

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**IXe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 199.584 van 18 januari 2010  
in de zaak A. 160.781/IX-4830**

In zake : de CVBA BELGIAN GERMAN MEAT COMPANY  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bert Roelandts  
kantoor houdend te Gent  
Kasteellaan 141  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse  
Regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Francine Lemaire  
kantoor houdend te Brussel  
René Berrewaertslaan 34  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 14 maart 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 13 januari 2005 van de Vlaamse minister van Economie, in de mate daarmee de aanvraag van de CVBA BELGIAN GERMAN MEAT COMPANY tot het verkrijgen van expansiesteun op grond van Richtlijn VL7.4 in toepassing van de wet van 4 augustus 1978 betreffende de economische expansie van kleine ondernemingen, wordt afgewezen.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 december 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mathias Hertegonne, die loco advocaat Bert Roelandts verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Francine Lemaire, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies verleend.

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*

3.1. De verzoekende partij is een vleesverwerkend bedrijf te Gent-Desteldonck. Als gevolg van een gewestplanwijziging in 1998 komt het bedrijf te liggen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Wegens die bestemmingswijziging is het voor de verzoekende partij moeilijk om nog de vereiste stedenbouwkundige en milieuvergunningen te verkrijgen.

De verzoekende partij herlocaliseert haar bedrijf naar de K.M.O.-zone “Lozen Boer” te Lochristi en krijgt daarvoor een milieuvergunning.

3.2. Op 31 december 2002 ontvangt het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid, de aanvraag van de verzoekende partij voor investeringssteun voor kleine ondernemingen. Zij vraagt vrijstelling van de onroerende voorheffing, ecologiesteun, een subsidie voor

strategisch belang, een subsidie voor hervestiging om dwingende milieuredenen en een subsidie voor een hervestiging van een zonevreemd bedrijf.

3.3. Op 2 oktober 2003 kent de Vlaamse minister, bevoegd voor het economisch beleid, aan de verzoekende partij een subsidie toe van 122.900 euro voor de criteria Omzet en Ecologie. De aanvragen voor de subsidie wegens eerste vestiging op industrieterrein, de subsidie wegens herlokalisatie om dwingende milieuredenen en de subsidie wegens een herlokalisatie van een zonevreemd bedrijf worden niet aanvaard. De weigering wordt als volgt gemotiveerd:

“Steun Eerste vestiging KMO-zone: De oude vestigingsplaats was voorheen ook industriezone.

Steun Herlokalisatie om dwingende milieuredenen: er werd geen subsidie toegekend omwille van eerste vestiging op industriezone en bovendien werkte de onderneming reeds sinds 1990 zonder milieuvergunning.

Steun Hervestiging zonevreemde bedrijven: idem vorig punt.”

In de rubriek “beroepen” wordt aan de verzoekende partij het volgende medegedeeld:

“Tegen onderhavige beslissing kunnen de volgende beroepen worden ingesteld:

1. Het ‘willig en oneigenlijk beroep’: in te leiden bij de bevoegde administratie, bij middel van een gewone geargumenteerde brief, te richten aan de administratieve Economie, afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid, Markiesstraat 1 te 1000 Brussel.

2. Het ‘hiërarchisch beroep’: in te leiden bij middel van een gewone geargumenteerde brief, te richten aan de Vlaamse minister bevoegd voor het economisch beleid, Chrysalisgebouw - Wetstraat 34-36, te 1040 Brussel.

3. Het ‘eindberoep’: in te leiden bij de Raad van State, bij middel van een aangetekende brief, binnen de 60 dagen na de kennisgeving van onderhavige beslissing, te richten aan de Raad van State, Wetenschapstraat te 1040 Brussel.

Indien het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de betwisting betrekking heeft op een subjectief recht is de Raad van State onbevoegd en moet de onderneming zich wenden tot de gewone burgerlijke rechtbanken.”

3.4. De raadsman van de verzoekende partij dient bij aangetekende brief van 19 november 2003 aan de Vlaamse minister van Economie beroep in tegen de beslissing van 2 oktober 2003, in de mate de subsidie geweigerd wordt. Hij zet daarin uiteen waarom de weigering in haar verschillende aspecten, niet gegrond is.



De minister beslist op 23 januari 2004 om het beroep niet in te willigen. Deze beslissing luidt als volgt :

“In antwoord op uw brief van 19 november 2003 deel ik u mee dat de beslissing van 2 oktober 2003 niet kan worden gewijzigd.

Het criterium ‘strategisch belang - eerste vestiging op een industriezone’ werd niet aanvaard omdat, zoals u zelf in uw brief bevestigt, de onderneming van het moment van haar oprichting tot 28 oktober 1998 wel degelijk op een industriezone was gevestigd. De bestemmingswijziging vanaf die datum tot landschappelijk waardevol gebied werkt niet met terugwerkende kracht. De nieuwe vestiging op de industriezone in Lochristi waarvoor in dit dossier subsidie werd gevraagd moet dus worden beschouwd als de tweede vestiging op een industriezone.

De weigering van de andere twee criteria volgt uit het voorgaande. In de richtlijnen VL7.4, staat het volgende als eerste alinea’s voor de betrokken criteria:

- VL7.4, 5.6.1 ‘De subsidie vanwege het criterium ‘strategisch belang wegens een eerste vestiging op een KMO- of industriezone’ kan met 5 % voor groep A en 3 % voor groep B worden opgetrokken als een vergunningsplichtige onderneming zich tevens moet herlokalisatie vanwege dwingende milieuredenen. De onderneming moet voldoen aan de hiernavermelde bepalingen.’
- VL7.4, 5.7 ‘De subsidie vanwege het criterium ‘strategisch belang wegens een eerste vestiging op een KMO- of industriezone’ kan met 5 % voor groep A en 3 % voor groep B worden opgetrokken wanneer het gaat om een zonevreemde onderneming die verhuist naar een industriezone.’

Met andere woorden, de weigering van het criterium ‘strategisch belang wegens een eerste vestiging op een KMO- of industriezone’ houdt automatisch een weigering van de andere twee criteria in, ook als de onderneming effectief verplicht is om te verhuizen om één van de vermelde redenen.

Het al dan niet ontbreken van een geldige milieuvergunning is enkel een bijkomend argument en heeft geen invloed op het voorgaande.”

3.5. De raadslieden van de verzoekende partij schrijven op 26 augustus 2004 opnieuw aan de minister met de vraag om de beslissing over de subsidie-weigering opnieuw te beoordelen.

Zij wijzen erop dat de minister de weigering van de subsidie voor “herlocalisatie wegens dwingende milieuredenen” en voor “herlocalisatie van zonevreemde ondernemingen” ten onrechte koppelt aan een “eerste vestiging op een industriezone”, aangezien de omzendbrief VL7.4 die koppeling niet maakt, aangezien de koppeling ook niet gemaakt wordt voor middelgrote en grote ondernemingen en aangezien de ratio legis van de richtlijn VL7.4 duidelijk een subsidie voorziet voor een startende onderneming die zich op een industrieterrein vestigt

enerzijds en anderzijds voor een onderneming die moet herlocaliseren hetzij om milieuredenen, hetzij omdat ze zonevreemd is.

Zij voeren vervolgens aan dat de onderneming wel degelijk voldoet aan de voorwaarden een subsidie “dwingende milieureden” en “herlocalisatie zonevreemde inrichting” te verkrijgen en stellen ten slotte dat de onderneming als productieonderneming behoort tot groep A, die een hogere subsidie krijgt dan de ondernemingen van groep B, waaruit zij gecatalogeerd was.

3.6. In een nota aan de minister stelt het afdelingshoofd van de bevoegde dienst dat het dossier onderzocht werd en weerlegt hij de bezwaren geuit in de brief van 26 augustus 2004, zowel met betrekking tot de beoordeling van de toekenningscriteria als met betrekking tot de classificatie van de verzoekende partij in de categorie B.

3.7. De minister beslist op 13 januari 2005 om de beslissing van 2 oktober 2003 niet te herzien. Deze beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“Voor wat betreft de steun voor ‘strategisch belang - eerste vestiging op een industriezone’, ‘herlokalisatie om dwingende milieuredenen’ en ‘herlokalisatie van zonevreemde bedrijven’ sluit ik mij aan bij de beslissing van de vorige Vlaamse minister bevoegd voor het economisch beleid, Patricia Ceysens, van 23 januari 2004.

Het ingenomen standpunt werd in het verleden ook consequent toegepast op de andere aanvragen van kleine ondernemingen waarop de richtlijnen VL7.4 van toepassing waren zodat het gelijkheidsbeginsel niet is geschaad. Een vergelijking met de richtlijnen MGB3 is niet relevant.

De activiteit van de onderneming, ‘vleesversnijderij en groothandel voor de verwerking van slachtresten’ zoals in het aanvraagformulier vermeld, wordt wel degelijk in groep B gecatalogeerd. Het feit dat slachthuizen de grondstof leveren maakt van de onderneming zelf nog geen slachthuis. Enkel indien er werkelijk een vastgestelde bijkomende vleesverwerking (pekelen, roken, koken, enz.) gebeurt, die ook in de inschrijving in het handelsregister als handelswerkzaamheid wordt opgenomen, kan groep A worden toegekend.

Uw beroep wordt beschouwd als het ‘hiërarchische’ en niet als het ‘willige’ zoals in uw brief vermeld.”

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

4. Bij de kennisgeving van het besluit van 2 oktober 2003 heeft de minister van Economie aan de verzoekende partij medegedeeld dat zij een

drievoudige beroepsmogelijkheid had: een willig beroep bij de administratie, een hiërarchisch beroep bij de minister en een annulatieberoep bij de Raad van State.

De reglementering ter zake organiseert geen administratief beroep tegen beslissingen over de weigering van toelagen. Met de verwijzing, in de kennisgeving, naar de mogelijkheid om een willig en/of hiërarchisch beroep in te dienen, voegt de verwerende partij ook niets toe aan de bestaande rechtsregels met betrekking tot de beroepsmogelijkheden tegen administratieve beslissingen. Dit betekent dat de ontvankelijkheid van het beroep zoals het hier werd ingediend, afhangt van de vraag of het willig beroep dat de verzoekende partij ingediend heeft uitgelopen is op een besluit van de verwerende partij dat niet beschouwd moet worden als de loutere bevestiging van de beslissing van 2 oktober 2003, die de verzoekende partij niet tijdig bestreden heeft.

5. De auditeur-verslaggever heeft in zijn verslag een onderzoek gewijd aan de aard van het bestreden besluit. Hij heeft vastgesteld dat het besluit van 2 oktober 2003, waar voor het eerst uitspraak werd gedaan over de aanvraag van de verzoekende partij, geen motivering van de weigering bevat, dat de verzoekende partij in haar beroepschrift van 19 november 2003 “voornamelijk feitelijke argumenten” aanvoerde en dat het antwoord van de minister van 23 januari 2004 daarop wel degelijk gemotiveerd was, in die zin dat de minister de situatie van de verzoekende partij toetst aan de richtlijnen VL.7.4 en daaruit besluit dat zij geen recht op subsidie heeft. Hij heeft voorts gesteld dat het nieuwe beroepschrift van 26 augustus 2004 een uiteenzetting bevat over de inhoud van de toegepaste richtlijnen, dat het ook de redenen vermeldt waarom die richtlijnen wel degelijk subsidies toelaten, dat de administratie de aangelegenheid onderzocht heeft en de argumenten van de verzoekende partij ontmoet heeft, waarna de minister in de bestreden beslissing ingegaan is op de nieuwe argumentatie uit het beroepschrift.

6. In haar laatste memorie plaatst de verwerende partij zich op het standpunt dat het bestreden besluit slechts een bevestigende beslissing is. Zij stelt dat in de beslissing van 2 oktober 2003 was aangegeven waarom de steun geweigerd werd, dat de beslissing van 23 januari 2004 de motivering expliciteert en dat het beroepschrift dat de verzoekende partij op 26 augustus 2004 ingediend heeft -en waarin nog enkel kritiek uitgebracht wordt op de koppeling van de herlocalisatie-subsidies aan de beslissing over de eerste vestiging die op zich niet meer betwist wordt, met daarbij een nieuw bezwaar over de indeling in categorie B- met het

bestreden besluit verworpen werd. Rekening houdend met de nog ter discussie staande punten en de punten die de verzoekende partij nog kan ter discussie stellen, is het bestreden besluit volgens haar te beschouwen als de loutere bevestiging van de eerste beslissing van 2 oktober 2003.

7. Het bestreden besluit vormt een antwoord op de argumenten die de verzoekende partij in haar verzoek tot heroverweging van 26 augustus 2004 had geformuleerd en waarin zij aanvoerde dat de richtlijnen VL 7.4 niet beletten dat zij beschouwd kon worden als een onderneming die zich voor het eerst op een industrieterrein vestigde, dat zij voldeed aan de voorschriften van de richtlijnen en dat zij in de verkeerde categorie gerangschikt was. De argumentatie van de verzoekende partij is door de administratie onderzocht, zij heeft daarover de minister van Economie geadviseerd en deze heeft daarover definitief standpunt ingenomen in het bestreden besluit.

In de mate deze beslissing een niet eerder geformuleerd antwoord vormt op de argumenten van de verzoekende partij -dat is in ieder geval zo wat betreft de klassering van de verzoekende partij in categorie B-, vormt zij niet de loutere bevestiging van wat voorheen besloten was, maar betreft zij een besluit waarbij de rechtstoestand van de verzoekende partij opnieuw wordt vastgesteld en waarbij de vorige besluiten worden opgeslorpt.

8. De exceptie is niet gegrond.

9. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie ook nog dat een vernietiging op grond van de vaststelling dat de richtlijnen VL 7.4. onwettig zouden zijn de verzoekende partij geen voordeel kan opleveren, aangezien de wet van 4 augustus 1978 dan geen uitvoeringsbepalingen heeft en het juridisch vacuüm dat zal ontstaan met zich brengt dat er dan helemaal geen rechtsgrond meer is voor het toekennen van subsidies.

10. In geval van vernietiging van het bestreden besluit op grond van de onwettigheid van de omzendbrief waarop het steunt, zal de verwerende partij zich opnieuw moeten beraden over de nog hangende subsidieaanvraag van de verzoekende partij en desnoods daarvoor de nodige uitvoeringsbesluiten nemen. De verzoekende partij heeft wel degelijk belang om de weigeringsbeslissing vernietigd te zien.

11. De exceptie is niet gegrond.

#### *V. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Ambtshalve middel*

12. De auditeur-verslaggever heeft ambtshalve de schending aangevoerd van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doordat het bestreden weigeringsbesluit steunt op de “Richtlijnen VL 7.4 - Toepassing van de wet van 4 augustus 1978 betreffende de economische expansie van kleine ondernemingen” (hierna: de richtlijnen VL 7.4) terwijl die richtlijnen niet aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderworpen werden. De auditeur-verslaggever heeft voor dit geval een parallelle toepassing gemaakt van de redenering die de Raad van State ontwikkeld heeft in het arrest nr. 102.512 van 14 januari 2002 inzake bvba ALP, waarin vastgesteld werd dat de richtlijnen VL 6 welke in die zaak aan de orde stonden, een reglementair karakter hadden zodat zij ingevolge artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 oktober 1978 tot uitvoering van de artikelen 1, 2, 5, 7, 10 en 12 van de wet van 4 augustus 1978 door de Vlaamse regering goedgekeurd hadden moeten worden.

13. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de richtlijnen VL 7.4 eigenlijk een beleidslijn uittekenen op grond waarvan de verwerende partij haar discretionaire bevoegdheid inzake subsidies aan KMO's naar redelijkheid uitoefent. De verzoekende partij voldoet niet aan de voorwaarden om subsidies te krijgen wegens eerste vestiging op een industrieterrein. Zij kan dan ook onmogelijk bijkomende steun ontvangen.

##### *Beoordeling*

14. De verwerende partij erkent dat de weigering van de steunaanvraag van de verzoekende partij steunt op de richtlijnen VL7.4. Zij heeft de concrete situatie van de verzoekende partij getoetst aan deze richtlijnen en heeft ze dus als een echte rechtsregel in deze zaak betrokken. Zij betwist voorts ook niet dat deze richtlijnen VL 7.4, ten aanzien van de wijze waarop het bestuur haar een plaats gegeven heeft in het juridisch bestel, niet verschillen van de richtlijnen VL 6.

15. De redenering die de Raad van State in het arrest nr. 102.512 ontwikkeld heeft aangaande de plaats van de richtlijnen VL 6 in de rechtsorde -meer bepaald de overweging 4.1.1- wordt derhalve naar de onderhavige zaak getransponeerd.

16. De verwerende partij heeft ten aanzien van de Raad van State niet bewezen dat de richtlijnen VL7.4 geen nieuwe rechtsregels tot stand zouden brengen en dat deze richtlijnen op regelmatige wijze de wet van 4 augustus 1978 en het koninklijk besluit van 10 oktober 1978 uitvoeren, in die zin dat zij daadwerkelijk door de Vlaamse regering uitgevaardigd zijn en dat alle substantiële vormen die voor de totstandkoming van een reglementair besluit geëerbiedigd moeten worden, zoals de adviesverplichting van de afdeling Wetgeving, gerespecteerd zijn.

17. Het ambtshalve aangevoerd middel is gegrond.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State vernietigt het besluit van 13 januari 2005 van de Vlaamse minister van Economie, waarbij de aanvraag van de CVBA BELGIAN GERMAN MEAT COMPANY tot het verkrijgen van expansiesteun op grond van Richtlijn VL7.4 in toepassing van de wet van 4 augustus 1978 betreffende de economische expansie van kleine ondernemingen, wordt afgewezen.**

**2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 januari 2010,  
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

|                        |                  |
|------------------------|------------------|
| André Vandendriessche, | kamervoorzitter, |
| Bert Thys,             | staatsraad,      |
| Pierre Barra,          | staatsraad,      |
| met bijstand van       |                  |
| Wim Geurts,            | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Wim Geurts**

**André Vandendriessche**