

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.418 van 9 mei 2019
in de zaak A. 220.719/VII-39.833.**

In zake : het ALGEMEEN ZIEKENHUIS JAN PALFIJN GENT AV
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Devers
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kouter 71-72
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de VLAAMSE GEMEENSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Staelens
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gerard Davidstraat 46, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin van 6 september 2016, waarbij wordt beslist de opname in de programmatie van 10 a(d)-plaatsen in het Algemeen Ziekenhuis Jan Palfijn AV te Gent mits afbouw van 11-C-bedden in de eigen voorziening, te weigeren”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Jozef Stevens 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 laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 april 2019.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nathan Burssens, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Ruth Van Ooteghem, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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. De verzoekende partij dient op 20 oktober 2015 een aanvraag in om in toepassing van de artikelen 4 en 6 van het koninklijk besluit van 16 juni 1999 tot vaststelling van de nadere regelen bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, geoördineerd op 7 augustus 1987, elf niet-verantwoorde C-bedden te reconverteren naar tien plaatsen A(d) neuropsychiatrie.

3.2. Op 23 november 2015 treedt het koninklijk besluit van 9 november 2015 in werking tot vaststelling van nadere regelen in verband met het

aantal bijkomende bedden die erkend en in gebruik mogen worden genomen in diensten neuro-psichiatrie voor observatie en behandeling van volwassen patiënten (kenletter A) in algemene ziekenhuizen, dat onder meer bepaalt dat het bedoeld soort bedden niet mag worden verhoogd.

3.3. Op 14 mei 2016 deelt de Administrateur-Generaal als antwoord op de aanvraag van de verzoekende partij zijn voornemen tot weigering mee. Dit voornemen steunt op het voormelde koninklijk besluit van 9 november 2015.

3.4. De verzoekende partij dient bezwaar in tegen dit voornemen tot weigering. Zij voert aan dat de verbodsbepaling betrekking heeft op bedden met kenletter A, terwijl haar vraag betrekking heeft op bedden met kenletter a(d), en dat het voornemen tot weigering uitsluitend de aangevraagde planningsvergunning betreft, terwijl de verbodsbepaling enkel de exploitatievergunning viseert.

3.5. Nadat de afdeling Gespecialiseerde Zorg toelichting heeft gegeven bij het voornemen van het Agentschap Zorg en Gezondheid om de planningsvergunning te weigeren, besluit de Adviescommissie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin op 28 juli 2016 in haar advies dat de aanvraag tot planningsvergunning wel moet worden aanvaard. Zij overweegt daarbij onder meer dat de aanvraag dateert van voor het moratorium en dat het juridisch niet correct is de aanvraag te weigeren op basis van een later verschenen koninklijk besluit en te eisen dat een nieuwe aanvraag wordt ingediend op basis van nieuwe vereisten die pas naar aanleiding van de opheffing van het moratorium werden vooropgesteld.

3.6. Op 6 september 2016 weigert de verwerende partij de aanvraag. Dit is de bestreden beslissing, die als volgt wordt gemotiveerd:

“Na onderzoek en motivering door de bevoegde afdeling en in toepassing van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering d.d. 18 februari 1997, kan ik echter niet akkoord gaan met de opname in de programmatie van 10 a(d)-plaatsen in het Algemeen Ziekenhuis Jan Palfijn AV te Gent mits afbouw van 11 C-bedden in de eigen voorziening om volgende reden.

In het Belgisch Staatsblad van 23 november 2015 verscheen het koninklijk besluit van 9 november 2015 tot vaststelling van nadere regelen in verband met het aantal bijkomende bedden die erkend en in gebruik mogen worden genomen in diensten neuro-psychiatrie voor observatie en behandeling van volwassen patiënten (kenletter A) in algemene ziekenhuizen. Dit besluit is in werking getreden op 23 november 2015.

In uitvoering van dit koninklijk besluit mag het - op het ogenblik van de bekendmaking van dit besluit - aantal erkende en in gebruik genomen bedden in diensten neuropsychiatrie voor observatie en behandeling van volwassen patiënten (kenletter A) in algemene ziekenhuizen, per dienst en per ziekenhuis, niet worden verhoogd.

In het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2016 verscheen het Koninklijk Besluit tot opheffing van [...] het Koninklijk Besluit van 9 november 2015 tot vaststelling van nadere regelen in verband met het aantal bijkomende bedden die erkend en in gebruik mogen worden genomen in diensten neuro-psychiatrie voor observatie en behandeling van volwassen patiënten (kenletter A) in algemene ziekenhuizen. Dit besluit is in werking getreden op 11 juli 2016.

Naar aanleiding van dit koninklijk besluit werden er afspraken gemaakt tussen de federale overheid en de Gewesten en Gemeenschappen. De opheffing van het moratorium was onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat, bij elke reconversieaanvraag naar kenletter A, er een advies moet zijn van het netwerk 107, zowel in naam van het ziekenhuis als van het netwerk. Dit advies moet aantonen dat de aanvraag naar meer capaciteit bijdraagt aan de zorgnood en dat er geen andere en meer opportune keuzes gemaakt kunnen worden. Dit advies moet bovendien overgemaakt worden aan zowel de federale overheid als aan de deelstaten. Dit advies ontbreekt bij de aanvraag tot planningsvergunning.

Daarnaast heeft op 8 juli 201[6] de Vlaamse Regering akte genomen van de nota 'Nieuw Vlaams ziekenhuislandschap'. Eén van de elementen in deze nota is dat we willen komen tot samenwerkingsverbanden tussen verschillende actoren in de welzijns- en gezondheidszorg in een regio. Hierbij zullen planningsvergunningen en erkenningen enkel toegekend worden naargelang hun inbedding en consistente samenwerkingsverbanden. Een advies van de partners in de regio, met name het netwerk 107, lijkt mij dan ook een goede garantie op een consistent samenwerkingsverband waarbij de zorg in de regio optimaal is afgestemd op de behoeften van de burgers.

Ik wil u dan ook vragen om dit advies van het netwerk 107 over te maken. Op dit ogenblik is er geen beoordeling binnen het grotere regionale netwerk mogelijk, aangezien het advies van het netwerk 107 nog ontbreekt. Dit schrijven is derhalve te beschouwen als een weigering van een planningsvergunning.

[...]

IV. Ontvankelijkheid

Standpunten van de partijen

4. De verwerende partij verwijst naar de programmawet van 25 december 2016, verschenen in de tweede editie van het Belgisch Staatsblad van 29 december 2016, en in werking getreden op 8 januari 2017. Uit de invoeging door deze wet van een nieuw artikel 62/1 in de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen (hierna: ziekenhuiswet), dat opnieuw in een moratorium voorziet op het aantal bestaande, erkende en in gebruik genomen bedden in diensten van algemene en psychiatrische ziekenhuizen, leidt zij af dat de verzoekende partij geen belang kan hebben bij het voorliggend annulatieberoep, aangezien er hoe dan ook geen nieuwe erkenning kan worden verleend, ook niet wanneer dit beroep zou worden ingewilligd.

5. De verzoekende partij stelt daar tegenover dat het nieuwe moratorium niet voor onbepaalde tijd geldt, maar enkel tot op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk tot de eerste bijeenroeping van de nieuw verkozen Kamer van Volksvertegenwoordigers na de eerstvolgende federale verkiezingen, “noodzakelijk en uiterlijk in 2019”.

Bovendien verschilt de “erkenning” waarvan sprake in de ziekenhuiswet en die genoemd wordt in het nieuwe moratorium, volgens de verzoekende partij fundamenteel van de “programmatie” in dezelfde wet, en des te meer van de planningsvergunning in de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap. Bijgevolg zou het nieuwe moratorium volgens haar geen verbod opleggen om een planningsvergunning af te leveren, en zou zij haar belang bij de huidige procedure behouden.

Ondergeschikt merkt zij op dat de overgangsbepaling van artikel 27 van de programmawet van 29 december 2016, zelfs in de lezing van de verwerende partij, ten minste het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel schendt, nu

het geen oog heeft voor de rechtspositie van ziekenhuizen die, ten tijde van de inwerkingtreding van deze bepaling, een plannings- en/of exploitatievergunning hadden aangevraagd, deze geweigerd zagen, en zich tegen deze weigeringsbeslissing bij de Raad van State hadden voorzien.

6. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat het moratorium bovendien betrekking heeft op “‘het [...] aantal bestaande, erkende en in gebruik genomen bedden’ [...] dat niet mag worden verhoogd”, terwijl de gevraagde reconversie betrekking heeft op “ad-bedden”, die in artikel 1, 3°, van het koninklijk besluit van 16 juni 1999 tot vaststelling van de nadere regelen bedoeld in artikel 32 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987, met betrekking tot de aard en het aantal bedden waarvan de desaffectatie in aanmerking mag komen om de ingebruikneming van ziekenhuisbedden mogelijk te maken (hierna : koninklijk besluit van 16 juni 1999), gedefinieerd zijn als “plaatsen in diensten voor daghospitalisatie voor neuropsychiatrie voor observatie en behandeling van volwassen patiënten”. Nu het gaat om een tijdelijke uitzonderingsregeling is volgens de verzoekende partij een restrictieve interpretatie ervan aan de orde, waarbij “bedden” niet gelijk te stellen zijn met “plaatsen” in daghospitalisatie.

7. De verwerende partij betoogt in haar laatste memorie dat het nieuwe artikel 62/1 van de ziekenhuiswet, ingevoegd bij de programmawet van 25 december 2016, enkel stelt dat “het aantal erkende en in gebruik genomen bedden niet mag worden verhoogd”, en dat nergens blijkt dat de wetgever hiermee enkel erkennings- of exploitatievergunningen zou hebben willen treffen. Rekening houdend met de finaliteit van het moratorium moet aan de omschrijving van de aanvragen volgens haar eerder een ruime interpretatie worden gegeven.

Voorts leidt de verwerende partij af uit de tekst van artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 juni 1999, waarin de soorten bedden worden opgesomd, dat ook onder meer “a(d)-bedden” door de wetgever worden aanzien als bedden waarvoor een plannings- en exploitatievergunning dient te worden

gevraagd, zonder dat de omschrijving ervan als plaatsen in diensten voor daghospitalisatie hieraan enige afbreuk doet.

Beoordeling

8. De voormelde programmawet van 25 december 2016 bepaalt:

“Afdeling 9 - Bewarende maatregelen in het kader van de ziekenhuishervorming

Art. 24. In titel III van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen wordt een hoofdstuk I/1 ingevoegd, luidende:

‘Hoofdstuk I/1. Bewarende maatregelen’.

Art. 25. In hoofdstuk I/1, ingevoegd bij artikel 24, wordt een artikel 62/1 ingevoegd, luidende:

‘Art. 62/1. Tot de door de Koning te bepalen datum en uiterlijk tot de eerste bijeenroeping van de nieuw verkozen Kamer van volksvertegenwoordigers na de eerstvolgende federale verkiezingen, mag het op het ogenblik van de bekendmaking van dit artikel aantal bestaande, erkende en in gebruik genomen bedden in diensten van algemene en psychiatrische ziekenhuizen, per soort van dienst en per ziekenhuis, niet worden verhoogd.

De Koning kan in toepassing van het eerste lid een afzonderlijke datum bepalen voor de algemene ziekenhuizen, voor de psychiatrische ziekenhuizen, voor de verschillende soorten diensten binnen deze ziekenhuizen, evenals voor de transfer van bedden tussen ziekenhuizen.’.

[...]

Art. 27. Deze afdeling treedt in werking de dag van de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad.

In afwijking van het eerste lid treden artikelen 25 en 26 in werking op 1 maart 2017 ten aanzien van bedden, ziekenhuisfuncties, ziekenhuisafdelingen, ziekenhuisdiensten, medische diensten, medisch-technische diensten, zorgprogramma’s en zware medische apparaten, die erkend werden tijdens een periode van zes maanden voorafgaand aan de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad, maar waarvoor nog geen toelating voor ingebruikneming of uitbating werd verleend voor de bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad”.

Uit de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot deze programmawet blijkt dat het moratorium onder meer tot doel heeft de reconversie van C-bedden naar A-bedden een halt toe te roepen.

De aanvraag van de verzoekende partij strekt tot “wijziging van erkenning door opname in de planning en tot het verlenen van een erkenning voor 10 plaatsen neuropsychiatrie in dagverpleging A(d) door reconversie van 11 bedden C”.

Het wettelijke moratorium is bijgevolg van toepassing.

De overgangsbepaling waarin de programmawet voorziet is niet van toepassing op de aanvraag van de verzoekende partij.

De verzoekende partij heeft geen actueel belang bij het beroep tot nietigverklaring.

De exceptie is gegrond en het beroep is niet ontvankelijk.

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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen mei tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys