

GRONDWETTELIJK HOF

[2018/202382]

Uittreksel uit arrest nr. 51/2018 van 26 april 2018

Rolnummers 6603 en 6604

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 52 en 59, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, ingesteld door de stad Vilvoorde en door de nv « Alcovil ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, en, overeenkomstig artikel 60bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 januari 2017, heeft de stad Vilvoorde, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Roggen en Mr. J. Poets, advocaten bij de balie van Limburg, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 59, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juli 2016).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 januari 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 31 januari 2017, heeft de nv « Alcovil », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Loix, advocaat bij de balie te Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 52 en 59, 4°, van hetzelfde decreet.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 6603 en 6604 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De verzoekende partijen in de samengevoegde zaken nrs. 6603 en 6604 vorderen de vernietiging van artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid (hierna : het decreet van 15 juli 2016), dat de inwerkingtreding van artikel 52 van datzelfde decreet regelt. De verzoekende partij in die zaak nr. 6604 vordert eveneens de vernietiging van dat artikel 52.

B.1.2. Het decreet van 15 juli 2016 strekt tot het regelen van het handelsvestigingsbeleid voor het Vlaamse Gewest. Die regeling vervangt de regeling vervat in de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, die bij artikel 51 van het voormelde decreet wordt opgeheven met ingang van een door de Vlaamse Regering te bepalen datum.

B.1.3. Het decreet van 15 juli 2016 werd aangenomen ingevolge de overheveling, bij artikel 17 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, van de bevoegdheid inzake de vestigingsvoorwaarden naar de gewesten. Krachtens het bij de voormelde bepaling ingevoegde artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten sedert 1 juli 2014 bevoegd om « de vestigingsvoorwaarden » te regelen, hetgeen met name het beleid inzake handelsvestigingen en inzake handelsvestigingsvergunningen omvat (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/2, pp. 91-92). De gewesten dienen daarbij rekening te houden met de kennisgevings- en overlegverplichting die is neergelegd in artikel 6, § 5bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals ingevoegd bij artikel 31 van diezelfde bijzondere wet van 6 januari 2014, dat bepaalt :

« Alvorens de toestemming kan worden gegeven voor een handelsvestiging, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6°, met een netto-handelsoppervlakte van meer dan 20 000 m² gelegen op een afstand van minder dan twintig kilometer van een ander gewest of van verschillende andere gewesten, geeft de regering van het gewest op het grondgebied waar de handelsvestiging gelegen is, kennis van het ontwerp van handelsvestiging aan de regering van elk betrokken gewest.

Indien de regering van een betrokken gewest hierom verzoekt, wordt er tussen de betrokken regeringen overleg gepleegd ».

B.2. De bestreden bepalingen, die deel uitmaken van hoofdstuk 9 (« Slotbepalingen ») van het decreet van 15 juli 2016, luiden :

« Art. 52. De vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen voor nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen die verleend werden met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen, wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dezelfde vervaltermijn, wanneer van toepassing op een socio-economische vergunning voor een handelsvestiging waarvoor eveneens een stedenbouwkundige of een milieuvergunning nodig is, wordt geschorst zolang de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning niet definitief werd verleend. In dat geval gaat de termijn bepaald in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen pas in op de dag dat de stedenbouwkundige vergunning en/of de milieuvergunning definitief wordt verleend ».

« Art. 59. Dit decreet treedt in werking op de datum van publicatie in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van :

[...]

4° artikel 52. Dit artikel heeft uitwerking vanaf 1 juli 2014 ».

B.3.1. Het decreet van 15 juli 2016 voorziet in een vergunningsplicht voor welbepaalde kleinhandelsactiviteiten (artikel 11 van het decreet van 15 juli 2016). Die vergunning wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning en wordt verleend overeenkomstig het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (artikel 12 van het decreet van 15 juli 2016). Overeenkomstig artikel 59, 2°, van het decreet van 15 juli 2016 treedt die regeling in werking op 1 januari 2018.

B.3.2. Krachtens artikel 99, § 1, eerste lid, 5°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zoals ingevoegd bij artikel 48 van het decreet van 15 juli 2016, vervalt de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten van rechtswege « als de kleinhandelsactiviteiten niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvangen ». Artikel 101 van het decreet van 25 april 2014 voorziet in een schorsing van die vervaltermijn « zolang een beroep tot vernietiging van de omgevingsvergunning aanhangig is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ».

B.3.3. Het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 voorziet, wat de vervaltermijn voor de handelsvestigingsvergunning betreft, in een overgangsregeling voor de nog geldende vergunningen voor handelsvestigingen die werden verleend met toepassing van de wet van 29 juni 1975 betreffende de handelsvestigingen en de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen.

Artikel 13 van de laatstgenoemde wet van 13 augustus 2004 bepaalt dat de vergunning van rechtswege vervalt wanneer de uitvoering van het project niet wordt aangevat binnen een termijn van vier jaar na de afgifte ervan, die op verzoek van de aanvrager met één jaar kan worden verlengd. Anders dan artikel 101 van het decreet van 25 april 2014 voorziet de voormelde wet niet in een schorsing van de vervaltermijn in welbepaalde situaties.

Krachtens artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 wordt de vervaltermijn waarin is voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 voor de nog geldende vergunningen verleend met toepassing van de federale wetgeving geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning of van andere vergunningen, machtigingen of toelatingen benodigd voor hetzelfde project aanhangig is bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, alsook zolang de stedenbouwkundige vergunning of de milieuvergunning die benodigd is voor het project niet definitief werd verleend.

B.4. Artikel 59 van het decreet van 15 juli 2016 bepaalt de inwerkingtreding van het decreet op de datum van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, zij het met uitzondering van verschillende bepalingen. Aldus is de inwerkingtreding van hoofdstuk 4 (« Omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten ») (artikelen 11 tot 13) en hoofdstuk 6 (« Handhaving van het handelsvestigingsbeleid ») (artikelen 15 tot 27) bepaald op 1 januari 2018 (artikel 59, 2°). De inwerkingtreding van hoofdstuk 7 (« Wijzigingsbepalingen ») (artikelen 28 tot 50) en hoofdstuk 8 (« Opheffingsbepaling ») (artikel 51) is bepaald op een door de Vlaamse Regering per artikel vast te stellen datum (artikel 59, 3°). Het bestreden artikel 52 heeft uitwerking vanaf 1 juli 2014 (artikel 59, 4°).

Ten aanzien van het belang

B.5.1. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepalingen. Hun belang zou slechts onrechtstreeks en hypothetisch zijn.

B.5.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.5.3. De verzoekende partijen in de samengevoegde zaken nrs. 6603 en 6604 zijn verwickeld in gerechtelijke procedures, waarin zij aanvoeren dat een handelsvestigingsvergunning is vervallen overeenkomstig artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004. De verzoekende partijen verwijten de bestreden bepalingen dat zij beogen de bedoelde handelsvestigingsvergunning met terugwerkende kracht te doen herleven. De verzoekende partij in de zaak nr. 6603 voert aan dat de bestreden bepalingen een impact hebben op haar stedenbouwkundig beleid en op haar handelsvestigings- en mobiliteitsbeleid, waarin met het verval van die vergunning rekening was gehouden. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 voert aan dat het herleven van de bedoelde handelsvestigingsvergunning haar eigen kansen hypothekeert om een handelsvestigingsvergunning voor een ander project gelegen in dezelfde stedenbouwkundige zone te verkrijgen.

B.5.4. De verzoekende partijen maken aannemelijk dat zij rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de bestreden bepalingen.

B.6. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Wat het tweede middel in de zaak nr. 6604 betreft

B.7. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 voert in haar tweede middel een schending aan, door de artikelen 52 en 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene beginselen van rechtszekerheid en van niet-retroactiviteit.

Volgens de verzoekende partij zijn de toepassingsvoorwaarden van het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 onduidelijk, hetgeen aanleiding zou geven tot rechtsonzekerheid. Nu dat middel de draagwijdte van de bestreden bepalingen betreft en daarenboven, indien het gegrond zou blijken, niet enkel tot de vernietiging van artikel 52 zou leiden, maar ook tot gevolg zou hebben dat het bestreden artikel 59, 4°, van het decreet van 15 juli 2016, dat de inwerkingtreding ervan regelt, zonder voorwerp zou worden, dient het eerst te worden onderzocht.

B.8.1. Volgens het bestreden artikel 52, eerste lid, van het decreet van 15 juli 2016 wordt de vervaltermijn waarin is voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 voor de nog geldende vergunningen die met toepassing van de federale wetgeving werden verleend, geschorst « zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning aanhangig is bij de Raad van State en zolang een beroep tot vernietiging van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project, aanhangig is bij de Raad van State of de Raad voor Vergunningsbetwistingen ».

In de memorie van toelichting werd die bepaling als volgt verantwoord :

« Deze schorsingsregeling moet de huidige onbillijkheid wegnemen waarbij in sommige gevallen een vergunning betreffende de handelsvestiging niet kan uitgevoerd worden omdat andere noodzakelijke vergunningen niet uitvoerbaar zijn omwille van vernietigingsprocedures, terwijl anderzijds de vervaltermijn, voorzien om de projecthouder aan te zetten tot realisatie van zijn project, blijft doorlopen. Met deze bepaling wordt aldus de huidige regeling afgestemd op de regeling voorzien voor de omgevingsvergunning, in afwachting van de volledige inwerkingtreding van de omgevingsvergunning » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

B.8.2. Volgens de verzoekende partij is het onduidelijk of de voorwaarden voor de schorsing van de vervaltermijn die in het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 worden vermeld, al dan niet cumulatief zijn. Voorts zou de draagwijdte van de bewoordingen « eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project » dermate ruim zijn dat rechtzoekenden niet in redelijke mate zouden kunnen voorzien in welke omstandigheden de termijn al dan niet geschorst is.

B.8.3. In de parlementaire voorbereiding van het bestreden artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 is verduidelijkt dat « de vervaltermijn voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 [...] wordt geschorst zolang een beroep tot vernietiging van de vergunning, of van eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen benodigd voor hetzelfde project, aanhangig is bij de Raad van State » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

Het woord « en » is een nevenschikkend voegwoord dat, afhankelijk van de context, zowel een cumulatieve als een alternatieve betekenis kan hebben.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat de in de bestreden bepaling vermelde schorsingsvoorwaarden alternatief en niet cumulatief zijn. Dit volgt ook uit de *ratio legis* van die bepaling, zoals die tot uiting komt in de in B.8.1 vermelde parlementaire voorbereiding. Het bestreden artikel 52 strekt ertoe te verhinderen dat de vervaltermijn, die zelf is voorgescreven teneinde de vergunninghouder aan te zetten tot het verwezenlijken van het vergunde project, loopt zolang de mogelijkheid om dat project te verwezenlijken precair is omdat de vergunninghouder niet over alle benodigde vergunningen, machtigingen of toelatingen beschikt. Het volstaat dat de handelsvestigingsvergunning of één van de andere benodigde vergunningen, toelatingen of machtigingen bij de Raad van State of bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt bestreden opdat er onzekerheid bestaat over de mogelijkheid om het project te verwezenlijken en de schorsing van de vervaltermijn geboden is.

B.8.4. In het licht van de voormelde *ratio legis* is het gebruik van de woorden « eventuele andere vergunningen, machtigingen of toelatingen, benodigd voor het project » eveneens voldoende duidelijk. Het betreft klaarblijkelijk alle vergunningen, machtigingen of toelatingen die door de bevoegde overheid dienen te worden verleend opdat het project dat het voorwerp van de handelsvestigingsvergunning uitmaakt, kan worden verwezenlijkt.

B.9.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 6604 voert voorts aan dat de draagwijdte van de vereiste te beschikken over een « nog geldende vergunning » onduidelijk is, nu ter zake een tegenstrijdigheid zou bestaan tussen de parlementaire voorbereiding en de bestreden bepalingen. Zij verwijst ter zake naar de verklaring tijdens de parlementaire voorbereiding dat artikel 52 van toepassing is op een « nog geldende vergunning op de dag van de publicatie van dit decreet in het *Belgisch Staatsblad* » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

B.9.2. Krachtens artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 heeft artikel 52 van datzelfde decreet uitwerking vanaf 1 juli 2014. Het is bijgevolg duidelijk dat met de woorden « nog geldende vergunningen » in de laatstgenoemde bepaling, de vergunningen worden bedoeld die op die datum nog geldig waren. Die lezing werd bovendien uitdrukkelijk bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/5, p. 22). Uit de uiteenzetting van het eerste middel in de samengevoegde zaken, waarin de retroactieve werking van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 wordt bestreden, blijkt tot slot dat de verzoekende partijen de bestreden bepalingen in die zin hebben begrepen.

B.10. Vermits er aldus geen onduidelijkheid is over de draagwijdte van de bestreden bepalingen, wordt niet op discriminerende wijze afbreuk gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel.

B.11. Het tweede middel in de zaak nr. 6604 is niet gegrond.

Wat het eerste middel in de zaken nrs. 6603 en 6604 betreft

B.12.1. De verzoekende partijen voeren in hun eerste middel een schending aan, door artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en met het beginsel van niet-retroactiviteit, doordat die bepaling terugwerkende kracht verleent aan artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 en aldus definitief verworven situaties zou aantasten en hangende rechtsgedingen zou beïnvloeden, zonder dat daarvoor een afdoende verantwoording zou bestaan.

B.12.2. Het Hof is niet bevoegd om de bestreden bepaling te toetsen aan wetskrachtige normen die geen bevoegdheidverdelende regels zijn. Het houdt echter rekening met het algemeen beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten, zoals het met name is uitgedrukt in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek.

B.13.1. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een aanhangig gemaakte rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.13.2. Doordat het bestreden artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 de inwerkingtreding van artikel 52 met terugwerkende kracht bepaalt, kan de afloop van hangende gerechtelijke procedures worden gewijzigd, nu de rechtscolleges op grond van die bepalingen zullen moeten vaststellen dat een vergunning die op grond van artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 vervallen was, opnieuw geldig wordt. Bijgevolg moet het Hof nagaan of de terugwerkende kracht absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en verantwoord is door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

B.14.1. De retroactieve inwerkingtreding van het bestreden artikel 52 werd in de memorie van toelichting als volgt verantwoord :

« Om redenen van gelijkheid en billijkheid is het noodzakelijk de schorsingsregeling die, middels het ontworpen artikel 52 (dat samen met artikel 53 moet worden gelezen), de onbillijkheid van de vervalregeling zoals voorzien in artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004 moet wegnemen, toe te passen op de vergunningen handelsvestiging die op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdracht inzake de handelsvestiging naar de gewesten, zijnde 1 juli 2014, nog uitvoerbaar waren. Van deze bevoegdheidsoverdracht wordt gebruikgemaakt om de ondernemers die op 1 juli 2014 beschikken over een vergunning handelsvestiging, de nodige rechtszekerheid te verlenen. Vermits de bevoegdheid inzake de handelsvestiging vóór 1 juli 2014 bij de federale overheid lag, kan de inwerkingtreding van de slotbepaling die middels onderhavig decreet wordt ingevoerd zich niet situeren vóór de datum van 1 juli 2014. De datum van 1 juli 2014 is aldus inherent verbonden aan de bevoegdheidsrechtelijke verdeling. De retroactieve werking van het ontworpen artikel 52 is derhalve onontbeerlijk om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren. Het is passend erop te wijzen dat de Raad van State reeds in arresten het standpunt heeft ingenomen dat zolang er onzekerheid is over de geldigheid van een machtiging en van de ermee samenhangende verplichtingen, de toegekende termijn om de machtiging aan te wenden wordt gestuit ten aanzien van degene die nalaat er gebruik van te maken :

[...]

De voorgestelde bepaling zorgt aldus voor een rechtszekere verankering van deze stelling van de Raad van State » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, pp. 89-90).

B.14.2. Aldus blijkt dat de decreetgever de terugwerkende kracht van artikel 52 van het decreet van 15 juli 2016 « onontbeerlijk [achtte] om de gelijkheid te bewaren tussen alle houders van een op 1 juli 2014 uitvoerbare vergunning handelsvestiging en om maximaal de onbillijkheid weg te nemen en rechtszekerheid te creëren ».

B.14.3. De onbillijkheid en de nood aan rechtszekerheid waarnaar de decreetgever verwijst, betreft de situatie die volgens hem voortvloeit uit artikel 13 van de wet van 13 augustus 2004, « waarbij in sommige gevallen een vergunning betreffende de handelsvestiging niet kan uitgevoerd worden omdat andere noodzakelijke vergunningen niet uitvoerbaar zijn omwille van vernietigingsprocedures, terwijl anderzijds de vervaltermijn, voorzien om de projecthouder aan te zetten tot realisatie van zijn project, blijft doorlopen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2015-2016, nr. 767/1, p. 85).

B.15.1. Het behoort tot de beoordelingsvrijheid van de decreetgever te beslissen op welke wijze hij gebruik maakt van de aan de gewesten overgedragen bevoegdheden en hij vermag daarbij te voorzien in een andere regeling dan diegene die van kracht was onder de voordien geldende federale wetgeving. Het wegwerken van de onbillijkheid waartoe de vroegere federale regeling inzake het verval van de handelsvestigingsvergunning volgens de decreetgever aanleiding geeft, is weliswaar een doelstelling die hem ertoe kan brengen die regeling te wijzigen, maar zij volstaat op zich niet om retroactieve werking aan de bestreden bepaling te verlenen.

B.15.2. Hetzelfde geldt ten aanzien van de doelstelling om de door de decreetgever aangehaalde rechtspraak van de Raad van State wettelijk te verankeren. Die rechtspraak had bovendien uitsluitend betrekking op geschillen waarbij de handelsvestigingsvergunning zelf werd betwist en had een beperktere draagwijdte dan het bestreden artikel 52. Voorts kon die rechtspraak niet als zodanig vaststaand en voorspelbaar worden beschouwd dat de rechtssonderhorigen daarop gewettigde verwachtingen konden gronden met betrekking tot de geldigheid van de vergunning die op basis van de federale wetgeving was verleend en die niet in een schorsing van de vervaltermijn voorzag.

B.16.1. De terugwerkende kracht van het bestreden artikel 52 wordt eveneens verantwoord door de noodzaak om alle houders van een op 1 juli 2014 nog geldige vergunning voor handelsvestigingen, gelijk te behandelen. Voor de keuze van die datum wordt verwezen naar het feit dat de gewesten sedert die datum bevoegd zijn inzake de handelsvestigingen, met inbegrip van de vergunningen daartoe.

B.16.2. Het feit dat het Vlaamse Gewest sedert 1 juli 2014 bevoegd is om de handelsvestigingen te regelen, begrenst zijn bevoegdheid in de tijd maar biedt geen verantwoording om de nieuwe regeling tot die datum te laten terugwerken. Zolang de decreetgever van zijn bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt, is immers de voorheen geldende federale wetgeving van toepassing gebleven. De decreetgever vermag niet de rechtsorde retroactief te wijzigen, zonder dat voldaan is aan de in B.13.1 vermelde voorwaarden.

B.16.3. De personen die op 1 juli 2014 over een geldige handelsvestigingsvergunning beschikten, bevonden zich op het ogenblik van de bekendmaking van de bestreden bepalingen in wezenlijk verschillende situaties naargelang die vergunning op dat ogenblik al dan niet vervallen was op grond van de vroegere federale wetgeving.

B.17.1. Zonder de terugwerkende kracht die door artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 wordt verleend aan artikel 52, zou de laatstvermelde bepaling overeenkomstig artikel 59 in werking zijn getreden op de datum van de bekendmaking van het decreet in het *Belgisch Staatsblad*. Aldus zou artikel 52, door de onmiddellijke inwerkingtreding ervan, enkel van toepassing zijn op de houders van een handelsvestigingsvergunning die op die datum nog geldig was.

Door aan die bepaling terugwerkende kracht te verlenen, beoogt artikel 59, 4^o, van het decreet derhalve ten goede te komen aan de personen die op 1 juli 2014 over een geldige vergunning beschikten, doch wier vergunning op de datum van de bekendmaking van het bestreden decreet in het *Belgisch Staatsblad* op grond van de vroegere federale regeling reeds was vervallen. De terugwerkende kracht van het bestreden artikel 52 kan immers tot gevolg hebben dat die vervallen handelsvestigingsvergunningen van rechtswege opnieuw geldig worden. Aldus beschermt die regeling voornamelijk private belangen.

De personen van wie de handelsvestigingsvergunning was vervallen op grond van de vroegere federale wetgeving vóór de totstandkoming van het decreet van 15 juli 2016 konden geen gewettigde verwachting hebben dat die vergunning alsnog zou herleven door een optreden van de decreetgever met terugwerkende kracht.

B.17.2. Een dergelijke terugwerkende kracht heeft tot gevolg dat wordt ingegrepen in definitief voltrokken situaties en kan afbreuk doen aan het gewettigd vertrouwen en aan de rechtssituatie van andere personen dan de gewezen vergunninghouders. Het is immers mogelijk dat ingevolge het verval van een handelsvestigingsvergunning andere personen dan de oorspronkelijke vergunninghouder een handelsvestigingsvergunning hebben verkregen voor hetzelfde ruimtelijk gebied en reeds investeringen hebben gedaan om hun project te realiseren. Voorts is het mogelijk dat de vergunningverlenende overheid, rekening houdend met het verval van een vergunning, haar beleid voor de betrokken locatie heeft herzien en haar handelen daarop heeft afgestemd. Ten slotte is het ook mogelijk dat andere derden zich op die situatie hebben gebaseerd om bepaalde rechtshandelingen te stellen.

B.17.3. In zoverre het van rechtswege opnieuw geldig worden van vervallen vergunningen aldus aanleiding kan geven tot het gelijktijdig bestaan van met elkaar onverzoenbare vergunnings- en beleidsbeslissingen of afbreuk kan doen aan het gewettigd vertrouwen van de burgers, brengen de bestreden bepalingen de rechtszekerheid in het gedrang voor derden die zich in hun handelen hebben laten leiden door het verval van de toegekende handelsvestigingsvergunningen.

Het bestreden artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 brengt derhalve geen billijk evenwicht tot stand tussen, enerzijds, de private belangen van de gewezen vergunninghouders en, anderzijds, die van de overheden en andere derden die hun handelen op het verval van de bedoelde vergunningen hadden afgestemd.

B.17.4. Het verhelpen, met terugwerkende kracht, van de situatie van de personen die op 1 juli 2014 nog een geldige handelsvestigingsvergunning hadden, kan niet als noodzakelijk worden beschouwd voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang en is niet gerechtvaardigd door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang.

B.18. Het eerste middel in de zaak nr. 6603 en het eerste middel in de zaak nr. 6604 zijn gegrond. Artikel 59, 4^o, van het decreet van 15 juli 2016 dient bijgevolg te worden vernietigd.

B.19. Vermits het tweede en het derde middel in de zaak nr. 6603 niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 59, 4^o, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 april 2018.

De griffier,
F. Meersschant

De voorzitter,
E. De Groot