

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.167 van 19 maart 2024
in de zaak A. 235.288/XIV-38.907**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Muriel Van Herreweghe
 kantoor houdend te 9900 Eeklo
 Koningin Astridplein 12
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Francine Lemaire
 kantoor houdend te 1070 Brussel
 René Berrewaertslaan 34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 december 2021, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Vlaams agentschap voor Innoveren & Ondernemen van 7 juli 2021 waarbij het bezwaar van verzoeker werd afgewezen en de toegekende subsidie voor een bedrag van 14.080 euro (definitief) wordt teruggevorderd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de rechtspleging 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 Anthony Rogiers, die *loco* advocaat Muriel Van Herreweghe verschijnt voor verzoeker en advocaat Francine Lemaire, die 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. Verzoeker is, zo zet hij in het verzoekschrift uiteen, een ondernemer die hockeymaterialen en -uitrustingen aanbiedt. Hij heeft een webshop en een vestiging waar de koopwaren worden uitgestald voor het publiek.

3.2. Verzoeker vraagt een coronahinderpremie (de forfaitaire subsidie (4000 euro) aan op 2 april 2020 en bijkomende sluitingspremies op 25 april 2020 (2240 euro), 17 mei 2020 (3360 euro) en 9 juni 2020 (4480 euro). waarbij hij in zijn aanvraag onder de rubriek ‘Activiteit beschrijving’ stelt:

“Ik ben actief in de sportwereld en meer bepaald in de hockeywereld. Dagelijks geef ik als hoofdberoep veldtraining aangevuld met het scheidsen van wedstrijden. In de vakantieperiodes geef ik hockeykampen. Gelet op de geldende regels zijn alle sportclubs verplicht [...] te sluiten, met als gevolg dat ik al mijn activiteiten ook verplicht en geheel heb moeten stopzetten. Het is op dit moment koffiedik kijken hoelang deze verplichte sluiting nog zal aanhouden. Tot dan ben ik niet in de mogelijkheid enige activiteit uit te oefenen.”

3.3. Verzoeker krijgt een coronahinderpremie en de bijkomende sluitingspremies toegekend voor een totaalbedrag van 14.080, 00 euro (4.000,00 + 2.240, 00 + 3.360,00 + 4.480,00 euro) dat hem werd uitgekeerd.

3.4. Na controle door de inspectiediensten vordert de verwerende partij met een e-mail van 15 oktober 2020 de uitgekeerde premies terug met toepassing van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ (hierna: de wet van 16 mei 2003). Daarin wordt overwogen:

“[...]

Krachtens artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2020[...] wordt de Corona hinderpremie enkel toegekend aan ondernemingen die verplicht zijn hun zaak en locatie te sluiten ten gevolge van de coronavirusmaatregelen.

Dit diende u ook te bevestigen bij uw aanvraag op basis van een verklaring op eer. Enkel ondernemingen die verplicht werden te sluiten en beschikken over een verplicht gesloten winkel/horeca-aangelegenheid of een vrij publiek toegankelijke locatie zoals een showroom, toonzaal, verbruikszaal komen in aanmerking.

De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Corona hinderpremie vindt u toegelicht op onze website: <https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/corona-hinderpremie/wie-heeft-recht-op-een-corona-hinderpremie>.

De dienst Inspectie heeft evenwel vastgesteld dat uw onderneming niet beschikt over een dergelijke locatie in het Vlaamse Gewest.

Vermits uw dossier niet voldoet aan de vermelde wettelijke bepalingen komt u niet in aanmerking voor de Corona Hinderpremie.

[...].”

3.5. Verzoeker tekent hiertegen een bezwaar aan op 30 april 2021.

3.6. Het Vlaams agentschap voor Innoveren & Ondernemen (hierna: het VLAIO) verwerpt met een beslissing van 7 juli 2021 het bezwaar op grond van de volgende overwegingen:

“[...]

Bij beslissing d.d. 15 oktober 2020 werd de uitgekeerde corona hinderpremie teruggevorderd omdat bovenstaande onderneming niet beschikt over een fysieke, verplicht gesloten locatie in de zin van 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, en meer bepaald over het begrip verplicht gesloten locatie.

De maatregelen genomen door de Nationale Veiligheidsraad vanaf 12 maart waren erop gericht om de verspreiding van de COVID-19 virus in te perken. De maatregelen die genomen werden waren ten aanzien van winkels en horeca, dus publiek vrij toegankelijke locaties waar veel mensen tegelijkertijd samen kunnen komen.

In artikel 4, eerste lid van voornoemd staat vermeld dat de Corona Hinderpremie van toepassing is op ondernemingen die alle dagen verplicht gesloten zijn ten gevolge van de coronavirusmaatregelen, en waarbij hun locatie verplicht gesloten is. De locatie dient dan ook in de licht van de genomen coronavirusmaatregelen gelezen te worden als een publiek vrij toegankelijke locatie.

Uit deze bepalingen vloeit voort dat de Corona Hinderpremie gericht is op handelszaken die hun winkel, toonzaal, showroom, eetruimte of dergelijke moeten sluiten. Het gaat dus enkel om ondernemingen die beschikken over een verplicht gesloten winkelruimte, een horeca-aangelegenheid of een vrij publiek toegankelijke locatie (bijvoorbeeld een showroom of toonzaal) waar men in normale omstandigheden producten verkoopt of diensten verleent en hier ook dagdagelijks klanten ontvangt.

Op basis van de informatie ingediend bij de aanvraag, de informatie krachtens het KBO, publiekelijke beschikbare informatie op het internet, alsook de bijkomende foto's/informatie bezorgd ten gevolge van het ingediende bezwaar kon de dienst inspectie niet vaststellen dat de onderneming [van verzoeker] beschikt over zulke locatie. De onderneming [van verzoeker] beschikt namelijk niet over een winkelruimte met vaste openingsuren, er is ook geen duidelijke affichering aan de buitengevel aangebracht.

Uit de informatie op de website (<https://...>) blijkt dat het hier een webwinkel betreft en dat de vestiging van [verzoeker] bijgevolg als een opslagruimte moet beschouwd worden[:]

[...]

Bijgevolg blijft de beslissing tot terugvordering ongewijzigd gehandhaafd. Dit is ons definitief standpunt inzake dit dossier.

[...].”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid - Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord de rechtsmacht van de Raad van State. De bestreden terugvorderingsbeslissing is

gesteund op artikel 13 van de eerdergenoemde wet van 16 mei 2003. De verwerende partij verwijst naar de artikelen 11 tot 13 van die wet die de aanwending, controle en terugvordering van verstrekte subsidies betreffen en waaruit volgens haar volgt dat de bevoegdheid van de Vlaamse overheid inzake de uitbetaling en de terugvordering van de onrechtmatige steun een gebonden bevoegdheid is, nu de uitbetaling/terugbetaling voortvloeit uit het decreet van 16 maart 2012 en het op grond daarvan genomen uitvoeringsbesluit van 20 maart 2020. De overheid beschikt niet over een beoordelingsmarge. De door de verwerende partij geciteerde artikelen 4, 6 en 8 van het besluit van 20 maart 2020 vormen immers de voorwaarden waaronder de subsidie wordt toegekend en die ook moeten vervuld zijn tot het behoud ervan, precies zoals het doelgebonden karakter van de subsidie (artikel 11 van de wet van 16 mei 2003). Uit de bewoordingen van de genoemde artikelen 4, 6 en 8 van het besluit van 20 maart 2020 “kan worden opgemaakt dat wie aan de voorwaarden voldoet voor de toekenning van de subsidies, een recht heeft op deze steun”. Indien deze voorwaarden niet vervuld zijn, dan kan de begunstigde de subsidie niet behouden en zal de overheid ze terugvorderen, bij toepassing van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. Er moet dan ook worden vastgesteld dat “het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van de voorliggende vordering een geschil over een subjectief recht betreft, nl. het recht op de toekenning en het behoud van de kwestieuze premies”. De verwerende partij beschikt over geen discretionaire bevoegdheid, noch met betrekking tot het principe van de terugbetaling, noch met betrekking tot het bedrag ervan. De voorwaarden om de premies te verkrijgen zijn precies bepaald en vereisen de overlegging van documenten waaruit verifieerbare feiten blijken. Hun toepassing impliceert geen discretionaire bevoegdheid. Dergelijk geschil behoort niet tot de rechtsmacht van de Raad van State.

In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat het VLAIO enkel een gebonden bevoegdheid uitoefent en dat het niets anders doet dan onderzoeken of de reglementaire voorwaarden voor het ontvangen en behouden van de coronahinderpremie al dan niet vervuld zijn. Zij verwijst voorts nog “naar het principiësarrest dat door de Algemene Vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van Uw Raad werd uitgesproken op 13 maart 2012 (arrest nr. 218.454)”. Tot slot merkt zij op dat de bestreden beslissing tot terugvordering

melding heeft gemaakt “van de mogelijkheid tot beroep bij de burgerlijke rechtbank”.

5. Anticiperend in het verzoekschrift en, vervolgens, bij wijze van repliek in de memorie van wederantwoord betwist verzoeker de aangevoerde exceptie. Hij repliceert dat hij de nietigverklaring van de bestreden beslissing vordert. Dat er sprake zou zijn van een subjectief recht betekent niet *ipso facto* dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om de legaliteit van die administratieve beslissing te toetsen. Wanneer het gaat om een eigen beoordeling of invulling van een begrip door de administratieve overheid, is de Raad van State evenwel bevoegd. Immers, de finaliteit van een “gebonden bevoegdheid” kan worden omzeild door een beleidsmatige interpretatie van een bepaald toepassingscriterium. Dit is volgens verzoeker een soort “verkapte discretionaire bevoegdheid”. Dit is hier aan de orde. Verzoeker betoogt onder meer dat de interpretatie van artikel 4 van het besluit van 20 maart 2020 die de verwerende partij hanteert, het gelijkheidsbeginsel schendt. De interpretatie van de verwerende partij steunt volgens verzoeker wel degelijk op beleidsmatige motieven. Het gaat *in casu* om de eenzijdige “invulling” van een reglementaire voorwaarde. Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep is hier in hoofdzaak niet een geschil over een subjectief recht maar een geschil over de reikwijdte en toepassing van het objectief recht dat daarvan de bron is. Bovendien, volgens de rechtspraak is de omstandigheid dat de overheid heeft gehandeld in het kader van een gebonden bevoegdheid niet altijd van aard om de rechtsmacht van de Raad van State uit te sluiten. Bij het onderzoek van de subsidieaanvraag oefent de administratieve overheid een zekere beoordelingsbevoegdheid uit: de overheidsdiensten onderzoeken het voorgelegde bewijsmateriaal en moeten uitmaken (en dus beoordelen en afwegen) of bepaalde ruimtes “fysieke locaties” zijn. Daarenboven kan een bevoegdheid nooit “volledig” gebonden zijn wanneer de administratieve overheid (zoals *in casu*) alleen een reglementaire bepaling moet toepassen zonder na te gaan of de subsidieaanvrager aan de wettelijke of decretale voorwaarden voldoet. De administratieve overheid is weliswaar gebonden door de regels die zijzelf uitvaardigt, maar kan die toekenningsvoorwaarden zeer makkelijk wijzigen door een navolgende verordenende akte. De administratieve overheid is hier niet het “loket” van de decreetgever dat een louter declaratoire beslissing neemt maar

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.167

beoordeelt en implementeert in dit geval de eigen beleidsregels, zonder daarbij gebonden te zijn aan hogere decretale normen. In deze context is er wel degelijk sprake van een (oneigenlijke) discretionaire bevoegdheid: de administratieve overheid interpreteert en past haar eigen normen toe zonder voorafgaande democratische tussenkomst van de wetgevende vergadering. Dit is een beleid dat wordt uitgevoerd met bijhorende beleidsvrijheid. In het kader van een vordering tot nietigverklaring van een administratieve akte oordeelt de Raad van State niet of de rechtzoekende al dan niet recht heeft op een subsidie, ongeacht of deze overheidstoelage voortvloeit uit een discretionaire dan wel een gebonden bevoegdheid. De Raad van State gaat na of de administratieve beslissing correct werd genomen, de wettelijke normen of beginselen van behoorlijk bestuur indachtig. Dit is ook hetgeen verzoeker vraagt, zo stelt hij: in de middelen voert hij eensdeels een schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel en anderdeels een verkeerde interpretatie van de criteria en noties van het toepasselijke besluit van de Vlaamse regering. Dit betreft aangelegenheden van objectief recht en de Raad van State heeft rechtsmacht om de bestreden terugvorderingsbeslissing te onderzoeken.

In zijn laatste memorie verwijst verzoeker naar zijn uiteenzettingen in zijn eerdere procedurestukken waarin hij volhardt. Het is dus niet omdat een overheidsbeslissing individuele rechten toekent, dat de Raad van State geen rechtsmacht zou hebben.

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, C.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. De eerste voorwaarde om uit te maken of het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van de vordering een geschil omtrent een subjectief recht betreft, 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, wat het geval is wanneer hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt.

De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van het bestuur volledig gebonden is.

Zowel de verwerende partij als verzoeker zijn het erover eens dat de vraag die derhalve voorligt, is of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing (al dan niet) over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt dan wel of haar bevoegdheid ter zake volledig, d.w.z. “honderd ten honderd” gebonden is en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of (in hoofde van verzoeker) de reglementair vastgestelde voorwaarden zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren.

De te dezen relevante normatieve bepalingen

9. De bestreden beslissing strekt er volgens de verwerende partij toe de aan verzoeker onrechtmatig toegekende steun terug te vorderen omdat hij – en anders dan verzoeker dat ziet –, geen recht daarop had ingevolge de door de regelgeving opgelegde voorwaarden waarvan blijkt, na inspectie, dat verzoeker er niet aan voldeed.

Verzoeker daarentegen meent dat hij rechtmatig aanspraak kon maken op de hem verleende coronasteun en betoogt onder meer dat de “interpretatie van art. 4 van het Regeringsbesluit van 20.03.20 die verweerster

hanteert, het gelijkheidsbeginsel schendt”. De interpretatie van de verwerende partij steunt wel degelijk op beleidsmatige motieven. Het gaat hier om een eenzijdige invulling door de verwerende partij van een reglementaire voorwaarde. De vraag is of de overheidssubsidie “een subjectief recht impliceert in plaats van een ‘gunst’ die aan bepaalde voorwaarden onderworpen is”. Verzoeker meent dat “eerder de laatste kwalificatie aan de orde is”. Bij het onderzoek van de subsidieaanvraag oefent het VLAIO een zekere beoordelingsbevoegdheid uit: het onderzoekt op basis van het voorgelegde bewijsmateriaal en moet uitmaken (en dus beoordelen en afwegen) of bepaalde ruimtes “fysieke locaties” zijn. Het betreft een aanvraagregime waarbij de voorgelegde “attestaties ook moeten worden geïnterpreteerd en geëvalueerd”, wat de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid impliceert.

10. Artikel 35 van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’ (hierna: het decreet van 16 maart 2012) bepaalt wat volgt:

“De Vlaamse Regering kan steun verlenen aan ondernemingen waarvan de economische bedrijvigheid ernstig getroffen wordt door een openbare ramp of crisis die door een besluit van de Vlaamse Regering als dusdanig wordt erkend.

De Vlaamse Regering bepaalt in dat geval de voorwaarden waaronder steun kan worden verleend en de hoogte van de steun.”

Deze bepaling beoogt, luidens de memorie van toelichting erbij, “rekening houdend met de ervaringen uit het verleden zoals de dioxinecrisis, overstromingen, overvloedige regenval enzovoort, aan de Vlaamse Regering de mogelijkheid [te bieden] om snel en efficiënt op te treden zodat de bedrijfswereld in staat wordt gesteld de schade zo spoedig mogelijk te herstellen zodat bijkomende economische schade wordt vermeden” (*Parl. St.* VI. Parl., 2011-2012, 1411/1, 14). Voorts kan in die memorie van toelichting nog worden gelezen dat het (ontwerp van) decreet “op zich ook geen directe rechtsgrond voor steun [vormt]”. Het komt de Vlaamse Regering toe “een beslissing te nemen omtrent de modaliteiten waarbinnen steun zal worden toegekend”, met dien verstande dat het aangewezen is dat de Vlaamse Regering “theoretisch over alle mogelijkheden kan

beschikken om snel steun te verlenen indien dit wenselijk zou zijn” (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2011-2012, 1411/1, 4-5).

11. Met een 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 20 maart 2020) heeft de Vlaamse Regering de crisis “inzake het coronavirus” erkend als “een crisis als vermeld in artikel 35 van het genoemde decreet van 16 maart 2012” (artikel 2).

Het besluit van 20 maart 2020 bepaalt, zoals artikel 35 van het decreet voorschrijft, “de voorwaarden waaronder steun kan worden verleend en de hoogte van de steun” (artikelen 3 tot 8).

Luidens artikel 9 ervan moet de onderneming een subsidieaanvraag indienen via de website van het VLAIO dat de subsidieaanvraag elektronisch afhandelt, de naleving van de voorwaarden die zijn opgelegd onderzoekt én “beslist of de subsidie toegekend wordt”, waarna deze wordt uitbetaald. De initiële subsidieaanvraag moet ten laatste op 30 juni 2020 worden ingediend.

Artikel 10 van het besluit van 20 maart 2020 machtigt de Vlaamse minister, bevoegd voor de economie, “om bijkomende modaliteiten en preciseringen te bepalen”.

Het besluit van 20 maart 2020 dat aldus, samen met het decreet van 16 maart 2012, rechtsgrond biedt aan de bestreden beslissing is in werking getreden op 14 maart 2020 (*cfr.* artikel 19 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 12 juni 2020).

12. De steunaanvragen van verzoeker dateren van 2 april 2020), 25 april 2020, 17 mei 2020 en 9 juni 2020 (zie *supra* punt 3.2).

Wat de hoogte en de voorwaarden van de steun betreft, bepalen de te dezen relevante bepalingen van het besluit van 20 maart 2020 voor wat de aanvragen tot 7 juni 2020 betreft, wat volgt.

Wat de *forfaitaire subsidie* van 4000 euro betreft, bepaalt artikel 4, eerste lid, van het besluit van 20 maart 2020 dat deze “wordt toegekend aan ondernemingen die alle dagen verplicht gesloten zijn ten gevolge van de coronavirusmaatregelen, en waarbij hun *locatie* gesloten is.”

Wat de toekenning van de *bijkomende sluitingspremie* betreft, bepaalt artikel 6, eerste lid, van datzelfde besluit dat deze “wordt toegekend aan ondernemingen die vanaf 6 april [lees: 2020] alle dagen of in het weekend verplicht gesloten zijn ten gevolge van de coronavirusmaatregelen, en waarbij hun *locatie* gesloten is”. De (hoogte van de) bijkomende sluitingspremie bedraagt 160 euro per verplichte sluitingsdag die samenvalt met een normale openingsdag waarbij de openingdagen gelden die gangbaar waren de dag voor de inwerkingtreding van het besluit (artikel 6, tweede lid).

Wat de steunaanvragen vanaf 8 juni 2020 betreft, dient nog opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met artikel 6, derde lid, van het besluit van 20 maart 2020 zoals het werd vervangen bij artikel 17 van het *sub* 12 reeds genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 2020. Daarin wordt immers gesteld dat de bijkomende sluitingspremie “vanaf 8 juni 2020” (nog) (i) “enkel [wordt] toegekend aan ondernemingen die ten gevolge van de

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.167 XIV-38.907-13/20

coronavirusmaatregelen verplicht *volledig* gesloten zijn” en (ii) “waarbij de *fysieke* locatie gesloten is”. Krachtens artikel 12 van een daaropvolgend besluit van de Vlaamse Regering van 7 augustus 2020 ‘betreffende het Vlaams Beschermingsmechanisme voor ondernemingen die een omzetsdaling hebben ten gevolge van de verstrengde coronavirusmaatregelen genomen vanaf 29 juli 2020, tot wijziging van artikel 10 en 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juni 2020 inzake de corona ondersteuningspremie en tot wijziging van artikel 1 van en tot toevoeging van een bijlage aan het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2020 inzake de corona handelshuurlening’ (hierna: het besluit van 7 augustus 2020) is het aldus (bij artikel 17 van het besluit van 12 juni 2020) vervangen artikel 6, derde lid, van het besluit van 12 juni 2020 in werking getreden op 14 maart 2020.

Voorts wordt in artikel 1, eerste lid, 4°, van het besluit het begrip “onderneming” gedefinieerd, met name als “de natuurlijke persoon die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent in hoofdberoep, de vennootschap met rechtspersoonlijkheid van privaat recht, de buitenlandse onderneming met een vergelijkbaar statuut en de vereniging met een economische activiteit” en, met een “zelfstandige in hoofdberoep” wordt in het laatste lid van datzelfde artikel 1 gelijkgesteld “de zelfstandige in bijberoep die gelet op zijn beroepsinkomen de bijdragen zoals een zelfstandige in hoofdberoep moet betalen”.

13. De vraag die voorligt is of het VLAIO bij de beoordeling van een individuele steunaanvraag, met name of de door de regelgever opgelegde voorwaarden voor steun (al dan niet) zijn vervuld, over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid dan wel over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt.

De hiervoor aangehaalde bepalingen laten de verwerende partij alvast geen appreciatiemarge wat de hoogte van de aan de “onderneming” te verlenen steun betreft, noch wat de invulling van het begrip “onderneming” betreft. Dat begrip is in het besluit van 20 maart 2020 nauwkeurig, duidelijk en precies omschreven. Op dit punt geniet het VLAIO geen enkele beoordelingsvrijheid of opportuniteitsbeoordeling.

Voorts leggen de onder punt 12 vermelde bepalingen nog twee voorwaarden op die in hoofde van de onderneming moeten zijn vervuld om de forfaitaire subsidie en bijkomende sluitingspremie te bekomen, met name (i) de onderneming is verplicht gesloten als gevolg van de coronavirusmaatregelen (respectievelijk “verplicht *volledig* gesloten”) ; en (ii) hun “locatie” is eveneens gesloten (respectievelijk “hun *fysieke* locatie is eveneens gesloten”).

Wat de eerste voorwaarde betreft, zal het VLAIO moeten nagaan of de onderneming “verplicht gesloten [is] als gevolg van de [federale] coronamaatregelen” respectievelijk, vanaf 8 juni 2020, “verplicht *volledig* gesloten [is]”, wat inhoudt dat deze door de van overheidswege opgelegde (federale) maatregelen geen andere keuze had dan te sluiten. Weliswaar zal de overheid hier de concrete feiten en gegevens moeten beoordelen, kwalificeren en onderbrengen onder de ene dan wel de andere normatieve bepaling en, in voorkomend geval, de betrokken normatieve bepaling dienen te interpreteren om uit te maken welke de precieze draagwijdte en betekenis ervan is, maar zulks houdt geen discretionaire beoordelingsvrijheid, noch een opportuniteitsbeoordeling door het VLAIO in.

14. Ook wat de tweede voorwaarde van artikel 4, eerste lid, respectievelijk artikel 6, eerste lid, betreft, blijkt uit wat hierna volgt, dat het VLAIO bij de beoordeling van het vervuld ervan zijn in hoofde van de onderneming, met name of “hun locatie eveneens gesloten [is]” respectievelijk, vanaf 8 juni 2020, “hun *fysieke* locatie eveneens gesloten is”, evenmin over een beoordelingsvrijheid beschikt.

Anders dan het begrip “onderneming” dat in het besluit van 20 maart 2020 nauwkeurig, duidelijk en precies is omschreven, is dat geenszins het geval met het begrip “locatie”. Noch in het besluit van 20 maart 2020 zelf noch in de aanhef ervan kan een omschrijving of enige nadere precisering van het begrip “locatie” respectievelijk “*fysieke* locatie” worden gevonden. In de aanhef van dat besluit kan enkel worden gelezen dat het besluit “is gebaseerd op het volgende motief: - De Vlaamse ondernemingen worden geconfronteerd met een verplichte sluiting van hun zaak wegens de federale coronamaatregelen zoals beslist door de

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.167

Nationale Veiligheidsraad vanaf donderdag 12 maart 2020. De Vlaamse minister, bevoegd voor economie, wenst de ondernemingen die een vestiging in Vlaanderen hebben en verplicht gesloten zijn ingevolge de coronamaatregelen financieel te ondersteunen door het toekennen van een forfaitaire subsidie en een sluitingspremie”. Die doelstelling spoort met hetgeen de decreetgever met artikel 35 van het decreet van 16 maart 2012 voor ogen stond, met name om, rekening houdend met de ervaringen met crisissen uit het verleden, “snel en efficiënt op te treden zodat de bedrijfswereld in staat wordt gesteld de schade zo spoedig mogelijk te herstellen zodat bijkomende economische schade wordt vermeden (*Parl. St. Vl. Parl.*, 2011-2012, 1411/1, 14).

Bij gebrek aan enige omschrijving of precisering van het begrip “locatie” in het besluit van 20 maart 2020, moet worden gekeken naar de spraakgebruikelijke betekenis ervan. Van Dale’s Groot woordenboek van de Nederlandse taal omschrijft het begrip “locatie” als “een voor een bepaald doel uitgezocht terrein” waaruit volgt dat ermee wordt verwezen naar de plaats of de plek waar iets gebeurt. Het begrip “locatie” is dan ook een ruim en veelomvattend begrip. Hetzelfde geldt trouwens voor het begrip “fysieke locatie”. De toevoeging van het bijvoeglijk naamwoord “fysiek” en verwijst enkel naar de “stoffelijke natuur”, wat “lichamelijk” is of, nog, “in de werkelijkheid bestaand”.

Echter, de vaagheid of veelomvattendheid van het toe te passen (juridisch) begrip verandert niets aan het gegeven dat de invulling ervan is op te vatten als een probleem van wetsinterpretatie. Dat zou slechts dan anders zijn indien het de bedoeling van de regelgever zou zijn geweest om het tot beslissen bevoegd bestuur een zekere opportuniteitsbeoordeling of beleidsvrijheid te geven, wat evenwel niet blijkt, minstens door de verzoekende partij niet wordt aangetoond of inzichtelijk gemaakt. Wel integendeel, indien blijkt dat de beide voorwaarden in hoofde van de onderneming zijn vervuld, “wordt” de subsidie “toegekend” (artikelen 4, eerste lid en 6, eerste lid). Enige discretionaire bevoegdheid, keuzevrijheid of opportuniteitsbeoordeling in hoofde van het VLAIO komt daaraan niet te pas. Het VLAIO heeft in geen enkel stadium van het besluitvormingsproces aan beleidsvoering moeten doen maar enkel moeten

vaststellen of de voorwaarden, zoals de overheid zelf die interpreteert, vervuld waren.

In de mate verzoeker nog aanvoert dat de te dezen aangevraagde steunmaatregelen geen subjectief recht betreffen doch veeleer een gunst, wordt hij niet bijgevalen. Al is het zo zoals verzoeker aangeeft, dat de decreetgever de voorwaarden van de toe te kennen steun in crisistijden niet in het decreet heeft vastgelegd (*cfr.* artikel 35 van het decreet), dan heeft hij die opdracht toevertrouwd aan de Vlaamse Regering die binnen de haar aldus toevertrouwde ruime discretionaire bevoegdheid met een reglementair besluit van 20 maart 2020 de voorwaarden waaronder er een recht op steun is, volledig heeft vastgesteld. Hieruit volgt echter dat, op het niveau van het VLAIO, bij het beoordelen van de individuele steunaanvragen deze nog slechts over een volledig gebonden bevoegdheid beschikt zoals die hiervoor is beschreven. Dat het reglementair besluit vervolgens althans voor wat de toekomst betreft, door de Vlaamse Regering nog kan worden gewijzigd, doet daaraan niet af.

15. Wat tot slot de bestreden beslissing tot *terugvordering* van de subsidie betreft die eerder door het VLAIO, binnen het kader van zijn volledig gebonden bevoegdheid, aan verzoeker werd toegekend (en uitbetaald), doch waarvan het VLAIO nadien – na inspectie –, oordeelt dat verzoeker deze subsidie onrechtmatig had verkregen, beschikt het VLAIO evenmin over enige door de regelgever toegekende discretionaire beoordelingsvrijheid.

Inzake de terugvordering van subsidies, moet immers worden verwezen naar de artikelen 11 tot 14 van de hiervoor genoemde wet van 16 mei 2003 (zie *supra* punt 3.4). Deze artikelen bevatten algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies. Deze wet is, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, in werking getreden op 1 januari 2012. Voormelde artikelen luiden:

“Art. 11. Iedere subsidie verleend door de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten of door een rechtspersoon, die rechtstreeks of onrechtstreeks door één van die gemeenschappen en gewesten wordt

gesubsidieerd, daarin begrepen ieder door hen zonder interest verleend terugvorderbaar voorschot, moet worden aangewend voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend.

Behalve wanneer een decreet, ordonnantie of reglementaire bepaling daarin voorziet, worden in iedere beslissing houdende toekenning van een subsidie nauwkeurig de aard, het gebruik en de omvang van en de nadere regels omtrent de door de begunstigde van de subsidie te verstrekken verantwoording vermeld.

Iedere begunstigde van een subsidie is ertoe gehouden verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent.

Art. 12. Door het aanvaarden van de subsidie verleent de begunstigde meteen aan de in artikel 2 opgesomde gemeenschappen en gewesten het recht om ter plaatse controle te doen uitoefenen op de aanwending van de toegekende gelden.

De regering of het verenigd college zorgt voor de organisatie en de coördinatie van de controle. Voor die controle doen zij onder meer een beroep op de inspecteurs van financiën.

Art. 13. Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde:

1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend;

2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend;

3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert.

Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord.

Art. 14. De uitkering van de subsidies kan worden opgeschort zolang de begunstigde voor soortgelijke subsidies, die hij voordien heeft ontvangen, verzuimt de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken of zich aan de in artikel 12 bepaalde controle te onderwerpen.

Wordt een subsidie in tranches uitgekeerd, dan wordt iedere tranche voor de toepassing van dit artikel als een afzonderlijke subsidie beschouwd.”

Uit het geciteerde artikel 13 blijkt dat elke toelagetrekker principieel verplicht is de toelage onmiddellijk terug te betalen wanneer de toekenningsvoorwaarden niet worden nageleefd of de toelage niet wordt aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend. In het geval dat de toelagetrekker in gebreke blijft de verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen subsidies, is hij gehouden tot terugbetaling ervan ten belope van het deel dat niet werd verantwoord. Dit betekent dat de verwerende partij ter zake over geen enkele discretionaire bevoegdheid beschikt, noch met betrekking tot het principe van de terugbetaling, noch met betrekking tot het bedrag ervan.

Uit de artikelen 1, 4 en 6 van het besluit van 20 maart 2020, en artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 volgt dat de bestreden beslissing tot

terugvordering van de onterecht uitgekeerde steun, genomen werd op grond van een louter gebonden bevoegdheid.

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

In de mate verzoeker nog aanvoert dat hij vraagt de bestreden terugvorderingsbeslissing te vernietigen omwille van eensdeels een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en anderdeels een verkeerde interpretatie van de criteria en noties van het toepasselijke besluit van de Vlaamse regering, wat volgens hem aangelegenheden van objectief recht betreffen waarvoor de Raad van State rechtsmacht heeft, verwijst hij in wezen naar de door hem ingeroepen middelen *cq.* de reden van de door hem (nagestreefde) nietigverklaring en betreft het aldus de tweede connexe voorwaarde (zie hierna).

De tweede (connexe) voorwaarde

17. 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.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

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