

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.651 van 16 september 2013
in de zaken A. 201.773/X-14.806 (I)
A. 203.708/X-15.013 (II).**

In zake : I. + II.
de v.z.w. SINT-REMBERTZIEKENHUIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stefaan Callens
kantoor houdend te 1040 BRUSSEL
Tervurenlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. + II.
de VLAAMSE GEMEENSCHAP,
vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 GENT
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep, ingesteld op 19 september 2011, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van 21 juli 2011 van de Administrateur-Generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid tot intrekking van het besluit van de Administrateur-Generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid van 8 juli 2011 tot aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 voor het bouwen van een woonzorgcentrum” (zaak I. A. 201.773/X-14.806).

Het beroep, ingesteld op 17 februari 2012, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 20 december 2011 van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waarbij de “aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 voor het bouwen van een

woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden [...] voor wat betreft de inplantingsplaats, namelijk Torhoutsesteenweg 217 in [...] Zedelgem naar Pastoor Staelensstraat 3 in [...] Zedelgem, wordt geweigerd” en waarbij wordt vastgesteld dat die voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 van rechtswege is vervallen op 10 juni 2011 (zaak II. A. 203.708/X-15.013).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in de zaak sub I een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft in de zaak sub I een memorie van wederantwoord ingediend.

De verwerende partij heeft in de zaak sub II een administratief dossier ingediend en de verzoekende partij heeft in de zaak sub II een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 april 2013.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht in beide zaken.

Advocaat Stefaan Callens, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Tom De Sutter, die in beide zaken verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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. Op 1 mei 2010 vraagt de verzoekende partij een voorafgaande vergunning aan voor het bouwen van een woon- en zorgcentrum met 100 woongelegenheden in de zorgregio Zedelgem en gelegen aan de Torhoutsesteenweg 217.

4. Bij besluit van 10 juni 2010 wiligt de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid de aanvraag in en wordt de voorafgaande vergunning verleend.

Luidens artikel 2 van dat besluit is de vergunning geldig voor vijf jaar en kan ze eenmalig worden verlengd met drie jaar.

Artikel 3 van dat besluit vermeldt nog dat in drie gevallen de voorafgaande vergunning van rechtswege vervalt. Ten eerste is dit als bij de aanvraag voor een voorafgaande vergunning een principiële beslissing tot onteigening of een bewijs van aankoopoptie van de inplantingsplaats is gevoegd en binnen een jaar na de datum van dit besluit de initiatiefnemer het eigendomsbewijs voor dat onroerend goed niet aan het agentschap heeft bezorgd. Ten tweede als binnen drie jaar na de datum van dit besluit de initiatiefnemer aan het agentschap niet het bewijs heeft geleverd dat een stedenbouwkundige vergunning werd verkregen of aangevraagd om het initiatief op de inplantingsplaats te verwezenlijken. En ten derde als binnen de geldigheidsduur de initiatiefnemer het initiatief niet heeft gerealiseerd, waarbij het initiatief wordt

beschouwd als gerealiseerd als ten minste een winddichte infrastructuur werd gebouwd.

Tegen dit besluit van 10 juni 2010 dient het OCMW van Zedelgem op 18 oktober 2010 een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State (zaak gekend onder nr. 197.979/X-14627). Op 15 mei 2012 stelt de Raad van State bij arrest nr. 219.355 de afstand van het geding vast.

5. Op 1 januari 2011 dient de verzoekende partij een nieuwe aanvraag in tot het bekomen van een voorafgaande vergunning voor het bouwen van een woon- en zorgcentrum met 10 woongelegenheden in de zorgregio Zedelgem en gelegen aan de Torhoutsesteenweg 217.

De verwerende partij kwalificeert de aanvraag als een “aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010”. De capaciteit zou worden verhoogd van 100 naar 110 woongelegenheden.

Luidens de brief van 2 februari 2011 van de verwerende partij zijn er op 3 januari 2011 twee ontvankelijke aanvragen ingediend voor een totaal van twintig bijkomende woongelegenheden, terwijl het programmacijfer slechts de realisatie van tien bijkomende woongelegenheden toelaat. Daarom wordt het voornemen geuit tot toekenning van vijf bijkomende woongelegenheden, samen met een voornemen tot weigering van vijf bijkomende woongelegenheden.

Uiteindelijk wordt het besluit van 10 juni 2010 aangepast bij besluit van 12 mei 2011 van de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid en wordt de voorafgaande vergunning verleend voor het bouwen van een woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden. Die aangepaste vergunning is geldig tot 2015, kan met drie jaar worden verlengd en bevat eenzelfde artikel 3 als hiervoor al is vermeld onder randnummer 4.

6. Op 9 februari 2011 vraagt de verwerende partij aan de verzoekende partij om inzake het onroerend goed waarop de voorafgaande

vergunning van 10 juni 2010 betrekking heeft, ofwel een eigendomsbewijs voor te leggen, ofwel een bewijs van een zakelijk recht of genotsrecht dat tegenstelbaar is aan derden. Het bewijs moet worden geleverd voor 10 juni 2011, zoniet vervalt de voorafgaande vergunning van rechtswege.

7. Op 9 juni 2011 vraagt de verzoekende partij een “adreswijziging” van de op 10 juni 2010 verkregen en intussen gewijzigde voorafgaande vergunning naar het perceel dat is gelegen aan de Pastoor Staelensstraat 3 te Zedelgem. De eigendomstitel voor dat perceel wordt bij de aanvraag gevoegd.

De verzoekende partij geeft in de motivatie bij de aanvraag aan dat de nieuwe locatie zich situeert achterliggend aan het terrein waar het woonzorgcentrum initieel was gepland en dit ter hoogte van een kerkplein (St. Elooi) wat een betere en veiligere circulatie waarborgt, dat het voorplein een beter ruimtelijk perspectief biedt, dat zich naast het perceel de inkom situeert van een lagere school waardoor bij realisatie van het woonzorgcentrum een boeiende interactie kan ontstaan met de school, de senioren en het woonzorgcentrum, dat deze locatie veel beter de buurtwerking integreert van deze parochie, en dat het “gemeenschapsgronden” betreft.

In de eigendomstitel (een notariële akte van 6 juni 2011) erkent de verzoekende partij (de koper) dat zij vanwege de instrumenterende notaris een niet ondertekend faxbericht van 24 mei 2011 uitgaande van de gemeente Zedelgem heeft ontvangen waarin ondermeer wordt vermeld dat het onroerend goed (een kloostergebouw) dat op het perceel werd opgericht, is opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed waardoor bijkomende adviezen zullen moeten worden ingewonnen wanneer een stedenbouwkundige aanvraag wordt ingediend. Door het niet ondertekend zijn van het faxbericht kunnen de notarissen blijkbaar geen zekerheid bieden omtrent de inhoud van de voormelde stedenbouwkundige inlichtingen. Niettemin vraagt de koper, die verklaart zelf de nodige informele inlichtingen te hebben ingewonnen bij de gemeente Zedelgem,

de akte te verlijden zonder in het bezit te zijn van de ondertekende stedenbouwkundige inlichtingen.

8. Op 23 juni 2011 deelt de stedenbouwkundige ambtenaar van de gemeente Zedelgem aan de gedelegeerde bestuurder van de woonzorggroep GVO mee dat, aangezien het kloostergebouw is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, een sloping niet zomaar kan. Bovendien heeft het perceel een Vloer/Terrein-index van 1 en laat artikel 4.4.1, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geen afwijkingen toe op die index. De som van alle gerealiseerde vloeroppervlakken (met inbegrip van de eventuele verdiepingen) mag maximaal 800m² bedragen.

Die informatie bereikt uiteindelijk de verwerende partij die op 7 juli 2011 aan de gemeente Zedelgem vraagt om haar standpunt te bezorgen betreffende dit bouwdoossier.

9. Op 8 juli 2011 besluit de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid dat artikel 1 van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 wordt aangepast als volgt: “Aan de vzw ‘Sint-Rembertziekenhuis, Sint-Rembertlaan 21 in 8820 Torhout wordt de voorafgaande vergunning verleend voor het bouwen van een woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden, gelegen Pastoor Staelensstraat 3 in 8210 Zedelgem”. De vergunning is geldig tot 10 juni 2015, kan eenmalig verlengd worden met drie jaar en bevat eenzelfde artikel 3 als hiervoor al is vermeld onder randnummer 4.

Bij besluit van 21 juli 2011 trekt de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid het besluit van 8 juli 2011 in op grond van de overweging dat het “voorbarig werd opgemaakt en naar de initiatiefnemer verstuurd op 8 juli 2011, aangezien het onderzoek naar de gevraagde aanpassing door het agentschap nog niet werd afgerond”. Dit is het bestreden besluit in de zaak sub I, waarin ook nog wordt overwogen dat “artikel 5 §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot

vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen bepaalt dat het agentschap het dossier binnen 90 kalenderdagen na ontvangst van de ontvankelijke aanvraag onderzoekt en nagaat of de aanvraag past binnen het vastgestelde programma”.

10. Op 25 juli 2011 deelt de gemeente Zedelgem haar standpunt mee aan de verwerende partij. De stedenbouwkundig ambtenaar verstrekt dezelfde inlichtingen als hiervoor vermeld onder randnummer 8 en voegt er nog aan toe dat het wijzigen van bijzondere plannen van aanleg momenteel niet mogelijk is wegens ontstentenis van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

11. Bij brief van 17 augustus 2011 deelt de verwerende partij aan de verzoekende partij mee dat uit stedenbouwkundige informatie (opgenomen in die brief) blijkt dat de nieuwe inplantingsplaats, waarvoor de aanpassing van de voorafgaande vergunning is aangevraagd, onvoldoende groot is en dus niet geschikt om er een woonzorgcentrum met 105 wooneenheden te realiseren.

De brief vermeldt ook dat voor de initiële inplantingsplaats (Torhoutsesteenweg 217 te Zedelgem) geen eigendomsbewijs noch een bewijs van een zakelijk recht of genotsrecht dat tegenstelbaar is aan derden voor 10 juni 2011 werd ingestuurd.

Bij wijze van conclusie wordt formeel het voornemen meegedeeld tot weigering van de aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 met betrekking tot de inplantingsplaats. Aangezien er ook geen eigendomsbewijs of bewijs van zakelijk recht of genotsrecht werd ingestuurd voor de oorspronkelijke inplantingsplaats, “heeft de weigering tot aanpassing van de voorafgaande vergunning tot gevolg dat de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 van rechtswege vervalt op 10 juni 2011”.

12. Tegen dit voornemen dient de verzoekende partij een verzoek tot heroverweging in op 16 september 2011.

13. Op 24 oktober 2011 adviseert de beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden dat “het agentschap motieven heeft ingeroepen die het actuele kader overstijgen van de beoordeling van een aanvraag (tot wijziging) van een voorafgaande vergunning” zodat “zij het verzoek tot heroverweging [...] als gegrond [beschouwt]”.

14. Op 20 december 2011 weigert de bevoegde minister de aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 voor het bouwen van een woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden voor wat de inplantingsplaats betreft en waarbij wordt vastgesteld dat de voorafgaande vergunning vervallen is op 10 juni 2011. Dit is het bestreden besluit in de zaak sub II.

15. Op 6 januari 2012 verschijnt in het Belgisch Staatsblad een bericht dat de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 van rechtswege is vervallen op 10 juni 2011.

IV. Samenvoeging

16. De beroepen zijn dermate verknocht dat het in het raam van een goede rechtsbedeling past de zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak sub I

Uiteenzetting van de exceptie

17. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij het volgende aan inzake het belang van de verzoekende partij bij het beroep in de zaak sub I:

“De verzoekende partij heeft geen belang bij het voorliggende beroep tot nietigverklaring:

- eens definitief het verval van de voorafgaande vergunning verleend op 10 juni 2010 door de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid - Afdeling Residentiële en

Gespecialiseerde Zorg, aangepast op 12 mei 2011, komt vast te staan; of

- eens de eventuele beslissing tot definitieve weigering van de op 9 juni 2011 aangevraagde aanpassing definitieve rechtskracht verkrijgt.

Deze vooralsnog niet actuele excepties hoeven evenwel een verkorte rechtspleging wegens de kennelijke ongegrondheid van de middelen niet in de weg te staan.”

Beoordeling

18. Op 20 december 2011 is de definitieve weigeringsbeslissing van de aanvraag tot aanpassing van de inplantingsplaats genomen. Tegen dit weigeringsbesluit is door de verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring ingediend (zaak sub II).

De door de verwerende partij aangevoerde excepties zouden hoe dan ook enkel kunnen opgaan indien het laatstgenoemde beroep zou worden verworpen, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

De excepties kunnen bijgevolg niet worden aangenomen.

VI. Onderzoek van het eerste middel in de zaak sub I

Standpunt van de partijen

19. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Zij stelt dat het niet conform de voormelde beginselen is om bij het bestreden besluit het rechtmatig besluit van 8 juli 2011, dat aan haar rechten verleende, in te trekken.

In het licht van de eisen van rechtszekerheid mag een vergunninghouder er in het algemeen op vertrouwen dat een verleende vergunning overeenkomstig de desbetreffende voorschriften is verstrekt en dat hij

gerechtigd is van die vergunning gebruik te maken. Aan de verzoekende partij is een aanpassing verleend van de voorafgaande vergunning. Er is via het besluit van 8 juli 2011 aan de verzoekende partij een voorafgaande vergunning verleend voor het bouwen van een woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden aan de Pastoor Staelensstraat 3 in Zedelgem. Dit besluit kwam rechtmatig tot stand. Er is dan ook geen mogelijkheid voor de verwerende partij om het besluit van 8 juli 2011 zomaar in te trekken nu het besluit van 8 juli 2011 op rechtmatige wijze rechten deed ontstaan bij de verzoekende partij. Daar komt nog bij dat in het bestreden besluit op geen enkele wijze wordt gesteld dat de intrekking is ingegeven door redenen van onregelmatigheid van het ingetrokken besluit. Er wordt enkel verwezen naar het gegeven dat het administratief onderzoek niet zou zijn afgelopen, maar dit motief - voor zover het de regelmatigheid van het besluit van 8 juli 2011 al in het gedrang zou brengen - wordt door geen enkel concreet gegeven gestaafd en vindt geen steun in het administratief dossier.

20. In haar memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat er geen sprake is van een regelmatige rechtshandeling. Immers - zoals overwogen in het bestreden besluit - was het besluit voorbarig opgemaakt, aangezien het onderzoek naar de gevraagde aanpassing door het agentschap nog niet was afgerond. Zoals ook in het bestreden besluit is overwogen, beschikt het agentschap op grond van artikel 5, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009) over een termijn van 90 kalenderdagen (na ontvangst van de ontvankelijke aanvraag) om het dossier te onderzoeken en om na te gaan of de aanvraag past binnen het vastgestelde programma.

De verwerende partij stelt dat er sprake is van een intern misverstand of materiële vergissing tijdens de verlofperiode van de behandelende ambtenaar, die onmiddellijk is rechtgezet nadat die ambtenaar uit verlof is teruggekomen. De vergissing blijkt uit de brief van 7 juli 2011 aan de gemeente

Zedelgem waarin de verwerende partij - gelet op haar zorgvuldigheidsplicht - om bijkomende stedenbouwkundige informatie vraagt.

De verwerende partij wijst erop dat een onregelmatige rechtshandeling die rechten verleent binnen een termijn van zestig dagen kan worden ingetrokken op basis van rechtmatigheidsgronden. In het geval niet tot intrekking zou zijn overgegaan, zou een belanghebbende partij de nietigverklaring van het besluit van 8 juli 2011 bij de Raad van State kunnen hebben bekomen. Op het ogenblik van de intrekking - 21 juli 2011 - bestonden in elk geval nog geen definitieve rechten in hoofde van de verzoekende partij.

21. In haar memorie van wederantwoord wijst de verzoekende partij erop dat er geen plicht was voor de verwerende partij om bij de aanvraag tot aanpassing van de voorafgaande vergunning op dat moment al stedenbouwkundige informatie op te vragen bij de gemeente Zedelgem.

Immers, in de op het dossier toepasselijke regelgeving wordt nergens voorgeschreven dat informatie omtrent de stedenbouwkundige aspecten direct moet worden ingewonnen bij de bevoegde gemeente. In artikel 5 van het ministerieel besluit van 3 november 2011 houdende precisering voor de ouderenvoorzieningen en de centra voor herstelverblijf van de regels met betrekking tot de ontvankelijkheid van een aanvraag voor een voorafgaande vergunning en voor een aanpassing van de voorafgaande vergunning (hierna: het ministerieel besluit van 3 november 2011), is weliswaar bepaald dat bij de aanvraag tot aanpassing van de voorafgaande vergunning met betrekking tot de inplantingsplaats het bewijs moet worden geleverd dat de bestemming die aan deze inplantingsplaats zal worden gegeven, past binnen de ruimtelijke planning. Bovendien moet ook het bewijs worden geleverd dat de nieuwe inplantingsplaats voldoende groot is om er het verleende initiatief op te realiseren aan de hand van minstens een opsomming van de totale oppervlakte van de opgegeven inplantingsplaats, het aantal bouwlagen dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt op die inplantingsplaats maximaal mag worden gerealiseerd en de te bouwen oppervlakte per woonzorgvoorziening. Echter, dit ministerieel besluit van

3 november 2011 treedt pas in werking op 15 november 2011 en artikel 7 ervan bepaalt ook dat de aanvragen tot het verkrijgen van een voorafgaande vergunning of tot aanpassing van een verleende voorafgaande vergunning die vóór de datum van inwerkingtreding van dit besluit werden ingestuurd, verder worden behandeld volgens de regels die vóór die datum van kracht waren.

De aanvraag tot aanpassing van de verleende voorafgaande vergunning van de verzoekende partij moet dan ook worden behandeld volgens de regels van vóór het voormelde ministerieel besluit van 3 november 2011. Het onderzoek bij derden omtrent de stedenbouwkundige gegevens van de nieuwe inplantingsplaats was niet nodig op het moment van de indiening van de aanvraag tot aanpassing van de inplantingsplaats. Er was dan ook geen enkele plicht voor de verwerende partij om alvorens een beslissing te nemen omtrent de aangevraagde aanpassing van de aanvraag, eerst nog contact op te nemen met de gemeente omtrent het bouwvolume, de bouwgeschiktheid, de stedenbouwkundige aspecten, enzovoort. Het besluit van 8 juli 2011 was dan ook niet onregelmatig bij gebreke aan een dergelijk onderzoek bij de gemeente. Het besluit had niet moeten worden ingetrokken.

22.1. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog dat uit het administratief dossier ondubbelzinnig blijkt dat het voorbarig karakter een verwijzing betreft naar de stedenbouwkundige informatie die is ingewonnen. Dit is bovendien een argument dat de beslissing van 8 juli 2011 wel degelijk onwettig of onregelmatig maakt, omdat die beslissing in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is genomen.

22.2. Naar de mening van de verwerende partij komt het haar toe om bij het onderzoek van een (aanpassing van een) voorafgaande vergunning na te gaan of de aanvraag realistisch is dan wel de realisatie ervan louter hypothetisch of zelfs onmogelijk is. Dit geldt des te meer wanneer het verzoek tot aanpassing van een voorafgaande vergunning volgt op een in gebreke blijven van de aanvrager welke het verval van de voorafgaande vergunning meebrengt.

Het bestuur kan er niet ernstig toe worden verplicht om een capaciteit binnen het programma te blokkeren voor een aanvraag op een inplantingsplaats waarop deze capaciteit onmogelijk kan worden gerealiseerd. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat een voorafgaande vergunning voor een project dat niet realiseerbaar is, in te passen valt in een globale zorgstrategische visie die onder meer betrekking heeft op de (reële) woonzorgbehoefte en de wijze waarop deze zal worden aangeboden. Om deze redenen hebben de diensten van de verwerende partij ook bijkomende informatie ingewonnen. De diensten van de verwerende partij hebben niet tot taak om de opdracht over te nemen van de stedenbouwkundige diensten en een bouwdoossier te beoordelen onder meer op het vlak van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, maar het kan haar niet worden verboden om na te gaan of de inplantingsplaats op het eerste gezicht toelaat de aangevraagde capaciteit te realiseren.

Artikel 7, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 sluit het voorgaande niet uit en houdt geenszins in dat het principieel karakter van de aanvraag niet mag worden onderzocht. Het heeft slechts betrekking op de concrete beoordeling van een stedenbouwkundig dossier. Evenmin sluit enige andere bepaling uit dat de verwerende partij overgaat tot het kwestieus onderzoek. Het bestuur beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid en is niet verplicht om zijn instemming te verlenen als de initiatiefnemer bij het agentschap een gemotiveerd verzoekschrift heeft ingediend tot aanpassing van een van de essentiële elementen van de voorafgaande vergunning. De verzoekende partij betwist overigens niet dat de gevraagde nieuwe inplantingsplaats niet in aanmerking komt voor de realisatie van een woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden.

Het is onverantwoord - en onverenigbaar met de globale zorgstrategische visie - om, gezien de hoge zorgbehoefte (in de regio), de 105 voorafgaand vergunde woongelegenheden in het programma te blokkeren, terwijl onmiddellijk en op het eerste gezicht duidelijk blijkt dat geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verkregen voor het gevraagde project. Het programma moet alsdan worden vrijgehouden voor projecten die wel realiseerbaar zijn en er

niet louter op gericht zijn om voorafgaand vergunde woongelegenheden te verzamelen en te blokkeren voor andere initiatiefnemers.

Beoordeling

23. Artikel 59, eerste en tweede lid van het woonzorgdecreet van 13 maart 2009 (hierna: het woonzorgdecreet) bepaalt het volgende:

“Het bouwen of verbouwen van een ouderenvoorziening die aan erkenning onderworpen is of die de initiatiefnemer wil laten erkennen, het als dusdanig inrichten of in gebruik nemen van een bestaand gebouw, het verplaatsen van de activiteiten en het verhogen van de capaciteit van zulke voorziening zijn onderworpen aan de voorafgaande vergunning van de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering legt de procedure daarvoor vast, die de mogelijkheid bevat om een bezwaar in te dienen.

De voorafgaande vergunning kan alleen worden verleend als het initiatief past in de programmatie, vermeld in artikel 58, en past in het kader van de globale zorgstrategische visie, waarvan de elementen door de Vlaamse Regering worden bepaald. Die elementen hebben onder meer betrekking op de woonzorgbehoeften, de wijze waarop woonzorg zal worden aangeboden, de plaats van het initiatief binnen het geheel van bestaande woonzorgvoorzieningen en andere welzijnsvoorzieningen en zorgverleners en de samenwerking met die voorzieningen en zorgverleners. [...]”.

Op het ogenblik dat over de aanvraag tot aanpassing van de op 10 juni 2010 verleende voorafgaande vergunning een beslissing moest worden genomen, luidde het artikel 5, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 als volgt:

“Het agentschap onderzoekt het dossier binnen negentig kalenderdagen na de ontvangst van de ontvankelijke aanvraag en gaat na of de aanvraag past binnen het programma dat per type van woonzorgvoorziening werd vastgesteld met toepassing van artikel 58 van het woonzorgdecreet van 13 maart 2009. Het agentschap kan aan de initiatiefnemer aanvullende inlichtingen vragen.

Als er verschillende ontvankelijke aanvragen ingediend worden die betrekking hebben op hetzelfde programma in dezelfde geografische omschrijving, worden de aanvragen behandeld in chronologische volgorde, gebaseerd op de datum van ontvangst van een ontvankelijk dossier. [...]”.

24. De overheid kan wettig een rechtsverlenende administratieve rechtshandeling intrekken als dit gebeurt op rechtmatigheidsgronden en binnen de termijn van zestig dagen bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Als een rechtsverlenende administratieve handeling wettig of regelmatig is, kan zij niet worden ingetrokken. Er anders over beslissen zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

25.1. Het enige in het bestreden besluit opgenomen motief is dat het ingetrokken besluit “voorbarig werd opgemaakt [...] aangezien het onderzoek [...] nog niet werd afgerond”.

25.2. De verwerende partij stelt dat het haar niet kan worden verboden om te onderzoeken of op het eerste gezicht een stedenbouwkundige vergunning voor het betrokken woonzorgcentrum kan worden verkregen.

26. Het blijkt niet en de verwerende partij beweert ook niet dat het op grond van enige decretale of reglementaire bepaling aan het agentschap Zorg en Gezondheid toekomt het in randnummer 25.2 bedoelde onderzoek te doen.

27. Anders dan de verwerende partij blijkbaar aanneemt verplicht het zorgvuldigheidsbeginsel er het agentschap Zorg en Gezondheid niet toe om een aanvraag voor een woonzorgvoorziening te toetsen aan de op de inplantingsplaats van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften. Of de aanvraag al dan niet stedenbouwkundig realiseerbaar is, zal dienen beoordeeld te worden op het ogenblik dat effectief een stedenbouwkundige aanvraag wordt ingediend en door de daartoe bevoegde diensten en ambtenaren.

28. Daargelaten de juistheid van de in randnummer 25.2 bedoelde stelling valt niet in te zien hoe het feit dat het de verwerende partij niet verboden is het voornoemde te onderzoeken de onwettigheid of onregelmatigheid zou meebrengen van een beslissing waarin dit onderzoek niet werd gedaan. Het is immers niet omdat het doen van iets toegelaten is dat het niet doen ervan van de weeromstuit onwettig of onregelmatig is.

Verder betreft de kritiek van de verwerende partij dat het ingetrokken besluit tot een “onverantwoord” resultaat zou leiden de opportuniteit van dit besluit en niet de wettigheid of de regelmatigheid ervan.

29. Voor zover de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat er op het ogenblik van de intrekking nog geen sprake was van “definitieve” rechten in hoofde van de verzoekende partij, doet dit niets af aan de voorgaande vaststellingen, aangezien het volstaat dat de ingetrokken rechtshandeling rechtsverlenend is.

30. Het blijkt niet dat het er enige onwettigheid of onregelmatigheid kleeft aan het ingetrokken besluit.

31. Het middel is gegrond.

VII. Onderzoek in de zaak sub II

32. Hiervoor is gebleken dat het in de zaak sub I bestreden besluit moet worden vernietigd. Deze nietigverklaring brengt mee dat het besluit van 8 juli 2011 definitief is en dat de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 aangepast is in de door de verzoekende partij gewenste zin. Bijgevolg is er geen rechtsgrond meer voor het in de zaak sub II bestreden besluit, zodat dit besluit mee moet worden nietig verklaard.

BESLISSING

1. De zaken 201.773/X-14.806 en 203.708/X-15.013 worden gevoegd.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

3. De Raad van State vernietigt :

a. het besluit van 21 juli 2011 van de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid tot intrekking van het besluit

van de administrateur-generaal van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid van 8 juli 2011 tot aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 voor het bouwen van een woonzorgcentrum te Zedelgem, en

- b. het besluit van 20 december 2011 van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waarbij de “aanpassing van de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 voor het bouwen van een woonzorgcentrum met 105 woongelegenheden [...] voor wat betreft de inplantingsplaats, namelijk Torhoutsesteenweg 217 in [...] Zedelgem naar Pastoor Staelensstraat 3 in [...] Zedelgem, wordt geweigerd” en waarbij wordt vastgesteld dat de voorafgaande vergunning van 10 juni 2010 van rechtswege is vervallen op 10 juni 2011.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien september 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust