RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 259.165 van 19 maart 2024
in de zaak A. 233.929/XIV-38.740

In zake : de NV RIBS & BRUSSEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrik De Maeyer en Laurens De Brucker
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 21 juni 2021 strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van “de minister bevoegd voor Economie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 april 2021 inzake het dossier 2021-18177-921 over de aanvraag van de verzoekende partij van 19 april 2021 in de mate slechts een COVID-19 premie wordt toegekend van 16.500,00 euro in plaats van 54.000,00 euro dan wel de impliciete weigering van het toekennen van een COVID-19-premie van 54.000,00 euro”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. 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 17 januari 2024.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Angelique Van De Meirssche, die *loco* advocaat Tom De Sutter verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Daisy Daniels, die *loco* advocaten Patrik De Maeyer en Laurens De Brucker verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij baat een restaurant uit te Brussel.

3.2. Met een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 april 2021 ‘betreffende steun aan ondernemingen van de sectoren van de discotheken, de restaurants en cafés en sommige van hun leveranciers, de evenementen, de cultuur, het toerisme en de sport in het kader van gezondheidscrisis COVID-19’ (hierna: het besluit van 15 april 2021) heeft deze

regering een steunregeling uitgewerkt voor deze sectoren ter compensatie voor hun inkomensverlies in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19. Deze gezondheidscrisis wordt erkend als een buitengewone gebeurtenis in de zin van artikel 28 van de ordonnantie van 3 mei 2018 'betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen' (hierna: de ordonnantie van 3 mei 2018). De steun wordt verleend "onder de voorwaarden bedoeld in de de-minimisverordening" en bedraagt maximaal 200.000 euro en zulks "onverminderd de in de ordonnantie van 3 mei vastgestelde voorwaarden" (*cfr*. art. 2 van het besluit van 15 april 2021).

3.3. Nog vooraleer zij een aanvraag indient geeft de verzoekende partij de verwerende partij met een e-mail van 8 april 2021 aan hoe het gemiddeld aantal voltijdsequivalenten (VTE) in 2019 in het geval van de verzoekende partij moet worden berekend aangezien zij als pas in 2018 geopend restaurant gebruik heeft gemaakt van een verlengd boekjaar dat liep tot 31 december 2019. Zij stelt in dat elektronisch bericht, waarbij zij de sociale balansen voegt, wat volgt:

> "[…]
> Bij het publiceren van de jaarrekening, met de sociale balans, hebben wij de sociale balans gepubliceerd die over dit hele boekjaar spreekt, dus ook over de periode in 2018.
> Bij deze sociale balans hebben wij 9.4 VTE omdat die loopt van 01/04/2018 tot 31/12/2019, maar wanneer je de sociale balans van 01/01/2019 tot en met 31/12/2019 opvraagt, komen wij aan 11.8 VTE.
> […]."

3.4. Vervolgens dient zij op 19 april 2021 een steunaanvraag in om een premie te bekomen.

3.5. Op 21 april 2021 beslist de minister bevoegd voor Economie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering inzake het dossier 2021-18177-921 over de aanvraag van de verzoekende partij om 16.500,00 euro toe te kennen:

> "Onderwerp: 2021-18177-921 - Toegekende COVID-19-premie – betaling lopend Dossier
> Dossiernummer: 2021-18177-921
> Ontvangstdatum van het dossier: 19/04/2021
> Begunstigde
> Ondernemingsnummer: 0694.701.132

Totaalbedrag van de premie: 16500 EUR
Rechtsgrond 1
Ordonnantie van 3 mei 2018 betreffende de steun voor de economische ontwikkeling van ondernemingen
Rechtsgrond 2
Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 april 2021 betreffende steun aan de ondernemingen van de sectoren van de discotheken, de restaurants en cafés en sommige van hun leveranciers, de evenementen, de cultuur, het toerisme en de sport in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19
Berekening van de premie:
In aanmerking genomen gegevens voor de berekening van het premiebedrag (begrensd volgens het omzetverlies in het vierde kwartaal van 2020 in vergelijking met het overeenstemmende kwartaal in 2019 en volgens de in de loop van het huidige belastingjaar en de twee vorige belastinglaren ontvangen de-minimissteun):

Aantal voltijdse equivalenten (VTE's)	Omzetverlies van minstens 40% (Bedrag per vestigingseenheid in de betrokken economische sector)	Omzetverlies van minstens 60% (Bedrag per vestigingseenheid in de betrokken economische sector)
Minder dan 5 VTE's	7.500 €	10.500 €
Van 5 tot minder dan 10 VTE's	13.500 €	16.500 €
10 VTE's of meer	30.000 €	54.000 €

Het gemiddelde aantal voltijdsequivalenten in 2019: 9,40
Aantal vestigingseenheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de café- en restaurantsector en van sommige van hun leveranciers: 1
Evolutie van de omzet tussen het 4de kwartaal van 2019 en het 4de kwartaal van 2020 (%): -95,04
Omzetverlies tussen het 4de kwartaal van 2019 en het 4de kwartaal van 2020: 431.678,50 EUR
Totaalbedrag van de toegekende premie: 16500 EUR
De directie Economische Inspectie bij Brussel Economie en Werkgelegenheid kan de naleving van de ontvankelijkheids- en toekenningsvoorwaarden van de premie nagaan, en in voorkomend geval kan dit leiden tot terugvordering van onterecht ontvangen steun.
Een onderneming mag maar één enkele steunaanvraag indienen. De verschillende premies van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 15 april 2021 kunnen niet worden gecombineerd. De keuze qua sector die de onderneming bij haar premieaanvraag maakt is onherroepelijk.
De-minimissteun
Deze steun wordt u toegekend met verwijzing naar verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (gepubliceerd in het PbEU L 352 van 24 december 2013 van de Europese Commissie).
Het totaalbedrag van de aan een begunstigde toegekende de-minimissteun mag niet meer bedragen dan 200.000 EUR over drie fiscale jaren (dit plafond wordt teruggebracht tot 100.000 EUR voor de ondernemingen die actief zijn in de sector van het wegtransport). Houd rekening met deze drempel bij de indiening van uw toekomstige steunaanvragen.
Beroep
Overeenkomstig artike1 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, kan u bij de Raad van State,

> Wetenschapsstraat 33 - 1040 Brussel, een beroep tot nietigverklaring indienen tegen deze beslissing wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, en dit binnen zestig dagen na de kennisgeving van deze beslissing.
> Indien uw betwisting betrekking heeft op een subjectief burgerrecht hebt u, in overeenstemming met artikel 568 van het Gerechtelijk Wetboek over de restbevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg, de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen deze beslissing voor de bevoegde rechtbank van eerste aanleg via dagvaarding, in overeenstemming met de bepalingen van Deel IV, Boek II, Titel I, Hoofdstuk I van het Gerechtelijk Wetboek."

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Na de mededeling van de bestreden beslissing voeren de verzoekende partij en de verwerende partij verder betwisting over het gemiddelde aantal VTE in 2019, zonder dat zij van hun standpunt afwijken.

IV. Ontvankelijkheid - Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist de rechtsmacht van de Raad van State. Volgens haar betreft het werkelijk voorwerp van het voorliggende beroep een geschil over een subjectief recht waarvan de beoordeling de gewone rechter toevalt. Zij stelt daaromtrent dat "het Hof van Cassatie de leer van 'het werkelijk en rechtstreeks voorwerp' [heeft] uitgewerkt. Bijgevolg moet er niet (enkel) worden gekeken naar wat er in het verzoekschrift geschreven staat, maar wel naar wat werkelijk het voorwerp van de vordering is." *In casu*, zo stelt zij, blijkt duidelijk dat het werkelijk voorwerp van onderhavige zaak een betwisting betreft van een subjectief recht. Zulks blijkt uit twee elementen. In het kader van de vaststelling van de premie wijst de verwerende partij "vooreerst" op de omstandigheid dat zij in het kader van de vaststelling van de premie louter over een volkomen gebonden bevoegdheid beschikt. Bij de bepaling van het bedrag van de premie dient zij louter toepassing te maken van de voorwaarden zoals bepaald in de artikelen 6 en 14 van het besluit van 15 april 2021. Bij de toekenning van de betrokken premie kan de verwerende partij enkel: (1.) het gemiddelde aantal VTE's in 2019 afleiden uit de sociale balans, (2.) het aantal vestigingseenheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de café- en restaurantsector en van sommige van hun leveranciers in

kaart brengen, (3.) de evolutie van de omzet tussen het vierde kwartaal van 2019 en het vierde kwartaal van 2020 nagaan, (4.) het omzetverlies tussen het vierde kwartaal van 2019 en het vierde kwartaal van 2020 vaststellen en, tot slot, (5.) onderzoeken op welke datum een onderneming werd ingeschreven in de KBO, om vervolgens "op basis van deze objectieve criteria en zonder enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid ter zake het bedrag van de premie te bepalen". "Vervolgens" zo voert de verwerende partij aan, blijkt uit het verzoekschrift tot nietigverklaring nog dat het werkelijke voorwerp van de vordering uitdrukkelijk betrekking heeft op het vrijwaren van een subjectief recht in hoofde van de verzoekende partij, namelijk het vermeend subjectief recht op het verkrijgen van een premie ten bedrage van 54.000 euro. Ter adstructie daarvan verwijst de verwerende partij naar het verzoekschrift waarin de verzoekende partij stelt dat "[d]e in het eerste en enige middel aangehaalde bepalingen en rechtsbeginselen immers [worden] geschonden indien de voormelde artikelen 6 en 14 zo zouden moeten worden gelezen dan wel geïnterpreteerd dat ze zouden uitsluiten dat de verzoekende partij aanspraak kan maken op een premie van 54.000,00 euro enkel omdat de verzoekende partij gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van een verlengd boekjaar (op een ogenblik voorafgaand aan de totstandkoming van de regelgeving). Uit de sociale balans van het verlengd boekjaar blijkt immers zonder enige twijfel dat de verzoekende partij voor wat betreft het jaar 2019 meer dan 10 voltijdse equivalenten aan personeel heeft tewerkgesteld" en, dus niet valt in te zien waarom de verzoekende partij de daarmee corresponderende premie niet zou kunnen toegekend krijgen. Aangezien (i.) er in hoofde van de verwerende partij sprake is van een gebonden bevoegdheid en (ii.) de verzoekende partij met haar vordering uitdrukkelijk de beweerde miskenning van een subjectief recht tracht aan te kaarten, dient, zo besluit de verwerende partij, de Raad van State de vordering af te wijzen bij gebrek aan rechtsmacht.

In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij naar wat zij eerder in de memorie van antwoord heeft uiteengezet en wat "als integraal hernomen mag worden beschouwd".

5. In haar verzoekschrift heeft de verzoekende partij onder het kopje "belang" gesteld dat zij (i) wordt benadeeld door de bestreden beslissing in de mate dat haar geen hogere steunmaatregel wordt toegekend en (ii) dat "[d]e

vernietiging van de impliciete weigering om een COVID-19-premie van 54.000,00 euro toe te kennen aan de verzoekende partij “het rechtsherstel van de verzoekende partij [bevordert]”.

In de memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij de aangevoerde exceptie. Volgens haar oefent de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing een discretionaire beoordelingsbevoegdheid uit “namelijk een beslissing over het al dan niet van toepassing zijn van de in het geding zijnde bepalingen op de situatie van de verzoekende partij”. De verzoekende partij meent dat de in het geding zijnde bepalingen minstens zo zouden moeten worden gelezen/toegepast door de verwerende partij dat de verzoekende partij niet wordt uitgesloten van het verkrijgen van een premie van 54.000 euro enkel omdat zij gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van een verlengd boekjaar (op een ogenblik voorafgaand aan de totstandkoming van de regelgeving). De verzoekende partij meent onder meer dat daardoor het gelijkheidsbeginsel zou worden geschonden. Indien zulks zou worden vastgesteld waardoor de verzoekende partij kan aanspraak maken op de premie, betekent dit niet dat er sprake is van een geschil over subjectieve rechten. Voorst repliceert ze nog dat de verwerende partij bij het vermelden van de beroepsmogelijkheid zelf (ook) naar de Raad van State verwijst. Het is weinig ernstig van de verwerende partij om de verzoekende partij te wijzen op de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State, maar wanneer er daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt, de rechtsmacht van de Raad van State uitgebreid te betwisten. Op zijn minst wordt de verzoekende partij aldus misleid.

In haar laatste memorie handhaaft de verzoekende partij haar replieken die ze herhaalt, evenals haar standpunt dat de Raad van State wel degelijk over de vereiste rechtsmacht beschikt. Zij wijst voorts op de verantwoordelijkheid van de verwerende partij bij het vermelden van de beroepsmogelijkheden en de gevolgen daarvan voor wat betreft de kosten en de rechtsplegingsvergoeding.

Beoordeling

6. In haar arrest nr. 257.892 van 14 november 2023 heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak het volgende geoordeeld:

> "6. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de in de eerstgenoemde bepaling bedoelde geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.
> 7. De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0308.N).
> De Raad van State is op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zonder rechtsmacht wanneer de vordering strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij (i) een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht waarover de verzoekende partij meent te beschikken en (ii) het ingeroepen annulatiemiddel gebaseerd is op een regel van materieel recht die deze verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt (Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N en de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier; zie eveneens Cass. (verenigde kamers) 8 september 2016, C.11.0455.F en de concl. van adv.-gen. Th. Werquin).
> Hieruit volgt derhalve dat de Raad van State zonder rechtsmacht is wanneer aan twee (connexe) voorwaarden is voldaan waarbij niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (het *petitum*) maar ook op het aangevoerde middel (de *causa petendi*). De eerste voorwaarde houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende, aangezien hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt. De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van de administratie volledig gebonden is (zie de concl. van adv.-gen. Th. Werquin voor Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, *AC* 2010, nr. 418; concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N). De tweede voorwaarde heeft betrekking op de middelen die tot staving van het annulatieverzoek worden aangevoerd. De Raad van State heeft geen rechtsmacht wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel welke die verplichting vestigt (zie de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, 17.0114.N).
> Het is daarbij niet voldoende dat een annulatiemiddel de Raad van State in het raam van het wettigheidstoezicht incidenteel of onrechtstreeks verplicht om uitspraak te doen over het bestaan of over de draagwijdte van een subjectief recht om te beslissen tot de afwezigheid van rechtsmacht van de Raad van State (zie

Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, *AC* 2010, nr. 418; evenals de concl. van adv.-gen. C. Vandewal voor Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N en van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

8. Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, is vereist dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft; opdat een verzoekende partij zich op een dergelijk recht zou kunnen beroepen ten aanzien van de bestuurlijke overheid, dient de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden te zijn (Cass. (verenigde kamers) 20 december 2007 (2 arresten), C.06.0574.F en C.06.0596.F).

De Raad van State blijft bevoegd wanneer het ontstaan van het subjectief recht afhangt van een voorafgaande beslissing van de administratieve overheid, die wat die beslissing betreft over een discretionaire bevoegdheid beschikt, ook al is haar bevoegdheid op bepaalde vlakken gebonden (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N).

Het gegeven dat de administratieve overheid de wettelijke en reglementaire criteria die aan haar bestuurshandelen ten grondslag liggen moet interpreteren, noch het gegeven dat zij ertoe wordt verplicht feiten juridisch te kwalificeren, leiden ertoe dat zij een discretionaire bevoegdheid uitoefent of dat er niet langer sprake zou zijn van een op haar rustende juridische verplichting en een daarmee overeenstemmend subjectief recht in hoofde van de rechtszoekende.

9. Er dient te dezen dan ook in de eerste plaats worden nagegaan of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een (volledig) gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

Voorts dient bij die beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering, en anders dan de verwerende partij dat ziet, wel degelijk acht worden geslagen op de door de verzoekende partij ‘ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden’ (de *causa petendi*).

10. De omstandigheid daarentegen dat de verwerende partij bij de kennisgeving van haar beslissing aan de verzoekende partij o.m. heeft vermeld dat een annulatieberoep bij de Raad van State kon worden ingesteld, doet – en anders dus dan de verzoekende partij dat ziet – aan het voorgaande niet af. Die omstandigheid heeft immers geen invloed op het onderzoek naar en de beoordeling van de rechtsmacht van de Raad van State. De regels die de respectieve bevoegdheden van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van de Raad van State vaststellen, vloeien voort uit de Grondwet en partijen kunnen daarvan niet afwijken.

11. Het valt dan ook de bevoegde kamer toe om te oordelen of *in casu* aan de beide voorwaarden is voldaan, wat inhoudt dat bij de beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (*het petitum*) maar ook op het/de aangevoerde middel(en) (de *causa petendi*).”

7. De algemene vergadering van de Raad van State oordeelde in dezelfde zin in haar arresten nrs. 257.891 en 257.893 van dezelfde datum.

De Raad van State sluit zich in de voorliggende zaak bij die rechtspraak en de motivering ervan aan.

Er wordt bij de navolgende beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering dan ook acht geslagen op zowel het voorwerp van de vordering (het *petitum*), dit is de eerste connexe voorwaarde als op het te dezen aangevoerde enig middel (de *causa petendi*), dit is de tweede connexe voorwaarde.

Toepassing

De eerste (connexe) voorwaarde

8. In de memorie van wederantwoord, aldus replicerend op de exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht, stelt de verzoekende partij in essentie dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing een discretionaire bevoegdheid uitoefent “namelijk een beslissing over het al dan niet van toepassing zijn van de in het geding zijnde bepalingen op de situatie van de verzoekende partij”. Volgens haar zouden de “in het geding zijnde bepalingen” minstens zo moeten worden gelezen en toegepast dat de verzoekende partij niet wordt uitgesloten van het verkrijgen van een premie van 54.000,00 euro “enkel en alleen omdat zij gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van een verlengd boekjaar (op een ogenblik voorafgaand aan de totstandkoming van de regelgeving)”. Volgens de verzoekende partij wordt daardoor het gelijkheidsbeginsel geschonden. Wanneer dergelijke schending wordt vastgesteld, zou zij aanspraak kunnen maken op de premie wat volgens haar “niet [betekent] dat er sprake is van een geschil over subjectieve rechten.”

9. Het te dezen toepasselijke reglementair besluit van 15 april 2021, genomen in uitvoering van de artikelen 28 en 30 van de ordonnantie van 3 mei 2018, legt de algemene (artikelen 3 tot 8) en sectorspecifieke (artikelen 9 tot 14) voorwaarden (en berekeningswijze) vast waaraan een aanvrager moet voldoen om steun te verkrijgen.

Artikel 6 van dat reglementair besluit bepaalt:

> “Art. 6. Het aantal voltijdsequivalenten bedoeld in de artikelen 10, 12 en 14, wordt bepaald op basis van het gemiddelde aantal werknemers in voltijdsequivalenten in de sociale balans van de begunstigde afgesloten op 31 december 2019 of een eerdere datum in 2019, bekendgemaakt bij de Nationale Bank van België, overeenkomstig de wettelijke verplichtingen.
> Voor de begunstigden die niet verplicht zijn hun sociale balans bekend te maken, wordt het aantal voltijdsequivalenten bepaald op basis van een door een sociaal secretariaat afgegeven attest waaruit het gemiddelde aantal werknemers in voltijdsequivalenten voor het jaar 2019 blijkt.”

Artikel 14 van datzelfde besluit dat specifiek betrekking heeft op steun voor restaurants en cafés en sommige van hun leveranciers bepaalt:

> Art. 14. § 1. Voor de begunstigde ingeschreven in de KBO voor 1 oktober 2019 bestaat de steun uit een premie per actieve vestigingseenheid in het Gewest in de sectoren van restaurants en cafés en sommige van hun leveranciers, waarvan de begindatum in de KBO 1 januari 2021 voorafgaat, waarvan het bedrag wordt bepaald overeenkomstig de volgende tabel:

Aantal voltijdsequivalenten	Omzetverlies van 40 % of meer en minder dan 60 %	Omzetverlies van 60% of meer
Meer dan 5	7.500 euro	10.500 euro
Van 5 tot minder dan 10	13.500 euro	16.500 euro
10 of meer	30.000 euro	54.000 euro

> De begunstigden die geen omzetverlies van minstens 40 % hebben geleden, komen niet in aanmerking voor de steun bedoeld in deze paragraaf.
> § 2. Voor de begunstigde ingeschreven in de KBO tussen 1 oktober 2019 en 31 december 2020 die geen omzetverlies van minstens 40 % aantoont, bestaat de steun uit een forfaitaire premie van 6.000 euro per actieve vestigingseenheid in het Gewest in de sectoren van restaurants en cafés en sommige van hun leveranciers, waarvan de begindatum in de KBO 1 januari 2021 voorafgaat.
> Voor de begunstigde ingeschreven in de KBO tussen 1 oktober 2019 en 31 december 2019 die een omzetverlies van minstens 40 % aantoont, wordt het bedrag van de steun berekend overeenkomstig paragraaf 1.
> § 3. De premie bedoeld in dit artikel wordt toegekend voor een maximum van vijf vestigingseenheden, waarvan de begindatum in de KBO 1 januari 2021 voorafgaat, per begunstigde.
> § 4. Voor ondernemingen ingeschreven in de KBO voor 1 januari 2020 en die een omzetverlies van ten minste 40 % aantonen, mag het bedrag van de premie niet hoger zijn dan het door de begunstigde geleden omzetverlies, dat als volgt wordt berekend:
> (omzet verwezenlijkt tussen 1 oktober 2019 en 31 december 2019 - omzet verwezenlijkt tussen 1 oktober 2020 en 31 december 2020).”

10. In de voorliggende zaak gaat de betwisting meer specifiek over hoe het gemiddelde aantal werknemers in voltijdsequivalenten moet worden berekend.

In de mate de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord aanvoert dat de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing een discretionaire beoordelingsbevoegdheid uitoefent “namelijk een beslissing over het al dan niet van toepassing zijn van de in het geding zijnde bepalingen op de situatie van de verzoekende partij”, merkt de Raad van State vooreerst op, zoals de verzoekende partij in het auditoraatsverslag heeft kunnen lezen, dat de verwerende partij “geen keuze heeft om de in het geding zijnde bepalingen op de situatie van de verzoekende partij [al dan niet] toe te passen”.

Immers, wanneer een aanvrager voldoet aan de door de regelgever (nauwkeurig en precies) vastgelegde voorwaarden, is de verwerende partij die met de toepassing van de wet (in materiële zin) is belast, ertoe gehouden de steun toe te kennen, althans wanneer vaststaat dat de voorwaarden in het voornoemde reglement zijn nageleefd. Het komt een bestuur, zoals de verwerende partij, niet toe om op eigen gezag een reglementair besluit buiten toepassing te laten, ook niet wanneer dat besluit onwettig zou zijn. De verplichting om een onwettig besluit buiten toepassing te laten zoals die ligt vervat in artikel 159 van de Grondwet, richt zich enkel tot de rechter, niet tot het bestuur.

11. Wat vervolgens de berekening van het gemiddelde aantal werknemers in voltijdsequivalenten betreft, volgt – zoals de verzoekende partij in het auditoraatsverslag heeft kunnen lezen –, uit het hiervoor onder punt 9 aangehaalde artikel 6, eerste lid, van het besluit van 15 april 2021 dat het aantal voltijdsequivalenten bedoeld in artikel 14, wordt bepaald op basis van “het gemiddelde aantal werknemers in voltijdsequivalenten in de sociale balans van de begunstigde afgesloten op 31 december 2019 of een eerdere datum in 2019, bekendgemaakt bij de Nationale Bank van België, overeenkomstig de wettelijke verplichtingen.”

Die voorwaarde impliceert niet de uitoefening van een (vrije) discretionaire beoordelingsruimte waarbinnen meerdere juridische oplossingen mogelijk zijn en de overheid deze kiest die het meest geschikt is. De bevoegdheid van de verwerende partij is daarentegen volledig gebonden.

De vraag of de neergelegde sociale balans voor een verlengd boekjaar, waarbij de jaren 2018 en 2019 samen worden genomen, (al dan niet) in aanmerking kan worden genomen voor de toe te kennen steun, dan wel of er enkel moet worden gekeken naar een sociale balans van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019, betreft, zoals in het auditoraatsverslag terecht wordt gesteld, “geen vraag van appreciatie waarbij de overheid kan kiezen tussen verschillende juridisch geldige opties” maar wel een “van interpretatie van het voormelde artikel 6, eerste lid, [van het] besluit [van] 15 april 2021, waarbij slechts één interpretatie geldig is”.

Indien met het oog op de toe te kennen steun – anders dan de verwerende partij dat in de bestreden beslissing ziet –, wel acht moest worden geslagen op de neergelegde sociale balans voor een verlengd boekjaar, waarbij de jaren 2018 en 2019 samen worden genomen en niet enkel, zoals de verwerende partij heeft gedaan, moet worden gekeken naar een sociale balans van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019, dan betreft het mogelijk een verkeerde toepassing van de te dezen toepasselijke norm, doch dat gegeven is vreemd aan het al dan niet aanwezig zijn van enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Dat, in voorkomend geval (bijvoorbeeld bij een onduidelijkheid, onvolledigheid of tegenstrijdigheid van de te dezen toepasselijke materiële wetsbepaling), deze alsnog met het oog op de correcte toepassing ervan (in eerste instantie) door de verwerende partij (en *in fine*) door de rechter moet worden geïnterpreteerd, doet daaraan niet af.

“Interpreteren” omvat immers het proces van betekenisverlening, wat inhoudt vaststellen wat de “juiste” betekenis en draagwijdte van de wet is en komt in geval van blijvend geschil tussen de

verzoekende en de verwerende partij over de aan de normatieve bepaling te verlenen “juiste” betekenis en draagwijdte, *in fine* de bevoegde rechter toe.

12. Uit wat voorafgaat, volgt dat, wat het voorwerp van de vordering betreft, de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de door de regelgever vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

In de mate de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord nog repliceert dat wanneer zij wordt uitgesloten van een premie van 54.000 euro enkel omdat zij gebruik heeft gemaakt van de wettelijke mogelijkheid van een verlengd boekjaar, het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden en dat het vaststellen van die (beweerde) schending niet betekent dat er sprake is van een geschil over subjectieve rechten, verwijst zij naar het door haar aangevoerde enig middel, en betreft, aldus, de tweede connexe voorwaarde (zie hierna).

De tweede (connexe) voorwaarde

13. Het auditoraat heeft zijn onderzoek over de zaak beperkt tot het onderzoek van de exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht opgeworpen door de verwerende partij in het licht van het vervuld zijn van de eerste voorwaarde, doch niet van het vervuld zijn van de tweede voorwaarde.

In de huidige stand van het onderzoek leidt zulks niet tot een definitieve oplossing van het geschil.

Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien maart tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**