

| |
|---------------------------------------|
| Rolnummer 6675 |
| Arrest nr. 64/2018 van 31 mei 2018 |

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over de artikelen 52 en 59, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 238.415 van 6 juni 2017 in zake Christiaan Hendrickx en Paul De Hert tegen het Vlaamse Gewest, met als tussenkomende partij de commanditaire vennootschap naar Duits recht « Lidl Belgium GmbH & Co. KG », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 juni 2017, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schenden de artikelen 52 *j*° 59, 4° Handelsvestigingsdecreet de artikelen 10 en 11 Grondwet *j*° het rechtszekerheidsbeginsel doordat handelsvestigingsvergunningen die na 1 juli 2014 vervallen zijn alsnog herleven, terwijl handelsvestigingsvergunningen die op 1 juli 2014 reeds vervallen waren niet herleven, zelfs al wordt aan de inhoudelijke voorwaarden van artikel 52 voldaan ?

Schenden de artikelen 52, 1ste lid *j*° 59, 4° Handelsvestigingsdecreet de artikelen 10 en 11 Grondwet *j*° artikel 6, 1° EVRM *j*° het rechtszekerheidsbeginsel doordat vervallen handelsvestigingsvergunningen komen te herleven als gevolg van een vernietigingsprocedure bij de Raad van State die door derden-belanghebbenden werd ingesteld op een ogenblik dat dit vernietigingsberoep dergelijk effect niet had, *a fortiori* indien de houder van de handelsvestigingsvergunning geen gebruik heeft gemaakt van de verlengingsmogelijkheid van artikel 13 Handelsvestigingswet ?

Schenden de artikelen 52, 2de lid *j*° 59, 4° Handelsvestigingsdecreet de artikelen 10 en 11 Grondwet *j*° het rechtszekerheidsbeginsel doordat de koppeling tussen de handelsvestigingsvergunning, de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning met terugwerkende kracht wordt ingesteld op alle handelsvestigingsvergunningen die nog niet waren vervallen op 1 juli 2014 in plaats van op alle handelsvestigingsvergunningen die werden aangevraagd na 1 juli 2014 ?

Schendt artikel 52, 2de lid Handelsvestigingsdecreet in die interpretatie dat geen rekening wordt gehouden met definitief geweigerde stedenbouwkundige vergunningen, alhoewel zij dateren van na 1 juli 2014 en na afgifte van de handelsvestigingsvergunning, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *j*° artikel 6, 1° EVRM doordat de vervaltermijn van de op 1 juli 2014 niet vervallen handelsvestigingsvergunning geschorst blijft zolang geen definitieve stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning is verleend, terwijl de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning van rechtswege vervallen indien de gekoppelde vergunning definitief geweigerd wordt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Christiaan Hendrickx en Paul De Hert, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Van Heuven en Mr. L. Decuyper, advocaten bij de balie te Antwerpen;

- het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door het Interministerieel Comité voor de Distributie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bouckaert en Mr. S. François, advocaten bij de balie te Brussel;

- de commanditaire vennootschap naar Duits recht « Lidl Belgium GmbH & Co. KG », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Devos, Mr. F. De Preter en Mr. B. Van Herreweghe, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Christiaan Hendrickx en Paul De Hert;
- het Vlaamse Gewest;
- de commanditaire vennootschap naar Duits recht « Lidl Belgium GmbH & Co. KG ».

Bij beschikking van 1 maart 2018 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en F. Daoût hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 maart 2018 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 maart 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 29 november 2011 heeft het Interministerieel Comité voor de Distributie in graad van beroep een socio-economische handelsvestigingsvergunning voor de opbouw van een nieuwe supermarkt verleend. De stedenbouwkundige vergunning die voor hetzelfde project aanvankelijk werd toegekend, werd ongedaan gemaakt op 19 november 2015 omdat onvoorwaardelijk afstand was gedaan van de voorwaardelijke vergunning. Het voor het verwijzende rechtscollege hangende geschil heeft betrekking op een beroep tot vernietiging van de voormelde socio-economische vergunning.

Overeenkomstig artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen (hierna : Handelsvestigingswet) zou die vergunning echter van rechtswege vervallen zijn, aangezien de uitvoering van het project niet binnen vier jaar werd aangevat. Artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (hierna : Handelsvestigingsdecreet), dat krachtens artikel 59, 4°, van hetzelfde decreet retroactief in werking is getreden vanaf 1 juli 2014, bepaalt echter dat de termijn van vier jaar zoals verankerd in artikel 13 van de Handelsvestigingswet, wordt geschorst zolang een beroep bij de Raad van State hangende is of zolang een definitieve bouwvergunning, die noodzakelijk is voor de voltooiing van het project, niet is afgegeven.

Voor het verwijzende rechtscollege wordt de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepalingen in het geding gebracht, hetgeen dat rechtscollege ertoe brengt vier prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.1.1. Volgens de verzoekers voor het verwijzende rechtscollege kan de decreetgever zijn eigen stilzitten niet goedmaken door retroactieve regelgeving in te voeren. Volgens hen wordt dan ook op ontoelaatbare wijze afbreuk gedaan aan de rechten van derden, in het bijzonder het recht op rechtszekerheid.

Zij stellen immers dat de parlementaire voorbereiding geen enkele verantwoording bevat voor de retroactiviteit van het Handelsvestigingsdecreet en het kiezen van de scharnierdatum. Zij merken nog op dat er geen enkele bevoegdheidsregel is die verhindert dat het Vlaamse Gewest kan ingrijpen in juridische situaties van vóór de bevoegdheidsoverdracht.

A.1.2. De eerste prejudiciële vraag moet volgens hen bijgevolg bevestigend worden beantwoord.

A.2.1. In hoofdorde voert de tussenkomenende partij voor het verwijzende rechtscollege aan dat het antwoord op de eerste prejudiciële vraag niet pertinent is voor de oplossing van het bodemgeschil. Volgens haar doet het verschil in behandeling waarvan sprake in de vraag zich niet voor in het onderhavige geschil zodat de vraag onontvankelijk is.

A.2.2. In ondergeschikte orde is zij van oordeel dat de keuze van de scharnierdatum redelijk is verantwoord doordat zij samenvalt met de bevoegdheidsoverdracht van de federale overheid naar de gewesten. Zij is dan ook van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.3.1. De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de situatie waarin een handelsvestigingsvergunning op 1 juli 2014 nog bestaat, en de situatie waarin een handelsvestigingsvergunning op 1 juli 2014 reeds vervallen is, twee verschillende situaties zijn waarvoor het gelijkheidsbeginsel niet vereist dat ze gelijk worden behandeld.

A.3.2. Ondergeschikt voert zij aan dat er voor het onderscheid een afdoende, redelijke en objectieve verantwoording is. Het hanteren van de scharnierdatum wordt immers verantwoord door de bevoegdheidsverdelende regels, de rechtszekerheid en het gelijkheidsbeginsel zelf. Volgens haar dient de eerste prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.4.1. Volgens de Vlaamse Regering behoeft de eerste prejudiciële vraag geen antwoord aangezien zij niet relevant is voor de oplossing van het bodemgeschil. De omstandigheid dat de in het geding zijnde regeling niet werd uitgebreid tot andere vergunninghouders, van wie de vergunning op 1 juli 2014 reeds vervallen was, is niet relevant aangezien een dergelijke situatie zich in het bodemgeschil niet voordoet.

A.4.2. In ondergeschikte orde wijst de Vlaamse Regering erop dat de decreetgever, die te dezen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, vrij een scharnierdatum kan kiezen waarop een nieuw decretale regel uitwerking heeft. Zij merkt op dat de datum trouwens niet arbitrair is gekozen en samenvalt met het moment waarop de gewesten bevoegd zijn geworden om te reguleren inzake handelsvestigingen.

A.4.3. Zij is dan ook van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag in hoofdorde niet onontvankelijk dient te worden verklaard, en in ondergeschikte orde, ontkennend dient te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.5. De verzoekers voor het verwijzende rechtscollege herhalen dat de inertie om decretaal op te treden niet door retroactiviteit kan worden goedge maakt. Zij stelt dat de tweede prejudiciële vraag bijgevolg bevestigend dient te worden beantwoord.

A.6.1. De tussenkomende partij voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag uitgaat van een louter hypothetische stelling, hetgeen de vraag onontvankelijk maakt.

A.6.2. In ondergeschikte orde voert zij aan dat de retroactieve norm de procedure voor de Raad van State noch beïnvloedt, noch de Raad van State verhindert uitspraak te doen. Het volstaat volgens haar dat de terugwerkende kracht onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, hetgeen het geval zou zijn.

Zij voert aan dat de retroactiviteit door de decreetgever wordt gemotiveerd doordat « de retroactieve werking [...] onontbeerlijk [is] om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren ». Zij wijst er nog op dat de Raad van State in zijn rechtspraak van oordeel is dat de vervaltermijn wordt gestuit zolang er onzekerheid bestaat over de geldigheid van een vergunning en de ermee samenhangende verplichtingen. Zij merkt bovendien op dat de bezitters van een handelsvestigingsvergunning die werd aangevochten, de legitieme verwachting konden koesteren dat hun vergunning niet zou vervallen wanneer zij het arrest van de Raad van State afwachten alvorens de vergunning uit te voeren. Volgens haar wil de retroactieve bepaling een rechtszekere verankering zijn van die rechtspraak.

Zij wijst er bovendien op dat de wijziging voorzienbaar was omdat zij, enerzijds, past in een coherent geheel van regelgeving en, anderzijds, noodzakelijk is voor de consequente doorvoering van een hervorming.

Zij wijst er overigens nog op dat de draagwijdte van de retroactieve norm beperkt is, gelet op het feit dat zij past in het kader van een overgangsregeling.

A.6.3. Zij is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.7.1. Volgens de verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege heeft de toepassing van artikel 52 van het Handelsvestigingsdecreet niet tot gevolg dat de middelen in een procedure voor de Raad van State, niet meer zouden worden behandeld. Zij stelt dat het mogelijk blijft een vernietiging van de handelsvestigingsvergunning te verkrijgen. Volgens haar veronderstelt de prejudiciële vraag ten onrechte dat een retroactieve norm geen rechtsgevolgen zou mogen hebben op administratieve rechtshandelingen in het verleden.

A.7.2. Ten tweede voert zij aan dat de initiële vervaltermijn van de handelsvestigingsvergunning ten tijde van het instellen van het beroep bij de Raad van State, nog niet was verstreken. Van enige herleving ten gevolge van de vernietigingsprocedure kan volgens haar dus geen sprake zijn. Bovendien zou dit sowieso het geval niet zijn geweest, aangezien de termijn hoe dan ook werd geschorst door het niet-verkrijgen van een definitieve stedenbouwkundige vergunning.

A.7.3. Zij is dan ook van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.8.1. Volgens de Vlaamse Regering wordt de terugwerkende kracht verantwoord door doelstellingen van algemeen belang, namelijk billijkheid en rechtszekerheid voor de vergunninghouders, die zonder de in het geding zijnde regelgeving verplicht zouden worden hun project te starten, ook al bestaat er rechtsonzekerheid over een of meer vergunningen.

Bovendien voert zij aan dat zonder terugwerkende kracht een ongelijkheid zou ontstaan tussen vergunninghouders op het ogenblik van bekendmaking van het Handelsvestigingsdecreet, enerzijds, en vergunninghouders van wie de vergunning op 1 juli 2014 nog geldig was, anderzijds.

Zij is van oordeel dat de terugwerkende kracht geen onevenredige gevolgen met zich meebrengt. De rechtzoekenden zouden immers nog steeds vrij zijn om de wettigheid van de verleende vergunning te betwisten. Bovendien zou een eventueel individueel nadeel niet opwegen tegen het algemeen socio-economisch belang.

A.8.2. Zij voert ten slotte aan dat de retroactieve inwerkingtreding van artikel 52 van het Handelsvestigingsdecreet de afloop van vernietigingsprocedures die thans hangende zijn bij de Raad van State, niet beïnvloedt. Dat artikel koppelt enkel een gevolg aan het instellen van de procedure, namelijk de schorsing van de vervaltermijn van een vergunning.

A.8.3. Volgens de Vlaamse Regering dient de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag

A.9.1. Volgens de verzoekers voor het verwijzend rechtscollege is de retroactieve koppeling tussen de handelsvestigingsvergunning, enerzijds, en de stedenbouwkundige of milieuvergunning, anderzijds, discriminerend. Zo zouden handelaars die beide vergunningen tijdig hebben aangevraagd immers gelijk worden behandeld met handelaars die die tweede vergunning(en) laattijdig hebben aangevraagd.

A.9.2. Zij benadrukken dat minstens de scharnierdatum van 1 juli 2014 ongrondwettig en willekeurig is. Zij merken op dat indien de decreetgever retroactief wil ingrijpen en dat optreden koppelt aan zijn eigen bevoegdheid, de retroactieve regeling enkel kan gelden voor vergunningsaanvragen die na de bevoegdheidsoverdracht zijn ingediend, hetgeen te dezen niet het geval zou zijn.

A.9.3. Zij zijn derhalve van oordeel dat de derde prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

A.10.1. De tussenkommende partij voor de verwijzende rechter is van oordeel dat het beweerde verschil in behandeling, namelijk de situatie waarbij handelaars die gelijktijdig een handelsvestigingsvergunning en een stedenbouwkundige vergunning hebben aangevraagd, worden gelijkgesteld met handelaars die laattijdig de tweede vergunning hebben aangevraagd, zich niet voordoet in het bodemgeschil en derhalve niet pertinent is.

A.10.2. Zij merkt vervolgens op dat het tweede verschil in behandeling, namelijk dat de opschortingsregeling geldt voor de categorie van personen die hun vergunningsaanvraag hebben ingediend vóór 1 juli 2014 en van wie de toegekende vergunning op diezelfde datum nog niet vervallen was en niet voor de categorie van personen die hun aanvraag na 1 juli 2014 hebben gedaan, berust op een objectief criterium. Het wordt volgens haar immers algemeen aangenomen dat de nieuwe regelgeving moet worden toegepast op vergunningsaanvragen die werden ingediend vóór de wijziging.

A.10.3. Zij herhaalt eveneens dat de scharnierdatum niet willekeurig is.

A.10.4. Volgens haar dient de derde prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

A.11. De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege herhaalt integraal haar standpunt met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag. Zij is derhalve om dezelfde redenen van oordeel dat de derde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.12.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de decreetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Zij wijst erop dat de decreetgever beoogde de gelijkheid te bewaren tussen de vergunninghouders en op die manier « maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren ». Om die doelstelling te bereiken, moet de schorsingsregeling volgens de Regering niet worden uitgebreid tot alle socio-economische vergunningen die na 1 juli 2014 werden aangevraagd.

A.12.2. In ondergeschikte orde merkt zij op dat artikel 52, tweede lid, van het Handelsvestigingsdecreet niet verhindert dat ook de vergunningen die werden aangevraagd na 1 juli 2014, de schorsingsregeling zouden genieten.

A.12.3. Zij is van oordeel dat de derde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag

A.13.1. De verzoekers voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat er op het ogenblik van de weigeringsbeslissing van de deputatie op 19 november 2015 geen wettelijke koppeling tussen de handelsvestigingsvergunning en de stedenbouwkundige vergunning bestond. Aangezien daardoor geen schorsingsgrond kon ontstaan wegens het niet definitief toegekend zijn van een stedenbouwkundige vergunning, is volgens hen de in het geding zijnde handelsvestigingsvergunning onherroepelijk vervallen op 29 november 2015. Een onherroepelijk vervallen vergunning kan niet herleven door een retroactieve bepaling. Een andere interpretatie zou volgens verzoekers een ongrondwettige discriminatie in het leven roepen tussen de handelsvestigingsvergunning, enerzijds, en de andere twee omgevingsvergunningen, anderzijds, die immers niet op die retroactieve schorsingsgrond kunnen steunen.

A.13.2. Zij wijzen erop dat de handelsvestigingsvergunningen die op 1 juli 2014 niet vervallen zijn, thans *de facto* onvervalbaar zijn. Hun vervaltermijn wordt immers geschorst zolang een stedenbouwkundige of milieuvergunning niet definitief verleend wordt. Een definitieve weigering zou daardoor geen rechtsgevolgen hebben voor de handelsvestigingsvergunning. Het omgekeerde zou volgens hen echter niet gelden. Zo zou een milieuvergunning of een stedenbouwkundige vergunning wel vervallen als de gekoppelde vergunning definitief geweigerd wordt. Dit creëert volgens de verzoekers een ongrondwettig verschil in behandeling.

A.13.3. Wat betreft de pertinentie van de vierde prejudiciële vraag schikken de verzoekers zich naar de wijsheid van het Hof.

A.13.4. Volgens de verzoekers wordt de redenering dat de Handelsvestigingswet toelaat een kleinhandelsbedrijf eerst te bouwen en pas daarna een handelsvestigingsvergunning aan te vragen, tegengesproken door artikel 2, § 1, a), van de Handelsvestigingswet.

In de in A.13.2 vermelde interpretatie, zou de vierde prejudiciële vraag derhalve bevestigend dienen te worden beantwoord.

A.14.1. De tussenkomenende partij voor het verwijzende rechtscollege onderschrijft het standpunt van de Vlaamse Regering dat het niet opportuun zou zijn de handelsvestigingsvergunning nu nog te laten vervallen in geval van een weigering van de stedenbouwkundige vergunning, terwijl sinds de inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning de drie vergunningen samen in het kader van één geïntegreerd systeem worden onderzocht, waardoor de vervalregelingen van de milieu- en stedenbouwkundige vergunning worden opgeheven.

A.14.2. Vervolgens wijst zij op de ruime discretionaire bevoegdheid van de decreetgever ter zake.

A.14.3. Zij stelt dat de vierde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.15.1. De verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat er geen definitieve beslissingen over stedenbouwkundige of milieuvergunningen zijn genomen, waardoor de vraag naar de eventuele gevolgen van zulke beslissingen niet relevant is voor het bodemgeschil.

A.15.2. Zij stelt in ondergeschikte orde dat er geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voorhanden is, aangezien ongelijke situaties ook ongelijk worden behandeld. Het is volgens haar niet zo dat een stedenbouwkundige of milieuvergunning feitelijk niet ten uitvoer kan worden gelegd wanneer de handelsvestigingsvergunning (nog) niet is toegekend.

A.15.3. Ten slotte benadrukt zij dat de overgangsregeling slechts voor een zeer beperkt aantal vergunninghouders en gedurende een zeer beperkte tijd van toepassing is.

A.15.4. Zij is van oordeel dat de vierde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.16.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat het niet kennelijk onredelijk is de vergunninghouders, *a fortiori* gelet op de beperkte omvang van de groep, af te schermen van een onmiddellijk verval van rechtswege bij een weigering van de stedenbouwkundige vergunning, gelet op de doelstellingen van de decreetgever.

A.16.2. Zij stelt dat de vierde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

- B -

B.1.1. Blijkens de verwijzingsbeslissing werd op 14 december 2015 bij de verwijzende rechter een beroep tot vernietiging ingesteld tegen een socio-economische vergunning die op 29 november 2011 was toegekend. Die vergunning zou krachtens artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen op 29 november 2015 vervallen zijn.

Evenwel voorziet het op 1 juli 2014 in werking getreden artikel 52 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid in een aantal schorsingsgronden van de vervaltermijn waardoor er geen verval zou zijn ingetreden en de vergunning retroactief zou herleven.

B.1.2. De verwijzende rechter ondervraagt met zijn vier prejudiciële vragen het Hof over de bestaanbaarheid van artikel 52 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 59, 4°, van hetzelfde decreet, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het rechtszekerheidsbeginsel, wegens de retroactieve toepassing ervan vanaf 1 juli 2014 op alle handelsvestigingsvergunningen die op dat moment nog geldig waren.

B.2. Bij zijn arrest nr. 51/2018 van 26 april 2018 heeft het Hof dat artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 vernietigd.

Het voormelde artikel 52 bepaalt :

« 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 ».

Vóór de vernietiging ervan bepaalde artikel 59, 4° :

« 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. Het in het geding zijnde 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. Het in het geding zijnde artikel 52 had vóór de vernietiging van artikel 59, 4°, uitwerking vanaf 1 juli 2014.

B.5. Bij zijn arrest nr. 51/2018 van 26 april 2018 heeft het Hof artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 vernietigd op grond van volgende overwegingen:

« 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 vermog 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.6. Aldus is artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 *ex tunc* uit het rechtsverkeer verdwenen, hetgeen tot gevolg heeft dat artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 slechts uitwerking heeft gehad vanaf 29 juli 2016, zijnde de datum van bekendmaking van voormeld decreet in het *Belgisch Staatsblad*.

B.7.1. Uit het voorgaande volgt dat de eerste, de tweede en derde prejudiciële vraag zonder voorwerp zijn geworden.

B.7.2. In de regel komt het de verwijzende rechter toe de normen vast te stellen die toepasselijk zijn op het hem voorgelegde geschil. Wanneer evenwel aan het Hof bepalingen worden voorgelegd die klaarblijkelijk niet op het bodemgeschil kunnen worden toegepast, onderzoekt het Hof de grondwettigheid van zulke bepalingen niet.

Aangezien aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016, gelet op het voorgaande, geen terugwerkende kracht meer toekomt, trad die bepaling in werking op 29 juli 2016 zodat de voor de verwijzende rechter in het geding zijnde socio-economische vergunning krachtens artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen op 29 november 2015 definitief was vervallen.

Artikel 52 kan bijgevolg klaarblijkelijk niet op het bodemgeschil worden toegepast.

De vierde prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag zijn zonder voorwerp.
- De vierde prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 31 mei 2018.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen