

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.710 van 20 januari 2022
in de zaak A. 234.170/VII-41.175**

In zake : de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Reiner Tijs en Laura Van Dooren
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Stijfselrui 48/101
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN
DE GEMEENTE LILLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joris Geens en Veerle Wanten
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 23 juli 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-1090 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 10 juni 2021 in de zaak 1920-RvVb-0583-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 31 augustus 2021.

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

VII-41.175-1/12

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 1 december 2021 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 januari 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joëlle Gillemot, die *loco* advocaten Reiner Tijs en Laura Van Dooren verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter-Jan Van de Weyer, die *loco* advocaten Joris Geens en Veerle Wanten verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend 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. Met een besluit van 13 februari 2020 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) een omgevingsvergunning “voor het uitbreiden van een hoofdgebouw met bijhorende buitenaanleg” en weigert zij de omgevingsvergunning “voor het regulariseren en uitbreiden van de bijgebouwen”.

4. Het bestreden arrest verklaart het tweede middel van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lille (hierna: gemeente) gegrond oordelend dat “door de partijen niet [wordt] betwist dat het administratief dossier

VII-41.175-2/12

geen project-MER of project-m.e.r.-screeningsnota bevat”, dat “het bestreden project redelijkerwijze moet worden gekwalificeerd als een stadsontwikkelingsproject in de zin van artikel 10, b) van bijlage III van het Project-MER-besluit”, dat “de tussenkommende partij bij haar aanvraag een screeningsnota [diende] te voegen”, dat “[e]en aanvraag die niet voldoet aan de reglementaire vereisten [...] door de bevoegde overheid onvolledig en onontvankelijk [moet] verklaard worden”, dat “[d]e bevoegdheid om te oordelen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en de beslissing of er een milieueffectenrapport moet worden opgesteld, [...] uitdrukkelijk [wordt] toegewezen aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg”, dat “[d]e verwerende partij [...], door de devolutieve werking van het beroep, gehouden [is] het dossier in zijn totaliteit te onderzoeken en dus ook de onvolledigheid en onontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen” en dat “[d]e vaststelling door de Raad dat het project screeningsplichtig is en de oorspronkelijk ingediende aanvraag geen screeningsnota bevat, [...] tot gevolg [heeft] dat er in hoofde van de verwerende partij een gebonden bevoegdheid bestaat om de onvolledigheid van de aanvraag vast te stellen”.

Het bestreden arrest weigert vervolgens de omgevingsvergunning omdat, zoals blijkt uit de beoordeling van het tweede middel, “er sprake [is] van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, met name de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota” en er “[i]n het licht hiervan [...] in hoofde van de [deputatie] een gebonden bevoegdheid [bestaat] om de onvolledigheid van de omgevingsvergunning vast te stellen”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de deputatie

5. De deputatie voert de schending aan van de artikelen 13, 19, 20, 38, 39, 57, 58 en 63 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de

VII-41.175-3/12

omgevingsvergunning (hierna: OVD), artikel 15, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVB), artikel 4.3.3, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna DABM), artikel 2, § 6 en § 7, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 ‘houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage’ (hierna: project-mer-besluit), en artikel 37, § 2, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC-decreet).

De deputatie betoogt:

“Het enig middel van verzoekster ten aanzien van het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft vooreerst betrekking op het onwettig motief in het bestreden arrest dat stelt dat een aan de aanvraag toe te voegen project-m.e.r.-screeningsnota bij aanvang aan de aanvraag moet worden toegevoegd en niet in graad van administratief beroep kan worden toegevoegd. Hier oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen impliciet dat er door middel van een wijzigingsverzoek na het toepassen van de administratieve lus conform art. 13 OVD de omgevingsvergunningsaanvraag niet zou kunnen worden hersteld in graad van beroep.

Daarnaast heeft het enig middel van verzoekster ten aanzien van het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen betrekking op het onwettig motief in de bestreden beslissing dat de bevoegde overheid uitsluitend uitspraak kan doen over de project-m.e.r.-screeningsnota op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag. Hierbij gaat de Raad er verkeerdelijk vanuit dat een project-m.e.r.-screeningsnota uitsluitend zou kunnen worden toegevoegd op het ogenblik van en als onderdeel van het onderzoek van de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en niet zou kunnen worden toegevoegd tijdens de fase ten gronde.

Ten slotte heeft het enig middel van verzoekster ten aanzien van het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen eveneens betrekking op het onwettig motief in de bestreden beslissing dat ervan uitgaat dat het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota tot gevolg heeft dat er in hoofde van de vergunningverlenende overheid een uitsluitend gebonden bevoegdheid bestaat om de vergunning te weigeren, zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich op basis van artikel 37, §2 DBRC-decreet in de plaats kan stellen”.

Zij licht toe dat het eerste middelonderdeel betrekking heeft op het oordeel in het bestreden arrest dat de bevoegdheid om te oordelen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en de beslissing of er een milieueffectenrapport moet worden opgesteld, uitdrukkelijk wordt toegewezen aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg. De deputatie leidt uit die beoordeling af dat de RvVb van oordeel is dat de vergunningsaanvraag niet in graad van administratief beroep kan worden hersteld, en dat in graad van administratief beroep de administratieve lus niet kan worden toegepast opdat de aanvraag vervolledigd kan worden. Dat oordeel is onwettig omdat uit de artikelen 19, 38 en 57 OVD volgt dat het onderzoek inzake de ontvankelijkheid en de volledigheid van de vergunningsaanvraag niet alleen toekomt aan de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg, maar eveneens aan de vergunningverlenende overheid in graad van administratief beroep. De RvVb oordeelt bijgevolg ten onrechte dat de bevoegdheid om te oordelen over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag en de beslissing of er een milieueffectenrapport moet worden opgesteld, uitdrukkelijk wordt toegewezen aan de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg. De verwijzing naar artikel 39 OVD is niet dienend voor het oordeel van de RvVb omdat artikel 39 OVD slechts van toepassing is voor zover er daadwerkelijk een project-mer-screeningsnota is gevoegd bij de aanvraag. Dat is te dezen evenwel niet het geval aangezien er bij de aanvraag geen project-m.e.r.-screeningsnota was gevoegd. Hetzelfde geldt voor zover de RvVb verwijst naar artikel 4.3.3, § 2, DABM en naar artikel 2, § 6 en § 7, van het project-mer-besluit. Deze bepalingen verwijzen in het algemeen naar de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag, maar niet naar de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. De RvVb geeft dan ook een foutieve en te enge lezing aan deze bepalingen van het DABM en van het project-mer-besluit. Uit artikel 13 OVD blijkt duidelijk dat zowel de bevoegde overheid in eerste aanleg als in graad van administratief beroep een vastgestelde onregelmatigheid kan herstellen die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing. De parlementaire voorbereiding bij het OVD geeft dit uitdrukkelijk aan voor het geval er geen project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag werd gevoegd. Ook miskent het bestreden arrest het

VII-41.175-5/12

devolutief karakter van het administratief beroep, zoals dat vervat zit in artikel 63 OVD. Dat artikel stelt uitdrukkelijk dat de in administratief beroep bevoegde overheid de vergunningsaanvraag in haar totaliteit onderzoekt, en dus ook de volledigheid en de ontvankelijkheid. De RvVb houdt op geen enkele wijze rekening met artikel 13 OVD en dus de mogelijkheid waarover de deputatie beschikt om in het kader van de devolutive werking van het administratief beroep de administratieve lus toe te passen. De deputatie besluit dat de RvVb met zijn oordeel de artikelen 13, 38, 39, 57, 58 en 63 OVD, alsook artikel 4.3.3, § 2, DABM en artikel 2, § 6 en § 7, project-mer-besluit, schendt.

De deputatie licht toe dat het tweede middelonderdeel betrekking heeft op het oordeel in het bestreden arrest dat de project-mer-screeningsnota reeds bij de indiening deel moet uitmaken van de aanvraag. Uit dat oordeel volgt dat indien de aanvraag niet voldoet aan de reglementaire vereisten, de aanvraag onvolledig en onontvankelijk moet worden verklaard en de screeningsnota niet meer kan worden bijgevoegd in de procedure ten gronde. De RvVb leidt het een en ander af uit de artikelen 15, § 1, OVB en artikel 39 OVD. Dat oordeel van de RvVb is onwettig omdat noch uit artikel 15, § 1, OVB noch uit artikel 39 OVD volgt dat een project-mer-screeningsnota een wettelijk verplicht onderdeel van het aanvraagdossier betreft in die zin dat het ontbreken daarvan onoverkomelijk zou leiden tot de onontvankelijkheid of de weigering van de aanvraag. Het niet bijbrengen van bepaalde stukken wordt niet op straffe van onontvankelijkheid gesanctioneerd. Artikel 4.3.3, § 2, DABM heeft enkel betrekking op de situatie waarbij een project-mer-screeningsnota bij de aanvraag werd gevoegd. In het geval er geen project-mer-screeningsnota is bijgevoegd, geldt artikel 13 OVD. Die bepaling voorziet in de mogelijkheid om ook in de fase ten gronde een vastgestelde onregelmatigheid te herstellen. De deputatie besluit dat het motief van het bestreden arrest dat stelt dat de bevoegde overheid uitsluitend uitspraak kan doen over de project-mer-screeningsnota op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag, manifest onwettig is en de artikelen 13, 38, 39, 57 en 63 OVD, artikel 4.3.3, § 2, DABM, artikel 2, § 6, project-mer-besluit en artikel 15, § 1, OVB, schendt.

VII-41.175-6/12

Tot slot licht zij toe dat het derde middelonderdeel gericht is tegen het motief van het bestreden arrest dat ervan uitgaat dat het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota tot gevolg heeft dat er in hoofde van de vergunningverlenende overheid een uitsluitend gebonden bevoegdheid bestaat om de vergunning te weigeren, zodat de RvVb kan overgaan tot indeplaatsstelling op basis van artikel 37, § 2, DBRC-decreet. Dit oordeel is onwettig omdat het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota niet tot een gebonden bevoegdheid leidt in hoofde van het vergunningverlenend bestuursorgaan om de aanvraag te weigeren. Zowel in de fase van het onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid als in de fase ten gronde beschikt de vergunningverlenende overheid immers nog steeds over een beoordelingsmarge en over de mogelijkheid om in voorkomend geval te remediëren aan bepaalde onwettigheden teneinde een vernietiging te voorkomen. Conform de artikelen 19, 37 en 38 OVD kan de vergunningverlenende overheid zowel in eerste aanleg als in graad van administratief beroep, in geval van de onvolledigheid van de aanvraag, de vergunningsaanvrager per beveiligde zending vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen. In voorkomend geval kan toepassing worden gemaakt van de administratieve lus zoals voorzien in artikel 13 OVD. De deputatie besluit dat de RvVb zijn substitutiebevoegdheid ten onrechte heeft toegepast, waardoor artikel 37, § 2, DBRC-decreet geschonden is.

Beoordeling

6. De exceptie van de gemeente die ervan uitgaat dat de schending van artikel 149 van de Grondwet wordt aangevoerd, mist feitelijke grondslag.
7. In zoverre de gemeente wijst op de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State bij cassatieberoepen, laat zij na concreet toe te lichten dat de deputatie de Raad van State vraagt in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

De Raad van State onderzoekt hierna het middel zonder in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

VII-41.175-7/12

8. Het middel gaat terug op de motieven van de indeplaatsstelling van het bestreden arrest.

9. Artikel 15 OVD bepaalt de overheden die in eerste administratieve aanleg bevoegd zijn voor de kennisneming van en de beslissing over de vergunningsaanvraag.

Artikel 52 OVD bepaalt de overheden die bevoegd zijn in laatste administratieve aanleg voor beroepen tegen beslissingen in eerste administratieve aanleg.

10. Het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek in de vereenvoudigde vergunningsprocedure in eerste administratieve aanleg wordt als volgt geregeld in het OVD:

Artikel 38 OVD bepaalt dat “de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, [...] de vergunningsaanvraag [onderzoekt] op haar ontvankelijkheid en volledigheid” en dat bij onvolledigheid van de vergunningsaanvraag “de bevoegde overheid [kan] [...] vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen en de termijn bepalen waarbinnen dit moet gebeuren”.

Artikel 39, eerste lid OVD bepaalt:

“Als met toepassing van artikel 4.3.3, § 2, van het DABM bij de vergunningsaanvraag een project-m.e.r.-screeningsnota is gevoegd, onderzoekt de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 [...] die nota en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld”.

Artikel 40 OVD bepaalt dat:

- het onderzoek, vermeld in artikel 38 en 39, aan de aanvrager wordt meegedeeld,
- de beslissing dat er voor het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld van rechtswege de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag en de stopzetting van de vergunningsprocedure tot gevolg heeft,
- tegen de beslissing dat er een milieueffectrapport moet worden opgesteld, de vergunningsaanvraag onvolledig en zonder voorwerp is en tegen de stopzetting van de procedure geen administratief beroep kan worden ingesteld.

11. Het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek in laatste administratieve aanleg heeft betrekking op het administratief beroep dat tegen de beslissing in eerste administratieve aanleg is ingesteld. Artikel 57 OVD bepaalt dat de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, “het beroep op zijn ontvankelijkheid en volledigheid” onderzoekt, dat in geval van ontbrekende stukken als vermeld in artikel 56, bij het beroep, zij kan verzoeken “de ontbrekende gegevens of documenten aan het beroep toe te voegen” en dat bij nalaten van de beroepsindiener “het beroep als onvolledig [wordt] beschouwd”. Het resultaat van het onderzoek, vermeld in artikel 57 OVD, wordt aan de beroepsindiener meegedeeld en de onvolledigheid of onontvankelijkheid van het beroep “heeft van rechtswege de stopzetting van de beroepsprocedure tot gevolg”, luidens artikel 58 OVD.

12. Het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van het beroep wordt gevolgd door het “onderzoek van het project”. Artikel 63 OVD bepaalt dat de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, de vergunningsaanvraag in haar totaliteit onderzoekt. In beroep kunnen wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht onder de in artikel 64 OVD gestelde voorwaarden.

13. Artikel 13 OVD bepaalt:

“Als de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 of artikel 52, vaststelt dat een onregelmatigheid die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing, is begaan, kan ze de onregelmatigheid herstellen.
De bevoegde overheid kan in voorkomend geval:
1° een nieuw openbaar onderzoek organiseren;

VII-41.175-9/12

2° het advies van de omgevingsvergunningscommissie, vermeld in artikel 16, § 1, of de adviezen, vermeld in artikel 24, artikel 42 of artikel 59, alsnog, dan wel een tweede keer inwinnen”.

14. Uit het voorgaande volgt dat:

- het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de vergunningsaanvraag toekomt aan de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid vermeld in artikel 15 OVD,
- bij het ontbreken van een project-m.e.r.-screening de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 OVD, deze in de fase van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek kan opvragen bij de vergunningsaanvrager,
- in het kader van voormeld onderzoek de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 OVD, de project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag onderzoekt en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld,
- dit onderzoek leidt tot de beslissing van de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 OVD, hetzij dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld en de vergunningsaanvraag bijgevolg van rechtswege onvolledig en zonder voorwerp is waartegen geen administratief beroep kan worden ingesteld, hetzij dat geen milieueffectrapport moet worden opgesteld in welk geval de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig kan worden verklaard en het onderzoek van het project door de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 kan aanvatten,
- de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 OVD, die tijdens het onderzoek van het project een onregelmatigheid in de voorgaande onderzoeksfase vaststelt, deze kan herstellen,
- de in laatste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 52 OVD, die “het beroep op zijn ontvankelijkheid en volledigheid” onderzoekt, kan verzoeken “de ontbrekende gegevens of documenten aan het beroep toe te voegen”, dat bij nalaten van de beroepsindiener “het beroep als onvolledig [wordt] beschouwd” en dat “van rechtswege de stopzetting van de beroepsprocedure tot gevolg” heeft,

VII-41.175-10/12

- de in laatste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 52 OVD, die tijdens het onderzoek van het project een onregelmatigheid in de onderzoeksfase voorafgaand aan haar onderzoek van het project of in dat laatste onderzoek zelf vaststelt, deze kan herstellen.

Het middel dat er in al zijn onderdelen van uitgaat dat de in laatste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 52 OVD, een onregelmatigheid in het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 OVD -meer bepaald de ontvankelijkheids- en volledigheidsbeslissing in eerste administratieve aanleg bij het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag- kan herstellen, faalt derhalve naar recht.

15. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig januari tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys