RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 99.487 van 4 oktober 2001
in de zaak A. 47.227/VII-23.182.

In zake : Martin DE WAELE,
die woonplaats kiest bij
advocaat Ph. LEROY,
kantoor houdende te GENT,
Coupure 5

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de Minister van Sociale Zaken,
die woonplaats kiest bij
advocaat W. DESCAMPS,
kantoor houdende te HASSELT,
Isabellastraat 52/4.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Martin DE WAELE op 3 juni 1992 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van :

> "- Het Ministerieel Besluit van de Minister van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu dd. 20.12.1991 waarbij beslist werd de overbrenging van de erkenning van het laboratorium voor klinische biologie toegekend onder het nummer 92601 op datum van 05.03.1990 te weigeren;
> - De beslissing van de Minister van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, ter kennis gebracht aan verzoeker per aangetekend schrijven dd. 08.04.1992, waarbij medegedeeld wordt dat de Minister, na kennis te hebben genomen van het advies van de beroepscommissie uitgebracht op 04.02.1992 geen redenen ziet om de beslissing dd. 20.12.1991 te wijzigen en derhalve de weigering voor erkenning aan verzoeker van een laboratorium te Laarne (vroeger Dr. GRAUX met erkenningsnummer 92601) handhaaft";

Gelet op het arrest nr. 40.030 van 15 juli 1992 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. STEVENS;

Gelet op de beschikking van 28 december 1992 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 27 maart 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 mei 2001;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat Ph. LEROY, die verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat W. DESCAMPS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur J. STEVENS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>De gegevens van de zaak</u>

Overwegende dat de voornaamste gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. Bij onderhandse overeenkomst van 19 juni 1991 heeft Dr. Christian GRAUX, rue Grandgagnage 28 te 5000 Namen, aan de verzoeker, apotheker-bioloog, zijn laboratorium voor klinische biologie, met erkenningsnummer van het Ministerie van Volksgezondheid, nr. 8 92601 90 570, overgedragen.

1.2. Op 27 juni 1991 vraagt de verzoeker de overplaatsing van het laboratorium naar een nieuwe vestigingsplaats te Laarne.

1.3. Bij brief van 15 oktober 1991 deelt het diensthoofd klinische biologie van het Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie aan de verzoeker mee dat de minister, zich baserend op het koninklijk besluit van 4 februari 1980 waarbij de installatie van een laboratorium gelijkgesteld wordt met zware medische apparatuur, weigert om de erkenning te verlenen aan laboratoria die worden verkocht en verhuisd over grote afstand en dat de verhuis van laboratoria enkel wordt toegestaan voor zover het laboratorium nog kan werken voor hetzelfde cliënteel als voorheen.

Gevraagd wordt of de verzoeker zijn aanvraag nog wenst te handhaven.

1.4. Bij brief van 23 oktober 1991 deelt de verzoeker mee dat hij zijn verzoek handhaaft.

1.5. Op 28 oktober 1991 deelt de Minister van Sociale Zaken aan de verzoeker mee dat hij de intentie heeft om deze erkenning te weigeren om volgende reden:

> "De overbrenging van het laboratorium van Namen naar Laarne impliceert de de facto oprichting van een nieuw laboratorium.
> Deze oprichting is in strijd met het K.B. van 4 februari 1980 en tot op heden verlengd bij KB van 20 maart 1991.
> Hierbij wordt de oprichting van een nieuw laboratorium gelijkgesteld aan zware medische apparatuur en onderworpen aan een voorafgaand advies van de regionale programmatiecommissie".

Aan de verzoeker wordt medegedeeld dat hij over een termijn van vijftien werkdagen beschikt om zijn opmerkingen mee te delen.

1.6. Bij aangetekende brief van 14 november 1991 laat de verzoeker weten dat er geen wettelijke of reglementaire basis is om de erkenning te weigeren nu hij voldaan heeft aan alle vereisten van artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 mei 1989, en dat de bewering onjuist is dat de overbrenging van een laboratorium de facto de oprichting van een nieuw laboratorium impliceert.

1.7. Het dossier wordt voorgelegd aan de commissie voor klinische biologie die in vergadering van 5 december 1991 het volgende advies uitbrengt :

"Labo 15 Dit dossier betreft een analoog geval als dat van LABPARTNERS. De verhuis van een laboratorium van Namen naar Gent wordt beschouwd als de de facto oprichting van een nieuw laboratorium.

Het nieuwe laboratorium heeft geen enkele bedoeling om te werken voor het vroegere artsenbestand.

De commissie is akkoord met de weigering van een erkenning".

1.8. Bij brief van 20 december 1991 wordt aan de verzoeker het ministerieel besluit van 20 december 1991 toegezonden waarbij de overbrenging van de erkenning geweigerd wordt. Onder meer wordt verwezen naar de inhoud van de brief van 28 oktober 1991 aan de verzoeker, naar de brief van 14 november 1991 van de verzoeker en naar "het unaniem advies van de Commissie voor Klinische Biologie op datum van 5 december 1991 tot weigering van de erkenning aangezien deze ook reeds werd geweigerd aan een laboratorium dat in identieke omstandigheden was verkocht geworden en verhuisd".

1.9. Met toepassing van artikel 11 van het koninklijk besluit van 29 mei 1989 tekent de verzoeker beroep aan tegen de beslissing van 20 december 1991. De verzoeker herhaalt hierin zijn standpunt en stelt dat de weigering van een vroegere overbrenging vanzelfsprekend niet als grondslag kan dienen voor een onjuiste toepassing van de wet.

1.10. In haar vergadering van 4 februari 1992 verleent de beroepscommissie volgend advies :

"Het advies van de Beroepscommissie bevestigt de beslissing tot weigering van deze erkenning door de Minister (resultaten van de stemming 8 voor, 1 tegen).

Motivatie van het advies : de transfer van een laboratorium van Namen naar Laarne bij Gent impliceert dat deze laboratorium verhuis een de facto oprichting inhoudt van een nieuw laboratorium daar dit laboratorium zal werken voor een totaal ander cliënteel".

1.11. Bij aangetekende brief van 8 april 1992 laat de minister aan de verzoeker weten dat hij, na kennis te hebben genomen van het advies van de beroepscommissie uitgebracht op 4 februari 1992, geen redenen ziet om de beslissing van 20 december 1991 te wijzigen, zodat de weigeringsbeslissing voor erkenning van een laboratorium te Laarne gehandhaafd blijft;

2. <u>De ontvankelijkheid van het beroep</u>

Overwegende dat tegen de eerste bestreden beslissing een georganiseerd administratief beroep is voorzien bij artikel 11 van het koninklijk besluit van 29 mei 1989; dat de verzoeker van deze beroepsmogelijkheid gebruik heeft gemaakt; dat de tweede bestreden beslissing, van 8 april 1992, in de plaats is gekomen van de eerste bestreden beslissing zodat het beroep tegen de eerste bestreden beslissing geen voorwerp meer heeft;

3. <u>De gegrondheid van het beroep</u>

3.1. <u>Het eerste middel</u>

3.1.1.1. Overwegende dat de verzoeker in een eerste middel de schending van de bepalingen van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen aanvoert :

> "Doordat de bestreden beslissing er zich toe beperkt te verwijzen naar de kennisneming van het advies van de Beroepscommissie om tot de bestreden beslissing te komen om de erkenningsweigering te handhaven
>
> terwijl de Wet van 29 juli 1991 uitdrukkelijk bepaalt dat de opgelegde motivering in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen,
>
> en terwijl de opgelegde motivering bovendien afdoende moet zijn.
>
> Dat de bestreden beslissing immers niet antwoordt op de door verzoeker in zijn brief dd. 14.11.91 aangevoerde motivering dat de verplaatsing van een laboratorium niet kon gelijkgesteld worden met de "de facto" oprichting van een nieuw laboratorium, en evenmin op het argument dat er geen wettelijke grondslag is voor de weigeringsbeslissing, nu een weigering van een vroegere overbrenging een onjuiste toepassing van de wet niet kan verantwoorden;
>
> dat de bestreden beslissing evenmin afdoende is gemotiveerd.";

3.1.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord stelt:

> "...dat de beslissingen voldoende gemotiveerd zijn om aan de vereisten van de wet te voldoen.
>
> Dat bovendien dient opgemerkt, dat de aangevoerde betwisting (tweede middel) betrekking heeft op het begrip "verhuis van een vestiging" en dat de interpretatie van dit begrip door de Minister reeds uitvoerig ter kennis gebracht is aan de eiser in vorige

correspondentie vanwege het Ministerie, meer bepaald in het schrijven van 15.10.1991 (...).

Dat in die omstandigheden een uitvoerige motivering van de handeling zelve niet meer vereist is, nu er bij de rechtsonderhorige geen twijfel over kon bestaan, dat de oorspronkelijke interpretatie gehandhaafd bleef.

Dat zeker in deze omstandigheden een summier motivering, zoals in casu, kan volstaan ...";

3.1.1.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord doet gelden nooit in kennis te zijn gesteld "van de inhoud, noch van het advies van de commissie voor klinische biologie, noch van dat van de beroepscommissie", en dat uit de voorafgaande briefwisseling niet kan worden afgeleid dat hij vooraf de inhoud van het advies van de beroepscommissie, waarop de bestreden beslissing is gegrond, kende;

3.1.1.4. Overwegende dat de verzoeker in zijn laatste memorie doet gelden dat de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat een motivering die verwijst naar adviezen of voorstellen slechts toegelaten is op voorwaarde dat de genomen beslissing in overeenstemming is met deze adviezen of voorstellen én op voorwaarde dat de inhoud ervan aan de betrokken bestuurde werd ter kennis gebracht, dat de minister in zijn brief van 28 oktober 1991 niet de motieven aangeeft waarom de verplaatsing van een bestaand laboratorium in rechte en/of in feite zou kunnen worden gelijkgesteld met de oprichting van een nieuw laboratorium, dat aan de verzoekende partij het advies van de commissie voor klinische biologie, noch het advies van de beroepscommissie werd ter kennis gebracht en dat de verzoeker dus niet op de hoogte kon zijn van de juridische en feitelijke motivering van de beslissing;

Overwegende dat de verzoeker verder doet gelden dat evenmin werd gemotiveerd waarom de overbrenging in strijd zou zijn met het koninklijk besluit van 4 februari 1980 houdende de gelijkstelling van de laboratoria voor klinische biologie met zware medische apparatuur;

3.1.1.5. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie herhaalt dat de brief van 15 oktober 1991, waarbij de verzoeker in kennis werd gesteld van het feit dat zij de aanvraag om het laboratorium over te brengen niet zou inwilligen, afdoende is gemotiveerd;

3.1.2. Overwegende dat de verzoeker ten onrechte aanvoert dat de bestreden beslissing een antwoord moest bevatten op zijn brief van 14 november 1991; dat immers die brief de in artikel 5, §1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 29 mei 1989 bedoelde en door de verzoeker benutte mogelijkheid betreft om, na kennisneming van de voorgenomen weigering van de erkenning, zijn opmerkingen aan de minister mee te delen, en niet het in artikel 11 van het koninklijk besluit bepaalde gemotiveerd beroep tegen de ministeriële beslissing waarover de beroepscommissie bij de minister advies uitbrengt;

Overwegende, wat het door de verzoeker bekritiseerde argument betreft dat de verwerende partij ontleent aan de weigering van een gelijksoortige overbrenging van een laboratorium, dat uit geen enkel gegeven van het dossier blijkt dat dit precedent het determinerend motief voor de weigeringsbeslissing uitmaakte; dat het feit dat het advies van de commissie voor klinische biologie, waarin het bewuste argument werd gehanteerd, aan de verzoeker niet werd meegedeeld, bijgevolg van geen belang is;

Overwegende dat het advies van de commissie van beroep in wezen niets meer bevat dan de motivering die de minister op 28 oktober 1991 meedeelde aan de verzoeker, namelijk dat de overbrenging van het laboratorium van Namen naar Laarne de oprichting van een nieuw laboratorium behelst; dat dit standpunt daarenboven ook aan de verzoeker werd meegedeeld in de eerste bestreden beslissing; dat de mededeling in het tweede bestreden besluit dat de minister geen redenen ziet om zijn beslissing van 20 december 1991 te wijzigen duidelijk ervan doet blijken dat de minister zijn eerdere motivering, die de verzoeker dus bekend was, handhaaft; dat de verzoeker aldus wel degelijk op de hoogte was van het determinerend motief van de tweede bestreden beslissing, te weten het standpunt dat de overbrenging van een laboratorium van Namen naar Laarne de oprichting van een nieuw laboratorium inhoudt ; dat de minister er niet toe gehouden was de motieven van dit motief te vermelden, daar dit standpunt niet kadert in een discretionaire beoordeling, doch de interpretatie van de toe te passen regelgeving betreft; dat de vraag of die interpretatie al dan niet correct is samenvalt met het tweede middel; dat het eerste middel niet gegrond is;

3.2. <u>Het tweede middel</u>

3.2.1.1. Overwegende dat de verzoeker in een tweede middel de schending aanvoert van de bepalingen van het koninklijk besluit van 29 mei 1989 betreffende de erkenning van de laboratoria van klinische biologie door de minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort en van de bepalingen van het koninklijk besluit van 4 februari 1980 houdende gelijkstelling van de laboratoria voor klinische biologie met zware medische apparatuur :

> "Doordat de bestreden beslissing de overbrenging van het laboratorium van Dr. C. GRAUX uit Namen naar Laarne beschouwt als de oprichting van een nieuw laboratorium voor klinische biologie wat bijgevolg in strijd zou zijn met de toepassing van het K.B. van 4 februari 1980;
>
> terwijl de bestreden beslissing aldus een voorwaarde toevoegt aan art. 2 van het K.B. van 29 mei 1989 nu de overbrenging van een laboratorium van Namen naar Laarne geenszins kan worden beschouwd als de oprichting van een nieuw laboratorium;
>
> dat '*overbrengen*' immers de verplaatsing betekent van een erkend laboratorium van de ene plaats naar de andere, terwijl de "*oprichting*" de stichting van een nieuw laboratorium impliceert, wat niet het voorwerp was van de aanvraag van verzoeker;
> dat de overbrenging van een erkend laboratorium niet beperkt wordt en de Minister aldus, in strijd met art. 4 al.2 van het K.B. van 29 mei 1989 de erkenning heeft geweigerd hoewel de voorwaarden van dit Besluit waren nageleefd en dit door de wederpartij overigens nooit werd betwist;
>
> dat door de toevoeging van een bijkomende voorwaarde aan de wettelijke vereisten de bestreden beslissing aangetast is door machtsoverschrijding";

3.2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord het volgende stelt :

> "Eiser houdt voor dat het behandelen en beschouwen van de aanvraag tot overbrenging van het laboratorium van NAMUR naar LAARNE als een aanvraag tot oprichting van een nieuw laboratorium 'een voorwaarde toevoegt' aan art. 2 van het K.B. van 4.2.1980.
>
> Nochtans weze opgemerkt dat art. 1, 4° van het K.B. van 29.5.1989 betreffende de erkenning van de laboratoria van klinische biologie door de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, bepaalt dat de erkenning 'wordt verleend per vestigingsplaats'.
>
> Deze bepaling stelt wel degelijk een verband in tussen de <u>erkenning en de plaats van de vestiging</u>, zodat, opdat een overplaatsing van het laboratorium mogelijk zou zijn, er een nieuwe <u>erkenning</u> vereist is.
>
> De 'ratio legis' van deze bepaling is duidelijk : een laboratorium bestaat uit materiële en immateriële elementen.

Het kliënteel is één van de immateriële elementen. De erkenning is een ander.

Anderzijds oefent door de procedure van erkenning, de overheid toezicht uit en bepaalt zij mede, niet alleen het aantal, maar ook de spreiding van de laboratoria..

Doordat de erkenning aan een vestiging gekoppeld is, wordt onmogelijk gemaakt, hetgeen eiser beoogt, namelijk dat de erkenning als een koopwaar zou worden verhandeld, om een (mogelijk minder renderend) laboratorium over te brengen naar een plaats waar een hoger rendement van de investering, zijnde de overname van de investering wordt verwacht.

De wettelijke bepaling belet dus dat op indirecte wijze toch op de nieuwe vestiging een laboratorium zou worden geopend.

Eiser voert aan, dat het toevoegen van een bijkomende voorwaarde aan de wettelijk vereiste voorwaarden zou voor gevolg hebben dat de beslissing zou aangetast zijn door machtsoverschrijding.

De gewraakte voorwaarde is krachtens de wet voorzien ...";

3.2.1.3. Overwegende dat de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord doet gelden dat het koninklijk besluit van 29 mei 1989 geen bepalingen inhoudt die de overbrenging van een laboratorium beperken en dat het evenmin criteria bevat op grond waarvan een overbrenging zou kunnen worden beschouwd als een "de facto oprichting"; dat hij vervolgt dat in ieder geval geen criteria zijn vastgelegd om te kunnen nagaan wat wordt bedoeld met "vestigingsplaats", zodat minstens de rechtszekerheid van de bestuurde onrecht wordt aangedaan wanneer in casu daarvan een toepassing wordt gemaakt; dat hij voorts stelt dat de toepassing van het zogenaamd verband tussen de erkenning en de plaats van vestiging gestoeld op artikel 1, 4° van het koninklijk besluit van 29 mei 1989 des te meer klemt daar het in strijd is met de jarenlange praktijk, die de verwerende partij er nooit toe bracht een aanvraag tot overbrenging te weigeren en een nieuwe erkenning te vereisen; dat hij besluit dat het bestaan van één enkel precedent van recente datum daaraan geen afbreuk doet;

Overwegende dat de verzoeker in zijn laatste memorie doet gelden dat artikel 1, § 4, van het koninklijk besluit van 29 mei 1989, dat bepaalt dat de erkenning wordt verleend per vestigingsplaats, moet gelezen worden in de algemene context van het koninklijk besluit van 29 mei 1989, dat onder meer de voorwaarden voor erkenning van de laboratoria voorschrijft; dat hij vervolgt dat de minister per vestigingsplaats van een laboratorium nagaat of het laboratorium voldoet aan de erkenningsvoorwaarden die vermeld zijn in artikel 2 en dat indien een bestaand laboratorium wordt verplaatst de minister bijgevolg zal nagaan of aan de voorwaarden van artikel 2 op de nieuwe vestigingsplaats is voldaan; dat hij voorts aanvoert dat wanneer deze voorwaarden zijn nageleefd, de minister

overeenkomstig artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 29 mei 1989 de erkenning moet verlenen en dat in de bestreden beslissing de minister de erkenning heeft geweigerd op basis van een geografisch criterium, terwijl het koninklijk besluit nergens voorziet dat op grond van een overbrenging de erkenning kan worden geweigerd;

Overwegende dat de verzoeker voorts doet gelden dat de verplaatsing van een bestaand laboratorium niet kan gelijkgesteld worden met de oprichting en dat bijgevolg de verwerende partij zich niet kan beroepen op het koninklijk besluit van 4 februari 1980 houdende de gelijkstelling van de laboratoria voor klinische biologie met zware medische apparatuur; dat hij in dit verband aanstipt dat een verplaatsing geen enkele invloed heeft op het bestaand aantal laboratoria en de bestaande zware medische apparatuur; dat hij er op wijst dat het beleid van de verwerende partij er gedurende jaren heeft uit bestaan dat de overbrenging van klinische laboratoria, zelfs over lange afstanden, werd toegestaan, en dit illustreert met voorbeelden;

3.2.1.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie doet gelden dat geen rekening kan gehouden worden met de voorbeelden die de verzoeker opsomt in zijn laatste memorie, omdat de verzoeker deze reeds in zijn verzoekschrift had kunnen aanhalen, en dat dit middel, dat voor het eerst wordt opgeworpen in de laatste memorie, onontvankelijk is;

3.2.2. Overwegende dat luidens artikel 1, § 4, van het voornoemde koninklijk besluit van 29 mei 1989 “de erkenning wordt verleend per vestigingsplaats” en dat luidens § 9 van hetzelfde artikel de minister op de bepaling van § 4 afwijkingen kan toestaan; dat die bepalingen een verband leggen tussen de erkenning enerzijds en de plaats van vestiging anderzijds; dat de stelling van de verzoeker dat de verplaatsing van een erkend laboratorium van Namen naar Laarne door middel van een cessieovereenkomst niet wordt beperkt door het koninklijk besluit van 29 mei 1989, bijgevolg niet opgaat;

Overwegende dat met de verwerende partij kan worden aangenomen dat door de overbrenging van een erkend laboratorium van Namen naar Laarne de facto een laboratorium in Namen verdwijnt en een nieuw laboratorium in Laarne tot stand komt, dus wordt “opgericht”; dat immers gelet op de afstand tussen beide locaties men bezwaarlijk kan voorhouden dat het overgebracht laboratorium is gelegen binnen dezelfde vestigings-

plaats als de plaats van herkomst; dat derhalve van een ongeoorloofde toevoeging van een bijkomende voorwaarde aan artikel 2 van het koninklijk besluit van 29 mei 1989 geen gewag kan worden gemaakt;

Overwegende dat de onder punt 3.2.1.3. vermelde nieuwe argumenten van de verzoeker laattijdig werden geformuleerd, nu ze in het verzoekschrift hadden kunnen zijn ontwikkeld;

Overwegende dat het tweede middel niet gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van de verzoeker.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier oktober tweeduizend en een, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**