RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 252.538 van 23 december 2021
in de zaak A. 232.566/VII-40.986

In zake : het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Alfons GEBRUERS
2. Ivo ENGELEN
3. Marc TRIPS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat John Toury
kantoor houdend te 1800 Vilvoorde
Jean Baptiste Nowélei 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de BV YVES MAES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 december 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0250 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 12 november 2020 in de zaak 1819-RvVb-0458-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 8 februari 2021.

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

De bv Yves Maes heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 3 mei 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 18 augustus 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 december 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth Tommelein, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat François Tulkens, die *loco* advocaat John Toury verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Lennart Nijs, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend 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 15 november 2018 verleent het Vlaamse Gewest aan de bv Yves Maes (hierna: Maes) een omgevingsvergunning “voor de exploitatie van de inrichting voor de fysicochemische behandeling van inerte afvalstromen en de aanleg van een parking”.

4. Het bestreden arrest verklaart het derde middel van Gebruers e.a gegrond wegens ondeugdelijk onderzoek naar de vereisten van het niet geschaad zijn van de goede ruimtelijke ordening en de vereisten van het hoofdzakelijk vergund zijn om toepassing te kunnen maken van de afwijkingsregeling in artikel 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Ook hun tweede middel waarin zij hebben aangevoerd dat geen project-m.e.r.-screeningsnota was gevoegd bij de aanvraag, verklaart de RvVb met het bestreden arrest gegrond na de vaststelling dat de aanvraag minstens op het vlak van de milieueffectenscreening niet alleen zeer onzorgvuldig en intern tegenstrijdig, maar ook onvolledig is en na de vaststelling dat de screeningsparagraaf in de bestreden beslissing niets meer is dan een loutere stijlformule.

Het bestreden arrest onderzoekt niet het eerste en vierde middel van Gebruers e.a.

Het bestreden arrest weigert vervolgens de omgevingsvergunning omdat uit de beoordeling van het tweede middel is gebleken dat er sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, meer bepaald de

onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screening die het Vlaamse Gewest noodzaakt de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt Vlaamse Gewest

5. Het Vlaamse Gewest voert de schending aan van artikel 37, § 2, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna DBRC-decreet) "junctoartikel 13 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning" (hierna: OVD), artikel 52 en 63 "juncto artikel 19" OVD.

Het Vlaamse Gewest betoogt:

> "15.
> Het bestreden arrest beslist aldus dat de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screening 'een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering vormt'. De verwerende partij diende in het licht van deze legaliteitsbelemmeringen dan ook noodzakelijk de onvolledigheid dan wel de ontvankelijkheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen.
> Een herstel in graad van beroep zou in voorliggend geval een miskenning van de bevoegdheidsverdeling betekenen waarbij in het Omgevingsvergunningsdecreet voorzien is in twee administratieve aanleggen. Deze regeling is van openbare orde, volgens het bestreden arrest.
> 16.
> Terwijl artikel 37 § 2 DBRC-decreet de Raad voor Vergunningsbetwistingen pas toelaat het arrest in de plaats te stellen van de (bestreden) beslissing, wanneer deze het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij en het volgens artikel 13 OVD aan de (thans) verzoekende partij - als administratieve be-roepsinstantie in de zin zoals bedoeld van artikel 52 OVD- stond de vastgestelde onregelmatigheid te herstellen en desgevallend een nieuw openbaar onderzoek te organiseren en/of nieuwe adviezen in te winnen.
> 17.
> En terwijl artikel 13 OVD impliceert dat van de dubbele administratieve aanleg zoals voorzien in het OVD in bepaalde gevallen – zoals bedoeld in de zin van artikel 13 OVD – kan worden afgeweken.
> 18.
> En terwijl het aan de (thans) verzoekende partij staat om de vergunningsaanvraag in haar totaliteit – met inbegrip van de ontvankelijkheid en volledigheid ervan - te onderzoeken (ook na vernietiging van een vorige beslissing). Wanneer zij vaststelt

> dat de aanvraag onvolledig is, kan zij vragen aan de vergunningsvrager om de ontbrekende gegevens of documenten toe te voegen.
> 19.
> Zodat het bestreden arrest het artikel 37 § 2 DBRC een verkeerde toepassing verleent door de bevoegdheid van de (thans) verzoekende partij als 'een gebonden bevoegdheid' te beschouwen en abstractie maakt van de mogelijkheid zoals geboden door artikel 13 OVD om de zogenaamde 'administratieve lus' (van het OVD) toe te passen om de aangenomen onregelmatigheid te herstellen, door aan te nemen dat de administratieve dubbele aanleg zoals voorzien in het OVD te beschouwen is als van openbare orde.
> En zij de bevoegdheid van de (thans) verzoekende partij miskent om overeenkomstig artikel 52 OVD als beroepsinstantie op te treden en de totaliteit van de vergunningsaanvraag te onderzoeken (art. 63 OVD) en zo nodig ontbrekende gegevens te laten bezorgen.

Het Vlaamse Gewest licht toe dat het bestreden arrest “niet [kon] beslissen tot indeplaatsstelling na de vernietiging van het bestreden besluit. In casu doet zich geen onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor en kan de project-m.e.r.-screening worden vervolledigd of verfijnd tijdens de (administratieve) beroepsprocedure”.

Beoordeling

6. Het bestreden arrest verklaart het tweede middel van Gebruers e.a. gegrond. Zij voerden “in essentie aan dat bij de aanvraag geen project-m.e.r.-screeningsnota is gevoegd terwijl het aangevraagde project overeenkomstig de rubriek 11.b) van Bijlage III bij het Project-Mer-besluit een ‘installatie voor de verwijdering van afval’ betreft en dus (minstens) screeningsplichtig is” en dat bij gebrek aan dergelijke screeningsnota de Vlaamse regering “het aangevraagde project dus niet [kon] toetsen aan de criteria van de bijlage II bij het DABM en dus onmogelijk, minstens niet op onderbouwde wijze, besluiten dat het aangevraagde geen significante milieueffecten zal teweegbrengen en het project niet MER-plichtig is”.

Het niet betwiste oordeel in het bestreden arrest steunt op volgende overwegingen:

– “[d]e aanvraag moet voldoen aan de bij artikel 15 van het Omgevingsvergunningsbesluit voorgeschreven inhoudelijke vereisten”, “de aanvrager [moet] aangeven of het project een Bijlage I-, Bijlage II- of Bijlage III-project betreft”, “[i]ndien een project een Bijlage III-project betreft […] moet per effect worden aangeduid of dit bepaald effect al dan niet wordt gegenereerd” en “[b]ij de vragen waarop ‘ja’ wordt geantwoord moet de aanvrager […] aangeven waarom het te verwachten effect volgens haar niet aanzienlijk is”, en “[d]e aanvrager toont hiermee aan dat ofwel (1) er geen aanzienlijke milieueffecten verbonden zijn aan de uitvoering van zijn project, ofwel (2) er vroeger een project-MER werd goedgekeurd […] en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of aanvullende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten”,

– “de aanvraag (minstens op vlak van de milieueffectenscreening) [blijkt] niet alleen onzorgvuldig en intern tegenstrijdig, maar ook onvolledig” te zijn,

– de vergunningverlenende overheid in laatste administratieve aanleg is “door de devolutieve werking van het beroep, gehouden het dossier in [zijn] totaliteit te onderzoeken en dus ook de (eventuele) onvolledigheid of onontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen” en dit geldt des te meer omdat Gebruers e.a. “in hun administratief beroepschrift hebben opgemerkt dat de verplichte screening(snota) ontbrak”,

– “de screeningsparagraaf […] in de bestreden beslissing [is] niets meer […] dan een loutere stijlformule” en “geeft geen blijk van een eigen onderzoek door [het Vlaamse Gewest] van de (potentiële) milieueffecten van het aangevraagde project zodat hiermee niet voldaan wordt aan de onderzoeks- en motiveringsplicht”.

7. Het middel gaat terug op de indeplaatsstelling van het bestreden arrest, die steunt op volgende overwegingen:

> “Zoals blijkt uit de beoordeling van het tweede middel is er sprake van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, namelijk de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screening. De verstrekte gegevens in het aanvraagdossier laten, zoals bij de bespreking van dit tweede middel aangegeven, de verwerende partij niet toe om een degelijk onderzoek te voeren naar mogelijke (aanzienlijke) milieueffecten. De verwerende partij diende in

het licht van deze legaliteitsbelemmeringen dan ook noodzakelijk de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen.
Hierbij merkt de [RvVb] op dat wanneer de aanvraag voor het eerst zou worden 'hersteld' in graad van administratief beroep, dit in voorliggend geval een miskenning betekent van de bevoegdheidsverdeling waarbij in het Omgevingsvergunningsdecreet voorzien is in twee administratieve aanleggen. Deze regeling is van openbare orde. Het wordt door partijen niet betwist dat de deputatie in voorliggend dossier de bevoegde overheid is die de aanvraag in eerste administratieve aanleg moet beoordelen, zowel naar volledigheid als naar inhoud (en met inbegrip van het onderzoek naar de milieueffecten).
Omdat de verwerende partij in haar bevoegdheid volstrekt gebonden is, beslist de [RvVb] tot een indeplaatsstelling overeenkomstig artikel 37, §2 DBRC-decreet".

8. 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.

9. Het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek in eerste administratieve aanleg wordt als volgt geregeld in het OVD:

Artikel 19 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 20, 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 21 OVD bepaalt dat:

– het onderzoek, vermeld in artikelen 19 en 20, 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.

10. Na het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek dat niet leidt tot onontvankelijkheids- en onvolledigheidsbeslissing of de stopzetting van rechtswege van de vergunningsprocedure, volgt het “onderzoek van het project” dat luidens artikel 23 OVD het organiseren van een openbaar onderzoek over de vergunningsaanvraag inhoudt dat, in voorkomend geval, de inhoud van een milieueffectrapport bij de vergunningsaanvraag, behandelt “tenzij dit rapport al goedgekeurd en nog actueel is”. Het “onderzoek van het project” houdt vervolgens de adviesinwinning in die wordt geregeld in de artikelen 24 tot 27 OVD. Wijziging aan de vergunningsaanvraag, na het openbaar onderzoek, wordt mogelijk gemaakt onder de voorwaarden gesteld in artikel 30 OVD.

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;
> 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, “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 “van rechtswege de stopzetting van de beroepsprocedure tot gevolg” heeft,
– 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 ervan uitgaat dat de in laatste administratieve aanleg bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, 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 enige 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 partijen.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig december tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**