

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 78.702 van 11 februari 1999
in de zaak A. 74.964/VII-15.674.**

In zake : Frank JANSSEN,
die woonplaats kiest bij
Advocaat F. HENDRICKX,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 326

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaten M. BOES en W. MERTENS,
kantoor houdende te BERINGEN,
Scheigoorstraat 5.

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 JANSSEN
op 14 juli 1997 heeft ingediend om de vernietiging te
vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van
tewerkstelling en leefmilieu van 2 mei 1997 houdende
niet-inwilliging van zijn beroep tegen de beslissing van
de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg
van 24 oktober 1996 houdende weigering van de milieu-
vergunning voor het houden van maximum 120 struisvogels
en/of emoes te 3950 Bocholt, Veldstraat nr. 9;

Gelet op het arrest nr. 70.040 van
4 december 1997 waarbij de schorsing van de
tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt
bevolen;

Gezien het verzoek tot voortzetting van de
procedure van 5 januari 1998;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Adjunct-auditeur P. PROV00ST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 15 december 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 januari 1999;

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

Gehoord de opmerkingen van Advocaat F. HENDRICKX, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat W. MERTENS die, in eigen naam en loco Advocaat M. BOES verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord Adjunct-auditeur P. PROV00ST, daartoe gemachtigd bij beslissing van de Auditeur-generaal van 19 maart 1998 in zijn eensluidend advies;

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

1. De gegevens van de zaak.

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

1.1. Frank JANSSEN, verzoeker, stelt dat hij sinds een aantal jaren handelaar is in park- en neerhof-

dieren, onder meer struisvogels en emoes. Hij voert zijn bedrijf samen met zijn vader. Een klein gedeelte van deze loopvogels is eigen kweek, maar het merendeel wordt aangekocht bij particulieren-hobbyisten, en doorverkocht aan buitenlandse handelaars. Door de noodzakelijke exportvergunningen en veterinaire controles is hij vaak verplicht de dieren enige tijd bij zich te houden.

1.2. Door wijziging van de indelingslijst wordt de inrichting vergunningsplichtig. De gemeente Bocholt meldt aan verzoeker dat hij vóór 1 februari 1996 een vergunning moet aanvragen. Volgens de gemeente "kan de aanvraag gebeuren via een vereenvoudigde procedure" en gebeurt de uitspraak "bij aktename geldend als vergunning voor een termijn van vijf jaar".

1.3. Op 25 januari 1996 vraagt verzoeker samen met zijn vader een milieuvergunning voor 120 struisvogels en emoes aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg. Op de aanvraag is niet aangekruist of het de exploitatie betreft van een nieuwe inrichting, het hernieuwen van een vergunning voor een bestaande inrichting, dan wel de exploitatie van een inrichting die na wijziging of aanvulling van de indelingslijst vergunningsplichtig is geworden.

De bestendige deputatie behandelt alsdan het dossier als een aanvraag voor een nieuwe inrichting.

1.4. Op 24 oktober 1996 weigert de bestendige deputatie de gevraagde vergunning. Het weigeringsbesluit wordt aan verzoeker betekend op 28 oktober 1996.

1.5. Met een aangetekende brief van 26 november 1996, ontvangen op 28 november, tekent verzoeker beroep aan bij de Gemeenschapsminister.

1.6. Met een brief van 29 november 1996 meldt de verwerende partij aan verzoeker dat het beroep onontvan-

kelijk is bevonden om de volgende reden : "bij het beroep is niet het in artikel 51 van het VLAREM voorgeschreven bewijs of attest gevoegd".

En ze voegt daar aan toe : "U kan binnen een termijn van veertien kalenderdagen na datum van verzending van deze brief (...) het attest van betekening nog bij het beroepschrift voegen. Indien dit niet binnen voormelde termijn is gebeurd, blijft uw beroep onontvankelijk".

1.7. Verzoeker bezorgt per brief het gevraagde attest, dat door de verwerende partij wordt ontvangen op 9 december 1996. Verzoeker stelt het attest ook reeds op 3 december te hebben gefaxt, de verwerende partij zegt daaromtrent niets.

1.8. Op 2 mei 1997 weigert de verwerende partij de vergunning. In de aanhef van het besluit wordt onder meer gesteld : "Gelet op het feit dat voormeld beroep werd ontvangen op 28 november 1996 en werd vervolledigd op 9 december 1996; dat de behandelingstermijn bedoeld in artikel 52, § 3 bijgevolg aanvangt op 9 december 1996".

Dit is de bestreden beslissing;

2. De gegrondheid van het beroep.

2.1. Overwegende dat verzoeker in een eerste onderdeel van het tweede middel de schending aanvoert van artikel 23, § 2, en artikel 25, § 1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (milieuvergunningsdecreet) en van artikel 52, 3° en 5°, van het besluit van de Vlaamse Executieve van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I); dat hij dat onderdeel als volgt toelicht :

- "1. De ontvangst van het beroepschrift door de Minister doet de termijn lopen waarover de Minister beschikt om over het beroep uitspraak te doen. De decreetgever heeft aan het overschrijden van dergelijke beslissingstermijn, in een aantal gevallen, duidelijke en verrijkende gevolgen gekoppeld. Bijgevolg was het absoluut noodzakelijk dat de aanvang van deze beslissingstermijn zowel door de beroeper als door de overheid zonder de minste twijfel zou kunnen worden vastgesteld.
2. In eerste aanleg vangt de beslissingstermijn eerst aan op het ogenblik dat het dossier volledig en ontvankelijk werd verklaard, aangezien de vergunningverlenende overheid slechts het aanvraagdossier kan beginnen behandelen wanneer zij alle elementen die nodig zijn voor de beoordeling van deze aanvraag heeft ontvangen.
3. In graad van beroep moet het aanvraagdossier, noodzakelijkerwijs, volledig worden geacht, aangezien anders in eerste aanleg niet met kennis van zaken een beslissing kon worden genomen. Het beroepschrift moet weliswaar bepaalde elementen bevatten, zoals bepaald in artikel 51, para 2 van VLAREM I, maar de beroepsoverheid werd niet de bevoegdheid verleend om een ontvankelijkheids- en volledighedsverklaring af te leveren na onderzoek van het beroep. Immers op basis van het beroepschrift beschikt de overheid reeds over voldoende elementen om het dossier op te vragen en te instrueren.
4. In het licht van de definitieve gevolgen die de decreetgever in bepaalde gevallen heeft verbonden aan het overschrijden van de beslissingstermijn in beroep, moet het aanvangspunt van deze termijn bijgevolg duidelijk en onbetwistbaar kunnen worden vastgesteld. Bijgevolg gaat de beslissingstermijn in op het ogenblik van ontvangst door de Minister van het beroepschrift dat binnen de beroepstermijn van 30 dagen aangetekend werd verstuurd. Het aangetekend beroepschrift van verzoeker werd verstuurd op 27 november 1996 en, zoals uitdrukkelijk bevestigd in het bestreden besluit, ontvangen door de Minister op 28 november 1996. De beslissingstermijn van de Minister ging bijgevolg in op 28 november 1996.
5. Bijgevolg diende de beslissing van de Minister, overeenkomstig artikel 23 van het Decreet te worden getroffen binnen een termijn van vijf maanden, en dus uiterlijk op 28 april 1997.
6. Overeenkomstig het Decreet, Vlarem I en vaste rechtspraak van uw Raad was bijgevolg op 2 mei 1997, datum waarop de Minister bij de bestreden

beslissing tot de weigering besloot, reeds uit kracht van het Decreet een stilzwijgende milieuvergunning bekomen;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord volgende redenering voert :

2.2.1. Ofwel was het beroepschrift van 18 november 1996 onontvankelijk wegens het ontbreken van het attest van bekendmaking, en kon dat verzuim niet meer worden goedge maakt. In dat geval is het middel onontvankelijk, omdat de verzoekende partij er geen belang bij heeft, "aangezien de vernietiging van het bestreden besluit op die grondslag er enkel toe kan leiden dat de verwerende partij opnieuw kan beslissen en zodoende de onontvankelijkheid van het ingestelde beroep zal moeten vaststellen";

2.2.2. Ofwel kon de verwerende partij toestaan dat het ontbrekende attest alsnog aan het beroepschrift werd toegevoegd. In dat geval is het middel ongegrond, want dan "dient men noodzakelijkerwijze aan te nemen dat een beroep pas als echt ingesteld kan worden beschouwd, wanneer het aan de ontvankelijkheidsvereisten voldoet en niet eerder. In die hypothese is het ook duidelijk dat in dit geval de verwerende partij tijdig heeft beslist, d.w.z. binnen de vijf maanden nadat het beroep als onontvankelijk kon worden beschouwd";

2.2.3. Overwegende dat zij pleit voor de door haar gevolgde werkwijze, die voor de indieners van het beroep billijkheid beoogt en niet in strijd is met het milieuvergunningsdecreet; dat zij de aandacht wenst te vestigen "op de parallelle procedure wat betreft het betalen van de dossiertaks waar artikel 19bis, §4 van het Milieuvergunningsdecreet van 28.06.1985 ook de latere betaling van de dossiertaks nog mogelijk maakt en het dossier alleen dan als onontvankelijk beschouwt

wanneer binnen een termijn van 14 kalenderdagen na de verzending van de kennisgeving van het ontbreken van het bewijs van betaling, dit bewijs vooralsnog niet door de appellant aan de Overheid werd toegestuurd";

2.3. Overwegende dat verzoeker als volgt replieert :

"De verwerende partij beweert ten onrechte dat de periode van vijf maanden slechts aanvangt binnen de vijf maanden nadat het beroep ontvankelijk wordt verklaard.

Deze bewering kan niet gerijmd worden met de bepalingen van het Milieuvergunningsdecreet (MVD). Artikel 23, §2 MVD bepaalt dat de Vlaamse Regering uitspraak doet 'binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift'.

Uw Raad heeft uitdrukkelijk beslist dat de datum van ontvangst van het beroep als uitgangspunt moet worden genomen voor de berekening van de beroepstermijn, niet de datum waarop het beroep ontvankelijk werd verklaard. Uw Raad overwoog met name dat de opvatting, dat de termijn van vijf maanden om op het beroep te beschikken slechts ingaat bij het ontvankelijk vinden van het beroep, 'indruist tegen de bepalingen van artikel 23, §2 van het (Milieuvergunnings-)decreet en artikel 52, 3°, van het VLAREM I, die de termijn van vijf maanden duidelijk doen ingaan bij de ontvangst van het beroep' (R.v.St., nr. 43.555, MOLLEN, 16 december 1993).

Deze conclusie wordt nogmaals bevestigd als men de ernstige gevolgen in acht neemt die het decreet voorschrijft indien de beslissingstermijn overschreden wordt. Volgens de vaste rechtspraak van uw Raad is de in artikel 23, §2 MVD en artikel 52, 3° VLAREM I voorgeschreven termijn een vervaltermijn, gelet op de sanctie die artikel 25, §2 MVD stelt op het niet tijdig beschikken op een beroep. De decreetgever heeft duidelijk de bedoeling gehad deze termijn, met dergelijke ernstige en definitieve gevolgen, op een vast aanvangspunt te doen beginnen, nl. vanaf de ontvangst van het beroep.

Artikel 19bis, §4 MVD toont ten overvloede aan dat de beslissingstermijn van vijf maand aanvangt op het ogenblik dat verwerende partij het beroep ontvangt. Deze bepaling biedt een particuliere verzoeker die een beroep indient tegen een vergunningsbeslissing, maar het bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks niet aan het beroepschrift heeft toegevoegd, de mogelijkheid dit alsnog te doen. Artikel 19bis, §4 bepaalt niet dat, indien de indiener van het beroep het bewijs van betaling van de dossiertaks binnen een termijn van 14 dagen

toestuurt, de beslissingstermijn van vijf maanden slechts aanvangt vanaf ontvangst van het betalingsbewijs. De regularisatiemogelijkheid is niet gekoppeld aan een verschuiven van het aanvangspunt van de beslissingstermijn. De tekst maakt nergens een uitzondering op het principe dat die termijn aanvangt op het ogenblik van de ontvangst van het beroep.

Bovendien was de decreetgever zich hier terdege van bewust, aangezien hij, op het ogenblik dat artikel 19bis, §4 werd aangenomen, een aantal andere artikelen aan het MVD heeft toegevoegd of gewijzigd die in het bijzonder deze beslissingstermijn, en de verlenging ervan, regelen. Indien de decreetgever de intentie zou gehad hebben de aanvang van de beslissingstermijn tot het ogenblik van de regularisatie te verschuiven, ware het dan ook niet meer dan logisch geweest dit uitdrukkelijk te bepalen. De decreetgever heeft dit echter niet gedaan. Artikel 19bis, §4 werd vervangen door artikel 47, §2 van het Decreet van 22 december 1993. Hetzelfde Decreet heeft eveneens artikel 25 MVD gewijzigd en er artikel 23bis aan toegevoegd. Artikel 23bis geeft de bevoegde overheid de mogelijkheid bij gemotiveerd besluit de beslissingstermijn met één maand te verlengen. Artikel 25 bepaalt dat wanneer binnen de vastgestelde of de verlengde termijn geen uitspraak is gedaan, de vergunning geacht wordt te zijn bekomen. Geen van deze bepalingen die rechtstreeks verband houden met de beslissingstermijn waarover de beroepsinstantie beschikt, duidt aan dat de beslissingstermijn slechts zou aanvangen op het ogenblik dat de beroepsinstantie het bewijs van de dossiertaks heeft ontvangen. Een andere interpretatie zou zowel tegen de geest als tegen de letter van de tekst ingaan.

In de Memorie van Toelichting van het Decreet van 22 december 1993 dat artikel 19bis, §4 MVD wijzigde, overwoog de Vlaamse Regering : 'Het wordt aangewezen geacht deze beroepsindieners nog een ultieme kans te geven de betaling van de dossiertaks te doen en het bewijs ervan voor te leggen. Hierbij dient evenwel rekening gehouden met de korte afhandelingstermijnen die decretaal een aanvang nemen op de datum van ontvangst van het beroepsschrift. Dit betekent dat de bijkomende kans die gegeven kan worden aan de beroepsindieners moet beperkt blijven tot een vrij korte periode die de normale afhandeling van het beroep niet in het gedrang brengt'. (Vlaamse Raad, Stukken, 1993-94, n° 415/1, p. 19). De Memorie van Toelichting benadrukt dus dat - ook wanneer het bewijs van betaling van de dossiertaks wordt nagestuurd - de beslissingstermijn 'decretaal een aanvang (neemt) op de datum van ontvangst van het beroep'. Bovendien zou de regularisatiemogelijkheid niet tot een korte periode beperkt moeten blijven indien de aanvang van de beslissingstermijn zou verschuiven tot de ontvangst van het bewijs van betaling van de

dossierts. De termijn van vijf maanden vangt derhalve aan vanaf de ontvangst van het beroep, zelfs indien de indiener van het beroep het bewijs van betaling van de dossierts veertien dagen later overmaakt. Dezelfde conclusie is ook toepasselijk wanneer, zoals in de zaak die voorligt, de beroepsinstantie de indiener van het beroep uitnodigt het attest van betekening van het beroepschrift alsnog bij het beroepschrift te voegen. De beslissingstermijn vangt in ieder geval aan op de datum van ontvangst van het beroepschrift, zoals artikel 23, §2 MVD uitdrukkelijk en zonder uitzonderingen bepaalt.

Kortom, volgens het MVD en VLAREM I vangt de termijn van vijf maanden om te beslissen over het beroep aan op het ogenblik dat het beroep wordt ontvangen. Zoals in het arrest van uw Raad van 4 december 1997 wordt bevestigd, heeft de Minister het beroepschrift ontvangen op 28 november 1997. De beslissingstermijn ving dan ook aan op die dag. De Minister diende overeenkomstig artikel 23 van het MVD een beslissing te nemen binnen een termijn van vijf maanden, en dus uiterlijk op 28 april 1998. De Minister heeft de betwiste beslissing genomen op 2 mei 1998. Op dat ogenblik was de vergunning reeds geacht te zijn bekomen, en was de Minister niet langer bevoegd";

2.4.1. Overwegende dat het milieuvergunningsdecreet nergens bepaalt dat het ontbreken van het in artikel 51, § 2, van Vlarem I bedoelde attest tot de onontvankelijkheid van het beroep moet leiden; dat overigens de verwerende partij het beroep heeft behandeld als een onontvankelijk beroep; dat de onder sub 2.2.1. opgeworpen exceptie niet opgaat;

2.4.2.1. Overwegende dat luidens artikel 23, § 2, van het milieuvergunningsdecreet tegen elke beslissing over vergunningsaanvragen in eerste aanleg genomen door de bestendige deputatie van de provincieraad beroep kan worden ingediend bij de Vlaamse regering, die uitspraak doet binnen vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift en dat artikel 25, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt dat wanneer binnen de vastgestelde termijn geen uitspraak is gedaan, de vergunning wordt geacht te zijn verkregen en de exploitatie mag worden gestart met eerbiediging van de algemene en de sectorale voorwaarden

indien in eerste aanleg de vergunning werd geweigerd; dat artikel 52 van Vlarem I bepalingen bevat die inhoudelijk omzeggens gelijklopend zijn met die van de artikelen 23, § 2, en 25, § 1, van het voornoemde decreet; dat alle evengenoemde bepalingen ongewijzigd zijn gebleven op het ogenblik dat bij artikel 47, § 2, van het decreet van 22 december 1993 in het milieuvergunningsdecreet artikel 19bis, § 4, werd ingevoegd naar luid waarvan aan de beroepsindiener een bijkomende termijn van veertien kalenderdagen na verzending van kennisgeving van het ontbreken van het betalingsbewijs van de dossiertaks kon worden verleend, om dat bewijs bij zijn beroepschrift te voegen;

2.4.2.2. Overwegende dat uit de aangehaalde bepalingen volgt dat de datum van ontvangst van het beroep in aanmerking dient te worden genomen als uitgangspunt voor de berekening van de beroepstermijn van vijf maanden en niet de datum waarop het beroepschrift werd aangevuld met het in artikel 51, § 2, van Vlarem I voorgeschreven attest van bekendmaking of met het in artikel 19bis, § 4, van het milieuvergunningsdecreet voorgeschreven bewijs van betaling van de verschuldigde dossiertaks; dat artikel 23bis van het milieuvergunningsdecreet wel in de mogelijkheid voorziet om bij gemotiveerd besluit de termijn waarbinnen de bevoegde overheid uitspraak moet doen eenmaal te verlengen met maximum één maand, besluit dat aan de aanvrager en aan de indiener van het beroep vóór het verstrijken van de vastgestelde termijn moet worden medegedeeld; dat uit het administratief dossier niet blijkt dat de verwerende partij toepassing heeft gemaakt van evengenoemde bepaling, zodat zij uitspraak diende te doen binnen een termijn van vijf maanden na ontvangst van het beroepschrift; dat aangezien het beroepschrift werd ontvangen op 28 november 1996 en de bestreden beslissing werd genomen op 2 mei 1997, het eerste onderdeel van het tweede middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van tewerkstelling en leefmilieu van 2 mei 1997 houdende niet-inwilliging van het beroep van Frank JANSSEN tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg van 24 oktober 1996 houdende weigering van de milieuvergunning voor het houden van maximum 120 struisvogels en/of emoes te 3950 Bocholt, Veldstraat nr. 9.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

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

De kosten van het annulatieberoep, bepaald op zeventuizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op elf februari 1900 negenennegentig,
door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.