RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 245.360 van 4 september 2019
in de zaak A. 222.630/XIV-37.482.

In zake : de VZW BELGISCHE DEMONSTREERDERS VERENIGING
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Herman Buyssens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Léon Stynenstraat 75/C
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vandendriessche, Ian Arnouts en Marie Van Den Langenbergh
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 21 april 2017 ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 24 september 2006 ‘betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten’(*BS* 29 mei 2017).

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederik Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 april 2019.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Aurelie Peeters, die *loco* advocaat Herman Buyssens verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Marie Van Den Langenbergh, die *loco* advocaat Frederik Vandendriessche verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederik Eggermont 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. Het koninklijk besluit van 24 september 2006 ‘betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten’, met als rechtsgrond de wet van 25 juni 1993 ‘betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten’, regelt in Hoofdstuk V (“de organisatie van ambulante activiteiten op de openbare markten en het openbaar domein”) de toewijzing van standplaatsen op de openbare markten.

De relevante bepalingen ervan in hun versie zoals van kracht (in het Vlaamse Gewest) tot 8 juni 2017, luidden:

"[…]
Art. 23. De standplaatsen op de openbare markten worden toegewezen hetzij per abonnement, hetzij van dag tot dag.
[…]
Art. 24. § 1. Het aantal standplaatsen toegekend van dag tot dag mag niet lager zijn dan 5 % van het totale aantal standplaatsen van de markt.
Bij de standplaatsen die per abonnement worden toegewezen, wordt voorrang gegeven aan de standwerkers tot 5 % van het totaal aantal standplaatsen op de markt.
Wordt als standwerker beschouwd, de persoon van wie de activiteit uitsluitend bestaat in de verkoop, op verschillende markten, van producten of diensten waarvan hij de kwaliteit aanprijst en/of het gebruik uitlegt, door middel van argumenten en/of demonstraties gericht op een betere bekendheid bij het publiek en zodoende de verkoop ervan te promoten.
§ 2. Wanneer het cijfer dat resulteert na toepassing van de percentageregeling een decimaal getal is, wordt dit opgetrokken tot het hoger volgende geheel getal.
[…]
Art. 26. § 1. De standplaatsen toegewezen aan de personen bedoeld in artikel 25, eerste lid, kunnen ingenomen worden :
1° door de natuurlijk persoon, houder van een 'machtiging als werkgever', aan wie de standplaats is toegewezen;
2° door de verantwoordelijke(n) van het dagelijks bestuur van een rechtspersoon aan wie de standplaats is toegewezen, houder(s) van een 'machtiging als werkgever';
3° door de feitelijke venno(o)t(en) van de natuurlijk persoon aan wie de standplaats werd toegewezen, houders van een 'machtiging als werkgever' voor de uitoefening van een ambulante activiteit voor eigen rekening;
4° door de echtgeno(o)t(e) en wettelijk samenwonende van de natuurlijk persoon aan wie de standplaats werd toegewezen, houder van een 'machtiging als werkgever' voor de uitoefening van een ambulante activiteit voor eigen rekening;
5° door de standwerker, houder van een 'machtiging als werkgever' aan wie het tijdelijk gebruiksrecht van de standplaats werd onderverhuurd, overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 alsook aan de standwerker, houder van een 'machtiging als aangestelde A en B' voor de uitoefening van een ambulante activiteit voor rekening of in dienst van de persoon aan wie de standplaats werd toegewezen of onderverhuurd.
6° door de personen die beschikken over een 'machtiging als aangestelde A' of een 'machtiging als aangestelde B', die een ambulante activiteit uitoefenen voor rekening of in dienst van de natuurlijk persoon of rechtspersoon bedoeld in 1° tot en met 4°;
De personen opgesomd in het eerste lid, 2° tot 6°, kunnen de standplaatsen innemen, toegewezen of onderverhuurd aan de natuurlijk persoon of rechtspersoon voor wiens rekening of in wiens dienst zij de activiteit uitoefenen, buiten de aanwezigheid van de persoon aan wie of door middel van wie de standplaats werd toegewezen of onderverhuurd.
§ 2. De personen die verkopen realiseren zonder commercieel karakter binnen het kader van de acties bedoeld in artikel 7, kunnen een standplaats innemen, toegewezen aan de verantwoordelijke van de actie. Desgevallend kunnen zij deze

innemen buiten de aanwezigheid van deze.
Art. 27. De losse standplaatsen worden toegewezen, in voorkomend geval per specialisatie, hetzij bij chronologische volgorde van aankomst op de markt, hetzij bij loting.

Wanneer de volgorde van aankomst op de markt tussen twee of meerdere kandidaten niet kan uitgemaakt worden, gebeurt de toekenning van de standplaats bij loting.

[…]

Art. 36. De standwerkers, zoals omschreven in artikel 24, § 1, derde lid, die een abonnement voor een standplaats verkregen hebben, kunnen hun tijdelijk gebruiksrecht op deze standplaats onderverhuren aan andere standwerkers. Deze onderverhuring kan rechtstreeks of langs een vereniging die voor alle standwerkers zonder discriminatie openstaat om, gebeuren.

Al naargelang, deelt de standwerker of de vereniging aan de betrokken gemeenten of concessionarissen de lijst van standwerkers mee, aan wie het tijdelijk gebruiksrecht van de standplaats werd onderverhuurd.

De prijs van de onderverhuring mag niet hoger zijn dan het deel van de abonnementsprijs voor de duur van de onderverhuring.

[…].”

3.2. De Nationale Groepering Ambulante Handel, dit is de federatie van beroepsverenigingen, grijpt de zesde staatshervorming aan om bij brief van 4 maart 2015 aan de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport een wetswijziging voor te stellen inzake de “abonnementsplaatsen op de openbare markten voor de demonstreerder-standwerkers”:

“Vóór 1996 beschikten de erkende beroepsverenigingen voor demonstreerder-standwerkers over bondsplaatsen op de openbare markten. Deze standplaatsen werden onder de leden verloot onder een systeem van streng internreglement (statutair vastgelegd).

Nadien werd er beslist dat deze regelgeving niet meer verder kon worden getolereerd, omdat standplaatsen op de openbare markten moesten worden ingeschreven op naam van een fysieke persoon.

Dit veroorzaakte een grote rompslomp, want de beroepsverenigingen moesten nu een bijkomende vzw oprichten of naar een vzw overschakelen.

De standplaatsen voor demonstreerder-standwerkers moeten vanaf dan worden ingeschreven op naam van een fysiekpersoon, die deze standplaats ter beschikking kan stellen van meerdere collega’s of deze ter beschikking stellen aan een vzw, voor verdere verloting onder de leden.

Hierna kwam de nieuwe Nationale Wetgeving voor de Ambulante Handel van 4 juli 2005.

Bij deze wetgeving mogen de standplaatsen nu ook worden ingeschreven op de naam van vennootschappen.

De vraag?

Als de standplaatsen op de openbare markten mogen worden ingeschreven op de naam van vennootschappen, waarom zou dit nu ook niet opnieuw kunnen op de naam van erkende beroepsverenigingen die rechtsaansprakelijkheid hebben?

De standplaatsen opnieuw op naam van een erkende beroepsvereniging laten

inschrijven zou moeten mogelijk zijn zonder de schrapping van de leurkaart als werkgever van de huidige titularis van de standplaats op naam."

3.3. Er grijpt op 1 juni 2015 een vergadering plaats op het kabinet van de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport. In het verslag van die vergadering kan worden gelezen dat de voorzitter van de (beroepsvereniging van) Nationale Demonstreerders Vereniging van België en de voorzitter van de Beroepsvereniging van Ambulante Handelaars Gent een toelichting hebben gegeven over de specifieke kenmerken en vereisten van het beroep van standwerker. Er wordt afgesproken om het debat samen met de vzw Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (hierna: de VVSG) aan te gaan.

3.4. Het agentschap Innoveren en Ondernemen (hierna: het AIO) houdt een vergadering op 8 december 2015, waar onder andere de Nationale Groepering Ambulante Handel en de Nationale Demonstreerders Vereniging van België zijn vertegenwoordigd. In het verslag van die vergadering is onder meer te lezen:

"7. Aanpassingen regeling standwerkers
Er werd een voorstel ingediend om aan standwerkers losse standplaatsen met voorrang toe te wijzen en de huidige regels van onderverhuring en 5% voorrang op abonnement af te schaffen."

3.5. In het document "Aanpassingen regelgeving ambulante handel" van 7 januari 2016 van de VVSG is inzake "Voorinschrijving losse plaatsen" opgenomen:

"Huidige situatie: losse standplaatsen moeten 's morgens bij aanvang van de markt toegewezen worden hetzij na loting hetzij volgens chronologische volgorde. Het is hierbij praktisch niet haalbaar voor de marktleiders om de geldigheid van de machtigingen te checken.
Initieel voorstel VVSG: een wijziging waarbij de mogelijkheid van voorinschrijving voor losse plaatsen voorzien wordt. Deze voorinschrijving moet vanzelfsprekend niet wekelijks gebeuren maar bijvoorbeeld jaarlijks te hernieuwen. Wie niet ingeschreven is, kan dan niet meeloten (wijziging artikel 27)
Stand van zaken:
Consensus: het VVSG en de Beroepsfederatie gaan akkoord om een voorafgaandelijke inschrijving voor losse standplaatsen wettelijk mogelijk te maken op bijvoorbeeld jaarlijkse basis. Vraag van de Beroepsfederatie dat deze inschrijving op de wachtlijst kosteloos moet zijn."

Wat de “Aanpassingen regeling standwerkers” betreft, wordt wat volgt vermeld:

> “Huidige situatie:
> - standwerkers hebben voorrang.
> - Standwerkers kunnen hun standplaats onderverhuren. Bij het onderverhuren van standwerkers bestaan soms louche praktijken (bijvoorbeeld het dubbele van het standgeld vragen of de plaats doorverhuren aan een gewone losse marktkramer (is daarom geen standwerker)). De controle hierop is zeer moeilijk.
>
> Initieel voorstel VVSG
> - Geen voorrang voor standwerkers (wijziging van artikel 24 § 1)
> - mogelijkheid tot onderverhuren weglaten (schrappen van artikel 36)
>
> Stand van zaken
>
> Consensus over
> - nood aan duidelijke definitie standwerker. Ter info definitie standwerker in Maastricht (zie marktverordening Maastricht, art. 1 f): ‘standwerken: de activiteit waarbij de vergunninghouder publiek om zich heen verzamelt en dat publiek door een aansprekende uiteenzetting probeert over te halen tot de aankoop van een artikel’
>
> Nieuw voorstel VVSG (gebaseerd op marktreglement van Maastricht)
> - 3 soorten standplaatsen op de markt: standplaatsen voor abonnementen, losse plaatsen en (nieuwe) losse plaatsen voor standwerkers die ook via loting worden toegekend. Zie artikel 19 van marktreglement van Maastricht
> - Sluit aan bij initieel voorstel VVSG.”

3.6. De verzoekende partij bezorgt een (niet-gedagtekende) nota waarin zij laat weten geen voorstander te zijn van een eventuele wijziging van de wetgeving inzake ambulante handel. In die nota waarin zij de op dat ogenblik bestaande situatie schetst, een historiek weergeeft en de problematiek situeert, geeft zij te kennen dat zij het voorstel van de VVSG om “de voorbehouden plaatsten voor standwerkers en de mogelijkheid tot onderverhuring opnieuw [te] willen afschaffen” om terug te keren “naar een systeem […] waarbij de marktleider bij aanvang van de markt naar eigen believen de plaatsen toebedeelt”, onredelijk acht. Zij zet in die nota haar bezwaren uiteen.

3.7. Het AIO houdt een vergadering op 20 januari 2016, waar onder meer de Nationale Groepering Ambulante Handel, de Nationale Demonstreerders Vereniging van België, evenals de verzoekende partij zijn vertegenwoordigd. In het verslag ervan, is te lezen:

“De onderverhuur van een standplaats op een openbare markt door standwerkers

Standpunt VVSG

[De] VVSG herhaalt het standpunt van de gemeenten dat het onderverhuren van een standplaats door een standwerker aanleiding kan geven tot groot geldgewin die moeilijk te controleren valt.

[De] VVSG stelt ook vast dat gewone marktkramers van de wettelijke definitie van standwerker (te algemeen geformuleerd) misbruik maken van het recht om standplaatsen onder te verhuren niettegenstaande ze geen standwerker zijn. Dit leidt tot discriminatie met andere marktkramers. Daar de controle door een marktleider hierop moeilijk is vraagt [de] VVSG een duidelijkere omschrijving van het begrip standwerker in de wet.

[De] VVSG herhaalt haar voorstel het wettelijk recht tot onderverhuur van het abonnement door standwerkers af te schaffen en te vervangen door een systeem van toewijzing van losse standplaatsen. [De] VVSG verwijst hiervoor naar hoe de Gemeente Maastricht de standplaatsen voor standwerkers toewijst.

Standpunt beroepsorganisaties

De Nationale Demonstreerders Vereniging weerlegt het argument dat de onderverhuur van standplaatsen door standwerkers aanleiding kan geven tot groot geldgewin. Toch geeft ze toe dat de prijs van de onderverhuur zowel door individuele standwerkers alsook georganiseerd door een demonstreerdersvereniging soms hoog kan oplopen.

De Nationale Demonstreerders Vereniging geeft toe dat de mogelijkheid tot onderverhuur aanleiding kan geven tot onwettige afwezigheden (bijv. bij winterse omstandigheden)

De Nationale Demonstreerders Vereniging vindt het voorbeeld van Maastricht, waarbij de standplaatsen voor standwerkers bij aanvang van de markt door de marktleider wordt verdeeld geen goed systeem omwille van de volgende redenen:

- de standwerkers lopen het risico om ver te moeten reizen en dan bij aanvang van de markt geen plaats of een onaanvaardbare plaats toegekend te krijgen;
- de standwerkers lopen het risico dat de marktleider voorrang geeft aan standwerkers uit de buurt.

De beroepsorganisaties benadrukken dat zij niet persé willen vasthouden aan het huidig systeem van onderverhuring maar dat de waarborgen van dit systeem wel behouden moeten blijven rekening houdend met het volgende:

- er is voor standwerkers een toegang vereist tot een diversiteit aan markten gelet op de aard van hun werkzaamheden. Gezien een standwerker gedurende een welbepaalde periode de kwaliteit van een zeer beperkt aantal producten dient aan te prijzen kan hij éénzelfde markt slechts enkele keren aandoen en kan hij daardoor zich onmogelijk beperkten tot vaste markten;
- er dient voor standwerkers vooraf zekerheid te zijn omtrent de toekenning van en plaats op een bepaalde markt;
- de toebedeling van de plaatsen dient praktisch georganiseerd te worden zodat geen standwerkers met dezelfde of gelijkaardige producten op dezelfde markt staan.

De Nationale Demonstreerders Vereniging wijst erop dat de onderverhuring van standplaatsen door standwerkers in de praktijk bijna altijd via demonstreerdersverenigingen gebeurt (vzw’s) en voegt er aan toe dat het onbegrijpelijk zou zijn dat een standwerker van deze dienstverlening geen gebruik zou maken.

Het AIO maakt hierbij de bedenking dat een standwerker zijn rechten individueel moet kunnen blijven behouden zonder gedwongen te worden zich lid te maken van een demonstreerdersvereniging.

Dikwijls gebeurt de praktische invulling van de onderverhuurde standplaatsen de dag van de markt zelf door een bolling door de demonstreerdersvereniging gehouden tussen de aanwezige standwerkers. Enerzijds blijkt uit deze werking het risico dat standwerkers buiten de bolling dreigen te vallen wat in strijd is met de eis van de demonstreerdersbonden omtrent de zekerheid van [een] standplaats. Anderzijds blijkt uit de praktijk dat soms niet alle plaatsen door standwerkers worden bezet.

Voorstel VVSG: [de] VVSG stelt voor te werk te gaan met voorafgaandelijke inschrijving op losse standplaatsen waardoor alle bezorgdheden van de demonstreerdersvereniging opgevangen wordt zonder dat er nood is aan onderverhuring."

3.8. In de nota aan de Vlaamse regering betreffende het ontwerp van decreet 'tot wijziging van artikel 8, 10 en 18 van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten' en het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering 'houdende de wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten' is onder punt "5.1. Voorbehouden standplaatsen en mogelijkheid tot onderverhuring van standwerkers" opgenomen:

"Probleemstelling

Het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten voorziet voor standwerkers in een bevoorrechte regeling bestaande uit een voorrangsregeling van 5% van het totaal aantal plaatsen op de markten en het recht op onderverhuring.

Standplaatsen kunnen enkel worden toegewezen aan de houder van een machtiging ambulante activiteiten als werkgever. Derhalve kunnen de standplaatsen enkel worden uitgereikt aan de ambulante handelaar/standwerker en niet aan verenigingen.

Teneinde zijn mobiliteit te verhogen, onderverhuurt hij zijn standplaats aan een vereniging die vervolgens de standplaats beheert en waardoor deze standplaatsen defacto door de verenigingen worden gemonopoliseerd.

Gelet op de aard van zijn activiteiten, heeft de standwerker nood aan een hoge mobiliteit tussen verschillende standplaatsen en dus geen baa[t] bij een abonnement voor een vaste standplaats.

Doelstelling wijziging

Standwerkers dienen ook zonder aangesloten te zijn bij een vereniging vlot toegang te kunnen krijgen tot verschillende markten. Door de mogelijkheid voor inschrijving op losse standplaatsen verder uit te breiden, wordt de mogelijkheid geboden om op basis van termijnplanning losse standplaatsen vlot vast te leggen.

De inschrijving voor en het beheer van een losse standplaats kan dan autonoom door de standwerker geschieden zonder de vereiste tussenkomst van een vereniging. Door de uitbreiding van het beheer van losse standplaatsen vervalt de noodzaak tot de uitzonderingsregeling van standwerkers."

In diezelfde nota wordt er onder punt 5.3 op gewezen dat de (bestaande) verregaande regeling van de uitvoerende maatregelen bij koninklijk besluit de autonomie van de gemeenten om zelf uitvoerende maatregelen te formuleren, beperkt. Dit is in het bijzonder het geval inzake de organisatie van de ambulante activiteiten op de openbare markten en het openbaar domein (Hoofdstuk V van het koninklijk besluit van 24 september 2006), terwijl net hier de nood hoog is aan gemeentelijke autonomie om snel en flexibel (via gemeentelijk reglement) in te spelen op specifieke en wijzigende situatie en noden. De doelstelling van de wijziging bestaat erin om vanuit dezelfde beleidsvisie het koninklijk besluit van 24 september 2006 aan te passen zodat de daarin opgenomen voorwaarden worden herleid tot een noodzakelijk minimum om zo meer ruimte te creëren voor de gemeentelijke autoriteiten. De bepalingen van Hoofdstuk V van het genoemde besluit worden slechts van toepassing indien het gemeentelijk reglement niet in een afwijkende regeling voorziet.

3.9. In het Belgisch Staatsblad van 29 mei 2017 wordt het besluit van de Vlaamse regering van 21 april 2017 ‘houdende de wijziging van diverse bepalingen van het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante activiteiten’ bekendgemaakt.

Dit is het bestreden besluit dat luidt:

> “[…]
> Art. 9. Artikel 24 van hetzelfde besluit wordt opgeheven.
> Art. 10. In artikel 26, § 1, eerste lid, van hetzelfde besluit wordt punt 5° opgeheven.
> Art. 11. In artikel 27 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzingen aangebracht:
> 1° in het eerste lid wordt tussen het woord ‘standplaatsen’ en het woord ‘worden’ het woord ‘kunnen’ ingevoegd;
> 2° aan de bestaande tekst, die paragraaf 1 zal vormen, wordt een paragraaf 2 toegevoegd, die luidt als volgt:
> § 2. De gemeente kan met voorafgaande inschrijvingen op de losse standplaatsen werken. Voor de voorafgaande inschrijving en de toewijzing houdt ze een openbaar register bij.
> Kandidaturen kunnen ingediend worden conform artikel 30.
> Tenzij het gemeentereglement in een afwijkende regeling voorziet, worden de aanvragen van losse standplaatsen volgens de chronologische volgorde van hun indiening toegewezen en, in voorkomend geval, op basis van de gevraagde plaats en

specialisatie. Als twee of meer aanvragen gelijktijdig ingediend worden, wordt de volgorde van toewijzing bij loting bepaald. De gemeente of de concessionaris maakt de toewijzing van de standplaats bekend aan de aanvrager met een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs, door overhandiging van een brief tegen ontvangstbewijs of op een duurzame drager tegen ontvangstbewijs.

In het gemeentereglement kunnen bijkomende modaliteiten worden vastgelegd.

[…]

Art. 19. Artikel 36 van hetzelfde besluit wordt opgeheven.

[…].”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat het bestreden besluit 25 artikelen omvat. Uit de middelen van het verzoekschrift blijkt dat de wettigheidskritiek van de verzoekende partij op hoogstens 3 (van de 25) artikelen betrekking heeft, met name op de artikelen 9, 10 en 19 die de regeling inzake de standwerkers, voorheen opgenomen in de artikelen 24, 26 en 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2006, afschaffen. De overige artikelen van het bestreden besluit worden door de verzoekende partij niet vermeld of bekritiseerd zodat moet worden aangenomen dat zij er zich niet tegen verzet. In zoverre de verzoekende partij geen nadeel opwerpt dat zij zou leiden door het volledige bestreden besluit, kan de volledige vernietiging ervan haar ook geen voordeel opleveren en ontbeert zij het vereiste belang bij de (gehele) vernietiging ervan. Het is bovendien disproportioneel om de vernietiging te vorderen van artikelen die de verzoekende partij geen nadeel berokkenen.

Beoordeling

5. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

Dit geldt evenzeer bij het aanvechten van reglementaire akten.

6. Daargelaten de vaststelling dat een reglementair besluit in beginsel één en ondeelbaar is en derhalve niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een annulatieberoep kan worden bestreden tenzij (1) zou blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang en (2) voorts zou komen vast te staan dat het te vernietigen gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en de overheid ook afgezien van het vernietigde gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen, moet te dezen niet worden onderzocht of deze voorwaarden zijn vervuld nu zoals hierna wordt uiteengezet de aangevoerde middelen niet tot onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

7. In haar verzoekschrift roept de verzoekende partij een eerste middel in dat is genomen “uit de schending van het non-discriminatiebeginsel zoals onder andere verwoord in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en uit de schending van het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur”. De verzoekende partij stelt dat voornoemde bepalingen en beginselen werden geschonden doordat met het bestreden besluit elke verwijzing naar de standwerkers, een zeer specifieke categorie van marktkramers, en de waarborgen die er voor hen in de regelgeving bestonden, volledig uit de bestaande regelgeving is verdwenen wat ervoor zorgt dat de standwerkers “zonder enige reden volledig gelijkgeschakeld worden met de zogenaamde ‘stille’ marktkramers’, hoewel beide categorieën van personen zich in wezenlijk verschillende situaties bevinden”. Nochtans vloeit uit de in de aanhef van het eerste middel aangehaalde bepalingen en beginselen voort dat ongelijke gevallen niet gelijk behandeld mogen worden zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Een gelijkstelling is evenwel gelet op de “volledig verschillende situatie waarin zij zich bevinden niet verantwoord”.

De verzoekende partij verwijst naar de specifieke taak van de standwerker die aanzienlijk verschilt van die van de “stille” marktkramer en die ook tot uitdrukking is gebracht in artikel 24, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 24 september 2006, waarin het begrip “standwerker” wordt gedefinieerd als “de persoon van wie de activiteit uitsluitend bestaat in de verkoop, op verschillende markten, van producten of diensten waarvan hij de kwaliteit aanprijst en/of het gebruik uitlegt, door middel van argumenten en/of demonstraties gericht op een betere bekendheid bij het publiek en zodoende de verkoop ervan te promoten”. De standwerker is diegene die op de markt slechts één

of een zeer beperkt assortiment aan producten met luide stem gaat aanbevelen en demonstreren aan de marktgangers. Zij maken een attractie uit op de openbare markt en trachten het publiek met slechts één product of een zeer beperkt assortiment te verbazen waardoor ze zich wezenlijk onderscheiden van de “stille” marktkramers die hun producten niet demonstreren en die *quasi* altijd week in, week uit, hetzelfde grote gamma van producten aanbieden op hun vertrouwde standplaats aan hun vertrouwd cliënteel. Door die eigenheid heeft het voor een standwerker geen zin om zich, anders dan een gewone marktkramer, te beperken tot slechts enkele vaste markten. Voor hen heeft een vast abonnement op een aantal markten dan ook geen zin aangezien de aard van hun beroep een toegang tot een, diversiteit aan markten vereist. Ook de standplaats op de markt is van “veel groter belang” dan voor de gewone marktkramer omdat zij uit de aard van hun beroep net afhankelijk zijn van voorbijgaande marktgangers, in tegenstelling tot vaste kramen die de marktkramers na verloop van tijd kennen en waarvan ze weten op welke plaats ze deze elke week opnieuw kunnen vinden. Nog in tegenstelling tot gewone marktkramers is het voor de standwerkers ook “een absolute doodsteek” om met twee standwerkers hetzelfde product op één markt te staan, in contrast met gewone marktkramers. Standwerkers kunnen, aldus de verzoekende partij, in tegenstelling tot gewone marktkramers geen lange termijn klantenrelatie opbouwen omdat zij het moeten hebben van eenmalige verkopen. De verzoekende partij schetst vervolgens de historiek met betrekking tot de toewijzing van standplaatsen aan standwerkers en wijst er, samengevat, op dat reeds met (artikel 2 van) het koninklijk besluit van 29 april 1996 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten’ een definitie van “standwerker” in de relevante regelgeving werd opgenomen waarbij zij als specifieke beroepsgroep werden erkend. Het genoemde koninklijk besluit van 29 april 1996 voorzag tevens in de regel dat 5% van het aantal standplaatsen toegekend bij abonnement, werd voorbehouden aan standwerkers en in de mogelijkheid tot onderverhuring van standplaatsen waarop men als natuurlijke persoon een abonnement heeft, aan andere standwerkers, hetzij rechtstreeks, hetzij via een beroepsvereniging in de vorm van een vzw. Het aldus in 1996 gewijzigde

koninklijk besluit van 3 april 1995 werd in 2006 opgeheven en vervangen door het koninklijk besluit van 24 september 2006 (zie punt 3.1). De verzoekende partij wijst op het verslag aan de Koning bij artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 waarin "de eigenheid van de standwerkers nogmaals benadrukt [werd]". Wat de mogelijkheid tot onderverhuring betreft, wordt daarin immers gesteld dat deze mogelijkheid eigen is aan de standwerkers, namelijk omdat "[z]ij […] onafscheidelijk verbonden [is] aan de specifieke aard van hun activiteit. De standwerkers zijn, feitelijk, geroepen om tijdens een welbepaalde periode de kwaliteit van een product of een beperkt aantal producten aan te bieden en aan te prijzen. Zij kunnen zich derhalve niet beperken tot enkele markten met het gevaar hierdoor klanten te verliezen. Voor hen is het nodig om dagelijks van markt te veranderen". Het bestreden besluit maakt een einde aan de waarborgen die destijds werden ingevoerd met als doel een einde te maken aan de discriminerende toestand voor de standwerkers. De discriminatie herleeft. Door de schrapping van de definitie van standwerkers wordt hun beroepsgroep in feite als onbestaande beschouwd en worden zij (opnieuw) gelijkgeschakeld met gewone marktkramers terwijl ze hiervan duidelijk verschillen. Zij zullen genoodzaakt zijn opnieuw een plaats toebedeeld te krijgen via de toewijzing van losse standplaatsen met het risico dat zij ver moeten reizen om dan bij aanvang geen plaats of een plaats toebedeeld te krijgen die onaanvaardbaar is of, nog, dat een standwerker met eenzelfde product zich op deze markt aanbiedt. Hierdoor ontstaat een onmogelijk zware last voor standwerkers bij de uitoefening van hun beroep ten opzichte van gewone marktkramers. Dergelijke gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen is niet objectief en redelijk verantwoord.

In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij vooreerst dat standwerkers en gewone marktkramers wel degelijk wezenlijk van elkaar verschillen. Zij repliceert dat het onjuist is om, zoals de verwerende partij doet, te stellen dat alle marktkramers, inclusief standwerkers, zich in een vergelijkbare situatie zouden bevinden "aangezien de regelgeving van de ambulante handel geldt voor elke ambulante activiteit". Dit is niet correct. Ook al is het zo dat de algemene bepalingen van de wetgeving inzake ambulante handel op

beide categorieën marktkramers van toepassing zijn dan voorzag het koninklijk besluit van 24 september 2006 net in een specifiek regime voor de standwerkers afzonderlijk, waarop de gewone marktkramers geen beroep konden doen. Alleen al het feit dat er voor standwerkers een aparte definitie en een afwijkende regeling bestond om tegemoet te komen aan hun eigenheid, wijst op het feit dat dit een afzonderlijke categorie marktkramers betreft die zich in een wezenlijk verschillende situatie bevinden ten opzichte van de gewone marktkramers. In de praktijk werden de standwerkers en de gewone "stille" marktkramers overigens ook steevast verschillend behandeld. Zo bijvoorbeeld werden standwerkers in de marktreglementen steevast apart vermeld, worden voor hen wedstrijden georganiseerd op avond- en feestmarkten, kampioenschappen, enzovoort waaraan de "stille" marktkramers niet te pas komen. De eigenheid van de standwerkers werd overigens ook *in tempore non suspecto* letterlijk door de verwerende partij zelf erkend in hun brochure van maart 2017 waarin kan worden gelezen dat: "[o]p die manier kunnen we beter inspelen op de eigenheid van de standwerkers en hun noden. Zij hebben namelijk nood aan een goed gelegen standplaats voor één dag, die ze lang genoeg op voorhand kunnen reserveren, zodat hun bedrijfszekerheid niet in [het] gedrang komt". Thans beweren dat het niet om verschillende categorieën zou gaan, is niet alleen niet correct, maar ook weinig geloofwaardig. De verzoekende partij stelt voorts dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd waar die in haar memorie van antwoord voorhoudt dat de standwerkers door het nastreven van de waarborgen van hun huidige werkwijze – het organiseren van zogenaamde "bollingen", waarbij voorkomen wordt dat meerdere standwerkers met identiek hetzelfde product op de dezelfde markt staan – zich zouden inlaten met een ongeoorloofde uitsluiting van concurrentie, doordat aan de ene standwerker een monopolie zou worden verleend om een welbepaald product op een specifieke markt aan te bieden. Artikel IV.1, § 3, 3°, van het Wetboek Economisch Recht (hierna: het WER) bepaalt net dat het verbod van handelingen die ertoe strekken dat de mededinging wordt verhinderd, niet van toepassing is op "elke onderling afgestemde feitelijke gedraging of groep van gedragingen die bijdragen tot verbetering van de productie of van de verdeling of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang of die de kleine en middelgrote

ondernemingen de mogelijkheid bieden om hun concurrentiepositie op de betrokken markt of op de internationale markt te verstevigen, waarbij een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen: a) beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn; b) de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen". Het feit dat de oude regeling de standwerkers toeliet zich te organiseren zodat er niet meerdere standwerkers met exact hetzelfde product op één markt staan, is een (noodzakelijke) organisatieregel die elk van de betrokkenen ten goede kwam en waar ook alle standwerkers om die reden volledig achter stonden. Er is echter geen sprake van de uitschakeling van mededinging. De standwerkers zijn immers niet verplicht om lid te worden van een beroepsvereniging en dus om deel te nemen aan "bollingen" én bovendien verhinderen de organisatieregels een individuele standwerker er helemaal niet van om alsnog zelf te kandideren voor een losse standplaats op diezelfde markt. De standwerkers zijn volledig vrij. Evenmin kan de verwerende partij worden gevolgd wanneer zij aanhaalt dat het ook voor gewone marktkramers niet noodzakelijk nuttig is om een abonnement te verkrijgen. Het overgrote merendeel van de gewone "stille" marktkramers beoogt wel degelijk een vast abonnement op een markt teneinde zo een vast cliënteel uit te bouwen hetgeen wordt erkend in de nota aan de Vlaamse regering waarin de eigenheid van de standwerkers op dit punt wordt erkend: "[g]elet op de aard van zijn activiteiten, heeft de standwerker nood aan een hoge mobiliteit tussen verschillende standplaatsen en dus geen baa[t] bij een abonnement voor een vaste standplaats". Bovendien is het voor standwerkers niet alleen weinig nuttig of hebben zij er weinig baat bij om een abonnement te verkrijgen, het is voor hen ook praktisch gezien onmogelijk een abonnement op een markt te nemen. Ook de bewering dat er geen probleem van volzette markten zou bestaan, is onjuist. Voornamelijk in het voorjaar is dit probleem schering en inslag op talloze markten. Dat de standwerkers zouden worden geacht om te weten welke markten er frequent volzet zijn en zich daar dan maar op dienen te organiseren, is absurd. De mogelijkheid die wordt voorzien om voorafgaand losse standplaatsen te reserveren en die door de verwerende partij naar voren wordt

geschoven om tegemoet te komen aan het probleem van volzette markten, biedt voor de standwerker onvoldoende waarborgen en doet geen afbreuk aan de discriminatie. Tot slot beweert de verwerende partij volledig ten onrechte dat de gewone “stille” marktkramers tegenwoordig maar moeilijk zouden kunnen worden onderscheiden van de standwerkers, aangezien de gewone marktkramers eveneens hun koopwaar “aanbevelen”. Het is wel duidelijk dat de gewone “stille” marktkramers onder geen beding onder de definitie van “standwerker” vallen. Wie op een markt komt, ziet het verschil tussen beiden meteen. De standhouder werkt in tegenstelling tot de gewone marktkramer met één product of een zeer beperkt assortiment aan producten (binnen éénzelfde gamma), waarvan hij/zij de kwaliteit prijst en de gebruikswijze uitlegt door middel van een luidkeels betoog en uitgebreide demonstratie. Het zijn de enige kramen op de markt waar de mensen in grote getallen rondom staan te kijken naar een betoog of demonstratie. Dat met het bestreden besluit een gemeente zelf een systeem op poten kan zetten van voorafgaande inschrijvingen op losse standplaatsen, is onvoldoende. Het opstellen van een dergelijk systeem is louter facultatief en de gemeenten worden daartoe niet verplicht. Het is bijgevolg bijzonder onzeker of en wanneer een dergelijk systeem in gemeenten en steden zal worden ingevoerd. Het feit of er in een dergelijk systeem wordt voorzien hangt dus af van de loutere willekeur van de stad of gemeente zelf. De verwerende partij geeft overigens zelf aan dat er meer dan zes maanden na de inwerkingtreding van het bestreden besluit nog maar in één gemeente (Maasmechelen) in een dergelijk systeem van voorafgaande inschrijvingen op losse standplaatsen is voorzien. In de stad Antwerpen werd een dergelijk systeem in elk geval al niet voorzien, zoals blijkt uit het marktreglement van 27 november 2017. Bovendien, is maar de vraag hoe een dergelijke voorafgaandelijke registratie in de praktijk kan worden georganiseerd. De marktleider weet immers vaak op voorhand niet wie er afwezig zal zijn op de markt en over hoeveel standplaatsen in totaal die kunnen worden toebedeeld als losse standplaats hij aldus zal beschikken om uit te delen. Enkel voorbehouden losse standplaatsen kunnen op voorhand worden toegewezen (voor de wetswijziging betrof dit 5% van het aantal kavels, maar nu is er zelfs geen verplicht minimum aantal voorbehouden losse standplaatsen meer). Dit toont net aan dat het systeem

onvoldoende waarborgen voor de standwerkers biedt. De vraag is bovendien ook in hoeverre dergelijke systemen in de praktijk transparant en gelijk zullen zijn. De regelgeving bepaalt immers dat de toewijzing van de standplaatsen in principe chronologisch op volgorde van de indiening dient te gebeuren maar laat de gemeenten toe hiervan af te wijken in het gemeentereglement. Doordat de gemeenten en steden over een dergelijk grote autonomie beschikken, zijn zij ook in grote mate vrij om de regels desbetreffende op te stellen. Een dergelijk facultatief systeem van voorafgaande inschrijving op losse standplaatsen volstaat voor de standwerkers bijgevolg helemaal niet en komt niet tegemoet aan de specifieke noden omwille van de eigenheid van het beroep van standwerker.

In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij haar argumenten uiteengezet in haar eerdere procedurestukken. Zij benadrukt dat het de wetgever niet is toegestaan om in de wet zelf een ontoelaatbare discriminatie in te bouwen. Naast gelijkheid voor de wet, moet er ook gelijkheid zijn in de wet. De lokale besturen worden door het bestreden besluit op geen enkele wijze verplicht om een systeem van voorafgaande inschrijvingen in te voeren, laat staan met een aparte regeling voor standwerkers. Het gegeven dat bepaalde gemeentebesturen mogelijks voorzien in een systeem met voorafgaande inschrijvingen waarbij een aparte regeling voor standwerkers geldt waardoor zij niet meer gelijkgesteld zouden worden met gewone “stille” marktkramers doet er niet aan af dat het bestreden besluit hen thans wel volledig gelijkstelt, hetgeen een discriminatie uitmaakt. Uit de praktijk blijkt dat in bepaalde gemeenten uitdrukkelijk werd bepaald dat de standwerkers een uitdoofbeleid kennen wat inhoudt dat de specialisatie “standwerker” met onmiddellijke ingang vervalt bij overdracht of stopzetting van de standplaats.

Beoordeling

8. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen of een gelijke behandeling van niet-vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording

bestaat. Een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën kan worden ingesteld, voor zover dit verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

9. Het staat aan de verzoekende partij voor de afdeling Bestuursrechtspraak om met concrete gegevens aan te tonen dat zij ten aanzien van in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk wordt behandeld of dat zij ten aanzien van in rechte en in feite ongelijke gevallen gelijk wordt behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat.

10. Het koninklijk besluit van 3 april 1995 ‘tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten’ (hierna: het koninklijk besluit van 3 april 1995), in zijn versie van kracht tot 19 mei 1996, luidde:

> “[…]
> Art. 37. § 1. De gemeenteraad beslist dat de standplaatsen worden toegewezen, hetzij bij veiling, hetzij met inachtneming van de chronologische volgorde van de aanvragen. In het laatste geval moet de aanvraag aan het college van burgemeester en schepenen of aan de concessiehouder, worden gericht bij een ter post aangetekende brief en moet ze de volgende gegevens bevatten :
> 1° de soort van produkten die te koop worden aangeboden
> 2° het nummer van de kaart voor het uitoefenen van ambulante activiteiten;
> 3° in voorkomend geval, het inschrijvingsnummer in het handelsregister;
> 4° en, in voorkomend geval, het BTW.-nummer.
> Op deze aanvraag volgt de afgifte van een gedateerd en genummerd ontvangstbewijs. De aanvragen worden naarmate ze binnenkomen en zonder dat stukken opengelaten of geschrapt worden opgetekend in een bijzonder register.
> §2. Het gemeentereglement bepaalt de wijze waarop de bekendmaking geschiedt van de toe te wijzen standplaatsen, zowel ingeval van toewijzing bij veiling als in geval van toewijzing met inachtneming van de chronologische volgorde van de aanvragen.
> Art. 38. Degene die bij veiling of met inachtneming van de chronologische volgorde een standplaats op een openbare markt wenst toegewezen te krijgen, kan een abonnement aanvragen. Hiertoe moet hij schriftelijk zijn aanvraag richten aan het college van burgemeester en schepenen of aan de concessiehouder.
> Het aantal standplaatsen waarvoor een abonnement kan worden uitgereikt, mag niet hoger zijn dan 85 percent. De duur van het abonnement mag niet langer zijn dan twaalf maanden.
> […]

Art. 40. De standplaatsen kunnen worden ingenomen:

- door personen aan wie ze zijn toegewezen overeenkomstig artikel 9, § 1, van de wet;
- door de personen bedoeld in artikel 3, 2°, van de wet, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van de kaart voor ambulante activiteiten die hen machtigt om te handelen voor rekening van degene aan wie de standplaats is toegewezen;
- door de personen bedoeld in artikel 3, 4°, van de wet, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van de kaart voor ambulante activiteiten die hen machtigt om de activiteit uit te oefenen voor de vennootschap waarvan degene die instaat voor het dagelijks beheer de standplaats toegewezen kreeg;
- door de personen bedoeld in artikel 3, 5°, van de wet, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van de kaart voor ambulante activiteiten die hen machtigt om te handelen voor rekening van de natuurlijke persoon of de vennootschap waarvan degene die met het dagelijks beheer is belast de standplaats toegewezen kreeg.

[…].”

11. Met het koninklijk besluit van 29 april 1996 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 april 1995 tot uitvoering van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten’ (hierna: het koninklijk besluit van 29 april 1996) worden de in het vorige randnummer aangehaalde artikelen 37, 38 en 40 van het koninklijk besluit van 3 april 1995 vervangen. Het voegt tevens een artikel 42*bis* toe aan het koninklijk besluit van 3 april 1995. Zij luidden van dan af, dit is tot aan hun opheffing door het in punt 3.1 aangehaalde koninklijk besluit van 24 september 2006, als volgt:

“Art. 37. §1. Het gemeentereglement bepaalt de wijze waarop de bekendmaking van de toe te wijzen standplaatsen geschiedt.

§2. De standplaatsen die het voorwerp uitmaken van een abonnement worden toegekend volgens chronologische volgorde van de aanvragen.

Deze aanvragen worden ingediend door middel van een brief neergelegd bij of van een aangetekend schrijven gericht aan het gemeentebestuur of bij de concessionaris, door de titularissen van een machtiging beschreven in artikel 9, par. 1 van de wet.

De aanvraag moet de volgende gegevens bevatten :

1° de soort van producten die te koop worden aangeboden;

2° in voorkomend geval het nummer van de kaart voor het uitoefenen van ambulante activiteiten, het inschrijvingsnummer in het handelsregister en het BTW-nummer.

Op deze aanvraag volgt de onmiddellijke afgifte of versturing van een ontvangstbewijs. De aanvragen worden, naarmate ze worden ontvangen en zonder dat stukken opengelaten of geschrapt worden, opgetekend in een bijzonder register.

De gemeentelijke registers, die op het ogenblik van de inwerkingtreding van dit besluit voldoen aan de in het voorgaande lid gestelde voorwaarden, blijven geldig.

§3. De abonnementen worden toegekend voor een duur van maximum 12

maanden. De abonnementen worden stilzwijgend hernieuwd, behoudens anders bepaald door de aanvrager en behoudens intrekking bij aangetekend schrijven door het gemeentebestuur of de concessiehouder in de gevallen bepaald in het marktreglement.

§4. Bij het aanvragen van een abonnement door een standwerker dient betrokkene in zijn aanvraag bovendien deze hoedanigheid te vermelden.

Wordt beschouwd als standwerker, de ambulante handelaar waarvan de activiteit uitsluitend bestaat uit het te koop aanbieden op wisselende markten van een al dan niet wisselend product, waarvan hij de kwaliteit prijst en de gebruikswijze uitlegt d.m.v. een betoog en/of demonstratie met de bedoeling deze beter bekend te maken aan het publiek en aldus de verkoop ervan te bevorderen.

Art. 38. Het aantal standplaatsen waarvoor een abonnement kan worden uitgereikt, mag niet hoger zijn dan 95 percent van het totale aantal standplaatsen.

Aan standwerkers wordt een abonnement bij voorrang toegekend voor zover hun totaal niet meer bedraagt dan 5 procent van het totale aantal standplaatsen.

Het gemeentereglement bepaalt dat de standplaatsen, die niet het voorwerp zijn van een abonnement, worden toegewezen hetzij volgens de chronologische volgorde van aankomst op de markt, hetzij bij loting.

[…]

Art. 40. De standplaatsen kunnen worden ingenomen :

- door de personen aan wie ze zijn toegewezen overeenkomstig artikel 9, § 1 van de wet;

- door de echtgenoot of echtgenote van de persoon aan wie ze werd toegewezen, voor zover deze titularis zijn van een machtiging tot het uitoefenen van een ambulante activiteit voor eigen rekening;

- door de verantwoordelijken voor het dagelijks bestuur van een rechtspersoon, andere dan degenen aan wie de standplaats werd toegewezen, voor zover zij in het bezit zijn van een machtiging tot het uitoefenen van ambulante activiteiten, overeenkomstig hun hoedanigheid;

- door de feitelijke vennoten, andere dan degenen aan wie de standplaats werd toegewezen, voor zover zij titularis zijn van een machtiging tot het uitoefenen van ambulante activiteiten voor eigen rekening;

- door de personen bedoeld in artikel 3, 2°, van de wet, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een kaart voor ambulante activiteiten die hen machtigt om te handelen voor rekening van degene aan wie de standplaats is toegewezen;

- door de personen bedoeld in artikel 3, 4°, van de wet, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een kaart voor ambulante activiteiten die hen machtigt om de activiteit uit te oefenen voor de vennootschap waarvan degene die instaat voor het dagelijks beheer de standplaats toegewezen kreeg;

- door de personen bedoeld in artikel 3, 5°, van de wet, op voorwaarde dat ze in het bezit zijn van een kaart voor ambulante activiteiten die hen machtigt om te handelen voor rekening van de natuurlijke persoon of de vennootschap waarvan degene die met het dagelijks beheer is belast de standplaats toegewezen kreeg;

- door de standwerkers aan wie het tijdelijk gebruiksrecht van de standplaats werd onderverhuurd, overeenkomstig de bepalingen van artikel 42*bis*.

[…]

Art. 42*bis*. Standwerkers, zoals gedefinieerd in artikel 37, § 4, die een abonnement op een standplaats hebben verkregen, kunnen hun gebruiksrecht onderverhuren aan een andere standwerker, hetzij rechtstreeks, hetzij onrechtstreeks via een vereniging zonder winstoogmerk, die haar statuten heeft overgemaakt aan het Ministerie van Middenstand en Landbouw en die aan de volgende voorwaarden voldoet:

a) de vereniging telt uitsluitend standwerkers zoals gedefinieerd in artikel 37,

§ 4;

b) het lidmaatschap van de vereniging staat open voor alle standwerkers die erom verzoeken;

c) in de vereniging wordt het gebruiksrecht van de standplaatsen toegekend via loting;

d) de vereniging maakt na deze loting aan de gemeenten waar haar leden een abonnement op een standplaats hebben, de lijst over van de standwerkers die tijdelijk het gebruiksrecht hebben verkregen.

Een standwerker kan per openbare markt slechts 1 abonnement aanvragen. Hij moet minimum 2 maal per trimester persoonlijk de standplaats waarvoor hij een abonnement bezit, gebruiken.

De standwerker die een standplaats rechtstreeks aan een andere standwerker heeft onderverhuurd, moet aan de bevoegde gemeente de lijst van de andere standwerkers aan wie hij de standplaats heeft onderverhuurd, meedelen.

De prijs van de onderverhuring mag niet hoger zijn dan het proportioneel aandeel van de abonnementsprijs."

In de aanhef van het koninklijk besluit van 29 april 1996 werd onder meer overwogen "dat aan de standwerkers een plaats op de openbare markt moet kunnen toegewezen worden".

12. Het in punt 3.1 aangehaalde koninklijk besluit van 24 september 2006 dat in de plaats kwam van het koninklijk besluit van 3 april 1995 en het opheft, hield op het vlak van de organisatie van de toewijzing van openbare marktplaatsen, drie beperkte wijzigingen in. In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 24 september 2006 kan daarover bij de in punt 3.1 geciteerde artikelen 23 en 24 (standplaatsen toegekend van dag tot dag mag niet lager zijn dan 5% van het totale aantal standplaatsen van de markt en bij de standplaatsen die per abonnement worden toegewezen, wordt voorrang gegeven aan de standwerkers tot 5%) het volgende worden gelezen:

"Deze artikelen vaardigen de algemene regels inzake de organisatie van de markt uit. Zij blijven gelijk aan deze van het koninklijk besluit van 3 april 1995.
Drie geringe wijzigingen dienen niettemin aangestipt te worden. De eerste twee betreffen de omschrijving van standwerker. De ene houdt rekening met de verruiming van de wet en laat de demonstratie van diensten toe. De andere beantwoordt aan de vraag van bepaalde gemeenten en laat de demonstratie van meerdere producten of diensten, tijdens een prestatie op een markt, toe.

De derde heeft betrekking op de berekening van de percentages van toe te wijzen losse standplaatsen en toe te wijzen standplaatsen voor standwerkers. Deze wordt verfijnd. Indien het quotiënt een decimaal getal is, wordt dit opgetrokken tot het volgende geheel getal. Deze regel maakt het mogelijk om elke betwisting te vermijden."

Over het in punt 3.1 geciteerde artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 was in het verslag aan de Koning te lezen:

> "Dit artikel regelt de mogelijkheid van onderverhuring toegestaan aan standwerkers. Deze mogelijkheid is eigen aan hen. Zij is onafscheidelijk verbonden aan de specifieke aard van hun activiteit. De standwerkers zijn, feitelijk, geroepen om tijdens een welbepaalde periode de kwaliteit van een product of een beperkt aantal producten aan te bieden en aan te prijzen. Zij kunnen zich derhalve niet beperken tot enkele markten met het gevaar hierdoor klanten te verliezen. Voor hen is het nodig om dagelijks van markt te veranderen.
>
> Om redenen toegelicht in de commentaar bij artikel 35, moet de onderverhuring een uitzondering blijven. Zij mag dus niet uitgebreid worden naar andere categorieën behalve indien ze door een dringende noodzaak gerechtvaardigd wordt. Nog altijd om de redenen hierboven toegelicht, mag zij niet het voorwerp uitmaken van een handel. Haar prijs moet derhalve in verhouding zijn met de duur van de inname van de standplaats door de onderverhuurder.
>
> De nieuwe bepalingen hebben enkele vereenvoudigingen aan het systeem aangebracht. Deze hebben hoofdzakelijk betrekking op de onderverhuring door tussenkomst van een vereniging. Zij zijn daarbij in overeenstemming met de logica. Men kan inderdaad moeilijk de discriminatie ten opzichte van deze verenigingen begrijpen wanneer de onderverhuring tussen standwerkers aan geen enkele andere regel dan de evenredigheid van de prijs onderworpen is. Dus, behalve deze regel en de verplichting van de verenigingen om open te staan voor iedere standwerker, zijn al de andere afgeschaft. Deze laatste voorwaarde beoogt de monopolisering van standplaatsen door een vereniging te voorkomen."

13. Het bestreden besluit waarvan de voor het voorliggende vernietigingsberoep relevante bepalingen zijn aangehaald in punt 3.9, verleent (onder meer) uitvoering aan artikel 10, § 1, van de wet van 25 juni 1993, zoals vervangen (naar aanleiding van de zesde staatshervorming) bij het Vlaams decreet van 24 februari 2017 'tot wijziging van artikel 8 en 10 van de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten'. Dat wijzigingsdecreet beoogt eensdeels een verruiming van de gemeentelijke autonomie omwille van de specificiteit van het lokale marktgebeuren dat eigen is aan elke gemeente en elke stad en, anderdeels, een administratieve vereenvoudiging voor de lokale besturen. Zo wordt de adviesbevoegdheid van de minister voor lokale gemeentereglementen geschrapt.

Het bestreden besluit dat aan het genoemde decreet uitvoering verleent, strekt er concreet toe om aan de gemeenten van het Vlaamse Gewest de bevoegdheid te verlenen inzake ambulante activiteiten bepaalde maatregelen te

nemen wanneer de Vlaamse regering op dat vlak haar bevoegdheid niet wenst uit te oefenen. Artikel 10, § 1, van de wet van 25 juni 1993 bepaalt immers sedert de wijziging ervan bij het decreet van 24 februari 2017 wat het Vlaamse Gewest betreft, dat de Vlaamse regering de voorwaarden “kan” bepalen voor de toekenning en inname van de standplaatsen op de openbare markten en kermissen en op het openbaar domein, alsook de betalingswijze ervoor. De Vlaamse regering “kan” tevens de voorwaarden bepalen waaraan de stopzetting, de overdracht, de onderverhuring of de opschorting van bezetting van de standplaats onderworpen zijn.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het genoemde decreet van 24 februari 2017 – en waarin ook wordt verwezen naar het uit te vaardigen besluit van de Vlaamse regering (dat het bestreden besluit is geworden) –, blijkt dat de doelstelling van de regelgever bij “het ontwerp van decreet en besluit van de Vlaamse regering is de wetgeving op de ambulante activiteiten te actualiseren en af te stemmen op de gewijzigde en steeds evoluerende socio-economische realiteit en de noden van een modern beheer van handelsactiviteiten”. De inzet voor de wijzigingen zijn, aldus de memorie van toelichting, “administratieve vereenvoudiging en verhoogde autonomie aan de steden en gemeenten”. De decreetgever oordeelt dat markten een belangrijke rol spelen in de economische dynamiek van steden en gemeenten en, naast hun economische rol, ook een sociale meerwaarde meebrengen: “[h]et hele marktgebeuren is onderhevig aan een stijgende creativiteit, nieuwe initiatieven, wijzigende noden van de klanten, socio-economische verschuivingen en nieuwe markttendensen. Geen markt of stad is dezelfde. Ambulante handel is een zeer plaatsgebonden aangelegenheid die maatwerk behoeft”. Specifiek wat de wijziging van artikel 10, § 1, van de wet van 25 juni 1993 betreft, kan in die memorie van toelichting nog worden gelezen dat “de huidige wetgeving een aantal uitvoerende maatregelen voor[behoudt] aan de bevoegdheid van de Koning, zijnde de toekenning en inname van staanplaatsen op de openbare markten en kermissen en het openbaar domein, de betalingswijze alsook de voorwaarden inzake stopzetting, onderverhuring of opschorting van de bezetting van de standplaats.

Hierdoor ontbreekt het de gemeente aan de nodige autonomie om snel en efficiënt antwoord te kunnen bieden op de gewijzigde situatie en noden". De decreetgever oordeelt dat "[a]angezien markt- en kermisactiviteiten een lokale aangelegenheid zijn, […] steden en gemeenten een grotere autonomie [dienen] te krijgen teneinde het beleid beter en sneller te kunnen afstemmen op de lokale noden ter bevordering van het markt- en kermisgebeuren. Aangezien de lokale overheid de meest nabije overheid is en tevens betrokken partner is, is het evident dat de organisatie van het terrein en de activiteiten daar waar mogelijk aan de gemeente wordt toevertrouwd". Om die redenen wenst de decreetgever in artikel 10, § 1, niet langer deze bevoegdheid uitsluitend voor te behouden aan de Vlaamse regering. Wanneer deze haar bevoegdheid in deze niet wenst op te nemen, kan deze bevoegdheid in het kader van de gemeentelijke autonomie worden opgenomen door de gemeenten. In die memorie van toelichting wordt aangekondigd dat het koninklijk besluit van 24 september 2006 waarin "de voorwaarden inzake toekenning en inname van staanplaatsen op de openbare markten en kermissen en het openbaar domein, de betalingswijze alsook van de voorwaarden inzake stopzetting, onderverhuring of opschorting van de bezetting van de standplaats gedetailleerd [zijn] uitgewerkt", wordt aangepast en dat "[v]anuit dezelfde beleidsvisie […] de daarin opgenomen voorwaarden [zullen] worden herleid tot een noodzakelijk minimum om zo meer ruimte te creëren voor de gemeentelijke autoriteiten". (*Parl. St.* Vl. Parl, 2016-2017, nr. 1037/1)

14. De omstandigheid dat de wet van 13 augustus 1986 'betreffende de uitoefening van de ambulante activiteiten' en haar opvolger de wet van 25 juni 1993 geen onderscheid maakten tussen standwerkers en andere ambulante handelaren, is op zichzelf niet doorslaggevend. Het is niet omdat de wetgever in de wet zelf geen onderscheid maakt tussen gewone "stille" marktkramers en standwerkers, dat de bevoegde overheid bij het vergunnen van standplaatsen op haar wekelijkse markt geen onderscheid hoeft te maken tussen die twee categorieën markthandelaars wanneer dat met het oog op een gelijke behandeling van beide categorieën marktkramers is vereist. Het is niet omdat volgens de wet op de terreinen welke zij beoogt te bestrijken, een afzonderlijke behandeling van die

verschillende categorieën van ambulante handelaars niet aangewezen is, dat zulks daarom noodzakelijk inhoudt dat op andere, niet door de wet bestreken terreinen, dat onderscheid niet zou mogen of moeten worden gemaakt. Te dezen, is het de uitdrukkelijke bedoeling van de decreetgever geweest om niet zelf invulling te geven aan het te voeren vergunningenbeleid inzake marktplaatsen doch dit integendeel over te laten aan de gemeentelijke autonomie, waarmee nog niet is gezegd dat die lokale besturen geen rekening zouden moeten houden met van elkaar te onderscheiden categorieën van marktkramers of, nog, met de specifieke situatie en noden van elk van deze categorieën mede in het licht van de (eigen) kenmerken van de (betrokken) lokale openbare markt.

Reeds in het verslag aan de Koning bij artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 werd inzake de standwerkers gewezen op “de specifieke aard van hun activiteit”. Voorts erkent ook de verwerende partij in de in punt 3.8 aangehaalde nota aan de Vlaamse regering de specifieke situatie van standwerkers. In die nota kan worden gelezen dat “[g]elet op de aard van zijn activiteiten, […] de standwerker nood [heeft] aan een hoge mobiliteit tussen verschillende standplaatsen en hij dus geen baa[t] [heeft] bij een abonnement voor een vaste standplaats” en dat zij, zonder zich te moeten aansluiten bij een vereniging, “vlot toegang [dienen] te kunnen krijgen tot verschillende markten”. Tot slot, verwijst de verzoekende partij terecht op de uitgave van het IAO “Ambulante activiteiten in het Vlaamse Gewest. Een leidraad voor lokale besturen” van 2017 waarin kan worden gelezen dat “[s]tandwerkers […] regelmatig een andere locatie [wensen] aan te doen om hun product aan te prijzen of te demonstreren. Ze hebben in feite nood aan een standplaats voor één dag maar wel één die ze tijdig kunnen reserveren om hun activiteiten op een langere termijn te kunnen plannen en verzekeren. Met voorafgaande inschrijvingen voor losse standplaatsen kan de gemeente dit voortaan mogelijk maken”. In de nota wordt eraan toegevoegd dat de nood aan een afzonderlijke regeling voor standwerkers hierdoor vervalt. Verder wordt erin gesteld dat de wetswijziging van 2017 tegelijkertijd een eigentijdser beheer van losse standplaatsen mogelijk heeft gemaakt. Nu kunnen ook losse standplaatsen op voorhand worden toegekend. Op

die manier kunnen gemeenten beter inspelen op de eigenheid van de standwerkers en hun noden. Zij hebben namelijk nood aan een goed gelegen standplaats voor één dag, “die ze lang genoeg op voorhand kunnen reserveren, zodat hun bedrijfszekerheid niet in gedrang komt”. De wetgever is hiermee tegemoet gekomen “aan de vraag van de gemeenten naar een systeem dat beter is aangepast aan de realiteit en dat beter kan afgestemd worden op de eigenheid van de gemeente”.
(https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/ambulante-activiteiten-in-het-vlaamse-gewest-een-leidraad-voor-lokale-besturen-1, p. 9 en 24)

15. Het is in die omstandigheden niet ernstig om nu, zoals de verwerende partij in de memorie van antwoord doet, het tegenovergestelde te beweren als wat de verwerende partij zelf via haar intern verzelfstandigd AIO heeft meegedeeld aan de lokale besturen, en te poneren dat de standwerkers en de gewone (stille) ambulante handelaars geen te onderscheiden categorieën zijn, ondanks de eigen aard van de activiteiten van die standwerkers.

De verschillen tussen de beide categorieën zijn dan ook van die aard dat eraan niet kan worden voorbijgegaan in het kader van het door de betrokken lokale overheid te voeren vergunningenbeleid inzake de toekenning van openbare standplaatsen dat, zoals de verwerende partij zelf heeft aangegeven, rekening houdende met de lokale situatie, erop moet zijn gericht – en derhalve ook moet kunnen garanderen – dat ook standwerkers daadwerkelijk “vlot toegang […] kunnen krijgen tot verschillende markten”, zoals door “de mogelijkheid voor inschrijving op losse standplaatsen verder uit te breiden” en aldus de mogelijkheid te bieden om “op basis van termijnplanning losse standplaatsen vlot vast te leggen”.

16. Te dezen ligt met het bestreden besluit dat de gemeentelijke autonomie herstelt, op zichzelf geen schending van het gelijkheidsbeginsel voor.

De schrapping, wat het Vlaamse Gewest betreft, van de definitie van “standwerker” in het koninklijk besluit van 24 september 2006, leidt niet *ipso facto* tot een gelijkstelling met de gewone marktkramers: de verruiming van de gemeentelijke autonomie en het bestreden besluit vermogen zoals hiervoor is gebleken, er niet toe te leiden dat een situatie ontstaat waarin de activiteit van standwerker onmogelijk wordt gemaakt of onredelijk wordt bemoeilijkt.

Hoewel met het bestreden besluit de wettelijke voorrang voor standwerkers (zgn. 5%-regel) bij het toewijzen van standplaatsen op een openbare markt wordt opgeheven (schrapping van artikel 24 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 door artikel 9 van het bestreden besluit), verhindert dit de lokale overheid niet om, in het licht van de in acht te nemen feitelijke lokale situatie, waar nodig, voor standwerkers in een aparte regeling te voorzien in het door de stad of de gemeente goed te keuren marktreglement teneinde hen een daadwerkelijke (vlotte) toegang te garanderen.

Artikel 27 van het koninklijk besluit van 24 september 2006, zoals gewijzigd bij artikel 11 van het bestreden besluit, biedt de lokale besturen de mogelijkheid losse standplaatsen toe te wijzen, in voorkomend geval per specialisatie, hetzij bij chronologische volgorde van aankomst op de markt, hetzij bij loting wanneer de volgorde van aankomst op de markt tussen twee of meerdere kandidaten niet kan worden uitgemaakt (artikel 27, § 1). Artikel 27, § 1, kan evenwel niet worden los gezien van paragraaf 2, van diezelfde bepaling dat in de mogelijkheid voorziet om met voorafgaande inschrijvingen op de losse standplaatsen te werken, waarop de standwerkers kunnen inschrijven en waartoe de gemeente een openbaar register bijhoudt. De (voorafgaande) aanvragen van losse standplaatsen worden, tenzij het gemeentereglement in een afwijkende regeling voorziet, volgens de chronologische volgorde van hun indiening toegewezen en, in voorkomend geval, op basis van de gevraagde plaats en specialisatie. Als twee of meer aanvragen gelijktijdig ingediend worden, wordt de volgorde van toewijzing bij loting bepaald. Tot slot, kunnen in een

gemeentereglement bijkomende modaliteiten worden vastgelegd in functie van de noden.

Op die wijze biedt het bestreden besluit de lokale besturen de mogelijkheid om, rekening houdende met de lokale situatie, in een marktregeling te voorzien, wat op zich geen schending van het gelijkheidsbeginsel in hoofde van de standwerkers uitmaakt op voorwaarde dat de activiteit voor standwerkers niet onmogelijk wordt gemaakt en dat, zoals uit de voorbereidende werken van het decreet en bestreden besluit blijkt, ook aan standwerkers een vlotte toegang tot de markten wordt gegarandeerd. Het komt dan ook aan de lokale besturen toe om bij hun beleidskeuzes ter zake in het kader van de verruimde autonomie voor de organisatie van de openbare markten die doelstelling na te leven. Een lokaal bestuur kan, zonder afbreuk te doen aan de rechten van de standwerkers, slechts afzien van een systeem van voorafgaande toewijzing in zoverre de gekozen regeling de toegang tot de markt van de standwerkers, rekening houdend met de specifieke aard van hun activiteit, verzekert.

Weliswaar wordt met het bestreden besluit ook het wettelijk recht van een standwerker om een standplaats met abonnement onder te verhuren, opgeheven (schrapping van artikel 36 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 door artikel 19 van het bestreden besluit) doch uit het administratief dossier blijkt dat de doelstelling hiervan is het beëindigen van bepaalde praktijken die andere ambulante handelaars nu net discrimineren. Op die wijze worden standwerkers ook verlost van de abonnementen die voor hen, zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, “absoluut zinloos” zijn, samen met het systeem van onderverhuring, precies door te voorzien in een procedure van voorafgaande toewijzing van losse standplaatsen en/of voorbehouden plaatsen voor standwerkers.

Een schending van het gelijkheidsbeginsel door het bestreden besluit ligt niet voor.

17. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. Een tweede middel is genomen uit “de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”. De verzoekende partij betoogt in het verzoekschrift dat de genoemde beginselen werden geschonden doordat de verwerende partij in de bestreden beslissing elke verwijzing naar de standwerkers en de waarborgen die in de wetgeving voor deze laatsten waren opgenomen, doet verdwijnen, zonder dat er enige motivering wordt gegeven voor deze beslissing. Zij zet uiteen dat een schending van de materiëlemotiveringsplicht voorligt omdat de Vlaamse regering in gebreke blijft te motiveren waarom zij tot haar voor de standwerkers verregaande beslissing kwam. De verzoekende partij weet niet waarom de verwerende partij concreet elke verwijzing naar de standwerkers heeft willen schrappen. Zij stelt dat in de publicaties op de website van de Vlaamse overheid enkel staat aangegeven dat : “[d]e doelstelling van deze wijziging is de wetgeving op de ambulante activiteiten te actualiseren en af te stemmen op de gewijzigde en steeds evoluerende socio-economische realiteit en de noden van een modern beheer van handelsactiviteiten. Aangezien markt- en kermisactiviteiten een lokale aangelegenheid zijn, krijgen steden en gemeenten een grotere autonomie om het beleid beter en sneller te kunnen afstemmen op de lokale noden ter bevordering van het markt- en kermisgebeuren”. Deze motivatie is voor wat de schrapping van de bepalingen inzake standwerkers uit het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreft, “uiteraard onvoldoende”. Het is totaal onduidelijk waarom de Vlaamse regering van oordeel was dat elke verwijzing naar standwerkers uit de bestaande regelgeving diende te verdwijnen, hoewel dit voor de verzoekende partij gigantische gevolgen heeft.

In haar memorie van wederantwoord weerlegt zij het standpunt van de verwerende partij. De verzoekende partij stelt dat niet nuttig kan worden verwezen naar het standpunt van de VVSG, noch naar het verslag van 20 januari 2016 omdat dit eenzijdige standpunten van de VVSG zijn waarmee de verzoekende partij niet instemt. Evenmin kan volgens de verzoekende partij nuttig worden verwezen naar de brochure die door het AIO in maart 2017 is verspreid omdat deze duidelijk niet bestemd is voor de verzoekende partij en deze "hier nooit kennis van had kunnen nemen". Die brochure was enkel gericht aan de lokale overheden wat uit de titel ervan blijkt. De verwijzing van de verwerende partij naar de nota aan de Vlaamse regering waarin wordt verwezen naar de standwerkers en uit amper vier zinnen bestaat, is evenmin afdoende om elke verwijzing naar en het volledige regime van de standwerkers uit de wetgeving te schrappen. Bovendien wordt niet verduidelijkt hoe de uitbreiding van het beheer van losse standplaatsen de noodzaak van de uitzonderingsregeling zou doen vervallen, waarom de definitie van standwerker, en bijgevolg de beroepsgroep, uit de regelgeving diende te verdwijnen. Tot slot, wordt op geen enkele manier gereageerd op de argumenten van de verzoekende partij in haar nota van 20 januari 2016. Haar argumentatie wordt eenvoudig weggeveegd.

In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij haar eerdere argumenten en benadrukt nog dat de motieven in de nota aan de Vlaamse regering niet kunnen volstaan. De intentie om de standwerker autonoom zonder tussenkomst van een vereniging te laten handelen is geen reden om alle bepalingen, laat staan de definitie van standwerker te schrappen. Standwerkers konden ook voorheen autonoom, los van een vereniging, meedingen voor een losse standplaats. Beide systemen, een specifieke regeling voor standwerkers en een systeem van voorafgaande inschrijvingen op losse standplaatsen kunnen perfect naast elkaar bestaan. Zij besluit dat de (niet-afdoende) motivering aantoont dat deze "niet het resultaat is van een zorgvuldig onderzoek".

Beoordeling

19. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

20. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

21. Zoals vastgesteld bij de beoordeling van het eerste middel, strekt het bestreden besluit ertoe aan de gemeenten de bevoegdheid te verlenen om inzake ambulante activiteiten bepaalde maatregelen te nemen wanneer de Vlaamse regering op dat vlak haar bevoegdheid niet wenst uit te oefenen. Aldus begrepen houdt de bestreden regeling een verhoging van de gemeentelijke autonomie in. Dit blijkt niet alleen uit de in punt 3.8 aangehaalde nota aan de Vlaamse regering, doch ook uit de parlementaire voorbereiding bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 24 februari 2017 (zie punt 13) waaruit blijkt dat ambulante handel (daarin de standwerkers begrepen) een zeer plaatsgebonden aangelegenheid is die maatwerk behoeft en dat het koninklijk besluit van 24 september 2006 zal worden aangepast “[v]anuit dezelfde beleidsvisie” om zo meer ruimte te creëren voor de

gemeentelijke autoriteiten. Verder blijkt uit de nota aan de Vlaamse regering dat aan de wijziging van de regelgeving de – door de lokale gemeenten in acht te nemen – doelstelling ten grondslag ligt dat standwerkers vlot toegang moeten krijgen tot de verschillende markten, reden waarom de mogelijkheid wordt gecreëerd om de inschrijving op losse standplaatsen verder uit te breiden met daarmee gepaard gaande een systeem van voorafgaande inschrijvingen. Het zal de betrokken lokale overheid toekomen, rekening houdende met de lokale situatie, hoe een en ander best wordt gerealiseerd.

22. De verzoekende partij kan dan ook niet beweren dat zij niet weet "waarom de verwerende partij concreet elke verwijzing naar de standwerkers heeft willen schrappen" en dat het voor haar "totaal onduidelijk [is] waarom de Vlaamse Regering van oordeel was dat elke verwijzing naar de standwerkers uit de bestaande regelgeving diende te verdwijnen". Bovendien blijkt niet, al was het maar omdat de noodzaak tot vlotte toegang van standwerkers tot de verschillende markten uitdrukkelijk wordt benadrukt, dat niet met de bekommernissen van de verzoekende partij rekening zou zijn gehouden. De verzoekende partij toont niet aan dat de motieven te vinden in het administratief dossier, niet deugdelijk zijn, noch dat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden.

23. Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

24. Een derde middel is genomen uit "de schending van het redelijkheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur". De verzoekende partij betoogt in het verzoekschrift dat door de bestreden regeling waarbij elke verwijzing naar de standwerkers verdwijnt, zonder voor deze specifieke categorie van marktkramers ook maar één waarborg te behouden, *de facto* de uitoefening van het beroep onmogelijk wordt gemaakt. Zij verwijst daartoe naar de argumenten die zij "uitvoerig [heeft] uiteengezet in het

eerste middel" en die ze vervolgens samenvat. De verwerende partij heeft daarbij de belangen van alle standwerkers onvoldoende in aanmerking genomen. Het bestreden besluit benadeelt aldus op een kennelijk onredelijke wijze de belangen van de standwerkers.

In haar memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij wat zij eerder heeft uiteengezet. Zij voegt toe dat zij pas midden januari 2016 kennis kreeg van het sectoroverleg waarnaar de verwerende partij in haar memorie van antwoord verwijst en waar zij voorheen niet bij betrokken werd, noch in kennis van werd gesteld. Het is maar door tussenkomst van haar raadsman dat zij nog een uitnodiging voor "een ('voorbereidend') gesprek op 20 januari 2016 ontving". Zij kreeg weliswaar de mogelijkheid om op deze ene vergadering haar opmerkingen en argumenten op tafel te leggen maar kon zich niet van de indruk ontdoen dat deze uitnodiging een louter formele aangelegenheid was en dat de voorgenomen wijzigingen aan de wetgeving inzake ambulante handel in feite al beklonken waren.

Beoordeling

25. Het auditoraat besluit in zijn verslag tot de ongegrondheid van het derde middel op grond van de volgende overwegingen:

> "33. In het derde middel herneemt de verzoekende partij de kritieken opgenomen in het eerste en tweede middel.
> Het volstaat bijgevolg om te verwijzen naar de beoordeling van die middelen om het middel te verwerpen."

De verzoekende partij betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het auditoraatsverslag heeft zij niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimt immers op dat punt nog inhoudelijk te reageren en beperkt er zich toe te stellen dat zij het "niet eens [is] met de beoordeling van het eerste en tweede middel" in het auditoraatsverslag "zodat het standpunt van de Auditeur ook op dit punt niet gevolgd kan worden". Vervolgens

verwijst de verzoekende partij naar wat zij in haar laatste memorie heeft uiteengezet onder het eerste en tweede middel, wat wezenlijk neerkomt op hetzelfde, namelijk dat het derde middel geen elementen bevat die niet reeds zijn vervat in het eerste en het tweede middel die hiervoor ongegrond zijn beoordeeld.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het derde middel ongegrond.

26. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier september tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Geert Debersaques.**