RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 227.283 van 6 mei 2014
in de zaak A. 207.046/IX-7866

In zake : 1. de NV VAN HOOFSTADT NICO & C°
2. Nadja VAN HOOFSTADT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Didier Dhaenens en Raoul Vermeulen
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Mechelsesteenweg 12 bus 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 november 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's, levensverzekeringen en kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen van 19 september 2012 waarbij de aanvraag van de nv Van Hoofstadt Nico & C° tot tegemoetkoming in het kader van de beschermingsregeling voor houders van bepaalde verzekeringsproducten wordt geweigerd voor de door haar onderschreven groepsverzekering met nummer 855/13203147/4.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 maart 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Didier Dhaenens, die verschijnt voor de verzoekende partijen en adviseur Ann Lauwens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. Reglementair kader

3.1. De bestreden beslissing kadert in het Belgische garantiestelsel voor bepaalde levensverzekeringscontracten, dat werd ingevoerd naar aanleiding van de in 2008 ontstane turbulenties op de financiële markten. Het garantiestelsel

strekt ertoe bij te dragen dat het vertrouwen van het publiek in het financiële stelsel behouden blijft door de bescherming van de spaarders te versterken.

3.2. De beschermingsregeling ligt vervat in het koninklijk besluit van 14 november 2008 'tot uitvoering van de wet van 15 oktober 2008 houdende maatregelen ter bevordering van de financiële stabiliteit en inzonderheid tot instelling van een staatsgarantie voor verstrekte kredieten en andere verrichtingen in het kader van de financiële stabiliteit, voor wat betreft de bescherming van de deposito's, de levensverzekeringen en het kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, en tot wijziging van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten' (hierna: het koninklijk besluit van 14 november 2008).

Met dit koninklijk besluit, dat door artikel 199 van de programmawet van 22 december 2008 werd bekrachtigd en dat ondertussen herhaaldelijk werd gewijzigd, werd in 2008 de bestaande depositobescherming verhoogd en een gelijkaardige beschermingsregeling ingevoerd voor houders van de verzekeringsproducten die onderworpen zijn aan Belgisch recht en behoren tot de tak 21 van bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 februari 1991 'houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen'. Daartoe werd een Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen (thans: het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's, levensverzekeringen en kapitaal van erkende coöperatieve vennootschappen, hierna: het Fonds) opgericht, dat de tak 21-verzekeringsproducten beschermt voor een bedrag van 100.000 euro.

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 14 november 2008 (*BS* 17 november 2008) wordt hieromtrent het volgende gesteld:

> "[...]
> Het is gepast in een gelijkaardige beschermingsregeling te voorzien voor houders van de verzekeringsproducten die onderworpen zijn aan Belgisch recht en behoren tot de tak 21 van bijlage I bij het koninklijk besluit van 22 februari

1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen. Niettemin, ten einde te zorgen voor een level playing field tussen de verzekeringsondernemingen en instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening, vallen de levensverzekeringen van de tweede pijler van de pensioenen niet onder het toepassingsveld van dit ontwerp.

Bepaalde producten beogen immers, ondanks hun vorm van verzekeringscontract, hetzelfde doelpubliek van spaarders aan te trekken dat tevens wordt aangetrokken door de klassieke spaarproducten die worden aangeboden door de kredietinstellingen. Deze producten zijn dan ook onderling inwisselbaar.

[...]

Dit Fonds zal de voormelde tak 21-verzekeringsproducten beschermen voor een bedrag van 100.000 EUR.

[...]"

3.3. Artikel 5 van het koninklijk besluit van 14 november 2008 bepaalt welke producten door het Fonds worden beschermd. In verband met levensverzekeringscontracten bepaalt artikel 5, eerste lid, 3°, hetgeen volgt:

"de levensverzekeringscontracten met gewaarborgd rendement, onderworpen aan Belgisch recht en behorend tot tak 21 zoals bepaald in bijlage I van het koninklijk besluit van 22 februari 1991 houdende algemeen reglement betreffende de controle op de verzekeringsondernemingen, met uitzondering van de contracten bedoeld:

a) in de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid;
b) in de bepalingen van de programmawet van 24 december 2002 betreffende de aanvullende pensioenen van zelfstandigen."

Artikel 5, tweede lid, stelt over deze levensverzekeringscontracten:

"De levensverzekeringscontracten bedoeld in het eerste lid, 3°, worden hierna beschermde contracten genoemd. De in het eerste lid bedoelde bescherming geldt enkel voor klanten die geen bank-, financieel of verzekeringsbedrijf voeren. De Koning kan deze klanten of vennoten nader omschrijven."

Artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 14 november 2008 stelt over de beschermde contracten nog hetgeen volgt:

> "Wat betreft de beschermde contracten, is de terugbetaling beperkt tot de afkoopwaarde van het contract berekend de dag voorafgaand aan de dag waarop het in gebreke blijven van de verzekeringsonderneming is vastgesteld, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende de levensverzekeringsactiviteit.
>
> Deze afkoopwaarde wordt verminderd met de taxen.
>
> De in het eerste lid bedoelde grens is van toepassing voor het geheel van de bij een verzekeringsonderneming door eenzelfde verzekeringnemer onderschreven contracten.
>
> Het in gebreke blijven wordt vastgesteld :
>
> 1° hetzij wanneer de verzekeringsonderneming failliet is verklaard;
>
> 2° hetzij wanneer de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen ter kennis heeft gebracht dat zij vastgesteld heeft dat de financiële toestand van de verzekeringsonderneming haar ertoe geleid heeft de terugbetaling van een opeisbaar tegoed te weigeren en haar niet meer in staat stelt om een dergelijk tegoed onmiddellijk of binnen afzienbare termijn terug te betalen.
>
> De voorwaarden, modaliteiten en grenzen van deze terugbetaling worden vastgesteld door de Koning."

3.4. Aan onder meer de voormelde bepalingen is uitvoering gegeven bij het koninklijk besluit van 16 maart 2009 'betreffende de bescherming van deposito's en levensverzekeringen door het Bijzonder Beschermingsfonds voor deposito's en levensverzekeringen' (hierna: het koninklijk besluit van 16 maart 2009). In dit besluit worden meer bepaald de voorwaarden om een financiële tegemoetkoming te krijgen omstandig en precies omschreven. Artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 16 maart 2009 bepaalt in dat verband het volgende:

> "Het Fonds verleent een financiële tegemoetkoming aan de cliënten van een verzekeringsonderneming als bedoeld in artikel 2, 5°, binnen de grenzen, onder de voorwaarden en op de wijze vastgesteld in het koninklijk besluit [van 14 november 2008] en de hierna volgende artikelen, wanneer is vastgesteld dat die verzekeringsonderneming in gebreke is gebleven zoals bepaald in artikel 6, zesde lid, van het[zelfde] koninklijk besluit."

IV. Feiten

4.1. De eerste verzoekende partij heeft een groepsverzekering met polisnummer 855/13203147/4 gesloten bij de Belgische verzekeringsonderneming nv Apra Leven om in een aanvullend pensioen te voorzien voor haar afgevaardigd bestuurder. Tweede verzoekster is begunstigde van deze overeenkomst.

4.2. Op 4 maart 2011 beslist het directiecomité van de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen (CBFA, thans: de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA)) om krachtens de artikelen 26, § 1, 4°, en 43, § 1, 1°, a en b, van de wet van 9 juli 1975 'betreffende de controle der verzekeringsondernemingen' (hierna: de wet van 9 juli 1975) met onmiddellijke ingang de toelating van de nv Apra Leven voor alle verzekeringstakken in te trekken en de verzekeringsonderneming te schrappen van de lijst van toegelaten verzekeringsmaatschappijen. Deze beslissing werd genomen omdat de nv Apra Leven belangrijke financiële en organisatorische problemen had en er geen hoop was op een verbetering van de financiële toestand. Met toepassing van artikel 48/12 van de wet van 9 juli 1975 was de nv Apra Leven hierdoor van rechtswege ontbonden en diende zij in vereffening te worden gesteld.

Eveneens op 4 maart 2011 beslist het directiecomité van de CBFA om krachtens artikel 26, § 1, tweede lid, 2°, van de wet van 9 juli 1975 de uitvoering van alle lopende verzekeringsovereenkomsten te schorsen.

Deze beslissingen worden in het Belgisch Staatsblad van 8 maart 2011 bekendgemaakt.

4.3. Nog in het Belgisch Staatsblad van 8 maart 2011 wordt bekendgemaakt dat aangezien de nv Apra Leven niet meer in staat is om aan haar financiële verplichtingen ten opzichte van haar klanten te voldoen, de begunstigden van een individueel levensverzekeringscontract tak 21 aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming van het Fonds. Zij worden uitgenodigd om

middels een aanvraagformulier uiterlijk op 9 mei 2011 een aanvraag tot tegemoetkoming bij het Fonds in te dienen.

4.4. Op 11 april 2011 richt de eerste verzoekende partij middels het "Aanvraagformulier voor tegemoetkoming voor een tak 21-levensverzekering, onderworpen aan het Belgisch recht (met uitzondering van de volledige 'tweede pijler')" een aanvraag tot het Fonds.

4.5. Op 19 september 2012 weigert het Fonds het verzoek tot tegemoetkoming omdat de aanvraag betrekking heeft op een groepsverzekering. Het Fonds stelt dat groepsverzekeringen bedoeld zijn om een aanvullend pensioen op te bouwen naast het wettelijk pensioen en dienvolgens tot de tweede pijler behoren, alsook dat dergelijke contracten overeenkomstig artikel 5, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 14 november 2008 van bescherming zijn uitgesloten.

4.6. Dit is de bestreden beslissing.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is. Zij argumenteert dat artikel 5 van het koninklijk besluit van 14 november 2008 – waarop de bestreden beslissing is gesteund – een recht op tegemoetkoming inhoudt indien aan de voorwaarden daartoe is voldaan. Volgens haar heeft de overheid hierbij geen ruimte voor appreciatie. Zelfs indien een probleem over het al dan niet vervuld zijn van de voorwaarden ontstaat, doet dit, aldus de verwerende partij, geen afbreuk aan de gebonden bevoegdheid van de overheid. Zij stelt dat in dat geval het recht op vergoeding uit het besluit zelf blijft voortvloeien en dat de betwisting over de toekenning van een tegemoetkoming dan een geschil over de erkenning van een subjectief recht is, waarvoor enkel de hoven en rechtbanken bevoegd zijn om er kennis van te nemen. De verwerende partij

meent dat de bestreden beslissing een louter declaratieve beslissing is, waarbij het bestuur heeft vastgesteld welke rechten de verzoekende partijen kunnen laten gelden en stelt dat de Raad van State geen kennis kan nemen van een geschil over de wettigheid van deze beslissing.

6. De verzoekende partijen zijn daarentegen van oordeel dat de Raad van State wel bevoegd is.

Zij stellen dat de verwerende partij ten onrechte beweert dat het beroep een subjectief recht als voorwerp heeft.

Voorts wijzen zij erop dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State vermeldt en zij stellen dat hieruit onomstootbaar blijkt dat de bestreden beslissing niet als een louter declaratieve beslissing beschouwd kan worden.

Ten slotte merken de verzoekende partijen nog op dat het tot de algemene bevoegdheid van de Raad van State behoort om onwettige administratieve rechtshandelingen nietig te verklaren.

Beoordeling

7. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een – te dezen niet bestaande – toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook onbevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep strekt tot de erkenning van een subjectief recht.

Het bestaan van een geschil over een subjectief recht met betrekking tot handelingen van de overheid veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht aan het bestuur oplegt. Opdat een partij zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een dergelijk recht zou kunnen beroepen, dient de bevoegdheid van die overheid gebonden te zijn of dient de overheid reeds het bestaan van een recht vastgesteld te hebben.

De Raad van State is enkel bevoegd wanneer de bestreden beslissing een constitutieve beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Hij is zonder rechtsmacht als het gaat om een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht.

8. Voormelde bevoegdheidsverdeling tussen de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en de Raad van State vloeit voort uit de Grondwet. Partijen kunnen er bijgevolg niet van afwijken en een andersluidende bepaling in de bestreden beslissing vermag er geen afbreuk aan te doen.

De vermelding in de bestreden beslissing van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State en het annulatieberoep dat de verzoekende partijen vervolgens hebben ingesteld, vermogen niet tot het besluit te leiden dat de Raad van State alsnog bevoegd zou zijn, wanneer hij vaststelt dat het beroep strekt tot de erkenning van een subjectief recht.

9. Het koninklijk besluit van 14 november 2008 en het ter uitvoering daarvan genomen koninklijk besluit van 16 maart 2009 bepalen omstandig en precies de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn en de procedure die gevolgd moet worden opdat een betrokkene aanspraak zou kunnen maken op een tegemoetkoming door het Fonds.

Wat de verzekeringscontracten betreft – zoals de groepsverzekering waar de aanvraag van de eerste verzoekende partij betrekking op heeft – bepaalt artikel 5, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 14 november 2008 welke overeenkomsten onder de beschermingsregeling vallen en welke niet.

Indien een verzekeringscontract onder de beschermingsregeling valt en de juiste aanvraagprocedure werd gevolgd, heeft de betrokkene een recht op tegemoetkoming. De verzekeringscontracten die onder de wet van 28 april 2003 'betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid' of onder de bepalingen van de programmawet van 24 december 2002 "betreffende de aanvullende pensioenen van zelfstandigen" vallen, genieten geen bescherming.

Het Fonds beschikt hierbij niet over een appreciatiemarge. Het Fonds beschikt niet over andere keuzemogelijkheden, buiten de toepassing van voornoemd artikel 5, eerste lid, 3°, om in functie van het algemeen belang een opportuniteitskeuze te maken, wat een discretionaire bevoegdheid zou impliceren, want er is slechts één correcte keuzemogelijkheid. De bevoegdheid van het Fonds is bijgevolg volledig gebonden.

Een tegemoetkoming door het Fonds is aldus een subjectief recht dat door de regelgeving rechtstreeks aan de rechtzoekende toekomt indien deze aan de voorwaarden voldoet. De Raad van State is zonder rechtsmacht om kennis te nemen van geschillen die strekken tot de erkenning van een dergelijk subjectief recht.

10. Het komt daarentegen aan de justitiële rechter toe om te oordelen of de voorwaarden voor een tegemoetkoming al dan niet vervuld zijn.

11. De exceptie van de verwerende partij is gegrond en het beroep tot nietigverklaring is niet ontvankelijk.

VI. Kosten

12. In de kennisgeving van de bestreden beslissing maakt de verwerende partij melding van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Hoewel een dergelijke vermelding niet bepalend kan zijn voor de bevoegdheid van een rechtscollege, dient niettemin te worden vastgesteld dat de verwerende partij de verzoekende partijen op een dwaalspoor heeft gebracht door de verwijzing naar de Raad van State. In die omstandigheden is er grond om de verwerende partij te verwijzen in de kosten van het geding.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 6 mei 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Tiny Temmerman **Geert Van Haegendoren**