

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 119.223 van 12 mei 2003
in de zaak A. 132.530/VII-28.899.**

In zake : de n.v. GARWIG A. & M.,
gevestigd te HOUTHULST,
Poelkapellestraat 18

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regring,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

DE VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. GARWIG A. & M. op 31 januari 2003 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 2 december 2002 van Ingenieur F. WAMBACQ, bestuursdirecteur bij de afdeling Milieuvergunningen, waarbij haar beroep tegen het besluit van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen van 17 oktober 2002 houdende, eensdeels, het verlenen van de vergunning om voor een termijn van een jaar op proef een inrichting voor de recuperatie van afval, gelegen aan de Poelkapellestraat 18 te Houthulst, verder te exploiteren en te veranderen, en, anderdeels, de weigering van de vergunning voor het ontwateren van niet-gevaarlijke slibs, de tijdelijke opslag van huishoudelijke afvalstoffen en de opslag en het sorteren van glasafval, onontvankelijk wordt verklaard;

Gezien het verzoekschrift dat dezelfde partij op dezelfde datum heeft ingediend om de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van hetzelfde besluit;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON, op grond van artikel 94 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. SOURBRON, op grond van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 11 maart 2003, houdende bevel tot neerlegging van de verslagen en oproeping van de partijen om te verschijnen op 3 april 2003;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen;

Gehoord het verslag van Kamervoorzitter M.-R. BRACKE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. GOETHALS die, loco Advocaat A. LUST verschijnt voor de verzoekende partij, en van Advocaat V. VAN DE KEERE die, loco Advocaat B. BRONDERS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. SOURBRON;

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

1. De feiten

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

1.1. Op 17 oktober 2002 verleent de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen aan de verzoekende partij vergunning voor het verder exploiteren en veranderen van een inrichting voor de recuperatie van afval, gelegen aan de Poelkapellestraat 18 te Houthulst. De vergunning wordt verleend voor een termijn van 1 jaar op proef (artikel 3 van het besluit van

17 oktober 2002). Met hetzelfde besluit wordt de vergunning geweigerd voor het ontwateren van niet gevaarlijke slibs, de tijdelijke opslag van huishoudelijke afvalstoffen en de opslag en het sorteren van glasafval.

1.2. Voormeld besluit wordt aan de verzoekende partij ter kennis gebracht met een aangetekende brief die, luidens het "attest ter bevestiging van de verzending van de beslissing van de Bestendige Deputatie inzake de milieuvergunningsaanvraag", verstuurd wordt op 25 oktober 2002.

1.3. Met een op 27 november 2002 ter post afgegeven en aangetekend verstuurd schrijven stelt de raadsman van de verzoekende partij bij de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw beroep in tegen het besluit van 17 oktober 2002 van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen. In het beroepschrift kant de exploitant zich tegelijk tegen de weigering van de vergunning voor een aantal activiteiten, tegen het opleggen van bepaalde bijzondere vergunningsvoorwaarden alsmede tegen het feit dat de gevraagde vergunning slechts voor een korte proeftermijn van één jaar wordt verleend.

1.4. Uit het "Verslag onderzoek ontvankelijkheid en volledigheid" van de afdeling Milieuvergunningen van 29 november 2002 blijkt dat het beroep beschouwd wordt als zijnde niet ingediend binnen de termijn.

1.5. Met een aangetekend schrijven van 2 december 2002 wordt de verzoekende partij door de gemachtigde ambtenaar van de afdeling Milieuvergunningen ervan in kennis gesteld dat haar beroep onontvankelijk is bevonden omdat het "niet is ingediend bij ter post aangetekend schrijven binnen de door artikel 51 van titel I van het VLAREM voorgeschreven termijn van 30 kalenderdagen". Dit is de beslissing die met voorliggend annulatieberoep wordt bestreden.

1.6. Nadat het bestreden besluit was genomen heeft de raadsman van de verzoekende partij herhaalde pogingen ondernomen om het bestuur ervan te overtuigen dat het administratief beroep wel degelijk tijdig is ingediend. Die pogingen blijken vergeefs te zijn geweest nu de afdeling Milieuvergunningen haar oorspronkelijke standpunt tot op heden is blijven handhaven. In een brief van 10 december 2002 heeft de administratie haar standpunt als volgt verduidelijkt :

"Overeenkomstig de door u genoemde rechtspraak (die de ten tijde van het tot stand komen van het milieuvergunningsdecreet bevoegde minister citeert) nemen we als uitgangspunt voor de termijn om beroep in te stellen niet de dag van het versturen van het besluit (in casu vrijdag 25 oktober 2002), maar de dag van de ontvangst. Daarbij gaan we er tot nu toe van uit dat een brief in principe toekomt de dag na het versturen en indien dit versturen op een vrijdag gebeurde dan gaan we er van uit (tot bewijs van het tegendeel, maar in dit dossier wordt dit niet betwist) dat de brief maandag ontvangen werd.

Wat het vermelde dossier betreft is dag één bijgevolg en inderdaad maandag 28 oktober 2002. De dertigste dag is dan dinsdag 26 november 2002, zodat het beroep dat als poststempel 27 november (sic) (wat overeenkomt met het bewijs van het aangetekend schrijven dat u meestuurde) dus een dag te laat is ingediend".

Met een brief van 20 december 2002 werd daar later nog het volgende aan toegevoegd :

"Ik verwijs naar mijn brief van 10 december 2002. Ter aanvulling van de daarin verwoorde stelling kan ik verduidelijken dat mijn afdeling op grond van het arrest R.v.St., Frank ADAMS, nr. 74.655 en vooral het daaraan voorafgaand verslag van de auditeur (waarvan kopie als bijlage) waarin omstandig op de problematiek wordt ingegaan, er van uitgaat dat de uitdrukkelijke bewoordingen van de minister bij de totstandkoming van het milieuvergunningsdecreet voorrang hebben op het beginsel van het niet inbegrepen zijn van de dies a quo";

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij als enig middel de schending aanvoert van artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; dat zij het middel als volgt adstrueert :

"1. Art. 23 MVD luidt als volgt :

"§ 1. Tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door het college van burgemeester en schepenen, kan beroep worden ingediend bij de bestendige deputatie van de provincieraad, die uitspraak doet binnen een termijn van vier maanden na ontvangst van het beroepsschrift.

§ 2. 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 beroepsschrift.

§ 3. Het beroep bedoeld in § 1 en § 2 moet worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van dertig dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing".

Het reeds herhaaldelijk door Uw Raad buiten toepassing verklaarde art. 51 § 2, 1° (cf. infra) luidt als volgt :

'Het in § 1 bedoelde beroep bij de Vlaamse regering dient 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 het kabinet van de Vlaamse Minister, binnen een termijn van dertig kalenderdagen, 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'.

Tijdens de bespreking van de ontwerptekst van het MVD in de bevoegde Commissie antwoordde de bevoegde Minister op een vraag wanneer de bedoelde beroepstermijn precies ingaat :

'Dat voor de aanvrager daarmee wordt bedoeld de dag waarop hij individueel kennis krijgt van de beslissing (Gedr. St., Vl. Raad, 1984-85, nr. 291/14, 41)'.

2. Uw Raad oordeelde reeds herhaalde malen dat het art. 52 §2 VIarem I strijdt met deze interpretatie van het art. 23 §3 MVD. Dienvolgens moet het art. 52 §2 VIarem I krachtens art. 159 G.W. buiten toepassing worden verklaard.

De parlementaire werken leren dat het begrip 'bekendmaking van de beslissing' in het art. 23 §3 MVD betekent 'de individuele kennisname van de beslissing'. In casu was dit 28 oktober 2002.

3. In casu stellen de diensten van de Minister evenwel niet meer in vraag dat niet de verzending maar wel de individuele kennisname als 'bekendmaking van de beslissing' geldt.

Zij gaan echter een stap verder en menen dat uit de Parlementaire werken kan worden afgeleid dat ook de dies a quo in de termijn moet worden begrepen. Dit volledig ten onrechte.

Verzoekende partij kan ter zake verwijzen naar wat de raadsman van de aanlegger in de hoger aangehaalde zaak 'Het Klavier' heeft geadstrueerd. Zij neemt deze argumentatie uitdrukkelijk over tot de hare.

'(...) De dies a quo dient, in tegenstelling met hetgeen door de diensten van de minister wordt voorgehouden, niet te worden meegeteld, zodat de termijn van 30 kalenderdagen liep tot en met 10 augustus 2001.

Vooreerst kan gewezen worden op de analogie met artikel 88 Procedurereglement en artikel 52 Ger. W

De betrokken artikelen vermelden overigens ook letterlijk een termijn van kalenderdagen na het feit dat de termijn doet lopen, en niet 'vanaf' dat feit. Één en ander werd overigens reeds eerder impliciet bevestigd door de Raad van State in de hoger geciteerde rechtspraak.

Uit geen enkele relevante bepaling hier omtrent kan worden afgeleid dat het beroepschrift binnen de termijn van dertig dagen bij de beroepsinstantie moet zijn binnengekomen, zodat slechts de verzending binnen de voorziene termijn diende te gebeuren, zoals in casu op 10 augustus 2001 (...)'.

Uw Raad oordeelde dat het beroepschrift in de zaak 'Het Klavier' ontvankelijk en tijdig was. In deze zaak betrof het een beroepschrift tegen een beslissing waarvan de rechtsonderhorige op 11 juli 2001 kennis had genomen. Pas op 10 augustus 2001 werd het beroepschrift aangetekend verzonden.

Dienvolgens oordeelde Uw Raad duidelijk (zij het impliciet) dat de dies a quo niet in de termijn begrepen was. Immers, anders kon niet tot de tijdigheid van het beroepschrift geoordeeld worden.

Uit de spreadsheet die aan de diensten van de Minister werd overgemaakt blijkt dat de situatie van het kwestieuze dossier in niets verschilt van de zaak 'Het Klavier'. Het is dan ook moeilijk begrijpbaar waarom de diensten van de Minister alsnog weigeren het administratief beroep in casu ontvankelijk te verklaren.

4. De diensten van de Minister menen overigens volledig ten onrechte uit de zaak 'ADAMS' argumenten te kunnen putten die hun stelling onderbouwen.

De diensten van de Minister zaken lezen het Auditoraatsverslag verkeerd. Uit dat Auditoraatsverslag valt immers net af te leiden dat de dies a quo niet in de termijn moet worden begrepen.

De Auditeur past in een eerste passage het art. 51 §2 Vlarem I naar zijn letterlijke lezing toe. In het bewuste dossier werd de beslissing van de Bestendige deputatie blijkbaar op 3 september 1993 binnen de administratie klaar gemaakt voor verzending. Na onderzoek van de poststempel bleek dat de effectieve verzending pas op 6 september 1993 had plaatsgevonden. De Auditeur stelt dat het verdedigbaar is dat 6 september 1993, en niet 3 september 1996 als uitgangspunt voor de termijnberekening dient genomen te worden.

De Auditeur vervolgt, wat de termijnberekening betreft, dat het beroep moet ingediend worden binnen de dertig kalenderdagen na de datum van verzending of afgifte. De Auditeur onderstreept zelf het woord 'na'. Concreet stelt de Auditeur dat gezien de verzendingsdatum 6 september 1993 is, de beroepstermijn begint te lopen de eerste dag na die verzendingsdatum, in casu op 7 september 1993. De Auditeur besluit de eerste passage met de vaststelling dat de verzoeker zijn beroepschrift ten laatste op 6 oktober 1993 moest hebben overgemaakt. De Auditeur gaat er dus duidelijk van uit dat de dies a quo niet in de termijn van dertig dagen moet gerekend worden.

In dat geval had de verzoeker blijkbaar zijn beroepschrift op 6 oktober 1993 verstuurd. Zodat er überhaupt geen probleem was. De toen gehandhaafde stelling van de diensten van de Minister dat het beroepschrift ook binnen de dertig dagen moest zijn ingekomen werd om evidente redenen door de Auditeur niet bijgetreden.

In een tweede passage, en in dat dossier louter volledigheidshalve, wijst de Auditeur op de problematiek van de verhouding tussen art. 23 §3 MVD en het art. 51 §2 Vlarem I. Hij besluit als volgt :

'Kortom als de in eerste aanleg genomen beslissing wordt toegestuurd aan de aanvrager van milieuvergunning, is de datum van ontvangst en niet de datum van verzending determinerend voor het bepalen van het aanvangspunt van de beroepstermijn'.

De Auditeur was duidelijk. De discussie omtrent de verhouding tussen art. 23 §3 MVD en art. 51 §2 Vlarem I gaat hem dus enkel over het aanvangspunt van de termijnberekening. Niet over de problematiek of dat aanvangspunt nu al dan niet in de termijn moet gerekend worden.

Ook in het arrest zelf wordt überhaupt niet beweerd dat de dies a quo in de termijn van 30 dagen moet worden meegerekend. Uw Raad wees enkel dat, in dat geval, het beroepschrift tijdig was ingediend. Er werd niet gewezen dat het beroepschrift op de laatste dag werd ingediend. Uw Raad wees letterlijk :

'(...) dat verzoeker dan ook aannemelijk maakt dat hij 'ten vroegste op 7 september 1993 kennis kreeg van de inhoud van de weigeringsbeslissing'; dat uitgaande van die datum het beroep op 6 oktober 1993 tijdig werd ingesteld; dat in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij betoogt, uit de hoger geciteerde bepalingen niet

kan worden afgeleid dat het beroepschrift binnen de termijn van dertig dagen bij de beroepsinstantie moet zijn binnengekomen. (...)"

2.2.1. Overwegende dat naar luid van artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet) een beroep als dit ingesteld door de verzoekende partij tegen het besluit van 17 oktober 2002 van de bestendige deputatie, moet ingediend worden "binnen een termijn van dertig dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing"; dat tijdens de bespreking van de ontwerptekst van het milieuvergunningsdecreet in de betrokken commissie van het Vlaamse Parlement, op de vraag wanneer bedoelde beroepstermijn precies ingaat, de bevoegde Gemeenschapsminister antwoordde "dat voor de aanvrager daarmee wordt bedoeld de dag waarop hij individueel kennis krijgt van de beslissing" (Verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Waterbeleid, Gedr. St., VI. R., 1984-85, nr. 291/14, 4l);

Overwegende dat artikel 51, § 2, van VIarem I bepaalt :

"Het in § 1 bedoelde beroep bij de Vlaamse Regering dient 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 :

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°; (...)"

dat, zoals de Raad van State overigens reeds herhaaldelijk heeft gewezen onder meer in de arresten nr. 103.046, b.v. Exploitatiemaatschappij HET KLAVIER, van 31 januari 2002, nr. 53.979, de s.v. VYVARCO, van 22 juni 1995, nr. 60.548, VIAENE, van 27 juni 1996 en nr. 74.655, ADAMS, van 25 juni 1998, deze bepaling, in zoverre zij voorschrijft dat het beroep moet worden ingediend binnen een termijn van dertig kalenderdagen "na de datum van verzending ... van het voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing (...)" strijdig is met de bovenvermelde interpretatie die de decreetgever tijdens de voorbereiding ervan uitdrukkelijk aan artikel 23, § 3, van het milieuvergunningsdecreet heeft gegeven; dat de Vlaamse regering aldus de haar door artikel 24, § 2, van dat decreet verleende bevoegdheid tot het regelen van de wijze waarop het beroep moet worden bekendgemaakt en behandeld heeft overschreden; dat derhalve, gelet op

artikel 159 van de Grondwet, de desbetreffende bepaling van artikel 51, § 2, van Vlarem I, buiten toepassing moet worden gelaten en de tijdigheid van het beroep van de verzoekende partij tegen het besluit van de bestendige deputatie van 17 oktober 2002 moet worden getoetst aan artikel 23, § 3, van het milieuvergunningsdecreet, geïnterpreteerd als hierboven uiteengezet;

2.2.2. Overwegende dat voornoemde beslissing van 17 oktober 2002 op vrijdag 25 oktober 2002 aan de verzoekende partij werd verzonden; dat de verzoekende partij op maandag 28 oktober 2002 deze beslissing heeft ontvangen; dat dienvolgens 29 oktober 2002 de eerste nuttige dag vormde van de termijn van dertig dagen waarover de verzoekende partij beschikte om bij de bevoegde Vlaamse minister administratief beroep in te stellen; dat het door de verzoekende partij op 27 november 2002 ter post aangetekend verzonden administratief beroep werd ingesteld binnen de termijn voorgeschreven bij artikel 23, § 3, van het milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985; dat het middel kennelijk gegrond is;

3. Overwegende dat het kennelijk gegrond bevinden van het enig middel leidt tot de vernietiging van het bestreden besluit; dat de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van dat besluit geen voorwerp meer heeft en dienvolgens moet worden verworpen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 2 december 2002 van Ingenieur F. WAMBACQ, bestuursdirecteur bij de afdeling Milieuvergunningen, waarbij het beroep van de n.v. GARWIG A. & M. tegen het besluit van de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen van 17 oktober 2002 houdende, eensdeels, het verlenen van de vergunning om voor een termijn van een jaar op proef een inrichting voor de recuperatie van afval, gelegen aan de Poelkapellestraat 18 te Houthulst, verder te exploiteren en te veranderen, en, anderdeels, de weigering van de vergunning voor het ontwateren van niet-gevaarlijke slibs, de tijdelijke opslag van huishoudelijke afvalstoffen en de opslag en het sorteren van glasafval, onontvankelijk wordt verklaard.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

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

Artikel 4.

De kosten van de vordering tot schorsing, bepaald op 175 euro, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf mei tweeduizend en drie, door :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.