidsbeslissingen of afbreuk kan doen aan het gewettigd vertrouwen van de burgers, brengen de bestreden bepalingen de rechtszekerheid in het gedrang voor derden die zich in hun handelen hebben laten leiden door het verval van de toegekende handelsvestigingsvergunningen.

Het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 brengt derhalve geen billijk evenwicht tot stand tussen, enerzijds, de private belangen van de gewezen vergunninghouders en, anderzijds, die van de overheden en andere derden die hun handelen op het verval van de bedoelde vergunningen hadden afgestemd.

B.17.4. Het verhelpen, met terugwerkende kracht, van de situatie van de personen die op 1 juli 2014 nog een geldige handelsvestigingsvergunning hadden, kan niet als noodzakelijk worden beschouwd voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en is niet gerechtvaardigd door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

B.18. Het eerste middel in de zaak nr. 6603 en het eerste middel in de zaak nr. 6604 zijn gegrond. Artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 dient bijgevolg te worden vernietigd.

B.19. Vermits het tweede en het derde middel in de zaak nr. 6603 niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 59, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 april 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

E. De Groot