RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 265.619 van 30 januari 2026
in de zaak A. 243.052/X-19.085

In zake : de BV D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD NINOVE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Rasschaert
kantoor houdend te 9620 Zottegem
Gentse Steenweg 323
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 september 2024, strekt tot de nietigverklaring van:

- "de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove […] van 18 maart 2024 houdende hertekening van de wekelijkse dinsdagmarkt en het opheffen van de standplaatsen […] (eerste bestreden beslissing)
- de beslissing van de gemeenteraad van de stad Ninove van 27 mei 2024 houdende goedkeuring van een nieuw reglement met betrekking tot ambulante activiteiten op de openbare markt en op het openbaar domein in Ninove, met ingesloten het 'Reglement m.b.t. ambulante activiteiten op de openbare markt en op het openbaar domein in Ninove' (tweede bestreden beslissing)
- de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove van 10 juni 2024 houdende toewijzing van de standplaatsen op de vernieuwde markt vanaf 24 september 2024, in het bijzonder de daarin vervatte beslissing om aan verzoekende partij een [standplaats] aan het einde van de markt toe te kennen en niet zijn vroegere standplaats in de

Centrumlaan, alsmede de daarin vervatte beslissing om aan een concurrent van verzoekende partij de vroegere standplaats van verzoekende partij toe te kennen […] (derde bestreden beslissing)".

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 12 december 2025.

Staatsraad David D'Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Björn Cools, die *loco* advocaat Wim Rasschaert verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij baat sedert 2018 een kraam met vleeswaren uit op de wekelijkse dinsdagmarkt te Ninove.

Deze markt strekt zich uit over de Centrumlaan, de Kaardeloodstraat, de Markstraat en de Graanmarkt.

Tot vóór de bestreden beslissingen bevond de standplaats van de verzoekende partij zich in de Centrumlaan.

3.2. Op 18 maart 2024 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove om de wekelijkse dinsdagmarkt te hertekenen en alle standplaatsen op te zeggen:

> "Gelet op het marktplan wekelijkse dinsdagmarkt;
> Gelet op het overzicht afwezigheden abonnementhouders wekelijkse dinsdagmarkt 2023;
> Overwegende dat in het huidig goedgekeurd reglement m.b.t. ambulante activiteiten op openbare markten en openbaar domein van 21 juni 2018 het volgende is opgenomen:
> - Artikel 1 De gemeente richt op het openbaar domein volgende openbare markt in:
> - Markt: Dinsdagmarkt Ninove;
> - Plaats: Ninove: Graanmarkt, Marktstraat, Centrumlaan en Kaardeloodstraat;
> - Dag: Dinsdag;
> - Uur: 8 tot 12 uur (opkuis start om 13u);
>
> De gemeenteraad vertrouwt aan het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheid toe om de markten in te delen en wijzigingen op te nemen. Het college van burgemeester en schepenen zal voor elke standplaats de ligging, de grootte en het gebruik bepalen;
> - Artikel 10 Vooropzeg vanuit de gemeente: Wanneer de markt of een deel van de standplaatsen definitief worden opgeheven, geldt een termijn van vooropzeg aan de houders van een standplaats per abonnement van ten minste 6 maanden. In gevallen van absolute noodzakelijkheid kan hier van afgeweken worden. De minimumtermijn kan dan ingekort worden. Deze personen krijgen voorrang bij het toekennen van een vacante standplaats per abonnement;
>
> Overwegende dat de wet betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten is gewijzigd waardoor ook het lokaal reglement m.b.t. ambulante activiteiten op openbare markten en openbaar domein van 21 juni 2018 zal gewijzigd moeten worden;
> Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen op 11 maart 2023 het voorstel van hertekening van de wekelijkse dinsdagmarkt besprak;
> […]
> Gelet op het huidig voorstel van plan wekelijkse dinsdagmarkt, overzicht argumentatie per abonnementhouder waarom wel/niet verplaatsen;

Gelet op het voorstel van brief in bijlage houdende opheffing standplaats n.a.v. hertekening wekelijkse dinsdagmarkt;
Overwegende dat de dienst lokale economie het volgende advies verleent:
een hertekening van de wekelijkse dinsdagmarkt is opportuun rekening houdende met volgende elementen om deze opnieuw aantrekkelijker te maken:

- Grote afwezigheid van abonnementhouders op de Graanmarkt bij slecht weer/minder drukke maanden wat afbreuk doet aan dat gedeelte van de markt en heel demotiverend is voor abonnementhouders op de Graanmarkt die wel veelvuldig aanwezig zijn;
- Verschillende punten aangehaald door de brandweer (zie verslag dd. 28 november 2017) werden reeds aangepast, echter zouden we via de hertekening nog openstaande punten willen oplossen;
- Na verloop van jaren wordt het aantal abonnementhouders van onze wekelijkse dinsdagmarkt kleiner aangezien er marktkramers op pensioen gaan en niet meer vervangen worden of bepaalde marktkramers er voor kiezen een andere weg in te slaan. Hierdoor hebben we verschillende lege standplaatsen over de volledige markt en is ook de Graanmarkt grotendeels leeg;

Voorstel aan het college van burgemeester en schepenen om goedkeuring te verlenen aan het hertekenen van de wekelijkse dinsdagmarkt volgens voorstel van aanpak en het versturen van de brief in bijlage houdende opheffing standplaats n.a.v. de hertekening van de wekelijkse dinsdagmarkt;
Besluit met éénparigheid van stemmen
Artikel 1
Het college van burgemeester en schepenen verleent goedkeuring aan het hertekenen van het plan van de wekelijkse dinsdagmarkt om deze opnieuw aantrekkelijker te maken en dit via volgende aanpak:

Rond 22 maart 2024	Verzenden brief houdende opheffing standplaats n.a.v. hertekening wekelijkse dinsdagmarkt (opzeg 6 maanden)
Eind maart - april	Finaliseren voorstel plan en toewijzen standplaatsen o.b.v. volgende principes: - Aanpak resterende problemen brandweer • Centrumlaan: • Geen standplaats meer voor standbeeld ’t Wortelmanneken • Smalle stuk t.h.v. winkel Jill & Jack verbreden door slechts eén zijde standplaatsen met luifel • T.h.v. KBC in middenstuk geen standplaatsen meer voor creatie betere toegang naar plein voor Ninia Shoppingcenter • Marktstraat: t.h.v. boom standplaats zonder luifel

	• Kaardeloodstraat: slechts één zijde standplaatsen met luifel • Graanmarkt: op het plein geen standplaatsen meer zodat de huizen terug bereikbaar zijn - Standplaatsen die gebruik maken van gas behouden hun standplaatsen met uitzondering van standplaats met gas op Graanmarkt die opschuift naar de Langemuntstraat zodat deze aan de uitweg van de markt staat en de brandweer ze indien nodig sneller kan bereiken - Standplaatsen met verse producten worden met de rug naar de zon geplaatst (voedselveiligheid) - Op de Centrumlaan wordt er een 'hart van de markt' gecreëerd van abonnementhouders die veel aanwezig zijn - Meer standplaatsen met andere specialisaties/categorieën dan non-food (textiel) op het plein voor Ninia Shoppingcenter - Overige abonnementhouders in volgorde van aanwezigheid aanvullen op Marktsstraat en Graanmarkt - Plein Graanmarkt wordt gesupprimeerd en kan gebruikt worden als parking voor abonnementhouders en er worden enkel nog op de straat standplaatsen voorzien
Eind april	Afstemming voorstel met adviesinstanties waaronder hulpverleningszone Zuid-Oost, Marktcommissie, ...
Mei – mid juni	Voorleggen actueel reglement ambulante handel conform nieuwe wetgeving en hertekening (GR mei) Besluit toewijzing nieuwe standplaatsen
Mid juni	Brief toewijzingen nieuwe standplaatsen en infomoment voor de marktkramers
24 september 2024	Eerste markt met nieuwe standplaatsen

Artikel 2
Het college van burgemeester en schepenen verleent goedkeuring aan het versturen van de brief als bijlage houdende opheffing standplaats n.a.v. hertekening wekelijkse dinsdagmarkt, die integraal deel uitmaakt van dit besluit.

Artikel 3
Tegen dit besluit kan beroep aangetekend worden binnen 3 maanden na kennisgeving bij de Rechtbank van Eerste Aanleg, Justitieplein 1 in 9200 Dendermonde."

Dit is het eerste bestreden besluit.

3.3. Bij aangetekend schrijven wordt dit besluit verzonden aan de verzoekende partij. In de begeleidende brief wordt haar het volgende meegedeeld:

"Wij willen onze wekelijkse markt in de toekomst nog aantrekkelijker maken. Het college van burgemeester en schepenen heeft daarom in de zitting van 18 maart 2024 beslist om het marktplan te hertekenen en de huidige standplaatsen op te heffen.
Jouw abonnement wordt bijgevolg, conform artikel 10 van het geldende reglement ambulante handel en markten van 21 juni 2018, opgezegd.
Momenteel worden de laatste aanpassingen uitgevoerd aan het voorstel van plan. Ook leggen we een geactualiseerd reglement ambulante handel en markt ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad. Na goedkeuring stellen we jou op de hoogte (voorzien juni 2024) van jouw nieuwe standplaats die je normaal gezien zal kunnen innemen vanaf 24 september 2024.
In bijlage kan je het besluit van het college van burgemeester en schepenen terugvinden.
Tegen dit besluit kan beroep aangetekend worden binnen 3 maanden na kennisgeving bij de rechtbank van eerste aanleg, Justitieplein 1 in 9200 Dendermonde."

3.4. Op 27 mei 2024 keurt de gemeenteraad van de stad Ninove een nieuw reglement 'm.b.t. ambulante activiteiten op de openbare markten en op het openbaar domein te Ninove' (hierna: het marktreglement van 2024) goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

3.5. Op 10 juni 2024 wijst het college van burgemeester en schepenen van de stad Ninove nieuwe marktplaatsen toe op de vernieuwde markt vanaf 24 september 2024. De motivering luidt:

"Juridische gronden
Gelet op de wet betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten van 25 juni 1993 en latere wijzigingen;
Gelet op het decreet lokaal bestuur van 22 december 2017, artikels 56-57;

Gelet op het besluit van de gemeenteraad van 27 mei 2024 houdende goedkeuring reglement ambulante activiteiten openbare markt en openbaar domein Ninove;
Gelet [op het] besluit van het college van burgemeester en schepenen van 18 maart 2024 houdende hertekening wekelijkse dinsdagmarkt en brief opzeg standplaats;
Feiten en context
Gelet op het vernieuwde marktplan wekelijkse dinsdagmarkt dat in voege gaat vanaf 24 september 2024;
Gelet op het overzicht standplaatsen abonnementhouders waarin de argumentatie vermeld staat per abonnementhouder waarom wel/niet verplaatsen;
Overwegende dat alle marktkramers een aangetekende zending hebben ontvangen op 22 maart 2024 met de opzeg van hun standplaats dinsdagmarkt Ninove;
Overwegende dat de nieuwe standplaatsen toegewezen worden op basis van de categorieën die vastgelegd zijn in het goedgekeurd reglement m.b.t. ambulante activiteiten openbare markt en openbaar domein Ninove:
6.1. Volgorde van toekenning van de standplaatsen (KB art 29 en 31)
Bij het vacant komen van een standplaats per abonnement wordt er eerst beroep gedaan op het digitaal wachtregister voor standplaatswijzigingen en/of -uitbreidingen, hierna op het digitaal wachtregister van nieuwe standplaatsen
De aanvragen tot abonnement uit de betreffende wachtregisters worden volgens onderstaande volgorde toegewezen:

1 (Rechts)personen aan wie de stad een vooropzeg heeft gegeven omwille van definitieve opheffing van de markt of een deel van de standplaats(en)
2 Abonnementhouders die een uitbreiding van hun standplaats vragen
3 Abonnementhouders die een standplaatswijziging aangevraagd hebben
4 Externe kandidaten die binnen een productgroep vallen die niet aanwezig is op de markt
(zie lijst in bijlage 1 met reeds aanwezige productgroepen) en die gunstig advies van de Marktcommissie ontvangen voor hun aanvraag
5 Externe kandidaten die binnen een productgroep vallen die reeds aanwezig is op de markt (zie lijst in bijlage 1 met reeds aanwezige productgroepen) en die gunstig advies van de Marktcommissie ontvangen voor hun aanvraag

Overwegende dat de aanpak van de hertekening van de markt als volgt werd vastgelegd:

- Aanpak resterende problemen brandweer:
    - Centrumlaan:
        - Geen standplaats meer voor standbeeld ’t Wortelmanneken
        - Smalle stuk t.h.v. winkel Jill & Jack verbreden door slechts eén zijde standplaatsen met luifel

        - T.h.v. KBC in middenstuk geen standplaatsen meer voor creatie betere toegang naar plein voor Ninia Shoppingcenter
    - Marktstraat: t.h.v. boom standplaats zonder luifel
    - Kaardeloodstraat: slechts één zijde standplaatsen met luifel
    - Graanmarkt: op het plein geen standplaatsen meer zodat de huizen terug bereikbaar zijn
- Standplaatsen die gebruik maken van gas behouden hun standplaatsen met uitzondering van standplaats met gas op Graanmarkt die opschuift naar de Langemuntstraat zodat deze aan de uitweg van de markt staat en de brandweer ze indien nodig sneller kan bereiken
- Standplaatsen met verse producten worden met de rug naar de zon geplaatst(voedselveiligheid)
- Op de Centrumlaan wordt er een 'hart van de markt' gecreëerd van abonnementhouders die veel aanwezig zijn
- Meer standplaatsen met andere specialisaties/categorieën dan non-food (textiel) op het plein voor Ninia Shoppingcenter
- Overige abonnementhouders in volgorde van aanwezigheid aanvullen op Marktsstraat en Graanmarkt

Financiële gevolgen
Er zijn geen financiële gevolgen bij goedkeuring;
Adviezen
Overwegende dat het nieuwe marktplan besproken werd op de vergadering van de veiligheidscel van 3 juni 2024 en opnieuw zal bekeken worden op de vergadering van 4 november 2024;
Voorstel aan het college van burgemeester en schepenen om goedkeuring te verlenen aan de toewijzingen van de nieuwe marktplaatsen van de wekelijkse dinsdagmarkt dat in voege gaat vanaf dinsdag 24 september 2024;
Besluit
met éénparigheid van stemmen
Artikel 1
Het college van burgemeester en schepenen verleent goedkeuring aan [de] toewijzingen van de nieuwe marktplaatsen van de wekelijkse dinsdagsmarkt dat in voege gaat vanaf dinsdag 24 september 2024.
Artikel 2
Tegen dit besluit kan beroep aangetekend worden binnen 3 maanden na kennisgeving bij de Rechtbank van Eerste Aanleg, Justitieplein I in 9200 Dendermonde."

Dit is het derde bestreden besluit.

3.6. Bij aangetekend schrijven van 4 juli 2024 wordt de verzoekende partij van dit besluit en van de aan haar toegewezen marktplaats in kennis gesteld.

3.7. De klachten die de verzoekende partij heeft ingediend bij het Agentschap Binnenlands Bestuur (hierna: het ABB), worden op 14 augustus 2024 afgewezen.

IV. Ontvankelijkheid

Exceptie van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekende partij geen belang heeft, omdat zij niet kan aantonen dat zij als gevolg van de bestreden beslissingen daadwerkelijk een nadeel zou ondervinden.

Beoordeling

5. Het eerste bestreden besluit heft de vaste marktplaats van de verzoekende partij op, het derde bestreden besluit kent een nieuwe standplaats toe en de nieuwe toewijzing steunt op het tweede bestreden besluit.

6. De bestreden besluiten hebben een onmiddellijke impact op de rechtspositie van de verzoekende partij, namelijk haar standplaats op de wekelijkse markt te Ninove. Zij heeft dan ook een belang bij de aanvechting ervan.

De verzoekende partij dient ter zake niet *in concreto* aan te tonen welk nadeel zij ten gevolge van de bestreden besluiten zou kunnen ondergaan.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel (gericht tegen het eerste bestreden besluit)

Standpunt van de partijen

8.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 32 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 'betreffende de uitoefening en de organisatie van de ambulante activiteiten', van de artikelen 6, 9 en 10, van het reglement 'm.b.t. ambulante activiteiten op de openbare markt en op openbaar domein te Ninove', zoals goedgekeurd door de gemeenteraad op 21 juni 2018 (hierna: het marktreglement van 2018), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' en van het materiëlemotiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

8.2. In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat haar standplaats niet definitief werd opgeheven, maar dat deze werd toegewezen aan een concurrent. Volgens de verzoekende partij kon artikel 10 van het toepasselijke marktreglement dan ook niet aangewend worden om de standplaats op te zeggen.

Ter ondersteuning van dit middelonderdeel verwijst de verzoekende partij naar 's Raads arrest nr. 230.016 van 29 januari 2015.

8.3. In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat er geen deugdelijke motieven voorliggen om tot een herinrichting van de wekelijkse dinsdagmarkt over te gaan. Uit niets blijkt dat de markt zoals deze plaatsvond niet aantrekkelijk was. De herhaalde afwezigheid van standhouders kan bovendien enkel aanleiding geven tot schorsing en opzegging van een individueel abonnement.

9. In haar memorie van antwoord doet de verwerende partij ten aanzien van het eerste onderdeel gelden dat de oude standplaats van de verzoekende partij wel degelijk werd opgeheven. De verwijzing naar het voormelde arrest nr. 230.016 van 29 januari 2015 is niet relevant vermits de stad in die zaak niet was overgegaan tot de opzegging van de standplaats.

Ten aanzien van het tweede middelonderdeel betoogt de verwerende partij dat de motieven om tot een herinrichting over te gaan onder meer blijken uit de verslagen van de brandweer en van de dienst economie.

Beoordeling

Eerste onderdeel

10. Artikel 8 van de wet van 25 juni 1993 'betreffende de uitoefening van ambulante activiteiten en de organisatie van openbare markten' luidt in de toepasselijke versie:

> "§ 1. De organisatie van ambulante en kermisactiviteiten op de openbare markten en kermissen wordt geregeld bij gemeentelijk reglement.
> § 2. Dit reglement bepaalt:
> - […]
> - […]
> - de termijn van de vooropzegging die moet gegeven worden aan de houder van een standplaats die wordt opgeheven. In geval van een definitieve opheffing mag de termijn niet korter zijn dan zes maanden, behalve in geval van absolute noodzakelijkheid en in andere gevallen die de Vlaamse Regering vastlegt.
> […]"

11. Artikel 32 van het koninklijk besluit van 24 september 2006 'betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante luidt in de toepasselijke versie:

> "De duur van de abonnementen wordt vastgelegd in het gemeentelijk reglement. Na verloop ervan worden zij stilzwijgend verlengd.
> […]

De gemeente of de concessionaris kan het abonnement schorsen of intrekken in de gevallen voorzien in het reglement. Deze beslissing wordt aan de houder van het abonnement betekend bij een ter post aangetekend schrijven met ontvangstbewijs of op een duurzame drager tegen ontvangstbewijs.
Met uitzondering van het eerste lid is dit artikel alleen van toepassing als het gemeentelijk reglement niet in een afwijkende regeling voorziet."

12. Het verslag aan de Koning licht ten aanzien van deze bepaling onder meer toe:

"De gemeente of concessiehouder kan eveneens het abonnement beëindigen of opschorten in de gevallen voorzien in het reglement en indien de titularis niet meer voldoet aan de voorwaarden tot toewijzen van een abonnement.
Deze regels vormen uiteraard geen obstakel voor de voorrechten van de gemeente inzake het beheer van haar openbaar domein. Zij kan, inderdaad, om objectieve redenen, de bestemming, in zijn geheel of gedeeltelijk van de ruimte waarop de markt plaatsvindt, veranderen alsook de indeling ervan wijzigen. […]"

13. Artikel 10 van het marktreglement van 2018 luidt:

"Wanneer de markt of een deel van de standplaatsen definitief worden opgeheven, geldt een termijn van vooropzeg aan de houders van een standplaats per abonnement van ten minste 6 maanden.
In gevallen van absolute noodzakelijkheid kan hier van afgeweken worden. De minimumtermijn kan dan ingekort worden.
Deze personen krijgen voorrang bij het toekennen van een vacante standplaats per abonnement (cf. artikel 5.3)."

14. Naar aanleiding van de klachten die bij het ABB werden ingediend, verschaft de verwerende partij onder meer de volgende toelichting:

"Omwille van en met het oog op het (kunnen) hertekenen en herinrichten van de markt met wijziging en opheffing van een aantal standplaatsen (o.a. i.f.v. brandveiligheid en afwezigheden) werd, volgens besproken voorstel van aanpak, dus beslist om aan elke standhouder ook opzeg/opheffing van standplaats te betekenen cfr. art. 10 van het geldende reglement ambulante handel, zie bijlage 1, om dan nadien terug te plaatsen/toe te wijzen in/cfr. het nieuwe 'concept'.
Zodoende werden verschillende plaatsen gesupprimeerd en wordt de markt met ingang van 24 september 2024 'verengd' en beter georganiseerd en dus ook aantrekkelijker gemaakt […]: o.a. op de Centrumlaan en

> Kaardeloodstraat werden plaatsen gesupprimeerd, alsook het plein op de Graanmarkt werd gesupprimeerd; er werd een kern (een 'hart' van de markt) gecreëerd op de Centrumlaan van abonnementhouders die veel aanwezig zijn, er werd ingezet op meer standplaatsen met andere specialiteiten dan non-food op het plein voor het Ninia Shoppingcenter op de Centrumlaan; de overige abonnementhouders werden in volgorde van aanwezigheid aangevuld op de Marktstraat en de Graanmarkt."

15. De verzoekende partij houdt in essentie voor dat de vooropzeg, bedoeld in artikel 10 van het marktreglement van 2018, niet geldig kan gebeuren indien een standplaats die in het kader van een herinrichting wordt opgeheven, in het kader van de nieuwe marktinrichting opnieuw wordt ingevoerd.

16. De Raad van State treedt dit standpunt niet bij. Wil een gemeente tot een algehele herinrichting van de openbare markt kunnen overgaan, moet zij de vrijheid hebben om over alle standplaatsen opnieuw te kunnen beschikken. Dit vergt dat alle standplaatsen worden opgezegd, en dat vervolgens wordt bepaald welke de nieuwe standplaatsen zijn.

Dat het voormelde artikel 10 de situatie betreft dat "standplaatsen definitief worden opgeheven", beoogt tot uitdrukking te brengen dat dan aan de eerdere toewijzing van een standplaats geen enkel recht meer kan worden ontleend. Het betekent niet dat de betrokken standplaats niet opnieuw kan worden ingevoerd.

17. Daarbij komt dat de verwerende partij erop wijst dat, zelfs waar standplaatsen opnieuw worden ingevoerd, deze "ook naar locatie toe volledig hertekend werden", in het bijzonder wat de afmetingen en de modaliteiten betreft, zodat "dus wel degelijk […] de oude standplaats niet meer bestaat".

18. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot 's Raads arrest nr. 230.016 van 29 januari 2015 was de wijziging van de standplaats doorgevoerd zonder enige vooropzeg ten aanzien van de initiële standplaats. Dat arrest is voor het voorliggende beroep dan ook niet relevant.

19. Het eerste onderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

20. De eerste bestreden beslissing maakt uitdrukkelijk melding van de motieven waarom het nodig wordt geacht om de markt te hertekenen om deze opnieuw aantrekkelijker te maken. Zo wordt verwezen naar de grote afwezigheid van abonnementhouders op de Graanmarkt bij slecht weer of tijdens de minder drukke maanden, naar het teruglopend aantal abonnementhouders “aangezien er marktkramers op pensioen gaan en niet meer vervangen worden of bepaalde marktkramers er voor kiezen een andere weg in te slaan”, en naar verschillende “openstaande punten” inzake brandveiligheid die de verwerende partij wil “oplossen”.

21. Het komt de Raad van State niet toe de opportuniteit van die beslissing te beoordelen.

De verzoekende partij overtuigt er alvast niet van dat de vermelde motieven in feite onjuist zijn of in rechte niet pertinent zijn en de bestreden beslissing niet kunnen verantwoorden.

22. Dat de verwerende partij er ook voor had kunnen opteren om, op grond van herhaalde afwezigheid, over te gaan tot schorsing of opzegging van de individuele standhouders, heeft niet tot gevolg dat de bestreden beslissing niet op deugdelijke motieven zou berusten.

23. Het tweede onderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

B. Het derde middel (gericht tegen het tweede bestreden besluit)

Standpunt van de partijen

24. In het auditoraatsverslag wordt het standpunt van de partijen als volgt samengevat:

> "Een derde middel wordt genomen uit de schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en uit een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel zoals ook vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
> In dit derde middel voert verzoekende partij, in een eerste middelonderdeel, aan dat er in het nieuwe reglement onvoldoende duidelijkheid bestaat omtrent de volgorde tot toekenning van de standplaatsen. Het nieuwe marktreglement verduidelijk niet hoe, bij een samenloop in categorie 1, de onderscheiden 'prioriteiten' (advies hulpverleningszone en dienst integrale veiligheid van de stad Ninove, aanwezigheid markt, variatie per straat) zich tot elkaar verhouden. Evenmin verduidelijkt of definieert het nieuwe marktreglement wat moet worden begrepen onder 'abonnementhouders die veel aanwezig zijn'. Waarom wordt de Centrumlaan tot 'het hart van de markt' gekozen? Waarom spelen het advies van de hulpverleningszone en de dienst integrale veiligheid, de aanwezigheid van de abonnementhouder en de variatie van de producten een rol in geval van samenloop van categorie 1, maar niet in het geval van samenloop van de categorieën 2 en 3? Waarom spelen de vernoemde adviezen een rol in geval van samenloop van categorie 1, maar niet in geval van samenloop van de categorieën 4 en 5? Tot slot is het kennelijk onredelijk om op basis van een vaag criterium als 'veel aanwezig zijn' een onderscheid te maken tussen diegenen die zich in de Centrumlaan mogen vestigen en diegenen die een standplaats krijgen buiten de Centrumlaan.
> […] In haar memorie van antwoord doet verwerende partij gelden dat er voldoende duidelijkheid is over de volgorde tot toekenning van de standplaatsen, artikel 6.3 van het nieuw marktreglement is volledig in lijn met de artikelen 29 en 31 van het Koninklijk Besluit van 24 september 2006 betreffende de organisatie van de ambulante activiteiten.
> Het enkel feit dat er geen strikte hiërarchie tussen de opgenomen criteria is vastgesteld betekent niet dat de rechtszekerheid in gevaar is.
> Hoewel het reglement niet kwantitatief specifieert wat 'veel aanwezig' precies betekent, is het evident dat de stad hiermee het belang van aanwezigheid bij toewijzing van plaatsen in het kerngebied wil benadrukken. Wie redelijk nadenkt begrijpt dat het criterium 'veel aanwezig' betrekking heeft op standhouders die in het verleden al veelvuldig hebben deelgenomen aan de markt. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat regelmatige aanwezigheid wordt gewaardeerd. Standhouders

die vaker aanwezig waren - en daardoor bijdragen aan de stabiliteit en aantrekkelijkheid van de markt - krijgen een plek in het 'hart van de markt'. Daarnaast vormt aanwezigheid maar één aspect van het toewijzingsbeleid. De keuze voor de Centrumlaan als 'hart van de markt' is gerechtvaardigd door logische, praktische en strategische redenen. De Centrumlaan biedt als centrale locatie een goed bereikbare, herkenbare plek, waardoor ze ideaal is om bezoekers aan te trekken. De keuze voor een centraal punt als kern van de markt verhoogt de zichtbaarheid van de markt en bevordert een natuurlijke bezoekersstroom, wat zowel standhouders als bezoekers ten goede komt.
Tot slot betoogt verwerende partij dat zelfs als het [reglement] de veiligheidsvereisten vooral benadrukt voor categorie 1, men dient te redeneren dat veiligheid een fundamentele verantwoordelijkheid van de gemeente blijft. Deze zorgplicht bestaat los van de specifieke categorieën en kan breder geïnterpreteerd worden als een basisprincipe dat de gemeente sowieso moet toepassen bij de organisatie van een markt. Zelfs zonder expliciete vermelding in het reglement moet de gemeente maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle aanwezigen – standhouders en bezoekers – in een veilige omgeving verkeren.
[…]
[…] In haar memorie van wederantwoord volhardt verzoekende partij."

Beoordeling

25. In dit middel richt de verzoekende partij zich specifiek tegen de bepaling van het marktreglement van 2024 waarin wordt bepaald volgens welke volgorde wordt overgegaan tot toekenning van de standplaatsen:

"6.3. Volgorde van toekenning van de standplaatsen (KB art 29 en 31)
Bij het vacant komen van een standplaats per abonnement wordt er eerst beroep gedaan op het digitaal wachtregister voor standplaatswijzigingen en/of -uitbreidingen, hierna op het digitaal wachtregister van nieuwe standplaatsen.
De aanvragen tot abonnement uit de betreffende wachtregisters worden volgens onderstaande volgorde toegewezen:
1 (Rechts)personen aan wie de stad een vooropzeg heeft gegeven omwille van definitieve opheffing van de markt of een deel van de standplaats(en)
2 Abonnementhouders die een uitbreiding van hun standplaats vragen
3 Abonnementhouders die een standplaatswijziging aangevraagd hebben
4 Externe kandidaten die binnen een productgroep vallen die niet aanwezig is op de markt (zie lijst in bijlage 1 met reeds aanwezige productgroepen) en die gunstig advies van de Marktcommissie ontvangen voor hun aanvraag
5 Externe kandidaten die binnen een productgroep vallen die reeds aanwezig is op de markt (zie lijst in bijlage 1 met reeds aanwezige productgroepen) en die gunstig advies van de Marktcommissie ontvangen voor hun aanvraag

Wanneer twee of meerdere aanvragen behorend tot dezelfde categorie tezelfdertijd ingediend worden, worden volgende prioriteiten gehanteerd:
A Voor categorie 1: Hier wordt rekening gehouden met volgende:

- Advies hulpverleningszone Zuid-Oost en dienst integrale veiligheid van de stad Ninove
- Op de Centrumlaan wordt er een 'hart van de markt' gecreëerd van abonnementhouders die veel aanwezig zijn, overige abonnementhouders worden in volgorde van aanwezigheid aangevuld op Marktstraat en Graanmarkt
- Variatie van producten per straat

B Voor categorie 2 en 3: Voorrang wordt gegeven aan de abonnementhouder die de hoogst anciënniteit op de wekelijkse Dinsdagmarkt in Ninove heeft; wanneer deze anciënniteit niet kan vergeleken worden, wordt de voorrang bepaald bij loting tijdens de Marktcommissie
C Voor categorie 4 en 5: Hier wordt de voorrang bepaald bij loting tijdens de Marktcommissie"

26. Uit deze bepaling blijkt dat, voor de ruime categorie van standhouders die vooropzeg hebben gekregen om reden van de definitieve opheffing van (een deel van) de markt, de mate van eerdere aanwezigheid een bepalend gegeven is om toegelaten te worden tot "het hart van de markt" op de Centrumlaan.

Daarnaast wordt ook het veiligheidsadvies en de "variatie van producten per straat" in aanmerking gekomen.

27. In haar laatste memorie verantwoordt de verwerende partij de criteria voor de volgorde voor de toekenning van standplaatsen als volgt:

"De keuze om binnen categorie 1 verschillende relevante beoordelingscriteria te hanteren zonder deze in een strikte hiërarchie te plaatsen doet geenszins afbreuk aan de rechtszekerheid.
Het reglement weerspiegelt, integendeel, een evenwichtige beleidsvrijheid, waarbij diverse belangen worden afgewogen: veiligheid, continuïteit van aanwezigheid en productdiversiteit.
Het is inherent aan lokale besluitvorming dat het lokaal bestuur binnen de grenzen van de regelgeving ruimte behoudt om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen, afhankelijk van de concrete omstandigheden. Die discretionaire ruimte wordt hier transparant ingevuld door het opsommen van drie beoordelingscriteria.
De suggestie dat de stad daardoor willekeurig te werk zou kunnen gaan is ongegrond. In de praktijk wordt een consistent kader gehanteerd, waarbij

> veiligheid primeert wanneer risico's zich voordoen, aanwezigheid van marktkramers relevant is voor de levendigheid van het kerngebied en productdiversiteit een rol speelt in de ruimtelijke spreiding en trouwens de attractiviteit van de markt sterk verhoogt.
> De beoordelingscriteria binnen categorie 1 (veiligheid, aanwezigheid en diversiteit) werden trouwens bij de toewijzing van elke standplaats toegepast.
> Die aanpak is aldus coherent, voorspelbaar en berust op een objectief beleid. De gesuggereerde willekeur in hoofde van de stad wordt geenszins aangetoond."

28. De Raad van State treedt dit standpunt bij.

29. Ten aanzien van het bezwaar dat het criterium 'veel aanwezig' vaag en rechtsonzeker zou zijn, kan met de verwerende partij worden aangenomen dat daarmee wordt verwezen "naar de regelmatige en veelvuldige aanwezigheid van de marktkramers":

> "Hoewel het geen absoluut cijfer of vaste drempel vastlegt, is het wel perfect meetbaar op basis van objectieve gegevens, zoals aanwezigheidslijsten. […] Het is derhalve wel degelijk mogelijk om dat criterium op een objectieve wijze toe te passen".

Het criterium streeft ook een volgende legitieme beleidsdoelstelling na:

> "het bevorderen van continuïteit, aantrekkelijkheid en betrouwbaarheid van de markt. Het belonen van frequente aanwezigheid draagt bij aan een stabiel en kwalitatief marktaanbod, in het belang van zowel de handelaars als de consumenten."

30. Dat het criterium van veiligheid enkel expliciet wordt vermeld bij samenloop binnen categorie 1, wordt door de verwerende partij in haar laatste memorie als volgt verantwoord:

> "De markt kent een verhoogde bezoekersdichtheid en vraagt daarom bijzondere aandacht op het vlak van veiligheid. De uitdrukkelijke vermelding van de adviezen van de hulpverleningszone en de dienst integrale veiligheid is dan ook gerechtvaardigd bij categorie 1 gezien dit toewijzing betreft van een groot deel van/alle standplaatsen van de markt ('marktplan'). Dat betekent echter niet dat veiligheid niet als onderliggend

criterium gehanteerd wordt bij de gehele marktorganisatie, ook buiten de Centrumlaan.
Categorie 2, 3, 4 en 5 gaat echter over één specifieke (bestaande) standplaats binnen het (al op veiligheid gecheckte) marktplan.
Het gegeven dat veiligheid louter uitdrukkelijk is opgenomen bij categorie 1 betekent geenszins dat het elders irrelevant is. De vermelding binnen die categorie weerspiegelt in essentie een verhoogde zorgplicht, niet een exclusieve toepassing binnen categorie 1."

31. De specifieke keuze voor de Centrumlaan als "hart van de markt" wordt – zoals toegelicht door de verwerende partij in de memorie van antwoord – verantwoord door "logische, praktische en strategische redenen":

> "De keuze is gericht op het creëren van een levendig en centraal punt dat tegemoetkomt aan de functionele en stedelijke behoeften van de markt. De Centrumlaan biedt als centrale locatie een goed bereikbare, herkenbare plek, waardoor ze ideaal is om bezoekers aan te trekken. De keuze voor een centraal punt als kern van de markt verhoogt de zichtbaarheid van de markt en bevordert een natuurlijke bezoekersstroom, wat zowel standhouders als bezoekers ten goede komt."

32. In het licht van de verstrekte toelichting en verantwoording doet de verzoekende partij er niet van blijken dat de bestreden beslissing de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan of anderszins door een onwettigheid is aangetast.

33. Het derde middel is ongegrond.

34. Er is reden tot een aanvullend onderzoek door het auditoraat.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek belast.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig januari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Jan Clement**