

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 74.655 van 25 juni 1998
in de zaak A. 55.207/VII-12.371.**

In zake : Frank ADAMS,
die woonplaats kiest bij
Advocaat E. BREWAEYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Leopold II-laan 117

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat J. VAN DE VYVER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Eglantierlaan 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat Frank ADAMS op 16 december 1993 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van het bestuur Milieuvergunningen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 27 oktober 1993 waarbij zijn beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 19 augustus 1993 houdende de weigering om te Merksplas, Hoekeinde 2, een legkippenbedrijf te exploiteren omvattende 50.000 legkippen, opslag van 1000 m³ mest en 2 silo's voor samen 50 ton mengvoeders, onontvankelijk wordt verklaard;

Gelet op het arrest nr. 46.640 van 24 maart 1994 waarbij de 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 E. LANCKSWEERDT;

Gelet op de beschikking van 16 december 1997 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 memories;

Gelet op de beschikking van 7 mei 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 juni 1998;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat E. BREWAEYS, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. VAN DE VYVER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur E. LANCKSWEERDT;

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

1. Overwegende dat de feitelijke toedracht van de zaak als volgt kan worden samengevat :

1.1. Op 19 augustus 1993 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen aan verzoeker een vergunning voor de exploitatie van een legkippenbedrijf gelegen te Merksplas.

1.2. Dat besluit wordt aan verzoeker ter kennis gebracht met een aangetekende brief van 3 september

1993. De enveloppe waarmee die aangetekende brief werd verstuurd draagt de poststempel van 6 september 1993.

De aangetekende zending omvat ook het attest bedoeld in artikel 31, § 4, van VLAREM I, inzake de datum van verzending van het besluit. Blijkens dat attest werd het besluit van de bestendige deputatie "overeenkomstig artikel 35, 5° a) en c) van Titel I van VLAREM I door de door de bestendige deputatie daartoe gemachtigde ambtenaar op 3 september 1993 aangetekend verzonden aan alle in dat artikel vermelde bestemmingen".

1.3. Met een beroepschrift van 5 oktober 1993, op 6 oktober 1993 aangetekend verzonden, stelt verzoeker tegen de weigeringsbeslissing van de bestendige deputatie beroep in bij de Gemeenschapsminister bevoegd voor het leefmilieu. Volgens het beroepschrift wordt in bijlage gevoegd het "attest bedoeld in artikel 31 van vlarem" en het "betaalbewijs van dossiertaks".

1.4. Uit het "verslag onderzoek ontvankelijkheid van Vlareme-beroep" blijkt dat het beroep beschouwd wordt als zijnde niet ingediend binnen de termijn en dat er een probleem is met het bewijs van de betaling van de dossiertaks. Dat bewijs zou niet door de bank gemerkt zijn.

Besloten wordt tot de onontvankelijkheid van het beroep.

1.5. Met een aangetekend schrijven van 27 oktober 1993 wordt verzoeker door de gemachtigde ambtenaar ervan op de hoogte gebracht dat zijn beroep onontvankelijk is bevonden. Het is deze beslissing die thans met een annulatieberoep wordt bestreden.

Als redenen van de onontvankelijkheid van het beroep zijn aangekruist :

- "het beroep is niet ingediend bij ter post aangetekend schrijven binnen de door artikel 51 van titel I van

het VLAREM voorgeschreven termijn van dertig kalender-dagen";

- "het bewijs van betaling van de dossiertaks is niet bij het beroep bijgevoegd (niet gemerkt door de bank)";

2.1.1. Overwegende dat verzoeker een eerste middel ontleent aan de schending van artikel 23, § 3, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning; dat hij dat middel als volgt adstrueert :

"Krachtens deze bepaling, die een hogere rechtskracht heeft dan artikel 51 § 2 VLAREM I (dat spreekt over de datum van verzending of afgifte) moet het beroep worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing.

Dit veronderstelt uiteraard dat de afgewezen aanvraagindiener kennis had van de aan te vechten beslissing.

In casu is het duidelijk dat verzoeker ten vroegste op 7 september 1993 kennis kreeg van de inhoud van de weigeringsbeslissing van de Bestendige Deputatie, vermits de aangetekende verzending - blijkens de stempel - pas op 6 september aan de diensten van de post werd vertrouwd.

Indien men zou aannemen dat de 'dies a quo' wel in de termijn begrepen is, dan had verzoeker tot 6 oktober 1993 de tijd om zijn beroep in te dienen bij de verwerende partij.

Men moet echter aannemen dat die dies a quo - 7 september 1993 - niet in de termijn is begrepen (artikelen 2 en 52 van het Gerechtelijk Wetboek, zie ook artikel 88 van het Procedurereglement van 23 augustus 1948), zodat verzoeker eigenlijk tot en met 7 oktober 1993 de tijd had om een ontvankelijk hoger beroep in te dienen";

2.1.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord doet gelden wat volgt :

"Vermits deze bekendmaking plaats vond ten vroegste op 07.09.1993, is volgens verzoeker het beroep verzonden op 06.10.1993 wel degelijk tijdig.

Bespreking :

Het artikel 23 §3 van het Milieuvergunningsdecreet bepaalt dat het beroep moet worden ingediend bij aangetekend schrijven binnen een termijn van 30 dagen na de bekendmaking van de bestreden beslissing.

Artikel 24 §2 van het Milieuvergunningsdecreet bepaalt dat de Vlaamse Executieve de wijze regelt waarop het beroep moet worden bekendgemaakt en behandeld.

Aldus diende de Vlaamse Executieve onder meer het artikel 23 §3 verder uit te voeren.

Dit geschiedde onder meer met de artikelen 49 e.v. van het VLAREM I (...):

'Het in §1 bedoelde beroep dient bij de Vlaamse Executieve, vertegenwoordigd door de Gemeenschapsminister, ingediend bij ter post aangetekend schrijven binnen een termijn van 30 kalenderdagen ... na de datum van verzending of afgifte van het voor eensluidend verklaard afschrift van de beslissing overeenkomstig het bepaalde in artikel 35, 5°'.

Het is ten onrechte dat verzoeker meent een tegenstrijdigheid te zien tussen artikel 23 §3 Milieuvergunningsdecreet en artikel 51 §2 VLAREM I, waar als gesteld ingevolge artikel 24 §2 opdracht werd gegeven aan de Vlaamse Executieve tot het regelen van de wijze waarop het beroep moet worden bekend gemaakt en behandeld.

Gemeld artikel 51 § 2 neemt derhalve als uitgangspunt voor de termijn de datum van verzending of afgifte (...).

De eerste dag van de termijn was dan dinsdag 07.09.1993 (waarop verzoeker als gezegd stelt het weigeringsbesluit 'ten vroegste' te hebben ontvangen, zonder te preciseren op welke datum hij het dan wel ontving - deze datum van ontvangst is overeenkomstig de ter zake geldende reglementering niet relevant), zodat de termijn afliep op 06.10.1993 inbegrepen.

Op gemelde datum dient het beroep te zijn ingediend 'bij de Vlaamse Executieve, vertegenwoordigd door de Gemeenschapsminister', volgens het voorschrift van artikel 51 §2 voornoemd.

De wet stelt niet dat het zou volstaan dat het hoger beroep op gemelde dag aan de diensten van de post is afgegeven.

In casu werd het hoger beroep van verzoeker ingediend op 07.10.1993, derhalve na het verstrijken van de beroepstermijn zoals hoger uiteengezet (...)."

2.1.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord verwijst naar het verslag opgesteld in het kader van de schorsingsprocedure waarin het eerste middel ernstig werd bevonden;

2.1.4.1. 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 19 augustus 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen 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 de Vlaamse Raad, 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., Vl. R., 1984-85, nr. 291/14, 41);

2.1.4.2. Overwegende dat artikel 51, § 2, van VLAREM I bepaalt :

"Het in § 1 bedoelde beroep bij de Vlaamse Executieve wordt 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 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 19 augustus 1993 moet worden getoetst aan artikel 23, § 3, van het milieuvergunningsdecreet, geïnterpreteerd als hierboven uiteengezet;

2.1.4.3. Overwegende dat, alhoewel blijkens het attest bedoeld in artikel 31, § 4, van VLAREM I de beslissing van de bestendige deputatie overeenkomstig artikel 35, 5° a) en c) van hetzelfde besluit op 3 september 1993 aangetekend zou zijn verzonden, verzoeker een kopie neerlegt van een ter post aangetekende briefomslag die de poststempel 6 september 1993 draagt en waarmee dat besluit hem zou zijn toegezonden; dat links bovenaan op die briefomslag als afzender gedrukt staat : "Provinciebestuur Antwerpen, Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen", adres dat ook vermeld staat onderaan het deputatiebesluit van 19 augustus 1993; dat er kan worden van uitgegaan dat met die briefomslag evengenoemd deputatiebesluit werd verzonden; dat overigens ook de verwerende partij in haar memorie van antwoord niet betwist dat zij het kwestieus besluit met een op 6 september 1993 ter post aangetekende zending heeft verzonden; 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 beroep-schrift binnen de termijn van dertig dagen bij de beroepsinstantie moet zijn binnengekomen; dat het eerste middel gegrond is;

2.2.1. Overwegende dat verzoeker als tweede middel aanvoert dat de verwerende partij ten onrechte haar beslissing tot onontvankelijkheid van het beroep mede steunt op het feit dat het bewijs van betaling van de dossiertaks niet "gemerkt is door de bank"; dat zij dat middel als volgt toelicht :

"Het betaalbewijs was blijkens het beroepsschrift van 5 oktober 1993 zelf, bij het beroep gevoegd.

Krachtens artikel 2, § 3 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1991 heeft de niet tijdige betaling van de dossiertaks en/of het niet bijvoegen van het bewijs van betaling van die dossiertaks bij de milieuvergunningsaanvraag of het beroepsschrift bedoeld in VLAREM I van rechtswege de onontvankelijkheid van de in artikel 19bis van het Milieuvergunningsdecreet bedoelde milieuvergunningsaanvragen, respectievelijk beroepen tot gevolg. Deze sanctie heeft totaal geen rechtskracht : enerzijds lijkt het besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1991 zelf onwettelijk (niettegenstaande de hoogdringendheid werd ingeroepen bij de Raad van State, werd toch acht maanden gewacht met de publicatie van dit besluit); anderzijds was de Vlaamse Executieve onbevoegd om deze onontvankelijkheid in te schrijven (artikel 19bis van het Milieuvergunningsdecreet, dat de decretale basis is voor voornoemd besluit van 24 juli 1991, bepaalt immers noch dat de dossiertaks vooraf moet betaald worden, noch dat aan de niet betaling van de dossiertaks de sanctie van onontvankelijkheid van rechtswege zou gekoppeld zijn) (K. DE KETELAERE, De milieuvergunning, p. 148/51).

Bovendien moet bij analogie worden verwezen naar de vaste rechtspraak van de Raad van State inzake het aanbrengen van fiscale zegels op het verzoekschrift. Wanneer de verzoeker dit nagelaten heeft wordt het annulatieberoep niet zomaar onontvankelijk verklaard. Een binnen de gestelde termijn ingediend verzoekschrift is niet ongeldig alleen doordat het verschuldigd recht niet binnen die termijn is gekweten (o.m. RvSt., nr. 13.452, 18 maart 1969)";

2.2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord repliceert dat het beroep onontvankelijk is daar verzoeker geen bewijs van betaling van de dossiertaks heeft voorgebracht zoals voorgeschreven door artikel 19bis, § 4, van het milieuvergunningsdecreet en door artikel 51, § 2, van VLAREM I, en hij dit "tot op heden" nalaat te doen; dat zij ook verwijst

naar de sanctie van onontvankelijkheid van het beroep zoals die blijkt uit artikel 52 van VLAREM I;

2.2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord verwijst naar het auditoraatsverslag waarin het tweede middel ernstig werd bevonden; dat hij opmerkt dat bij het decreet van 22 december 1993 artikel 19bis van het decreet van 28 juni 1985 werd gewijzigd en dat daarin duidelijk werd gesteld dat het niet bijvoegen van het bewijs van volledige betaling van de dossiertaks enkel de onvolledigheid van het dossier van rechtswege tot gevolg heeft en dat pas, nadat de aanvrager binnen een termijn van veertien kalenderdagen na verzending van de kennisgeving dat het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks niet bij het beroepschrift was gevoegd, in gebreke is gebleven dat bewijs aan zijn eerder ingediend beroepschrift toe te voegen, het beroep van rechtswege onontvankelijk wordt;

2.2.4.1. Overwegende dat, alhoewel de verwerende partij in haar memorie van antwoord betwist dat er een bewijs van betaling van de dossiertaks werd voorgelegd, blijkt het verslag naar het onderzoek van de onontvankelijkheid van het beroep door het bestuur Milieuvergunningen alsook blijkt de bij de mededeling van de bestreden beslissing vermelde redenen van onontvankelijkheid er wel een stuk werd ingediend dat als bewijsstuk moest gelden, doch dat dit stuk niet werd aanvaard want "niet gemerkt door de bank"; dat noch het milieuvergunningsdecreet, zoals het gold ten tijde van de bestreden beslissing, noch VLAREM I een sanctie voorschreef indien het bewijs van betaling van de dossiertaks niet bij het beroepschrift was gevoegd; dat wel in artikel 2, § 3, van het besluit van de Vlaamse Executieve van 24 juli 1991 houdende aanwijzing van de bevoegde ambtenaren en vaststelling van nadere regels met betrekking tot de dossiertaks bedoeld in artikel

19bis van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning in volgende sanctie werd voorzien :

"De niet-tijdige betaling van de overeenkomstig artikel 19bis van het voormelde decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning verschuldigde dossiertaks en/of het niet bijvoegen van het bewijs van betaling van bedoelde dossiertaks bij de milieuvergunningsaanvraag of het beroepschrift bedoeld in het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning heeft van rechtswege de onontvankelijkheid van de in artikel 19bis van het voormelde decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning bedoelde milieuvergunningsaanvragen, respectievelijk beroepen tot gevolg";

2.2.4.2. Overwegende, daargelaten de vraag of het opleggen van voornoemde sanctie wel een rechtsgrond vindt in het milieuvergunningsdecreet, zoals het gold ten tijde van de bestreden beslissing, dat wordt vastgesteld dat voornoemd besluit van 24 juli 1991 niet werd voorgelegd aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State onder inroeping van de hoogdringendheid, terwijl dat besluit pas op 4 maart 1992, dit is bijna acht maanden na de ondertekening ervan, in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd; dat die lange termijn tussen de ondertekening van het besluit en de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad niet verenigbaar is met het begrip hoogdringendheid; dat ook niet blijkt dat zou zijn aangedrongen op een spoedige bekendmaking; dat de verwerende partij omtrent die laattijdige publicatie overigens geen enkel verweer aanvoert; dat dienvolgens, gelet op artikel 159 van de Grondwet het besluit van 24 juli 1991 buiten toepassing moet worden gelaten; dat het tweede middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van het bestuur Milieuvergunningen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap van 27 oktober 1993, waarbij het beroep van Frank ADAMS tegen het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 19 augustus 1993 houdende de weigering om te Merksplas, Hoekeinde 2, een legkippenbedrijf te exploiteren omfattende 50.000 legkippen, opslag van 1000 m³ mest en 2 silo's voor samen 50 ton mengvoeders, onontvankelijk wordt verklaard.

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
terechtzing, op vijftwintig juni 1900 achtenne-
tig, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	D. VERBIEST,	staatsraad,
	R. STEVENS,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

M.-R. BRACKE.