

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.705 van 31 maart 2015
in de zaak A. 205.887/X-15.163.**

In zake : de VZW ANTWERP CARE CENTER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marleen Deneff
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Arnould Nobelstraat 38
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en eveneens
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Evelyne Maes
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Louizalaan 99

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 augustus 2012, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin van 5 juni 2012 houdende “de definitieve weigering
van de verlenging en aanpassing van de voorafgaande vergunning voor het
bouwen van een woonzorgcentrum ‘Residentie Arthur’ met 120
woongelegenheden, gelegen te 2018 Antwerpen, Boudewijnstraat 41,
aangevraagd door ACC VZW”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 februari 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelyne Maes, die verschijnt voor de verzoekende partij, en die eveneens *loco* advocaat Marleen Deneef verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op 1 april 2007 verleent de administrateur-generaal van het Vlaamse agentschap Zorg en Gezondheid aan de vzw “Salvé” een voorafgaande vergunning voor het inrichten van een bestaand gebouw, gelegen Plantin en Moretuslei 134-142 te Antwerpen, tot rusthuis met 120 woongelegenheden. Luidens artikel 2 van dat besluit is de vergunning geldig voor 5 jaar en kan ze eenmalig worden verlengd met drie jaar door uiterlijk twee maanden voor het verstrijken ervan een ontvankelijke aanvraag in te dienen.

Artikel 3 van het besluit bepaalt dat de voorafgaande vergunning van rechtswege vervalt als binnen de geldigheidsduur de werken die nodig zijn om het initiatief te verwezenlijken niet zijn aangevat. Artikel 4 bepaalt dat wanneer het initiatief 12 jaar na datum van de beslissing, waarbij de voorafgaande vergunning werd verleend, slechts gedeeltelijk werd verwezenlijkt, de voorafgaande vergunning voor de niet-gerealiseerde opnamemogelijkheden vervalt.

3.2. Op 18 juni 2009 wordt de voorafgaande vergunning van 1 april 2007 aangepast met betrekking tot de identiteit van de initiatiefnemer. Het project zal gerealiseerd worden door de vzw Antwerp Care Center – de thans verzoekende partij – in plaats van de vzw “Salvé”. De bepalingen met betrekking tot de geldigheidsduur van de voorafgaande vergunning en het al dan niet verval van rechtswege van de oorspronkelijke beslissing van 1 april 2007 blijven behouden.

3.3. Op 1 september 2011 richt het Vlaamse agentschap Zorg en Gezondheid een brief aan de verzoekende partij waarin gewezen wordt op het nakende verval van de vergunning.

Daarin wordt gesteld dat op 1 april 2012 de vergunning van rechtswege zal vervallen, tenzij voor de vervaldag schriftelijk het bewijs wordt geleverd dat binnen de voorziene periode de werken, nodig om het initiatief te

verwezenlijken, werden aangevat. In dat verband wordt een planning over de voortgang van de werken alsook de vermoedelijke ingebruikname van het initiatief gevraagd.

Tot slot wordt er op gewezen dat indien de werken nog niet werden aangevat, een gemotiveerde aanvraag kan worden ingediend tot het verkrijgen van een verlenging van de voorafgaande vergunning. Om dat op ontvankelijke wijze te doen, dient gebruik te worden gemaakt van het daartoe bestemde formulier.

3.4. Op 12 oktober 2011 wordt een aanvraag tot verlenging van de voorafgaande vergunning van 1 april 2007 ingediend.

3.5. Op dezelfde dag wordt een aanvraag ingediend “tot aanpassing” van de voorafgaande vergunning. De aanpassing heeft betrekking op, enerzijds, een wijziging van de initiatiefnemer van de voorafgaande vergunning van vzw Antwerp Care Center naar vzw Residentie Fabiola en, anderzijds, een wijziging van de inplantingsplaats van de Plantin en Moretuslei 134-142 te Antwerpen naar een gebouw ter hoogte van de Boudewijnstraat 41 te Antwerpen. De aanpassing wordt als volgt gemotiveerd:

“De inplantingsplaats van de huidige vergunning (gebouw ter hoogte van de Plantin en Moretuslei 134-142 te 2018 Antwerpen) bleek na de overname van de vergunning en intensieve (rentabiliteits)studies zowel qua structuur als qua rentabiliteit geen haalbare optie te zijn. Het is steeds de betrachting geweest deze 120 woongelegenheden samen te smelten met de erkende woongelegenheden van Residentie Fabiola zodat er in één project een oplossing zou worden gevonden voor de toekomst van Residentie Fabiola en de woongelegenheden in voorafgaande vergunning aan vzw Antwerp Care Center.

Er is reeds enkele maanden/jaren gezocht naar een geschikte locatie voor dit nieuwe zorgproject en dit is eindelijk gevonden in het oude Alcatell-Bell gebouw ter hoogte van de Boudewijnstraat 41, te 2018 Antwerpen.

Op het einde van dit jaar zal de bouwvergunning verworven zijn en ook de samenwerking tussen nv Goed Arthur (nv Ethias) en de Vulpia groep geconcretiseerd.

Aangezien vzw Residentie Fabiola de uitbating van het nieuwe project zal waarnemen vragen wij de aanpassing aan van de initiatiefnemer en de inplantingsplaats.”

3.6. Op 14 december 2011 geeft de administrateur-generaal van het Vlaamse agentschap Zorg en Gezondheid zijn voornemen te kennen om de verlenging en de aanpassing van de voorafgaande vergunning van 1 april 2007 te weigeren.

3.7. Namens de verzoekende partij wordt op 13 januari 2012 een verzoekschrift tot heroverweging bij het voormelde agentschap ingediend.

3.8. Op 23 maart 2012 verstrekt de adviserende beroepscommissie een positief advies.

3.9. Op 2 april 2012 dient de vzw Residentie Fabiola een aanvraag in tot het bekomen van een voorafgaande vergunning voor een woonzorgcentrum met 120 woongelegenheden, gelegen aan de Boudewijstraat 41 te Antwerpen. Op het aanvraagformulier wordt gemeld dat de aanvraag geschiedt onder de opschortende voorwaarde van definitieve beslissing van niet verlenging van de voorafgaande vergunning voor 120 woongelegenheden in hoofde van de vzw Antwerp Care Center. In de begeleidende brief wordt deze opschortende voorwaarde expliciet hernomen.

3.10. Op 22 mei 2012 wordt de voormelde aanvraag door het Vlaamse agentschap Zorg en Gezondheid onontvankelijk verklaard, om reden dat niet aanvaard wordt “dat aanvraagdossiers voorafgaande vergunning met een opschortende voorwaarde worden ingediend, die bijgevolg niet ‘actueel’ zijn, waardoor het principe van de chronologische behandeling van de aanvragen op datum van de aangetekende verzending in het gedrang zou komen”. Er wordt, in ondergeschikte orde, aan toegevoegd dat, zelfs al mocht de aanvraag van 2 april 2012 ontvankelijk zijn, deze dan nog moet geweigerd worden “omwille van het gebrek aan ruimte in de programmatie voor woonzorgcentra voor de stad Antwerpen”.

3.11. Op 25 april 2012 richt de verzoekende partij een brief aan de bevoegde Vlaamse minister, waarin de aandacht op het volgende wordt gevestigd:

- de aanvraag tot wijziging van de initiatiefnemer werd ingetrokken;
- met betrekking tot de aanvraag tot verlenging en wijziging wordt nogmaals gewezen op de ongeschiktheid van de oorspronkelijke inplantingsplaats, waardoor het project niet kon worden aangevat; een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de nieuwe inplantingsplaats is ingediend;
- er zijn garanties wat de snelle realisatie betreft;
- er is een onrechtvaardige en niet relevante sfeerschepping rond de Vulpia-groep.

3.12. Op 4 juni 2012 stuurt het Vlaamse agentschap Zorg en Gezondheid een nota aan de bevoegde Vlaamse minister, waarin wordt uiteengezet waarom het van onbehoorlijk bestuur zou getuigen om het aanvraagdossier tot verlenging en aanpassing van de voorafgaande vergunning van de verzoekende partij als formeel, inhoudelijk en kwalitatief voldoende of als ontvankelijk te beschouwen en de verlenging en aanpassing te verlenen.

3.13. Bij de bestreden beslissing van 5 juni 2012 van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, wordt de gevraagde verlenging en aanpassing van de voorlopige vergunning definitief geweigerd.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep - belang

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij doet in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, gelden dat zij als rechtsadressant van de bestreden beslissing over het vereiste belang beschikt om een beroep tot nietigverklaring in te stellen. De bestreden beslissing berokkent haar een materieel nadeel, aangezien zij het voordeel van de voorafgaande vergunning van 1 april 2007 teloor ziet gaan. De bestreden beslissing berokkent haar bovendien een moreel nadeel, aangezien erin

wordt overwogen dat zij de professionele bekwaamheidsgaranties voor de realisatie en de exploitatie van een ouderenvoorziening zou ontberen. Hierdoor worden haar vermogen, haar werking, haar activiteiten, haar prerogatieven en zelfs haar bestaan op zich, ernstig in gevaar gebracht.

4.2. In de memorie van antwoord acht de verwerende partij het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk omdat de verzoekende partij in essentie vraagt een voorafgaande vergunning op elk punt te wijzigen zodat er uiteindelijk geen enkel verband met de voorlopige vergunning meer bestaat.

4.3. De verzoekende partij wijst er in haar memorie van wederantwoord op dat de adviserende beroepscommissie haar verzoek tot heroverweging gunstig heeft geadviseerd, zonder dat de verwerende partij dat advies weerlegt. Zij vraagt zich af waarom de verwerende partij haar motivering in 14 bladzijden heeft moeten uitschrijven indien het leidmotief zou zijn dat de voorafgaande vergunning op elk punt wordt gewijzigd. Zij wijst er op dat de aanvraag tot aanpassing van de initiatiefnemer zonder voorwerp is, ingevolge de intrekking hiervan door haar en de vzw Residentie Fabiola. Zij stelt dat de aanvraag tot verlenging van de voorafgaande vergunning in wezen betrekking heeft op de oorspronkelijke inplantingsplaats Plantin en Moretuslei en dat de aanvraag tot wijziging van de inplantingsplaats hier los van staat. Dit blijkt volgens haar onder meer uit het feit dat er twee afzonderlijke aanvragen werden ingediend, die “ieder op zich één en ondeelbaar [zijn]”. Zij ziet niet in waarom de aanvraag tot verlenging en de aanvraag tot wijziging van de inplantingsplaats over één kam moeten worden geschoren. Het woonzorgdecreet van 13 maart 2009 en het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 ‘tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009), “boden in ieder geval het wettelijk kader waarin – ieder op zich beschouwd – een aanvraag tot verlenging en/of aanvraag tot wijziging van de inplantingsplaats en/of aanvraag tot wijziging van de initiatiefnemer kan/kunnen worden ingediend”, en de adviserende beroepscommissie ziet het evenzo.

4.4. In haar laatste memorie betwist de verwerende partij het actueel belang van de verzoekende partij. Zij voert aan dat de verzoekende partij – of toch op zijn minst L.V.M., de achterman van de verzoekende partij – niet stil zit en dat het duidelijk is dat men de realisatie van Residentie Arthur in de Boudewijnstraat 41 te Antwerpen op het oog heeft. Of deze realisatie door de verzoekende partij, “door vzw Residentie Fabiola, door NV Care@Vulpia, ... wordt bewerkstelligd, dit is klaarblijkelijk zonder enig belang”. Dit blijkt volgens de verwerende partij “uit het sprekend gemak waarmee van initiatiefnemer wordt gewisseld, aanvragen worden ingediend, aanvragen tot aanpassing worden ingediend, zelfs hypothetische aanvragen worden ingediend, wordt ‘vergaderd’ door alle betrokkenen samen – zij het dan allen vertegenwoordigd door één en dezelfde achterman – [...]”.

De verwerende partij wijst er op dat bij besluit van de administrateur-generaal van 4 november 2014 het woonzorgcentrum Residentie Arthur, gelegen aan de Boudewijnstraat 41 te Antwerpen en uitgebaat door de vzw Vulpia Vlaanderen, voorlopig wordt erkend voor de duur van één jaar, van 9 mei 2014 tot en met 8 mei 2015, voor maximaal 119 woongelegenheden. Dit gebeurt onder het nummer PE1606, wat het erkenningsnummer van het voormalige woonzorgcentrum Residentie Fabiola te Antwerpen is. Bij hetzelfde besluit wordt ook een voorlopige erkenning als rust- en verzorgingstehuis verleend aan het woonzorgcentrum Residentie Arthur, voor eenzelfde duur en onder het erkenningsnummer van het voormalige rust- en verzorgingstehuis Residentie Fabiola, voor maximaal 62 rust- en verzorgingsbedden. Zij wijst er op dat deze Residentie Arthur thans bestaat uit een gebouw bestemd als woonzorgcentrum met 195 kamers, waarvan 45 luxekamers en één studio, en tevens een groep van assistentiewoningen met 30 wooneenheden in een aparte vleugel omvat. Daarnaast is ook een lounge en brasserie aanwezig.

Zij besluit, na een uitvoerige uiteenzetting, dat de kwestieuze aanvraag tot wijziging van initiatiefnemer en inplantingsplaats kadert in de realisatie van een nieuw woonzorgproject “project Arthur”, ter hoogte van de Boudewijnstraat 41 te Antwerpen, dat zich thans reeds heeft gerealiseerd. Ook

wordt in het aanvraagdossier aangegeven dat de bedoeling voorligt om de huidige erkenning (en het erkenningsnummer) van de vzw Residentie Fabiola in het nieuwe project te gebruiken. Niet alleen is het volgens haar duidelijk dat de vzw Vulpia Vlaanderen het project thans reeds uitwerkt op de inplantingsplaats die de verzoekende partij op het oog had, ook staat volgens haar vast dat dit onder het erkenningsnummer van het voormalige WZC Residentie Fabiola gebeurt, hetgeen al evenzeer door de verzoekende partij werd beoogd. Deze realisatie gebeurt ook – minstens in de feiten – door dezelfde initiatiefnemers. De bedrijvigheid van de (omgeving rond) de verzoekende partij heeft gemaakt dat zij inmiddels heeft bekomen wat zij wenste te bekomen, met name de realisatie van Residentie Arthur in de Boudewijnstraat te Antwerpen. Zij ontbeert dan ook het vereiste actuele belang bij haar beroep.

4.5. De verzoekende partij antwoordt in haar laatste memorie dat de Residentie Arthur thans inderdaad is gerealiseerd en erkend, maar dat dit geen afbreuk doet aan haar materieel belang. Met de bestreden beslissing ziet zij immers nog steeds het voordeel van de voorafgaande vergunning van 1 april 2007 teloorgaan. Indien de weigering tot verlenging van de voorafgaande vergunning wordt vernietigd, behoudt zij de voorafgaande vergunning voor een woonzorgcentrum met een capaciteit van 120 woongelegenheden. Deze voorafgaande vergunning is nog steeds om verscheidene redenen dienstig: ten eerste kan de voorlopige vergunning nog nodig zijn, indien het bestaande gebouw in de Plantin en Moretuslei 134-142 toch dienstig voor een woonzorgcentrum wordt. Daarenboven heeft zij steeds het recht om een aanvraag tot wijziging van de inplantingsplaats in te dienen, zodat de voorlopige vergunning nog dienstig kan zijn voor andere projecten.

Evenmin kan volgens de verzoekende partij het feit dat de Residentie Arthur is gerealiseerd en erkend, het moreel nadeel goedmaken dat de bestreden beslissing heeft veroorzaakt, door te overwegen dat zij de professionele bekwaamheidsgaranties voor de realisatie en de exploitatie van een ouderenvoorziening zou ontberen. Aldus behoudt zij een moreel belang bij haar beroep.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partij betwist niet dat het woonzorgcentrum Residentie Arthur, gelegen aan de Boudewijnstraat 41 te Antwerpen en uitgebaat door de vzw Vulpia Vlaanderen, sinds 9 mei 2014 voorlopig voor één jaar is erkend. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij met haar kwestieuze aanvragen in essentie de realisatie van de voormelde residentie heeft beoogd. De verzoekende partij betwist evenmin het betoog van de verwerende partij dat deze realisatie “[...] minstens in de feiten [...] door dezelfde initiatiefnemers [gebeurt]”. De verzoekende partij blijkt thans overigens deel uit te maken van de vzw Vulpia Vlaanderen, wat zij ter terechtzitting ook bevestigt.

5.2. Op grond van de voormelde vaststellingen, waaruit de realisatie blijkt van datgene wat de verzoekende partij met haar kwestieuze aanvragen in essentie heeft beoogd, dient het gemis aan actueel belang bij het beroep te worden vastgesteld.

5.3. Het betoog van de verzoekende partij dat zij niettegenstaande het voormelde toch haar materieel belang bij de nietigverklaring behoudt, louter om reden dat “de voorlopige vergunning nog nodig [kan] zijn indien het bestaande gebouw in de Plantin en Moretuslei 134-142 toch dienstig voor een woonzorgcentrum wordt”, en zij “[d]aarenboven [...] steeds het recht [heeft] om een aanvraag tot wijziging van de inplantingsplaats in te dienen, zodat de voorlopige vergunning nog dienstig kan zijn voor andere projecten”, is niet voldoende ter staving van het vereiste actueel belang. Vooreerst blijkt uit het aanvraagdossier dat de verzoekende partij de realisatie van het project in het bestaande gebouw in de Plantin en Moretuslei 134-142 meermaals zelf als niet realiseerbaar, meer bepaald als “zowel qua structuur als qua rentabiliteit geen haalbare optie”, heeft beoordeeld. Verder dient de mogelijke inwilliging van een mogelijke aanvraag tot (nieuwe) wijziging van de oorspronkelijke inplantingsplaats als een te hypothetisch en onvoldoende rechtstreeks belang te worden verworpen.

5.4. Ten slotte kan evenmin de verwijzing naar een moreel belang de ontvankelijkheid van het beroep van de verzoekende partij verantwoorden. De verzoekende partij steunt dit moreel belang, niet zoals in beginsel zou behoren op het beschikkende gedeelte van de bestreden beslissing, maar alleen op de overwegingen ervan in zoverre die op voor haar grievende wijze in aanmerking nemen dat zij de professionele bekwaamheidsgaranties voor de realisatie en de exploitatie van een ouderenvoorziening zou ontberen.

Voor zoveel de bedoelde overwegingen al dat uitzonderlijk grievende karakter zouden vertonen dat ze in hoofde van de verzoekende partij een moreel belang bij haar beroep kunnen wettigen, moet alleszins worden vastgesteld dat dit moreel belang in voorkomend geval alleen zou toelaten ontvankelijk middelen aan te voeren die de onterechtheid van het grievende karakter van de overwegingen beogen aan te tonen, en dat de verzoekende partij geen degelijke middelen aanvoert.

In het enige onderdeel van haar middelen dat met haar professionele onbekwaamheid verband houdt, stelt de verzoekende partij alleen maar dat de kwestieuze motieven gesteund zijn op artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009, bepaling die enkel op de aanvraag en de aanpassing van de voorafgaande vergunning, en niet op de verlenging ervan, mag worden betrokken.

5.5. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 eenendertig maart 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust.