

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.942 van 2 maart 2023
in de zaak A. 231.182/XIV-38.450**

In zake : Hilde CLOOTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Hilde Decler
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Gentpoortstraat 46
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en
Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens en Junior Geysens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1.1. Het beroep, ingesteld op 3 juli 2020, strekt tot de
nietigverklaring van:

1° het ministerieel besluit van 5 juni 2020 ‘houdende de wijziging van het
ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de
verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ en;

2° het ministerieel besluit van 30 juni 2020 ‘houdende dringende maatregelen om
de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

1.2. In het dispositief van haar laatste memorie (die verzoekster aanduidt als “memorie van wederantwoord”) vraagt verzoekster de Raad van State om, naast de *sub* 1.1. vermelde nietigverklaring, :

- “[m]instens de rechtsgevolgen van het MB van 30 juni 2020 te handhaven voor wat het verleden betreft, in de zin dat alle rechtsgevolgen die zijn ontstaan uit de toepassing van dit MB definitief zijn en ook voor de toekomst” en;

“[i]n subsidiaire orde: te verduidelijken in de motieven van zijn arrest houdende de nietigverklaring, de maatregelen die moeten worden genomen om de onwettigheid die tot de nietigverklaring heeft geleid, te verhelpen” en “te bevelen aan de verwerende partij om de beslissing binnen de week te nemen”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberghe heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster 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 19 oktober 2022, om 14.00 uur.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster die, bijgestaan door advocaat Hilde Decler, verschijnt, en advocaat Sebastiaan De Meue, die *loco* advocaten Nicolas Bonbled,

Thomas Eyskens en Junior Geysens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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

Feitelijke uiteenzetting wat de door de overheid genomen noodmaatregelen betreft

3.1. Vanaf medio maart 2020 wordt België geconfronteerd met de coronaviruspandemie. De verwerende partij wordt ertoe genoodzaakt, zoals, wereldwijd, de overheden in vele landen, om de noodzakelijke, bijwijlen ingrijpende en drastische maatregelen te nemen om die pandemie in te dijken.

Bij artikel 1 van het ministerieel besluit van 13 maart 2020 ‘houdende de afkondiging van de federale fase betreffende de coördinatie en het beheer van de crisis coronavirus COVID-19’ (hierna: het ministerieel besluit van 13 maart 2020) wordt de federale fase van het nationaal noodplan afgekondigd. Dit ministerieel besluit treedt nog diezelfde dag in werking. Nog op dezelfde dag wordt het eerste van een reeks “coronabesluiten” genomen, met name het ministerieel besluit van 13 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

Om deze pandemie te bestrijden, wordt in de maanden maart, april en mei 2020 in België een algemene *lockdown* afgekondigd. Deze *lockdown* heeft geleid tot een totale sluiting van de meeste bedrijfssectoren.

3.2. Bij een ministerieel besluit van 23 maart 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 23 maart 2020) wordt een “thuisblijfplicht” opgelegd, niet-essentiële winkels en ondernemingen in de meest diverse sectoren moeten sluiten, telethuiswerk voor niet-essentiële bedrijven wordt (in regel) verplicht, enzovoort.

De *lockdown*-maatregelen blijven in essentie ook gehandhaafd in april en (deels) mei 2020 en hebben gemeen, variërend in functie van de ernst en omvang van de pandemie, het aantal menselijke verplaatsingen en contacten tijdelijk te beperken om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Daartoe wordt het ministerieel besluit van 23 maart 2020 meermaals gewijzigd.

Vóór de inwerkingtreding van het ministerieel besluit van 5 juni 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het eerste bestreden besluit (zie nog *infra*) worden massagesalons uitdrukkelijk vermeld als ondernemingen die moesten gesloten blijven.

3.3. Na die periode van strikte *lockdown* in het voorjaar 2020 kan de sociale, culturele en economische activiteit vanaf mei geleidelijk en gradueel worden hervat, in verschillende mate en met verschillende ritmes. De principiële sluiting van de ondernemingen en dienstverleners wordt vervangen door een voorwaardelijke toelating om diensten aan te bieden aan consumenten, in overeenstemming met een hele reeks gezondheidsregels die worden vastgesteld bij opeenvolgende ministeriële besluiten, genomen na advies van adviesorganen en na beraadslaging in onder meer de Ministerraad. De in acht te nemen sanitaire voorzorgsmaatregelen gaan veelal gepaard met per bedrijfssector gesloten akkoorden (een zogenaamd “sectorprotocol”) waarin de beschermings- en voorzorgsmaatregelen nader worden bepaald.

3.4. Met het eerste ministerieel besluit van 5 juni 2020 wordt de eerdergenoemde veralgemeende “thuisblijfplicht”, na enkele eerdere gerichte versoepelingen, opgeheven waardoor (niet-essentiële) verplaatsingen weer mogelijk worden, althans in zoverre die niet leiden tot door het ministerieel besluit verboden samenscholingen of activiteiten.

Artikel 1 van het eerste bestreden besluit, luidt:

“Art. 1. Artikel 1 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, wordt vervangen als volgt :

‘§ 1. De ondernemingen en verenigingen die goederen of diensten aanbieden aan consumenten mogen openen, onder de voorwaarden bepaald in dit besluit.

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :

1° ‘onderneming’ : elke natuurlijke of rechtspersoon die op duurzame wijze een economisch doel nastreeft;

2° ‘consument’ : elke natuurlijke persoon die handelt voor doeleinden die niet onder zijn commerciële, industriële, ambachtelijke activiteit of activiteit van een vrij beroep vallen.

In afwijking van het eerste lid, zijn de volgende ondernemingen of onderdelen van ondernemingen gesloten tot en met 30 juni 2020 :

1° de wellnesscentra, met inbegrip van sauna's;

2° de casino's en de speelautomatenhallen;

3° de pretparken en de binnenspeeltuinen;

4° de bioscopen.

§ 2. In alle in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde ondernemingen en verenigingen moeten de nodige maatregelen getroffen worden om eenieder te beschermen tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van de toepassing van de regels van social distancing, in het bijzonder het behoud van een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon.

De in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde ondernemingen, en verenigingen nemen tijdig passende preventiemaatregelen om de toepassing van de regels voorzien in paragraaf 2, eerste lid, te garanderen of, indien dit niet mogelijk is, een minstens gelijkwaardig niveau van bescherming te bieden.

Deze gepaste preventiemaatregelen zijn veiligheids- en gezondheidsvoorschriften van materiële, technische en/of organisatorische aard [...]

§ 3. Onverminderd paragrafen 3bis en 3ter kunnen deze ondernemingen of verenigingen hun activiteiten hernemen overeenkomstig het protocol bepaald door de bevoegde minister in overleg met de betrokken sector of de daartoe op de website van de bevoegde overheidsdienst bekendgemaakte minimale algemene regels. [...]

§ 3bis. In de massagesalons, schoonheidssalons, de niet-medische pedicurezaken, de nagelsalons, de kapperszaken, de barbiers en de tatoeage- en piercingsalons gelden bij het ontvangen van klanten minstens de volgende specifieke modaliteiten :

- de ontvangst mag enkel op afspraak plaatsvinden;
- de klant mag slechts in de onderneming aanwezig zijn voor de duur die strikt noodzakelijk is;
- één klant per 10 m2 wordt toegelaten;

- indien de voor klanten toegankelijke vloeroppervlakte minder dan 20 m² bedraagt, is het toegelaten om twee klanten te ontvangen, mits een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon gegarandeerd is;
 - kappers mogen meer dan één klant per 10 m² ontvangen indien de werkstations onderling afgescheiden zijn met een plexiglazen wand of een gelijkwaardig alternatief;
 - in geval van dienstverlening aan huis, mag de dienstverlener slechts aanwezig zijn op de plaats van dienstverlening voor de duur die strikt noodzakelijk is;
 - wachtruimtes mogen niet voor klanten worden gebruikt en, behoudens in noodgeval, de toiletten evenmin;
 - eenieder is vanaf de leeftijd van 12 jaar verplicht om de mond en de neus te bedekken met een masker of elk ander alternatief in stof, vanaf het betreden van de onderneming of plaats van dienstverlening, met uitzondering van de klant voor de duur die strikt noodzakelijk is voor een behandeling aan het gelaat;
 - de werkstations dienen onderling op een afstand van minstens 1,5 meter van elkaar verwijderd te zijn;
 - de dienstverlener neemt de gepaste hygiënemaatregelen om zijn handen, de gebruikte werkinstrumenten en zijn werkstation te desinfecteren tussen elke klant;
 - er mag geen voeding of drank worden aangeboden.
- § 3ter. [regeling van de inrichtingen die behoren tot de horecasector] [...]
- § 4. [regeling over winkelcentra] [...]
- § 5. [regeling over winkels] [...]
- § 6. [regeling over de organisatie door de bevoegde gemeentelijke overheid van de toegang tot de winkelcentra, winkelstraten en parkings] [...]
- § 6bis. [regeling over markten] [...].”

Dit is het eerste bestreden besluit.

De versoepelingen ingevoerd bij dit eerste bestreden besluit treden in werking op 8 juni 2020 (artikel 13).

Artikel 12 van het eerste bestreden besluit vervangt artikel 13 van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en bepaalt dat, “[b]ehoudens andersluidende bepaling, de maatregelen voorzien in dit besluit van toepassing [zijn] tot en met 30 juni 2020.”.

3.5. Door de principiële toelating dat ondernemingen weer diensten mogen aanbieden en de schrapping van massagesalons uit de lijst van de ondernemingen die gesloten moeten blijven, worden vanaf 8 juni 2020 sekswerk en niet-therapeutische massages weer toegelaten. De activiteiten die aldus principieel mogen worden hervat, dienen evenwel te gebeuren ofwel overeenkomstig specifieke protocollen die in overleg met de sector zijn bepaald

door de bevoegde minister, ofwel, indien dergelijk protocol nog niet is bepaald, met inachtneming van enkele ‘minimale’ regels.

Wat het hernemen van activiteiten door sekswerkers betreft, wordt enigszins afgeweken van het advies van de GEES (verkorting voor: *Group of Experts on the Exit Strategy*) die in de vijfde nota aan de Eerste minister en de kern ter voorbereiding van de Nationale Veiligheidsraad van 3 juni 2020 adviseerde om bepaalde nauwe contactberoepen, zoals sekswerkers en niet-therapeutische massages minstens tot 1 juli 2020 niet toe te laten en dit afhankelijk van de evolutie van de besmettingscijfers.

Op 9 juni 2020 wordt met toepassing van artikel 1, § 3, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 zoals gewijzigd door het eerste bestreden besluit, in samenspraak met de GEES, de minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grote Steden en verschillende belangenverenigingen van de sector een ‘Sekswerk-protocol’ opgesteld. Het protocol bevat specifieke richtlijnen voor sekswerkers, cliënten en uitbaters.

3.6. Bij de aanvang van de zomervakantie brengt – in het licht van de exit-strategie – het ministerieel besluit van 30 juni 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het tweede bestreden besluit) verdere versoepelingen, steeds met inachtneming van de vereiste sanitaire maatregelen. Het gemiddelde dagelijkse aantal nieuwe besmettingen en overlijdens die verband hielden met het coronavirus COVID-19 vertoont immers reeds enkele weken een neerwaartse trend die zich voortzette.

Ondernemingen en verenigingen die goederen of diensten aanbieden aan consumenten blijven, behoudens enige uitzonderingen, geopend en oefenen hun activiteiten uit overeenkomstig het betrokken sectorprotocol of de

daartoe op de website van de bevoegde overheidsdienst bekendgemaakte minimale algemene regels.

Dit besluit dat het tweede bestreden besluit is, omvat voor sekswerkers geen bijkomende versoepelingen noch bijkomende maatregelen.

Met artikel 25 van dit besluit wordt het ministerieel besluit van 23 maart 2020, zoals gewijzigd door (onder meer) het eerste bestreden besluit, opgeheven.

Krachtens artikel 27 ervan treedt het tweede bestreden besluit in werking op 1 juli 2020 doch ook dat besluit wordt, nadat het meermaals werd gewijzigd, opgeheven zoals hierna wordt uiteengezet.

3.7. Het tweede bestreden besluit wordt – met uitzondering van artikel 25 ervan – opgeheven en vervangen door het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 18 oktober 2020).

Laatstgenoemd besluit reageert op de zogenaamde “tweede golf” van de epidemische situatie met een duidelijke stijging van het aantal besmettingen en hospitalisaties, een stijging van het aantal sterftecijfers net als de positiviteitsratio van de afgenomen testen, die opnieuw zorgen baarden.

Het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 wordt op zijn beurt vervangen door het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna : het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) dat, nadien, nog achtereenvolgens wordt gewijzigd met versoepelingen en dan weer verstrengingen in functie van de evolutie van de pandemie waarbij telkens opnieuw een evenwicht wordt gezocht tussen de noden vereist voor het in stand houden van de zorg en

anderzijds de mogelijkheden om een (volledige) stilstand van het maatschappelijk leven te vermijden. Er was sprake van een *tweede lockdown*.

Zo volgt uit artikel 8, § 3, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, na wijziging ervan door (artikel 6 van) het ministerieel besluit van 1 november 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 1 november 2020 dat in werking trad op 2 november 2020), dat massagesalons opnieuw moeten sluiten (en verzoekster haar werkzaamheden verplicht moet staken).

Die striktere noodmaatregelen gelden tot het voorjaar 2021.

3.8. Vervolgens, door de verbetering van de epidemiologische toestand mede als gevolg van de omvangrijke nationale vaccinatiecampagne, kunnen ingevolge het ministerieel besluit van 4 juni 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ de noodmaatregelen weer worden versoepeld.

Met de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit op 9 juni 2021, mogen sekswerkers opnieuw aan de slag.

Uiteindelijk wordt ook het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd, met ingang van 29 oktober 2021 opgeheven bij het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 ‘houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken’ (hierna: het koninklijk besluit van 28 oktober 2021). Laatstvermeld besluit van 28 oktober 2021 wordt genomen in uitvoering van de (nieuwe) wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen

van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' die aan de concreet (voortaan in beginsel door de Koning) te nemen noodmaatregelen gedurende een epidemische noodsituatie een nieuw wettelijk kader en rechtsgrond biedt. Het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 bevat, gegeven de epidemische evolutie op dat ogenblik, in essentie nog (slechts) (1.) een aantal sterke aanbevelingen zonder strafrechtelijke sancties, (2.) minimumvoorschriften die op verschillende plaatsen of in verschillende activiteitensectoren moeten worden nageleefd (of preventieve maatregelen die op elke betrokken onderneming, vereniging of dienst zijn afgestemd) en (3.) bepaalde dwingende, maar noodzakelijke maatregelen in een beperkt aantal domeinen (gebruik van een luchtkwaliteitsmeter op bepaalde plaatsen, het internationaal reizen of het dragen van een masker op een beperkt aantal plaatsen of in een beperkt aantal inrichtingen).

3.9. Met artikel 2 van de wet van 11 maart 2022 'tot opheffing van de instandhouding van de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie', tot slot, wordt een einde gemaakt aan de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie. Bij artikel 3 van diezelfde wet wordt ook het ministerieel besluit van 28 oktober 2021 opgeheven dat overigens op diezelfde 11 maart 2022 buiten werking is getreden (artikel 4).

Feitelijke uiteenzetting wat verzoekster betreft

3.10. Verzoekster stelt sedert 2007 werkzaam te zijn als "sekswerker, seksuele dienstverlener en verlener van erotische massage" en hiervoor een appartement te huren te Knokke-Heist waar ze haar activiteiten uitvoert. Verzoekster merkt nog op dat deze zaken in het KBO zijn ingevuld met dien verstande dat "[p]rostitutie niet in de lijst met officiële beroepen [staat], maar (...) hoort onder de subklasse van overige persoonlijke diensten" en voorts dat "[m].b.t. software en IT de boekhouder dit [heeft] ingevuld omdat verzoekster erotische films maakt en laat maken waarbij zij een rol speelt, samen met derden". De films worden dan via haar website te koop gesteld. Haar hoofdactiviteit is echter het verlenen van erotische persoonlijke diensten aan klanten.

Zij is ingeschreven in de Kruispuntbank der Ondernemingen onder het nummer 0888.802.387. Uit de KBO-vestigingseenheidsgegevens (toestand op 5 juni 2020) die verzoekster bijbrengt, blijkt dat haar onderneming (sedert 2019) is gevestigd te Brugge – Knokke-Heist wordt daarin niet vermeld – en dat haar hoofdactiviteiten meerdere soorten diensten omvatten waaronder ICT-activiteiten zoals (onder meer) “62.090 – overige diensten of het gebied van informatietechnologie en computer”, evenals in de recreatieve sfeer (onder meer), “93.29921 – Overige activiteiten i.v.m. recreatie die niet elders zijn gerangschikt” en “96.099 - Overige persoonlijke diensten” (die laatste activiteit omvat volgens de NACEBEL-code onder meer de subklasse “prostituees en escort services”).

3.11. Verzoekster vraagt tijdens de eerste sluitingsperiode bij het Vlaams Agentschap voor Innovatie en Ondernemen (hierna: het VLAIO) de eenmalige forfaitaire Coronahinderpremie, evenals de bijkomende sluitingspremie aan.

Bij e-mail van 11 april 2020 krijgt ze bevestiging van het VLAIO dat over haar aanvraag positief beslist werd en dat zij een Coronahinderpremie krijgt van 4.000,00 euro, evenals een bijkomende sluitingspremie (met name 160, 00 euro per sluitingsdag) voor de periode waarin de inrichting gesloten moet blijven.

Uit de overschrijvingsbewijzen die verzoekster bij de memorie wederantwoord voegt, blijkt dat zij in 2020 in het kader van het door de Vlaamse overheid gevoerde flankerende coronabeleid de volgende stortingen heeft ontvangen: 2.240€ (27/4), 3.360€ (18/5), 4.480€ (09/6).

3.12 In de periode van 4 juni 2020 tot november 2020, bezorgt verzoekster verschillende e-mails en brieven gericht (onder meer) aan (de kabinetten van) de Eerste Minister, de minister van Binnenlandse Zaken en Veiligheid, de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en de minister

van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grote Steden, waarin zij te kennen geeft dat de heropening van de sector van de sekswerkers te gevaarlijk is in het licht van de coronacrisis en dat de activiteiten van de sector opnieuw verboden zouden moeten worden.

Met dergelijke e-mail van 4 juni 2020 die mede is gericht aan de Coronahinderpremie-infodesk van het VLAIO stelt verzoekster dat de sekswerkdienstverlening verboden moet blijven omdat hervatten levensgevaarlijk is, dat zij “haar werk pas kan hervatten zodra het virus ingedijkt is door een perfect werkend vaccin” en dat het dan ook “zeer logisch is dat men [haar] de hinderpremie (160 euro per dag) blijft betalen zolang er geen vaccin ter beschikking is”. Zij vraagt *in fine* van die e-mail dat zij “recht blijft hebben op de hinderpremie, zolang er geen duidelijke oplossing is voor COVID-19” en stelt dat indien hieraan geen gevolg wordt gegeven zij “de bevoegde instanties [zal] dagvaarden in kortgeding.”.

Met een e-mail van diezelfde dag – dit is daags vóór het eerste bestreden besluit – beantwoordt VLAIO deze e-mail en stelt wat volgt “De hinderpremie en de sluitingspremie kunnen alleen toegekend worden als de sluiting verplicht is door de maatregelen die zijn genomen door de Nationale Veiligheidsraad. Een eigen beslissing om niet op te starten (wegens te weinig cliënteel, gezondheidsredenen of andere) kan geen aanleiding geven tot verdere uitbetaling van de sluitingspremie”.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

4. Wanneer de verwerende partij in haar memorie van antwoord de rechtsmacht van de Raad van State betwist en zij in het auditoraatsverslag daarover kan lezen dat deze exceptie ongegrond is en daarin vervolgens geen reden ziet om in haar laatste memorie hierop te antwoorden, begrijpt de Raad van State uit die proceshouding dat de verwerende partij zich op dit punt niet langer tegen de ontvankelijkheid van het beroep verzet.

5. De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan (actueel) belang

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij voert aan dat uit het verzoekschrift blijkt dat verzoekster haar belang afleidt uit het feit dat de bestreden besluiten geen verbod bevatten op de activiteiten van sekswerkers en verleners van niet-therapeutische massages. Zij zou haar activiteiten niet in veilige omstandigheden kunnen uitoefenen en zich aldus in de onmogelijkheid bevinden om te werken. Omdat zij echter wel mag werken volgens de bestreden besluiten, heeft zij geen recht op een tegemoetkoming of vervangingsinkomen. Volgens datzelfde verzoekschrift benaastigt verzoekster de vernietiging van de bestreden besluiten omdat zij “bij vernietiging van de beide besluiten [...] terug recht [heeft] op een tegemoetkoming”. Verder zou er ook sprake zijn van “concurrentievervalsing” omdat bepaalde “concurrenten” ondanks de onveilige omstandigheden wel hun activiteiten hernemen. Nochtans, aldus de verwerende partij, vereist artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opdat aan het belangvereiste zou zijn voldaan (1.) dat een verzoekende partij door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel lijdt en voorts (2.) dat een eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling verzoekster een direct en persoonlijk voordeel verschaft, hoe miniem ook. Verzoekster heeft geen actueel belang bij het beroep in de mate het is gericht tegen het eerste bestreden besluit dat het besluit van 23 maart 2020 wijzigde en inmiddels (mede) is opgeheven door het tweede bestreden besluit van 30 juni 2020. De vaststelling dat een bestreden besluit geen uitwerking meer heeft omdat het is opgeheven, leidt weliswaar op zich nog niet tot de conclusie dat verzoeksters belang bij het

beroep tot nietigverklaring teloor is gegaan maar wel dat zij in dat geval moet aantonen dat zij actueel nog steeds belang heeft bij de nagestreefde nietigverklaring. Uit het verzoekschrift blijkt niet welk actueel belang verzoekster nog heeft. Het valt ook niet in te zien welk belang zij nog zou kunnen doen gelden. De opheffing heeft het ministerieel besluit van 23 maart 2020, zoals gewijzigd, immers uit de rechtsorde doen verdwijnen en is dan ook niet langer van aard om een nadeel aan verzoekster te berokkenen. Een vernietiging ervan kan verzoekster evenmin tot voordeel strekken, met name het (beoogd) verbod op de activiteiten van sekswerkers en niet-therapeutische massages en een bijhorende steunpremie. Daargelaten nog dat de Raad van State niet de bevoegdheid heeft om een verbod op te leggen voor bepaalde activiteiten, heeft de eventuele vernietiging van de bestreden besluiten in elk geval niet tot gevolg dat verzoekster, zoals zij stelt, “[...] terug recht [heeft] op een tegemoetkoming”. De steunmaatregelen die verzoekster eerder heeft verkregen zijn immers afkomstig van de Vlaamse overheid. De toekenning van deze steunmaatregelen geschiedt dan ook volgens de voorwaarden en modaliteiten zoals bepaald door de Vlaamse Regering. Het is geenszins zo dat verzoekster bij een gebeurlijke vernietiging *ipso facto* aanspraak kan maken op bijkomende premies of steunmaatregelen van de Vlaamse overheid. Zo was de Coronahinderpremie een eenmalige forfaitaire premie die tot uiterlijk 30 juni 2020 kon worden aangevraagd en de bijkomende sluitingspremie kon slechts worden aangevraagd tot 30 september 2020. De sluitingspremies werden, aldus de verwerende partij, sedert 8 juni 2020 bovendien enkel toegekend aan ondernemingen die ten gevolge van de coronavirusmaatregelen verplicht volledig gesloten waren en waarbij de fysieke locatie gesloten was (in de praktijk waren dit enkel de discotheken en dancings). Een gebeurlijke vernietiging van de bestreden besluiten heeft dan ook niet tot gevolg dat verzoekster opnieuw recht zou hebben op bepaalde premies of steunmaatregelen van de Vlaamse overheid. Er is met andere woorden geen causaal verband tussen de gevorderde nietigverklaring en de gewenste steunmaatregelen. De nietigverklaring kan verzoekster niet het gevraagde voordeel verschaffen. In de tweede plaats zijn de door verzoekster opgeworpen financiële nadelen, minstens ten dele het gevolg van de keuze van

verzoekster zelf. Krachtens de bestreden besluiten kunnen de activiteiten van sekswerkers en niet-therapeutische massages hernemen vanaf 8 juni 2020, voor zover dit geschiedt in overeenstemming met het hoger vermelde protocol van dezelfde datum. De financiële nadelen waarop verzoekster zich beroept (geen recht op een tegemoetkoming of vervangingsinkomen, concurrentievervalsing in de sector) zijn dan ook minstens ten dele het gevolg van de keuze van verzoekster zelf en niet van de bestreden besluiten. De nietigverklaring van de bestreden besluiten kan verzoekster niet het gevraagde voordeel verschaffen.

In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat om als toereikend te worden beschouwd, het belang onder meer rechtstreeks moet zijn en verzoekster een voordeel moet 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 het belang 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 te vergemakkelijken. In dezelfde zin is ook het belang dat erin bestaat dat de vergunningverlenende overheid in het kader van een mogelijke nieuwe aanvraag rekening zou houden met een omtrent een eerdere vergunningaanvraag tussengekomen annulatiearrest eveneens een onrechtstreeks belang dat onvoldoende is om de nietigverklaring van de bestreden beslissing te verkrijgen. Het voordeel dat verzoekster beoogt moet derhalve rechtstreeks uit de gevraagde vernietiging voortvloeien, wat te dezen niet het geval is. Zoals blijkt uit het verzoekschrift en de nadien door verzoekster ingediende memories, stoelt verzoeksters belang uitsluitend op het feit dat zij in geval van vernietiging van de bestreden besluiten alsnog “recht” zou hebben op een financiële tegemoetkoming vanwege de Vlaamse overheid. Verzoekster stelt immers: “[h]et belang is bijgevolg actueel. Indien de beide MB’s vernietigd worden, is zij gerechtigd op [de] hinderpremie als zelfstandige dat uitbetaald wordt door VLAIO. [...] Bij de vernietiging van [de bestreden besluiten], is verzoekster terug gerechtigd op de

Coronahinderpremie. Zij kan dan aantonen dat haar aanvraag gegrond was ten gevolge van het arrest van de Raad van State”. Dit belang is onvoldoende rechtstreeks. In de eerste plaats kunnen deze premies niet langer worden aangevraagd: de Coronahinderpremie moest ten laatste op 30 juni 2020 worden ingediend. Verzoekster heeft deze subsidie aangevraagd en ontvangen. De bijkomende sluitingspremies moesten uiterlijk op 30 september 2020 worden aangevraagd. Zij heeft ook deze premies aangevraagd en ontvangen tot 8 juni 2020. Verzoekster komt bijgevolg in elk geval niet meer in aanmerking voor deze premies. In de tweede plaats, en meer algemeen, betekent een vernietiging van de bestreden besluiten geenszins dat verzoekster “terug gerechtigd” is op een premie van de Vlaamse overheid. De gebeurlijke vernietiging van de bestreden besluiten houdt immers niet in dat verzoekster voldoet aan de voorwaarden voor de toekenning van de Vlaamse steunmaatregelen. Er is immers geen enkele bepaling over steunmaatregelen opgenomen in de bestreden besluiten. De bestreden besluiten hebben louter de bestrijding van de gezondheids crisis tot voorwerp. Steun om het financiële leed als gevolg van de coronacrisis te verzachten, maakt het voorwerp uit van andere besluiten aangenomen door andere overheden. Er is dan ook geen causaal verband tussen de gevorderde nietigverklaring en het nagestreefde voordeel. Minstens vloeit het voordeel dat verzoekster beoogt niet rechtstreeks voort uit de gevraagde vernietiging.

7. In haar verzoekschrift situeert verzoekster (anticipatief) haar belang bij de vernietiging. Zij stelt dat er volgens de bestreden besluiten niet langer een verbod geldt voor sekswerkers en diegenen die niet-therapeutische massages leveren zodat zij aan het werk kan gaan vanaf 8 juni 2020 onder de voorwaarden die verder worden bepaald in deze besluiten. Omwille van de, volgens verzoekster, onmogelijkheid tot veilige seks en seksuele massage is zij ook in de onmogelijkheid om te werken aangezien ze geen risico wil lopen om besmet te worden met het coronavirus. De activiteiten van verzoekster zijn uiteraard zo dat de *social distancing* niet mogelijk is. Omdat het aldus *de facto* onmogelijk is om te werken, maar het wel “mag”, heeft verzoekster geen recht op een tegemoetkoming of vervangingsinkomen. Ingeval van vernietiging van de beide besluiten heeft zij

“terug recht op een tegemoetkoming”. Zij heeft momenteel enkel kosten (huur en verbruik van een appartement voor haar beroepswerkzaamheden, sociale bijdragen, belastingen, werkmateriaal, ...), maar geen inkomen. Voorts stelt zij een concurrentienadeel te leiden nu haar concurrenten die het risico nemen om ziek te worden, zorgen voor concurrentievervalsing in de wereld van sekswerkers. De nietigverklaring zal haar tevens een voordeel verschaffen, aangezien er door de Vlaamse overheid een premie is voorzien aan diegenen voor wie een sluiting verplicht is.

In haar memorie van wederantwoord repliceert verzoekster nog dat het VLAIO (op 4 juni 2020) liet weten dat de hinderpremie en de sluitingspremie alleen kunnen worden toegekend als de sluiting verplicht is door de maatregelen die zijn genomen door de Nationale Veiligheidsraad. Een eigen beslissing om niet op te starten (wegens te weinig cliënteel, gezondheidsredenen of andere) kan geen aanleiding geven tot verdere uitbetaling van de sluitingspremie. Verzoekster heeft een persoonlijk, rechtstreeks nadeel doordat zij “mag” werken vanaf 8 juni 2020 waardoor de hinder- en sluitingspremie van VLAIO, is weggefallen. De Vlaamse overheid voorziet enkel een premie voor diegenen voor wie een sluiting verplicht is. Verzoeksters belang is bijgevolg actueel. Zij voert aan dat “[i]ndien de beide ministeriële besluiten vernietigd worden, zij gerechtigd [is] op het hinderpremie als zelfstandige dat uitbetaald wordt door Vlaio”. In de mate de verwerende partij stelt dat verzoekster de aanvraag diende te doen vóór 30 juni 2020, stelt zij dat zij haar aanvraag heeft gedaan maar als antwoord kreeg dat die niet werd ingewilligd omdat de sluitingspremie enkel kan worden toegekend als de sluiting verplicht is door de maatregelen die genomen zijn door de Nationale Veiligheidsraad. De laatste vergoeding die ze kreeg, dateert van 9 juni 2020. Het financieel nadeel is het gevolg van de bestreden besluiten die in de praktijk onmogelijk toe te passen zijn. Naleving van het protocol is evenmin haalbaar. Het feit dat de prostitutie door latere coronamaatregelen weer werd verboden, toont volgens haar aan dat verzoekster terecht vreesde dat dergelijk protocol niet kan werken. Er is derhalve een nadeel: de Coronahinderpremie werd niet meer betaald vanaf 8 juni 2020; de laatste uitbetaling dateert van 9 juni 2020 en er is een

oorzakelijk verband tussen de bestreden rechtshandelingen en het aangevoerde nadeel. Dat nadeel wordt weggewerkt door de gevraagde vernietiging omdat verzoekster dan kan “aantonen dat haar aanvraag gegrond was ten gevolge van het arrest van de Raad van State”. Door de nietigverklaring van het geheel moet het bestuur waarvan de rechtshandeling wordt vernietigd de nodige maatregelen nemen om een volledig rechtsherstel te realiseren, rekening houdende met de motivering van de vernietiging. Verzoekster besluit dat zij nog steeds belang heeft bij de nietigverklaring aangezien zij de kans heeft alsnog bijkomende sluitingspremies te bekomen.

In haar laatste memorie die zij (ook) aanduidt als een “memorie van wederantwoord” herneemt verzoekster, wat het door haar aangevoerde belang betreft, wat zij in haar eerdere procedurestukken heeft gesteld. Zij voegt nog toe dat de redenering van de verwerende partij ertoe zou leiden dat in de praktijk “niemand belang zou hebben bij het aanvechten van de coronamaatregelen of de versoepeling ervan”. Zij stelt dat aangezien de bestreden besluiten betrekking hebben op de gezondheid, rechten en vrijheden van de burgers, waarvoor de toegang tot de rechter moet worden gewaarborgd, een dergelijke restrictieve invulling van het belangvereiste niet kan worden aangenomen.

Beoordeling

8. Gelet op 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 van een belang”. Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors).

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 (RvS (A.V.) 15 januari 2019, nr. 243.406, Van Dooren).

Het belang moet niet alleen bestaan bij het instellen van het beroep maar moet voortduren tot aan de sluiting van het debat (RvS (A.V.) 22 maart 2019, nr. 244.015, Moors), zonder dat de verzoekende partij noodzakelijk elk belang bij de nietigverklaring verliest wanneer zij het initiële voordeel niet meer kan ambiëren (cf. GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.11.2. en B.12.2).

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 (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt 4.3; GwH 9 juli 2020, nr. 105/2020, punt B.9.3.; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, punten 42 e.v.).

9. Er is voor een verzoekende partij geen stelplicht om haar belang bij het beroep te omschrijven of toe te lichten. Echter, wordt dit belang in twijfel getrokken, dan valt het haar toe bij de eerstvolgende procedurele gelegenheid hierover opheldering te verschaffen en haar belang te staven.

Voorts kan de aard van het belang weliswaar evolueren, maar een verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert. 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 rechtscolleges van de rechterlijke orde, die daartoe zelf de eventuele fout van de overheid kunnen vaststellen – te faciliteren. Het voordeel moet in beginsel ook méér zijn dan de morele genoegdoening die een verzoekende partij put uit het

horen onwettig verklaren van de bestreden beslissing, inzonderheid om derden aldus te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft een karakter dat niet valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat beoogde voordeel is immers niet verbonden met het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer maar enkel met het horen gegrond verklaren *erga omnes* van de door de verzoekende partij aangevoerde middelen.

10. Gelet op de vaststelling dat (1.) de bestreden besluiten die federale besluiten zijn waarbij noodmaatregelen werden uitgevaardigd ter bestrijding van de coronaviruspandemie, door navolgende ministeriële besluiten zijn opgeheven en derhalve uitgewerkt (zie *supra* punt 3.6) en (2.) de wetgever met de wet van 11 maart 2022 die uitwerking heeft diezelfde dag, een einde heeft gemaakt aan de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie en alle noodmaatregelen heeft beëindigd (zie *supra* punt 3.9), heeft verzoekster althans wat de toekomst betreft, geen belang bij de vernietiging van deze besluiten.

Er moet immers worden aangenomen dat, gelet op de beëindiging van de noodsituatie en bijhorende noodmaatregelen door de gewijzigde gezondheidssituatie, verzoekster onmogelijk nog kan voorhouden nog belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden besluiten die zij benaarstigde met als finaliteit opnieuw een sluitingsgebod voor haar onderneming af te dwingen. De gezondheidssituatie is immers fundamenteel gewijzigd zodat zij – althans gezien vanuit de coronaviruspandemie – zonder levensgevaar opnieuw seksuele diensten en erotische massages kan verlenen, wat, zoals zij zelf stelt, haar beroepsactiviteit en broodwinning is.

In de briefwisseling die zij met diverse bewindslieden voerde (zie *supra* punt 3.12), gaf zij uitdrukkelijk te kennen dat “als een beroep zou moeten worden verboden zolang er geen vaccin is, het wel het beroep van sekswerker [is]”.

Dat vaccin is er inmiddels.

Meer nog, het is algemeen bekend dat in België, weliswaar stapsgewijs in meerdere fasen in functie van door de overheid aangewezen prioritaire doelgroepen, de nationale vaccinatiecampagne tegen COVID-19 startte vanaf januari 2021. Reeds eind oktober 2021 werd een – naar wetenschappelijke normen – “volledige” vaccinatiegraad van omstreeks 86% bereikt bij de bevolking ouder dan 18 jaar, waarmee België een vaccinatiegraad heeft bereikt die bij de hoogste voor volledige vaccinatie bij de 18+-bevolking wordt gerekend. Het is ook algemeen bekend dat in Vlaanderen, waar verzoekster haar activiteit bedrijft, die vaccinatiegraad zelfs hoger is.

Nu het gezondheidsrisico dat met sekswerk gepaard gaat, wat COVID-19 betreft, kon worden beheerst, kan verzoekster haar activiteit uitoefenen, zonder concurrentienadeel, en weerom beroepsinkomsten verwerven zoals voorheen.

Uit wat voorafgaat volgt dat een verbod op sekswerk of een sluitingsgebod van haar onderneming omwille van de gezondheidsrisico's verbonden aan sekswerk tijdens de coronapandemie, zoals verzoekster benaarstigde – minstens de kans op een dergelijk verbod zoals verzoekster verhoopte –, niet langer aan de orde is, minstens maakt verzoekster zulks niet aannemelijk. Bezien vanuit dat oogpunt kan een vernietiging van de bestreden beslissingen verzoekster niet tot voordeel strekken.

11. Verzoekster verliest evenwel in dat geval niet noodzakelijk ingevolge deze gewijzigde feitelijke omstandigheden haar belang bij de nietigverklaring. Zoals hiervoor is aangenomen, kan de aard van het belang immers evolueren, maar de verzoekende partij moet minstens aannemelijk maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert.

De aangevoerde argumenten overtuigen evenwel niet.

12. In de mate verzoekster aanvoert dat zij nog een voldoende rechtstreeks belang heeft bij de vernietiging (*ex tunc*) van de bestreden besluiten met het oog op het herstel van het door haar reeds geleden financieel nadeel tussen 8 juni en 1 november 2020 (datum waarop massagesalons weer moesten sluiten), minstens tussen 8 juni en 30 september 2020 (einddatum van de bijkomende sluitingspremie (zie *infra*), omdat zij ingevolge het (onterecht) verzuim van de verwerende partij om de massagesalons/sekswerkers ook na 8 juni te verplichten hun onderneming/economische activiteit te sluiten geen recht meer had op de door de Vlaamse overheid ingevoerde sluitingspremies, kan zij evenmin worden bijgevalen.

Vooreerst, in zoverre verzoekster zich beroept op artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020 ‘tot toekenning van steun aan ondernemingen die verplicht moeten sluiten ten gevolge van de maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 inzake het coronavirus’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020) – dat in werking trad op 14 maart 2020 – op grond waarvan een (eenmalige) forfaitaire subsidie van 4000,00 euro (dit is de “Coronahinderpremie”) wordt toegekend aan ondernemingen die alle dagen verplicht gesloten zijn ten gevolge van de coronavirusmaatregelen, en waarbij hun locatie gesloten is, dient vastgesteld dat verzoekster deze eenmalige premie heeft aangevraagd én ontvangen zodat zij in dat opzicht geen nadeel heeft geleden.

In zoverre verzoekster zich daarnaast nog beroept op artikel 6, eerste en tweede lid, van datzelfde besluit op grond waarvan een “bijkomende sluitingspremie” van 160 euro (per verplichte sluitingsdag die samenvalt met een normale openingsdag) wordt toegekend aan ondernemingen (1.) die “vanaf 6 april 2020 alle dagen of in het weekend verplicht gesloten zijn ten gevolge van de coronavirusmaatregelen”, en (2.) “waarbij hun locatie gesloten is”, dient

vastgesteld dat verzoekster deze bijkomende sluitingspremie heeft aangevraagd en ontvangen tot 8 juni 2020 zodat zij op dat vlak evenmin een nadeel heeft geleden.

13. In de mate verzoekster ervan uitgaat dat zij een financieel nadeel heeft geleden in de periode na 8 juni 2020 omdat zij bij afwezigheid van sluitingsplicht waarin de bestreden besluiten verzuimen te voorzien, de bijkomende sluitingspremie na 8 juni 2020 (onterecht) heeft misgelopen, ontbeert zij evenzo het vereiste rechtstreeks belang bij de nagestreefde vernietiging.

Een vernietiging van de bestreden besluiten impliceert immers geenszins dat verzoekster opnieuw recht zou hebben gehad op de bijkomende sluitingspremie.

Vooreerst beperken de door verzoekster bestreden (federale) besluiten zich tot het uitvaardigen van gezondheidsmaatregelen en bevatten zij geen (economische) flankerende coronasteunmaatregelen die immers zowel voor als na 8 juni 2020 zijn genomen door de Vlaamse overheid binnen haar economisch (steun)beleid.

De bijkomende sluitingspremie die verzoekster ook na 8 juni 2020 beoogt, ligt derhalve vervat niet in de federale regelgeving die zij bestrijdt doch wel in de Vlaamse regelgeving die de voorwaarden bepaalt waaraan moet zijn voldaan om binnen het kader van het door de Vlaamse overheid gevoerde economisch beleid de economische steunmaatregelen te (blijven) genieten die de Vlaamse overheid had ingevoerd, zodat het door verzoekster aangevoerde belang bij de vernietiging van de bestreden besluiten, met name dat zij de steunmaatregelen zou blijven genieten, niet hypothetisch is.

14. De Raad van State stelt trouwens vast dat de Vlaamse overheid binnen het raam van zijn economisch steunbeleid de ter zake relevante regelgeving na 8 juni 2020 meermaals heeft gewijzigd en/of verduidelijkt.

Zo wordt door de Vlaamse overheid een nieuw derde lid ingevoegd in artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020 bij artikel 17 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 2020 ‘tot toekenning van steun aan ondernemingen die een omzetsdaling hebben ondanks de versoepelde coronavirusmaatregelen, tot wijziging van de artikelen 1, 9 en 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 april 2020 tot toekenning van steun aan ondernemingen die een omzetsdaling hebben ten gevolge van de exploitatiebeperkingen opgelegd door de maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 inzake het coronavirus, en tot wijziging van de artikelen 1, 6, 9 en 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020 tot toekenning van steun aan ondernemingen die verplicht moeten sluiten ten gevolge van de maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 inzake het coronavirus’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 2020).

Genoemd artikel 6, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020 zoals ingevoegd met het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 2020 bepaalt sedertdien dat “[v]anaf 8 juni 2020 de bijkomende sluitingspremie enkel toegekend [wordt] aan ondernemingen die ten gevolge van de coronavirusmaatregelen verplicht *volledig* gesloten zijn en waarbij de *fysieke* locatie gesloten is.”.

Artikel 6, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020 dat op zijn beurt werd toegevoegd bij artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020 ‘betreffende het Vlaams Beschermingsmechanisme voor ondernemingen die een omzetsdaling hebben ten gevolge van de verstrengde coronavirusmaatregelen genomen op 6 en 16 oktober 2020 en tot wijziging van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020 tot toekenning van steun aan ondernemingen die verplicht moeten sluiten ten gevolge van de maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart 2020 inzake het coronavirus’ (hierna: het besluit

van de Vlaamse regering van 23 oktober 2020) stelt voorts dat “[d]e bijkomende sluitingspremie wordt toegekend tot 30 september 2020”.

Daargelaten nog (1.) de vraag of ingeval van vernietiging van de bestreden besluiten de verwerende partij verplicht zou zijn geweest om opnieuw een sluitingsplicht voor sekswerkers in te voeren, (2.) de vraag of verzoekster tijdig haar aanvraag heeft ingediend om de bijkomende sluitingspremie ook nog na 8 juni 2020 te ontvangen en (3.) de vraag of het VLAIO in zijn e-mail van 4 juni 2020 (zie *supra* punt 3.12) al kon vooruitlopen op het eerste bestreden besluit (van 5 juni 2020) waardoor de sluitingsplicht voor sekswerk niet langer was voorzien en, meer nog, op het bepaalde in artikel 6, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020 zoals dat werd gewijzigd door artikel 17 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 2020, blijkt uit het hiervoor geschetste optreden van de regelgevende overheden dat, mocht er al (ook na 8 juni 2020) een federaal opgelegde sluitingsplicht zijn geweest, die situatie er niet automatisch toe leidt dat verzoekster – gegeven de door verzoekster in het KBO opgegeven activiteiten – haar onderneming *cq.* economische activiteit “volledig” zou hebben moeten sluiten of haar fysieke locatie zou hebben moeten sluiten in de zin van het artikel 6, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 20 maart 2020 (zoals gewijzigd bij het regeringsbesluit van 12 juni 2020) opdat het recht op de bijkomende sluitingspremie verschuldigd zou zijn.

Uit de door verzoekster bijgebrachte KBO-vestigingsgegevens blijkt immers, wat zij ook erkent in haar laatste memorie, dat zij meerdere soorten diensten verstrekt waaronder ICT-activiteiten zoals “62.090 – overige diensten op het gebied van informatietechnologie en computer” zodat het niet ondenkbaar is dat zij bijvoorbeeld erotische films kan blijven maken en verkopen. Hoe dan ook blijkt niet, zelfs bij een sluitingsplicht, dat zij elke economische activiteit heeft of zou hebben moeten stopzetten.

Wat er ook van zij, bij een blijvende betwisting tussen verzoekster en de Vlaamse overheid naar aanleiding van een weigeringsbeslissing

van de Vlaamse overheid om verzoekster ook na 8 juni 2020 de op grond van Vlaamse regelgeving gevraagde bijkomende sluitingspremie van 160 euro per sluitingsdag te betalen, zal in voorkomend geval, d.w.z. desgevraagd, door de justitiële rechter worden beoordeeld.

Er is evenwel geen causaal verband of rechtstreeks verband tussen eensdeels de afwezigheid van een sluitingsplicht die volgens verzoekster door de federale overheid moest worden opgelegd en, anderdeels, de misgelopen steunmaatregel waarvoor de Vlaamse overheid de voorwaarden vastlegt. De invoering van dergelijke economische steunmaatregel noch de toekenning, uitsluiting of uitbetaling ervan waarover de Vlaamse regelgever beslist, vloeit voort, laat staan rechtstreeks, uit de bestreden besluiten van de verwerende partij.

In zoverre is het door verzoekster aangevoerde belang hypothetisch.

15. In de mate verzoekster tot slot zou oordelen dat door op een onwettige wijze niet te voorzien in een sluitingsplicht tussen 8 juni 2020 en 1 november 2020 (datum waarop de massagesalons weer moesten sluiten) de verwerende partij heeft bijgedragen tot en mede verantwoordelijk is voor de door verzoekster geleden financiële schade die zij alsnog hersteld wil zien, volstaat zulks niet om nog een vernietiging van de bestreden besluiten na te streven. Het aangevoerde nadeel betreft de bijdrage van de verwerende partij aan het financieel nadeel dat verzoekster stelt te hebben geleden. Zulks impliceert op zich niet dat verzoekster haar actueel belang behoudt. In dat geval is het gebeurlijk belang bij het voortzetten van de procedure immers niet te onderscheiden van het belang bij het onwettig horen verklaren van de bestreden beslissingen 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. Zoals hiervoor is gesteld (*supra*, punt 9), is een dergelijk belang onvoldoende.

16. Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partij geen nuttige gegevens ter beoordeling aanvoert die kunnen aantonen dat zij in de concrete omstandigheden van de zaak nog een belang bij de nietigverklaring heeft.

De exceptie is gegrond.

17. Het beroep tot nietigverklaring is niet-ontvankelijk.

VI. Verduidelikend arrest – injunctie – handhaving van de rechtsgevolgen

18. In haar laatste memorie vraagt verzoekster de Raad van State “in subsidiaire orde” om “volgens art. 35/1, van de Raad van State-wet”, in de motieven van het arrest houdende de nietigverklaring, de maatregelen te verduidelijken die moeten worden genomen om de onwettigheid die tot de nietigverklaring heeft geleid te verhelpen, evenals de verwerende partij te bevelen “om de beslissing binnen de week te nemen”.

19. Verzoeksters vraag om toepassing te geven aan artikel 35/1 of artikel 36, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is zonder voorwerp, aangezien in deze zaak geen nietigverklaring wordt uitgesproken.

20. In de mate verzoekster in het dispositief van haar laatste memorie vraagt (zie *supra* punt 1.2.) om ingeval van vernietiging de rechtgevolgen van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 – hoewel zij daarvan zelf de vernietiging vraagt (*cfr.* punt 1.1) doch daarmee veeleer lijkt te willen reageren op een eventuele vraag van de verwerende partij daartoe –, te handhaven, dient daarop evenmin te worden ingegaan nu in deze zaak geen nietigverklaring wordt uitgesproken.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques