RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 155.474 van 23 februari 2006
in de zaken A. 84.009/VII-18.347
90.815/VII-20.933.

In zake : de stad ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat R. POCKELÉ-DILLES,
kantoor houdende te ANTWERPEN
Stoopstraat 1/13

tegen :

I. de Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM),
die woonplaats kiest bij
Advocaat H. SEBREGHTS,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27

II het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat M. BALLON,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Britselei 39.

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

Gezien het verzoekschrift dat de stad ANTWERPEN op 7 mei 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de OVAM van 5 maart 1999 waarbij wordt beslist dat de verzoekende partij niet aantoont dat zij voldoet aan de voorwaarden van artikel 31, § 2 of 3 van het Bodemsaneringsdecreet en waarbij zij verplicht wordt om in te gaan op de aanmaning tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek (A. 84.009/VII-18.347);

Gezien het verzoekschrift dat dezelfde verzoekende partij op 7 april 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 4 februari 2000 van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap waarbij het beroep van de stad Antwerpen tegen de beslissing van de OVAM van 5 maart 1999 onontvankelijk wordt bevonden (A. 90.815/VII-20.933);

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur P. PROVOOST;

Gelet op de beschikkingen van 3 maart 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories in de zaak A. 84.009 en de laatste memorie van de verzoekende partij in de zaak A. 90.815 ;

Gelet op de beschikkingen van 21 november 2005 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 december 2005, op welke datum de behandeling van de zaken wordt uitgesteld tot de openbare terechtzitting van 19 januari 2006;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat R. POCKELÉ-DILLES, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat F. SEBREGHTS die, loco Advocaat H. SEBREGHTS verschijnt voor de verwerende partij in de zaak A. 84.009, en van Advocaat H. VAN OPSTAL die, loco Advocaat M. BALLON verschijnt voor de verwerende partij in de zaak A. 90.815;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur P. PROVOOST;

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

Overwegende dat de Raad van State de zaak als volgt beoordeelt:

1. <u>De rechtspleging</u>

De beide zaken zijn dermate verknocht dat het, in het belang van een goede rechtsbedeling, past ze samen te voegen.

2. <u>De feiten</u>

De verzoekende partij is sinds meerdere jaren eigenaar van een aantal gronden die een gebied vormen dat thans gekend is als "Petroleuminrichtingen - Zuid". Verschillende percelen werden in concessie gegeven aan petroleumbedrijven. Intussen zijn de meeste concessies afgelopen en werden de installaties grotendeels weer afgebroken.

Eind jaren '80, begin jaren '90 worden er een aantal bodemonderzoeken uitgevoerd. In februari 1993 wordt daarover een verslag opgesteld.

Met een brief van 15 december 1998 laat OVAM weten dat voormelde onderzoeken worden gelijkgesteld met een oriënterend bodemonderzoek, dat de Vlaamse regering op 20 januari 1998 op voorstel van OVAM heeft beslist dat 44 percelen worden aangewezen als historisch verontreinigde grond waar bodemsanering moet plaatsvinden en wordt de verzoekende partij aangemaand een beschrijvend bodemonderzoek uit te voeren.

Bij brief van 13 januari 1999 antwoordt de verzoekende partij dat zij meent niet saneringsplichtig te zijn, omdat zij nooit zelf industriële activiteiten heeft ontwikkeld op de gronden.

Bij aangetekende brief van 5 maart 1999 laat OVAM weten van oordeel te zijn dat de verzoekende partij niet aantoont te voldoen aan de voorwaarden van artikel 31, §2 of §3, van het decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering (Bodemsaneringsdecreet), en dat zij bijgevolg moet ingaan op de aanmaning tot het uitvoeren van een beschrijvend bodemonderzoek. De brief laat ook weten dat een annulatieberoep (en vordering tot schorsing) kan worden ingediend bij de Raad van State. Dit is de eerste bestreden beslissing. Deze brief werd door de verzoekende partij ontvangen op 8 maart 1999.

Met een aangetekend schrijven van 16 december 1999, door de verzoekende partij ontvangen op 17 december, betekent de OVAM de eerste bestreden beslissing nogmaals, om volgende reden:

> "(...)
> De Raad van State is (...) van oordeel dat tegen de beslissingen van de OVAM houdende uitspraak omtrent standpunt 'onschuldig eigenaar/gebruiker'

een georganiseerd administratief beroep ex artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet openstaat (R.v.St. nr. 79.740, 1 april 1999).

Teneinde de beroepstermijn van dertig dagen voor het instellen van een administratief beroep ex artikel 23 van het bodemsaneringsdecreet tegen de beslissing d.d. 5 maart 1999 van de OVAM te doen lopen, sturen wij u als bijlage een voor eensluidend verklaard afschrift van de betreffende beslissing met hierna de vermelding van de administratieve beroepsmogelijkheden en de modaliteiten ervan.
(...)".

Met een aangetekend schrijven van 17 januari 2000 dient de verzoekende partij administratief beroep in bij de Vlaamse regering.

Met een brief van 4 februari 2000 laat het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap weten dat het beroep onontvankelijk is bevonden omdat 'het niet is ingediend binnen de reglementaire termijn van 30 dagen' en omdat 'er geen voor eensluidend afschrift van de bestreden beslissing werd bijgevoegd'. Dit is de tweede bestreden beslissing.

3. <u>De ontvankelijkheid</u>

3.1. <u>De zaak 84.009/VII-18.347</u>

3.1.1. <u>Standpunt van de partijen</u>

3.1.1.1. De verwerende partij werpt als exceptie op dat er op grond van artikel 23 van het Bodemsaneringsdecreet een georganiseerd administratief beroep open stond tegen de bestreden beslissing, zodat het annulatieberoep onontvankelijk is. Ze verwijst naar rechtsleer en naar de vaste rechtspraak van de Raad van State terzake.

3.1.1.2. De verzoekende partij antwoordt dat, aangezien het de verwerende partij zelf was die in de bestreden beslissing als beroepsmogelijkheid enkel een annulatieberoep (en vordering tot schorsing) bij de Raad van State vermeldde, haar rechten van verdediging werden geschonden, dat de exceptie een schending betekent van het fair play - beginsel. Zij stelt daarom "dat OVAM zich niet kan beroepen op een ontoelaatbaarheid die zij zelf heeft uitgelokt". In haar laatste memorie schrijft zij dat zij zich "gedraagt naar de wijsheid van de Raad van State".

3.1.2. Bespreking

De ontvankelijkheid van een annulatieberoep dient ambtshalve door de Raad van State te worden onderzocht.

Artikel 23, §1, van het Bodemsaneringsdecreet, bepaalt:

> "Behalve in de gevallen waarvoor de beroepsprocedure is geregeld in artikel 18 van dit decreet, kunnen alle belanghebbenden tegen beslissingen van OVAM in verband met het opstellen van een bodemsaneringsproject en in verband met de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek en van bodemsaneringswerken, beroep aantekenen bij de Vlaamse regering."

De bestreden beslissing maant de verzoekende partij aan over te gaan tot een beschrijvend bodemonderzoek. Dit is een "beslissing in verband met de uitvoering van een beschrijvend bodemonderzoek". Tegen de eerste bestreden beslissing stond inderdaad een georganiseerd administratief beroep open - wat door de verzoekende partij ook niet wordt betwist - zodat het eerste annulatieberoep niet ontvankelijk is.

Gelet op de omstandigheden worden de kosten ten laste van de verwerende partij gelegd.

3.2. De zaak 90.815/VII-20.933

3.2.1. Algemeen

Bij de tweede bestreden beslissing werd het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de (opnieuw betekende) eerste bestreden beslissing onontvankelijk bevonden. Indien het administratief beroep terecht onontvankelijk werd bevonden, heeft de verzoekende partij geen belang bij haar annulatieberoep, omdat de verwerende partij, bij een nieuwe beslissing na vernietiging, in dat geval niet anders zou kunnen dan het beroep opnieuw onontvankelijk te bevinden. De beslissing van de verwerende partij over de niet-ontvankelijkheid van het administratief beroep wordt door de verzoekende partij bekritiseerd in de hierna te beoordelen onderdelen van het derde en het vierde middel.

3.2.2. <u>Standpunten van de partijen</u>

3.2.2.1. In het derde middel wordt onder meer aangevoerd dat artikel 23, §2, van het Bodemsaneringsdecreet waarop de bestreden beslissing is gestoeld, de artikelen 19 en 20 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen schendt, doordat het weliswaar een termijn van dertig dagen voorziet voor het indienen van een administratief beroep, maar daar geen sanctie aan verbindt. Nochtans is dergelijke sanctie volgens de verzoekende partij een essentiële regel van de beroepsprocedure, en moeten volgens het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerp van decreet, de essentiële regelen van de beroepsprocedure door de decreetgever zelf worden vastgesteld.

3.2.2.2. De verwerende partij repliceert daarop in de memorie van antwoord in essentie:

> "(...)
> Aangezien in art. 23 van het bodemsaneringsdecreet wordt bepaald wie beroep kan aantekenen, aan wie het beroep moet gericht zijn, de wijze waarop het beroep moet ingediend worden, binnen welke termijn (,) en wanneer de beroepstermijn begint te lopen (,) zijn de essentiële regels van het beroep door de decreetgever bepaald.
> (...)".

3.2.2.3. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij daar tegenover::

> "(...)
> De enige wijziging, die de decreetgever terzake in de definitieve tekst van het overeenstemmende artikel 23 VLAREBO [sic, bedoeld wordt het Bodemsaneringsdecreet] heeft doorgevoerd, bestaat in een iets meer nauwkeurig omschreven opdracht m.b.t. de beroepstermijn.
> Maar:
> – aan de niet-naleving van deze beroepstermijn wordt in het decreet zelf geen enkele sanctie gekoppeld, wat dan toch een essentiële regel is, die juist door de decreetgever had moeten bepaald worden (...)".

3.2.2.4. In het vierde middel wordt onder meer aangevoerd dat de termijn voor het indienen van het administratief beroep verstreek op zondag 16 januari, zodat de vervaldag bij toepassing van artikel 53, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek diende te worden verschoven naar maandag 17 januari, zodat het beroep tijdig werd ingediend.

In de toelichting wordt het volgende gesteld:

"(...)
Het Hof van Cassatie heeft reeds ettelijke malen geoordeeld dat de art. 52 t.e.m. 54 Ger. W. wel degelijk toepasselijk zijn op **alle** rechtsplegingen, tenzij deze artikelen onverenigbaar zijn met de aard en/of de regelgeving van een specifieke rechtspleging.
(...)
Verder hebben zowel het Hof van Cassatie als de Raad van State reeds beslist dat de voorschriften van het toenmalige art. 1033 van het Wetboek van burgerlijke rechtspleging - dat thans vervangen is geworden door de art. 52 e.v. Ger. W. - principieel toepasselijk zijn op alle geschillen, d.w.z. zowel burgerlijke als administratieve geschillen!"

3.2.2.5. De verwerende partij antwoordt daarop het volgende:

"(...)
Wat betreft de vraag of (de) termijn verschoven wordt naar de eerstvolgende werkdag wanneer de laatste dag valt op een zaterdag verwijst de ambtenaar terecht naar een arrest van de Raad van State waarin de Raad stelt dat de termijn niet verschoven wordt (R.v.St., N.V. Heima, nr. 50.365 van 24 november 1994, Tijdschrift voor Milieurecht, Mys & Breesch, 1996, p. 85, met noot).
(...)"

3.2.2.6. In de memorie van wederantwoord werpt de verzoekende partij met betrekking tot het door de verwerende partij aangehaalde arrest op dat

"de Raad van State zijn standpunt (...) mede verantwoordt door het argument dat '...te dezen de verzoekende partij geenszins over een kortere beroepstermijn beschikte, vermits in de belangrijkste postkantoren zoals dat van Hasselt ook op zaterdag een aangetekende zending kan worden afgegeven...'.
In onderhavige zaak viel de laatste dag van de beroepstermijn echter op een zondag, nl. op 16 januari 2000, d.w.z. een dag waarop zelfs het hoofdpostkantoor te Berchem-Antwerpen gesloten is.
M.a.w.: het door de verwerende partij geciteerde arrest kan niet zonder meer toegepast worden op onderhavige zaak (...)".

3.2.2.7. In haar laatste memorie suggereert de verzoekende partij het stellen van een prejudiciële vraag aan het Arbitragehof in volgende bewoordingen:

"Tot slot meent de verzoekende partij dat het art. 23 § 2 Bodemsaneringsdecreet, wanneer het wordt geïnterpreteerd zoals de verwerende partij en de Auditeur dit thans doen, nl. dat de vervaldag van de termijn van het administratief beroep niet wordt verplaatst naar de eerstvolgende werkdag wanneer deze vervaldag valt op een zaterdag c.q. een zondag c.q. een wettelijke feestdag, een schending inhoudt op het gelijkheidsbeginsel, c.q. de voorschriften van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
Immers, al naargelang de dag waarop het voor hem negatieve besluit van de OVAM wordt betekend, beschikt de rechtsonderhorige :

- over een termijn van 30 volle dagen, nl. indien de 30ste dag van die termijn valt op een gewone werkdag, die geen feestdag is.
- over een termijn van slechts 29 dagen, nl. wanneer de 30ste dag van de beroepstermijn valt op een zaterdag.
  In voorkomend geval moet de rechtsonderhorige zijn aangetekend schrijven, houdende het beroep, uiterlijk op de vrijdag voordien verzenden;
- over een termijn van slechts 28 dagen, nl. wanneer de 30ste dag van de beroepstermijn valt op een zondag.
  In voorkomend geval moet de rechtsonderhorige zijn aangetekend schrijven, houdende het beroep, uiterlijk op de vrijdag voordien verzenden;
- over een termijn van slechts 27 dagen, nl. wanneer de 30ste dag van de beroepstermijn valt op een maandag, die tezelfdertijd een feestdag is (bijvoorbeeld Paasmaandag).

Deze ongelijkheid -die zich ook manifesteert wanneer de rechtsonderhorige zijn administratief beroep wenst af te geven tegen ontvangstbewijs- wordt door niets verantwoord en zij druist trouwens in tegen de algemene regel dat een wettelijk opgelegde termijn van x dagen niet korter mag zijn dan die x dagen.

Zie het hoofdstuk 4.3 van het hogervermelde arrest nr. 28.030 van 27 mei 1987 van de Raad van State in de zaak GEERINGHS.

De verzoekende partij vraagt dan ook dat de Raad van State, indien hij geneigd zou zijn om het standpunt van de verwerende partij en van de Auditeur te volgen, minstens eerst de passende prejudiciële vraag stelt aan het Arbitragehof en dit wegens een mogelijke schending van de artikelen 10-11 van de Grondwet".

3.2.3. <u>Bespreking</u>

3.2.3.1. Het derde middel is niet ontvankelijk, omdat de afdeling Administratie van de Raad van State niet bevoegd is om een decreet te toetsen aan de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980.

3.2.3.2. Te dezen verstreek de beroepstermijn op zondag 16 januari 2000. De verwerende partij stelt dat het op maandag 17 januari *2000* ingediende hoger beroep laattijdig en dus niet ontvankelijk is.

Artikel 53 van het Gerechtelijk Wetboek luidt als volgt:

"De vervaldag is in de termijn begrepen.
Is die termijn echter een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag, dan wordt de vervaldag verplaatst op de eerstvolgende werkdag".

Op grond van artikel 48 van het Gerechtelijk Wetboek geldt de regeling van, onder meer, artikel 53, echter alleen voor termijnen voor het verrichten van een proceshandeling.

Het instellen van een administratief beroep is geen proceshandeling, zodat de bepaling van artikel 53 van het Gerechtelijk Wetboek te dezen niet van toepassing is.

Er bestaat evenmin een algemeen rechtsbeginsel volgens dewelke een termijn die verstrijkt op een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag wordt verlengd tot de eerstvolgende werkdag.

In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij voor om aan het Arbitragehof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

> "...schendt het artikel 23. § 2 van het Decreet van 22 februari 1995 betreffende de bodemsanering de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer het in die zin wordt geïnterpreteerd dat de vervaldag van de termijn om beroep aan te tekenen niet wordt verplaatst naar de eerstvolgende werkdag, zulks in de hypothese dat deze vervaldag op een zaterdag, een zondag of een wettelijke feestdag valt..."

In de gesuggereerde prejudiciële vraag wordt niet aangeduid in welk opzicht er door het betrokken decreet een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld. Er bestaat geen grond die vraag aan het Arbitragehof voor te leggen, vermits het inroepen van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet noodzakelijkerwijs impliceert dat een verschil in behandeling wordt aangevoerd. Het verstrijken van een termijn op verschillende dagen is een onvermijdelijk gevolg van het bestaan van die termijn en heeft geen uitstaans met een mogelijke verlenging wegens het verstrijken van de termijn op een zaterdag, zondag of wettelijke feestdag.

Het vierde middel is niet gegrond.

3.2.3.3. De verwerende partij kon terecht beslissen dat een na de in artikel 30, §2, van het Bodemsaneringsdecreet bepaalde termijn van 30 dagen ingediend administratief beroep niet ontvankelijk is. De verzoekende partij heeft bijgevolg geen belang bij haar beroep tot nietigverklaring,

B E S L U I T :

<u>Artikel 1</u>.

De zaken, gekend onder de nrs. A. 84.009/VII-18.347 en A. 90.815/VII-20.933, worden samengevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, gekend onder het nr. 84.009/VII-18.437, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het beroep, gekend onder het nr. 91.815/VII-20.933, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig februari tweeduizend en zes, 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.**