

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 87.619 van 25 mei 2000
in de zaak A. 58.822/VII-12.660.**

In zake : Richard SENDEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat F. DE BISSCHOP,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20.

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

Gezien het verzoekschrift dat Richard SENDEN
op 7 juli 1994 heeft ingediend om de vernietiging te
vorderen van het besluit van 11 mei 1994 van de minister
vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse
minister van leefmilieu en huisvesting waarbij zijn
beroep tegen het besluit van 10 november 1993 van de
bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg,
houdende weigering van de vergunning een vergund
pluimveebedrijf gelegen te Maaseik, Spreeuwerstraat 40,
te veranderen, ongegrond wordt verklaard en het beroepen
besluit wordt bevestigd;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur
P. PROV00ST;

Gelet op de beschikking van 29 juni 1999 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 laatste memorie van de verzoeker;

Gelet op de beschikking van 24 januari 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 februari 2000;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. VAN WESEMAEL die, loco advocaat M. DENYS verschijnt voor de verzoeker, en van advocaat D. DE KEYSER die, loco advocaat F. DE BISSCHOP verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROV00ST;

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

1. Feiten

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

1.1. De verzoeker exploiteert een pluimveebedrijf op het bovenvermelde perceel.

1.2. Op 16 juni 1993 dient hij een milieuvergunningsaanvraag in voor de uitbreiding van zijn inrichting tot 40.000 kippen, de opslag van 1.679 m³ dierlijke

mest, en de opslag van 1.200 liter stookolie in een bovengrondse tank.

1.3. De bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg weigert op 10 november 1993 de gevraagde vergunning.

1.4. Met een op (donderdag) 9 december 1993 aangetekend verzonden brief tekent de verzoeker beroep aan tegen deze weigering.

De brief is gericht aan het kabinet van de minister-president van de Vlaamse regering.

Met een brief van (maandag) 13 december 1993 wordt het beroep doorgestuurd naar de bevoegde minister, die het beroepschrift op 14 december 1993 ontvangt.

Op 13 januari 1994 wordt aan de verzoeker gemeld dat zijn beroep ontvankelijk is bevonden, en dat de termijn van afhandeling aanvangt "op de datum van ontvangst van uw beroep, zijnde 14/12/93".

1.5. Op 11 mei 1994 wordt het bestreden weigeringsbesluit genomen;

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de partijen de volgende argumenten ontwikkelen :

2.1.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel is

"genomen uit de schending van de artikelen 23 §2, 24 §2 en 25 §1 van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 en de artikelen 52, 5^a (...) van het Vlarem-besluit van 6 februari 1991.

Doordat het beroep bij de Vlaamse Regering aange-tekend werd verstuurd op donderdag 9 december 1993, en dus ontvangen werd op vrijdag 10 december 1993, en de bestreden beslissing pas dateert van 11 mei 1994.

En doordat het bestuur er in de bestreden beslissing verkeerdelijk van uitgaat dat de behandelings-termijn voor het beroep pas zou aanvangen op 14 december 1993.

Terwijl het bestuur volgens vermelde bepalingen over een dwingende termijn van vijf maand, te rekenen vanaf de datum van ontvangst van het beroep, beschikt om over het beroep te oordelen, bij gebreke waarvan beroeper een stilzwijgende vergunning heeft bekomen.

En terwijl deze dwingende wettelijke termijn in elk geval overschreden is, daar de beslissing niet genomen is binnen deze termijn (...).

(...)

En terwijl het omwille van de rechtszekerheid behoort deze manifest laattijdige beslissing uit het rechtsverkeer te verwijderen".

2.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord voornamelijk :

"In art. 51 § 2 VLAREM I wordt uitdrukkelijk gesteld dat het beroep bij de Vlaamse Executieve dient te worden ingediend bij ter post aangetekend schrijven, gericht aan de Gemeenschapsminister, op het adres van het bestuur Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, of van het kabinet van de Gemeenschapsminister, binnen een termijn van dertig kalenderdagen.

Deze reglementaire bepaling werd verwoord in de beslissing van de Bestendige Deputatie van 10 november 1993 onder artikel 4 §1 met integrale vermelding van de juiste adressen.

Op 9 december 1993 verstuurde de raadsman van verzoekende partij een beroepschrift bij middel van een aangetekend schrijven aan DE VLAAMSE REGERING p/a de Voorzitter, op het adres Jozef II straat 30 te 1040 Brussel.

Vanuit het kabinet van de Minister-President van de Vlaamse Regering werd op 13 december voor verder gevolg het beroepschrift aan de bevoegde Minister

Vice-President en Vlaamse Minister van Leefmilieu en Huisvesting gestuurd. (...)

Aldaar werd op 14 december 1994 het verzoekschrift ontvangen. (...)

Het is vanaf deze laatste datum dat -geheel in overeenstemming met de reglementaire bepalingen- de behandelingstermijn van vijf maanden is beginnen te lopen.

Anders hierover oordelen zou de deur openzetten voor onregelmatigheden.

Verzoekende partij kan zich bovendien niet verschuilen achter onwetendheid en gebrek aan inzicht in de wirwar van bevoegdheden, aangezien zij voor het indienen van haar beroepschrift een beroep heeft gedaan op haar raadsman.

De bestreden beslissing van 11 mei is dan ook binnen de vijf maanden genomen te rekenen vanaf de datum van ontvangst op het kabinet van de bevoegde Gemeenschapsminister, tzt 14 december 1993".

2.1.3. De verzoeker beantwoordt dit verweer in zijn memorie van wederantwoord als volgt :

"Voorheen, d.w.z. vóór de wijziging van dit artikel van het Vlarem I-besluit bij besluit van 28 oktober 1992, luidde het nog dat het beroep ingediend moest worden bij 'de Vlaamse Executieve, vertegenwoordigd door de Gemeenschapsminister'.

Vooreerst rijst de vraag of de Vlaamse regering uit het milieuvergunningsdecreet wel de bevoegdheid kon putten om de modaliteiten van het indienen van het beroep te wijzigen.

Artikel 24 §2 van het decreet bepaalt immers dat de Vlaamse Executieve 'de wijze waarop het beroep moet worden bekendgemaakt en behandeld' zal regelen, en niet de wijze waarop het beroep moet worden ingediend.

Minstens moet men aannemen dat de duidelijke bepaling van artikel 23 §2 van het decreet, luidens hetwelk het beroep moet worden ingediend bij de Vlaamse Executieve, toch niet kan worden buiten spel gezet of worden afgeschaft door de Vlarem I-reglementering, die stelt dat het beroep aan de AMINAL-administratie of op het kabinet van de minister zou moeten worden 'gericht'.

(...)

Beroeper vraagt zich overigens af hoe het komt dat, indien de stelling van tegenpartij gevolgd zou worden, het administratief beroep niet als onontvankelijk is bestempeld geworden.

Indien het beroep aan een verkeerde overheid is toegezonden, is er immers geen regelmatig en ontvankelijk beroep.

Men kan zich ook de vraag stellen of wel van de burger geëist kan worden dat hij inspanningen doet om

het adres van elk lid van de Vlaamse Regering op te sporen, of de zetel van de bevoegde administratie op te zoeken.

De minister van leefmilieu bijvoorbeeld verhuisde onlangs weer, van de Jozef II-sstraat 40 naar het Martelaarsplein 7 te Brussel.

Het is de taak van het Secretariaat van de Voorzitter van de Vlaamse Regering om zonodig de binnenkomende post toe te bedelen aan de respectievelijk bevoegde leden van de Regering.

Het Secretariaat doet dit ook nu nog systematisch, niet alleen voor administratieve beroepen, maar ook voor aan het Gewest medegedeelde copïes van beroepen ingeleid bij de Raad van State.

Nooit worden door de diensten van het Gewest daaromtrent opmerkingen gemaakt, en nooit werd een administratief beroep onontvankelijk verklaard omdat het 'verkeerdelijk' zou zijn toegestuurd aan het adres van de Voorzitter van de Vlaamse Regering.

Luidens de artikelen 1 en 3 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het bovendien enkel het Vlaamse Gewest dat de rechtspersoonlijkheid heeft, en oefenen de Vlaamse Raad en de Vlaamse Regering op exclusieve wijze de bevoegdheden van het Gewest uit.

Artikel 82 van dezelfde wet bepaalt verder nog het volgende :

'De Executieve vertegenwoordigt de Gemeenschap of het Gewest in en buiten rechte'.

Het is dus volkomen terecht dat beroeper zijn beroep heeft aangetekend bij de zetel van de Voorzitter van de Vlaamse Regering.

Beroeper verwijst ten overvloede naar het arrest van de Raad van State in de zaak-MOLLEN, waar de Raad duidelijk stelde dat de aanvrager, eens het beroep aangetekend werd ingediend bij de Executieve, geen rekening moet houden met de weg die het beroep binnen de administratie nog volgt (...)"

2.1.4. In zijn laatste memorie verwijst de verzoeker nog naar het arrest van de Raad van State, nr. 45.331, van 16 december 1993, waarin onder meer werd gewezen dat de bepaling van artikel 24, § 2, van het milieuvergunningsdecreet niet zover reikt dat de regering daarin een rechtsgrond kan vinden om vervaltermijnen vast te leggen.

2.1.5. Hoewel het auditoraatsverslag besloot tot de gegrondheid van het desbetreffende middelonderdeel,

heeft de verwerende partij geen laatste memorie meer ingediend;

2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel gegrond is om de volgende redenen :

2.2.1. Artikel 23, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunnings-decreet) bepaalt :

"Tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de bestendige deputatie van de provincieraad, kan beroep worden ingediend bij de Vlaamse Regering, die uitspraak doet binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift".

Luidens artikel 24, § 2, van hetzelfde decreet regelt de Vlaamse regering "de wijze waarop het beroep moet worden bekendgemaakt en behandeld".

Artikel 51, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I) bepaalt :

"Het in § 1 bedoelde beroep bij de Vlaamse (Regering) wordt ingediend bij ter post aangetekend schrijven, gericht aan de (Vlaamse minister), op het adres van het Bestuur Milieuvergunningen van de Administratie Milieu, Natuur en Landinrichting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, of van het kabinet van de (Vlaamse minister) binnen een termijn van dertig kalenderdagen) :

- 1° voor de in artikel 49, § 1, 1° en 3° vermelde personen en instanties, alsmede voor het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin de inrichting is gelegen, na de datum van verzending of afgifte van het voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing overeenkomstig het bepaalde in artikel 35, 5°;
- 2° voor de in artikel 49, § 1, 2° vermelde gouverneur van de provincie, na de dag dat de bestreden beslissing werd getroffen;

- 3° voor de in artikel 49, § 1, 4° vermelde personen, na de dag dat tot de in artikel 31 bedoelde aanplakking van de bekendmaking is overgegaan;
- 4° indien het beroep betrekking heeft op een stilzwijgende weigering, voor de in artikel 49, § 1, 1° vermelde personen, na de dag van de stilzwijgende weigering.
- Bij het beroepschrift dient gevoegd :
- 1° behoudens wanneer het beroep door de bevoegde gouverneur van de provincie wordt ingediend, een voor eensluidend verklaard afschrift van :
- voor de in artikel 49, § 1, 1° en 3° vermelde personen en instanties, alsmede het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin de inrichting is gelegen, het attest bedoeld in artikel 31, § 4 behoudens wanneer het beroep betrekking heeft op een stilzwijgende weigering;
 - voor de in artikel 49, § 1, 4° vermelde personen, het attest bedoeld in artikel 31, § 3;
- wanneer het beroep betrekking heeft op een stilzwijgende weigering dient een voor eensluidend verklaard afschrift bijgevoegd van het bewijs van de per post aangetekende verzending of van de afgifte van de vergunningsaanvraag;
- 2° in voorkomend geval, een bewijs van betaling van de dossiertaks".

Wanneer binnen de vastgestelde termijn geen uitspraak is gedaan wordt naar luid van artikel 25, § 1, van het milieuvergunningsdecreet de vergunning geacht te zijn bekomen.

2.2.2. Er wordt niet betwist dat het beroep op 9 december 1993 aangetekend werd verstuurd naar de minister-president van de Vlaamse regering en dat het op 10 december 1993 door deze werd ontvangen.

De rechtsvraag die zich in deze zaak stelt is of de behandelingstermijn van het beroep ingaat met de ontvangst van het beroep door de minister-president, of met de dag waarop het door de bevoegde minister van leefmilieu, na overzending door de minister-president, werd ontvangen, namelijk 14 december 1993.

In de eerste hypothese is het bestreden besluit één dag te laat genomen, in de tweede hypothese werd het tijdig genomen.

2.2.3. Het milieuvergunningsdecreet bepaalt dat het beroep wordt ingediend bij de Vlaamse regering.

Artikel 24, § 2, van hetzelfde decreet stelt dat de regering de wijze regelt waarop het beroep moet worden "bekendgemaakt" en "behandeld".

Deze bepaling vermeldt niets over de wijze waarop het beroep moet worden ingediend.

De "behandeling" van een beroep kan uiteraard slechts worden aangevat nadat dit werd ingediend.

2.2.4. Vermits het milieuvergunningsdecreet de overheid oplegt binnen een bepaalde termijn na ontvangst van het beroepschrift te beslissen over het beroep, kunnen bepalingen betreffende het indienen daarvan die een invloed kunnen hebben op de beslissingstermijn, door de Vlaamse regering niet worden gewijzigd.

2.2.5. Uit het bovenstaande volgt dat het door de verwerende partij ingeroepen artikel 51, § 2, van Vlarem I, niet zo mag worden gelezen dat het zou impliceren dat wanneer een beroep werd ingediend bij de minister-president van de Vlaamse regering, en derhalve bij de Vlaamse regering, de beslissingstermijn pas zou ingaan met de dag waarop het beroep door de minister bevoegd voor het leefmilieu werd ontvangen, omdat dergelijke interpretatie strijdig is met het milieuvergunningsdecreet.

Een samenlezing van de beide bedoelde bepalingen leidt daarentegen tot de conclusie dat er twee mogelijkheden zijn om het beroep in te stellen en die de beslissingstermijn doen ingaan : ofwel bij de minister-president van de Vlaamse regering, ofwel bij de minister bevoegd voor het leefmilieu, op het adres van diens administratie of diens kabinet.

Wanneer één en ander zeer stringente implicaties heeft, is dit op de eerste plaats het gevolg van de door de decreetgever gemaakte keuze voor de rechtsfiguur van de stilzwijgende vergunning.

2.2.6. Er dient dan ook te worden besloten dat ten deze het bestreden besluit laattijdig werd genomen en dat de verzoeker, krachtens de door hem ingeroepen decreetbepalingen, geacht moet worden de gevraagde vergunning te hebben bekomen.

De duidelijkheid in het rechtsverkeer vereist de gevorderde vernietiging van het bestreden besluit,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 11 mei 1994 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaamse minister van leefmilieu en huisvesting waarbij het door Richard SENDEN aangetekende beroep tegen het besluit van 10 november 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg, houdende weigering van de vergunning om een vergund pluimveebedrijf gelegen te Maaseik, Spreeuwerstraat 40, te veranderen, ongegrond wordt verklaard en het beroepen besluit wordt bevestigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftientwintig mei tweeduizend, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.