

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.070 van 5 september 2025
in de zaak A. 243.099/X-18.854**

In zake : de BV B.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Eyskens, Junior Geysens en
 Kaat Van Der Schueren
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de GEMEENTE ASSE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sofie Albert
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolvengracht 38, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 september 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse, genomen op 29 juli 2024, waarbij de aanvraag van de verzoekende partij “voor het bekomen van een uitbatingsvergunning voor de inrichting gelegen te Brusselsesteenweg 223 te 1730 Asse, wordt geweigerd”.

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.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.
De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 juni 2025.

Staatsraad David D'Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kaat Van Der Schueren en Sebastiaan De Meue, die *loco* advocaten Thomas Eyskens en Junior Geysens verschijnt, verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Boris Cresens, die *loco* advocaat Sofie Albert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven 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. De verzoekende partij baat langs de Brusselsesteenweg te Asse een handelszaak in rijklare tweedehandsvoertuigen uit.

3.2. Op 14 december 2020 keurt de gemeenteraad van de gemeente Asse een uitbatingsreglement voor bepaalde inrichtingen goed (hierna: het gemeentelijk uitbatingsreglement).

Volgens het gemeentelijk uitbatingsreglement mag niemand zonder voorafgaande uitbatingsvergunning overgaan tot het uitbaten van onder andere in openlucht gelegen opslagplaatsen voor schroot, voertuigen buiten gebruik, autowrakken of rijklare tweedehandsvoertuigen (artikel 2).

Inrichtingen die al uitgebaat worden, beschikken over zes maanden om te voldoen aan de verplichtingen van het reglement. Bij vaststelling van uitbating zonder uitbatingsvergunning kan de politie de inrichting onmiddellijk en ter plaatse sluiten (artikel 24).

3.3. Het gemeentelijk uitbatingsreglement wordt de verzoekende partij ter kennis gebracht met een brief van 12 februari 2021, waarin haar wordt meegedeeld dat zij de uitbatingsvergunning moet aanvragen vóór 30 juni 2021 en dat de politie bij vaststelling van uitbating zonder uitbatingsvergunning de inrichting onmiddellijk en ter plaatse kan sluiten.

3.4. De verzoekende partij dient op 27 september 2021 een aanvraag voor een uitbatingsvergunning in.

Bij besluit van 28 maart 2022 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse wordt de uitbatingsvergunning geweigerd.

3.5. Tegen deze weigeringsbeslissing dient de verzoekende partij een annulatieberoep in bij de Raad van State.

In 's Raads arrest van 28 juni 2024 met nummer 260.313 wordt deze beslissing vernietigd om reden van miskenning van zowel de formele- als de materiële motiveringsplicht.

3.6. Na het tussengekomen arrest neemt de verwerende partij op 29 juli 2024 een nieuwe beslissing, waarbij de uitbatingsvergunning andermaal wordt geweigerd.

Dit is het bestreden besluit, dat onder meer als volgt wordt gemotiveerd:

“Overwegende dat krachtens artikel 11, § 1 van het uitbatingsreglement het college van burgemeester en schepenen de uitbatingsvergunning weigert:

- als de aanvraag onjuiste gegevens bevat;

- als niet voldaan is aan de wettelijke of reglementaire bepalingen en voorwaarden van toepassing op de inrichting;
- als één of meerdere onderzoeken, die voorafgaan aan het verlenen van de uitbatingsvergunning, negatief werden geadviseerd;
- als controle door de ambtenaar van de gemeente en/of de politie werd verhinderd;
- als de openbare orde, de openbare rust en/of de openbare gezondheid gevaar loopt.

Overwegende dat in *casu* de aanvraag dient geweigerd te worden om de volgende redenen:

- Het ongunstig advies vanwege de lokale politie PZ AMOW, die stelt dat er twee milieumisdrijven zijn in hoofde van de aanvrager, waarbij er twee processen-verbaal zijn opgesteld [...] en het feit dat de uitbater [...] tevens gerechtelijk gekend is bij de politiediensten.
- Het proces-verbaal HV.64.LE.011831/2021 [...] bevat het volgende: 'Op 03/11/2021 stelt opsteller ambtshalve vast dat op een perceel (bouwgrond) gelegen naast de woning met huisnr. 215, Brusselsesteenweg te 1730 Asse, er twee geaccidenteerde voertuigen staan gestald (...). De twee voertuigen staan rechtstreeks op een niet verharde ondergrond, meer bepaald in het gras. Dit is niet conform de milieuwetgeving Vlarem II [...]. Op 21/12/2021 begeeft opsteller zich nogmaals ter plaatse en stelt vast dat de twee geaccidenteerde voertuigen nog steeds niet werden verwijderd van het perceel.' Uit de vaststellingen gedaan door de PZ AMOW blijkt dat er een gevaar is voor de openbare veiligheid, orde, de openbare rust en/of de openbare gezondheid. Het feit dat er (nog geen) veroordelingen zijn uitgesproken, doet geen afbreuk aan de vaststellingen gedaan in het proces-verbaal [...].
- Het proces-verbaal HV.64.LE.008434/21 [...] heeft als onderwerp 'De exploitatie van een garage zonder omgevingsvergunning klasse 3 (er werd geen melding gedaan door de nieuwe uitbater op zijn naam, na overname van een bestaande garage sinds 2014) en zonder uitbatingsvergunning (lokale economie)'.

Er is een inbreuk op het Omgevingsvergunningsdecreet.

- De situatie van de in- en uitrit, die een groot gevaar oplevert voor zwakke weggebruikers. Het bestuur zet massaal in op veiligheid van fietsers (zie bv. beleidsspeerpunt 'Koning Fiets'), zodat conflicten op de aansluiting met de N9 absoluut dienen vermeden te worden. De door de administratie opgelegde voorwaarden zijn in die zin onvoldoende.
- Het feit dat er geen overname is gemeld op naam van de huidige uitbater, zodat er op dat vlak niet voldaan is aan een wettelijke bepaling.
- Krachtens artikel 26, § 1 van het uitbatingsreglement beschikken de inrichtingen, die al uitgebaat worden op datum van de inwerkingtreding van dit reglement, over een termijn van zes maanden vanaf de inwerkingtreding van dit reglement om te voldoen aan de verplichtingen van dit reglement. Binnen die termijn van zes maanden dient de uitbater een uitbatingsvergunning aan te vragen. Deze aanvraag geldt als tijdelijke uitbatingsvergunning tot de definitieve vergunning wordt verleend of geweigerd. Het uitbatingsreglement trad in werking op 1 januari 2021, zodat de [verzoekende partij] tot 30 juni 2021 de tijd had om een aanvraag

in te dienen tot het bekomen van een uitbatingsvergunning. Ondanks hieromtrent in kennis te zijn gesteld, heeft de [verzoekende partij] pas op 21 september 2021 een aanvraag ingediend voor het bekomen van een uitbatingsvergunning. De overgangsbepaling van artikel 26 van het uitbatingsreglement is derhalve niet meer van toepassing. Krachtens artikel 4 van het uitbatingsreglement dient, behoudens wat bepaald is in artikel 26, de uitbatingsvergunning aangevraagd en bekomen te worden voorafgaand aan de opening van de inrichting. In *casu* heeft de [verzoekende partij] aldus haar inrichting uitgebaat zonder te beschikken over de vereiste uitbatingsvergunning, zodat er niet voldaan is aan een reglementaire bepaling van toepassing op de inrichting.

Overwegende dat gelet op het voorgaande het college van burgemeester en schepenen besluit dat er in *casu* niet voldaan is aan de wettelijke of reglementaire bepalingen en voorwaarden van toepassing op de inrichting, dat er een negatief advies is en dat de openbare veiligheid, orde, rust en/of gezondheid een concreet gevaar loopt, waarbij het (voorwaardelijk) gunstig advies van de dienst Lokale Economie niet wordt gevolgd, zodat de uitbatingsvergunning geweigerd dient te worden.”

IV. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

5. De verzoekende partij voert aan dat het uitbatingsreglement conform artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden verklaard wegens de strijdigheid ervan met “artikel 9 van de dienstenrichtlijn, de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, de artikelen 119 en 135 van de nieuwe gemeentewet, de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek Economisch Recht, artikel 2 § 2 en 40 van het decreet over het lokaal bestuur, de artikelen 5.2.1 § 6 en 16.1.1 en volgende van het decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM), artikel 6 van het decreet 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, artikel 5.15.0.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (VLAREM II) en van het materiële motiveringsbeginsel en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

In het tweede middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat het uitbatingsreglement een onevenredige beperking op de vrijheid van ondernemen vormt. De wet- of regelgever treedt onredelijk op indien hij de vrijheid

van ondernemen beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig is met het nagestreefde doel.

De rechtspraak van de Raad van State vergt ter zake in essentie dat er feitelijke gegevens voorhanden zijn die wijzen op een verstoring van de openbare orde of een dreiging daartoe, en dat de getroffen maatregelen evenredig zijn in het licht van de ernst van de verstoring die men wenst tegen te gaan.

In casu liggen echter geen concrete gegevens voor die aantonen dat de openbare orde daadwerkelijk verstoord wordt of dreigt verstoord te worden door de exploitatie van de genoemde opslagplaatsen in de gemeente Asse. Uit niets blijkt dat de opslagplaatsen zorgen voor een overmatige vervuiling die de openbare veiligheid, rust of gezondheid in het gedrang brengen.

6. In haar memorie van antwoord doet verwerende partij, met verwijzing naar artikel 40, § 3, en 41, lid 2, 14°, van het decreet Lokaal Bestuur, artikel 119, 119*bis* en 135 van de Nieuwe Gemeentewet, het beginsel van de lokale autonomie en het subsidiariteitsbeginsel, gelden dat zij wel degelijk bevoegd is om een uitbatingsreglement zoals het door de verzoekende partij bekritiseerde aan te nemen.

Het beschermen van de openbare orde en het tegengaan van openbare overlast betreft een legitieme doelstelling waarbij de vrijheid van ondernemen beperkt kan worden.

Het tegengaan van “overlast”, zoals toegevoegd bij wet van 13 mei 1999 ‘tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties’, houdt alle inbreuken van materiële orde in zodat verwerende partij hiervoor politieverordeningen kan opstellen. De “vervuiling” wegens het laten bestaan van opslagplaatsen voor o.a. rijklare tweedehandswagens, zoals *in casu*, betreft wel degelijk een dergelijke vorm van overlast waartegen de gemeente op grond van artikel 135 Nieuwe Gemeentewet kan optreden.

Het doel van het uitbatingsreglement is om de inrichtingen te kunnen controleren en om de verstoring van de openbare orde en overlast tegen te gaan. Het soort hinder dat deze uitbatingen bezorgen betreft niet louter vervuiling, het gaat om een niet exhaustieve opsomming.

De overheid schendt de vrijheid van ondernemen enkel indien zij die vrijheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

Beoordeling

7. Het gemeentelijk uitbatingsreglement van 14 december 2020 strekt ertoe de overlast en hinder tegen te gaan die worden veroorzaakt door, onder meer, opslagplaatsen voor rijklare tweedehandsvoertuigen.

8. Het gemeentelijk uitbatingsreglement zoekt rechtsgrond in de artikelen 119, 119*bis* en 135 van de nieuwe gemeentewet.

Krachtens artikel 135, § 2, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet hebben de gemeenten tot taak “het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen”.

Welke zaken van politie “[m]eer bepaald” aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten worden toevertrouwd, wordt in het tweede lid opgesomd. Het gaat onder meer om “het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”. Het is specifiek in die bepaling, die werd ingevoerd door de wet van 13 mei 1999 ‘tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties’, dat de bestreden beslissing steun zoekt voor haar rechtsgrond.

9. Uit ’s Raads rechtspraak ter zake blijkt dat de wetgever, door de verwijzing naar “alle vormen van openbare overlast” de gemeenten wat meer

armslag heeft willen geven, namelijk door de lat qua verstoring van de openbare orde, die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van “overlast”. Deze toevoeging betreft de vereiste ernst van de inbreuken, niet hun aard. Dat de lat qua ordeverstoring verlaagd is, betekent evenwel niet dat ze nu op de grond ligt, zodat het de gemeenten voortaan toegelaten zou zijn om eender welke gedraging die onbehaaglijk stemt of ongewenst voorkomt als overlast te bestempelen en dan op grond van artikel 135, § 2, te verbieden.

Opdat de uitoefening van de algemene politiebevoegdheid naar recht verantwoord is, moeten voldoende aangetoonde, concrete ordehandhavingsbehoeften voorhanden zijn, waarmee de genomen maatregelen een redelijk verband van evenredigheid vertonen, waarbij de maatregel niet meer pijn mag doen dan noodzakelijk uit een oogpunt van herstel van de openbare orde (zie arrest nr. 217.930 van 14 februari 2012).

Een reglement dat beperkingen oplegt aan de rechten en vrijheden die geenszins in verhouding staan tot het te bereiken doel, kan de proportionaliteitstoets niet doorstaan en is bijgevolg onwettig.

10. Bij de beoordeling van de wettigheid van een politiereglement dat, zoals in casu, de vrijheid van handel en nijverheid beperkt, moet in de eerste plaats worden nagegaan of er concrete gegevens zijn die aantonen dat de openbare orde dreigt te worden verstoord.

11. Waar de verwerende partij voorhoudt dat het uitbatingsreglement tot doel heeft de vervuiling, hinder en openbare overlast in de onmiddellijke omgeving van bepaalde uitbatingen tegen te gaan, beperkt het gemeentelijke uitbatingsreglement zich tot de overwegingen dat de gemeente geconfronteerd wordt “met overlast te wijten aan nachtwinkels (nachtlawaai, sluikestorten, alcoholverkoop aan minderjarigen ...), sishabars (nachtlawaai, foutparkeren, gebruik van lachgas,...) en opslagplaatsen voor schroot, voertuigen buiten gebruik, autowrakken en rijklare tweedehandsvoertuigen (vervuiling ...)”.

Specifiek wat de inrichtingen als die van de verzoekende partij betreft, wordt dus specifiek aan “vervuiling” gedacht. Waaruit die vervuiling precies bestaat, wordt niet nader toegelicht. Het administratief dossier bevat ook geen klachten betreffende de betrokken inrichtingen.

12. In de laatste memorie verwijst de verwerende partij ter zake naar een vraag over “autokerkhoven”, tijdens de gemeenteraad van 17 maart 2014, en naar een gemeentelijk reglement dat op 16 juni 2014 werd goedgekeurd waarbij een belasting werd ingevoerd op opslagplaatsen voor schroot, voertuigen buiten gebruik en rijklare tweedehandsvoertuigen.

Dit toont echter niet aan dat de openbare orde in *concreto* daadwerkelijk wordt verstoord of verstoord dreigt te worden. De verwerende partij doet zodoende niet blijken van een concrete ordehandhavingsbehoefte.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij er niet in slaagt met een minimum aan concrete gegevens aan te tonen dat de bestreden beperking van de vrijheid van handel en nijverheid steun vindt in de beweerde ordehandhavingsbehoeften. Bij gebrek aan concrete ordehandhavingsbehoeften ter vrijwaring van de openbare orde en veiligheid kan artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet niet als rechtsgrond dienen voor het uitbatingsreglement van 14 december 2020.

Het uitbatingsreglement van 14 december 2020 dient aldus met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

Het feit dat de verzoekende partij in het verleden geen annulatieberoep tegen het uitbatingsreglement heeft ingediend, ofschoon zij hiervan al eerder kennis had, doet niet anders besluiten.

14. Niet betwist wordt dat de bestreden beslissing rechtsgrond zoekt in het gemeentelijke uitbatingsreglement van 14 december 2020. Vermits deze

juridische basis buiten toepassing moet worden gelaten, is de bestreden beslissing zonder rechtsgrond en derhalve onwettig.

15. Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse van 29 juli 2024, waarbij de aanvraag van de verzoekende partij voor het bekomen van een uitbatingsvergunning voor de inrichting gelegen te Brusselsesteenweg 223 te 1730 Asse, geweigerd wordt.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf september tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement