

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.854 van 20 december 2024
in de zaak A. 237.693/X-18.270**

In zake : 1. D.M.
 2. de BV D.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 het AGENTSCHAP VOOR WOON- EN
 ZORGINFRASTRUCTUURBELEID VOOR
 VLAAMS-BRABANT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Joris Geens en Veerle Wanten
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Borsbeeksebrug 36
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2022, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de raad van bestuur van het Agentschap voor woon- en zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant d.d. 26 juli 2022 houdende de uitoefening van het voorkeepsrecht met betrekking tot het perceel gelegen te 1930 Zaventem, Handelsstraat [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 november 2024.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ward Vangrunderbeeck, die *loco* advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Veerle Wanten, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een advies gegeven.

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. Op 17 december 2021 wordt een onderhandse verkoop-overeenkomst ondertekend tussen de eerste verzoekende partij (verkoper) en de tweede verzoekende partij (koper). De verkoop betreft een perceel grond gelegen aan de Handelsstraat te Zaventem.

De koper is een besloten vennootschap waarin de eerste verzoekende partij samen met haar broer en haar vader participeert.

De verkoop kadert in een regelingsakte van een echtscheiding door onderling toestemming.

3.2. Punt 27 van de overeenkomst vermeldt:

“27. Voorkooprecht — Voorkeurrecht — Recht van wederinkoop
De verkoper verklaart dat er voor het verkochte goed een voorkooprecht bestaat: Vlaamse Wooncode
Opschortende voorwaarde
Partijen sluiten de verkoop onder de opschortende voorwaarde dat het voorkooprecht niet wordt uitgeoefend.
De verkoper verklaart dat er voor het verkochte goed geen andere voorkooprechten, voorkeurrechten of rechten van wederinkoop bestaan.”

3.3. Op 3 juni 2022 wordt deze verkoop overeenkomstig artikel 12 van het decreet van 25 mei 2007 ‘houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten’ (hierna: het harmonisatiedecreet) door de instrumenterende ambtenaar aangeboden aan het e-voorkooploket, waar de verwerende partij gekend staat als begunstigde van een decretaal voorkooprecht voor dit onroerend goed.

3.4. Op 14 juni 2022 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om principieel akkoord te gaan met het verder onderzoeken van het aangeboden voorkooprecht.

3.5. Op 26 juli 2022 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om het voorkooprecht uit te oefenen op grond van de volgende overwegingen:

“5 BEOORDELING AANBOD

5.1 NABIJE OMGEVING

Het perceel is gelegen in het Noordelijke gedeelte van Zaventem, nabij de luchthaven. Winkels, supermarkten, restaurants en de school Atheneum Zaventem liggen binnen een straal van 500 meter. Bovendien ligt het station en de bushalte amper op 200 meter wandelafstand.

5.2 ONTSLUITING

Het perceel is gelegen aan uitgeruste weg en betreft geen bijkomende aan te leggen wegenis.

5.3 BOUWMOGELIJKHEDEN

5.3.1 Visie

Naast het participeren in de ontwikkeling van grotere grondgehelen voor de realisatie van gemengde woonprojecten met sociaal karakter (mix van

huur- en koopwoningen) i.s.m de woonmaatschappijen, zoeken de diensten naar een verdere diversifiëring van het aanbod van Vlabinvest, namelijk ook lokale, kleinschalige ontwikkelingen op eigen initiatief.

Binnen het wetgevend kader en met de huidige bezetting is het voor de diensten haalbaar om op korte termijn een bijkomend betaalbaar woonaanbod te voorzien door kleinere percelen te verkavelen in betaalbare bouwloten. In het verleden heeft Vlabinvest een deel van haar projectgrond ‘Beiershof’ in Overijse verkaveld in 14 bouwloten. Voor de opmaak van het verkavelingsdossier werd een studie bureau gesteld en na het bekomen van de verkavelingsvergunning verkocht Vlabinvest de bouwloten rechtstreeks aan de kandidaat-kopers,

5.3.2 Verkaveling

Met deze visie zien de diensten de aangeboden grond via voorkeepsrecht als een opportuniteit voor een kleine verkaveling.

[...]

5.3.3 Kostprijs

Om een inschatting te kunnen maken van de kostprijs voor de opmaak van het verkavelingsdossier met opmeting voor een kleine verkaveling werden 4 studie bureaus aangeschreven waarvan de ingediende offertes uitkomen op een prijs tussen de 3.600 euro en 4.200 euro excl. btw. Dit zou neerkomen op een kostprijs van 1.452 euro incl. btw per kavel. Indien de RVB beslist akkoord te gaan met de uitoefening van het voorkeepsrecht zal deze opdracht gegund worden door het Directiecomité.

[...]

10 VOORGESTELDE BESLISSING

Rekening houdend met:

[...]

- aangeboden opportuniteit van de verwerving en dit via het recht van voorkoop;
- het gunstig advies van de diensten en het directiecomité;
- gelet op de positieve krediet- en wetmatigheidscontrole van de aankoop met eigen middelen;

Beslist de raad van bestuur:

1. de uitoefening van het voorkeepsrecht op perceel [...] gelegen te Zaventem, Handelsstraat voor de prijs van 270.000 euro principieel goed te keuren;
2. deze desgevallende aankoop te financieren met eigen middelen;
3. de leidend ambtenaar, met recht tot subdelegatie, te gelasten met uitvoering van deze beslissing en te mandateren om de aankoopakte te ondertekenen.”

Dit is het bestreden besluit.

3.6. De verwerende partij brengt haar beslissing tot uitoefening van het voorkeepsrecht ter kennis van het e-voorkeepsloket.

3.7. Op 10 augustus 2022 richt de eerste verzoekende partij een e-mail aan de verwerende partij waarin zij haar situatie uitlegt en vraagt om de beslissing te willen herbekijken omdat dit problemen veroorzaakt op familiaal en financieel gebied.

3.8. Op 6 september 2022 antwoordt de verwerende partij dat de raad van bestuur geen reden ziet om af te wijken van de beslissing tot uitoefening van het voorkeepsrecht.

IV. Ontvankelijkheid – Tijdigheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het beroep laattijdig is.

4.2. Zij betoogt dat, vermits het niet gaat om een beslissing die moet worden bekendgemaakt of betekend, de beroepstermijn een aanvang neemt vanaf de dag dat de verzoekende partijen er kennis van hebben gehad. Dit is het geval van zodra zij voldoende kennis hadden van het bestaan, de aard en de draagwijdte van die beslissing. Daartoe is niet vereist dat de verzoekende partijen ook kennis hadden van de precieze inhoud ervan, van het griefhoudend karakter ervan, of van alle mogelijke onwettigheden die er zouden aan kleven.

In casu hadden de verzoekende partijen reeds kennis van het bestaan van een voorkeepsrecht vanaf 17 december 2021, gelet op de inhoud van de verkoopovereenkomst waarin van dit voorkeepsrecht melding is gemaakt.

Voorts erkennen de verzoekende partijen dat hun notaris minstens vanaf 26 juli 2022 kennis had van de uitoefening van het voorkeepsrecht van de verwerende partij. Minstens hadden de verzoekende partijen op 10 augustus 2022 een afdoende feitelijke kennis van de uitoefening van het voorkeepsrecht,

gelet op hun e-mail van 10 augustus 2022 aan de verwerende partij met het verzoek om het voorkooprecht toch niet uit te oefenen.

Gelet op de termijn van 60 dagen om een beroep tot vernietiging in te stellen tegen de beslissing van de verwerende partij om het voorkooprecht uit te oefenen, diende uiterlijk op 24 september 2022 (vanaf kennisname van 26 juli 2022), minstens op 9 oktober 2022 (vanaf kennisname van 10 augustus 2022), beroep te worden ingesteld bij de Raad van State.

4.3. De stelling dat de beroepstermijn op grond van artikel 19, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State pas zou verstrijken vier maanden nadat de beslissing aan de betrokkene ter kennis is gebracht, gaat volgens de verwerende partij niet op. Deze bepaling geldt enkel in het geval de bestreden beslissing dient te worden betekend. Indien ze noch bekendgemaakt, noch betekend dient te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis van heeft gehad en geldt de bepaling van artikel 19, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet.

In casu diende de beslissing tot de uitoefening van het voorkooprecht van 26 juli 2022 niet persoonlijk te worden betekend aan de verzoekende partijen, gelet op artikel 13 van het harmonisatiedecreet.

5.1. De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift in eerste instantie dat zij op 26 juli 2022 weliswaar kennis hadden van het feit dat de verwerende partij haar voorkooprecht op het litigieuze perceel wou uitoefenen, evenwel zonder dat zij zicht hadden op het orgaan dat die beslissing genomen zou hebben en zonder dat zij kennis hadden van de motieven of de precieze draagwijdte van de beslissing.

Zij betogen dat de beroepstermijn slechts een aanvang heeft genomen vanaf de dag dat zij een afschrift van de eigenlijke beslissing hebben ontvangen, hetzij op 6 oktober 2022.

5.2. De verzoekende partijen beklemtonen voorts dat artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verplicht tot de kennisgeving van de beroepsmogelijkheden, hetgeen te dezen niet is gebeurd.

In hun laatste memorie verwijzen zij ter zake, enerzijds, naar de kennisgeving voorzien in het harmonisatiedecreet, en, anderzijds, naar het algemeen beginsel “dat individuele besluiten die de rechtstoestand van de rechtsonderhorige wijzigen ter kennis moeten worden gebracht van de betrokkene”.

Vermits de kennisgeving via het e-voorkooploket geen melding maakte van de beroepsmogelijkheden, heeft de beroepstermijn pas vier maanden na die kennisgeving een aanvang kunnen nemen.

5.3. In hun laatste memorie verzoeken de verzoekende partijen om enkele prejudiciële vragen te stellen aan het Grondwettelijk Hof “[i]n het onmogelijke geval [de] Raad zou overwegen om het beroep van verzoekers als laattijdig te verwerpen”. Er moet dan immers vastgesteld worden dat “er zich een duidelijk probleem stelt met de rechtsbescherming van eigenaars [wier] goederen het voorwerp uitmaken van de uitoefening van een voorkooprecht”, vermits nergens is voorzien “in een rechtstreekse kennisgeving van de beslissing aan de eigenaar, hoewel de beslissing tot aanvaarding en uitoefening van een voorkooprecht de rechtstoestand van de eigenaar wijzigt”.

Beoordeling

6. Artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

“De verjaringstermijnen voor de beroepen [...] nemen alleen een aanvang op voorwaarde dat de betekening door de administratieve overheid van de akte of van de beslissing met individuele strekking het bestaan van die beroepen alsmede de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien aan die verplichting niet wordt voldaan dan nemen de

verjaringstermijnen een aanvang vier maanden nadat aan de betrokkene de akte of de beslissing met individuele strekking ter kennis werd gebracht”

Deze bepaling kan niet los worden gezien van het door het Grondwettelijk Hof erkende “algemeen beginsel volgens hetwelk een administratieve akte met een individuele draagwijdte het voorwerp moet uitmaken van een individuele mededeling aan de betrokken personen” (GwH 10 november 2011, nr. 172/2011, overw. B.7.2.).

Ook de Raad van State neemt traditioneel aan dat de in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vervatte verplichting om een individuele beslissing ter kennis te brengen van de betrokkene niet alleen geldt wanneer zulks uitdrukkelijk is voorgeschreven, maar ook “wanneer de beslissing van die aard is dat zij een wijziging brengt in de rechtstoestand van de persoon op wie zij betrekking heeft” (zie bv. RvS 30 mei 2000, nr. 87.684, randnr. 4.5.3).

7. De toepasselijke wetgeving voorziet niet in een individuele kennisgeving van de beslissing om gebruik te maken van het voorkooprecht aan de partijen bij de verkoop.

Luidens artikel 12 van het harmonisatiedecreet biedt de instrumenterende ambtenaar “het Vlaams voorkooprecht bij het e-voorkooploket aan”, hetgeen geldt als “aanbod van verkoop”.

Luidens artikel 13 van het harmonisatiedecreet bezorgt het e-voorkooploket het aanbod aan de begunstigden. Als de begunstigden het aanbod aanvaarden, brengen zij het e-voorkooploket daarvan tijdig op de hoogte. Het e-voorkooploket registreert de identiteit van de begunstigde die het voorkooprecht uitoefent en brengt de instrumenterende ambtenaar op de hoogte van het bericht van aanvaarding. “De verkoop aan de begunstigde is voltrokken zodra de kennisgeving van aanvaarding naar de instrumenterende ambtenaar is verzonden”.

8. De specifieke regeling die in het harmonisatiedecreet werd uitgewerkt aangaande het aanbieden en het gebeurlijk aanvaarden van een voorkooprecht, en de omstandigheden waarin de verkoop als voltrokken kan worden geacht, doet geen afbreuk aan de mogelijkheden om een beroep in te dienen tegen de van de overeenkomst afsplitsbare administratieve rechtshandelingen die met de uitoefening van het voorkooprecht door een administratieve overheid verband houden.

Zo blijkt niet dat de besproken regeling in het harmonisatie-decreet beoogt afbreuk te doen aan de eerder vermelde (randnr. 6) principiële verplichting om een administratieve rechtshandeling met een individuele draagwijdte individueel ter kennis te brengen aan de betrokken personen.

9. De beslissing waarbij de begunstigde gebruik maakt van een bestuurlijk voorkooprecht is een individuele rechtshandeling met rechtsgevolgen voor de initiële partijen bij de verkoopovereenkomst.

De verkoper zal daardoor zijn eigendom immers moeten overdragen aan een andere persoon dan diegene met wie hij tot een overeenkomst was gekomen, ook al was – zoals *in casu* – de persoon van de koper een determinerend motief voor de verkoop. En de koper ziet de vrucht van zijn inspanningen als het ware voor zijn ogen weggekaapt door een derde.

De omstandigheid dat de betrokken partijen bij de sluiting van de verkoopovereenkomst kennis hebben van het bestaan van het voorkooprecht, en dus weten dat het risico bestaat dat een begunstigde daarvan gebruik zou kunnen maken, doet niet anders besluiten.

10. Te dezen wordt niet betwist dat er geen rechtstreekse individuele kennisgeving aan de verzoekende partijen is gebeurd.

11. Het besluit is dat, nu niet blijkt dat de verwerende partij de beslissing om van het voorkeopsrecht gebruik te maken individueel ter kennis van de verzoekende – bij de verkoop betrokken – partijen heeft gebracht, met inachtneming van het bepaalde in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de beroepstermijn geen aanvang heeft genomen.

De omstandigheid dat de bij de verkoop betrokken partijen door de instrumenterende ambtenaar op de hoogte zijn gebracht van de beslissing van de verwerende partij om van het voorkeopsrecht gebruik te maken, doet niet anders besluiten. Daarmee wordt immers niet tegemoetkomen aan de vereiste dat beslissingen met een individuele draagwijdte individueel aan de betrokkenen ter kennis moeten worden gebracht én dat daarbij melding moet worden gemaakt van de beroepsmogelijkheden.

12. De door de verwerende partij ingeroepen exceptie van onontvankelijkheid wegens laattijdigheid wordt verworpen.

Er is reden tot een aanvullend onderzoek door het auditoraat.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt met een aanvullend onderzoek belast.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement