

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.795 van 29 oktober 2020
in de zaak A. 222.645/VII-40.040**

In zake : de VZW AVONDRUST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Antoon Lust en Gilles Dewulf
 kantoor houdend te 8310 Assebroek-Brugge
 Baron Ruzettelaan 27
 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 13 juli 2017, strekt tot de
nietigverklaring van:

“- het advies van 29 maart 2017 van de Adviescommissie voor Voorzieningen van
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers, Kamer
Welzijnsvoorzieningen, met referte AC/W-2017-03 [...].

- het besluit van de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en
Gezondheid van 8 mei 2017, referte ZG/WEL/524.102-524.602/SD, waarbij de
aanvraag van de verzoekende partij voor een erkenningskalender ingediend voor
26 woongelegenheden in het vierde kwartaal 2018 voor het woonzorgcentrum
Avondrust, de Manlaan, 50C te Jabbeke en voor 6 woongelegenheden in het
vierde kwartaal 2018 voor het hieraan verbonden centrum voor kortverblijf,
ongegrond werd verklaard”.

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 Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 oktober 2020.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Veerle Huysman, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste 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 heeft op 3 december 2014 een erkenningskalender ingediend voor 33 bijkomende woongelegenheden in het woonzorgcentrum voor het eerste kwartaal van 2017.

3.2. Bij besluit van 29 april 2015 wordt de erkenningskalender goedgekeurd. Dit besluit wordt op 26 juni 2016 ingetrokken. Op dezelfde datum neemt de administrateur-generaal een nieuw besluit tot goedkeuring, wijziging of afwijzing van erkenningskalenders voor woonzorgcentra en centra voor kortverblijf, en wordt de aanvraag van de verzoekende partij opnieuw goedgekeurd.

3.3. Met een schrijven van 14 oktober 2016 doet de verwerende partij een bijzondere oproep om “voor bepaalde woongelegenheden woonzorgcentrum en centra voor kortverblijf een erkenningskalender in te dienen in uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 2016”.

3.4. De verzoekende partij dient met een schrijven van 24 november 2016 een aanvraag in voor een erkenningskalender voor 26 woongelegenheden in het woonzorgcentrum en 6 woongelegenheden in het centrum voor kortverblijf.

3.5. Met een beslissing van 9 december 2016 oordeelt de verwerende partij dat de aanvraag van de verzoekende partij niet ontvankelijk is aangezien de aanvraag niet onder toepassing van de bijzondere oproep valt.

3.6. Met een schrijven van 3 januari 2017 dient de verzoekende partij een bezwaarschrift in tegen dit besluit.

3.7. De Adviescommissie voorzieningen welzijn, volksgezondheid en gezin is in haar advies van 29 maart 2017 van oordeel dat het ingediende bezwaar ongegrond is.

Dit is de eerste bestreden “beslissing”.

3.8. Op 8 mei 2017 deelt de administrateur-generaal mee dat het agentschap het advies heeft ontvangen. De administrateur-generaal herhaalt dat de aanvraag terecht is afgewezen.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

Op 24 mei 2017 wordt nog gewezen op de beroepsmogelijkheid voor de Raad van State.

3.9. Met een schrijven van 24 mei 2019 bezorgt de raadsman van de verwerende partij het besluit van de administrateur-generaal van 22 mei 2019 houdende het goedkeuren, afwijzen of wijzigen van een erkenningskalender of een omzettingskalender bedoeld bij het besluit van de Vlaamse regering van 19 oktober 2018 tot vaststelling van de regels voor het verlenen van een erkennings- of omzettingskalender en tot wijziging van de regels voor de voorafgaande vergunning. Bijlage 1 vermeldt onder meer dat de verzoekende partij een erkenningskalender voor woonzorgcentra voor het eerste kwartaal 2020 verkrijgt. Bijlage 2 vermeldt dat de verzoekende partij een erkenningskalender voor centra voor kortverblijf voor het tweede kwartaal van 2020 verkrijgt. Het gaat telkens om het gevraagde aantal woongelegenheden.

Op 27 november 2019 ten slotte deelt de raadsman van de verwerende partij mee dat niemand zich heeft verhaald tegen het voormelde besluit van 22 mei 2019. Hij besluit dat de verzoekende partij geen actueel belang meer heeft bij het voorliggend beroep.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij omschrijft haar belang als volgt:

“Door de weigering van de aanvraag van een erkenningskalender voor 26 woongelegenheden in het vierde kwartaal voor het woonzorgcentrum Avondrust en voor 6 woongelegenheden in hetzelfde kwartaal voor het centrum voor kortverblijf te weigeren, ondergaat de verzoekende partij een aanzienlijke schade en dreigt de uitvoering van fase 2 en 3 van haar masterplan onmogelijk te worden, minstens haar een zeer zwaar financieel exploitatieverlies te veroorzaken. De verzoekende partij heeft derhalve onmiskenbaar het wettelijk vereiste belang”.

5. De verwerende partij voert als exceptie vooreerst aan dat het door de verzoekende partij bestreden advies van de adviescommissie een voorbereidende bestuurshandeling is, die als zodanig niet vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

Bovendien zou de verzoekende partij niet aantonen over een vaststaand en zeker belang te beschikken aangezien zij “nu geen erkenningskalender nodig (heeft) en wanneer ze die in de toekomst nodig zal hebben, [...] ze die in de toekomst [zal] kunnen bekomen”.

6. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe:

“de verwerende partij voert er nog cynisch aan toe dat het voor de verzoekende partij niet veel uitmaakt dat haar aanvraag voor opname in de erkenningskalender voor het vierde kwartaal van 2018 geweigerd werd, vermits zij naar eigen zeggen op de hoorzitting toch met die werken tegen dat kwartaal niet zou klaarkomen en om verlenging zou moeten vragen. In voetnoot 2 van het bestreden advies is inderdaad opgetekend: ‘de erkenningskalender, oorspronkelijk ingediend voor realisatie in het eerste trimester van 2017, moest gezien de werken pas in het voorjaar 2016 gestart zijn en zowat 2,5 jaar zullen duren, uitgesteld worden. Ook bij de inwilliging van huidige aanvraag waarvan de niet ontvankelijkheid bestreden wordt, zal uitstel (moeten) gevraagd worden.’ Die tweede zin komt niet uit de mond van de verzoekende partij, doch is een afleiding die de adviescommissie zelf maakt uitgaande van de omstandigheid dat voor de eerste fase een verlenging moest worden gevraagd. De verwerende partij misbruikt die passus. Ze verliest daarbij uit het oog dat, zoals blijkt uit het goedgekeurde masterplan, dat de fase 1 het gros van de werken bevat, zodat het van tevoren niet uitgesloten was dat ook de fase 2 en 3 nog in het vierde kwartaal zou kunnen voltooid worden. Overigens is de mogelijkheid om een verlenging voor de voltooiing en het in exploitatie nemen uitdrukkelijk in de bestaande teksten voorzien en mitsdien een recht van de initiatiefnemer die om allerlei redenen de verhoopte timing niet haalt. Meer zelfs. Artikel 9, eerste lid, 40 van het BVR van 15 september 2017 (BS 11 oktober 2017, blz. 91.974) heeft de in artikel 4, laatste lid, van het BVR van 20 december 2013 voorziene regeling om verlenging te bekomen zelfs nog versoepeld! Waar tot dan slechts ‘éénmaal’ een verlenging kon worden toegestaan, kan voortaan de verlenging door de opheffing van de term ‘eenmaal’ meermaals aangevraagd worden (zie ook de desbetreffende toelichting in de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering van 7 juli 2017 [...]).”

De inwilliging van de gevraagde nietigverklaring zal volgens de verzoekende partij haar de mogelijkheid bieden dat zij bij het verlenen van rechtsherstel alsnog voldoening verkrijgt, “en daarmee de zekerheid dat haar masterplan tot een goed einde kan komen doordat zij niet zal moeten meemaken dat haar nieuwbouw deels leeg moet blijven staan, waardoor zij geen inkomsten kan genereren die haar moeten toelaten de aangehaalde bancaire verplichtingen na te leven en de (zeer) zware leningen terug te betalen”.

7. Bij wijze van laatste memorie bevestigt de verzoekende partij in een brief van 28 november 2019

“dat de cliënte op vandaag geen belang meer heeft, doch dat zulks geen afbreuk doet aan het feit dat zij op datum van de neerlegging van het annulatieverzoek tot op de datum waarop het besluit van 22 mei 2019 is kenbaar gemaakt [...] wel degelijk belang had”.

8. De verwerende partij verzoekt in haar laatste memorie de Raad van State te zeggen voor recht dat “gezien de gedeeltelijke onontvankelijkheid ab initio en gezien de doelloosheid”, er geen rechtsplegingsvergoedingen door de ene aan de andere partij verschuldigd zijn”.

Beoordeling

Eerste bestreden “beslissing”

9. De adviezen worden uitgebracht in toepassing van artikel 12 van het decreet van 7 december 2007 houdende de oprichting van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers. Krachtens die bepaling en artikel 15 van hetzelfde decreet is het de minister die beslist, en verleent de Adviescommissie een advies. Bijgevolg neemt de Adviescommissie zelf geen beslissing die de rechtssituatie van de aanvrager wijzigt. Gelet op het niet-bindend karakter van de door de Vestigingscommissie uitgebrachte adviezen zijn deze, als afzonderlijke handelingen beschouwd, niet “griefhoudend”. Zij vormen geen voor vernietiging vatbare akten.

Het beroep is niet ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op dit advies.

Tweede bestreden beslissing

10. Een nietigverklaring is een bijzondere vorm van rechtsherstel die erin bestaat de bestreden beslissing retroactief uit het rechtsverkeer te doen verdwijnen, wat de overheid er in bepaalde gevallen toe kan aanzetten om een nieuwe beslissing te nemen.

Overeenkomstig artikel 19, eerste lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren.

Een verzoekende partij beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: vooreerst dient zij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden; voorts moet de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast.

Om als toereikend te worden beschouwd moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en aan de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

Onvoldoende om een nietigverklaring van de bestreden beslissing te kunnen verkrijgen, is dan ook het belang van een verzoekende partij dat in de loop van de annulatieprocedure is geëvolueerd naar nog uitsluitend een belang bij het onwettig horen verklaren van die beslissing om de toekenning van een schadevergoeding -door de rechtbanken van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen- te faciliteren.

Hoewel te dezen de beslissing van 22 mei 2019 enkel voor de toekomst geldt en met die nieuwe beslissing de bestreden beslissing niet wordt ingetrokken, kan niet worden betwist dat de verzoekende partij met de nieuwe beslissing van 22 mei 2019 heeft verkregen wat zij met het beroep tot nietigverklaring trachtte te bekomen.

De verzoekende partij heeft geen belang meer bij het door haar ingestelde beroep in de mate de bestreden beslissing in het verleden toepassing heeft gevonden. De nietigverklaring van de bestreden beslissing verschaft haar geen bijkomend direct en persoonlijk voordeel. In zoverre het belang er louter uit zou bestaan een vergoeding te vorderen voor de door haar opgelopen schade, wijst de Raad erop dat tot er geen vordering tot schadevergoeding tot herstel werd ingediend overeenkomstig artikel 11bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

V. Rechtsplegingsvergoeding

11. Aangezien, gelet op de concrete evolutie van het dossier, geen enkele partij als “in het gelijk gesteld” kan worden beschouwd, is te dezen geen rechtsplegingsvergoeding verschuldigd.

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.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig oktober tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys