

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 145.440 van 6 juni 2005
in de zaak A. 159.947/IX-4797.**

In zake : de gemeente MAASMECHELEN,
die woonplaats kiest bij
advocaten J. BOUCKAERT en E. VAN DE WALLE,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Henri Wafelaertsstraat 47-51

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Werk,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 523.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE IXe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente MAASMECHELEN
op 11 februari 2005 heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoer-
legging van het besluit van 10 december 2004 van de minister van Werk waarbij “de
erkenning van Eisden-Tuinwijk als toeristisch centrum in de zin van artikel 14 van de
Arbeidswet (wordt geweigerd)”;

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift, waarbij
dezelfde verzoekende partij de vernietiging vordert van dezelfde beslissing;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur
E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 6 april 2005 waarbij de terechtzitting
bepaald wordt op 9 mei 2005;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat E. VAN DE WALLE, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat A. LINDEMANS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Op 23 januari 2003 dient de gemeente Maasmechelen een aanvraag in tot erkenning van de gemeente als toeristisch centrum in de zin van artikel 14, § 2, van de arbeidswet, maar op 21 mei 2003 beslist de minister van Werkgelegenheid deze erkenning niet toe te staan.

De gemeente Maasmechelen heeft tegen dit besluit van 21 mei 2003 een annulatieberoep en een vordering tot schorsing ingediend (zaak G.A. 139.429/IX-3845). Het schorsingsverzoek is verworpen met het arrest nr. 125.361 van 17 november 2003, wegens de ontstentenis van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Het annulatieberoep is nog hangende.

1.2. Op 12 december 2003 dient de “Value Retail Management België NV” bij de federale minister van Werk een aanvraag in tot tewerkstelling van personeel op zondag in “Maasmechelen Village”, overeenkomstig artikel 13 van de Arbeidswet. Bij uitblijven van een beslissing heeft de vennootschap een stilzwijgende weigeringsbeslissing uitgelokt, die zij vervolgens met een annulatieberoep en een vordering tot schorsing bestreden heeft (de zaak G/A 157.469/IX-4698). Bij arrest nr. 143.267 van 18 april 2005 is de schorsing van de tenuitvoerlegging van het stilzwijgend verkregen weigeringsbesluit bevolen. Over het annulatieberoep is nog geen uitspraak gedaan.

1.3. Op 3 december 2003 dient de gemeente Maasmechelen bij de minister van Werk een nieuwe aanvraag in om het deel van haar grondgebied “Eisden-Tuinwijk” te erkennen als toeristisch centrum in het kader van afdeling 1 van hoofdstuk III van de Arbeidswet van 16 maart 1971 welke principieel het verbod instelt om arbeiders ‘s zondags tewerk te stellen maar afwijkingen toelaat en van het koninklijk besluit van 7 november 1966 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra.

1.4. Na onderzoek treft de minister van Werk op 10 december 2004 het thans bestreden besluit waarbij de aanvraag van de gemeente Maasmechelen niet wordt ingewilligd. Blijkens de kennisgeving van het bestreden besluit is de minister van oordeel dat de verbodsbepalingen vervat in de arbeidswet van openbare orde zijn zodat de uitzonderingen daarop restrictief geïnterpreteerd moeten worden en dat het dossier van de zaak onvoldoende duidelijk aantoont dat voldaan is aan twee van de vier reglementair vastgestelde criteria. Het besluit bevat volgende motivering :

“Motivatie van beslissing

Als toeristische centrum kunnen volgens het K.B. van 7 november 1966 alleen de plaatsen erkend worden waarin een toeristisch onthaal wordt verzekerd door middel van instellingen welke door het commissariaat-generaal voor het toerisme worden erkend en voor wier economie het toerisme van essentieel belang is ingevolge de toevloed van toeristen die er verblijven of er voorbij komen wegens het bestaan van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen van sportieve of culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restauratiegelegenheden.

EERSTE CRITERIUM :

Wordt in Eisden-Tuinwijk het toeristisch onthaal verzekerd door een instelling die door het commissariaat-generaal voor het toerisme is erkend ?

De V.V.V. Maasmechelen is sedert 1 januari 1994 erkend door Vlaams Commissariaat-generaal voor Toerisme als regionaal infokantoor en als vereniging van toeristisch belang.

Voorwaarde voldaan

TWEEDE CRITERIUM :

Is er een toevloed van toeristen ?

Onder toeristen moet worden verstaan bezoekers, komende van buiten de eigen streek, die ter plaatse verblijven of langskomen met het oog op het bezoeken van bezienswaardigheden, natuurschoon, ondernemingen van sportieve en culturele ontspanning, bedevaartsoorden, logies of restaurants. Eigen inwoners en streekgenoten kunnen alleszins niet met toeristen worden gelijkgesteld.

Er is een opsomming gegeven van toeristische trekpleisters met inschatting van aantal bezoekers, opgedeeld naar streekgenoten en toeristen.

□ natuurschoon	150.000
□ sportieve activiteiten	320.000
□ cultureel aanbod	698.900
□ logies	14.000
□ restauratiegelegenheden	87.000

□ evenementen 64.450
Totaal 1.334.350 toeristen

Dit aantal wordt beschouwd als een absoluut maximumcijfer gezien :

- Bepaalde culturele activiteiten vooral streekgenoten zal trekken nl bioscoop, theater, culturele evenementen.
- Dubbeltelling is mogelijk omdat toeristen op een dag meerdere activiteiten kunnen doen.
- Sommige trekpleisters liggen een behoorlijk eind buiten het grondgebied van 'Eisden-Tuinwijk' en hoewel de economische effecten van de trekpleisters zich wellicht uitstrekken tot in Eisden-Tuinwijk, zal dit slechts gelden voor een gedeelte van de bezoekers ervan.

De cijfers zijn niettegenstaande voldoende hoog om te spreken van een toevloed. Voorwaarde voldaan.

DERDE CRITERIUM :

Is het toerisme van essentieel belang voor de economie van Eisden-Tuinwijk (?) In dit verband stelt de gemeente dat de wetgever hiermee bedoelt dat het toerisme zo belangrijk moet zijn dat - zonder de bestedingen door toeristen - de economie van de desbetreffende plaats ernstige nadelen zou lijden, niet enkel op het vlak van inkomsten maar ook op het vlak van tewerkstelling. Zo stelt de gemeente dat wanneer die ernstige nadelen zich reeds zouden manifesteren als de toeristen goed zijn voor 10 à 15% van de economische input, met daaraan gekoppeld een additionele tewerkstelling van 5%, het toerisme in dat geval reeds van essentieel belang is.

Indien dergelijke interpretatie zou worden aanvaard, komt de overgrote meerderheid van gemeenten in aanmerking voor het verkrijgen van een uitzondering op de zondagsarbeid en dit is in strijd met de restrictieve interpretatie die aan de bepalingen van het K.B. van 7 november 1966 moet worden geschonken.

Verder merk ik hier op dat het K.B. van 7 november 1966 geenszins bedoeld is als tewerkstellingsmaatregel. Het verbod op zondagsarbeid beoogt te garanderen dat werknemers een normaal persoonlijk, sociaal en familiaal leven kunnen leiden. Het feit dat een eventuele erkenning als toeristisch centrum bevorderlijk is voor de ontwikkeling van de plaatselijke economie en werkgelegenheid, is dan ook niet relevant voor de beoordeling van een aanvraag tot erkenning als toeristisch centrum.

Gelet op het voorgaande moet men het begrip 'van essentieel belang voor de plaatselijke economie' interpreteren in die zin dat het toerisme de voornaamste bron van inkomsten in het geheel van de plaatselijke economie is. Met andere woorden, geen andere inkomstenbron kan worden aangeduid die op zichzelf meer inkomsten genereert dan toerisme.

Van de 370 bedrijven in Eisden-Tuinwijk zijn er 66 rechtstreeks met toerisme verbonden. Het economisch gewicht wordt voor verblijftoerisme geschat op 490.593 € en voor dagtoerisme op 39.096.001 €, in totaal = 39.586.593 €. Dit totaal is een absolute maximumwaarde want gebaseerd op het absoluut maximum aantal toeristen uit vorig criterium.

De 304 resterende bedrijven maken geen deel uit van toeristische sector en de grote meerderheid is actief in de kleinhandel. Een groot deel van de kleinhandelzaken zijn gevestigd in de winkelcentra van Eisden-Tuinwijk (merken-dorp Maasmechelen Village, shoppingcentrum M2 en de groep Fashion Point). De klanten hiervan kunnen bezwaarlijk als toeristen worden beschouwd.

Enkel en alleen Maasmechelen Village trekt 1.208.755 bezoekers per jaar, zo blijkt uit de cijfers van de aanvraag. Tel hierbij de bezoekers van de twee andere shopping centra en de bezoekers van de traditionele handelskern en dan is meteen duidelijk dat de kleinhandelsector van Eisden-Tuinwijk meer bezoekers aantrekt dan het absoluut maximum aantal toeristen. Bovendien moet er nog rekening mee gehouden worden dat het bestedingspatroon van de gemiddelde

klant redelijkerwijs meer oplevert dan het bestedingspatroon van de gemiddelde toerist.

Niet het toerisme maar wel de kleinhandelssector is de voornaamste inkomstenbron in de plaatselijke economie van Eisden-Tuinwijk.

Voorwaarde niet voldaan.

VIERDE CRITERIUM :

Wordt de activiteit van handelszaken, gelegen in Eisden-Tuinwijk, in belangrijke mate beïnvloed door de toevloed aan toeristen ?

De achterliggende idee is dat mogelijkheid moet worden geboden tot het tewerkstellen van personeel op zondag voor die winkels die op een bepaalde toeristische plaats aanwezig zijn en die tot doel hebben de toeristen te bedienen, welke daar op punctuele momenten in groten getale langskomen. De redenering hierbij is dat er bepaalde oorden bestaan waar de plaatselijke economie voornamelijk afhangt van het toerisme (vorig criterium), en dat dit toerisme zich slechts voordoet gedurende welbepaalde piekmomenten zodat de plaatselijke winkels aldus hun totale jaarinkomen moet zien te realiseren op een kortere periode omdat de economische activiteit sterk terugvalt in het laagseizoen. Daarom wordt aan deze oorden de mogelijkheid geboden om tijdens hoogseizoen een maximaal aantal dagen op (en) te zijn.

Twee vragen moeten in het kader van dit criterium onderzocht worden.

- Welke handelszaken in het betrokken gebied mogen normaliter op zondag geen personeel tewerkstellen ?
- Wordt de activiteit van deze handelszaken in belangrijke mate beïnvloed door de toevloed van toeristen tijdens het toeristische seizoen ?

Van de 66 met het toerisme verbonden ondernemingen kan de overgrote meerderheid reeds genieten van een algemene toelating op zondagsarbeid zonder erkenning als toeristisch centrum (horeca, ondernemingen van openbare vertoningen en vermakelijkheden, de agentschappen voor inlichtingen, de reisagentschappen en de openbare badinrichtingen).

Deze ondernemingen die de toevloed van toeristen opvangen, kunnen nu reeds rekenen op opening op zondag, dus is de erkenning tot toeristisch centrum niet nodig.

Van de kleinhandelszaken die wettelijk geen personeel op zondag mogen tewerkstellen en niet met het toerisme verbonden zijn, stelt men vast dat het gaat om 119 ondernemingen die nagenoeg allemaal deel uitmaken van één van de winkelcentra.

De aanvraag tot erkenning lijkt niet tot doel te hebben om toeristische activiteit te stimuleren en de daling van de activiteit te compenseren buiten het seizoen maar lijkt eerder ingegeven door het oogmerk om de niet-toeristische kleinhandelszaken een afwijking te bezorgen op de zondagsrust.

Voorwaarde niet voldaan”;

2. Overwegende dat overeenkomstig artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging kan worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen;

3.1. Overwegende, wat de tweede voorwaarde betreft, dat de verzoekende partij eerst betoogt dat, als gevolg van de bestreden beslissing, “potentiële investeerders zullen afhaken, zodat de economische ontwikkeling van Eisdén-Tuinwijk en, ruimer, van de gemeente Maasmechelen en omstreken in het gedrang zal komen”, terwijl Eisdén-Tuinwijk reeds bijzonder getroffen is door de sluiting van de steenkolenmijnen; dat zij er in dat verband op wijst dat de aantrekkelijkheid van bepaalde investeringen afhangt van de toevloed van toeristen die evenwel zullen afhaken omdat zij niet opgevangen kunnen worden door de handelszaken; dat zij vervolgens verwijst naar de “planologische blokkering”, in welk verband zij aanstipt dat, nu Maasmechelen in het Ruimtelijk Structuurplan vermeld wordt als een toeristisch-recreatief knooppunt, de planologische ontwikkeling van de gemeente in ruime mate afhangt van de ontwikkeling van haar toeristische sector, maar dat dit structuurplan geen concrete uitvoering kan krijgen zolang er geen duidelijkheid bestaat over de erkenning als toeristisch centrum van Eisdén-Tuinwijk en de daarmee verbonden mogelijkheden om, wanneer ‘s zondags personeel tewerkgesteld mag worden, een grotere toevloed van toeristen op te vangen;

3.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met opmerkingen verwijst naar het arrest nr. 125.361 van 17 november 2003 waarin het bestaan van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel van de verzoekende partij werd afgewezen; dat zij daar aan toevoegt dat de omstandigheden sindsdien geen wijzigingen ondergaan hebben;

3.3.1. Overwegende, vooraf, dat de hier bestreden weigering niet, zoals in de zaak die met het arrest nr. 125.361 werd beslecht, de gehele gemeente Maasmechelen betreft, maar dat het toepassingsgebied ervan beperkt is tot het gebied Eisdén-Tuinwijk; dat voorts de verzoekende partij haar nadeel volledig adstrueert vanuit de verhoopte gunstige ontwikkeling van de toeristische sector die zij met de erkenning kan verwachten, maar dat zulks ten zeerste gerelativeerd moet worden, aangezien de hier besproken problematiek uitsluitend gevolgen kan hebben voor ondernemingen die personeel tewerkstellen en aangezien de bestaande wetgeving ook nu reeds andere mogelijkheden bevat -artikel 14, § 1, van de arbeidswet; uitvoeringsbesluiten getroffen op grond van artikel 13 voor de tewerkstelling in de distributiesector, in ondernemingen die ressorteren onder het Paritair Comité voor de handel in voedingswaren; tewerkstelling in de socio-culturele sector- om personeel op zondag tewerk te stellen;

Overwegende dat de uiteenzetting van de verzoekende partij op het vlak van de gevreesde neergang van de toeristische industrie tegengesproken wordt door haar feitenrelaas en door de gegevens van het dossier dat zij bij de verwerende partij indiende om haar aanvraag te onderbouwen; dat zij daarin immers wijst op de gestage stijging van de toevloed van toeristen, zulks zonder dat de gemeente als een toeristisch centrum erkend was; dat in die omstandigheden er dan ook geen reden is om aan te nemen dat het investeringsklimaat enkel en alleen door het behoud van het status quo totdat over het annulatieberoep zal beslist zijn -met name de onmogelijkheid om personeel op zondag tewerk stellen- zal verslechteren; dat ook niet duidelijk is waarom het verbod om op zondag personeel tewerk te stellen de gemeente zou moeten beletten het ruimtelijk structuurplan volgens planning verder uit te voeren, aangezien er mag vanuit gegaan worden dat zelfs in de huidige omstandigheden de toeristische sector een gunstige ontwikkeling kent; dat bovendien, wat die planning betreft, uit de stukken die de verzoekende partij overlegt niet blijkt dat Eisden-Tuinwijk als een bijzonder toeristisch aandachtspunt in het provinciaal structuurplan is opgenomen en dat, op een ruimer vlak, uit dat plan zelfs niet blijkt dat het de bedoeling zou zijn om in Maasmechelen het 'funshoppen' als een geprefereerde vorm van toerisme naar voor te schuiven; dat met andere woorden niet blijkt dat het bestreden besluit enige merkbare invloed zal hebben op de uitvoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen;

Overwegende dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat zij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel ondergaat door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden weigeringsbesluit,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
zes juni 2000 en vijf, door :

de HH. A. VANDENDRIESSCHE, staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
 W. GEURTS, griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

A. VANDENDRIESSCHE.