

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.479 van 10 mei 2023
in de zaak A. 232.920/XIV-38.597**

In zake : de BV ABIQUA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens en
Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 april 2021, strekt tot de nietigverklaring van “[a]rtikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (BS 7 februari 2021)”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 249.919 van 25 februari 2021 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden bepaling verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Alexander van Steenberge 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 19 april 2023.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die *loco* advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sebastiaan De Meue, die, eveneens *loco* advocaten Nicolas Bonbled en Thomas Eyskens, 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

3.1. Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partijen een of meer private wellnesscentra in België uitbaten. Uit haar maatschappelijk doel zoals bepaald in haar statuten blijkt dat zij onder meer activiteiten verricht zowel voor eigen rekening als voor rekening van derden welke, rechtstreeks of onrechtstreeks, verbonden zijn aan het uitbaten van een privé-sauna, in het bijzonder: badinrichtingen, zwembaden, sauna's, enzovoort.

3.2. Vanaf medio maart 2020 wordt België geconfronteerd met de Coronaviruspandemie. De verwerende partij wordt ertoe genoodzaakt, zoals, wereldwijd, de overheden in vele andere landen, om de noodzakelijke, bijwijken 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.

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.

3.3. Bij 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 moeten sluiten, telethuiswerk voor niet-essentiële bedrijven wordt (in regel) verplicht, enzovoort. Als gevolg van deze maatregelen waren zowel de publieke als private wellnesscentra en sauna's gesloten.

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.

3.4. Na die periode van strikte *lockdown* in het voorjaar 2020 kon 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.

3.5. Concreet, wat de wellnesscentra betreft, bepaalt artikel 1, § 1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020, na vervanging bij het wijzigingsbesluit van 30 april 2020 dat handelszaken en winkels gesloten zijn, met opsomming van de uitzonderingen. Na het wijzigingsbesluit van 8 mei 2020 wordt het principe omgedraaid en mogen ondernemingen die goederen of diensten aanbieden aan consumenten terug openen doch – overeenkomstig artikel 1, § 1, derde lid, 6°, van het (aldus gewijzigde) ministerieel besluit van 23 maart 2020 –blijven de wellnesscentra, met inbegrip van sauna’s, gesloten.

3.6. Bij de aanvang van de zomervakantie brengt - in het licht van de zogenaamde *exit*-strategie - het ministerieel besluit van 30 juni 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 30 juni 2020) verdere versoepelingen, steeds met inachtneming van de vereiste sanitaire maatregelen.

Ingevolge het ministerieel besluit van 30 juni 2020 kunnen de wellnesscentra, met inbegrip van sauna's, weer openen, evenwel onder bepaalde restricties of voorwaarden om de risico's van besmetting en verspreiding van het virus te beperken. Zo bepaalt artikel 6, 1°, van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 dat “[d]e volgende ondernemingen of onderdelen van ondernemingen [gesloten] blijven [...] de jacuzzi's, stoomcabines en hammams, behalve indien hun gebruik privé is”. Eenzelfde bepaling wordt hernomen in artikel 8, 1°, van het ministerieel besluit van 18 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

3.7. In het najaar 2020 blijkt echter dat de epidemiologische situatie opnieuw zorgen baart, met een duidelijke stijging van het aantal besmettingen en hospitalisaties, een stijging van het aantal sterftecijfers net als de positiviteitsratio van de afgenomen testen, wat de verwerende partij er vanaf eind september toe aanzet om - opnieuw - opeenvolgende nieuwe en strengere noodmaatregelen te nemen om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, wat onder meer gebeurt bij ministeriële besluiten van 18, 23 en 28 oktober 2020. Beoogd wordt te vermijden dat de ziekenhuizen en meer in het bijzonder de diensten voor intensieve zorg niet langer in staat zouden zijn om in de vereiste gezondheidszorgen te voorzien.

Concreet wat de wellnesscentra betreft, bepaalt artikel 8, eerste lid, 2°, 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 28 oktober 2020 dat in werking treedt op 29 oktober 2020) dat “[d]e inrichtingen of onderdelen van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve en evenementensector worden gesloten voor het publiek, met inbegrip van onder meer : [...] de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna's, jacuzzi's, stoomcabines en hammams”.

3.8. Omdat er na de maatregelen genomen bij het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 nog steeds geen noemenswaardige verbetering was waar te

nemen van de epidemiologische situatie en deze laatste door de adviserende organen, mede gelet op de druk op de ziekenhuizen, als “dramatisch” wordt aangezien, neemt de minister van Binnenlandse Zaken op 1 november 2020 een nieuw ministerieel besluit ‘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 treedt op 2 november 2020.

Het ministerieel besluit van 1 november 2020 voert een zogenaamde ‘*lockdown light*’ in wat onder meer inhoudt dat een huishouden in huis maximaal één persoon tegelijk mag ontvangen; dat die persoon een duurzaam onderhouden nauw contact is dat minstens zes weken dezelfde blijft; dat handelszaken en winkels (in beginsel) gesloten zijn; dat bedrijven en openbare diensten open blijven, mits naleving van de verplichtingen inzake telewerk, mondk masker en *social distancing*; dat huis-aan-huis verkoop verboden is; dat niet-medische contactberoepen dienen te sluiten; dat telehuiswerk opnieuw verplicht is bij alle ondernemingen, verenigingen en diensten voor alle personeelsleden, tenzij dit onmogelijk is omwille van de aard van de functie of de continuïteit van de bedrijfsvoering, de activiteiten of de dienstverlening, enzovoort. De maatregelen worden verlengd tot 13 december 2020. In het nieuw artikel 8, § 1, eerste lid, 2°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, na vervanging bij artikel 6 van het ministerieel besluit van 1 november 2020, wordt de bepaling inzake wellnesscentra behouden.

3.9. Artikel 8 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 wordt nogmaals vervangen door artikel 4 van het ministerieel besluit van 28 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 28 november 2020 dat in werking treedt op 1 december 2020). Artikel 8, § 1, eerste lid, 2°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bevat na deze vervanging dezelfde bepaling voor wellnesscentra (zie *supra*, punt 3.7), met name dat “[d]e inrichtingen

of onderdelen van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke, sportieve, recreatieve en evenementensector worden gesloten voor het publiek, met inbegrip van onder meer: [...] de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna's, zonnebanken, jacuzzi's, stoomcabines en hammams”.

3.10. Vervolgens, door de geleidelijke verbetering van de epidemiologische toestand, konden de noodmaatregelen vanaf 2021 weer (geleidelijk) worden versoepeld.

Zo wordt met artikel 3 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ dienstverlening onder voorwaarden door onder meer kappers en schoonheidssalons weer mogelijk. Met datzelfde artikel 3 wordt ook artikel 8, § 1, eerste lid, 2°, slechts (zeer) beperkt gewijzigd, met name wat (bemande) zonnebankcentra betreft (enkel het woord “onbemande” wordt toegevoegd) waardoor in 2021 het sluitingsgebod wat “de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna's, onbemande zonnebanken, jacuzzi's, stoomcabines en hammams” betreft, op dat ogenblik nog onaangeroerd blijft.

Artikel 6 van datzelfde ministerieel besluit van 6 februari 2021 voorziet dat de aldus voorziene maatregelen *ratione temporis* (nog) “van toepassing [zijn] tot 1 april 2021”.

Dit is de te dezen bestreden bepaling.

3.11. Met het daaropvolgende ministerieel besluit van 6 maart 2021 ‘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 6 maart 2021) blijft het sluitingsgebod voor “de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna's, onbemande zonnebanken, jacuzzi's, stoomcabines en hammams” nog

gehandhaafd doch met dien verstande dat bij artikel 3, 1° van dit ministerieel besluit in artikel 8, § 1, tweede lid, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 een afwijking van het sluitingsgebod wordt ingevoerd voor “11° de privésauna’s, voor zover deze gebruikt worden door personen van hetzelfde huishouden of personen die een duurzaam contact onderhouden [...]”. Uit de aanhef bij dit besluit blijkt dat de vaccinatiecampagne van start is gegaan, dat dit al een duidelijk effect heeft doch nog geen grote versoepelingen toelaat omdat de cijfers betreffende de besmettingen en hospitalisaties nog te hoog blijven. In die aanhef wordt verder uiteengezet waarom een eerste versoepeling voor sauna’s beperkt tot privégebruik wel al kan worden toegestaan.

De aldus uitgewerkte maatregelen voor wellnesscentra en sauna’s gelden, na opeenvolgende verlengingen, nog tot 9 juni 2021.

3.12. Nadien volgen significante(re) versoepelingen als gevolg van de verbetering van de epidemiologische toestand.

Door de omvangrijke en succesvolle vaccinatiecampagne konden met 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’ (dat in werking is getreden op 9 juni 2021) de noodmaatregelen worden versoepeld.

Vanaf die datum kunnen sauna’s en wellnesscentra (met inachtneming van bepaalde beschermingsmaatregelen) weer openen voor het publiek.

Vervolgens, met ingang van 29 oktober 2021 wordt het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 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).

Laatst vermeld 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).

3.13. Tot slot, wordt 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' een einde gemaakt aan de epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie. Bij artikel 3 van diezelfde wet van 11 maart 2021¹¹ wordt ook het in punt 3.12 vermelde koninklijk besluit van 28 oktober 2021 opgeheven dat nog diezelfde 11 maart 2022 buiten werking is getreden (artikel 4).

IV. Voorwerp van het beroep

4. In haar memorie van wederantwoord, replicerend op een exceptie van de verwerende partij dat de verzoekende partij slechts belang heeft om artikel 6 van het bestreden besluit vernietigd te zien, bevestigt de verzoekende partij onder het kopje "Voorwerp van de vordering" dat zij een verzoekschrift tot

nietigverklaring heeft ingediend tegen “[a]rtikel 6 van het [m]inisterieel [b]esluit van 6 februari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (BS 7 februari 2021)”, wat ook uit het verzoekschrift blijkt en spoort met de inhoud van het door haar aangevoerde enig middel.

In de mate de verzoekende partij in haar laatste memorie onder het kopje “Voorwerp van het inleidend verzoekschrift” alsnog stelt dat het “inleidend verzoekschrift tot voorwerp [had] een vordering tot nietigverklaring van het [m]inisterieel [b]esluit van 6 februari 2021 houdende wijziging van het [m]inisterieel [b]esluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (BS 7 februari 2021)” en zij zou willen bedoelen daarmee de nietigverklaring van het gehele besluit te hebben gevisieerd, kan zij onmogelijk worden bijgevalen. Een laatste memorie strekt ertoe de Raad van State in te lichten hoe tegen de bevindingen van het auditorsverslag wordt aangekeken maar is geen middel om het voorwerp van het beroep te herinterpreteren en al zeker niet om een in een eerder processtuk zelf aangehouden interpretatie van het voorwerp van het beroep tegen te spreken.

5. Het beroep tot nietigverklaring wordt beoordeeld als zijnde gericht tot artikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan belang: standpunt van de partijen

6. In het verzoekschrift omschrijft de verzoekende partij, uitbaatster van een privé-sauna en -wellnesscomplex, haar belang. Zij wijst er in eerste instantie op dat artikel 6 van het bestreden besluit de principiële verlenging tot en met 1 april 2021 inhoudt van het verbod tot exploitatie van sauna’s en wellnessinrichtingen. Zij zet uiteen dat zij evident een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en rechtmatig belang heeft bij het beroep tot vernietiging, gezien zij

“door het bestreden besluit ernstig benadeeld wordt en grote schade ondervindt”. De vernietiging ervan zal de verzoekende partij wel degelijk een voordeel opleveren. De bestreden bepaling toont immers de overduidelijke intentie van de verwerende partij om private sauna’s en wellnessinrichtingen nog langer gesloten te houden, waardoor zij evident nog langer inkomsten misloopt. In geval van vernietiging wordt “de wettelijke (maar niet wettige) grondslag van deze intentie uit het rechtsverkeer gehaald”. Het zijn immers de constante verlengingen die worden doorgevoerd door de verwerende partij, die maken dat het onwettig sluitingsgebod gehandhaafd is gebleven. Daar komt bij dat de verzoekende partij zich in een onzekere situatie bevindt. Zo kunnen haar ondernemingen van de ene op de andere dag terug gesloten worden net omwille van het feit dat een – weliswaar onwettige – grondslag voorligt. Deze kan “op ieder moment” teruggrijpen naar het basisbesluit van 28 oktober 2020 en de bijhorende verlengingsbesluiten om het sluitingsverbod opnieuw op te leggen. Het feit dat de verwerende partij heeft beslist dat met ingang van 8 maart 2021 private sauna’s opnieuw beperkt de deuren mogen openen, doet hieraan geenszins afbreuk. Zelfs met die tijdelijke en onzekere opening, die slechts onder zeer strikte voorwaarden kan, impliceert ook dit voor de verzoekende partij zware financiële gevolgen gezien zij thans heel wat minder reservaties krijgt dan voorheen het geval was. Een en ander is logisch, aangezien het cliënteel van de verzoekende partij een *full experience* wenst te ervaren, en door de maatregel van de verwerende partij dit onmogelijk wordt gemaakt. Daarnaast situeert de verzoekende partij haar belang in het feit dat een vernietiging haar het “voordeel oplevert dat zij in een burgerlijke procedure duidelijk kan aantonen dat de verwerende partij zich gesteund heeft op onwettige motieven teneinde haar besluit te staven”. Haar belang betreft in geen geval een loutere morele genoegdoening die zij zou putten uit het horen onwettig verklaren van het bestreden besluit. Ten aanzien van de verzoekende partij levert de gevraagde vernietiging derhalve rechtszekerheid op, een grondslag voor het verkrijgen van een vergoeding en daarenboven zal zij als gevolg van een gebeurlijke vernietiging haar exploitatie kunnen verderzetten zonder te moeten vrezen voor een onwettige verlenging van het exploitatieverbod.

In de memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij integraal wat zij in haar verzoekschrift tot nietigverklaring heeft uiteengezet. Voorts repliceert ze, wat de door de verwerende partij aangevoerde niet-ontvankelijkheid betreft, dat “bij het lezen van artikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 dit artikel niet [kan] worden losgekoppeld van de maatregelen die opgenomen zijn in hetzelfde ministerieel besluit waarnaar het artikel verwijst”. De bestreden bepaling verlengt de sluiting van privésauna’s en privé-wellnesscentra zoals opgenomen in het basisbesluit van 28 oktober 2020 waarin wordt bepaald dat de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna’s, onbemande zonnebanken, jacuzzi’s, stoomcabines en hammams worden gesloten voor het publiek. In het daaropvolgende ministerieel besluit van 6 maart 2021 werd geen verlenging opgenomen. Met het ministerieel besluit van 20 maart 2021 werden de maatregelen tot 30 april 2021 verlengd en met het ministerieel besluit van 26 maart 2021 ‘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 26 maart 2021) tot 25 april 2021. De maatregelen die steeds werden verlengd, hebben betrekking op de sluiting van “de wellnesscentra, met inbegrip van onder meer sauna’s, jacuzzi’s, stoomcabines en hammams” uit het ministerieel basisbesluit van 28 oktober 2020. Deze maatregel was nog steeds van kracht op het moment dat de verzoekende partij de vernietiging heeft gevorderd. De maatregel waarop het bestreden artikel 6 betrekking heeft, is niet uit de rechtsorde verdwenen zoals de verwerende partij tracht te argumenteren. In de mate de verwerende partij voorhoudt dat het nadeel dat de verzoekende partij aanvoert geen oorsprong vindt in de bestreden bepaling zelf, maar wel in een gevreesd toekomstig besluit van de verwerende partij waarbij aan de verzoekende partij wordt bevolen haar onderneming opnieuw te sluiten, kan zij niet worden bijgevalen. De verzoekende partij ondervindt een actueel nadeel als gevolg van het sluiten van de private sauna’s en wellnesscentra in de vorm van inkomstenverlies. Hierdoor zal de vernietiging van de bestreden bepaling de verzoekende partij wel degelijk een voordeel opleveren. Het argument van de verwerende partij met betrekking tot het toekomstig nadeel is een bijkomend argument dat mee in overweging dient te worden genomen, zeker wanneer blijkt

dat in de ministeriële besluiten die volgden op het ministerieel besluit van 6 februari 2021 de maatregelen gehandhaafd werden en dat het tot 9 juni 2021 zal duren eer de wellnesscentra opnieuw de deuren konden openen voor het publiek.

In haar laatste memorie verwijst de verzoekende partij naar hetgeen ze heeft uiteengezet in haar memorie van wederantwoord en handhaaft ze haar verweer op de exceptie wegens gebrek aan (actueel) belang. Ze herhaalt dat haar belang niet verdwijnt omdat de bestreden bepaling reeds uitwerking heeft gehad aangezien deze heeft bestaan en zij daardoor ernstige gevolgen heeft ondergaan.

7. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat de bestreden bepaling volledige uitwerking heeft gehad en er dus een gebrek aan voorwerp en belang is. Het bestreden artikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 verlengt de duurtijd van de maatregelen uit het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 tot 1 april 2021. Op het moment van de indiening van het vernietigingsberoep is het niet meer artikel 6 van het ministerieel besluit van 6 februari 2021 maar wel artikel 8 van het ministerieel besluit van 26 maart 2021 dat de duurtijd van de maatregelen uit het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bepaalt. Een eventuele vernietiging van het bestreden artikel 6 kan de verzoekende partij bijgevolg niet tot voordeel strekken. De verzoekende partij heeft geen uitbreiding van het voorwerp van het beroep gevraagd, noch heeft zij tijdig een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het ministerieel besluit van 26 maart 2021 of de latere ministeriële besluiten die de duurtijd van de maatregelen verlengen. Evenmin heeft zij een vernietigingsberoep ingesteld tegen het ministerieel besluit van 6 maart 2021, dat inhoudelijke wijzigingen doorvoerde aan de coronamaatregelen inzake wellnesscentra. Het beroep strekt tot de vernietiging van een bepaling die door de opheffing en vervanging ervan uit de rechtsorde is verdwenen. Het beroep is aldus zonder voorwerp. De verwerende partij ziet dan ook niet in over welk actueel belang bij het beroep tot nietigverklaring de verzoekende partij nog zou kunnen beschikken. De uiteenzetting door de verzoekende partij in het verzoekschrift leidt niet tot een ander besluit. In de mate

de verzoekende partij daarin aanvoert dat een vernietiging van de bestreden bepaling haar het voordeel oplevert dat ze in een burgerlijke procedure duidelijk kan aantonen dat de verwerende partij haar besluit heeft gesteund op onwettige motieven, betreft een onrechtstreeks belang aangezien het vreemd is aan de finaliteit van het vernietigingscontentieux die bestaat uit het laten verwijderen van een onwettige beslissing uit de rechtsorde, en is derhalve onvoldoende om het onderzoek naar de vordering te rechtvaardigen. In de mate de verzoekende partij nog aanvoert zich in een onzekere situatie te bevinden aangezien de verwerende partij haar op elk moment opnieuw een sluiting kan opleggen, betreft een nadeel dat geen oorsprong vindt in de bestreden bepaling zelf, maar wel in een gevreesd toekomstig besluit en vormt geen geldig belang. Daarbij blijkt de vrees van de verzoekende partij voor verdere verlengingen ongegrond nu de verwerende partij met het ministerieel besluit van 4 juni 2021 heeft bepaald dat alle wellnesscentra vanaf 9 juni 2021 mogen openen zodat de verzoekende partij aldus de mogelijkheid heeft om haar beide welzijnsruimtes sinds 9 juni 2021 te verhuren aan personen van hetzelfde huishouden, of groepen van vier personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegerekend. De regeling uit het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 verhindert de verzoekende partij derhalve niet (langer) haar onderneming uit te baten.

In haar laatste memorie herneemt de verwerende partij haar exceptie zoals zij die heeft uiteengezet en beargumenteerd in de memorie van antwoord. Zij benadrukt dat het irrelevant is of de door de verzoekende partij bestreden maatregel “van kracht was op het ogenblik dat de verzoekende partij de nietigverklaring heeft gevorderd. Van belang is evenwel niet of zij een actueel belang *had*, maar of zij dit ook nog op het moment van de uitspraak *heeft*, gelet op de opheffing van de bestreden besluiten”. Op grond van de uiteenzetting van de verzoekende partij, waarmee de grenzen van het gerechtelijk debat over het belang zijn vastgelegd, kan niet worden besloten dat de verzoekende partij over het vereiste actueel belang beschikt. Het financieel nadeel waarnaar zij verwijst, heeft zich voorgedaan in het verleden en kan door de vernietiging van de bestreden bepaling niet ongedaan worden gemaakt, noch – gelet op de opheffing ervan – voor

de toekomst worden verholpen. De verzoekende partij toont niet aan dat zij nog een concreet voordeel kan halen uit de vernietiging. In zoverre zij verwijst naar financiële nadelen die zij (in het verleden) zou hebben geleden, geldt dat deze op zich niet hersteld kunnen worden door de inwilliging van het vernietigingsberoep. Een louter financieel of moreel voordeel bij de vernietiging op zich volstaat niet: de belangvereiste houdt verband met de finaliteit van een nietigverklaring, met name het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde. Wanneer een verzoekende partij, geconfronteerd met een exceptie van onontvankelijkheid, niet betwist dat de bestreden bepaling, of zelfs de ‘maatregel’ waarop deze betrekking heeft, op het ogenblik van het arrest uit de rechtsorde is verdwenen, dan kan zij zich bezwaarlijk beklagen dat zij geen belang meer heeft bij de inwilliging van het beroep.

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, doet zij dat wel hetzij in haar verzoekschrift, hetzij (wanneer haar belang in twijfel wordt getrokken) bij een eerstvolgende procedurele gelegenheid, dan schetst zij daarmee ook de contouren waarom het haar te doen is en moet de Raad van State met die door de verzoekende partij vastgelegde grenzen van het gerechtelijk debat rekening houden.

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 rechtscollages 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. Op de terechtzitting van 19 april 2023 verwijst de staatsraad-verslaggever naar de exceptie wegens gebrek aan (actueel) belang die de verwerende partij heeft aangevoerd en het gegeven dat het sluitingsgebod wat de sauna's en wellnesscentra betreft sedert 9 juni 2021 is opgeheven (zie *supra*, punt 3.12) en, meer nog, dat – zoals ook de verwerende partij in haar laatste memorie heeft aangegeven –, met de wet van 11 maart 2022 een einde is gekomen aan de epidemische noodsituatie veroorzaakt door de coronavirus COVID-19-pandemie en de daarmee verbonden epidemische maatregelen (zie *supra*, punt 3.13) zodat de vraag rijst welk nog het belang is van de verzoekende partij.

De raadsman van de verzoekende partij antwoordt daarop dat het de verzoekende partij, ook al is met de wet van 11 maart 2022 een einde gekomen aan de epidemische noodsituatie veroorzaakt door de coronavirus COVID-19-pandemie en zijn de daarmee verbonden epidemische maatregelen opgeheven, nog steeds een actueel belang heeft dat moet worden gesitueerd in het feit dat zij een belangrijk financieel nadeel heeft geleden. De verzoekende partij behoudt zich het recht voor een vordering in te stellen hetzij bij de justitiële rechter, hetzij bij de Raad van State met het oog op het bekomen van een financiële compensatie.

11. Dit argument overtuigt niet.

Er dient vooreerst vastgesteld dat het doel en voordeel dat de verzoekende partij met het voorliggende beroep oorspronkelijk nastreefde, met name om door de nietigverklaring van de bestreden bepaling het sluitingsgebod dat de sauna's en wellnesscentra trof ongedaan te maken, inmiddels is bereikt (zie *supra*, punten 3.12 en 3.13).

In de mate zij in haar procedurestukken nog aangaf haar belang te situeren in de door haar beoogde “rechtszekerheid” wat de toekomst betreft – met name om te beletten dat weerom op grond van dezelfde (doch alsdan onwettig want ondeugdelijk bevonden) motieven in een sluitingsgebod voor sauna’s en wellnesscentra te voorzien –, kan de Raad van State er evenmin omheen dat met de wet van 11 maart 2022 nog diezelfde dag een einde is gekomen aan de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie. De door de verzoekende partij gemaakte veronderstelling dat “in de toekomst” dergelijke noodmaatregelen jegens sauna’s en wellnesscentra (met daarbij desgevallend eenzelfde willekeurig want niet-draagkrachtig gemotiveerd onderscheid) opnieuw zou worden ingevoerd, is dan ook louter hypothetisch, althans wat de coronavirus COVID-19 pandemie betreft.

Wat zij aldus met de nietigverklaring beoogt, is dan ook niet méér dan het voordeel om derden te overtuigen van haar initieel gelijk. Een dergelijk belang heeft evenmin een karakter dat valt binnen de grenzen van het belang zoals bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Overigens zal elke (toekomstige) epidemische noodsituatie wanneer die wordt afgekondigd, een eigen beoordeling vergen, onder meer wat de wijze van overdracht van het betrokken virus betreft, zodat onmogelijk kan worden vooruitgelopen op in de toekomst te nemen maatregelen en daarin te maken onderscheiden onder meer wat de sectoren betreft waarvoor maatregelen zich zouden opdringen; net zomin als in het algemeen geldende gevolgtrekkingen zouden kunnen worden afgeleid uit eerder gemaakte onderscheiden tijdens een voorbije epidemische noodsituatie.

12. Niettemin, de verzoekende partij verliest ingevolge deze gewijzigde feitelijke omstandigheden niet noodzakelijk haar belang bij de nietigverklaring. Zoals hiervoor is aangenomen, kan de aard van het belang immers evolueren, maar de verzoekende partij moet dan minstens aannemelijk

maken dat de gevraagde nietigverklaring haar nog een concreet, direct en persoonlijk voordeel oplevert.

In de mate de verzoekende partij in haar verzoekschrift aangeeft dat zij met de nietigverklaring een grondslag voor het verkrijgen van een vergoeding beoogt – daargelaten nog de vaststelling dat zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, zij nog geen vordering tot het bekomen van een schadevergoeding heeft ingediend –, impliceert zulks op zich niet dat de verzoekende partij haar actueel belang behoudt. Het gebeurlijk belang bij het voortzetten van de procedure valt in die omstandigheden immers niet te onderscheiden van het belang bij het onwettig horen verklaren van de bestreden bepaling om de toekenning van een schadevergoeding te faciliteren. Zoals hiervoor is gesteld (zie *supra*, punt 9), is een dergelijk belang onvoldoende.

13. 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 wegens gebrek aan actueel belang is gegrond.

14. Het beroep tot nietigverklaring is niet-ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 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 tien mei tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques