

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.433 van 21 april 2020
in de zaak A. 222.349/X-16.927**

In zake : de STAD HALLE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Eyskens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering en 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 BVBA PROVESTEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 juni 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- de beslissing dd. 27 maart 2017 van het Interministerieel Comité voor
de Distributie, waarbij is beslist wat volgt:

Artikel 1: Het verzoek in hoofddeorde ingediend door Argus B.V.B.A. in
naam van Provestel bvba inzake het bevestigen van het ontbreken van een

beslissing met betrekking tot de aanvraag van de socio-economische vergunning genomen door het college van burgemeester en schepenen van Halle op 22 augustus 2016, wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.

Artikel 2: Het beroep in ondergeschikte orde tot de aflevering van de socio-economische vergunning conform de aanvraag wordt zonder voorwerp verklaard aangezien het college van burgemeester en schepenen geen tijdige beslissing heeft genomen en de aanvrager aldus beschikt over een stilzwijgend verleende vergunning;

Artikel 3: Volgens de beschikkingen van artikel 11 § 5 van de wet van 13 augustus 2004, gewijzigd door de wet van 22 december 2009 en door de wet van 29 maart 2012, houdende diverse bepalingen en wijzigingen van artikel 8 § 3, wordt deze beslissing ter kennis gebracht van de aanvrager, van het college van burgemeester en schepenen van Hal[le], alsook van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie.[...]

- de aan de voormelde beslissing ten grondslag liggende beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie, nl. dat het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Halle over de betrokken aanvraag geen beslissing heeft genomen binnen de wettelijke vervaltermijn en dat aan de aanvrager derhalve een stilzwijgende vergunning is afgeleverd.

- de per hypothese bestaande stilzwijgend goedgekeurde vergunning van de stad Halle, wegens het uitblijven van een uitdrukkelijke beslissing per 8 februari 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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 augustus 2017. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Adjunct-auditeur Katrien Didden heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 maart 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Stefanie François, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Glenn Declercq, die *loco* advocaat Peter Flamey verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Katrien Didden 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. Op 15 november 2016 dient de bvba Argus in naam van de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle een aanvraag in tot het verkrijgen van een handelsvergunning voor het pand gelegen te Halle, Bergensesteenweg 107.

De aanvraag heeft betrekking op de herbestemming van de Opel-garage aan het Bevrijdingsplein tot een handelsgeheel met een totale netto handelsoppervlakte van 1.925 m² met drie handelsunits (een grootschalige kledingzaak, een grootschalige schoenwinkel en een zorgwinkel).

3.2. Aangezien de netto handelsoppervlakte van de handelsvestiging 1.000 m² overschrijdt, wordt de voormelde aanvraag voor advies naar het Nationaal Sociaal Economisch Comité voor de Distributie (hierna: NSECD) verstuurd.

3.3. Op 7 december 2016 brengt het NSECD een ongunstig advies over de aanvraag uit.

3.4. Op 3 februari 2017 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle wat volgt (hierna: het “besluit” van 3 februari 2017):

“Besluit

Artikel 1

De aanvraag socio-economische vergunning door Provestel bvba voor het pand Bergensesteenweg 107 te 1500 Halle, kadastraal gekend als 1ste afd, sectie E, nrs. 87 a4 en 57 e4 voor een handelsgeheel met drie handelsunits met een totale netto-oppervlakte van 1.925 m² ongunstig te adviseren.

Artikel 2

Deze beslissing aangetekend overmaken aan de aanvrager en het NSECD.”

3.5. Met een aangetekend schrijven van 8 februari 2017 betekent het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle de onder randnummer 3.4 vermelde beslissing aan de tussenkomende partij.

3.6. Op 27 februari 2017 dient de tussenkomende partij tegen de onder randnummer 3.4 vermelde beslissing een beroep in bij het Interministerieel Comité voor de Distributie (hierna: het ICD). Dit beroep heeft het volgende voorwerp:

“In hoofdorde: verzoek tot bevestiging van de socio-economische vergunning conform de aanvraag bij afwezigheid van beslissing tot weigering van het College van Burgemeester en Schepenen binnen de wettelijke vervaltermijn.

In ondergeschikte orde: voor zoveel als nodig en onder voorbehoud van alle rechten – verzoek tot aflevering van de socio-economische vergunning conform de aanvraag in beroep op basis van artikel 11 van de Wet van 13/8/2004 betreffende de Vergunning van Handelsvestigingen tegen het ‘ongunstig advies’ van het College van Burgemeester en Schepenen inzake deze aanvraag.”

“1. Met betrekking tot de bevestiging van afwezigheid van beslissing van het college van burgemeester en schepenen:

Gelet op het feit dat de aanvraag betrekking heeft op een handelsvestiging met een netto handelsoppervlakte van meer dan 1.000 m², zodat de betekening van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen moest gebeuren binnen de termijn voorzien in artikel 8 § 2, namelijk 70 dagen na de volledig[e] verklaring van het dossier door de secretaris van het Nationaal Sociaal Economisch Comité voor de Distributie;

Gelet op de datum waarop het dossier volledig werd verklaard, met name op 29 november 2016 waardoor de beslissing van het college van burgemeester en schepenen tot het verlenen dan wel weigeren van de vergunning moest gebeuren ten laatste op 7 februari 2017;

Gelet op het feit dat het collegebesluit werd verzonden op 7 februari 2017;

Gelet op de vaststelling dat in het collegebesluit geen beslissing werd opgenomen tot het verlenen of weigeren van de vergunning, maar enkel een ‘ongunstig advies’ wordt gegeven voor de betreffende aanvraag;

Overwegende dat de aanvrager in het beroepsschrift aanhaalt dat de wet betreffende de vergunning van handelsvestigingen beperkingen inhoudt op het principe van vrijheid van handel en ondernemen én inbreuken op deze wetgeving strafrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden en dat zowel de tekst van de wetgeving als de tekst van de beslissingen op basis van deze wetgeving daardoor strikt geïnterpreteerd moeten worden;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat het college van burgemeester [en schepenen] zich ook niet kan beroepen op een ‘materiële vergissing of schrijffout’ en te beweren dat het haar bedoeling was de vergunning te weigeren aangezien uit het collegebesluit blijkt dat het college van burgemeester en schepenen er zich van bewust is dat zij de aangevraagde socio-economische vergunning diende te verlenen of te weigeren:

- Pagina 1: ‘Het dossier werd volledig verklaard door het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie op 29 november 2016. Dit maakt dat het college van burgemeester en schepenen een beslissing dient te nemen binnen de 70 dagen vanaf die datum (laatst mogelijke zitting 3 februari 2017).’

- Pagina 8: ‘Het is een bepaalde handelsbranche die wordt vergund bij een socio-economische machtiging. Gezien het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheidsinstelling is voor de aflevering van de effectieve machtiging kan deze geen voorbehoud formuleren. Ofwel levert men een vergunning af, ofwel levert men een weigering af’.

...

Opmerking 4: ‘procedure kort toe te lichten: wie beslist in deze en wat zijn de beroepsmogelijkheden.’

‘Het college van burgemeester en schepenen is de beslissende overheid. Deze dient een beslissing te nemen binnen de 70 dagen na het doorsturen van het ontvangstbewijs door het NSECD hetgeen betekent ten laatste op 7 februari 2017 – de beslissing dient dus genomen door het college van burgemeester en schepenen ten laatste op de zitting van 3 februari 2017.’

...

‘Het college van burgemeester en schepenen wordt gevraagd ten laatste op 3 februari 2017 een beslissing ter zake te nemen gezien [de] wettelijk voorziene behandelingstermijn.’

Overwegende dat het Interministerieel Comité voor Distributie de tekst van het collegebesluit daarom strikt moet interpreteren zoals het geschreven staat ‘De aanvraag tot socio-economische vergunning ongunstig te adviseren’ en niet kan interpreteren als ‘De aanvraag tot socio-economische [vergunning] te weigeren’;

Overwegende dat de aanvrager aanhaalt dat het college van burgemeester en schepenen geen eigen evaluatie van de 4 wettelijke criteria opneemt in haar besluit maar enkel een aantal adviezen overneemt. Dit staat volgens de aanvrager bijkomend dat enkel een ‘ongunstig advies’ werd gegeven en geen beslissing tot weigering van de aangevraagde socio-economische vergunning;

Overwegende dat het Interministerieel Comité net als de aanvrager vaststelt dat er in wezen geen beslissing werd genomen door het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot de aanvraag binnen de geldende beslissingstermijn maar dat er enkel een ongunstig advies werd uitgebracht;

Gelet op artikel 8 § 3 (zoals gewijzigd ingevolge artikel 22 van de wet van 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 maart 2012, en in werking getreden op 9 april 2012) bepaalt dat bij ontstentenis van betekening van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen binnen de termijnen voorzien in de paragrafen 1 en 2, de beslissing wordt geacht gunstig te zijn;

Overwegende dat het Interministerieel Comité voor de Distributie op grond van het voorgaande bevestigt dat de aanvrager over een stilzwijgende vergunning beschikt, aangezien de gemeente slechts een advies heeft verleend en geen beslissing heeft genomen, zodat er bijgevolg geen tijdige betekening van een beslissing heeft plaatsgehad;

Overwegende dat conform artikel 9 van de wet de gemeente verplicht is om op eenvoudig verzoek het attest af te leveren houdende de bevestiging van afwezigheid van beslissing binnen de termijnen voorzien in artikel 8;

Overwegende dat de aanvrager het attest houdende de bevestiging van afwezigheid van beslissing kan opvragen bij de gemeente Halle;

Overwegende dat om deze redenen het verzoek dat de aanvrager in ondergeschikte orde formuleerde om in beroep op basis van artikel 11 van de Wet van 18 augustus 2004 formuleerde, de socio-economische vergunning af te leveren conform de aanvraag, zonder voorwerp wordt beschouwd.

Besluit

In zitting van 27 maart 2017 heeft het Interministerieel Comité voor de Distributie, samengesteld uit vier vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering, de volgende beslissing genomen:

Artikel 1 Het verzoek in hoofdorde ingediend door Argus B.V.B.A in naam van Provestel bvba inzake het bevestigen van het ontbreken van een beslissing met betrekking tot de aanvraag van de socio-economische vergunning genomen door het college van burgemeester en schepenen van Halle op 22 augustus 2016, wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.

Artikel 2 Het beroep in ondergeschikte orde tot de aflevering van de

socio-economische vergunning conform de aanvraag wordt zonder voorwerp verklaard aangezien het college van burgemeester en schepenen geen tijdige beslissing heeft genomen en de aanvrager aldus beschikt over een stilzwijgend verleende vergunning;

Artikel 3 Volgens de beschikkingen van artikel 11 § 5 van de wet van 13 augustus 2004, gewijzigd door de wet van 22 december 2009 en door de wet van 29 maart 2012, houdende diverse bepalingen en wijzigingen van artikel 8 § 3, wordt deze beslissing ter kennis gebracht van de aanvrager, van het college van burgemeester en schepenen van Halle, alsook van het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie.”

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Het door de verzoekende partij als tweede aangewezen bestreden besluit, te weten “de aan de voormelde beslissing ten grondslag liggende beslissing van het Interministerieel Comité voor de Distributie, nl. dat het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Halle over de betrokken aanvraag geen beslissing heeft genomen binnen de wettelijke vervalttermijn en dat aan de aanvrager derhalve een stilzwijgende vergunning is afgeleverd”, valt samen met het eerste bestreden besluit en is daarvan niet te onderscheiden. Het eerste en het tweede bestreden besluit betreffen derhalve hetzelfde voorwerp, en worden hierna als “het bestreden besluit van het ICD” aangeduid.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

De aangevoerde exceptie

5. De tussenkommende partij betwist in haar memorie tot tussenkomst het belang van de verzoekende partij bij het beroep. Zij voert aan dat de verzoekende partij het beroep heeft ingesteld in de overtuiging dat er een weigeringsbeslissing van haar college van burgemeester en schepenen zou voorliggen. Nu dit college wel degelijk een stilzwijgende handelsvergunning heeft verleend, kan de verzoekende partij hier voor de Raad van State niet op terugkomen. De verzoekende partij tracht haar eigen nalatig en onzorgvuldig overheidshandelen recht te zetten, ofschoon de Raad van State daartoe niet het bevoegde orgaan is. De tussenkommende partij meent dat de verzoekende partij niet

de nietigverklaring kan vorderen van het besluit van de verwerende partij waarin louter toepassing van artikel 8, § 3, van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de handelsvestigingswet) wordt gemaakt. De verzoekende partij kan zich op geen enkele wijze tegen haar eigen besluit van 3 februari 2017 richten. Indien aangenomen wordt dat de verzoekende partij zich op haar gemeentelijk belang kan beroepen om haar eigen stilzwijgende handelsvergunning te bestrijden, moet vastgesteld worden dat zij niet *in concreto* aannemelijk maakt dat de gemeentelijke belangen met de stilzwijgende handelsvergunning in het gedrang zouden komen. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar vermeende parkeer- en mobiliteitsproblemen maar staat dit door niets. Integendeel wordt dit, specifiek wat het problematisch geachte mobiliteitsaspect betreft, weerlegd in het advies van de mobiliteitsambtenaar van de stad en wordt door de verzoekende partij zelf geconcludeerd dat wat het mobiliteitsaspect betreft, zij van oordeel is dat handel op de voormelde locatie geen negatieve impact zal hebben. Voorts volstaat een loutere verwijzing naar het toentertijd geldende artikel 2 van het gemeentedecreet niet om aan te nemen dat de verzoekende partij een belang bij de vordering zou hebben. Het komt de stad toe om *in concreto* te motiveren waarom haar beleidsopdracht door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing in het gedrang zou komen.

Beoordeling

6.1. Artikel 3 van de handelsvestigingswet maakt het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij bevoegd om over handelsvergunningsaanvragen te beslissen. Dezelfde wet geeft aan de verzoekende partij de bevoegdheid om een stedelijk beleid te voeren, onder meer inzake de inpassing van de handelsvestigingen in de plaatselijke ontwikkelingsprojecten of binnen het kader van het stedelijk patroon, en inzake de inplanting ervan met het oog op duurzame mobiliteit.

De verzoekende partij voert aan dat haar college van burgemeester en schepenen met betrekking tot de kwestieuze handelsvestiging een ongunstige beslissing heeft genomen, en dat het bestreden besluit van het ICD deze

beslissing ten onterechte slechts als een negatief advies kwalificeert. Het voormelde staat voldoende verzoeksters belang. Immers komt zij op ter verdediging van een haar door de wet toegekende bevoegdheid.

6.2. De vraag of de verzoekende partij aan de tussenkomen partij een stilzwijgende handelsvergunning heeft verleend, betreft de grond van de zaak.

6.3. De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van het enig middel

A. Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het eerste middelonderdeel

7.1. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de artikelen 7, § 2, en 8 van de handelsvestigingswet, van de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 ‘tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier’ (hierna: het koninklijk besluit van 22 februari 2005), alsook van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In een *eerste middelonderdeel* voert de verzoekende partij aan dat haar college van burgemeester en schepenen op 3 februari 2017 wel degelijk een beslissing heeft genomen en dat deze beslissing binnen de vervaltermijn aan de aanvrager ter kennis is gebracht. Zij zet uiteen dat aan het procedé van de stilzwijgende vergunningverlening een restrictieve invulling moet worden gegeven en dat artikel 8 van de handelsvestigingswet enkel vereist dat het college van burgemeester en schepenen een beslissing neemt en deze binnen de vervaltermijn betekent, maar verder niet, en zeker niet uitdrukkelijk, voorschrijft

dat deze beslissing enkel de “verlening” of “weigering” van de aanvraag kan of moet zijn, noch dat zulk woordgebruik uitdrukkelijk in de beslissingsakte van het college van burgemeester en schepenen moet worden gehanteerd. De wet bepaalt op dit punt geen enkele specifieke vormvereiste.

Volgens de verzoekende partij is het kennelijk onredelijk om op grond van de loutere vermelding van de woorden “ongunstig te adviseren” de bedoeling aan het college van burgemeester en schepenen toe te schrijven om geen beslissing in de zin van artikel 8, § 2, van de handelsvestigingswet te willen nemen. De verzoekende partij verwijst ook naar een “gelijkluidende libellering van de besluitvorming” die in een besluit van haar college van burgemeester en schepenen van 5 februari 2010 werd gehanteerd. Dit besluit heeft het ICD in haar beslissing van 23 maart 2010 terecht wel als een “beslissing” in de zin van artikel 8, § 2, van de handelsvestigingswet in aanmerking genomen.

7.2. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het standpunt van de verzoekende partij dat de notie “beslissing” in artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet niet noodzakelijk op een beslissing betrekking heeft waarbij de aangevraagde vergunning wordt verleend, respectievelijk geweigerd, niet kan gevolgd worden. De term “beslissing” dient in haar spraakgebruikelijke betekenis begrepen te worden. Een “beslissing” is datgene wat men beslist en heeft een definitief karakter. Een “advies” betreft niet meer dan een “raadgeving” en wordt gekenmerkt door een voorlopig karakter. Een administratieve beslissing, zoals vereist door artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet, heeft daarenboven rechtsgevolgen. Het “besluit” van de verzoekende partij van 3 februari 2017 heeft die niet. De handelsvestigingswet voorziet immers niet in een eensluidende adviesverplichting van de gemeente. De verzoekende partij gaat voorbij aan de sancties die aan het overschrijden van de termijnen zoals voorzien in artikel 8 van de handelsvestigingswet zijn verbonden. De stelling van de verzoekende partij aannemen, zou *de facto* tot gevolg hebben dat het college niet gehouden is om een beslissing betreffende een socio-economische vergunningsaanvraag te nemen. Zulks zou er onvermijdelijk toe leiden dat de vergunningsaanvrager de aangevraagde handelsvestiging niet kan uitbaten. In zoverre de verzoekende partij

aanvoert dat een stilzwijgende vergunningverlening niet rechtszeker of zorgvuldig is, levert ze volgens de verwerende partij in wezen opportunitetskritiek op artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet. Uit de inhoud en de formulering van het “besluit” van 3 februari 2017 blijkt volgens haar duidelijk dat er geen beslissing voorligt: zo wordt het document als een “advies” benoemd en wordt een “voorstel tot standpuntinname” gedaan. De verwerende partij vergelijkt de formulering van het “besluit” van 3 februari 2017 met de formulering van een socio-economische vergunningsbeslissing van de stad Halle van 29 mei 2009, waarin wordt beslist om de vergunning “af te leveren”. Het door de verzoekende partij aangehaalde besluit van 5 februari 2010 van het ICD is volgens de verwerende partij niet relevant. Zij meent dat een beoordeling in het kader van een andere vergunningverlening met het thans bestreden besluit van het ICD geen uitstaans heeft, temeer omdat de aanvrager in het kader van de socio-economische vergunning van 5 februari 2010 niet heeft opgeworpen dat geen tijdige beslissing van het college is tussengekomen. Waar de verzoekende partij stelt dat een gebrek in de motivering van het “besluit” van 3 februari 2017 niet relevant is voor de beoordeling of *in casu* een “beslissing” dan wel een “advies” voorligt, doet de verwerende partij gelden dat die gebrekkige motivering van het “besluit” van 3 februari 2017 slechts een overtoollig motief van de bestreden beslissing uitmaakt. De omstandigheid dat het college geen definitief standpunt met betrekking tot de vier wettelijke criteria heeft ingenomen, bevestigt volgens haar dat het niet tot een definitieve besluitvorming inzake de socio-economische vergunningsaanvraag is overgegaan. De overweging in het bestreden besluit van het ICD met betrekking tot de strafrechtelijke sanctionering van de wetgeving inzake handelsvestigingen, is voorts wel degelijk op haar plaats. Immers worden de personen die een handelsvestiging uitbaten zonder over de noodzakelijke socio-economische vergunning te beschikken, strafrechtelijk gesanctioneerd. Derhalve is het noodzakelijk dat de aanvrager van een dergelijke vergunning met zekerheid kan vaststellen of een overheid al dan niet een vergunning heeft verleend. De notie “beslissing” dient dan ook strikt geïnterpreteerd te worden. Het “besluit” van 3 februari 2017 dat is opgevat als een voorlopig advies kan niet met een beslissing gelijkgesteld worden.

7.3. In haar memorie tot tussenkomst werpt de tussenkomende partij op dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending van de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het koninklijk besluit van 22 februari 2005 en artikel 7, § 2, van de handelsvestigingswet wordt aangevoerd, nu deze artikelen enkel op het advies van het NSECD betrekking hebben.

Ten gronde stelt zij dat het enig middel van de verkeerde premisse uitgaat dat een beslissing in de zin van artikel 8 van de handelsvestigingswet voorligt. Net als de verwerende partij voert zij aan dat naar de spraakgebruikelijke betekenis van de begrippen “advies” en “beslissing” moet teruggegrepen worden. Een advies dient als een “mening” of een “raad” aanzien te worden en heeft een tijdelijk of voorlopig karakter. Een beslissing is definitief en ondubbelzinnig. Een beslissing in het kader van de vergunningverlening vereist een duidelijke en ondubbelzinnige besluitvorming. Bovendien voorziet de handelsvestigingswet niet in een adviesbevoegdheid in hoofde van het college van burgemeester en schepenen, zodat een duidelijke beslissing in hoofde van de vergunningverlenende overheid mocht verwacht worden. Uit het bestreden besluit van het ICD blijkt voorts dat het college uitdrukkelijk heeft gevraagd wat haar taak is, zodat het van de vereiste zorgvuldigheid had getuigd indien zij een expliciete en ondubbelzinnige beslissing had genomen. De tussenkomende partij merkt op dat het niet de eerste keer is dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle zich over een handelsvergunningsaanvraag diende uit te spreken. De overweging van het college om “ongunstig te adviseren” zo interpreteren dat hiermee zou bedoeld zijn “te weigeren”, is volgens haar onmogelijk. De zienswijze van de verzoekende partij volgen, zou betekenen dat elk advies van een college van burgemeester en schepenen als een goedkeurings- of weigeringsbeslissing moet beschouwd worden, met alle juridische gevolgen van dien. Dit kan volgens haar nooit de bedoeling van de wetgever zijn geweest en komt hoe dan ook de rechtszekerheid niet ten goede. Voorts is volgens de verwerende partij niet enkel de woordkeuze van de vergunningverlenende overheid maar ook de opbouw en de motivering van het “besluit” van 3 februari 2017 van belang. Zij betoogt dat een motivering volledig ontbreekt. De verzoekende partij gaat op geen enkele wijze inhoudelijk op de adviezen in, en sluit zich er niet bij aan. In tegenstelling tot wat

de verzoekende partij beweert, dient voorts wel degelijk met het principe van vrijheid van handel en nijverheid rekening gehouden te worden. Het feit dat bovendien een strafrechtelijke sanctie aan het uitbaten van een handelsvestiging zonder de nodige vergunning wordt gekoppeld, heeft tot gevolg dat er geen enkele twijfel omtrent de vergunningsbeslissing mag bestaan. Het begrip “beslissing” dient dan ook strikt geïnterpreteerd te worden. De kritiek die de verzoekende partij op het procedé van stilzwijgende vergunningverlening uit, betreft een kritiek op de keuze van de wetgever.

7.4. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de verwijzing naar de spraakgebruikelijke betekenis van een “advies” en een “beslissing” niet terzake doet. Wat ter discussie staat, is de kwalificatie van het “besluit” van 3 februari 2017 als een “advies” dan wel als een “beslissing”. Zoals reeds aangehaald in het verzoekschrift, legt de handelsvestigingswet geen terminologiegebruik op dat het college van burgemeester en schepenen verplicht moet hanteren. Verder voert zij aan dat de verwerende partij ten onrechte meent dat het college van burgemeester en schepenen zich de uitgebrachte adviezen niet eigen heeft gemaakt. Ten slotte verduidelijkt de verzoekende partij dat zij geen kritiek op artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet als dusdanig uit, maar stelt dat het stelsel van de stilzwijgende vergunningverlening op restrictieve wijze moet toegepast worden.

7.5. De verwerende partij doet in haar laatste memorie nog gelden dat “er geen bewijs voorligt van de kennisgeving die gepaard ging met de aangetekende zending van het advies dd. 3 februari 2017” en dat de handelsvestigingswet niet in een kennisgeving per e-mail voorziet. Zij betoogt dat andere vergunningsdossiers aantonen dat de verzoekende partij bekend is “met de wijze waarop beslissingen moeten worden genomen en het woordgebruik evenals de motiveringsverplichting die een beslissing impliceert”.

7.6. De tussenkomenende partij stelt in haar laatste memorie dat het college van burgemeester en schepenen een uitdrukkelijke, gemotiveerde beslissing moet nemen over de gevraagde vergunning. Uit de notulen van de

bespreking van het dossier op de collegezitting van 3 februari 2017 blijkt volgens haar “zonder de minste twijfel” dat het college slechts een advies heeft verstrekt. Het college van burgemeester en schepenen heeft noch de vergunning verleend, noch de vergunning geweigerd, wat zij volgens haar eigen notulen van 3 februari 2017 diende te doen. Het college mag voor die “veinzing” niet beloond worden. De tussenkomen partij wijst “ten overvloede op de rechtsplicht in hoofde van de overheid tot het uitoefenen van de beslissingsbevoegdheid” en beroept zich “uitdrukkelijk op het wettelijk voordeel van de stilzwijgende vergunning”, dat zij als haar “subjectief recht” ziet. Het gegrond bevinden van het eerste middelonderdeel zou volgens haar “het subjectief recht aantasten en dat valt buiten de rechtsmacht” van de Raad van State.

Beoordeling

8.1. Artikel 8, §§ 2 en 3, van de handelsvestigingswet bepaalt:

“§ 2. Wanneer het ontwerp van handelsvestiging een netto handelsoppervlakte beslaat die groter is dan 1 000 m², betekent het college van burgemeester en schepenen zijn beslissing aan de aanvrager en aan het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie binnen zeventig dagen na de aflevering van het ontvangstbericht of na de afloop van de termijn voor de betekening, bedoeld in artikel 6, § 2.

§ 3. Bij ontstentenis van betekening van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen binnen de termijnen voorzien in de paragrafen 1 en 2, wordt de beslissing geacht gunstig te zijn.”

De parlementaire voorbereiding van de handelsvestigingswet stelt het volgende over de toepassing van artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet:

“Bij gebrek aan een beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen binnen de voorziene termijnen, wordt de beslissing gunstig geacht voor de aanvrager. Deze werkwijze voorkomt dat de aanvrager gestraft zou worden door een eventuele inertie in hoofde van de gemeente.”
(*Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 1035/1, 13)

8.2. Vastgesteld wordt dat het “besluit” van 3 februari 2017 van het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij binnen de in

artikel 8, § 2, van de handelsvestigingswet voorziene termijn met een aangetekende zending aan de tussenkomen de partij werd betekend.

In het bestreden besluit van het ICD wordt evenwel geoordeeld dat het “besluit” van 3 februari 2017 slechts een ongunstig advies betreft en derhalve geen beslissing is in de zin van artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet, zodat de aanvrager met toepassing van dit artikel over een stilzwijgende vergunning beschikt.

8.3. In het “besluit” van 3 februari 2017 wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het college van burgemeester en schepenen de bevoegde overheidsinstelling is voor het verlenen van de “effectieve machtiging”, dat het college “geen voorbehoud [kan] formuleren” en “[ofwel] een vergunning af[levert], ofwel [...] een weigering af[levert]”, dat het college van burgemeester en schepenen “de beslissende overheid [is]” en “een beslissing [dient] te nemen [...] ten laatste op 3 februari 2017”. Dat de stad Halle wist dat zij een “beslissing” diende te nemen, blijkt derhalve overvloedig uit het “besluit” van 3 februari 2017 zelf, hetgeen de tussenkomen de partij in haar laatste memorie ook erkent.

Voorts houdt het “besluit” van 3 februari 2017, anders dan de verwerende partij en de tussenkomen de partij dit zien, een eigen inhoudelijke beoordeling van de aanvraag in, waar het zich aansluit bij (“op basis van”) de vermelde ongunstige adviezen van de NSECD, de “Verenigde Handelaars vzw”, de “ambtenaar lokale economie”, de “Org OMM mobiliteit” en de “org ro”. Dat het “besluit” van 3 februari 2017 volgens de verwerende partij en tussenkomen de partij aldus de motiveringsplicht zou schenden, toont nog niet aan dat geen beslissing in de zin van artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet zou voorliggen.

Ten slotte wordt in artikel 2 van het “besluit” van 3 februari 2017 uitdrukkelijk bepaald dat “[d]eze beslissing” aangetekend aan de aanvrager en het NSECD wordt overgemaakt. De omstandigheid dat het college van burgemeester en schepenen in artikel 1 van het “besluit” van 3 februari 2017 beslist om de aanvraag “ongunstig te adviseren”, doet geen afbreuk aan het bestaan van deze

beslissing, evenmin als het feit dat de stad Halle in een door de verwerende partij aangehaalde handelsvergunningsbeslissing van 29 mei 2009 over het “afleveren” van een vergunning spreekt.

In casu heeft het college van burgemeester en schepenen van de verzoekende partij tijdig een beslissing genomen én betekend. Van inertie blijkt geen sprake.

8.4. Nu het college van burgemeester en schepenen binnen de in artikel 8, § 2, van de handelsvestigingswet gestelde termijn een ongunstige beslissing heeft genomen en aan de tussenkomende partij heeft betekend, vermocht de verwerende partij niet naar recht te oordelen dat geen beslissing is genomen en dat artikel 8, § 3, van de handelsvestigingswet toepassing vindt.

8.5. Het bestreden besluit van het ICD schendt zodoende artikel 8, §§ 2 en 3, van de handelsvestigingswet.

Tevens volgt uit het voorgaande dat het derde voorwerp van het beroep, zijnde een stilzwijgend goedgekeurde vergunning van de stad Halle, niet bestaat.

8.6. Eerst in haar laatste memorie werpt de tussenkomende partij een exceptie van onbevoegdheid van de Raad van State op. Zij wijst daarbij “op de rechtsplicht in hoofde van de overheid tot het uitoefenen van de beslissingsbevoegdheid”, en beroept zich “op het wettelijk voordeel van de stilzwijgende vergunning”, dat zij als haar “subjectief recht” ziet. Het gegrond bevinden van het eerste middelonderdeel leidt volgens de tussenkomende partij tot een schending van dit subjectief recht, wat buiten de rechtsmacht van de Raad van State valt.

De exceptie moet verworpen worden. Het geschil dat de stad Halle tegen de verwerende partij aanspande, betreft louter de wettigheid van de administratieve rechtshandeling die deze laatste stelde. De Raad van State is ter

zake niet zonder rechtsmacht. Dat de uitkomst van dit geschil niet zonder gevolg is voor de situatie van de tussenkommende partij verandert daar niets aan.

8.7. Het eerste onderdeel van het enig middel is in de aangegeven mate ontvankelijk en gegrond.

B. Tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het tweede middelonderdeel

9. De verzoekende partij voert in het *tweede middelonderdeel* van haar enige middel aan dat de stilzwijgende handelsvergunning “manifest onwettig [is] omdat deze wordt gedragen door geen enkel formeel of materieel motief, en op geen enkel zorgvuldig onderzoek van de gevraagde adviezen steunt”.

Beoordeling

10. Het tweede middelonderdeel gaat uit van een onjuiste hypothese en wordt bijgevolg verworpen.

VII. Kosten

Standpunt van de partijen

11.1. De verzoekende partij vraagt om de verwerende partij te veroordelen tot het betalen van de basisrechtsplegingsvergoeding van 700 euro te haren gunste.

11.2. De verwerende partij meent dat zij wegens de “manifest gebrekkige motivering” van het “besluit” van 3 februari 2017 niet tot het betalen van een rechtsplegingsvergoeding kan veroordeeld worden.

Beoordeling

12. Gelet op de uit te spreken vernietiging van het bestreden besluit van het ICD, dient de verzoekende partij als de in het gelijk gestelde partij in de zin van artikel 30/1, § 1, RvS-wet te worden beschouwd. Verweersters betoog onder randnummer 11.2 doet niet anders besluiten. Bijgevolg is er grond om de lastens haar gevraagde basisrechtsplegingsvergoeding aan de verzoekende partij toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 27 maart 2017 van het Interministerieel Comité voor de Distributie waarbij het verzoek in hoofddorde, ingediend door de bvba Argus in naam van de bvba Provestel, inzake het bevestigen van het ontbreken van een beslissing met betrekking tot de aanvraag van de socio-economische vergunning genomen door het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle op 22 augustus 2016 ontvankelijk en gegrond wordt verklaard, en het beroep in ondergeschikte orde tot de afgifte van de socio-economische vergunning conform de aanvraag zonder voorwerp wordt verklaard aangezien het college van burgemeester en schepenen geen tijdige beslissing heeft genomen en de aanvrager aldus beschikt over een stilzwijgend verleende vergunning.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig april tweeduizend twintig, 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