RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 254.679 van 6 oktober 2022
in de zaak A. 234.638/VII-41.213

In zake : de BV JEKRIFIL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris De Pauw
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Schaliënhoevedreef 20/T
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Els SWINNEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Chris Schijns en Jef Goffings
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 september 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-1259 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 augustus 2021 in de zaak 1920-RvVb-0627-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 23 november 2021.

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

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 13 januari 2022. Met een brief van 18 februari 2022 deelt de raadsman van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar mee dat zijn cliënt "*uitdrukkelijk en ondubbelzinnig [wenst] af te zien*" van de tussenkomst in de procedure, en dat geen memorie van tussenkomst zal worden ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 4 mei 2022 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' (hierna: cassatieprocedurebesluit).

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 8 september 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura Thewis, die *loco* advocaat Joris De Pauw verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Wouter Poelmans, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor verweerster, 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. De gewestelijke omgevingsambtenaar verleent op 17 maart 2020 aan de bv Jekrifil een omgevingsvergunning “voor de regularisatie van een geluidswerende constructie bij een bestaande stal nummer 3 en de aanpassing van het groenscherm”.

4. Het bestreden arrest:
– verklaart het tweede onderdeel van het eerste middel en het derde middel van Swinnen gegrond;
– vernietigt voormelde omgevingsvergunning;
– weigert de omgevingsvergunning.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. Het cassatieprocedurebesluit voorziet na de kennisgeving van het auditoraatsverslag dat in deze zaak besluit “het beroep te verwerpen”, niet in de mogelijkheid een “laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de procedure” in te dienen. Artikel 18, § 1 van het cassatieprocedurebesluit laat in dat geval enkel toe om op straffe van de toewijzing van de afstand van het geding te “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Voormelde memorie wordt alleen als procedurestuk in aanmerking genomen in zoverre daarin wordt gevraagd de procedure voort te zetten en te worden gehoord. Voor zover de memorie de neerslag vormt van de uiteenzetting van de verzoekende partij ter terechtzitting, wordt ze als een loutere inlichting beschouwd.

V. Onderzoek van de ontvankelijkheid

Exceptie

6. Swinnen betwist de ontvankelijkheid van het cassatieberoep. De bv Jekrefil heeft niet het rechtens vereiste belang omdat:
– zij niet betwist dat de aanvraag betrekking heeft op een intensief veeteeltbedrijf,
– zij wel de project-MER-screeningsplicht voor de oprichting van de stofbak betwist terwijl de noodzaak aan een stofbak reeds vermeld werd in de milieuvergunning die op 15 september 2011 werd verleend zonder een onderzoek naar de milieu-effecten en die aanleiding heeft gegeven tot de vergunnings-aanvraag die geleid heeft tot het bestreden arrest,
– bij gebrek aan enige project-mer-screening voor zowel de vergunningsaanvraag voor stofbak als voor de exploitatie van stal nr. 3, een project-mer-screening in elk geval vereist is.

Beoordeling

7. Overeenkomstig artikel 14, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State treedt de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf.

8. De finaliteit van een cassatieberoep bestaat erin om een onwettige uitspraak van een administratief rechtscollege teniet te doen, waarna de zaak voor een nieuwe beoordeling aan het anders samengesteld rechtscollege wordt voorgelegd zodat de verzoeker in cassatie een nieuwe kans verwerft op een voor hem gunstiger uitspraak van dat rechtscollege.

9. Het cassatieberoep van de bv Jekrifil tegen het bestreden arrest is gericht tegen de beoordeling door de RvVb van het derde middel van Swinnen en tegen de indeplaatsstelling door de RvVb.

10. Ingeval van cassatie dient de RvVb zich hierover opnieuw uit te spreken.

11. De bv Jekrifil heeft belang bij het instellen van haar cassatieberoep tegen het bestreden arrest.

12. De exceptie wordt verworpen.

Het cassatieberoep is ontvankelijk.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de bv Jekrifil

13. De bv Jekrifil voert de schending aan van de artikelen 4.3.2 en 5.1.1, 12° van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', artikel 2 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 bijlage III van het project-MER-besluit:

> "Doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen foutief heeft geoordeeld dat aan voorliggende vergunningsaanvraag een project-m.e.r.-screening moest worden toegevoegd omdat deze aanvraag zou strekken tot de verandering van een reeds vergund project van intensieve veeteelt;
> Terwijl uitdrukkelijk uit het aanvraagdossier blijkt dat de voorliggende vergunningsaanvraag enkel en alleen betrekking heeft op stedenbouwkundige handelingen, dewelke geen verband houden met de mogelijke verandering van de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit die onderworpen zou zijn aan de project-m.e.r.-screeningsplicht;
> Zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen door het volgen van de zienswijze van de in haar vernietigingsprocedure genoemde verzoekende partij, de aangehaalde artikelen en bijlage schendt; dat de Raad uitgaat van een verkeerde lezing van het dossier en daarbij verkeerde conclusies trekt aangaande de project-m.e.r.-screeningsplicht."

Zij licht toe dat de vergunningsaanvraag “geen (wijzigende) exploitatie of activiteit, doch enkel de regularisatie van enkele stedenbouwkundige handelingen” omvat. Dat wordt erkend in de vergunningsbeslissing van het Vlaamse Gewest dat de aanvraag “onderzocht op haar bestemmingsconformiteit en haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening” en dat geen omgevingsvergunning heeft verleend “voor de verandering [van] het bestaande en vergunde veeteeltbedrijf/project *an sich*”. De vergunningsaanvraag “is dan ook niet onderhevig aan de project-m.e.r.-plicht”. De RvVb is “onzorgvuldig geweest […] bij het onderzoek in de vernietigingsprocedure tegen de voorliggende omgevingsverguning” en heeft “de foutieve zienswijze […] dat de voorliggende vergunningsaanvraag een verandering aan het bestaand en vergund intensief veeteeltbedrijf zou bewerkstelligen waarvoor zich een project-m.e.r.-screening opdrong” gevolgd.

Beoordeling

14. Luidens artikel 14, § 2, van de RvS-wet treedt de Raad van State als cassatierechter “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Bijgevolg kan het cassatieberoep er niet toe strekken de Raad van State te verplichten de feitelijke beoordeling door de RvVb in tweede instantie over te doen.

Het cassatieberoep heeft enkel betrekking op rechtsvragen.

15. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het derde middel van Swinnen met onder meer volgende reden:

– de deputatie vergunt met de bestreden vergunningsbeslissing “de regularisatie van een stofbak bij de derde stal en de aanpassing van het groenscherm”,
– het “kan dan ook bezwaarlijk worden betwist dat de stofbak een wijziging van de werking van de derde stal met zich meebrengt”,

– “het blijkt afdoende uit de aanvraag dat een wijziging van het gebruik van de derde stal wordt beoogd”,
– “de aanvraag [omvat] een wijziging […] van een reeds vergund project van intensieve veeteelt in de zin van bijlage III van het Project-MER-besluit, zodat minstens een project-m.e.r.-screening moet worden opgesteld”.

16. Het middel dat het oordeel van de RvVb betwist dat de vergunningsaanvraag een wijziging betreft van een reeds vergund project van intensieve veeteelt, is geen rechtsvraag maar noopt de Raad van State tot een beoordeling van de zaak zelf.

17. Het eerste middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de bv Jekrifil

18. De bv Jekrifil voert de schending aan van artikel 3 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVD) en artikel 37, § 2 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC):

> “Doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest is overgegaan tot indeplaatsstelling omwille van een vermeend gebrek aan project-m.e.r.-screeningsnota in de vergunningsaanvraag, hetgeen volgens de Raad een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering betrof waardoor er in hoofde van verwerende partij een gebonden bevoegdheid zou zijn ontstaan om de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen;
> Terwijl het Omgevingsvergunningsdecreet een efficiënte, doelgerichte, geïntegreerde en in wezen oplossingsgerichte vergunningsprocedure beoogt en in het kader daarvan verschillende instrumenten worden aangereikt om bepaalde onregelmatigheden recht te zetten, zo ook voor het rechtzetten van een gebrek aan project-m.e.r.-screeningsnota waarvoor de administratieve lus kan worden toegepast;
> Zodat in het bestreden arrest niet alleen verkeerdelijk toepassing werd gemaakt van de indeplaatsstellingsbevoegdheid in strijd met artikel 37, § 2 van het DBRC-decreet wegens het ontbreken van een gebonden bevoegdheid in hoofde van het vergunningverlenend bestuur, maar

> degelijke rechtspraak eveneens indruist tegen de geest en de oplossingsgerichte filosofie van het Omgevingsvergunningsdecreet."

Zij licht toe dat een "lacune in de vergunningsaanvraag […] niet noodzakelijk [hoeft] te leiden tot onvolledigheid, onontvankelijkheid dan wel stopzetting van de vergunningsprocedure" en dat in geval van het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota "gebruik [kan]worden gemaakt van de administratieve lus, zoals voorzien in artikel 13 van het Omgevingsvergunningsdecreet". Het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota is "geen onoverkomelijke legaliteitsbelemmering" maar "kan worden geremedieerd via de toepassing van de administratieve lus" zodat "de vergunningverlenende overheid wél over enige beleidsvrijheid of appreciatiemarge beschikt".

Zij voegt toe dat het "de wil van de wetgever [was] dat de administratieve lus ook door de bevoegde overheid in laatste administratieve aanleg kan worden aangewend om procedurefouten in eerste aanleg te herstellen, waaronder het gebrek aan project-m.e.r.-screening" en dat de decreetgever "de bewuste keuze [heeft] gemaakt om het herstellen van de onregelmatigheden niet te onderwerpen aan een bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende aanleggen van de omgevingsvergunningsprocedure".

Beoordeling

19. Het middel gaat terug op de indeplaatsstelling door de RvVb om volgende redenen:

– de beoordeling van het derde middel toont dat er sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, meer bepaald de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota;
– bijgevolg heeft de deputatie een gebonden bevoegdheid om de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen.

20. In zoverre het middel steunt op artikel 13 OVD, geldt 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 OVD, 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,
- 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.

21. Het middel dat ervan 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.

22. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verleent akte van de afstand van de tussenkomst.

2. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

3. 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 770 euro, die verschuldigd is aan verweerster.
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 zes oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**