

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 247.452 van 27 april 2020  
in de zaak A. 230.476/XIV-38.311**

In zake: 1. de NV ANDREAS STIHL  
2. de VZW BELGISCHE FEDERATIE VAN DE  
TOELEVERANCIERS VAN MACHINES, GEBOUWEN EN  
UITRUSTINGEN VOOR DE LANDBOUW EN VOOR DE  
GROENVOORZIENINGEN (FEDAGRIM)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Gitte Laenen en Wouter Rubens  
kantoor houdend te 2800 Mechelen  
Antwerpsesteenweg 16-18  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de minister van Binnenlandse Zaken  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens en  
Sebastiaan De Meue  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Bischoffsheimlaan 33  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 21 april 2020, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 17 april 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, “meer in het bijzonder art. 1, § 1, 9de en 10de gedachtestreepje en § 2”.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De zaak is behandeld overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’.

De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben vervolgens een pleitnota ingediend.

Het aangewezen lid van het auditoraat heeft een schriftelijk advies neergelegd.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 27 april 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

### *III. Feiten*

3.1. Het Coronavirus COVID-19 (hierna: het virus) is een infectieziekte die meestal de longen en de luchtwegen treft met mogelijks dodelijke afloop. Dit Coronavirus lijkt zich via de lucht over te dragen van mens op mens. De overdracht lijkt plaats te vinden via alle mogelijke emissies via de mond en de neus. Dit virus, dat zijn oorsprong vindt in Wuhan, heeft in korte tijd een globale verspreiding gekend. Ook België heeft af te rekenen met doden als gevolg van dit virus.

Gelet op de karakteristieken van het virus, in het bijzonder met betrekking tot de besmettelijkheid, het sterfterisico en het aantal gevallen dat werd gedetecteerd, heeft de World Health Organization (hierna: WHO) het virus op 11 maart 2020 als een pandemie gekwalificeerd. De WHO heeft op 16 maart 2020 het hoogste dreigingsniveau uitgeroepen aangaande COVID-19 dat de wereldeconomie destabiliseert en zich snel verspreidt over de wereld.

#### *Ministerieel besluit van 13 maart 2020*

3.2. Op 13 maart 2020, dit is nog vooraleer de WHO op 16 maart 2020 het hoogste dreigingsniveau heeft uitgeroepen, neemt de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (hierna: de minister) het besluit ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het virus te beperken’ (hierna: ministerieel besluit van 13 maart 2020). Deze maatregelen bestaan in essentie uit de beperking van de bewegingsvrijheid om de besmettingsgraad te vertragen. Bijeenkomsten van mensen dienen zoveel als mogelijk te worden vermeden.

In de aanhef wordt o.m. de volgende verantwoording gegeven:

“Overwegende dat, gezien wat voorafgaat, de bijeenkomsten in besloten of overdekte plaatsen, maar ook in open lucht, een specifieke bedreiging vormen voor de volksgezondheid en dus moeten worden beperkt;

Overwegende dat het noodzakelijk is om, teneinde de verspreiding van het virus te vertragen en te beperken, onmiddellijk over te gaan tot het opleggen van de

voorgestelde maatregelen die onontbeerlijk zijn voor de volksgezondheid;  
Overwegende dat de maatregelen er eveneens voor kunnen zorgen dat de gezondheidszorg de nodige tijd heeft om zich voor te bereiden, en dat de onderzoekers meer tijd hebben om een efficiënte behandeling en vaccins te ontwikkelen;  
Overwegende dat het gevaar zich uitstrekt over het grondgebied van het gehele land; dat het van algemeen belang is dat er een coherentie bestaat bij het nemen van maatregelen voor de handhaving van de openbare orde, teneinde de efficiëntie ervan te maximaliseren.”

3.3. Artikel 3 van het genoemde ministerieel besluit van 13 maart 2020 bevat beperkingen voor de commerciële centra en winkels die niet voor de voeding bestemde producten verkopen, in die zin dat deze - zonder onderscheid - (verplicht) worden gesloten op zaterdag en zondag tot en met 3 april 2020 doch tijdens de week mogen open blijven. Apotheken en voedingswinkels daarentegen mogen (ook) gedurende het weekend openblijven.

Krachtens artikel 5 van datzelfde ministerieel besluit zijn de gemeentelijke overheden en de politiediensten belast met de controle op de uitvoering van dit besluit. Er wordt in dat besluit niet in strafsancities voorzien bij niet-naleving van de opgelegde beperkingen.

#### *Ministerieel besluit van 18 maart 2020*

3.4. Twee dagen nadat de WHO op 16 maart 2020 het hoogste dreigingsniveau heeft uitgeroepen, neemt de minister op 18 maart 2020 een nieuw besluit ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 18 maart 2020).

In dit besluit wordt, anders dan het geval was bij het ministerieel besluit van 13 maart 2020, in de aanhef ervan een beroep gedaan op de rechtsgrond vervat in artikel 4 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ waarbij de minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren ermee wordt belast “de middelen [te organiseren] en de maatregelen [uit te lokken] welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die

maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen. Die coördinatie heeft ook betrekking op alle maatregelen in verband met het aanwenden van de middelen van de Natie, die reeds in vreedstijd moeten worden genomen met het oog op de civiele bescherming in oorlogstijd. De Minister oefent zijn bevoegdheid uit ten aanzien van de vraagstukken met betrekking tot de civiele bescherming die in internationale organisaties worden behandeld, en naar aanleiding van de op dat gebied dienstige internationale uitwisselingen.”

In het ministerieel besluit van 18 maart 2020, waarbij het eerdere ministerieel besluit van 13 maart 2020 wordt opgeheven (artikel 12), worden strengere beperkingen opgenomen, evenals sancties.

Alle handelszaken en winkels zijn gesloten, met uitzondering van een beperkt aantal in artikel 1, § 1, (limitatief) opgesomde gevallen waaronder voedingswinkels (m.i.v. grootwarenhuizen), dierenvoedingswinkels en apotheken. Deze (handels)zaken en winkels moeten verplicht modaliteiten in acht nemen ter vrijwaring van de zgn. “*social distancing*”. Het te dezen relevante artikel 1 van het ministerieel besluit van 18 maart 2020 luidt:

“Art. 1. § 1. De handelszaken en de winkels zijn gesloten, met uitzondering van:  
de voedingswinkels, met inbegrip van nachtwinkels;  
de dierenvoedingswinkels;  
de apotheken;  
de krantenwinkels;  
de tankstations en de leveranciers van brandstoffen;  
de kappers, die slechts één klant per keer mogen ontvangen in de zaak en dit op afspraak.  
De nodige maatregelen moeten getroffen worden om de regels van social distancing te respecteren, in het bijzonder het behoud van een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon. Deze maatregelen zijn van toepassing op alle activiteiten bedoeld in het besluit.  
§ 2. De toegang tot grootwarenhuizen kan enkel plaatsvinden overeenkomstig de volgende modaliteiten:  
maximum 1 klant per 10 vierkante meter gedurende een periode van maximum 30 minuten;  
in de mate van het mogelijke wordt individueel gewinkeld.  
Solden of kortingsacties zijn verboden.  
§ 3. De voedingswinkels mogen uitsluitend van 7.00 uur tot 22.00 uur geopend zijn. Nachtwinkels mogen geopend blijven vanaf het normale openingsuur tot 22u00.

§ 4. De markten zijn verboden, behalve voedselkramen die onontbeerlijk zijn voor de voedselvoorziening in gebieden die geen commerciële voedselinfrastructuren hebben.

§ 5. De inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, recreatieve, sportieve en horecasector worden gesloten. Het terrasmeubilair van de horecasector moet naar binnen gebracht worden.

In afwijking van het voorgaande lid mogen de hotels open blijven, met uitzondering van hun eventuele restaurant.

Levering van maaltijden en maaltijden om mee te nemen zijn toegestaan.”  
[...].”

Ook op het vlak van de (controle en de) handhaving van de voorschriften, bevat het ministerieel besluit van 18 maart 2018 bijkomende maatregelen. Aldus bepaalt artikel 9 van het betrokken besluit dat afwijkingen van de bepalingen betreffende de organisatie van de arbeids- en rusttijden voorgeschreven door het RPPol worden toegelaten voor de geldigheidsperiode van het ministerieel besluit van 18 maart 2020. Artikel 10 voorziet in bijkomende sancties, waaronder strafsancities. Artikel 11 voorziet in de gedwongen tenuitvoerlegging door de politiediensten. Zij bepalen:

“Art. 10. § 1. Inbreuken op de bepalingen van de artikelen 1, 5 en 8 worden beteugeld met de straffen bepaald door artikel 187 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid.

§ 2. De bedrijven, bedoeld in artikel 2, die, na het voorwerp geweest te zijn van een eerste vaststelling, nog steeds de verplichtingen inzake social distancing niet respecteren zullen het voorwerp uitmaken van een sluitingsmaatregel.

Art. 11. De overheden van bestuurlijke politie zijn belast met de uitvoering van dit besluit.

De politiediensten hebben als opdracht toe te zien op de naleving van dit besluit, zo nodig door het uitoefenen van dwang en geweld, overeenkomstig de bepalingen van artikel 37 van de wet op het politieambt.”

In de aanhef van het ministerieel besluit van 18 maart 2020 wordt de beschrijving van de noodsituatie in het ministerieel besluit van 13 maart 2020 overgenomen. Bijkomend verwijst de aanhef naar de exponentiële evolutie van het aantal besmettings- en sterfgevallen, evenals naar de belasting van de intensieve zorgen door het virus:

“Overwegende de verspreiding van het coronavirus COVID-19 op Europees grondgebied, en in België, en de exponentiële evolutie van het aantal besmettingen; dat de tot op heden genomen maatregelen deze exponentiële evolutie niet voldoende hebben kunnen indijken; dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het

bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, kritiek wordt; [...]  
Overwegende dat een politiemaatregel houdende het samenscholingsverbod bijgevolg onontbeerlijk en proportioneel is;  
Overwegende dat het voormelde verbod van die aard is om, enerzijds, het aantal acute besmettingen te verminderen en er bijgevolg voor te zorgen dat de diensten van de intensieve zorg de zwaarst getroffen patiënten in de beste omstandigheden kunnen ontvangen, en om, anderzijds, meer tijd te geven aan de wetenschappers om efficiënte behandelingen en vaccins te ontwikkelen; [...]  
Overwegende het aantal besmettingsgevallen dat werd gedetecteerd en het aantal sterfgevallen dat zich heeft voorgedaan in België sinds 13 maart 2020; [...].”

#### *Ministerieel besluit van 23 maart 2020*

3.5. Op 23 maart 2020 neemt de minister een nieuw besluit ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 23 maart 2020) waarbij de voor de voorliggende zaak relevante bepalingen ongewijzigd blijven.

#### *Ministeriële besluiten van 24 maart 2020 en 3 april 2020*

3.6. Met het ministerieel besluit van 24 maart 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken’ worden in artikel 1, § 1, de woorden “de kappers, die slechts één klant per keer mogen ontvangen in de zaak en dit op afspraak” geschrapt. Op 3 april 2020 neemt de minister een nieuw besluit ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken’ (hierna: het ministerieel van 3 april 2020). De wijziging doorgevoerd in artikel 1, § 1, van het besluit van 23 maart 2020 strekt ertoe te voorzien in de mogelijkheid voor telecomwinkels en winkels voor medische hulpmiddelen om te openen, voor noodgevallen, waarbij ze slechts één klant per keer mogen ontvangen en dit op afspraak.

Krachtens artikel 13 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020, zoals gewijzigd bij artikel 9 van het ministerieel besluit van 3 april 2020 zijn

de maatregelen van toepassing tot en met 19 april 2020 met dien verstande dat ze “na evaluatie met twee weken [kunnen] worden verlengd.”.

*Ministerieel besluit van 17 april 2020*

3.7. Op vrijdag 17 april 2020 neemt de minister een nieuw besluit ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID - 19 te beperken’. Dit besluit dat diezelfde dag nog in het Belgisch Staatsblad verschijnt en, luidens artikel 9 ervan, ook diezelfde dag in werking treedt bevat nagenoeg dezelfde aanhef als in de ministeriële besluiten van 18 en 23 maart en van 3 april 2020.

Artikel 1 van het ministerieel besluit van 17 april 2020 vervangt artikel 1 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 als volgt:

“§1. De handelszaken en de winkels zijn gesloten, met uitzondering van :

- de voedingswinkels, met inbegrip van nachtwinkels;
- de dierenvoedingswinkels;
- de apotheken;
- de krantenwinkels;
- de tankstations en de leveranciers van brandstoffen;
- de telecomwinkels, met uitsluiting van winkels die enkel accessoires verkopen, maar enkel voor noodgevallen, waarbij ze slechts één klant per keer mogen ontvangen en dit op afspraak;
- de winkels voor medische hulpmiddelen, maar enkel voor noodgevallen, waarbij ze slechts één klant per keer mogen ontvangen en dit op afspraak;
- de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen;
- de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen;
- de groothandels bestemd voor professionelen, maar enkel ten gunste van deze laatsten.

De nodige maatregelen moeten getroffen worden om de regels van social distancing te respecteren, in het bijzonder het behoud van een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon.

§2. De toegang tot grootwarenhuizen, doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment, tuincentra, boomkwekerijen alsook groothandels bestemd voor professionelen kan enkel plaatsvinden overeenkomstig de volgende modaliteiten :

- maximum 1 klant per 10 vierkante meter gedurende een periode van maximum 30 minuten;
- in de mate van het mogelijke wordt individueel gewinkeld.



§3. Kortingsacties zijn verboden in alle handelszaken en winkels die overeenkomstig paragraaf 1, eerste lid open mogen blijven, behalve indien deze acties reeds beslist of in uitvoering waren vóór 18 maart 2020.

§ 4. Voedingswinkels mogen open blijven volgens de gebruikelijke dagen en uren. Nachtwinkels mogen geopend blijven vanaf het gebruikelijke openingsuur tot 22u00.

§ 5. De markten zijn verboden, behalve voedselkramen die onontbeerlijk zijn voor de voedselvoorziening in gebieden die geen commerciële voedselinfrastructuren hebben.

§6. De inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, recreatieve, sportieve en horecasector worden gesloten. Het terrasmeubilair van de horecasector moet naar binnen gebracht worden.

In afwijking van het eerste lid mogen de hotels en Aparthotels open blijven, met uitzondering van hun eventuele restaurants, vergaderzalen en recreatiefaciliteiten.

Levering van maaltijden en maaltijden om mee te nemen zijn toegestaan.”

Dit is het bestreden besluit.

#### *IV. Regelmatigheid van de rechtspleging*

##### *A. Over de procedure en het recht van verdediging van de verwerende partij*

###### *Standpunt van de verwerende partij*

4. De verwerende partij stelt in haar nota met opmerkingen dat haar recht op verdediging op manifeeste wijze is aangetast. Zij betoogt dat zij slechts een tijdsbestek van 40 uur krijgt om een verweer te formuleren ten aanzien van de wettigheidskritiek die door verzoekende partijen is ontwikkeld ten aanzien van het ministerieel besluit dat de huidige hoeksteen vormt voor de bestrijding van de COVID-19-pandemie, kennelijk de grootste naoorlogse veiligheids- en gezondheids crisis die het Koninkrijk gekend heeft.” Daarbij komt “dat het verzoekschrift wel 27 pagina's telt, waarin onder meer drie afzonderlijke middelen worden ontwikkeld, en dit vanuit het perspectief van twee verschillende partijen”. Voorts wijst zij op de omvang van het door de verzoekende partijen overgelegde stukkenbundel met stukken in vreemde talen en een boekhoudkundig stuk dat amper duiding bevat en niet in een begrijpbaar formaat is omgezet. Zulks klemt volgens haar des te meer daar er geen terechtzitting is en de procedure verloopt in

een periode waarin de federale overheid besloot om alle proceduretermijnen voor de Raad van State met dertig dagen te verlengen.

In elk geval vraagt de verwerende partij dat “de voorwaarden van de ontvankelijkheid van het beroep, van de uiterst dringende noodzakelijkheid en het ernstig middel op de meest gestrenge wijze moeten worden toegepast en dat “eventuele onduidelikheden of dubbelzinnigheden in het verzoekschrift ook niet in het voordeel van verzoekende partijen worden uitgelegd”. Voorts mogen de verzoekende partijen evenmin in hun repliek nog allerhande argumenten aanbrengen die de beperkte grenzen van deze repliekmogelijkheid overschrijden.

### *Beoordeling*

5. Het is eigen aan de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid dat er een ernstige verstoring is van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State. Dit heeft vanzelfsprekend een impact op het recht van verdediging van de verwerende partij. De tijd die aan de verwerende partij is gegeven, is inderdaad beperkt, maar in de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat zij zich omstandig heeft kunnen verweren. Dit blijkt onder meer uit de talrijke excepties die zij heeft opgeworpen, alsook uit de omstandige feitenanalyse en de beantwoording van de aangevoerde middelen. De verzoekende partijen hebben zich voorts in hun schriftelijke pleitnota als repliek op de nota van de vererende partij, beperkt tot het beantwoorden van de argumentatie van de verwerende partij, waarop de verwerende partij als laatste partij, ook van de mogelijkheid heeft gebruik gemaakt om door middel van een pleitnota te repliceren op deze repliekpleitnota van de verzoekende partijen.

In het licht van de bijzondere procedure ingesteld bij artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’ (hierna: het koninklijk besluit nr. 12), de te dezen *in concreto* geboden mogelijkheden van verweer en de gevoerde wijze van

verweer, is het recht van verdediging van de verwerende partij afdoende gewaarborgd en nageleefd.

*B. Over de stukken gevoegd door de verzoekende partijen bij hun pleitnota*

*Standpunt van de partijen*

6. De verwerende partij vraagt om de stukken 11, 12 en 13 die de verzoekende partijen bij hun pleitnota hebben gevoegd, uit het debat te weren.

De verzoekende partijen zetten niet uiteen waarom zij pas bij de pleitnota de voornoemde stukken voegen. Wel blijkt uit die pleitnota dat zij zich erop steunen ter adstructie van hun repliek op het verweer van de verwerende partij.

*Beoordeling*

7. Het toepasselijke procedurereglement noch het koninklijk besluit nr. 12 voorzien in de mogelijkheid tot neerlegging van overtuigingsstukken na het indienen van het verzoekschrift.

De stukken 11 (onlineverkopen) en 13 (onvolledige bevraging van leden van de eerste verzoekende partij) dienen als antwoord op enerzijds een feitelijke betwisting van de verwerende partij inzake de (mogelijkheid tot) verkoop per verzending door de verzoekende partijen (of hun leden) en anderzijds op een kritiek van de verwerende partij inzake het belang van de eerste verzoekende partij bij het eerste middel. Van de verzoekende partijen kan te dezen niet worden verwacht dat zij reeds in hun verzoekschrift hun verkoopstrategie inzake de (on)mogelijkheid tot verkoop via internet dermate detailleren en ondersteunen met stukken. Evenmin kan van een verzoekende partij worden verwacht dat zij reeds in haar verzoekschrift haar belang bij een middel detailleert en ondersteunt met

stukken. Wat de voornoemde stukken betreft, is er geen reden om ze uit het debat te weren.

Anders is het wat stuk 12 betreft. Dat stuk heeft betrekking op de financiële toestand van een lid van de tweede verzoekende partij. Deze licht niet toe waarom zij pas bij haar pleitnota dat stuk kon bezorgen. Het betreft aldus een nieuw stuk waarvan niet blijkt dat het niet reeds kon worden gevoegd bij het verzoekschrift. Het wordt derhalve uit het debat geweerd.

### *C. Over de na het sluiten van het debat door de verzoekende partijen neergelegde replieknota*

8. Met een op 27 april 2020 na het sluiten van het debat op het elektronisch platform neergelegde replieknota willen de verzoekende partijen dat akte wordt genomen van hun repliek op het “auditoraatsverslag [lees: advies van het auditoraat] van 27 april 2020, meer in het bijzonder wat betreft de weerhouden belangenafweging.”

De verzoekende partijen hebben dit stuk ingediend na het sluiten van het debat en het in beraad nemen van de zaak. Daargelaten de vraag of de feitelijke en juridische elementen waarop het schriftelijk advies van het auditoraat steunt, niet het voorwerp zijn geweest van het tegensprekelijk debat zodat de verzoekende partijen er zich nuttig op hebben kunnen verweren en hun standpunt ter zake hebben kunnen doen kennen, volstaat reeds de enkele vaststelling dat de repliek van de verzoekende partijen enkel betrekking heeft op de door het auditoraat gemaakte belangenafweging, om deze buiten beschouwing te laten vermits, zoals hierna zal blijken, de middelen niet ernstig worden bevonden en er dus geen reden is om tot enige belangenafweging over te gaan.

De replieknota wordt om die reden niet bij het debat betrokken.

### *V. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep*

9. De verwerende partij wijst er in haar nota op dat de verzoekende partijen tot voorwerp van hun vordering aanduiden “[h]et [m]inisterieel [b]esluit van 17 april 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het corona virus COVID-19 te beperken, meer in bijzonder art. 1, §1, 9<sup>de</sup> en 10<sup>de</sup> gedachtestreepje en §2.” Zij stelt dat uit de uiteenzetting in het verzoekschrift van de middelen en het belang blijkt dat met de woorden “meer in bijzonder” wordt bedoeld dat uitsluitend de schorsing wordt benaardstigd van die vermelde onderdelen die leiden tot de wijziging van artikel 1, § 1 en § 2 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020. Dit betekent dat de vordering bijgevolg niet strekt tot de schorsing van het bestreden besluit in zijn geheel, noch van het gehele artikel 1. Dit geldt des te meer omdat het bestreden onderdeel, dat betrekking heeft op een uitzonderingsregeling voor bepaalde types handelszaken, waarvoor geen verbod geldt, afsplitsbaar is van de rest van het reglementair besluit. Het afsplitsbaar karakter van het betwiste onderdeel blijkt reeds uit de vaststelling dat de bedoelde lijst van uitzonderingen door de verschillende, opeenvolgende ministeriële besluiten werd gewijzigd, o.m. door een aanvulling ervan.

Verder doet de verwerende partij nog gelden dat niet duidelijk is of de verzoekende partijen hun vordering richten tegen de doe-het-zelfzaken, de tuincentra én de groothandels, of enkel tegen deze eerste twee (8<sup>ste</sup> en 9<sup>de</sup> gedachtestreepje). Zij stelt dat een verwerende partij, samen met de Raad van State, in eerste instantie mag voortgaan op wat de verzoekende partijen in het *petitum* van het verzoekschrift zelf omschrijven als het voorwerp van hun vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Daaruit blijkt dat zij niet de schorsing vorderen van artikel 1, §1, 8<sup>ste</sup> gedachtestreepje, of toch minstens niet “in het bijzonder”. Volgens de verwerende partij moet het voorwerp van het verzoek tot schorsing worden beperkt tot artikel 1, §1, 9<sup>de</sup> en 10<sup>de</sup> gedachtestreepje van het ministerieel besluit van 23 maart 2020, zoals gewijzigd door het bestreden besluit. Zij betoogt nog dat het gebrek aan overeenstemming tussen het *petitum* en de inhoud van het verzoekschrift verwarring en onzekerheid creëert en dat de door de verzoekende partijen aangevoerde middelen en feitelijke elementen enkel

kunnen worden beoordeeld op de wijze zoals zij door de verwerende partij *prima facie* en bij uiterst dringende noodzakelijkheid werden begrepen. De gecreëerde verwarring kan niet in het nadeel van de verwerende partij worden uitgelegd.

10. De verzoekende partijen repliceren in hun pleitnota dat “voor zover als nodig wordt verduidelijkt dat de vordering tot schorsing gericht is tegen het desbetreffende Ministerieel Besluit van 17 april 2020, “(...) meer in het bijzonder art. 1, § 1, 8<sup>ste</sup> en 9<sup>de</sup> gedachtestreepje en § 2.”. Zij schrijft de eerdere verwijzing in haar verzoekschrift naar het “9<sup>de</sup> en 10<sup>de</sup> gedachtestreepje” toe aan een materiële verschrijving.

### *Beoordeling*

11. Daargelaten de vaststelling dat uit de nota van de verwerende partij en het door haar gevoerde verweer blijkt dat zij het opzet, de draagwijdte en de inhoud van het verzoekschrift wel degelijk heeft gevat en dienvolgens haar verweer naar haar inzichten doelgericht heeft kunnen voeren, begrijpt ook de Raad van State het voorwerp van de vordering, in het licht van de aangevoerde middelen en hun uiteenzetting. Dit wordt niet tegengesproken door de door de verzoekende partijen verstrekte verduidelijking, namelijk dat de verzoekende partijen de schorsing van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van artikel 1 van het ministerieel besluit van 17 april 2020 benaarstigen doch slechts in zoverre die bepaling artikel 1, § 1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 aanvult met een 8<sup>ste</sup> gedachtestreepje (“- de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen;”) en een 9<sup>de</sup> gedachtestreepje (“- de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen). Daaruit volgt noodzakelijkerwijze, wat artikel 1, § 2, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 zoals vervangen door artikel 1 van het bestreden besluit betreft, dat de vordering tot schorsing zo moet worden begrepen dat enkel de schorsing wordt beoogd van de (toegevoegde) woorden “doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment, tuincentra, boomkwekerijen”.

12. De voorliggende vordering tot schorsing wordt in die zin beoordeeld in wat hierna volgt.

## *VI. Ontvankelijkheid van de vordering*

### *A. Voorafgaand*

13. Een vordering tot schorsing is steeds een *accessorium* van een beroep tot nietigverklaring. Indien in het raam van het voorliggende kort geding, een verzoekende partij op het eerste gezicht niet doet blijken van het vereiste belang bij een beroep tot nietigverklaring, dan heeft zij ook geen belang bij het inwilligen van een accessoire vordering als de voorliggende aangezien zulks nooit tot de nietigverklaring van het bestreden besluit zou kunnen leiden.

De Raad van State kan evenwel in een kort geding slechts een beperkt onderzoek wijden aan ontvankelijkheidsexcepties. Een verzoekende partij kan er zich immers minder behoorlijk tegen verweren dan in een procedure ten gronde. Daarom past het in een kort geding dat de Raad van State deze excepties eerder zou verwerpen dan aannemen tenzij indien zijn beperkt onderzoek uitwijst dat een dergelijke exceptie een hoge graad van ernst vertoont.

### *B. Exceptie wegens gebrek aan belang in hoofde van de eerste verzoekende partij*

14. In eerste instantie betwist de verwerende partij in haar nota het door de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste rechtstreeks en persoonlijk belang in hoofde van de eerste verzoekende partij.

Uit het verzoekschrift en de hierbij gevoegde stukken kan worden afgeleid dat de eerste verzoekende partij motormachines ontwikkelt, produceert en verkoopt voor bos- en landbouw, alsook voor landschapsbeheer en tuinonderhoud, de bouwsector en de veeleisende particuliere gebruiker. Haar klantenbestand bestaat voornamelijk uit de servicebediende vakhandel via dewelke

zij haar producten bij de consument brengt en die nog steeds gesloten zijn voor het publiek.

Volgens de verwerende partij zijn de aangebrachte bijkomende uitzonderingen op het sluitingsverbod niet rechtstreeks op de eerste verzoekende partij van toepassing zodat zij zich op een onrechtstreeks belang beroept. Zij meent voorts dat het nadeel ondergaan door de verdelers of ‘vakhandelaars’ waarmee de eerste verzoekende partij een distributieovereenkomst zou zijn aangegaan berust op een zakelijke strategie die zij zelf vrij heeft gekozen en waardoor zij meteen ook vrij heeft gekozen het risico te lopen dat een (beweerd) verkoopprobleem bij deze partijen, ook op haar afstraalt. Tot slot voert ze aan dat de schorsing van de bestreden bepalingen er niet toe leiden dat het werkelijke voordeel dat door de eerste verzoekende partij wordt beoogd, namelijk dat ook de speciaalzaken-verdelers via dewelke zij haar producten bij de consument brengt opnieuw kunnen openen.

### *Beoordeling*

15. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over die door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

### *C. Exceptie wegens gebrek aan belang in hoofde van de tweede verzoekende partij*

#### *Standpunt van de partijen*

16. De verwerende partij werpt op dat de tweede verzoekende partij het bij artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste belang ontbeert. Zij zet uiteen dat een vereniging zonder winstoogmerk, zoals de tweede verzoekende partij, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, slechts voor



de Raad van State kan optreden ter verdediging van een collectief belang, voor zover haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang. Er dient dan evenwel onderzocht te worden of de vereniging de vereiste kwaliteit heeft om voor het collectieve belang op te komen en zodoende dient nagegaan te worden of het beroep kan worden ingepast binnen het maatschappelijk doel van de vereniging. Voorts dient nagegaan te worden of de vereniging niet in eigen naam optreedt ter verdediging van de persoonlijke belangen van haar leden, hetgeen betekent dat het nagestreefde collectieve belang duidelijk dient onderscheiden te zijn van het individualiseerbaar belang van haar leden. Hoewel niet vereist is dat dit collectief belang door alle leden in dezelfde mate wordt ondergaan, noch dat de belangen van alle leden van de vereniging bedreigd worden, vermag het ingestelde beroep er niet toe leiden dat onder de leden van de betrokken vereniging tegenstrijdige belangen bij het ingediende beroep ontstaan. In die zin dient te worden vastgesteld dat een verzoekende partij niet het vereiste belang heeft om besluiten te bestrijden waarvan de rechtsgevolgen een nadeel inhouden voor een deel van de leden, terwijl een eventuele nietigverklaring nadelige gevolgen heeft voor een ander deel van de leden.

17. De verzoekende partijen repliceren in hun pleitnota wat het belang van de tweede verzoekende partij betreft, dat anders dan de verwerende partij voorhoudt, het belang van tweede verzoekende partij voldoende collectief is. In hun pleitnota stellen zij dat “[h]oewel niet wordt ontkend dat bepaalde leden inmiddels terug toegang hebben kunnen verkrijgen tot de consumentenmarkt ingevolge de uitzondering op de principiële sluitingsmaatregel, is deze toegang geenszins integraal en dit in tegenstelling tot diverse van hun concurrenten (die zich uitsluitend op de consumentenmarkt begeven via de doe-het-zelfzaken en tuincentra). Ook alle leden van de tweede verzoekende partij [lijden] derhalve (nog steeds) een concurrentieel (en daaruit voortvloeiend financieel) nadeel ingevolge de bestreden maatregel. Minstens is er geen enkel lid van tweede verzoekende partij dat géén nadeel lijdt ingevolge de bestreden maatregel, nu géén enkel lid op heden volledig (nl. 100%) terug operationeel is op de consumentenmarkt.” De verzoekende partijen verwijzen daartoe naar MAKITA. Zij stellen dat hoewel

MAKITA, producent van gemotoriseerde toestellen, (bepaalde van) haar producten inmiddels terug op de consumentenmarkt heeft zien verschijnen via de doe-het-zelfzaken (bv. GAMMA), dit niet wegneemt dat (i) zij haar producten niet langer verspreid ziet worden door de zgn. vakhandelaars die van de mogelijkheid tot heropening verstoken blijven en (ii) zij slechts een beperkt aanbod aan producten in de rekken heeft liggen in de grote doe-het-zelfzaken.

### *Beoordeling*

18. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

19. Een vereniging zonder winstoogmerk zoals de tweede verzoekende partij, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, kan voor de Raad

van State optreden ter verdediging van een collectief belang, voor zover haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang. Daarbij gaat de Raad van State onder meer na of het beroep kan ingepast worden binnen het maatschappelijk doel van de vereniging. Voorts dient te worden nagegaan of de vereniging niet in eigen naam optreedt ter verdediging van de persoonlijke belangen van haar leden, hetgeen betekent dat het nagestreefde collectieve belang duidelijk dient onderscheiden te zijn van het individualiseerbaar belang van haar leden. Vereist is evenwel niet dat dit collectief belang door alle leden in dezelfde mate wordt ondergaan noch dat de belangen van alle leden van de vereniging bedreigd worden.

Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

20. Het maatschappelijk doel van de tweede verwerende partij wordt als volgt bepaald in artikel 3 van haar statuten:

“De vereniging heeft als doel de natuurlijke personen, de verenigingen en de bedrijven (met of zonder rechtspersoonlijkheid), die representatief zijn voor de economische activiteiten in de sector van de machines, gebouwen en uitrustingen bestemd voor de landbouw, de tuinbouw, de veeteelt, de bosbouw en de groenvoorziening te verenigen, hun activiteiten te promoten en hun belangen te verdedigen.

Daarvoor heeft ze o.a. als missies en activiteiten :

1. het bestuderen en het verwezenlijken van alles wat op economisch, technisch en juridisch vlak, zowel materieel als moreel, zowel rechtstreeks als onrechtstreeks beroepsmatig nuttig kan zijn voor haar leden in het algemeen of in het bijzonder, of voor één of meer categorieën van haar leden en in het algemeen het beschermen, het ontwikkelen en het verdedigen van hun professionele en interprofessionele belangen ten overstaan van eender wie en meer bepaald tegenover de overheid en alle regionale, nationale en internationale instellingen; [...]
2. De organisatie van sensibiliseringsacties ter bevordering van een meer duurzame landbouw;
3. het oprichten van een actie-, documentatie- en initiatieventrum teneinde de belangen van haar leden te vrijwaren;
4. het ontwikkelen en het bestendigen van de zin voor beroepssolidariteit onder haar leden;

5. het tot stand brengen van een minnelijke schikking voor de geschillen die tussen haar leden zouden rijzen;
6. het organiseren van beurzen, salons en demonstraties, waaronder Agribex;
7. via haar manifestaties de sociale economie ondersteunen en daarvoor fondsen verwerven, gegevens verzamelen en communicatieplatformen aanbieden ten voordele van sociale economie ondernemingen. Aldus is de vereniging gemachtigd om samenwerkingsverbanden aan te gaan met organisaties ter bevordering van het algemene en sociale welzijn van hulpbehoevenden binnen onze maatschappij.
8. in de aanloop van en tijdens haar evenementen het brede publiek kennis te laten maken met de hedendaagse land- en tuinbouw, platteland en voeding.
9. en, meer algemeen, het stellen van alle daden die, rechtstreeks of onrechtstreeks, geheel of gedeeltelijk met dit doel verwant zijn, of die de ontwikkeling ervan bevorderen of de verwezenlijking ervan vergemakkelijken. Zij kan alle hulp verlenen en op alle manieren belang nemen in verenigingen, organisaties of ondernemingen, die een gelijkaardig of verbonden doel hebben of die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking of de ontwikkeling van haar doel.”

Uit haar toelichting in het verzoekschrift van het belang blijkt dat de tweede verzoekende partij haar (collectief) belang ziet in het feit dat “diverse leden van tweede verzoekende partij die - in tegenstelling tot meerdere van hun concurrenten - hun commerciële marktgang wél nog steeds gefnuikt zien ingevolge het [m]inisterieel [b]esluit van 17 april 2020.”

De tweede verzoekende partij verzet zich met haar beroep tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen een reglementair besluit dat de regelgeving wijzigt inzake de geldende dringende maatregelen om de verspreiding van het virus COVID-19 te beperken, door op het gebod dat de handelszaken en de winkels gesloten zijn, uitzonderingen te voorzien wat betreft de “doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen” en de “tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen.”

Tot de leden van de tweede verzoekende partij behoren blijkens de overgemaakte stukken ook ondernemingen die wél hun producten leveren aan de handelszaken die vallen onder de door verzoekende partijen bestreden uitzonderingen. Aldus verkopen niet alleen MAKITA maar ook KARCHER, beide leden van de tweede verzoekende partij, hun producten ook in de door de verzoekende partijen betwiste ‘doe-het-zelfzaken’. De inwilliging van de

vordering tot schorsing zou ertoe leiden dat deze zaken opnieuw zouden worden gesloten zodat ook de verkoop van de producten van deze leden aldaar niet mogelijk zou zijn, wat door de verzoekende partijen in hun pleitnota niet wordt ontkend.

In deze stand van het geding lijken aldus ook leden van de tweede verzoekende partij voordeel te halen uit de bestreden uitzonderingen.

21. Uit wat voorafgaat volgt dat op het eerste gezicht het bestreden besluit, naast nadelige gevolgen voor de belangen van een deel van de leden van de vereniging, ook voordelige gevolgen genereert voor een aanwijsbaar deel van haar leden, in het bijzonder voor die welke hun producten ook lijken te kunnen verkopen in de door de door de tweede verzoekende partij betwiste “doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen”. Onder de leden van de tweede verzoekende partij bestaan aldus *prima facie* tegenstrijdige belangen bij de ingediende vordering tot schorsing. In die zin dient te worden vastgesteld dat de tweede verzoekende partij niet het vereiste belang heeft om een besluit te bestrijden waarvan de rechtsgevolgen een nadeel inhouden voor een deel van de leden, terwijl op het eerste gezicht een eventuele nietigverklaring of schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit nadelige gevolgen heeft voor een ander deel van de leden. Dit klemt te dezen des te meer daar het zichzelf gestelde maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij uitdrukkelijk bepaalt dat het tot doel heeft “hun belangen te verdedigen” van de leden, terwijl er te dezen op het eerste gezicht sprake lijkt te zijn van tegenstrijdige belangen zodat dus niet van alle leden “hun” belangen worden verdedigd.

De argumenten van de tweede verzoekende partij ontwikkeld in haar replieknota leiden niet tot een andere conclusie. Geen ervan doet immers afbreuk aan de hiervoor gedane vaststelling dat bepaalde van haar leden ook het voordeel genieten uit het door haar bestreden besluit.

22. In deze stand van het geding lijkt de tweede verzoekende partij niet te doen blijken van het in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste belang bij een beroep tot nietigverklaring. Op het eerste gezicht is een beroep tot nietigverklaring in hoofde van de tweede verzoekende partij niet ontvankelijk en bijgevolg ook niet de voorliggende vordering tot schorsing.

De door de verwerende partij opgeworpen - maar desnoods ook ambtshalve op te werpen - exceptie vertoont een dergelijke hoge graad van ernst, dat ze reeds in de huidige stand van de procedure moet worden opgeworpen en bijgevallen.

23. Onder “de verzoekende partij” worden hierna enkel de eerste verzoekende partij begrepen. De middelen worden enkel in hoofde van deze verzoekende partij onderzocht.

#### *VII. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden*

24. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

#### *VIII. Ernst van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Het belang bij het middel*

25. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien het middel ernstig wordt bevonden, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

*De ernst van het middel*

*Uiteenzetting van het middel*

26. Het eerste middel is luidens het verzoekschrift genomen uit “een manifeste schending van het gelijkheidsbeginsel, zoals vervat in artt. 10 en 11 Belgische Grondwet, (al dan niet) in samenhang [met] de materiële motiveringsplicht, het gelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”. De verzoekende partij vat het middel in het verzoekschrift als volgt samen. Zij acht de in het middel ingeroepen rechtsbepalingen en –beginselen geschonden (1.) doordat het bestreden besluit aan (a.) de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen en (b.) de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen, de toelating verleent terug open te gaan voor het publiek vanaf zaterdag 18 april 2020, met uitsluiting van alle andere handelszaken en winkels voor particulieren buiten de essentiële sectoren en (2.) doordat (aldus) een onderscheid in behandeling wordt ingevoerd tussen enerzijds de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen en de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen en anderzijds de “andere handelszaken en winkels voor particulieren buiten de essentiële sectoren, zonder echter te voorzien in enige redelijke en objectieve verantwoording”. Immers, aldus de verzoekende partij, vereist het gelijkheidsbeginsel dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld, zodanig dat een ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen verboden is, tenzij daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, wat te dezen niet het geval is. Voorts stelt zij dat de “materiële

motiverings- en zorgvuldigheidsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, vereisen dat het bestreden besluit gedragen wordt door een motivering die in feite juist en in rechte aanvaardbaar is, die berust op een zorgvuldige feitenvinding, en bij de uitoefening van het wettigheidstoezicht moeten kunnen worden gecontroleerd, hetzij aan de hand van de beslissing zelf, hetzij aan de hand van het administratief dossier”, wat te dezen evenmin het geval is.

De verzoekende partij licht toe dat het bestreden besluit “meer in bijzonder art. 1, §§1 en 2, een duidelijk onderscheid in behandeling in[voert] tussen enerzijds de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen (hierna soms: de DHZ-zaken) en de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen (én daarbij de producenten van producten die via deze handelszaken hun producten op de consumentenmarkt brengen) en, anderzijds, de andere handelszaken en winkels, zoals de vakhandelaars die niet behoren tot de essentiële sectoren (én daarbij de producenten van producten die via deze (vak-)handelszaken hun producten op de consumentenmarkt aan de man brengen)”. Enkel aan de eerste categorie handelszaken “zoals GAMMA, BRICO, HUBO, Mr. Bricolage” werd toelating verleend om zich terug open te stellen voor (de verkoop van al hun producten aan) het publiek vanaf 18 april 2020 terwijl de andere handelszaken en winkels (waaronder bepaalde vakhandelaars die de producten van de verzoekende partij op de markt brengen)” van deze mogelijkheid verstoken blijven en dat in de (lente)periode waarin zij traditioneel het meeste van hun producten aan de man brengen. Van enige redelijke en objectieve motivering die in feite juist en in rechte aanvaardbaar is en berust op een zorgvuldige feitenvinding, is geen sprake “en dit ondanks de manifeste wijzigingen in omstandigheden die zich tussen 13 maart 2020 en 17 april 2020 hebben gemanifesteerd”. Dit geldt des te meer nu volgens de verzoekende partij ook de vakhandelaars zich “zonder problemen in regel zouden kunnen stellen met de regels inzake social distancing én het toegelaten aantal klanten al naargelang de handelsoppervlakte en winkelduur (*cfr.* art. 1, §2 bestreden besluit)”. Zij stelt nog dat door vooraanstaande wetenschapslui en ook van overheidswege is



beklemtoond dat één van de belangrijkste risicofactoren in de verspreiding van het Coronavirus gelegen is bij het samenkomen van een groot aantal personen op éénzelfde plaats; risico dat volgens haar “prominent is bij grote spelers met een zeer breed gamma aan producten, genre GAMMA, BRICO” en “niet of alleszins veel minder aanwezig [is] in de meer kleinschalige zaken die de vakhandelaars [...] uitmaken”. Deze “meer in tuinmachines gespecialiseerde handel [trekt] uitsluitend werkelijk geïnteresseerde consumenten aan en geen personen die meer uit nieuwsgierigheid of als tijdverdrijf even willen ‘shoppen’.”

### *Beoordeling*

27. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers.

De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdende met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling - en derhalve ook een reglementair besluit dat niet

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

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

28. De verzoekende partij die motormachines ontwikkelt, produceert en verkoopt “voor bos- en landbouw, alsook voor landschapsbeheer en tuinonderhoud, de bouwsector en de veeleisende particuliere gebruiker” zet te dezen in essentie uiteen dat het bestreden besluit een duidelijk onderscheid maakt tussen eenseeds de DHZ-zaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap of bouwmaterialen verkopen en de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten of bomen verkopen en, anderdeels, de “gespecialiseerde vakhandelaren”. Zij stelt door het bestreden besluit gemaakte onderscheid ongelijk te worden behandeld omdat zij - anders dan sommige van haar concurrenten (zoals Bosch, Gardena, Black+Decker, ...) - de door haar geproduceerde motormachines uitsluitend via de servicebediende, door haar erkende, (gespecialiseerde) vakhandelaren op de markt brengt en dus niet via de “grote doe-het-zelfketens”. De concurrenten van de verzoekende partij genieten door dat onderscheid een concurrentieel en financieel voordeel omdat die “voor

eenzelfde doelpubliek aan consumenten, met betrekking tot eenzelfde soort gemotoriseerde producten [sedert 18 april 2020] wel reeds opnieuw toegang hebben verkregen tot de markt via hun handelaars en/of hun deuren wel opnieuw hebben mogen openstellen voor de consumenten.” Voor dat onderscheid bestaat niet de minste objectieve en redelijke verantwoording in het licht van de met het bestreden besluit beoogde doelstelling noch bestaat er enige redelijke verhouding tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Beide categorieën handelszaken zijn volgens de verzoekende partij nochtans “zeer vergelijkbaar zijn” wat zou moeten blijken uit de Nacebel-codes uit de Kruispuntbank der Ondernemingen, wat zij illustreert aan de hand van drie voorbeelden.

Zonder dat de Raad van State behoeft te onderzoeken of beide soorten handelaren “zeer vergelijkbaar zijn” wat de verzoekende partij tracht te tonen aan de hand van gehanteerde Nacebel-codes en daargelaten de vraag of deze relevant zijn of een rol zouden kunnen hebben gespeeld voor het gemaakte onderscheid en de genomen maatregelen in het licht van de nagestreefde doelstelling, kan zoals hierna wordt geoordeeld, de verzoekende partij op het eerste gezicht in ieder geval niet worden bijgetreden wat haar standpunt betreft dat er geen redelijke verantwoording zou voorliggen voor het gemaakte onderscheid, of dat er geen enkele redelijke verhouding bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

29. Voorshands stelt de Raad van State vast dat uit de aanhef van het bestreden besluit blijkt dat het door de minister is uitgevaardigd op grond van artikel 4 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’, de artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ en de artikelen 181, 182 en 187 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’. Artikel 4 van de eerstgenoemde wet belast de minister er (onder meer) mee de middelen te organiseren en de maatregelen uit te lokken welke voor geheel 's lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming waarbij hij de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen dient te coördineren zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen. Die

coördinatie heeft ook betrekking op alle maatregelen in verband met het aanwenden van de middelen van de Natie, waarbij hij tevens zijn bevoegdheid uitoefent ten aanzien van de vraagstukken met betrekking tot de civiele bescherming die in internationale organisaties worden behandeld. De artikelen 11 en 42 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ hebben onder meer betrekking op de bevoegdheden van de minister inzake te treffen maatregelen van bestuurlijke politie en opvorderingsmaatregelen bij verstoring van de openbare orde die zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist. Bij artikel 181 van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ wordt wettelijke grondslag geboden aan de opeising in afwezigheid van beschikbare openbare diensten en bij gebrek aan voldoende middelen, van personen en zaken die de minister nodig acht. Krachtens artikel 182 van diezelfde wet kan de minister of zijn gemachtigde in geval van dreigende omstandigheden de bevolking, ter verzekering van haar bescherming, verplichten zich te verwijderen van plaatsen of streken, die bijzonder blootgesteld, bedreigd of getroffen zijn, en degenen die bij deze maatregelen betrokken zijn een voorlopige verblijfplaats aanwijzen. Om dezelfde reden kan hij voorts iedere verplaatsing of elk verkeer van de bevolking verbieden. Artikel 187 van die wet tot slot voorziet in strafsancties ingeval van weigering of verzuim zich te gedragen naar de maatregelen die met toepassing van artikelen 181, § 1 en 182 zijn bevolen.

De verzoekende partij betwist niet dat de genomen maatregelen ertoe strekken de gezondheidscrisis te beheersen of te bedwingen en de vereiste dringende maatregelen te nemen, rekening houdende met de karakteristieken van het Coronavirus COVID-19, het door de WHO uitgeroepen hoogste dreigingsniveau, de verspreiding van dat virus over de hele wereld en de destabilisering daardoor van de wereldeconomie.

30. Het bestreden besluit en de daarin genomen maatregelen moeten derhalve in die context worden geplaatst, dat wil zeggen in het kader van de

hogervermelde wettelijke opdracht om de dringende en onontbeerlijke maatregelen te nemen - in het kader van een permanente opvolging en evaluatie door de Nationale Veiligheidsraad - ter bescherming van de bevolking en de civiele veiligheid, te dezen, zeer concreet, om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken en in te dijken. De minister beschikt daartoe in het licht van de dringende bestrijding van een ongeziene en meest ernstige (internationale) gezondheids crisis waarmee België zich geconfronteerd ziet, over de meest ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

De in de voorliggende zaak bestreden maatregel, namelijk het opnemen in de lijst van uitzonderingen bedoeld in artikel 1, § 1, van het besluit van 23 maart 2020 van de DHZ-zaken en tuincentra, zou slechts dan een schending inhouden van de door de verzoekende partij aangevoerde bepalingen indien deze niet zou kunnen worden verantwoord in het licht van (of tot gevolgen zou leiden die onevenredig zijn met) de door de regelgever nagestreefde wettige doelstellingen. Bij de uitoefening van die redelijkheids -en proportionaliteitstoets komt het de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel toe om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen. Het komt de Raad van State evenwel niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid.

Bij de beoordeling van de wettigheid van de in het bestreden besluit opgenomen maatregelen dient de Raad van State rekening te houden met de op het ogenblik van de besluitvorming, dit is op 17 april 2020, beschikbare gegevens waarover de verwerende partij vermocht te beschikken en op grond waarvan zij heeft besloten eensdeels tot het handhaven *cq.* verlengen van de zgn. *lockdown (light)*-maatregel, met andere woorden tot het behoud van de “blijf thuis”-verplichting en het verbod op niet-essentiële verplaatsingen die als regel blijven gelden en anderdeels tot een zeer beperkte versoepeling van de opgelegde verbodsmaatregelen die slechts zeer gradueel en stapsgewijs kunnen worden afgebouwd. Dat aldus het voormelde gebod *cq.* verbod werden gehandhaafd was

niet onverwacht aangezien artikel 13 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 zoals vervangen door artikel 9 van het ministerieel besluit van 3 april 2020 erin voorzag dat “[d]e maatregelen voorzien in dit besluit van toepassing [zijn] tot en met 19 april 2020. Ze kunnen na evaluatie met twee weken worden verlengd.”. De op 17 april 2020 genomen bepalingen blijven krachtens artikel 7 van het bestreden besluit van toepassing tot en met 3 mei, behoudens wat het verbod op meerdaagse schooluitstappen betreft dat in ieder geval gehandhaafd blijft tot en met 30 juni 2020.

31. De Raad van State stelt te dezen vast zoals hierna wordt uiteengezet, dat de op 17 april 2020 genomen maatregelen ten aanzien van de bestrijding van het COVID-19 het algemeen belang, in het bijzonder de volksgezondheid en de veiligheid van de bevolking beogen te dienen.

In de overwegingen in de aanhef van het besteden besluit wordt onder meer gewezen op de zeer snelle evolutie van de situatie in België, Europa en de wereld, de destabilisering daardoor van de wereldeconomie, de stijging van de omvang en het aantal secundaire overdrachtsketens, het door de overheid in acht te nemen voorzorgsbeginsel in het kader van het beheer van internationale gezondheids crisissen, de besmettelijkheid en het sterfterisico van en bij besmetting met het genoemde virus, het aantal besmettingsgevallen dat werd gedetecteerd en het aantal sterftegevallen dat zich heeft voorgedaan in België sinds 13 maart 2020, het feit dat tot op “heden” [lees: 17 april 2020] de tot dan toe genomen maatregelen de exponentiële evolutie niet voldoende hebben kunnen indijken en dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg kritiek wordt (lees: blijft) genomen, dat het virus zich via de lucht lijkt over te dragen van mens op mens en dat niet alleen bijeenkomsten in besloten of overdekte plaatsen (zoals winkels of handelszaken) maar ook in open lucht een specifieke bedreiging vormen voor de volksgezondheid.

Ook uit het door de verwerende partij overgemaakte administratief dossier blijkt dat de opeenvolgende door de minister genomen

coronamaatregelen strekken tot de bescherming van het leven en de gezondheid van de bevolking, en in het bijzonder ook de meest kwetsbaren onder hen. Deze maatregelen worden in de opeenvolgende besluiten uitgevaardigd door de minister, na advies - zoals dat blijkt uit de aanhef van de opeenvolgende besluiten - van experts, en na overleg in de Ministerraad. Evenzo wat het bestreden besluit betreft, blijkt dat de erin opgenomen maatregelen zijn genomen, na het genoemde advies respectievelijk overleg en op basis van de op dat ogenblik beschikbare gegevens.

In haar nota verwijst de verwerende partij naar het CELEVAL-advies van 15 april 2020 waarnaar in de aanhef van het bestreden besluit wordt verwezen en dat zij als een vertrouwelijk stuk neerlegt. Dit advies dat kort voor de aanvang van het paasweekend werd uitgebracht, vermeldt, naar de verwerende partij in haar nota stelt, het vermoeden dat de grote influx van patiënten gestagneerd is rond 5 april 2020 en dat de komende weken een graduele vermindering van het aantal COVID-opnames zal kunnen worden geobserveerd, op voorwaarde dat de *social distancing*-maatregelen van kracht blijven. De verwerende partij vermeldt nog in haar nota dat uit datzelfde advies blijkt dat diverse projecties voorspellen dat reëel rekening moet worden gehouden met een nieuwe, mogelijk veel grotere golf van COVID-patiënten bij de afbouw van de op dat ogenblik geldende maatregelen. Het is daarom belangrijk om dergelijke scenario's zoveel als mogelijk te vermijden "door te kiezen voor een zeer graduele, stapsgewijze afbouw van maatregelen". Terzelfdertijd blijkt nog uit dat CELEVAL-advies, naar de verwerende partij in haar nota uiteenzet, dat de naleving van de *social distancing*-maatregelen op een aantal vlakken begint af te brokkelen, waarbij er wordt aangedrongen op sterke solidariserende en motiverende communicatie. De verwerende partij stelt voorst dat het advies verder aandacht heeft voor de effecten van de aan sociale deprivatie grenzende situatie van thuisvervangende zorgstructuren en, in dezelfde geest, zijn er bezorgdheden geuit door diverse actoren over het grotere risico op intra-familiaal geweld ingevolge de verplichting om thuis te blijven.

In die hiervoor geschetste uitzonderlijke context waarbij door de geraadpleegde deskundigen is geweest, eensdeels, op (1.) het gevaar “bij de afbouw van de op dat ogenblik geldende maatregelen”, (2.) het gevaar voor het niet (langer) naleven van de ‘blijf thuis-verplichting’ en het verbod op niet-essentiële verplaatsingen wanneer het maatschappelijk draagvlak afbrokkelt en (3.) de effecten van sociale deprivatie op onder meer intra-familiaal geweld en, anderdeels, de bekommernis (4.) “te kiezen voor een zeer graduele, stapsgewijze afbouw van maatregelen”, berustte op de verwerende partij de taak om, daags voor het paasweekend dat zich zoals in de pers algemeen was aangekondigd, op het vlak van de weersverwachtingen uitstekend aandiende, te zoeken naar oplossingen door, enerzijds, zinvolle binnen- en buitenactiviteiten “ten huize van” en dus binnen de beperkte “silo” van het (samenwonende) gezin in het vooruitzicht te stellen en, anderzijds, niet-essentiële verplaatsingen zoveel als mogelijk te beperken.

32. Rekening houdend met de hiervoor geschetste feitelijke omstandigheden en geuite bekommernissen die door de verzoekende partij in haar pleitnota niet worden betwist en die steun vinden in het administratief dossier, lijkt het in het licht van de nagestreefde doelstelling (het blijvend bestrijden van het besmettelijke COVID- 19) en de te verzoenen bekommernissen waarop door de geraadpleegde deskundigen is geweest, op het eerste gezicht niet onredelijk dat de bevoegde overheid heeft geoordeeld - zoals de verwerende partij in haar nota uiteenzet - om “zoveel als mogelijk de maatregelen te handhaven, en tegelijk de thuisblijfverplichting draaglijker te maken door zelf klussen in huis en tuin beter mogelijk te maken, zonder dat daarbij massaal veel nieuwe verplaatsingen zouden ontstaan”. Het lijkt in die omstandigheden *prima facie* niet onredelijk om te kiezen, zoals de verwerende partij heeft gedaan, voor het openen - en daartoe strikt beperkt gelet op de nadruk om slechts “zeer gradueel” en “stapsgewijs” te versoepelen - van eensdeels “grotere” DHZ-zaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwmaterialen of -gereedschap verkopen en anderdeels tuincentra (of boomkwekerijen) die hoofdzakelijk planten en bomen verkopen en die aldus met hun gezamenlijk (en complementair) assortiment breed zijn gericht op



“gewone” consumenten met het oog op het verrichten van “huis- en tuinwerk” teneinde de thuisblijfverplichting te ondersteunen. Op het eerste gezicht lijkt overigens niet zozeer de hoegroetheid van de DHZ-zaken determinerend te zijn geweest voor het onderscheid noch de nacebel-codes waarvan op geen enkel ogenblik gewag wordt gemaakt, doch wel het “algemeen assortiment” waardoor het aantal verplaatsingen kan worden beperkt.

De Raad van State bedenkt daarbij dat - afgezet tegen gespecialiseerde winkels met een specifiek of gericht assortiment die dan mogelijks achtereenvolgens worden bezocht en dienvolgens meerdere (al dan niet opeenvolgende verplaatsingen) zullen genereren -, het openen van DHZ-zaken met een algemeen assortiment meer beheersbaar lijkt. Deze handelszaken bieden immers veelal voldoende ruime parkeergelegenheid, doen (wanneer daartoe beperkt) minder nieuwe verplaatsingen of verplaatsingsstromen ontstaan, zijn (mede met het oog op controle en (orde)handhaving) makkelijk lokaliseerbaar binnen een gemeente en konden redelijkerwijze worden geacht zodanig ruimtelijk ingericht te zijn - gelet op de opgedane ervaring met de grootwarenhuizen - dat de *social distancing*- maatregelen zoals vereist door artikel 1, § 2 van het bestreden besluit, in de praktijk kunnen worden gerealiseerd.

33. In haar pleitnota repliceert de verzoekende partij met de vraag “[w]ant wat is er nu veiliger: het grote publiek dat massaal, *en masse*, naar een grote doe-het-zelf zaak rijdt / holt om daar in grote getale aan te schuiven aan de inkom, aan de kassa, mekaar zeer veel kruisen en passeren in de winkel zelf, en waar de visuele controle vanuit het winkelpersoneel zeer moeilijk uit te oefenen is ... OF de maximaal twee / drie enkelingen die aanwezig zijn in een gespecialiseerde winkel, waar mensen elkaar niet “tegenkomen”, waar de visuele controle door de uitbaters veel pertinentier kan worden uitgevoerd, ...”, waarbij zij -zonder evenwel de vraag expliciet te beantwoorden- ervan lijkt uit te gaan dat die laatste oplossing veiliger, minstens niet onveiliger zou zijn.

Zonder dat de Raad van State moet onderzoeken of, zoals de

verzoekende partij voorhoudt, (ook) de gespecialiseerde speciaalzaken op dat ogenblik al in staat waren om de vereiste *social distancing*-maatregelen in de praktijk te brengen, geeft zij met deze bewering ter zake en los van de vaststelling dat deze niet concreet wordt gestaafd, weliswaar blijk van een andere feitelijke beoordeling van de zaak dan de verwerende partij. Zij maakt hiermee vooralsnog echter niet aannemelijk dat de verwerende partij bij de beoordeling van de genomen maatregelen tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

34. Wat de aangevoerde schending van de evenredigheid van de maatregel betreft, wordt er geen specifieke argumentatie opgebouwd, zodat deze grief geacht moet worden ofwel samen te vallen met wat hiervóór al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

In de mate de verzoekende partij tot slot nog een schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel aanvoert, volgt uit wat hiervoor is uiteengezet dat de bestreden maatregel afdoende steun lijkt te vinden in zowel de in de aanhef van het bestreden besluit uiteengezette motieven als in de stukken van het administratief dossier waaronder het bijgebrachte CELEVAL-advies. Voorts is gebleken dat de bestreden maatregel door de verwerende partij is genomen na het advies van de daartoe opgerichte groep van experts te hebben ingewonnen en het door de regelgeving vereiste overleg, rekening houdende met de in het advies tot uitdrukking gebrachte aandachtspunten en de op dat ogenblik beschikbare gegevens en kennis van het virus, zodat op het eerste gezicht ook aan de op de overheid rustende zorgvuldigheidsplicht lijkt te zijn voldaan.

35. Het eerste middel is niet ernstig.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

36. In het tweede middel roept de verzoekende partij een schending in van het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en beginselen van behoorlijke regelgeving. Het middel luidt, samengevat, als volgt. Volgens de verzoekende partij ligt een schending van de aangehaalde beginselen voor doordat het bestreden besluit aan (1.) de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen en (2.) de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen, de toelating verleent terug open te gaan voor het publiek vanaf 18 april 2020, met uitsluiting van alle andere handelszaken en winkels voor particulieren buiten de essentiële sectoren. Evenwel verduidelijkt het bestreden besluit op geen enkele wijze welke (1.) de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen en (2.) de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen, zijn die terug open mogen gaan voor het publiek vanaf 18 april 2020, noch geeft het aan op welke wijze deze handelszaken en winkels die zijn uitgesloten van het principiële sluitingsverbod moeten worden geïdentificeerd worden. Nochtans vereisen het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken. Het bestreden besluit is “omwille van meerdere, uiteenlopende redenen kennelijk onwettig is, en [schendt] meer in bijzonder de aangehaalde (referentie-)normen en beginselen manifest.”

In de toelichting bij het middel stelt de verzoekende partij nog dat het “feit” is dat dit in de praktijk tot veel rechtsonzekerheid leidt wat volgens haar “de voorbije dagen genoegzaam werd aangetoond door de vele voorbeelden in de media”. Een normaal, voorzichtig en redelijke regelgever in dezelfde omstandigheden geplaatst zou geenszins op die wijze hebben gehandeld en, daarentegen, hebben voorzien “in een duidelijke aflijning van de kwestieuze uitzonderingen op het principiële sluitingsverbod”; minstens zou deze hebben

voorzien in een redelijke en objectieve verantwoording waarom de principiële sluitingsmaatregel in hoofde van bepaalde handelszaken en winkels wel gehandhaafd zou blijven.

### *Beoordeling*

37. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken. Het rechtszekerheidsbeginsel beoogt aldus, wat de verordenende bevoegdheid betreft, aan de burger waarborgen te bieden bij de kenbaarheid van de nieuwe regelgeving. De regelgeving moet duidelijk geformuleerd worden, tijdig worden bekendgemaakt en houdt een principieel verbod van terugwerkende kracht in.

De rechtszekerheid vereist evenwel niet dat elk begrip dat in een verordenende bepaling voorkomt (of de onderdelen ervan), wordt gedefinieerd, noch vereist het genoemde beginsel dat in de betrokken reglementaire bepaling of, te dezen, in de aanhef de interpretatie ervan wordt opgenomen of verduidelijkt. Bij gebrek aan definitie in de reglementaire bepaling zelf moeten de begrippen, steeds onder het toezicht van de daartoe bevoegde rechter, in hun spraakgebruikelijke betekenis worden verstaan en toegepast.

Het beginsel van de rechtszekerheid sluit voorts niet uit dat over de interpretatie van een wettelijke of verordenende bepaling betwisting kan bestaan. De toepassing van een abstracte rechtsregel in een concreet geval zal niet zelden gepaard gaan met betwistingen over de draagwijdte van een rechtsregel. Uit het bestaan van deze betwistingen kan op zichzelf niet worden afgeleid dat de rechtsregel onwettig is. Het feit dat een reglementaire bepaling ruimte laat voor interpretatie bij de toepassing ervan, leidt niet tot een andere conclusie, nu het beginsel van de rechtszekerheid op zich niet belet dat er door de bevoegde

administratieve overheid bij de toepassing in een concreet dossier van deze reglementaire bepaling rekening wordt gehouden met het algemene karakter van de reglementaire norm en de uiteenlopende situaties waarop ze van toepassing is en dit onder het toezicht van de daartoe bevoegde rechter.

38. Te dezen lijken de bewoordingen in de bestreden bepaling die de geïsoleerde categorieën handelszaken omschrijven, met name “de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen” en “de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen” niet dermate vaag en algemeen of van die aard dat een rechtzoekende, te dezen een professionele handelaar, redelijkerwijze niet in staat zou zijn - desnoods met gepast advies - zoals de verzoekende partij in haar verzoekschrift en pleitnota voorhoudt, de gevolgen van de bestreden bepaling te voorzien. Daarbij komt dat, gegeven het algemene sluitingsverbod dat als regel is blijven gelden op 17 april 2020, uitzonderingen op die regel beperkend moeten worden geïnterpreteerd zodat op het eerste gezicht niet meteen valt in te zien dat een gespecialiseerd vakhandelaar niet redelijkerwijze kan beoordelen of zijn handelszaak al dan niet een doe-het-zelf zaak is die een algemeen assortiment aanbiedt waarbij dan nog het hoofddaccent op bouwmaterialen en/of bouwgereedschap wordt gelegd dan wel een tuincentrum/boomkwekerij dat/die hoofdzakelijk planten of bomen verkoopt en aldus met voldoende precisie de omvang van zijn rechten en verplichtingen kan bepalen of de gevolgen van zijn handelingen kan voorzien.

Dat er bij de eerste openingsdag mogelijk wat verwarring is ontstaan, allicht mede ingegeven door individuele teleurstellingen die een weg naar de media hebben gezocht en gevonden, doet daaraan niet af en kan de Raad van State vooralsnog niet overtuigen dat sprake zou zijn van “ongeoorloofde willekeur”. Overigens volstaat een loutere verwijzing naar de media niet om daaruit af te leiden of aannemelijk te maken dat er ter zake bij de interpretatie en de rechtstoepassing van de betwiste bepalingen door de bevoegde, handhavende besturen in de concrete gevallen noemenswaardige problemen zijn ontstaan. In

ieder geval brengt de verzoekende partij daarvan bij haar verzoekschrift geen stukken bij. Weerom lijkt enige verwijzing in dat verband naar de Nacebel-codes zoals de verzoekende partij placht te doen, te dezen relevant. De verwerende partij heeft in het bestreden besluit noch elders naar die codes verwezen.

Een schending van het rechtszekerheidsbeginsel lijkt dan ook op het eerste gezicht niet voor te liggen.

39. In de mate de verzoekende partij *in fine* van (de toelichting van) haar middel nog aanvoert dat een zorgvuldig en redelijk handelende overheid minstens zou hebben voorzien in een redelijke en objectieve verantwoording waarom de principiële sluitingsmaatregel in hoofde van bepaalde handelszaken en winkels wel gehandhaafd zou blijven, wordt er geen specifieke argumentatie opgebouwd zodat deze grief geacht moet worden samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, daarin begrepen de beoordeling van het eerste middel, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

40. Het middel is niet ernstig.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

41. In het verzoekschrift wordt een derde middel geput uit “de schending van art. 7 van het Decreet van 2 en 17 maart 1791 tot afschaffing van het Gildewezen (het zgn. decreet d'Allarde), art. 11.3 en 11.4 van het Wetboek Economisch Recht, het algemeen beginsel van vrijheid van handel en nijverheid, evenals het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, al dan niet in samenlezing met de materiële motiveringsplicht”. De verzoekende partij vat het middel als volgt samen. Een schending van de aangehaalde rechtsbepalingen en -beginselen ligt voor doordat “het bestreden besluit (de leden van) de verzoekende partij verhindert om hun economische

activiteit, in de meest belangrijke verkoopperiode van het jaar, ten volle te ontplooien, en derhalve, zoals in het verleden, naar eigen keuze uit te oefenen”. Het verhindert (de leden van) de verzoekende partijen om hun economische activiteit naar eigen keuze uit te oefenen, zonder daarvoor te voorzien in enige redelijke motivering, inzonderheid wanneer beoordeeld in het licht van de toelating zich wél open te stellen voor het publiek voor (i) de doe-het-zelfzaken met een algemeen assortiment die hoofdzakelijk bouwgereedschap en/of bouwmaterialen verkopen en (ii) de tuincentra en boomkwekerijen die hoofdzakelijk planten en/of bomen verkopen. Nochtans installeert het decreet d’Allarde, de artikelen II.3 en II.4 van het Wetboek Economisch Recht (hierna: het WER), evenals het algemeen beginsel van vrijheid van handel en nijverheid een recht en de vrijheid om een beroep uit te oefenen en een economische activiteit te ontplooien naar eigen keuze, waarvan slechts kan worden afgeweken mits vaststaande en draagkrachtige motieven zodat het bestreden besluit “omwille van meerdere, uiteenlopende redenen kennelijk onwettig is, en meer in bijzonder de aangehaalde (referentie-)normen en beginselen manifest schendt.”

Uit de toelichting die de verzoekende partij daarbij geeft kan nog worden aangehaald dat zij stelt dat zelfs ingeval de Raad van State naar aanleiding van de beoordeling van het eerste en het tweede middel zou oordelen dat het bestreden besluit, in bijzonder de daarin vervatte uitzondering voor (i) de doe-het-zelfzaken en (ii) de tuincentra, gerechtvaardigd zou zijn, “*quod non*, dan is het duidelijk dat het behoud van de sluitingsmaatregel in hoofde van (de vakhandelaars van resp. de leden van) verzoekende partijen manifest onredelijk, onevenredig en -vooral- onverantwoord is in het licht van de vrijheid van handel en ondernemen.” De verzoekende partij stelt in dat verband dat de gehanteerde uitzondering “de concurrentie in het marktsegment waarin (de leden van) verzoekende partijen actief zijn in aanzienlijke mate [verstoort].”, wat ongetwijfeld een ernstige en op termijn onhoudbare scheeftrekking op het vlak van de concurrentie tot gevolg heeft. Het bestreden besluit verhindert deze partijen duidelijk om hun economische activiteit naar eigen keuze uit te oefenen, zonder dat daarvoor voorzien wordt in enige redelijke verantwoording.

### *Beoordeling*

42. In de mate de verzoekende partij het derde middel steunt op een schending van artikel 7 van het Decreet van 2 en 17 maart 1791 ‘tot afschaffing van het Gildewezen’, dit is het zogenoemde decreet d' Allarde, dient erop te worden gewezen dat het genoemde decreet is opgeheven door artikel 3 van de wet van 28 februari 2013 ‘tot invoering van het Wetboek economisch recht’ zodat het middel, in de aangegeven mate niet-ontvankelijk is.

43. De genoemde vrijheid van handel en nijverheid wordt vandaag gewaarborgd door de artikelen II .3 en II.4 van het WER waarin is bepaald dat “[i]edereen vrij [is] om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen” respectievelijk dat “[d]e vrijheid van ondernemen wordt uitgeoefend met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet, alsmede van de wetten die de openbare orde en de goede zeden betreffen en van de bepalingen van dwingend recht.”

Zoals ook door het Grondwettelijk Hof meermaals is bevestigd (zie bv. GwH 27 april 2017, nr. 46/2017, punt B.5.2. en GwH 21 december 2017, nr. 150/2017, punt B.11.5), kan de vrijheid van handel en nijverheid niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Wetten, decreten, ordonnanties (en hun uitvoeringsbesluiten) kunnen daarom de economische bedrijvigheid van zowel personen als ondernemingen regelen onder voorbehoud dat de bevoegde wetgever niet onredelijk optreedt door die vrijheid van handel en nijverheid te beperken zonder enige noodzaak. Daarenboven dient de opgelegde beperking evenredig te zijn met het nagestreefde doel”.

44. Te dezen is bij de beoordeling van het eerste middel gebleken dat de opgelegde (en op 17 april 2020 verlengde) sluitingsplicht die op 18 maart 2020 als regel voor de consumentenhandel in winkels en in handelszaken is ingevoerd,



wettelijke grondslag vindt in de hogergenoemde wetten op de civiele bescherming en civiele veiligheid omwille van de noodzaak aan een uitzonderlijke en zeer ernstige gezondheids crisis het hoofd te bieden. Dergelijke – zij het tijdelijke – sluitingsplicht (die luidens artikel 13 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 zoals gewijzigd door artikel 7 van het bestreden besluit geldt tot en met 3 mei 2020, en mogelijk tot 11 mei 2020) houdt ongetwijfeld een zeer verregaande beperking in op het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid maar vindt verantwoording in het ermee nagestreefde doel waarbij de overheid zich met het oog op een zorgvuldige besluitvorming laat omringen door deskundigen met de daartoe vereiste expertise. Zoals uit de beoordeling van het eerste middel nog is gebleken vinden op het eerste gezicht ook de op 17 maart 2020 toegelaten beperkte uitzonderingen om zich te begeven naar eensdeels de beoogde DHZ-zaken met algemeen assortiment en anderdeels tuincentra – uitzonderingen die er in wezen op zijn gericht zowel de “verblijfthuisverplichting” draaglijk te houden én terzelfdertijd de versoepeling op het daarmee onlosmakelijk verbonden verplaatsingsverbod voor burgers wat niet-essentiële verplaatsingen betreft zo beperkt mogelijk te houden - verantwoording in de betrachting de verspreiding van COVID-19 zoveel als mogelijk te bestrijden en dus in de noodzaak om de veiligheid en gezondheid van de burgers te beschermen. Ook die keuze (beperking tot DHZ-zaken en tuincentra) lijkt vooralsnog te berusten, na zorgvuldige afweging, op weloverwogen motieven (cfr. punten 31 en 32).

Bovendien stelt niets de Raad van State ertoe in staat te beoordelen dat de door de verzoekende partij gesuggereerde maatregel om, bovenop de DHZ-zaken en de tuincentra, ook nog de gespecialiseerde handelszaken te openen (in het bijzonder rekening houdende met het bijkomend aantal verplaatsingen dat daardoor zou worden gegenereerd) het mogelijk hadden gemaakt om de door de verwerende partij nagestreefde doelstelling te bereiken; minstens die doelstelling niet in gevaar te brengen. In het licht daarvan slaagt de verzoekende partij er vooralsnog niet in het beweerdelijk onevenredig karakter van de genomen maatregel aannemelijk te maken, laat staan aan te tonen.

Dat hieruit een (minstens tijdelijk) concurrentieel nadeel voortvloeit voor de verzoekende partij doet er niet aan af dat er afdoende verantwoording voorhanden lijkt te zijn voor het beperkte karakter van de op 17 maart 2020 toegestane uitzondering voor consumenten om zich met het oog op het verder doen naleven van de verblijfthuisverplichting, tot DHZ-zaken en tuincentra te begeven.

45. In de mate de verzoekende partij in haar verzoekschrift wat het derde middel betreft ook het redelijkheids-en evenredigheidsbeginsel “als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”, al dan niet gelezen in samenhang met de materiële motiveringsplicht, geschonden acht, bouwt zij daaromtrent geen specifieke argumentatie op zodat deze grief geacht moet worden, samen te vallen met wat hiervoor al is besproken, ofwel niet ontvankelijk te zijn.

46. Het middel is niet ernstig.

#### *IX. Conclusie*

47. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt de vordering.**

**2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van  
zevenentwintig april tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer,  
samengesteld uit:

Geert Debersaques,

Carlo Adams,

Kaat Leus,

bijgestaan door

Joris Casneuf,

**De griffier**

**Joris Casneuf**

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

**De voorzitter**

**Geert Debersaques**