

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
VOORZITTER VAN DE XIIe VAKANTIEKAMER

A R R E S T

nr. 242.132 van 20 juli 2018
in de zaak A. 225.590/XII-8575

In zake: de VZW AMBULANCE EUROPEAN MEDICAL
EMERGENCY SERVICES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Claude Verheyleweghen
kantoor houdend te 1081 Brussel
Jules Besmestraat 124
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 20 juni 2018, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, gedateerd 8 juni 2018” om in het kader van het verzekeren van de dringende geneeskundige hulpverlening, de standplaats 112 te Liedekerke toe te wijzen aan de vzw Ambumed.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 juli 2018, om 11.00 uur.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Donkers, die *loco* advocaat Claude Verheyleweghen verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Anthony Poppe, 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. Feiten

3.1. Ingevolge de beslissing van de federale regering om de operationele eenheid van de civiele bescherming van Liedekerke te sluiten, komt de standplaats van hun 112-ziekenwagendienst op termijn vrij.

Op 5 januari 2018 richt de provinciale commissie Dringende Geneeskundige Hulpverlening van de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, een oproep aan geïnteresseerde ziekenwagendiensten, voornamelijk actief in Vlaams-Brabant, om zich kandidaat te stellen om de 112-licentie over te nemen.

De kandidaturen moeten uiterlijk op 31 januari 2018, 12u00, worden ingediend bij de voorzitter van de commissie Dringende Geneeskundige Hulpverlening.

3.2. Er worden zeven kandidaturen ingediend. Ook de verzoekende partij dient een kandidaatstelling in.

3.3. Op 7 maart 2018 wordt een verslag van de analyse van deze kandidaturen opgesteld door het directoraat-generaal Gezondheidszorg, dienst Dringende Hulpverlening.

3.4. Met een schrijven van 6 april 2018 deelt de federale gezondheidsinspecteur, voorzitter van de provinciale commissie Dringende Geneeskundige Hulpverlening Vlaams-Brabant, aan de verzoekende partij mee dat de vervanging van de 112 ambulancedienst van de civiele bescherming te Liedekerke is gegund aan de vzw Ambumed.

3.5. De verzoekende partij stelt een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in.

Bij arrest nr. 241.622 van 29 mei 2018 wordt de vordering verworpen wegens niet ontvankelijkheid, aangezien het voorwerp van de vordering vooralsnog geen uitvoerbare bestuursbeslissing lijkt te zijn.

3.6. Op 8 juni 2018 beslist de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid “om in het kader van het verzekeren van de dringende geneeskundige hulpverlening, de standplaats 112 te Liedekerke toe te wijzen aan de vzw Ambumed”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zou 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.

V. Toepasselijke schorsingsprocedure

5. De verzoekende partij betoogt dat wanneer de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: de wet overheidsopdrachten 2016) of de wet van 17 juni 2016 ‘betreffende de concessieovereenkomsten’ (hierna: de wet concessieovereenkomsten 2016) van toepassing is, uit artikel 15, tweede lid, van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’ (hierna: de wet rechtsbescherming 2013), volgt dat enkel nog dient te worden onderzocht of er minstens één ernstig middel wordt aangevoerd, dan wel een klaarblijkelijke onwettigheid aanwezig is, die de nietigverklaring van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden.

Indien de Raad zou beslissen dat de wet van 8 juli 1964 ‘betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening’ toepasselijk zou zijn, stelt de verzoekende partij dat zij zowel een ernstig middel, als de uiterst dringende noodzakelijkheid dient aan te tonen, zoals vereist door artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Beoordeling

6. Artikel 10, h), van de richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG’, en artikel 10.7, g), van de richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten’ bepalen respectievelijk dat deze richtlijnen niet van toepassing zijn op “diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie die worden verleend door non-profitorganisaties en -verenigingen en onder de CPV-codes vallen 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 en 85143000-3, behalve ziekenvervoer per ambulance” (richtlijn overheidsopdrachten) of “met uitzondering van ambulancediensten voor gewoon ziekenvervoer” (richtlijn concessieovereenkomsten).

Overweging (28) bij de richtlijn overheidsopdrachten verduidelijkt:

“Deze richtlijn is niet van toepassing op bepaalde nooddiensten die worden uitgevoerd door non-profitorganisaties of -verenigingen, omdat die organisaties door hun specifieke karakter in hun voortbestaan zouden worden bedreigd indien de dienstverleners volgens de procedures van deze richtlijn geselecteerd zouden moeten worden. Het toepassingsgebied moet echter niet verder worden beperkt dan strikt noodzakelijk is. Derhalve moet uitdrukkelijk worden bepaald dat ziekenvervoer per ambulance niet buiten de richtlijn moet blijven. In dit verband dient voorts te worden verduidelijkt dat ambulancediensten niet onder CPV-groep 601 ‘Vervoer te land’ vallen, maar wel onder CPV-klasse 8514. Derhalve moet worden verduidelijkt dat voor diensten die onder CPV-code 85143000-3 vallen en uitsluitend bestaan uit ziekenvervoer per ambulance, de bijzondere regeling voor sociale en andere bijzondere diensten (de ‘lichte regeling’) moet gelden. Bijgevolg moet voor gemengde opdrachten voor het verrichten van ambulancediensten in het algemeen ook het lichtere regime gelden indien de waarde van het ziekenvervoer per ambulance groter is dan de waarde van andere ambulancediensten.”

Overweging (36) bij de richtlijn concessieovereenkomsten bevat een gelijkaardige verduidelijking:

“Deze richtlijn dient niet van toepassing te zijn op bepaalde reddingsdiensten die door organisaties of verenigingen zonder winstoogmerk worden verricht, aangezien de bijzondere aard van dergelijke organisaties moeilijk te vrijwaren valt indien de aanbieders van deze diensten in overeenstemming met de procedures van deze richtlijn zouden moeten worden geselecteerd. Deze uitsluiting mag evenwel niet verder gaan dan hetgeen strikt noodzakelijk is. Daarom moet expliciet worden voorgeschreven dat ambulancediensten voor gewoon ziekenvervoer niet mogen worden uitgesloten. In dit verband moet voorts worden verduidelijkt dat CPV-groep 601 ‘diensten voor vervoer over land’ geen ambulancediensten (CPVklasse 8514) omvat. Er moet derhalve worden verduidelijkt dat onder CPV-code 85143000-3 vallende diensten die uitsluitend bestaan in ambulancediensten voor gewoon ziekenvervoer, onder de speciale regeling voor sociale en andere specifieke diensten (‘verlicht regime’) moeten vallen. Bijgevolg zouden concessieovereenkomsten voor het aanbieden van ambulancediensten in het algemeen ook onder de lichte regeling vallen indien de waarde van de ambulancediensten voor gewoon ziekenvervoer groter is dan de waarde van andere ambulancediensten.”

Overeenkomstig artikel 28, eerste lid, 8°, van de wet overheidsopdrachten 2016 en artikel 6, eerste lid, 7°, van de wet concessieovereenkomsten 2016, die de voormelde bepalingen van de richtlijnen overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten omzetten in intern recht, vallen “diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie die door non-profitorganisaties of -verenigingen worden verleend en die onder de volgende CPV-codes vallen: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 en 85143000-3”, “behalve ziekenvervoer per ambulance” (wet overheidsopdrachten 2016) of “met uitzondering van ziekenvervoer per ambulance” (wet concessieovereenkomsten 2016), niet onder de toepassing van deze wetten.

7. Het bestreden besluit tot toewijzing van de standplaats 112 te Liedekerke heeft op het eerste gezicht betrekking op een nooddienst in de zin van artikel 28, § 1, 8°, CPV –code 85143000-3 (wet overheidsopdrachten 2016) en artikel 6, eerste lid, 7°, CPV –code 85143000-3 (wet concessieovereenkomsten 2016), waarop deze wetten bijgevolg niet van toepassing zijn, hetgeen lijkt te mogen blijken uit de volgende vaststellingen:

- De concessie betreft de toewijzing van de standplaats voor de dienst 112. “112” is het Europese noodnummer waarnaar mensen in nood in alle 28 lidstaten van de Europese Unie 24 uur op 24 en 7 dagen op 7 kunnen bellen om onmiddellijke hulp te krijgen van de brandweer, een medisch team of de politie.
- Het bestreden besluit verwijst naar artikel 5 van de wet van 8 juli 1964 ‘betreffende de dringende geneeskundige hulpverlening’ dat betrekking heeft op de verplichting van de door de openbare overheid georganiseerde of geconcessioneerde ambulancedienst om personen die nood hebben aan dringende geneeskundige hulpverlening naar het ziekenhuis te brengen.
- Het bestreden besluit overweegt dat de vzw Abumed “de grootste garanties biedt voor een duurzame medewerking aan de dringende geneeskundige hulpverlening voor de standplaats te Liedekerke”.

8. Aangezien de bestreden beslissing niet onder de toepassing lijkt te vallen van de wet overheidsopdrachten 2016, noch van de wet concessieovereenkomsten 2016, is evenmin de wet rechtsbescherming 2013 van toepassing. De verzoekende partij, wil zij de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verkrijgen, moet dan ook voldoen aan de voorwaarden, gesteld door artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

VI. Schorsingsvoorwaarden

9. 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. Hierna zal blijken dat minstens niet aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

10. De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift de uiterst dringende noodzakelijkheid als volgt uiteen:

“1. Zoals blijkt uit de oproepingsbrief van 5.1.2018 zal de licentie 112 vanaf 1 juli 2018 operationeel zijn.

De mededeling die deze licentie aan de firma ART toewijst dateert van 6 april 2018, de Ministeriële beslissing dateert van 8 juni 2018 en werd ter kennis gebracht op 12.6.2018.

De overheid heeft dus 2 maanden nodig om een ‘mededeling’ van een beslissing om te zetten in een Ministerieel Besluit.

Verzoekster beschikt over minder dan 3 weken om te ageren.

Terwijl tijdens de pleidooien op 22 mei 2018 in de zaak AR. 225.155/II-8545 er duidelijk door de overheid werd gesteld dat de beslissing kortelings zou genomen worden. De minister heeft nogmaals 17 dagen gewacht om de beslissing te nemen en 21 dagen om deze mede te delen aan verzoekster.

2. Verzoekster heeft 2 nieuwe voertuigen besteld voor het ambulancevervoer (2 voertuigen, type B volgens EN 1789) en die voldoen aan de technische keuring DGH voor de standplaats Liedekerke. [...]

De regio van verzoekster is volledig Vlaams Brabant namelijk Halle-Vilvoorde. Haar cliënteel bestaat nu uit meerdere rusthuizen in de rand met de regio Liedekerke (Ternat, Affligem, Dilbeek). Door deze regio

te gunnen aan een andere private ondernemer zal dit in de nabije toekomst zeker onherroepelijke zware nadelige gevolgen hebben voor verzoekster. Inderdaad, door de gunning toe te kennen aan deze andere private onderneming kan deze ook secundair ziekenvervoer organiseren vanuit de standplaats Liedekerke zonder dat deze enige onkosten heeft om een standplaats te huren. Dit zou betekenen dat deze onderneming dus met hulp van de Belgische staat zijn privé organisatie kan uitbreiden en dit ten koste van mijn verzoekster die haar cliënteel zal verliezen.

3. Het feit dat de VZW AMBUMED geen onroerend goed dient te huren om haar privé activiteiten uit te oefenen geeft haar een enorm concurrentieel voordeel ten opzichte van verzoekster. Dit concurrentieel voordeel is echter onrechtmatig en wordt tot stand gebracht door de overheid.”

Beoordeling

11. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij. De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven, in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringende karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer duidelijk is, ofwel door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond.

Dit impliceert onder meer dat de verzoekende partij in haar inleidend verzoekschrift aan de hand van precieze, concrete en eenvoudig verifieerbare feitelijke gegevens aantoont dat niet enkel de uitkomst van de annulatieprocedure maar zelfs de schorsing van de tenuitvoerlegging volgens de gewone procedure onherroepelijk te laat zal komen. Die gegevens moeten door de verzoekende partij worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat om ze te verifiëren, zodat hij kan afdelen of ze de beweerdde spoedeisendheid of uiterst dringende noodzakelijkheid inderdaad verantwoorden. In beginsel mag alleen rekening worden gehouden met hetgeen in het verzoekschrift tot schorsing of de daarbij gevoegde stukken wordt uiteengezet én gestaafd.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

12. De loutere inwerkingtreding van het bestreden besluit vanaf 1 juli 2018 en de tijd die de verwerende partij genomen heeft om de bestreden beslissing te nemen, volstaan niet om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen.

De verzoekende partij voert een financieel nadeel aan, waarbij zij betoogt dat zij twee nieuwe voertuigen heeft besteld en dat zij vreest cliënteel te verliezen aan de vzw Ambumed, de begunstigde van de bestreden beslissing.

Het volstaat op zich niet een financieel nadeel in te roepen, om de behandeling bij spoedeisendheid of de uiterst dringende noodzakelijkheid te verantwoorden. Dit is uitzonderlijk anders, indien bijzondere redenen worden aangevoerd waaruit blijkt dat de omvang van dit financiële nadeel op de situatie van de verzoekende partij een zodanige impact heeft dat zij dit niet kan dragen tot de uitspraak ten gronde of tot de uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure. Als bijzondere reden kan dan worden aangevoerd, de vaststelling dat de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit op korte termijn het financieel evenwicht van de rechtspersoon ernstig in gevaar brengt. Hierbij wordt van een verzoekende partij een concreet op haar situatie toegeschreven uiteenzetting verwacht.

De verzoekende partij laat evenwel na om in het verzoekschrift precieze, concrete en eenvoudig verifieerbare feitelijke gegevens aan te voeren die deze acute dreiging aannemelijk maken. De verzoekende partij zegt immers niets over haar inkomsten, noch over haar financiële verplichtingen. Zij toont niet met concrete gegevens aan dat zij de duur die een annulatieprocedure in beslag neemt, niet zal kunnen overbruggen. *A fortiori* toont zij niet aan dat de afhandeling volgens de gewone schorsingsprocedure onherroepelijk te laat zou komen.

De verzoekende partij toont ten eerste niet met concrete gegevens aan dat de begunstigde van het bestreden besluit haar bestaand cliënteel zal afsnoepen. Ten tweede is niet duidelijk of een verminderd marktaandeel de leefbaarheid van haar werking in gevaar brengt waardoor zelfs niet op een arrest volgens de gewone schorsingsprocedure kan worden gewacht. Ten derde is niet duidelijk of dit concurrentieel nadeel uit de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voortvloeit.

Evenmin toont de verzoekende partij aan dat het voordeel van de vzw Ambumed, bestaande uit de beschikbaarheid van een onroerend goed, voor de verzoekende partij een zodanig nadelig effect heeft dat haar voortbestaan in het gedrang wordt gebracht.

VII. Besluit en kosten

13. Aan de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid is niet voldaan. Die vaststelling volstaat om de vordering te verwerpen.

14. De kosten van de vordering, bestaande uit het rolrecht en de bijdrage aan het begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, evenals de door de verwerende partij gevraagde basisrechtsplegingsvergoeding van 700 euro, vallen ten laste van de verzoekende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, 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 twintig juli 2018, door de Raad van State, XIIe vakantiekamer, samengesteld uit:

Johan Bovin,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Bovin