

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.975 van 10 oktober 2024
in de zaak A. 238.409/VII-41.916**

In zake : de NV DESPRIET GEBROEDERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Ludo Ockier en Erlinde De Lange
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
2. de OPENBARE VLAAMSE
AFVALSTOFFENMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Martel en Hans Plancke
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing of beslissingen van verwerende partij dd. 25 november [2022] waarbij het project van verzoekende partij voor de Call Recyclagehub als 10^[de] kandidaat werd gerangschikt”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 29 december 2023 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 september 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Erlinde De Lange, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Hans Plancke, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Bij besluit van de Vlaamse regering van 3 september 2021 (*Belgisch Staatsblad*, 9 september 2021) worden de regels vastgesteld voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten. Artikel 16 van dit besluit bepaalt dat de steun wordt toegewezen via een callsysteem, waarbij de minister het maximale bedrag van de call bepaalt. Artikel 21 bevat de criteria op basis waarvan de ontvankelijke steunaanvragen worden beoordeeld. De artikelen 22 tot 24 van dit besluit vervolgen:

“Art. 22. Elk project krijgt een score op 200 punten, waarvan 100 punten afhankelijk zijn van de criteria impact, maturiteit en kwaliteit van de milieu-investering en 100 punten afhankelijk zijn van de graad van relevantie.

Indien een project minder dan 50 op 100 scoort op de gecombineerde score van punt 1° tot en met 3° van artikel 21 komt het project niet in aanmerking voor steun.

Indien een project minder dan 50 op 100 scoort op punt 4° uit artikel 21 komt het project niet in aanmerking voor steun.

De OVAM maakt binnen een termijn van drie maanden na de afsluiting van de call een rangschikking op van alle aanvragen die voor steun in aanmerking komen met per aanvraag een gemotiveerd advies. Zij kan hiervoor advies inwinnen bij externe deskundigen.

Art. 23. De minister beslist over de steuntoekenning. De steun wordt toegekend aan de best gerangschikte projecten die minstens de minimumscore behaalden, tot het maximale steunbedrag van de call is opgebruikt.

Steun kan worden toegekend tot 1 december 2022.

Art. 24. De aanvrager wordt schriftelijk op de hoogte gebracht van de beslissing.”

3.2. Op grond van dit besluit van de Vlaamse regering stelt de Vlaamse minister bevoegd voor Omgeving bij besluit van 23 mei 2022 (*Belgisch Staatsblad*, 27 mei 2022) een call open voor het toekennen van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten. Blijkens artikel 2 van het ministerieel besluit bedraagt het totale bedrag voor de call 15 miljoen euro, aangevuld met middelen die voor 15 september 2022 zijn teruggevorderd bij investeringsprojecten die werden toegekend overeenkomstig het ministerieel besluit van 20 oktober 2021 tot uitvoering van een call voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringen te sluiten.

3.3. De verzoekende partij baat een bedrijf uit dat gespecialiseerd is in het recycleren van plastic. In het kader van voormelde call dient zij een aanvraag in om steun voor een project van duurzame recyclage van versleten kunstgrastapijten.

3.4. Op 25 november 2022 stuurt de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (hierna: OVAM) aan de verzoekende partij volgend elektronisch bericht:

“Geachte,

U diende op 18 augustus het project ‘Duurzame recyclage van versleten kunstgrastapijten’ in voor de Call Recyclagehub. De Vlaamse regering besliste op 25 november 2022 over de steuntoekenning. Uw project kreeg

een positieve beoordeling door een multidisciplinaire jury maar kan in deze call helaas niet worden gesubsidieerd wegens beperkte middelen.

Er waren veel goede en interessante projectvoorstellen, helaas meer dan het voorziene begrotingsbudget toeliet om te kunnen ondersteunen. We ontvingen in totaal 17 projectvoorstellen, waarvan onze jury uiteindelijk 8 projecten selecteerde voor een subsidie. Plaats van uw dossier in de rangschikking: 10.

We sturen u hierover binnenkort nog een uitgebreider bericht, samen met het juryverslag. In dit bericht vindt u info over hoe u eventueel een beroep kan aantekenen tegen deze beslissing bij de Raad van State en wat uw mogelijkheden zijn om opnieuw deel te nemen aan de tweede call.

We danken u voor uw deelname aan deze call en wensen u veel succes met uw project.

Bij eventuele vragen of opmerkingen over uw dossier, kan u ons steeds contacteren via het mailadres [...].”

3.5. Op 5 december 2022 stuurt de OVAM volgende brief aan de verzoekende partij:

“Geachte mijnheer, mevrouw

U diende op 22 augustus 2022 het project ‘Duurzame recyclage van versleten kunstgrasmaten’ in voor call 2 van de Recyclagehub. De Vlaamse regering besliste op 25 november 2022 over de steuntoekenning. Uw project kreeg een positieve beoordeling door een multidisciplinaire jury maar kan in deze call helaas niet worden gesubsidieerd wegens beperkte middelen. Als bijlage vindt u het juryverslag met beoordeling van uw project op de verschillende criteria.

Hieronder vindt u info over hoe u eventueel een beroep kan aantekenen tegen deze beslissing bij de Raad van State (u heeft 60 dagen de tijd na ontvangst van deze brief).

Wij willen u nog meegeven dat de projectoproep een mooie respons kende. Er waren veel goede en interessante projectvoorstellen, helaas meer dan het voorziene begrotingsbudget toeliet om te kunnen ondersteunen. We ontvingen 17 projectvoorstellen, waarvan onze jury uiteindelijk 8 selecteerde voor een subsidie : [\[link naar een persbericht\]](#).

We bedanken u voor uw deelname aan deze call en wensen u veel succes met uw project.

Bij eventuele vragen of opmerkingen over uw dossier, kan u ons steeds contacteren via het mailadres [...].”

Bij deze brief werd een document “Vormvereisten voor een verzoekschrift bij de Raad van State” gevoegd, alsook het juryverslag, beperkt tot de beoordeling van de aanvraag van de verzoekende partij.

3.6. De verzoekende partij vraagt op 10 januari 2023 aan de OVAM om een kopie van de beslissingen en bijhorende juryverslagen met betrekking tot de andere aanvragen die in het kader van deze call werden ingediend. Met een bericht van 30 januari 2023 antwoordt de OVAM dat zij hierop niet kan ingaan. De Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur verwerpt op 16 maart 2023 het beroep dat de verzoekende partij tegen die weigeringsbeslissing instelt.

IV. Aanwijzing van de verwerende partijen

4. Het beroep tot nietigverklaring wordt gericht tegen “de beslissing of beslissingen van verwerende partij dd. 25 november [2022] waarbij het project van verzoekende partij voor de Call Recyclagehub als 10^[de] kandidaat werd gerangschikt”. In de aanhef van het verzoekschrift wordt “de Vlaamse regering” beschouwd als “verwerende partij” en “de Vlaamse overheid, Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij” als “belanghebbende partij”.

Op aanwijzing van het auditoraat heeft de hoofdgriffier een kopie van het verzoekschrift gestuurd naar zowel het Vlaamse Gewest als de OVAM als verwerende partijen.

In de memorie van antwoord vragen deze partijen om de OVAM buiten de zaak te stellen. De tussenkomst van de OVAM in het dossier zou immers een louter voorbereidend karakter hebben gehad, en de OVAM zou zelf geen beslissingen hebben genomen, zodat zij niet als verwerende partij kan worden aangeduid.

5. Uit de omschrijving van de bestreden beslissing(en) in het verzoekschrift blijkt dat het beroep minstens deels gericht wordt tegen de beslissing tot rangschikking van de verzoekende partij als 10^{de} kandidaat.

Artikel 22, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 september 2021 ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten’ bepaalt dat die rangschikking wordt opgemaakt door de OVAM met per aanvraag een

gemotiveerd advies. Artikel 23 van dit besluit bepaalt dat de minister beslist over de steuntoekenning, waarbij de steun wordt toegekend aan de best gerangschikte projecten.

Uit deze bepalingen volgt dat de minister die beslist om over te gaan tot de steuntoekenning, de door de OVAM bepaalde rangschikking niet kan wijzigen. De beslissing tot rangschikking van de kandidaten wordt dan ook door de OVAM genomen, en kan niet beschouwd worden als een louter advies aan de minister betreffende die rangschikking.

De omstandigheid dat de OVAM bij de door haar vastgestelde rangschikking “per aanvraag een gemotiveerd advies” moet voegen, doet niet anders besluiten. Uit niets blijkt immers dat de minister, zo hij overgaat tot steuntoekenning, van dat advies mag afwijken en een andere rangschikking volgen.

Afgezien van de vraag of de beslissing tot rangschikking een afzonderlijke, voor vernietiging vatbare, uitvoerbare bestuurshandeling uitmaakt, volgt uit het voorgaande wel dat die beslissing genomen wordt door de OVAM.

Zowel het Vlaamse Gewest als de OVAM worden dan ook terecht beschouwd als de verwerende partijen in deze zaak.

V. Belang

Standpunt van de partijen

6. In het verzoekschrift tot nietigverklaring zet de verzoekende partij uiteen dat zij beschikt over het rechtens vereiste belang bij de gevorderde nietigverklaring omdat zij door de bestreden beslissing(en) een belangrijke subsidie misloopt. Zij werd immers door deze beslissing(en) maar als 10^{de} kandidaat gerangschikt, terwijl enkel de eerste acht kandidaten een subsidie hebben gekregen.

7. De verwerende partijen werpen in de memorie van antwoord op dat het beroep van de verzoekende partij niet ontvankelijk is wegens afwezigheid van een persoonlijk, zeker en actueel belang. Zij wijzen erop dat het beroep slechts gericht wordt tegen “de beslissing of beslissingen [...] waarbij het project van verzoekende partij voor de Call Recyclagehub als 10^[de] kandidaat werd gerangschikt”, en als zodanig niet de subsidiebesluiten viseert waarmee de andere projectvoorstellen werden begunstigd. Die subsidiebesluiten - en de in dat verband verleende subsidies - zijn volgens de verwerende partijen bijgevolg definitief en onaantastbaar geworden, waardoor de verzoekende partij geen voordeel meer zou kunnen verkrijgen uit een gebeurlijke nietigverklaring. De verzoekende partij heeft aldus immers definitief de kans verloren om de subsidie zelf te verkrijgen. Het bedrag van 15 miljoen euro dat voorzien werd voor de call, werd volledig en definitief toegewezen.

Volgens de verwerende partijen had de verzoekende partij, om haar belang te vrijwaren, ook de beslissingen tot subsidiëring van de projectvoorstellen die gerangschikt waren van 1 tot en met 8, moeten aanvechten. De verzoekende partij was door de kennisgevingen van de OVAM van 25 november 2022 en 5 december 2022 ervan op de hoogte dat de subsidiebeslissingen op dat moment ook werden genomen, zodat zij door haar nalatigheid om die beslissingen ook aan te vechten, haar belang heeft verloren.

8. In de memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij er vooreerst op dat zij het vernietigingsberoep gericht heeft tegen “de beslissing of beslissingen” van 25 november 2022. Vermits zij nooit de beslissing of beslissingen van de Vlaamse overheid met goedkeuring van de rangschikking van alle kandidaten heeft ontvangen, weet zij niet of het over één gezamenlijke beslissing dan wel meerdere individuele beslissingen gaat. De stukken in dat verband worden door de verwerende partij vertrouwelijk gehouden. Voor zoveel als nodig breidt de verzoekende partij het voorwerp van de vordering uit tot alle beslissingen (voor zover er meerdere zijn) met betrekking tot de rangschikking van de kandidaten 1 tot en met 10 alsook alle bijhorende subsidiebesluiten.

Hoe dan ook zou volgens de verzoekende partij blijken dat minstens de beslissing tot toekenning van de subsidies mee wordt geïseerd, vermits die enkel kan genomen worden op basis van een correcte en wettige beslissing tot rangschikking van alle kandidaten. De ministeriële besluiten tot toekenning van de subsidie zijn slechts de uitvoeringsbesluiten van de bestreden beslissing, die vervallen in geval van vernietiging van de bestreden beslissing.

Het gegeven dat het subsidiebedrag volledig en definitief toegewezen werd, zou vervolgens niet betekenen dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het beroep. Van zodra de bestreden beslissing wordt vernietigd, zou verzoekende partij immers potentieel - mits betere rangschikking - in aanmerking komen voor subsidiëring. Minstens kan op basis van het arrest een vervangende schadevergoeding gevraagd worden. Overigens kan een onterecht toegekende subsidie steeds teruggevorderd worden.

9. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat zij bij het instellen van het beroep geen kennis had van de inhoud van de beslissing of beslissingen van 25 november 2022. Zij heeft echter wel degelijk, minstens impliciet, alle beslissingen geïseerd waarmee zij de subsidie heeft misgelopen. Zij wijst erop dat de Raad van State de mogelijkheid heeft om het voorwerp van het beroep, zoals het werd omschreven in het inleidend verzoekschrift, verder te preciseren, rekening houdend met onder meer het resultaat dat de verzoekende partij wil bereiken en de middelen die zij daartoe aanvoert, namelijk de vraag op welke rechtshandeling ze betrekking hebben en zelfs op welke ze zinvol kunnen betrokken worden. Dit zou des te meer gelden nu de verzoekende partij geen kennis had van alle relevante beslissingen.

De in de memorie van wederantwoord in ondergeschikte orde geformuleerde uitbreiding van de vordering zou volgens de verzoekende partij onvankelijk zijn omdat zij pas kennis kreeg van het bestaan van de subsidiebesluiten met de memorie van antwoord van de verwerende partijen.

De verzoekende partij laat ten slotte nog gelden dat het onduidelijk is hoeveel er, naast de 15 miljoen euro, nog in de subsidiepot zat,

rekening houdend met het gegeven dat het bedrag van 15 miljoen euro werd aangevuld met teruggevorderde bedragen uit de eerdere call.

10. In hun laatste memorie laten de verwerende partijen gelden dat uit de omschrijving van het voorwerp van het beroep in het verzoekschrift niet kan worden afgeleid dat de verzoekende partij de beslissingen waarmee de projectvoorstellen 1 tot en met 8 werden begunstigd, in haar vordering wenste te betrekken. De beslissing waarmee haar projectvoorstel als 10^{de} werd gerangschikt, zou hiervan volledig te onderscheiden zijn.

De verwerende partijen wijzen erop dat de verzoekende partij uit de kennisgevingen van de OVAM van 25 november 2022 en 5 december 2022 perfect kon afleiden dat er uiteindelijk acht ondernemingen werden begunstigd en dat beslissingen tot het toekennen van de subsidies aan die ondernemingen werden genomen. Het feit dat die beslissingen niet aan de verzoekende partij werden overgemaakt, doet hieraan geen afbreuk. Nu de verzoekende partij van het bestaan van deze beslissingen op de hoogte was, kon zij deze aanvechten in het beroep tot nietigverklaring. Zij kon haar beroep dan ook in de memorie van wederantwoord niet meer uitbreiden tot die besluiten.

De stelling dat de subsidiebesluiten loutere uitvoeringsbesluiten zijn van de bestreden beslissing, zou volgens de verwerende partijen juridische en feitelijke grondslag missen. Hoe dan ook zou dit argument niet relevant zijn omdat het belang is verloren gegaan doordat die besluiten niet werden aangevochten en definitief zijn geworden, ook al waren het loutere uitvoeringsbesluiten.

De verwerende partijen besluiten dat de gevorderde nietigverklaring aan de verzoekende partij geen enkel voordeel kan bijbrengen. De mogelijkheid tot terugvordering van uitgekeerde subsidies zou louter hypothetisch zijn, en hierop kan het belang niet worden gestoeld. En zelfs indien er nog bijkomende middelen zouden zijn, benadrukken de verwerende partijen dat hiermee geen rekening kon worden gehouden ten tijde van de bestreden beslissing. Zij voegen eraan toe dat de steun blijktens artikel 23, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 september 2021 ‘tot vaststelling van de regels voor de

toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten' maar tot 1 december 2022 kan worden toegekend, gezien het tijdelijk karakter van de subsidiemiddelen.

De mogelijkheid om een schadevergoeding te kunnen verkrijgen in geval van vernietiging, zou ten slotte niet volstaan. Het belang dat uitsluitend bestaat in het onwettig horen verklaren van een beslissing, om de toekenning van een schadevergoeding te faciliteren, is volgens de verwerende partijen onvoldoende rechtstreeks, nu het de verzoekende partij geen voordeel verschaft dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van de nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden bestuurshandeling uit de rechtsorde, en zelf een kans op subsidie te maken.

Beoordeling

11. Het beroep tot nietigverklaring bedoeld in artikel 14 RvS-wet kan op grond van artikel 19 RvS-wet slechts op ontvankelijke wijze worden ingesteld door een partij die doet blijken van een benadeling of van een belang. Deze vereiste betekent dat de bestreden handeling nadelig moet zijn voor de verzoekende partij, en dat de gevorderde vernietiging aan dat nadeel kan verhelpen.

Een verzoekende partij heeft geen stelplicht om haar belang bij het beroep reeds in het inleidend verzoekschrift te omschrijven of toe te lichten. Wanneer een verzoekende partij dit echter toch doet, bakent zij zelf de grenzen af van het debat over het belang. Zij kan zich bijgevolg in de loop van het geding op geen andere nadelen beroepen om haar belang te staven, tenzij zij die nadelen niet kon kennen bij het indienen van het vernietigingsberoep.

12. Uit het inleidend verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij haar belang ziet in het herstel van het nadeel dat erin bestaat dat zij een subsidie is misgelopen. Zij licht in de verdere procedurestukken toe dat de vernietiging ertoe kan leiden dat zij hetzij alsnog kans maakt op de subsidie, hetzij aanspraak zou kunnen maken op schadevergoeding.

13. De subsidie die de verzoekende partij is misgelopen, werd toegekend op grond van de call die werd ingesteld bij ministerieel besluit van 23 mei 2022. Dat ministerieel besluit is genomen op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 3 september 2021 ‘tot vaststelling van de regels voor de toekenning van steun aan ondernemingen om materiaalkringlopen te sluiten’. Artikel 23, tweede lid, van dat besluit bepaalt: “Steun kan worden toegekend tot 1 december 2022”.

De termijn om een subsidie toe te kennen was aldus reeds verstreken ten tijde van het inleidend verzoekschrift.

Bij gebreke aan een andersluidende wettelijke bepaling, verschaft de nietigverklaring van de bestreden beslissing(en) aan de minister geen mogelijkheid om alsnog een nieuwe subsidiebeslissing te nemen in het kader van de call waarvoor de verzoekende partij haar aanvraag had ingediend. Elke beslissing die in die zin zou genomen worden na 1 december 2022, zou voormeld artikel 23, tweede lid, schenden. Het principe van de retroactieve werking van de vernietigingsarresten van de Raad van State doet niet anders besluiten. Dat principe houdt in dat de vernietigde beslissing geacht wordt volledig en retroactief ongedaan te zijn gemaakt, en dat in het rechtsverkeer zal worden gehandeld alsof ze nooit genomen is. Hoewel het vernietigingsarrest de zaken aldus weer in de toestand brengt waarin ze zich bevonden vóór de bestreden beslissing werd genomen, reikt de juridische fictie niet zo ver dat zou moeten worden aangenomen dat de tijd heeft stilgestaan.

De vernietiging van de bestreden beslissing(en) kan bijgevolg nog onmogelijk ertoe leiden dat aan de verzoekende partij een subsidie wordt toegekend in het kader van de call waarvoor de verzoekende partij een aanvraag heeft ingediend.

14. De omstandigheid dat de verzoekende partij het nadeel dat zij zou hebben geleden, vergoed wenst te zien door het eisen van een schadevergoeding voor de burgerlijke rechtbank, verleent haar geen voldoende rechtstreeks belang bij de vernietiging. Zij ontleent haar belang dan immers louter

uit de omstandigheid dat de bestreden beslissing(en) door de Raad van State onwettig word(t)(en) verklaard. Het belang dat louter bestaat uit het zien onwettig verklaren van een bestreden beslissing om de toekenning van een vordering door een burgerlijke rechtbank te faciliteren, is onvoldoende rechtstreeks.

15. De verzoekende partij getuigt dan ook niet van een voldoende actueel en rechtstreeks belang bij de nietigverklaring. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien oktober tweeduizend vierentwintig , door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams