RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 207.224 van 6 september 2010
in de zaak A. 185.915/IX-5793

In zake : 1. de VZW UNIZO-LIMBURG
2. de VZW UNIZO
3. de BVBA YOUNG CLUB
4. Rina WIJNANTS
5. Imelda HEEMSKERK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Arts en Inke Dedecker
kantoor houdend te Genk
Stoffelsbergstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Luc Vael en Gautier Pijcke
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 523
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de GEMEENTE MAASMECHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Jan Roggen
kantoor houdend te Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 19 november 2007, strekt tot de nietigverklaring van het ministerieel besluit van 14 september 2007 waarbij de gemeente Maasmechelen als toeristisch centrum wordt erkend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 181.090 van 17 maart 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 mei 2008. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 juni 2010.

Staatsraad Pierre Barra heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Luc Vael, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Roggen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jos Stevens heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 9 mei 2007 betreffende de tewerkstelling op zondag in kleinhandelszaken en kapperssalons gevestigd in badplaatsen, luchtkuuroorden en toeristische centra machtigt de minister van Werk de gemeenten, die aan de in artikel 4 vastgestelde voorwaarden voldoen, te erkennen als toeristisch centrum.

3.2. Op 4 juli 2007 dient de gemeente Maasmechelen een aanvraag in om als toeristisch centrum erkend te worden.

Na gunstig advies van de Algemene Directie van de Individuele Arbeidsbetrekkingen van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, erkent de minister van Werk op 14 september 2007, met het thans bestreden besluit, de gemeente Maasmechelen als toeristisch centrum.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partijen wijzen inzake het wettelijk vereiste belang naar hun maatschappelijk doel.

De derde verzoekende partij merkt op dat ze een kledingzaak heeft te Lanaken en te Bilzen, de vierde verzoekster dat ze een kleinhandelszaak in onderkleding, lingerie, strand- en badkleding heeft te Lanaken en de vijfde verzoekster dat ze een kledingzaak heeft te Lanaken. Het belang van de derde, vierde en vijfde verzoekende partij bestaat er volgens hen in dat ze willen beletten dat de kleinhandelszaken in Maasmechelen een voordeel genieten dat zij niet hebben, namelijk frequenter op zondag open zijn.

5. De verwerende partij wijst er vooreerst op dat de derde, vierde en vijfde verzoekende partij uit het oog verliezen dat de toestemming op zondagsarbeid de correlatieve verplichting met zich brengt om werknemers gedurende die periode te vergoeden alsmede om hen een compensatiedag toe te kennen. Alzo zou het niet vanzelfsprekend zijn dat het merendeel van de winkels in Maasmechelen van de toestemming gebruikmaakt. Voorts wijst ze erop dat het evenmin vaststaat dat de

winkels in Bilzen en Lanaken verlies zullen leiden daar de bestreden beslissing op toeristen is gericht die geen inkopen doen in de rond Maasmechelen gelegen plaatsen. Ten slotte merkt ze op dat de gemeenten Lanaken en Bilzen niet in een concurrentieslag verwikkeld waren met Maasmechelen voor het bekomen van de erkenning als toeristisch centrum; hieruit zou voortvloeien dat deze verzoekende partijen thans niet kunnen opkomen tegen de erkenning van Maasmechelen.

Wat de eerste en de tweede verzoekende partij betreft wijst de verwerende partij erop dat de Raad van State blijk van terughoudendheid geeft wanneer een collectief belang ingeroepen wordt ten aanzien van een individuele maatregel; zo laat de Raad niet toe dat beroepsorganisaties benoemingen en dergelijke aanvechten in de plaats van de persoon die een eigen belang heeft. Te dezen dient deze rechtspraak toegepast te worden. Ten slotte wijst de verwerende partij op het feit dat deze verzoekende partijen niet over een collectief belang beschikken om de vernietiging van een individuele ministeriële beslissing na te streven die aan sommige van hun leden toelaten om op zondag werknemers tewerk te stellen aangezien dit belang niet hoger is dan datgene wat ze zouden kunnen doen gelden inzake het behoud van een dergelijke toelating.

6. Volgens de tussenkomende partij beschikt een milieuvereniging, en bij uitbreiding een ledenvereniging, zoals de eerste en de tweede verzoekende partij zijn, slechts dan over de vereiste hoedanigheid om op te treden in rechte, indien het doel dat zij daarmee nastreeft enerzijds niet samenvalt met het algemeen belang en anderzijds evenmin samenvalt met het individueel belang van één of enkele van haar leden. Voorts wijst ze erop dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard moet zijn en dat de vordering in dit doel moet kunnen worden ingepast.

Wat de eerste en de tweede verzoekende partij betreft wijst zij erop dat deze verzoekende partijen uit hun maatschappelijk doel geen belang putten. Vooreerst is de omschrijving van hun maatschappelijk doel dermate ruim dat zij enkel belang kunnen hebben bij het aanvechten van een handeling met een even ruime draagwijdte wat te dezen niet het geval is nu de bestreden beslissing beperkt is tot de gemeente Maasmechelen wijl hun werkingsgebied Limburg respectievelijk gans Vlaanderen is. Unizo-Maasmechelen is trouwens voorstander van de bestreden beslissing. Voorts kunnen deze verzoekende partijen zich niet beroepen op het

individueel belang van hun leden en dus van de derde, vierde en vijfde verzoekende partij.

Wat de derde, vierde en vijfde verzoekende partij betreft wijst de tussenkomende partij erop dat zij op geen enkele manier aannemelijk maken dat zij effectief nadeel zullen ondervinden van de bestreden beslissing zodat hun ingeroepen belang niet zeker is. Voorts merkt ze op dat de uitbatingszetel van deze partijen zich op ongeveer 15 kilometer van het handelscentrum van Maasmechelen bevindt terwijl op minder dan 10 kilometer van hun uitbatingszetel zich het centrum van Maastricht bevindt waar sinds lange tijd koopzondagen worden gehouden. De opening op zondag is aldus eerder concurrentie voor de winkels over de grens dan voor die van de verzoekende partijen.

7. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat ze wel degelijk beschikken over het wettelijk vereiste belang.

De eerste twee verzoekende partijen wijzen op rechtspraak van de Raad van State waarin de Raad het belang van soortgelijke verenigingen heeft aangenomen. De vergelijking met een milieuvereniging gaat niet op nu dergelijke vereniging een ideëel collectief belang verdedigt terwijl zij opkomen voor de verdediging van hun leden. Hun belang is ook voldoende specifiek daar er slechts weinig erkende toeristische centra zijn zodat het effect van een erkenning groot is voor de leden die niet in een toeristisch centrum zijn gevestigd.

De derde, vierde en vijfde verzoekende partij beklemtonen dat de winkels in Maasmechelen een zeer belangrijk deel van hun omzet realiseren op zondag zodat de verwerende partij er zich niet toe kan beperken te stellen dat de verzoekende partijen niet aantonen dat ze een financieel verlies zullen lijden of dat het niet vanzelfsprekend is dat het merendeel van de winkels in Maasmechelen op zondag hun deuren zullen openen. Feit is dat de bestreden beslissing ervoor zorgt dat de verzoekende partijen hun winkels niet kunnen openen op zondagen die voor de winkels in Maasmechelen hun beste verkoopdag zullen zijn. Dat er over de grens te Maastricht al koopzondagen zijn, belet uiteraard niet dat de bestreden beslissing de verzoekende partijen benadeelt. Ook wijzen ze erop dat ze des te meer nadeel van de bestreden beslissing zullen ondervinden nu er in Maasmechelen heel veel kledingzaken gevestigd zijn. Dat de gemeenten Lanaken en Bilzen het statuut van toeristisch centrum niet hebben aangevraagd kan de verzoekende partijen niet

tegengeworpen worden; ze komen op voor hun persoonlijk belang; ze komen niet op voor de erkenning van Bilzen of Lanaken als toeristisch centrum doch tegen de erkenning van Maasmechelen als dergelijk centrum.

8. In hun laatste memorie merken de eerste twee verzoekende partijen op dat ze wel degelijk over het vereiste wettelijk belang beschikken. Hun belang is niet (steeds) volledig gelijklopend aan dit van de plaatselijke Unizo-afdeling. Deze afdeling richt zich tot de ondernemers van de gemeente Maasmechelen terwijl de beide verzoekende partijen zich tot een ruimere groep richten. De organen van de beide verzoekende partijen hebben de beslissing genomen op te komen tegen de erkenning van Maasmechelen als toeristisch centrum en het is niet vereist dat elk lid van de vzw die welbepaalde visie deelt. Het streven naar een optimale sociale en bedrijfseconomische dienstverlening voor zelfstandige ondernemers valt, aldus deze verzoekende partijen, niet samen met het algemeen belang noch met het particulier belang van de leden. Voorts wijzen ze erop dat de territoriale werking van de bestreden beslissing naar gevolgen toe niet beperkt is tot het grondgebied van Maasmechelen. In die zin is de draagwijdte van de bestreden beslissing even ruim als het maatschappelijk doel van de verzoekende partijen. Dat zij hierbij niet de belangen van hun leden in Maasmechelen vertegenwoordigen, doet geen afbreuk aan het feit dat de bestreden beslissing griefhoudend is voor het overgrote deel van de leden van de verzoekende partijen. Uit het feit dat Unizo-Maasmechelen zich niet verzet tegen de bestreden beslissing, kan trouwens niet worden afgeleid dat alle leden van die afdeling zich er niet tegen verzetten. Ten slotte wijzen de eerste en de tweede verzoekende partij erop dat ze niet verplicht zijn tegen alle erkenningen als toeristisch centrum op te komen doch dat ze gerechtigd zijn hun actie te beperken tot deze erkenning die ze als nadelig en onwettig beschouwen. Aldus beschouwden ze de erkenningen van Peer en Tongeren niet als onwettig en bovendien is de impact van de erkenning in die twee gemeenten veel beperkter dan deze in Maasmechelen. In Maasmechelen is er trouwens geen sprake van een daadwerkelijke toeristische invalshoek. Het aantal koopzondagen in Maastricht is dan weer veel beperkter dan die in Maasmechelen.

Wat het belang van de derde, vierde en vijfde verzoekende partij betreft wijzen die erop dat een afstand van 15 km bezwaarlijk ver genoemd kan worden, zeker op een zondag; voorts focussen de verzoekende partijen hun beroep niet enkel op de outlet-activiteiten in Maasmechelen Village doch ook op de niet outlet-winkels in Maasmechelen; bovendien is de concurrentie tussen outlet en niet-

outlet niet verwaarloosbaar; ten slotte merken ze op dat er wel degelijk een verschuiving zal plaatsvinden van aankopen tijdens de werkdagen bij winkels die niet open zijn op zondag naar aankopen op zondag bij winkels die dan wel open zijn. Ze besluiten dat ze wel degelijk over het wettelijk vereiste belang beschikken.

Beoordeling

Het belang van de eerste en de tweede verzoekende partij

9. Een vereniging zonder winstoogmerk, zoals de eerste en de tweede verzoekende partij zijn, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, kan voor de Raad van State optreden ter verdediging van een collectief belang, voorzover haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang.

Er dient daarom onder meer onderzocht te worden of de vereniging de vereiste kwaliteit heeft om voor het collectieve belang op te komen en zodoende dient nagegaan te worden of het beroep kan ingepast worden binnen het maatschappelijk doel van de vereniging. Voorts dient nagegaan te worden of de vereniging niet in eigen naam optreedt ter verdediging van de persoonlijke belangen van haar leden, hetgeen betekent dat het nagestreefde collectieve belang duidelijk dient onderscheiden te zijn van het individualiseerbaar belang van haar leden. Vereist is evenwel niet dat dit collectief belang door alle leden in dezelfde mate wordt ondergaan.

10. Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij luidt als volgt:

> "De algemene en professionele belangen van de zelfstandige ondernemers te behartigen, te bevorderen en te verdedigen, zowel op economisch, sociaal en juridisch vlak, als op ethisch en maatschappelijk vlak, en dit op een volledig politiek onafhankelijke wijze."

Het recruteringsveld is de provincie Limburg. Hieruit dient afgeleid te worden dat deze verzoekende partij de beroepsbelangen verdedigt van zelfstandige ondernemers in Limburg. Zij verzet zich tegen een beslissing waarbij aan ondernemingen die in de gemeente Maasmechelen gevestigd zijn of zich zullen vestigen en die in concurrentie staan met sommige van haar leden uit andere gemeenten in Limburg, een economisch voordeel met name een bijkomende en

exclusieve verkoopdag, in het vooruitzicht wordt gesteld. Hierin dient een collectief belang van een deel van haar leden onderkend te worden hetwelk zij voor de Raad van State kan verdedigen, ook naar werkingsgebied.

Te dezen betreft het echter een besluit dat, naast de nadelige gevolgen voor de beroepsbelangen van een deel van de leden van de vereniging echter ook voordelige gevolgen heeft voor een aanwijsbaar deel van haar leden, te weten deze gevestigd op het grondgebied van de gemeente Maasmechelen. In die zin dient te worden vastgesteld dat de eerste verzoekende partij aldus niet beschikt over de vereiste kwaliteit om een besluit te bestrijden waarvan de rechtsgevolgen een nadeel inhouden voor een deel van de leden terwijl een eventuele nietigverklaring nadelige gevolgen heeft voor een ander deel van de leden.

De exceptie is dan ook gegrond en het beroep van de eerste verzoekende partij is niet ontvankelijk.

11. Het maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij luidt als volgt:

> "De Unie van Zelfstandige Ondernemers, afgekort UNIZO, heeft als centrale doelstelling de zelfstandige ondernemers en de kandidaat-zelfstandige ondernemers te verenigen, te informeren en te adviseren, hun belangen te behartigen en aangepaste sociale en bedrijfseconomische dienstverlening aan te bieden. Dit alles met het oogmerk de kansen voor zelfstandige ondernemers te optimaliseren."

Deze verzoekende partij, wier maatschappelijke zetel gevestigd is te Brussel, treedt op ter behartiging van de belangen van de zelfstandigen in het algemeen. Hieruit dient afgeleid te worden dat de tweede verzoekende partij de beroepsbelangen verdedigt van zelfstandige ondernemers in gans Vlaanderen en Brussel. Zij verzet zich te dezen tegen een beslissing waarbij aan ondernemingen die in de gemeente Maasmechelen gevestigd zijn of zich zullen vestigen de mogelijkheid wordt geboden om personeel tewerk te stellen op zondag; aangenomen mag worden dat de erkenning van de gemeente Maasmechelen weliswaar een regionaal effect heeft naar economische gevolgen toe doch dat er een onvoldoende band van evenredigheid is tussen de territoriale draagwijdte van de bestreden beslissing en het maatschappelijk doel van deze verzoekende partij.

Deze vaststelling wordt nog versterkt door het feit dat binnen deze verzoekende partij regionale deelstructuren zoals de eerste verzoekende partij optreden.

De tweede verzoekende partij doet om die reden niet blijken van het rechtens vereiste belang.

Het belang van de derde, vierde en vijfde verzoekende partij

12. Deze verzoekende partijen baten één of meerdere winkels uit op een afstand van 15 km van het handelscentrum van de gemeente Maasmechelen. Redelijkerwijze dient aangenomen te worden dat deze exploitatieplaatsen zich niet in de onmiddellijke buurt bevinden van de ondernemingen die voordeel halen uit het bestreden besluit; er dient ook vastgesteld te worden dat de drie verzoekende partijen behoren tot de kledingsector die een zeer sterke verspreiding kent. In die zin tonen de verzoekende partijen helemaal niet aan dat er een concurrentieverhoging zal plaatsgrijpen doordat het bestreden besluit hun collega's met vestiging in Maasmechelen toelaat op zondag personeel tewerk te stellen.

De derde, vierde en vijfde verzoekende partij doen niet blijken van het rechtens vereiste belang.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1750 euro, elk voor een vijfde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 6 september 2010, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

bijgestaan door

Wim Geurts,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Wim Geurts	**André Vandendriessche**