

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 211.496 van 24 februari 2011  
in de zaak A. 194.630/VII-37.585.**

In zake : de autonome verzorgingsinstelling ALGEMEEN STEDELIJK  
ZIEKENHUIS  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Tom De Gendt  
kantoor houdend te Leuven  
Sint-Geertruiabdij 8, bus 2  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister  
van Sociale Zaken en Volksgezondheid  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Pierre Legros en Jérôme Sohier  
kantoor houdend te Brussel  
Emile De Motlaan 19  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2009, strekt tot de  
nietigverklaring van het enig artikel, 1°, tweede streepje van het ministerieel  
besluit van 14 augustus 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van  
29 januari 2003 tot opname van erkende functies "mobiele urgentiegroep" in de  
dringende geneeskundige hulpverlening, zoals gepubliceerd in het Belgisch  
Staatsblad van 18 september 2009.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie  
ingediend.

Adjunct-auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 januari 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom De Gendt, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Manoël De Keukelaere, die loco advocaat Jérôme Sohier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Ines Martens 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. Juridisch Kader*

3.1. De verzoekende partij beoogt het verkrijgen van een zogenaamde "planningsvergunning" voor de opname in de programmatie van een "mobiele urgentiegroep".

Daartoe moet enerzijds worden voldaan aan de erkenningsnormen en anderzijds aan programmatiecriteria.

3.2. Het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 stelt de normen vast waaraan een functie "mobiele urgentiegroep" (MUG) moet voldoen om te worden

erkend. Het koninklijk besluit van 20 september 2002 stelt de nadere regelen vast inzake het maximumaantal en de programmatiecriteria die van toepassing zijn op de functie "mobiele urgentiegroep" (hierna: koninklijk besluit van 20 september 2002).

Artikel 2 van dit koninklijk besluit bepaalt :

"§ 1. Onverminderd de toepassing van artikel 1, wordt in elk administratief arrondissement ten minste één functie erkend.

Indien er in een arrondissement meerdere ziekenhuizen of associaties van ziekenhuizen, zich kandidaat stellen voor de erkenning van een functie, geschiedt de erkenning in de gemeente met het grootste aantal inwoners.

§ 2. Onverminderd de toepassing van artikel 1, wordt per gemeente maximaal één functie per begonnen schijf van 140 000 inwoners erkend.

§ 3. Onverminderd de toepassing van artikel 1 en §§ 1 en 2, van dit artikel, dient bij de erkenning van de bedoelde functies het spreidingscriterium, bedoeld in artikel 6bis, § 1, eerste lid, 2°, van het koninklijk besluit van 2 april 1965, houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van de gemeenten als centra voor het eenvormig oproepstelsel, te worden toegepast".

3.3. De planningsvergunning wordt verleend door de Vlaamse Gemeenschap, overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 18 februari 1997 tot vaststelling van de procedure voor de erkenning en de sluiting van ziekenhuizen, ziekenhuisdiensten, onderdelen van ziekenhuizen en samenwerkingsvormen (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 18 februari 1997).

3.4. De functie "mobiele urgentiegroep" is per definitie nauw verbonden met de dringende geneeskundige hulpverlening. De dringende geneeskundige hulpverlening is een aangelegenheid waarvoor de federale wetgever, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke toewijzing, bevoegd is gebleven. Deze bevoegdheid is geregeld bij de wet van 8 juli 1964 betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening en door het koninklijk besluit van 2 april 1965 houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van gemeenten als centra van het eenvormig oproepstelsel (hierna: koninklijk besluit van 2 april 1965).

Artikel 6bis, § 1, van dat koninklijk besluit bepaalt :

"Art. 6bis. § 1. De Minister die de Volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, neemt de functies 'mobiele urgentiegroep' op in de werking van de dringende geneeskundige hulpverlening voorzover deze voldoen aan de volgende voorwaarden :

- 1° Tegelijkertijd worden de bedoelde functies erkend door de bevoegde overheid, bij toepassing van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 houdende vaststelling van de normen waaraan een functie 'mobiele urgentiegroep' (MUG) moeten voldoen om te worden erkend;
- 2° De doelstellingen van de wet van 8 juli 1964 en diens uitvoeringsbesluiten, zoals inzonderheid het waarborgen van een onmiddellijke verzorging aan het slachtoffer of de zieken, het bestrijken door de interventiezones van het volledige gebied van het Rijk dienen te worden nageleefd;
- 3° Onverminderd de programmatiecriteria die van toepassing zijn op de functie 'mobiele urgentiegroep', dient een optimale spreiding te worden gegarandeerd opdat een zo groot mogelijk gedeelte van de bevolking via de weg en aan de maximum toegelaten snelheid kan worden bereikt binnen een tijdsspanne van 10 minuten en, subsidiair, een zo klein mogelijk gedeelte van de bevolking op dezelfde wijze niet kan worden bereikt binnen een tijdsspanne van meer dan 15 minuten.

Bij de opname in de dringende geneeskundige hulpverlening, bepaalt de Minister de vertrekplaats en de interventiezone van bedoelde mobiele urgentiegroep".

#### *IV. Feiten*

4.1. Op grond van artikel 6bis, § 1, van het koninklijk besluit van 2 april 1965 heeft de federale minister van Volksgezondheid in 2002 een lijst opgemaakt met voorzieningen die in aanmerking komen om te worden opgenomen in de dringende geneeskundige hulpverlening en waaraan een MUG-functie kan worden toegekend. Het Algemeen Ziekenhuis (hierna : AZ) Sint-Elisabeth te Zottegem komt voor op deze lijst. De verzoekende partij komt niet voor op deze lijst voor wat betreft haar campus te Geraardsbergen.

4.2. Op 9 september 2002 neemt de Vlaamse minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen een beslissing inzake de toekenning van een planningsvergunning aan een MUG-dienst. Op dat ogenblik konden er in het Vlaamse Gewest 43 MUG-functies erkend worden. Er wordt daarbij een planningsvergunning verleend aan het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem. De Vlaamse

minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen neemt de beslissing tot toekenning van een planningsvergunning op grond van de lijst die werd opgesteld door de federale minister van Volksgezondheid. Deze beslissing wordt op initiatief van de verzoekende partij door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 178.900 van 24 januari 2008.

4.3. Het besluit van 29 januari 2003 van de federale minister van Volksgezondheid tot opname van de erkende functies "mobiele urgentiegroep" in de dringende geneeskundige hulpverlening, bepaalt de MUG-functies die worden opgenomen in de dringende medische hulpverlening. De verzoekende partij wordt niet opgenomen voor wat betreft haar campus te Geraardsbergen. Zij vecht dit besluit aan en bij arrest nr. 183.806 van 5 juni 2008 wordt het besluit vernietigd door de Raad van State voor zover het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem wordt opgenomen in de lijst. De Raad overweegt dat het bestreden besluit artikel 6bis, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 2 april 1965, samen gelezen met artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 20 september 2002, schendt.

4.4. Door het vernietigingsarrest nr. 178.900 van 24 januari 2008 van de Raad van State zijn slechts 42 van de 43 mogelijk toe te kennen planningsvergunningen voor MUG-functies verleend in het Vlaamse Gewest. Er kan dus een nieuwe planningsvergunning worden toegekend.

4.5. Bij brief van 12 mei 2008 laat het Agentschap Zorg en Gezondheid aan de verzoekende partij weten dat zij en het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem in uitvoering van dit arrest in de gelegenheid worden gesteld een nieuwe aanvraag in te dienen en dat de dossiers, indien beide "voorzieningen" van deze gelegenheid gebruik maken, groepgewijs zullen worden onderzocht met toepassing van artikel 9 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 18 februari 1997.

De verzoekende partij vraagt bij brief van 13 juni 2008 de toekenning van een planningsvergunning, met terugwerkende kracht vanaf de

datum van de beslissing die werd vernietigd met het voormelde arrest nr. 178.900. Zij bevestigt deze aanvraag op 6 oktober 2008.

4.6. Met een aangetekende brief van 12 november 2008 stuurt de verzoekende partij aan de verwerende partij een aanmaning in de zin van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met de vraag de nodige beslissingen te nemen om gevolg te geven aan de arresten van de Raad van State nr. 178.900 van 24 januari 2008 en nr. 183.806 van 5 juni 2008.

4.7. Op 1 december 2008 deelt het Agentschap Zorg en Gezondheid van de Vlaamse Gemeenschap aan de verzoekende partij zijn voornemen mee om haar een planningsvergunning te verlenen.

4.8. De verzoekende partij dient op 18 december 2008 een bezwaarschrift in tegen dit voornemen en zij vraagt opnieuw de toekenning van een retroactieve planningsvergunning met ingang van 9 september 2002.

4.9. De Vlaamse Adviesraad voor de erkenning van de Verzorgingsvoorzieningen meent dat het voornemen tot toekenning van een planningsvergunning kan worden bevestigd maar adviseert niet over de vraag naar een retroactieve planningsvergunning. Dit vormt volgens de adviesraad een preventieve actie van de voorziening ter vrijwaring van de juridisch rechten, die niet tot zijn opdracht behoort.

4.10. Bij brief van 28 september 2009 deelt de Federale overheidsdienst Volksgezondheid aan de verzoekende partij mee dat het ministerieel besluit van 14 augustus 2009 tot wijziging van het ministerieel besluit van 29 januari 2003 tot opname van erkende functies "mobiele urgentiegroep" in de dringende geneeskundige hulpverlening gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad van 18 september 2009 en dat de verzoekende partij "vanaf die datum" officieel opgenomen is als actor op het terrein van de dringende geneeskundige hulpverlening.

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

5. De verwerende partij heeft nagelaten binnen de wettelijk voorgeschreven termijn een memorie van antwoord in te dienen. De buiten deze termijn ingediende memorie van antwoord wordt uit de debatten geweerd overeenkomstig hetgeen bepaald is in artikel 21, vijfde lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

6.1. De verzoekende partij voert als eerste middel de schending aan van het gezag van gewijsde erga omnes en het retroactief karakter van de arresten van de Raad van State nr. 178.900 van 24 januari 2008 en nr. 183.806 van 5 juni 2008.

Zij stelt dat de Raad van State met zijn arrest 178.900 van 24 januari 2008 immers de toekenning van een MUG-planningsvergunning aan het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem vernietigde, net als de impliciete maar zekere weigering van een MUG-planningsvergunning aan de verzoekende partij. Volgens haar oordeelde de Raad van State in het arrest nr. 183.806 van 5 juni 2008 bovendien dat de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2002 samengelezen met artikel 6bis van het koninklijk besluit van 2 april 1965 worden geschonden indien naast de associatie Onze-Lieve-Vrouw Ziekenhuis Aalst en Algemeen Stedelijk Ziekenhuis Aalst, niet de verzoekende partij maar wel het AZ Sint-Elisabeth Zottegem een MUG-planningsvergunning krijgt toegewezen op basis van objectieve cijfers "die op vandaag relatief ongewijzigd zijn" gebleven. Uit de combinatie van de vernietigde beslissingen met het dictum in de betreffende arresten zou de verwerende partij bij de uitvoering van het rechtsherstel geen

andere keuze hebben gehad dan na de toekenning van een retroactieve planningsvergunning aan de verzoekende partij, de MUG-functie ervan op 29 januari 2003 op te nemen in de dringende geneeskundige hulpverlening.

6.2. In haar toelichtende memorie voegt de verzoekende partij daar nog aan toe dat volgens de rechtspraak van de Raad van State het toekennen van terugwerkende kracht aan besluiten die een voordeel toekennen aanvaardbaar is omdat de gevolgen ervan minder snel de rechtszekerheid en/of verkregen rechten aantasten. De verzoekende partij wijst er ook op dat de MUG-Geraardsbergen, na afloop van het proefproject en zonder enige juridische basis, werd opgeroepen door de 100-centrale. Het betreft de periode van 31 juli 2006 tot de huidige erkenning van de verzoekende partij die inging op 28 september 2009. Enkel en alleen al het opvullen van deze juridische leemte zou een retroactieve opname van de verzoekende partij verantwoorden. Bovendien heeft de verzoekende partij alle MUG-activiteiten onafgebroken geregistreerd, zowel tijdens de proefperiode, als na afloop ervan.

6.3. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat uit het voormelde arrest nr. 183.806 duidelijk blijkt dat de programmatiecriteria waren geschonden doordat de in die procedure bestreden beslissing de MUG-functie van het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem had opgenomen en niet deze van de verzoekende partij, ondanks het feit dat de gemeente Geraardsbergen meer inwoners telt dan de gemeente Zottegem.

Voorts gaat de verzoekende partij, als antwoord op het auditoraatsverslag, verder in op de betekenins van het woord "onverminderd" in artikel 6bis, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 2 april 1965, onder verwijzing naar het arrest van het Arbitragehof nr. 193/2004 van 24 november 2004. Zij stelt dat de voormelde bepaling duidelijk weergeeft dat de eventuele toepassing van de spreidingscriteria geen afbreuk mag doen aan de programmatiecriteria, wat volgens haar te dezen zou betekenen dat, indien de spreidingscriteria worden

toegepast, het programmatiecriterium met de voorrang van de gemeente met het grootste aantal inwoners "sowieso" moet worden gerespecteerd.

### *Beoordeling*

7.1. Het arrest van de Raad van State nr. 178.900 van 24 januari 2008 waarnaar in het middel wordt verwezen, heeft betrekking op de toekenning van een planningsvergunning voor een MUG-functie door de Vlaamse overheid. In dit arrest heeft de Raad van State enkel geoordeeld dat de Vlaamse overheid daarbij de geëigende wettelijke procedure dient na te leven. Als zodanig heeft dit arrest geen betrekking op de thans bestreden beslissing, die geen planningsvergunning is maar een beslissing tot opname van een MUG-functie in de dringende geneeskundige hulpverlening.

7.2. Het arrest nr. 183.806 van 5 juni 2008 heeft dan weer wel betrekking op een beslissing tot opname van een MUG-dienst op de lijst van dringende geneeskundige hulpverlening.

Artikel 6bis van het koninklijk besluit van 2 april 1965 bepaalt de voorwaarden waaraan een functie "mobiele urgentiegroep" moet voldoen om opgenomen te kunnen worden in de dringende geneeskundige hulpverlening.

Uit deze bepaling heeft de Raad van State afgeleid dat voor de opname in de dringende geneeskundige hulpverlening, een functie "mobiele urgentiegroep" enerzijds moet voldoen aan de programmatiecriteriën die zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 20 september 2002, en anderzijds aan het spreidingscriterium vervat in het koninklijk besluit van 2 april 1965.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij stelt, kan uit het arrest niet worden afgeleid dat de Raad van State van oordeel is dat bij een correcte toepassing van de programmatiecriteriën en de spreidingscriteriën, opgenomen in artikel 6bis, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 2 april 1965 juncto de artikelen 1

en 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2002 de verzoekende partij automatisch moet worden opgenomen in de dringende geneeskundige hulpverlening wanneer het samen kandideert met het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem.

In zijn arrest nr. 183.806 heeft de Raad van State zowel de programmatiecriteria als het spreidingscriterium getoetst. De Raad heeft het besluit van 29 januari 2003 waarbij het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem wordt opgenomen op de lijst van de dringende geneeskundige hulpverlening vernietigd omdat niet werd voldaan aan de programmatiecriteria, meer bepaald het criterium inzake het aantal inwoners, en omdat niet werd voldaan aan het spreidingscriterium.

7.3. Het gebruik van de woorden "onverminderd" in de toepasselijke wettelijke bepalingen wijst erop dat de overheid die over een opname van een MUG-functie dient te beslissen, een afweging kan maken tussen de verschillende criteria en met de verschillende criteria gelijktijdig rekening kan houden.

De Raad van State heeft slechts geoordeeld dat noch de verwerende partij, noch het AZ Sint-Elisabeth te Zottegem erin geslaagd waren de juistheid van de argumentatie van de verzoekende partij te weerleggen met betrekking tot het in die zaak bestreden besluit van 29 januari 2003.

Dit sluit echter niet uit dat verwerende partij, in het kader van een nieuwe beoordeling, eventueel wel valabele argumenten kan aandragen die een keuze voor het ene of het andere ziekenhuis op basis van het spreidingscriterium kunnen onderbouwen. De overweging in het arrest nr. 183.806 van 5 juni 2008 houdt enkel in dat noch in de toen bestreden beslissing, noch in het door de partijen gevoerde verweer, elementen terug te vinden waren die de argumentatie van de verzoekende partij op een gestoffeerde wijze weerlegden voor wat betreft de door haar naar voor gebrachte informatie inzake het aantal te bereiken inwoners en de aanrijtijden en -afstanden. Uit het geciteerde arrest volgt dan ook niet dat het ene of

het andere ziekenhuis opgenomen diende te worden in de dringende geneeskundige hulpverlening.

Het eerste middel is niet gegrond.

#### *Tweede middel*

#### *Standpunt van de partijen*

8. De verzoekende partij steunt een tweede middel op de schending van "het motiveringsbeginsel, zoals vastgelegd in de wet van 29 juli 1991 en als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur".

Zij voert aan dat de bestreden beslissing een schending inhoudt van het formele motiveringsbeginsel doordat, in essentie, op geen enkele wijze wordt gemotiveerd dat voldaan is aan de voorwaarde van het tweeledig spreidingscriterium van artikel 6bis, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 2 april 1965, waarbij de verzoekende partij in het bijzonder opmerkt dat het tweede spreidingscriterium (de zogenaamde vijftienminutenregel) volgens de voormelde bepaling "subsidiair" is ten aanzien van het eerste spreidingscriterium (de zogenaamde tienminutenregel).

#### *Beoordeling*

9. Het bestreden besluit verwijst in de aanhef onder meer naar artikel 6bis van het koninklijk besluit van 2 april 1965.

Uit deze bepaling volgt dat de minister van Volksgezondheid de "mobiele urgentiegroepen" opneemt in de dringende geneeskundige hulpverlening die voldoen aan de wettelijke voorwaarden, dit zijn onder meer de spreidingscriteria en de programmatiecriteria zoals bepaald in artikel 6bis, §1, juncto de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 20 september 2002. Hieruit

volgt dat volgens het bestreden besluit de "MUG-functie" van de verzoekende partij voldoet aan de wettelijke voorwaarden en om die reden wordt opgenomen in de dringende geneeskundige hulpverlening. De formele motiveringsplicht vereist niet dat in het besluit wordt weergegeven waarom de verzoekende partij voldoet aan de wettelijke criteria. Het besluit volgt trouwens op de procedure tot toekenning van een planningsvergunning aan de verzoekende partij. In het kader van die procedure werd aan de verzoekende partij de beslissing van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 29 april 2009 overgemaakt. In deze beslissing werd op zeer uitvoerige wijze de toetsing van de aanvraag van de verzoekende partij aan de spreidings- en programmatiecriteria uiteengezet. Vervolgens werden dan op vraag van de bevoegde Vlaamse minister de MUG-functies waaraan een planningsvergunning is toegekend, door de Federale minister van Volksgezondheid opgenomen in de dringende geneeskundige hulpverlening, waarna deze door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin kunnen worden erkend, conform artikel 2 van het koninklijk besluit van 10 augustus 1998 houdende vaststelling van de normen waaraan een functie "mobiele urgentiegroep" moet voldoen om te worden erkend.

Het bestreden besluit is dan ook op afdoende wijze gemotiveerd en de verzoekende partij kon kennis nemen van de motieven die aan het besluit ten grondslag liggen. De verzoekende partij toont niet aan op welke wijze de motivering die werd weergegeven in het bestreden besluit in feite of in rechte niet voldoende draagkrachtig zou zijn. De loutere verwijzing in het middel naar het arrest van de Raad van State, Algemeen Stedelijk Ziekenhuis, nr. 183.806 van 5 juni 2008 toont niet aan op welke wijze de formele motiveringsplicht zou zijn geschonden.

Het tweede middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig februari tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                 |                  |
|-----------------|------------------|
| Luc Hellin,     | kamervoorzitter, |
| Eric Brewaeyts, | staatsraad,      |
| Peter Sourbron, | staatsraad,      |
| bijgestaan door |                  |
| Bart Tettelin,  | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Luc Hellin**