

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.615 van 2 december 2024
in de zaak A. 238.142/XII-9753**

In zake : het ASZ AUTONOME VERZORGINGSINSTELLING
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stefaan Callens
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Tervurenlaan 40
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen:

1. de GEMEENTE BRAKEL
2. de GEMEENTE GERAARDSBERGEN
3. de GEMEENTE LIERDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefaan Callens
kantoor houdend te 1040 Brussel
Tervurenlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 januari 2023, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 20 september 2022 ‘tot wijziging
van het koninklijk besluit van 19 april 2014 houdende vaststelling van de normen
waaraan de zorgprogramma’s “beroertezorg” moeten voldoen om erkend te
worden en tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 2018

houdende vaststelling van het maximum aantal gespecialiseerde zorgprogramma's "acute beroertezorg met invasieve procedures".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 256.813 van 16 juni 2023 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

De gemeenten Brakel, Geraardsbergen en Lierde hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is voorlopig toegestaan bij beschikking van 21 april 2023. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2024.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Callens, die verschijnt voor de verzoekende partij en de tussenkomende partijen, en advocaat Arne Van Meerbeeck, die *loco* advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Melissa Celis heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De feiten zijn uiteengezet in het tussenarrest nr. 256.813 van 16 juni 2023. Er wordt naar verwezen.

3.2. Naast het voorliggende annulatieberoep, worden tegen dit besluit ook beroepen tot nietigverklaring ingediend door de vzw Jessa Ziekenhuis (A. 237.751/XII-9752) en door de vzw Onze-Lieve-Vrouwziekenhuis te Aalst (A. 238.159/XII-9754).

3.3. Op 23 november 2022 wordt het koninklijk besluit ‘tot kwalificatie van de supraregionale zorgopdrachten en van de locoregionale zorgopdrachten van de locoregionale klinische ziekenhuisnetwerken en tot bepaling van het geografisch aanbod van locoregionale zorgopdrachten van de locoregionale klinische ziekenhuisnetwerken’ vastgesteld. Op grond van artikel 2, 6°, h) van dat koninklijk besluit wordt het zorgprogramma “acute beroertezorg met invasieve procedures” als een supraregionale zorgopdracht gekwalificeerd, wat betekent dat het zorgprogramma niet in elk locoregionaal ziekenhuisnetwerk mag worden aangeboden.

3.4. Inmiddels stelt de Vlaamse regering het besluit van 19 januari 2024 ‘tot bepaling van de aanvullende programmatienormen voor het gespecialiseerde zorgprogramma “acute beroertezorg met invasieve procedures”’ vast. Tegen dit besluit wordt door het Jessa ziekenhuis een beroep tot schorsing en tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State, gekend onder het rolnummer A. 241.378/XII-9712 en een beroep tot nietigverklaring door het Universitair Ziekenhuis Brussel, gekend onder het rolnummer A. 241.608/XII-9579.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Excepties van gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partij en gebrek aan geldige beslissing tot in rechte treden

Uiteenzetting van de excepties

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord vooreerst een exceptie van gebrek aan belang op in hoofde van de verzoekende partij. Zij wijst erop dat in het koninklijk besluit van 16 december 2018 ‘houdende vaststelling van het maximum aantal gespecialiseerde zorgprogramma’s “acute beroertezorg met invasieve procedures” (hierna: koninklijk besluit van 16 december 2018) een maximum van vijftien S2-centra voor het ganse land werd bepaald en dat dit besluit niet werd aangevochten voor de verzoekende partij. Het feit dat het S2-centrum van de verzoekende partij in concurrentie zal komen met twee universitaire S2-centra bij de concrete uitwerking van de geografische spreiding van de S2-centra over het Belgische grondgebied, is volgens de verwerende partij het gevolg van het koninklijk besluit van 16 december 2018, alsook van de feitelijke situatie die zich voordoet, waarbij er drie S2-centra op relatief korte afstand van elkaar gelegen zijn. De nadelen die de verzoekende partij meent te ondervinden zijn volgens de verwerende partij niet het gevolg van het bestreden besluit. Evenmin toont de verzoekende partij volgens de verwerende partij aan dat zij na vernietiging van het bestreden besluit meer kans zou maken om een erkenning te krijgen voor haar S2-centrum. Integendeel, in dat geval zou er teruggevallen worden op de versie van artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 2018, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 20 oktober 2019, waarin was voorzien dat er op het Vlaamse grondgebied slechts zeven S2-centra konden erkend worden, terwijl dat er ingevolge het bestreden besluit acht kunnen zijn. Deze zeven S2-centra zouden dan nog steeds zo goed mogelijk geografisch gespreid moeten worden over het Vlaamse Gewest, waarbij nog steeds rekening zal gehouden moeten worden met de ligging van het S2-centrum van de verzoekende partij op relatief korte afstand van het UZ Gent en het UZ Brussel. Volgens de verwerende partij zou de verzoekende partij zich dan ook eerder

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.615 XII-9753-4/10

lijken te verzetten tegen een beperking van het aantal S2-centra tot vijftien, welke beperking evenwel reeds in het koninklijk besluit van 16 december 2018 werd bepaald, wat niet door de verzoekende partij werd aangevochten. Evenmin kan volgens haar de verzoekende partij aantonen dat zij voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, zodat zij niet aantoont dat zij zonder het afstandscriterium *überhaupt* een erkenning zou kunnen krijgen voor haar S2-centrum.

5. Daarnaast meent de verwerende partij dat niet blijkt dat tijdig en door het bevoegde orgaan van de verzoekende partij werd beslist om in rechte te treden zodat het verzoekschrift niet geldig is ingediend en niet ontvankelijk is.

Beoordeling

6. Door het auditoraat wordt tot de ongegrondheid van de excepties besloten op grond van de volgende overwegingen:

“4.8. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van de genoemde wetten voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook. Dit geldt evenzeer bij het aanvechten van reglementaire akten. De omstandigheid dat de verzoekende partij als gevolg van de vernietiging opnieuw een kans krijgt om haar situatie in gunstigere zin te zien beoordeeld, volstaat om het belang tot nietigverklaring te verantwoorden.

4.9. De verzoekende partij die reeds gedurende jaren een stroke-unit uitbaat voor acute beroertezorg met invasieve procedures wenst haar kansen te vrijwaren om in aanmerking te komen voor de erkenning als S2-centrum binnen de programmatie zoals vastgesteld bij het koninklijk besluit van 16 december 2018 houdende vaststelling van het maximum aantal gespecialiseerde zorgprogramma's 'acute beroertezorg met invasieve procedures'. Zij meent dat door het afstandscriterium dat in het bestreden besluit wordt vastgesteld, zij, anders dan voorafgaand aan het bestreden besluit het geval was, in concurrentie komt met het UZ Gent en het UZ Brussel die op minder dan 25 km in vogelvlucht van de verzoekende partij verwijderd liggen. Hierdoor vermindert haar kans om als S2-centrum erkend te worden. Met de verzoekende partij moet worden beaamd dat door het vaststellen van een afstandscriterium van minimaal 25 km in vogelvlucht tussen de vestigingsplaatsen waar een zorgprogramma 'acute beroertezorg met invasieve

procedures' wordt uitgebaat, een eventuele erkenning van het UZ Brussel of het UZ Gent automatisch en van rechtswege meebrengt dat de verzoekende partij onmogelijk nog kan worden erkend. Dit was voorafgaand aan het bestreden besluit niet het geval. Voor zover er ook zonder het bestreden besluit en het daarin opgenomen afstandscriterium steeds rekening zou moeten gehouden worden met een geografische spreiding van het zorgprogramma waarbij de ligging van de verzoekende partij ten aanzien van het UZ Gent en het UZ Brussel een feitelijk gegeven is, houdt dit echter niet in dat in dat geval de verzoekende partij evenzeer automatisch en van rechtswege uitgesloten moet worden van erkenning in het geval van een erkenning van het UZ Gent of het UZ Brussel, aangezien er dan geen concreet afstandscriterium van 25 km in vogelvlucht geldt.

4.10. In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, leidt een vernietiging van het bestreden besluit er niet toe dat de verzoekende partij juist minder kans zou maken op een erkenning omdat in dat geval teruggevallen wordt op de oude regeling vervat in het koninklijk besluit van 16 december 2018 zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 oktober 2019 waarbij er in het Vlaams Gewest slechts zeven S2-centra erkend kunnen worden. Niet alleen doet dit niets af aan het hiervoor geschetste belang bij het bestrijden van het afstandscriterium van 25 km in vogelvlucht dat met het bestreden besluit wordt ingevoerd. Bovendien is er geen enkele zekerheid dat het bestreden besluit ertoe leidt dat er acht S2-centra zullen erkend worden op het grondgebied van het Vlaams Gewest. Het bestreden besluit voorziet weliswaar dat elke erkennende overheid, en dus ook de Vlaamse Gemeenschap, acht S2-centra kan erkennen. Er is echter geen enkele zekerheid dat deze acht S2-centra allemaal op het grondgebied van het Vlaams Gewest zouden worden erkend. De verzoekende partij wijst er zeer terecht op dat doordat de Nederlandstalige centra in het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door één bevoegde overheid worden erkend, de kans groot is dat er in Vlaanderen uiteindelijk minder dan acht centra zullen worden erkend. Bovendien wijst de verzoekende partij er ook terecht op dat het aantal van acht nu slechts een hypothetisch aantal is. Dit zal ook afhangen van het erkenningsbeleid van de andere erkennende overheden en de timing van de aanvragen van de verschillende ziekenhuizen, aangezien de Vlaamse Gemeenschap mogelijks ook slechts minder S2-centra zal kunnen erkennen, wanneer de andere erkennende overheden, die ook elk maximaal acht S2-centra kunnen erkennen, reeds zoveel S2-centra hebben erkend dat er van de maximaal vijftien te erkennen centra geen acht meer overblijven voor de Vlaamse Gemeenschap. De verzoekende partij wijst er in dat verband uiterst terecht op dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het afstandscriterium van 25 km niet geldt. Daar geldt slechts een afstandscriterium van 8 km, zodat niet valt uit te sluiten dat er daar uiteindelijk meer dan drie S2-centra zouden worden erkend. Bovendien vermeldt de verzoekende partij daarbij nog niet dat in het Waals Gewest twee erkennende overheden S2-centra kunnen erkennen, namelijk de Franse Gemeenschap voor de universitaire ziekenhuizen en het Waals Gewest voor de klassieke algemene ziekenhuizen terwijl daartussen geenszins het afstandscriterium geldt, zodat de kans zeer zeker bestaat dat er ook daar meer dan vijf S2-centra zouden worden erkend.

Dat de nietigverklaring van het bestreden besluit er toe zou leiden dat de oude verdeling herleeft, kan aan de verzoekende partij bijgevolg niet haar belang ontzeggen. Dit geldt des te meer nu onder meer de verzoekende partij eveneens een annulatieberoep heeft ingesteld bij de Raad van State tegen deze oude regeling, namelijk tegen de wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 2018 'houdende vaststelling van het maximum aantal gespecialiseerde zorgprogramma's "acute beroertezorg met invasieve procedures' bij koninklijk besluit van 20 oktober 2019.

4.11. In de mate de verwerende partij opwerpt dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij aan de overige erkenningscriteria kan voldoen, verduidelijkt de

verwerende partij niet aan welk van de overige erkenningscriteria de verzoekende partij onmogelijk zou kunnen voldoen en dit valt ook niet onmiddellijk in te zien aangezien de verzoekende partij alvast voor de jaren 2019-2020-2021 in ieder geval wel het vereiste aantal trombectomieën heeft uitgevoerd.

Tot slot vormt de ontworpen regeling ook vanuit beleidsmatig oogpunt een onlosmakelijk geheel. Het is de samenwerking tussen het vastgelegde afstandscriterium en het criterium inzake minimumactiviteit die volgens de overtuiging van de regelgever zal leiden tot een correcte geografische spreiding en die er zelfs toe zal leiden, naar overtuiging van de regelgever, dat een onderverdeling van de maximaal vijftien zorgprogramma's met invasieve procedures over de gewesten overbodig geacht wordt en bijgevolg vervangen wordt door een regeling dat elke erkennende overheid maximaal acht zorgprogramma's kan erkennen. De Raad kan bij de beoordeling van het belang dan ook niet vooruit lopen op het mogelijk rechtsherstel dat de verwerende partij zou bieden na een gebeurlijke vernietiging van het bestreden besluit. Ook om die reden dient de exceptie te worden verworpen.

4.12. Voor zover de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid van het verzoekschrift opwerpt omdat geen geldige beslissing tot in rechte treden zou zijn bijgevoegd, moet worden opgemerkt dat sinds de hervorming van artikel 19, 6e lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij artikel 7, 5° van de wet van 20 januari 2014, inwerking getreden op 3 februari 2014, de beslissing tot in rechte treden niet meer bij het inleidend verzoekschrift dient te worden gevoegd indien de rechtspersoon door een advocaat wordt vertegenwoordigd. Behoudens bewijs van het tegendeel, wordt de advocaat immers verondersteld gemandateerd te zijn door de rechtspersoon die hij beweert te vertegenwoordigen. Dit vermoeden betreft zowel de eigenlijke vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat als de bestuursbevoegdheid van het orgaan dat tot de volmachtverlening aan de advocaat heeft besloten. Het vermoeden is wel weerlegbaar. Een partij in het geschil kan de regelmatigheid van de beslissing om te handelen betwisten, maar het komt dan aan die partij toe dit door alle mogelijke rechtsmiddelen te bewijzen. De verwerende partij brengt geen enkel begin van bewijs bij in die zin.

De excepties van onontvankelijkheid dienen te worden verworpen.

7. In haar laatste memorie beperkt de verwerende partij zich tot het handhaven van haar in de memorie van antwoord opgeworpen excepties, waarnaar zij “integraal” verwijst, zonder inhoudelijk nog een andere visie te geven op de beoordeling door het auditoraat.

8. De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, na eigen onderzoek, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, de excepties ongegrond.

B. Ambtshalve exceptie – voorwerp van het beroep

9. Het bestreden besluit werd door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 261.613 van heden. Ingevolge deze vernietiging door de Raad van State is het bestreden besluit met terugwerkende kracht en *erga omnes* uit de rechtsorde verdwenen. Deze vernietiging heeft tot gevolg dat het voorwerp van het beroep is teloorgegaan.

10. Ambtshalve wordt vastgesteld dat het beroep tot nietigverklaring zonder voorwerp is.

VI. Kosten en rechtsplegingsvergoeding

11. Het bestreden besluit werd door de Raad van State vernietigd bij arrest nr. 261.613 van heden. Zoals hiervoor werd vastgesteld, heeft deze vernietiging tot gevolg dat het voorwerp van het beroep is teloorgegaan. Het teloorgaan van het voorwerp van het beroep is derhalve uitsluitend aan de verwerende partij toe te schrijven. In deze omstandigheden kan de verzoekende partij worden beschouwd als een “in het gelijk gestelde partij” in de zin van artikel 30/1, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In de gegeven omstandigheden past het de kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding, ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 48 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

3. De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op een rolrecht van 450 euro, elk voor een derde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee december tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Inge Vos,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps