RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 238.415 van 6 juni 2017
in de zaak A. 216.959/X-16.351.

In zake : 1. Christiaan HENDRICKX
2. Paul DE HERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Leandra De Cuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door het Interministerieel Comité voor de Distributie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de CV LIDL BELGIUM GMBH & Co KG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dominique Devos, Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 september 2015, strekt tot de nietigverklaring van "[de b]eslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie van 29 november 2011 waarbij aan Lidl Belgium GmbH & Co KG een sociaal-economische vergunning wordt verleend voor de inplanting van een

supermarkt met een netto handelsoppervlakte van 999 m^2 langs de Markgravenlei 21-35 te 2018 Antwerpen".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 november 2015.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 mei 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekers, advocaat Bastiaan Schelstraete, die *loco* advocaten Jan Bouckaert en Stefanie François verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Nicolas Goethals, die *loco* advocaten Filip De Preter, Dominique Devos en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een 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. De bestreden beslissing heeft betrekking op de mogelijke komst van een winkel van de "Lidl"-supermarktketen aan de Markgravelei te Antwerpen, op de site van de vroegere brouwerij "Brasserie Tivoli" waar tot voor kort de groothandel "Cashwell" was gevestigd.

3.2. Een eerste socio-economische vergunningsaanvraag van de tussenkomende partij om de winkel te kunnen uitbaten, wordt door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen met een besluit van 29 oktober 2010 geweigerd.

3.3. Met een besluit van 21 oktober 2011 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een tweede socio-economische vergunningsaanvraag vanwege de tussenkomende partij.

3.4. De tussenkomende partij dient tegen deze laatste weigeringsbeslissing een administratief beroep in bij het interministerieel comité voor de distributie (hierna: ICD), dat met het thans bestreden besluit van 29 november 2011 het beroep ontvankelijk en gegrond verklaart en de gevraagde vergunning onder voorwaarden verleent.

3.5. Eind december 2014 deelt de tussenkomende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen middels een voorafgaande verklaring mee dat de vergunde nettohandelsoppervlakte van 999 m² zou toenemen tot 1.198,98 m². Het college neemt op 3 april 2015 kennis van die verklaring.

3.6. Eveneens eind december 2014 dient de tussenkomende partij, samen met de firma “Immpact Ontwikkeling”, bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in om het project te kunnen realiseren. Naast de handelsruimte heeft de aanvraag betrekking op 74 wooneenheden en een tweelagige ondergrondse parkeergarage. Het college verleent met een besluit van 11 mei 2015 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden.

3.7. Onder anderen de eerste verzoeker dient tegen de voormelde vergunning een administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van de provincie Antwerpen, die met een besluit van 19 november 2015 de vergunning weigert. In dit deputatiebesluit is te lezen dat de vergunningaanvragers “onvoorwaardelijk afstand wensen te doen van de voorwaardelijke vergunning, die aan hen werd verleend door het college van burgemeester en schepenen op 11 mei 2015”, en dat de deputatie bij gebrek aan intrekking van de vergunning door het college omwille van de rechtszekerheid de vergunning uit het rechtsverkeer laat verdwijnen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Belang

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekers doen in hun verzoekschrift gelden dat zij “[a]ls rechtstreekse gebuur respectievelijk overbuur van de sociaal-economische vergunde Lidl-supermarkt, met zowel de inrijpoort voor het laden en lossen van vrachtwagens als de toegang tot de ondergrondse parking, [...] evident belang [hebben] bij huidig beroep. Immers hebben verzoekende partijen niet enkel problemen met de architecturale [invulling] van het project Tivoli maar tevens met de exploitatie van een grote supermarkt naast hun deur, in het bijzonder door de mobiliteitsproblemen en verkeersonveiligheid die daardoor wordt veroorzaakt

alsook omwille van de geluids-, geur- en stofhinder die erdoor wordt veroorzaakt".

4.2. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij het belang van de verzoekers, die eraan voorbij zouden gaan dat de socio-economische vergunning "een specifieke finaliteit heeft", en geen betrekking heeft op "de concrete oprichting en exploitatie van de handelsvestiging", waarvoor "nog een afzonderlijke stedenbouwkundige en milieuvergunning" nodig is. De hinderaspecten waarop de verzoekers zich ter staving van hun belang beroepen, zijn volgens de verwerende partij "vreemd aan de socio-economische vergunning". Voorts stelt de verwerende partij dat de verzoekers zich "niet zozeer" lijken te verzetten tegen de vestiging van de winkel op zich, maar tegen de "grotere supermarkt" die het voorwerp uitmaakt van de "aktename" door het college van burgemeester en schepenen, die "niet met een vernietigingsberoep voor Uw Raad kan worden bestreden".

4.3. De verzoekers verwijzen in hun memorie van wederantwoord nog naar rechtspraak die volgens hen bevestigt dat "buurtbewoners" wel degelijk op ontvankelijke wijze een handelsvestigingsvergunning in rechte kunnen aanvechten. Ook spreken de verzoekers tegen dat zij zich enkel zouden verzetten tegen een "grotere" supermarkt dan deze die het voorwerp van de bestreden beslissing uitmaakt.

Beoordeling

5.1. De verzoekers hebben als onmiddellijke buren van de kwestieuze winkelsite een afdoende belang om op te komen tegen de socio-economische vergunning voor het project. In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, blijkt nergens uit dat de verzoekers enkel problemen zouden hebben met een winkel met een netto-handelsoppervlakte van 1.198,98 m², maar niet met een winkel met een netto-handelsoppervlakte van 999 m².

5.2. De exceptie is ongegrond.

B. Tijdigheid

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekers doen in hun verzoekschrift gelden dat niettegenstaande de bestreden beslissing dateert van 29 november 2011, het beroep tijdig is om twee redenen. Ten eerste omdat zij er als rechtstreekse buren van de kwestieuze site van overtuigd zijn dat er nooit een aanplakking van de bestreden vergunning is gebeurd. Ten tweede omdat volgens een vaststaande rechtspraak van de Raad van State "hoedanook niet de aanplakking, maar de feitelijke kennisname van de bestreden beslissing de termijn doet lopen". Eerst na het lezen van de stedenbouwkundige vergunning die op 27 juli 2015 werd aangeplakt, werd kennis gekregen van het bestaan van de bestreden vergunning.

6.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de tijdigheid van het beroep. Zij betoogt dat een verzoeker die meent benadeeld te worden door een socio-economische vergunning "niet op onredelijke wijze [mag] hebben gedraald met het aanvechten ervan", dat van buren zoals de verzoekers "een zekere diligentie [mag] worden verwacht", en dat het "niet redelijk" is om bijna vier jaar na het nemen van een beslissing nog de nietigverklaring daarvan te vragen. Er anders over oordelen zou volgens haar "afbreuk doen aan het rechtszekerheidsbeginsel".

6.3. De verzoekers repliceren in hun memorie van wederantwoord dat zij pas voor het eerst konden kennis nemen van het bestaan van de bestreden socio-economische vergunning naar aanleiding van het bekendmaken van de stedenbouwkundige vergunning van 11 mei 2015. Zij betogen dat die kennisname op 27 juli 2015 is gebeurd, en dat zij niet hebben geaarzeld om na de aanplakking van de stedenbouwkundige vergunning kennis te nemen van de beide vergunningsbeslissingen. Zij wijzen er nog op dat de bestreden socio-economische vergunning nooit werd aangeplakt.

Beoordeling

7.1. Het is te dezen zaak van de partij die aanvoert dat het beroep laattijdig is ingesteld, het bewijs te leveren van het tijdstip waarop de verzoekers kennis hadden of konden hebben van de mogelijke afgifte van de bestreden vergunning.

De verwerende partij toont niet aan dat de verzoekers meer dan 60 dagen voor het instellen van het annulatieberoep kennis hadden of moesten hebben van het bestreden besluit.

7.2. Nu het beroep binnen de voorgeschreven termijn werd ingesteld, kan het bezwaarlijk geacht worden het rechtszekerheidsbeginsel te schenden.

7.3. De exceptie is ongegrond.

C. Voorwerp

Standpunt van de partijen

8.1. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers op artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingenwet). Zij betogen dat de bestreden vergunning van rechtswege vervallen is, “nu noch de exploitatie van de handelsvestiging werd aangevat, noch een aanvraag tot verlenging van de [socio]-economische vergunning overeenkomstig artikel 13 [van de h]andelsvestigingenwet werd ingediend”. Zij vragen de Raad van State uitdrukkelijk te bevestigen dat de bestreden vergunning vervallen is en dat het beroep zonder voorwerp is.

8.2. De tussenkomende partij wijst er in haar laatste memorie op dat het decreet van 15 juli 2016 ‘betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid’

(hierna: het handelsvestigingendecreet) op 29 juli 2016 in werking is getreden. Zij meent dat artikel 52 van het handelsvestigingendecreet, dat vanaf 1 juli 2014 uitwerking heeft, tot gevolg heeft dat de bestreden vergunning is gaan "herleven".

Zij zet uiteen dat, enerzijds, moet worden vastgesteld dat tegen de kwestieuze vergunning een beroep hangende is bij de Raad van State, en, anderzijds, er tot op heden nog geen stedenbouwkundige vergunning werd verleend. Op grond van artikel 52 van het handelsvestigingendecreet is daardoor de in artikel 13 van de handelsvestigingenwet voorziene vervaltermijn met ingang van 1 juli 2014 geschorst. De voormelde vervaltermijn zal volgens haar pas ingaan wanneer de stedenbouwkundige vergunning en/of de milieuvergunning voor het project definitief wordt verleend.

8.3. De verwerende partij sluit zich in haar laatste memorie bij het voormelde standpunt van de tussenkomende partij aan.

8.4.1. De verzoekers doen in hun laatste memorie in hoofdorde gelden dat de bestreden vergunning inmiddels vervallen is. Zij betogen dat aan artikel 52 van het handelsvestigingendecreet "een wetsconforme interpretatie [moet worden] gegeven". Deze wetsconforme interpretatie kan er volgens de verzoekers alleen maar in bestaan "dat een reeds vervallen handelsvestigingsvergunning niet kan herleven (a) als geen gebruik werd gemaakt van de wettelijke mogelijkheid tot verlenging van deze vergunning; (b) de verbonden stedenbouwkundige vergunning definitief geweigerd werd en (c) meer nog, afstand werd gedaan van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag".

8.4.2. Ondergeschikt stellen de verzoekers voor om "gelet op de on(grond)wettigheid van [de] artikelen 52 j° 59, 4° Handelsvestigingsdecreet", de volgende prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen:

> "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 ?"

Beoordeling

9.1. Artikel 13 van de handelsvestigingenwet bepaalt:

"De vergunning vervalt wanneer binnen vier jaar na de aflevering ervan de uitvoering van het project niet werd aangevat.

Het verval van de vergunning is van rechtswege.

Toch kan op verzoek van de aanvrager de vergunning worden verlengd voor een periode van een jaar. De aanvraag tot verlenging moet ten minste twee maand voor de afloop van de termijn van vier jaar bedoeld in het eerste lid bij aangetekend schrijven worden ingediend op straffe van niet-ontvankelijkheid.

De verlenging wordt toegekend door het college van burgemeester en schepenen."

Artikel 52 van het handelsvestigingendecreet 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."

Overeenkomstig artikel 59, 4°, van het handelsvestigingendecreet heeft artikel 52 ervan uitwerking vanaf 1 juli 2014.

9.2. Betwist wordt niet dat het project waarvoor de bestreden socio-economische vergunning van 29 november 2011 werd verleend, niet binnen de door artikel 13, eerste lid, van de handelsvestigingenwet voorziene termijn van vier jaar is aangevat. Voorts blijkt de tussenkomende partij niet om de verlenging van de geldigheidsduur van de bestreden vergunning in toepassing van artikel 13, derde lid, van de handelsvestigingenwet te hebben gevraagd. De tussenkomende partij stelt in haar laatste memorie dan ook terecht zelf dat de bestreden vergunning in toepassing van artikel 13, tweede lid, van de handelsvestigingenwet, op 29 november 2015 zou vervallen zijn.

9.3. Evenwel beroepen de tussenkomende en de verwerende partij zich op het op 1 juli 2014 in werking getreden artikel 52 van het handelsvestigingendecreet, dat in een schorsing van de vervaltermijn van artikel 13 van de handelsvestigingenwet voorziet, en dit onder meer, zolang een vernietigingsberoep tegen de socio-economische vergunning bij de Raad van State aanhangig is, en zolang de voor het project vereiste stedenbouwkundige vergunning of milieuvergunning niet definitief werd verleend.

9.4. Anders dan de verzoekers dit in hun laatste memorie in hoofdorde blijkbaar zien, zijn de door hen onder randnummer 8.4.2 voorgestelde vragen prejudicieel en dienen zij aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof worden de volgende 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?"

3. Het door de auditeur-generaal aangeduide lid van het Auditoraat wordt belast met het verdere onderzoek van de zaak, na ontvangst van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes juni 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silvan De Clercq **Johan Lust**