RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 251.682 van 30 september 2021
in de zaak A. 231.755/VII-40.920

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

tegen :

David LAMBRECHTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip Van Der Veken
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 182
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV GOPLUS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 september 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-1078 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 4 augustus 2020 in de zaak 1819-RvVb-0821-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 oktober 2020.

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

De nv Goplus heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 maart 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft 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 16 september 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura Van Dooren, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip Van Der Veken, die verschijnt voor verweerder, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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

3.1. Bij besluit van 11 april 2019 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de nv Goplus een omgevingsvergunning “voor het bouwen van een appartementsgebouw met 31 entiteiten en handelsgelijkvloers”.

3.2. Het bestreden arrest verklaart het vierde middel van Lambrechts gegrond. In dat middel werd “in essentie aan[gevoerd] dat de bij de aanvraag gevoegde project-m.e.r.-screeningsnota gebrekkig is (rudimentair en onvolledig)” en dat “de bestreden beslissing geen eigen toetsing van de aanvraag aan de criteria in bijlage II van het DABM [bevat], zodat geen afdoende onderzoek is gevoerd door de [deputatie] naar de milieueffecten van het vergunde project”.

Samengevat liggen volgende overwegingen ten grondslag aan de gegrondverklaring van het middel:

- het is “niet betwist dat de aanvraag moet worden beschouwd als een stadsontwikkelingsproject in de zin van rubriek 10, b) van bijlage III bij het Project-MER-besluit” en de nv Goplus “bij haar aanvraag een project-m.e.r.-screeningsnota diende toe te voegen”;
- de bij de aanvraag gevoegde screeningsnota is gebrekkig, “kan in het licht van het voorwerp van de aanvraag niet beschouwd worden als een (gemotiveerd) document waarin van het voorgenomen project wordt aangegeven of er aanzienlijke effecten voor mens en milieu te verwachten zijn”, is “inhoudelijk volkomen ontoereikend” en “moet worden [gelijkgesteld] met het ontbreken van een screeningsnota”;
- bij gebreke aan een screeningsnota “moet de aanvraag door het bevoegde bestuur onontvankelijk worden verklaard in het kader van het ontvankelijkheids- en

volledigheidsonderzoek” en de deputatie “dient dan ook noodzakelijk vast te stellen dat voorliggende aanvraag onvolledig is en onontvankelijk moet worden verklaard. Wanneer de aanvraag voor het eerst zou worden gerepareerd in administratief beroep, zou dit in voorliggend geval een miskenning impliceren van de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsprocedure in het Omgevingsvergunningsdecreet, die voorziet in twee administratieve aanleggen, en die van openbare orde is. Het wordt door partijen niet betwist dat het college van burgemeester en schepenen in voorliggend dossier de bevoegde overheid is die de aanvraag in eerste administratieve aanleg moet beoordelen, met inbegrip van de daarbij gevoegde screeningsnota”;

- de vaststelling dat de deputatie in de bestreden beslissing evenmin concreet en afdoende onderzoekt of er al dan niet aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn.

Het bestreden arrest :

– vernietigt de bestreden vergunningsbeslissing, en

– “weigert de omgevingsvergunning voor het bouwen van een appartementsgebouw met 31 entiteiten en handelsgelijkvloers” aangezien “uit de beoordeling van het vierde middel is gebleken dat er in hoofde van de [deputatie] een feitelijk volstrekt gebonden bevoegdheid bestaat om de vergunning te weigeren in navolging van de door de [RvVb] vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, met name de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan project-m.e.r.-screeningsnota, met een feitelijke bevoegdheidsoverschrijding tot gevolg”.

IV. Ontvankelijkheid van het cassatieberoep

Exceptie Lambrechts

4. Lambrechts betwist het actueel belang van de deputatie omdat de nv Goplus een nieuwe milieuvergunningsaanvraag voor hetzelfde perceel heeft ingediend.

Beoordeling

5. Het cassatieberoep van de deputatie is gericht tegen de vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie en tegen de weigering van de aangevraagde omgevingsvergunning.

6. De deputatie heeft als één der betrokken partijen de hoedanigheid en het belang om cassatieberoep in te stellen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de deputatie

7. De deputatie voert de schending aan van artikel 13 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD), de artikelen 19, 20, 38 en 57 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 : Omgevingsvergunningsbesluit), en artikel 37, §2, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet).

Het cassatiemiddel gaat terug op het door de RvVb gegrond bevonden vierde middel, en de daaraan verbonden indeplaatsstelling op grond van artikel 37, §2, DBRC-decreet en heeft betrekking op:

- “het onwettig motief in de bestreden beslissing dat stelt een project-m.e.r.-screeningsnota een wettelijk verplicht onderdeel van het aanvraagdossier betreft, in die zin dat het ontbreken daarvan per definitie leidt tot het onontvankelijk verklaren van de aanvraag of het weigeren daarvan”;
- “het onwettig motief in de bestreden beslissing dat stelt dat een aanvraag niet voor het eerst ‘gerepareerd’ kan worden in graad van administratief beroep”;

- “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 [RvVb] zich […] in de plaats kan stellen”.

Het eerste middelonderdeel is gericht tegen het motief in het bestreden arrest dat stelt dat een project-m.e.r.-screeningsnota een wettelijk verplicht onderdeel van het aanvraagdossier betreft, alsook tegen de overweging in het bestreden arrest die stelt dat het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota of nota die inhoudelijk volkomen ontoereikend is, noodzakelijk dient te leiden tot een weigering van de aanvraag.

De deputatie betoogt dat nergens uit volgt dat een project-m.e.r.-screeningsnota een wettelijk verplicht onderdeel van het aanvraagdossier betreft in die zin dat het ontbreken daarvan onoverkomelijk zou leiden tot de onontvankelijkheid van de aanvraag of de weigering van de aanvraag. Het niet bijbrengen van een project-m.e.r.-screeningsnota wordt niet op straffe van onontvankelijkheid gesanctioneerd. Integendeel, uit de artikelen 19, 38 en 57 OVD volgt dat ontbrekende gegevens kunnen worden bijgebracht naar aanleiding van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, en dit zowel in eerste aanleg als in graad van administratief beroep. Daarnaast voorziet artikel 13 OVD in de mogelijkheid om een vastgestelde onregelmatigheid, zoals het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota, te herstellen.

In het tweede middelonderdeel voert de deputatie aan dat het motief in het bestreden arrest dat stelt dat een aanvraag niet voor het eerst kan worden ‘gerepareerd’ in graad van administratief beroep, manifest onwettig is. Zij betoogt dat op die manier het devolutief karakter van het administratief beroep, voorzien in artikel 63 OVD, wordt miskend. Het devolutief karakter van het administratief beroep wordt bevestigd in artikel 13 OVD, dat uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet voor de bevoegde overheid in eerste aanleg of in graad van administratief beroep om een vastgestelde onregelmatigheid te herstellen. Uit de

parlementaire voorbereiding blijkt dat de administratieve lus ook in graad van administratief beroep kan worden toegepast.

Het derde middelonderdeel heeft betrekking op de indeplaatsstelling door de RvVb. De deputatie betoogt dat de in het bestreden arrest weerhouden legaliteitsbelemmering, met name het ontbreken van een toereikende project-m.e.r.-screeningsnota, geenszins een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering vormt waarbij geen enkele beleidsvrijheid meer toekomt aan het vergunningverlenend bestuursorgaan. Zowel in de fase van het onderzoek naar de ontvankelijkheid en de volledigheid als in de fase ten gronde beschikt de vergunningverlenende overheid over een beoordelingsmarge en over de mogelijkheid om in voorkomend geval te remediëren aan bepaalde onwettigheden teneinde een vernietiging te voorkomen.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

8. Bij de gegrondverklaring van het vierde middel van Lambrechts steunt het bestreden arrest op onder meer volgende overwegingen :

> "De eigenheid van de voorafgaande screening bestaat er in dat er in een eerste gemotiveerde, op wettelijke criteria (bijlage II bij het DABM) gesteunde beoordeling onderzocht wordt of de aanvraag aanzienlijke milieueffecten kan hebben en dat het bestuur dan op basis van die voorafgaande beoordeling beslist of er al dan niet een project-MER opgesteld moet worden. Het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota, of een nota die inhoudelijk volkomen ontoereikend is en dus kan leiden tot misvattingen bij mogelijke bezwaarindieners moet in principe leiden tot de noodzakelijke weigering van de aanvraag door de vergunningverlenende overheid wegens onvolledigheid van het aanvraagdossier.
> De inschatting door de verwerende partij van de milieueffecten van het beoogde project moet immers steunen op de gegevens die de screeningsnota zelf aanreikt. Het is de screeningsnota, als wettelijk verplicht onderdeel van het aanvraagdossier, die de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg en in graad van administratief beroep daarover deskundig moet voorlichten. De conclusie van het voorgaande is dat de bestreden beslissing, gelet op de vaststelling dat de bij de aanvraag

gevoegde screeningsnota moet worden gelijkgesteld met het ontbreken van een screeningsnota, is genomen op basis van een onvolledig aanvraagdossier.
Een aanvraag moet worden ingediend bij de bevoegde overheid, zoals vermeld in artikel 15 Omgevingsvergunningsdecreet (artikel 18, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het Omgevingsvergunningsdecreet – hierna: Omgevingsvergunningsbesluit). Indien er een project-m.e.r.-screening is vereist, moet deze verplicht bij de aanvraag worden gevoegd (artikel 20, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 15, §1, leden 3 en 4 Omgevingsvergunningsbesluit, dat ressorteert onder hoofdstuk 4 inzake "De samenstelling van een aanvraag", en op heden randnummers 6.7 en 7 van bijlage 1 en de addenda waarnaar daarin verwezen wordt).
Bij gebreke hieraan moet de aanvraag door het bevoegde bestuur onontvankelijk worden verklaard in het kader van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek (artikel 18, laatste lid Omgevingsvergunningsdecreet en de artikelen 65, lid 1 en 66 Omgevingsvergunningsbesluit). De verwerende partij dient dan ook noodzakelijk vast te stellen dat voorliggende aanvraag onvolledig is en onontvankelijk moet worden verklaard. Wanneer de aanvraag voor het eerst zou worden gerepareerd in administratief beroep, zou dit in voorliggend geval een miskenning impliceren van de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsprocedure in het Omgevingsvergunningsdecreet, die voorziet in twee administratieve aanleggen, en die van openbare orde is. Het wordt door partijen niet betwist dat het college van burgemeester en schepenen in voorliggend dossier de bevoegde overheid is die de aanvraag in eerste administratieve aanleg moet beoordelen, met inbegrip van de daarbij gevoegde screeningsnota."

9. Met verwijzing naar de artikelen 15, 18, 20 OVD en de artikelen 9, 15, 65 en 66 van het Omgevingsvergunningsbesluit, wijst het bestreden arrest aldus op "de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsprocedure in het OVD, die voorziet in twee administratieve aanleggen, en die van openbare orde is", en stelt vast dat de partijen niet betwisten "dat het college van burgemeester en schepenen in voorliggend dossier de bevoegde overheid is die de aanvraag in eerste administratieve aanleg moet beoordelen, met inbegrip van de daarbij gevoegde screeningsnota".

10. Het middelonderdeel voert de schending aan van de artikelen 13, 19, 20, 38 en 57 OVD en artikel 15, § 1 van het Omgevingsvergunningsbesluit,

maar laat na uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt.

11. Het eerste middelonderdeel is onontvankelijk.

Tweede middelonderdeel

12. Het middelonderdeel betwist niet de vaststelling in het bestreden arrest dat de partijen niet betwisten “dat het college van burgemeester en schepenen in voorliggend dossier de bevoegde overheid is die de aanvraag in eerste administratieve aanleg moet beoordelen, met inbegrip van de daarbij gevoegde screeningsnota”.

13. Het middel dat voor het eerst in cassatie de miskenning van het devolutief karakter van het administratief beroep aanvoert en van de mogelijkheid voor de bevoegde overheid in graad van administratief beroep om een vastgestelde onregelmatigheid te herstellen, is onontvankelijk.

Derde middelonderdeel

14. Het middelonderdeel dat uitgaat van de premisse dat de vergunningverlenende overheid ook “in de fase ten gronde […] over een beoordelingsmarge [beschikt] en over de mogelijkheid om in voorkomend geval te remediëren aan bepaalde onwettigheden teneinde een vernietiging te voorkomen, is om de redenen voor de verwerping van het tweede middelonderdeel, onontvankelijk.

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 verweerder.
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 dertig september 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**