

DE CASSATIETRECHTER WIJST DE ADMINISTRATIEVE LUS VOOR EEN M.E.R.-SCREENING IN BEROEP AF

Noot onder auditorsverslag 18 augustus 2021, auditorsverslag 1 december 2021 en RvS 20 januari 2022, nr. 252.710



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten, erkend ruimtelijk planner

TEKST AUDITORSVERSLAG 18 AUGUSTUS 2021

Raad van State
Auditorsaat
A. 232.566/VII-40.986
V-16-CP

VERSLAG

artikel 16 procedureregeling cassatie¹

het VLAAMS GEWEST,
vertegenwoordigd door de
Vlaamse Regering

*woonplaats kiezend bij mr. Bart Bronders,
advocaat, kantoor houdend (...)*

TEGEN

1. A.G.
2. I.E.
3. M.T.

*die woonplaats kiezen bij mr. John Toury,
advocaat, kantoor houdend (...)*

Tussenkommende partij:

bv Y.M.

*die woonplaats kiest bij mr. Tom Swerts,
advocaat, kantoor houdend (...)*

HET VOORWERP

1. Met een verzoekschrift van 24 december 2020 wordt de nietigverklaring gevraagd van het arrest nr. RvVb-A-2021-0250 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 november 2020.

(...)

Bespreking

22. In zijn beoordeling van het tweede middel stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de ten behoeve van de vereiste m.e.r.-screening in het aanvraagformulier opgenomen gegevens niet toelieten om deze screening naar behoren te verrichten; dat dit strijdig is met artikel 15 van het Omgevingsvergunningdecreet; dat een aanvraag die niet voldoet aan de reglementaire vereisten door de bevoegde overheid onvolledig en onontvankelijk moet worden verklaard; en dat ook de overheid in beroep, door de devolutieve werking van het beroep, ertoe gehouden is 'de (eventuele) onvolledigheid of onontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen'²:

De verstrekte gegevens laten de verwerende partij in geen geval toe om een degelijk onderzoek te voeren naar de mogelijke (aanzienlijke) milieueffecten van het aangevraagde. Zodat niet in redelijkheid kan worden aangenomen dat de verwerende partij op basis van deze summere (en onvolledige) gegevens in de mogelijkheid was om het project te toetsen aan de criteria van de bijlage II bij het DABM.

¹ Koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State.

² Finale overwegingen onder nummer 3.3 op pagina's 19 en 20.

Evenwel moet een vergunningsaanvraag, zoals hiervoor aangegeven, bij de bevoegde overheid worden ingediend overeenkomstig de bepalingen van artikel 15 van het Omgevingsvergunningbesluit waarin de ‘samenstelling van de aanvraag’ is vastgelegd en uitdrukkelijk stelt “De vergunningsaanvraag omvat de gegevens die in het formulier en de desbetreffende addenda voorgeschreven zijn als verplicht in te vullen of bij te voegen.”

Indien het project dus screeningsplichtig is, moeten het onderdeel ‘effecten op de omgeving’ dus worden ingevuld en moeten eventuele addenda worden toegevoegd. Een aanvraag die niet voldoet aan de reglementaire vereisten moet door de bevoegde overheid onvolledig en onontvankelijk worden verklaard.

Uit voorgaande overwegingen blijkt dat de aanvraag (minstens op vlak van de milieueffectenscreening) niet alleen zeer onzorgvuldig en intern tegenstrijdig, maar ook onvolledig is.

De verwerende partij is echter, door de devolutieve werking van het beroep, gehouden het dossier in haar totaliteit te onderzoeken en dus ook de (eventuele) onvolledigheid of onontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen. Dit geldt des te meer omdat de verzoekende partijen in hun administratief beroepschrift hebben opgemerkt dat de verplichte screening(snota) ontbrak.

‘Volledigheidshalve’ merkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen daarna nog op dat de screeningsparagraaf die de verzoer-

kende partij in haar besluit heeft opgenomen niet meer is dan een loutere stijlformule³.

23. De Raad voor Vergunningsbetwistingen motiveert de indeplaatsstelling van zijn arrest als volgt:

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 Raad op dat wanneer de aanvraag voor het eerst zou worden ‘hersteld’ in graad van administratief beroep, dit in voorliggend geval een miskennen betekent van de bevoegdheidsverdeling waarbij in het Omgevingsvergunningdecreet 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 Raad tot een indeplaatsstelling overeenkomstig artikel 37, § 2 DBRC-decreet.

24. Het gaat er niet om dat er een regel van openbare orde zou bestaan die er de decreetgever toe zou hebben verplicht om in de omgevingsvergunningsprocedure een dubbele administratieve aanleg te voorzien. Het gaat om de regel van openbare orde dat elke bestuurlijke overheid slechts over die bevoegdheid beschikt die haar door de wet wordt toegekend. Die bevoegdheidstoekenning hoeft daarom zelf niet te zijn ingegeven door een regel van openbare orde.

25. De overheid die door het Omgevingsvergunningdecreet op algemene wijze wordt aangewezen als beroepsinstantie wordt pas bevoegd om over een concrete aanvraag te beslissen als zij op ontvankelijke wijze wordt gevat door een beroep tegen een reeds in eerste aanleg genomen beslissing over die aanvraag.

26. De devolutieve werking van het bestuurlijk beroep houdt in dat de beroepsinstantie de aanvraag opnieuw en in al haar aspecten onderzoekt en dat haar beslissing in de plaats komt van de in eerste aanleg genomen beslissing.

27. Die devolutieve werking houdt weliswaar in dat de overheid in beroep desgevallend zal moeten vaststellen dat de aanvraag in eerste aanleg ten onrechte volledig is bevonden, maar houdt niet zonder meer dat die onvolledigheid in de beroepsprocedure nog kan worden verholpen door aanvulling van het dossier. In eerste aanleg is uitdrukkelijk voorzien dat de bevoegde overheid een termijn kan verlenen om een onvolledig dossier alsnog te vervullen (artikel 19 van het

³ Nummer 3.4 op pagina 20.

Omgevingsvergunningsdecreet⁴). In de beroepsprocedure ontbreekt dergelijke regeling. De verzoekende partij verwijst nutteloos naar de artikelen 56 en 57 van het Omgevingsvergunningsdecreet die niet de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag maar wel van het beroep betreffen. Ze verwijst tevens naar artikel 74, § 1, laatste lid van het Omgevingsvergunningsbesluit⁵, dat luidt:

Het bevoegde bestuur kan bij de beroepsindieners, de vergunningsaanvrager of de overheid die in eerste administratieve aanleg bevoegd is, alle beschikbare informatie en documenten opvragen die nuttig zijn voor het dossier.

Deze algemeen geformuleerd uitvoeringsbepaling kan bezwaarlijk gelden als equivalent van het specifieke artikel 19 van het decreet. Maar bovenal, als er een decretale of reglementaire bepaling zou bestaan die toelaat om een onvolledige aanvraag nog te vervolledigen in de gewone beroepsprocedure, zou er geen aanleiding zijn om middels een administratieve lus terug te willen keren naar de procedure in eerste aanleg.

4 Zoals het van toepassing was ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag en de beslissing in eerste aanleg, bepaalde dit:

De bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar onderzoekt de vergunningsaanvraag op haar ontvankelijkheid en volledigheid.

Als de vergunningsaanvraag onvolledig is, kan de bevoegde overheid, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar de vergunningsaanvrager per beveligde zending vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen en de termijn bepalen waarbinnen dit moet gebeuren.

5 Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

6 Luidend:

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, of de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar die nota en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

7 Luidend:

§ 2. In de gevallen, vermeld in artikel 4.3.2, § 2bis en § 3bis, waarvoor een project-m.e.r.-screeningsnota werd opgesteld, neemt de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag of de overheid bevoegd voor de vraag tot omzetting krachtens artikel 390 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, een beslissing of er een project-MER moet worden opgesteld. Zij doet dat op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag respectievelijk op het ogenblik van het onderzoek van de vraag tot omzetting. De beslissing dat al dan niet een project-MER moet worden opgesteld, wordt openbaar gemaakt door de vergunningverlenende overheid. De Vlaamse Regering kan verder inzake de project-m.e.r.-screening nadere regels vaststellen en kan de vorm en de inhoudelijke elementen van de project-m.e.r.-screeningsnota bepalen.

Er moet geen milieueffectrapport over het project worden opgesteld als de overheid, vermeld in het eerste lid, oordeelt dat:

1° een toetsing aan de criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten;

of

2° vroeger al een plan-MER werd goedgekeurd betreffende een plan of programma waarin een project met vergelijkbare effecten beoordeeld werd of een project-MER werd goedgekeurd betreffende een project waarvan het voorgenomen initiatief een herhaling, voortzetting of alternatief is, en een nieuw project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten.

28. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft er zich evenwel niet over uitgesproken of het in een na vernietiging hernomen procedure in beginsel voor de verzoekende partij mogelijk zou zijn om de vastgestelde onregelmatigheid te herstellen. Hij heeft wel geoordeeld dat, in de concrete hem voorgelegde betwisting, een gebeurlijk herstel strijdig zou zijn met de bevoegdheidsverdeling in het Omgevingsvergunningsdecreet, volgens de welke *'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)'*.

29. De voor de project-m.e.r.-screening in de aanvraag op te nemen gegevens (voorheen de project-m.e.r.-screeningsnota) vormen een bijzonder onderdeel van de aanvraag. Het bestuur moet op basis ervan reeds in een eerste beoordeling inschatten of het voorgenomen project aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu. Enkel als dat niet het geval is kan de procedure verdergaan (openbaar onderzoek, adviesverlening, ...). In het andere geval wordt er beslist dat er een milieueffectrapport moet worden opgesteld (artikel 20, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet⁶ en artikel 4.3.3, § 2 van het DABM⁷), wat van rechtswege de onvolledigheid van de aanvraag en de stopzetting van de procedure tot ge-

volg heeft (artikel 21, tweede lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet)⁸.

30. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft vastgesteld dat de ten behoeve van de vereiste m.e.r.-screening in het aanvraagformulier opgenomen gegevens niet toelieten om de project-m.e.r.-screening naar behoren te verrichten ('om het project te toetsen aan de criteria van de bijlage II bij het DABM'). Het aan het dossier toevoegen van de voor de project-m.e.r.-screening vereiste maar ontbrekende gegevens zou niet volstaan om te kunnen overgaan tot de eigenlijke behandeling van de aanvraag, omdat eerst nog de project-m.e.r.-screening moet gebeuren. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft klaarblijkelijk geoordeeld dat deze screening, die enkel zou kunnen worden uitgevoerd op basis van een cor-

rect aangevuld aanvraagformulier, niet voor het eerst, *d.i.* zonder een eerdere screening in eerste aanleg, door de overheid in beroep kan worden uitgevoerd.

31. De verzoekende partij meent dat artikel 13 van het Omgevingsvergunningsdecreet uitdrukkelijk een uitzondering voorziet op de bevoegdheidsverdeling die begrepen zit in de dubbele administratieve aanleg.

32. Onder Hoofdstuk I, Inleidende bepalingen, Afdeling 6, Administratieve lus⁹, van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt artikel 13 van het Omgevingsvergunningsdecreet:

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.

33. Het enkele gegeven dat artikel 13, eerste lid, zowel de overheid bevoegd in eerste aanleg als de overheid bevoegd in beroep vermeldt, kan niet worden begrepen als een uitdrukkelijke uitzondering op de aan die onderscheiden overheden in het decreet toegekende bevoegdheid. Het tweede lid van het artikel belet enkel dat zou worden opgeworpen dat bezwaren ingediend tijdens een nieuw openbaar onderzoek, en adviezen verleend na een tweede adviesaanvraag, laattijdig zijn. De artikelen 32, § 2, 2° (eerste aanleg) en 66, § 2, 2° (beroep) van het Omgevingsvergunningsdecreet bepalen dat bij toepassing van de administratieve lus de beslissingstermijn van rechtswege eenmalig wordt verlengd met 60 dagen. Ook deze afwijkingen van de algemene procedureregels houden geen uitzondering in op de bevoegdheidsverdeling in het decreet. Er bestaat dan ook geen reden om artikel 13, eerste lid, anders te lezen dan dat de genoemde bevoegde overheden elk in hun eigen aanleg onregelmatigheden kunnen herstellen.

34. De verzoekende partij verwijst ook naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het Omgevingsvergunningsdecreet is geworden¹⁰. Deze kan echter geen afbreuk doen aan de duidelijke tekst

8 Tegen de beslissing dat er een milieueffectrapport moet worden opgesteld, de vergunningsaanvraag onvolledig en zonder voorwerp is en tegen de stopzetting van de procedure kan geen administratief beroep worden ingesteld (artikel 21, vierde lid, van het Omgevingsvergunningsdecreet).

9 De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies nr. 53.889/AV/1 van 17 oktober 2013 voorgesteld om een andere term dan 'administratieve lus' te gebruiken, om verwarring te vermijden met de gebruikelijke betekenis van een "bestuurlijke lus", waarbij een rechter de overheid de mogelijkheid geeft een onregelmatigheid te herstellen.

10 Nummers 25 en 26 van het hoger uit de toelichting van het middel geciteerde. In de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr.2334/1, p.) wordt gesteld:

De bevoegde overheid krijgt, zowel in eerste aanleg als in beroep, de mogelijkheid om te verhelpen aan een onregelmatigheid die zich tijdens de procedure heeft voorgedaan, bijvoorbeeld in verband met het openbaar onderzoek of de in te winnen adviezen of ook nog het gebrek aan project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag.

Andere voorbeelden van een onregelmatigheid die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing zijn een niet correcte bekendmaking van de vergunningsaanvraag of het ontbreken van een verplicht advies. Zo kan een nieuw openbaar onderzoek worden bevolen naar aanleiding van klachten over het incorrect aanplakken, bij een foutieve omschrijving van het voorwerp van de aanvraag of de locatie in het bekendmakingsformulier, bij wijzigingen aan het aanvraagdossier inzonderheid de bouwplannen, enz. Een advies kan opnieuw worden ingewonnen wanneer de beoordeling berust op een foute aanname van gegevens uit de vergunningsaanvraag, essentiële gegevens aan het oordeel van de adviesinstantie waren onttrokken, enz. Hierdoor kan vermeden worden dat de procedure *ab initio* moet worden overgedaan zonder inbreuk te doen op de procedurele garanties van inspraak en advies.

Het is de overheid (college, deputatie, Vlaamse Regering of gewestelijke omgevingsambtenaar) die gevat is om in het dossier een beslissing over de vergunningsaanvraag en/of het beroep te nemen die de onregelmatigheid kan vaststellen en de procedure kan hernemen (vervolledigen dossier, nieuwe bekendmaking,

van het decreet zelf. Dat gezegd zijnde moet bovendien worden vastgesteld dat waar in die memorie wordt gesteld:

De bevoegde overheid krijgt, zowel in eerste aanleg als in beroep, de mogelijkheid om te verhelpen aan een onregelmatigheid die zich tijdens de procedure heeft voorgedaan [...]

net zomin uitdrukkelijk wordt aangegeven dat bedoeld wordt een uitzondering te voorzien op de in het decreet aan die onderscheiden overheden toegekende bevoegdheid.

35. Onregelmatigheden begaan in eerste aanleg zullen overigens enkel tot vernietiging van de beslissing in beroep kunnen leiden als ze ook de wettigheid van die beslissing in beroep hebben aangetast. Doordat die beslissing in de plaats komt

van de in eerste aanleg genomen beslissing zal de beroepsoverheid dat vaak kunnen vermijden gewoon door haar eigen bevoegdheid correct uit te oefenen, zonder dat daarvoor middels een administratieve lus zou moeten worden teruggekeerd naar de procedure in eerste aanleg. Dat de memorie van toelichting stelt:

[...] Gelet op het devolutief karakter van het beroep kan ook de in laatste aanleg bevoegde overheid de in eerste aanleg gemaakte procedurefouten herstellen

lijkt in die zin te moeten worden begrepen. Een loutere verwijzing naar de devolutieve werking van het beroep laat in elk geval niet toe om de duidelijke tekst van artikel 13 van het Omgevingsvergunningen-decreet te interpreteren in de door de verzoekende partij vooropgestelde zin.

adviesinwinning). Gelet op het devolutief karakter van het beroep kan ook de in laatste aanleg bevoegde overheid de in eerste aanleg gemaakte procedurefouten herstellen.

Er zijn geen procedurevoorschriften voorzien voor het vaststellen van de onregelmatigheid. Door deze vaststelling wordt de beslissingstermijn van rechtswege verlengd met 60 dagen (gewone vergunningsprocedure) of 30 dagen (beroepsprocedure).

Als de onregelmatigheid niet kan worden hersteld voor het verstrijken van de verlengde beslissingstermijn volgt de stilzwijgende beslissing (weigering in eerste aanleg; verwerping beroep en beslissing in laatste aanleg).

Het toepassen van de administratieve lus vindt dus plaats binnen de procedure.

11 Artikel 64 luidt:

In beroep kunnen wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht.

Het openbaar onderzoek over de gewijzigde vergunningsaanvraag is niet vereist als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;

3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

Als niet voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het tweede lid, kan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, beslissen om over de gewijzigde vergunningsaanvraag een openbaar onderzoek te organiseren.

In voorkomend geval wint ze het advies van de omgevingsvergunningcommissie, vermeld in artikel 16, § 1, of de adviezen, vermeld in artikel 59, alsnog, dan wel een tweede keer in.

Als niet voldaan is aan de voorwaarden, vermeld in het tweede lid, en de bevoegde overheid geen openbaar onderzoek heeft georganiseerd over de gewijzigde vergunningsaanvraag, houdt deze overheid bij haar beslissing geen rekening met de wijzigingen aan de vergunningsaanvraag.

Die devolutieve werking betreft het uitoefenen van de bevoegdheid in beroep nadat de behandeling in eerste aanleg reeds is beëindigd, en houdt niet in dat de overheid in beroep retroactief zou kunnen ingrijpen in de procedure eerste aanleg.

36. Op het beginsel dat de overheid in beroep enkel bevoegd is om te beslissen over een vergunningsaanvraag wanneer daarover eerst beslist is in eerste aanleg (en daartegen een ontvankelijk beroep is ingediend) wordt enkel in artikel 64 van het Omgevingsvergunningen-decreet een uitzondering gemaakt¹¹. Dat artikel laat onder bepaalde voorwaarden toe dat in beroep wijzigingen worden aangebracht aan een aanvraag waarna dat de beroepsoverheid er als eerste en enige over beslist. Het alsnog onderwerpen van een aanvraag aan de verplichte project-m.e.r.-screening kan niet worden beschouwd als het aanbrengen van wijzigingen aan die aanvraag.

37. **Het middel kan niet tot cassatie leiden.**

BESLUIT

Verwerping.

Peter PROVOOST
eerste auditeur – afdelingshoofd

TEKST AUDITORAATSVERSLAG 1 DECEMBER 2021

RAAD VAN STATE
1 december 2021
AUDITORAAT
Nr.: A/A 234.170/VII-41.175
Code: V-16-CP

VERSLAG

(cassatieberoep)

Verzoekende partij:

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN

die woonplaats kiest bij

Mr. Reiner Tijs en Mr. Laura Van Dooren, advocaten

(...)

Verwerende partij

Het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN DE GEMEENTE LILLE

dat woonplaats kiest bij

Mr. Joris Geens en Mr. Veerle Wanten, advocaten

(...)

1. VOORWERP VAN HET VERZOEK-SCHRIFT

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

(...)

B. Het oordeel van de RvVb

3. Ter motivering van de indeplaatsstelling waartoe de RvVb overgaat met toepassing van artikel 37 DBRC-decreet, vermeldt het bestreden arrest:

“Zoals blijkt uit de beoordeling van het tweede middel is er sprake van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, met name de onvolledigheid van het

aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota. In het licht hiervan bestaat er in hoofde van de verwerende partij een gebonden bevoegdheid om de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag vast te stellen. De Raad beslist daarom tot een indeplaatsstelling overeenkomstig artikel 37, § 2 DBRC-decreet.

Het besluit tot het bestaan van een gebonden bevoegdheid gaat terug op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering die wordt afgeleid uit de bespreking van het tweede middel. In het tweede middel wordt in dat verband als volgt geoordeeld:

“4. Overeenkomstig de bepalingen van artikel 15 van het Omgevingsvergunningsbesluit, waarin de ‘samenstelling van de aanvraag’ is vastgelegd, moet voor een screeningsplichtig project een screeningsnota aan de hand van de digitale vragenlijst ‘effecten op de omgeving’ worden ingediend, samen met de eventuele addenda. Een aanvraag die niet voldoet aan de reglementaire vereisten moet door de bevoegde overheid onvolledig en onontvankelijk verklaard worden.

De bevoegdheid om te oordelen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en de beslissing of er een milieueffectenrapport moet worden opgesteld, wordt uitdrukkelijk toegewezen aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg (artikel 4.3.3, § 2 DABM, artikel 2, §§ 6 en 7 Project-MER-besluit en artikel 39 van het Omgevingsvergunningsdecreet). Deze regeling is van openbare orde.

De verwerende partij is, door de devolutive werking van het beroep, gehouden het dossier in zijn totaliteit te onderzoeken en dus ook de onvolledigheid of onontvankelijkheid van de aanvraag

te beoordelen. De vaststelling door de Raad dat het project screeningsplichtig is en de oorspronkelijk ingediende aanvraag geen screeningsnota bevat, heeft tot gevolg dat er in hoofde van de verwerende partij een gebonden bevoegdheid bestaat om de onvolledigheid van de aanvraag vast te stellen.”

C. Het eerste middelonderdeel

4. Het oordeel in het bestreden arrest 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” wordt onderbouwd met de verwijzing naar artikel 4.3.3, § 2, DABM, artikel 2, § 6 en § 7, van het project-MER-besluit, en artikel 39 OVD.

5. Artikel 39 OVD, dat betrekking heeft op de vereenvoudigde vergunningsprocedure, bepaalt, in zijn toepasselijke versie:

“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, of de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar die nota en beslist of er over het project een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Als de aanvraag door de bevoegde overheid zelf wordt ingediend, dan verricht de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar de in het eerste lid vermelde taken.”

Deze bepaling betreft het inhoudelijke onderzoek door ‘de bevoegde overheid’ van de bij de aanvraag gevoegde project-m.e.r.-screeningsnota. Artikel 39 OVD

heeft enkel betrekking op de hypothese dat bij de aanvraag een project-m.e.r.-screeningsnota is gevoegd. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het bestreden arrest, was net het gegeven dat de project-m.e.r.-screeningsnota ontbrak de aanleiding voor de RvVb om tot indeplaatsstelling over te gaan.

Het is weliswaar zo dat artikel 39 OVD, zoals het bestreden arrest vermeldt¹, “voorziet dat in de fase van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek ook wordt beslist over de opmaak van een project-MER”. Vermits, zoals in het bestreden arrest trouwens ook wordt aangegeven, “[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 of onontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen”, kan de verwijzing in artikel 39 OVD naar ‘de fase van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek’ niet als aanknopingspunt worden ingeroepen om te onderbouwen 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”.

6. Evenmin volstaat de verwijzing in het bestreden arrest naar artikel 4.3.3, § 2, DABM en naar artikel 2, § 6 en § 7, project-MER-besluit om het in dit eerste onderdeel betwiste oordeel van de RvVb te onderbouwen.

In verband met artikel 4.3.3, § 2, DABM geeft het bestreden arrest², terecht, aan dat daarin wordt bepaald dat de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en

volledigheid van de vergunningsaanvraag een beslissing neemt of er een project-MER moet worden opgesteld en dit “op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag”.

Ook artikel §, § 6 en § 7 van het project-MER-besluit verwijzen op hun beurt, doch enkel, naar “de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag”.

7. De vraag die naar aanleiding van voorliggend cassatieberoep rijst is, ten eerste, of het bevoegde bestuur in graad van administratief beroep zich over de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvraag mag uitspreken, en ten tweede, indien zij daartoe bevoegd is, of zij dat kan op basis van een stuk dat niet deel uitmaakte van het aanvraagdossier waarover het bevoegde bestuur zich in eerste administratieve aanleg heeft uitgesproken.

8. Om het eerste aspect van deze vraag te beantwoorden betreft verzoekster terecht artikel 63 OVD in haar betoog.

9. Artikel 63 OVD heeft betrekking op het onderzoek van een ingesteld administratief beroep. Het bepaalt:

“De bevoegde overheid, vermeld in artikel 52, onderzoekt de vergunningsaanvraag in haar totaliteit.”

Met die bepaling wordt het principe van de devolutieve werking van het administratief beroep bevestigd, wat inhoudt dat de beroepsinstantie de aanvraag opnieuw, in al haar aspecten, onderzoekt.

Aangaande de devolutieve werking van het administratief beroep in vergunningsaangelegenheden heeft de Raad van State onder meer in het arrest nr. 178.408 van 8 januari 2008, en nadien ook nog in het arrest nr. 205.090 van 11 juni 2020 geoordeeld dat de administratieve overheid die uitspraak doet over het administratief beroep, de aanvraag opnieuw in haar geheel onderzoekt en bij dit onderzoek niet is gebonden door de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring van de aanvraag door de administratieve overheid die in eerste aanleg uitspraak deed. De Raad verduidelijkt daarbij dat de devolutieve werking van het administratief beroep inhoudt dat de vergunningsaanvraag opnieuw in al haar aspecten door de beroepsinstantie wordt onderzocht, binnen de grenzen van het bij haar aanhangig gemaakte beroep.

De Raad van State geeft zodoende aan dat de devolutieve werking van het administratief beroep tot gevolg heeft dat de bevoegde administratieve overheid die zich uitsprekt over het beroep, autonoom de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag beoordeelt.

Op zijn beurt heeft ook de RvVb, onder meer in het arrest met nummer RvVb/A/1718/0730 van 3 april 2018, bevestigd dat de deputatie als administratieve beroepsinstantie, gelet op het devolutief karakter van het beroep, de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt, op grond van een eigen beoordeling, en dat zij daarbij dient na te gaan of het aanvraagdossier de nodige gegevens bevat om de aanvraag met kennis van zaken te kunnen beoordelen, zonder dat zij daarbij is gebonden door de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring in eerste aanleg.

Het is met verwijzing naar rechtspraak van zowel de Raad van State als de RvVb

1 Bestreden arrest, p. 21.

2 Bestreden arrest, p. 21.

dat ook in rechtsleer verdedigd wordt dat op grond van vaste rechtspraak het devolutief karakter van het beroep de beroepsinstantie ertoe verplicht de aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken, met inbegrip van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de aanvraag. Door de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep en op grond van artikel 63 OVD verwerft de vergunningverlenende overheid in graad van administratief beroep de beslissingsmacht over de aanvraag op dezelfde wijze als de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg³.

Ook in het bestreden arrest bevestigt de RvVb trouwens uitdrukkelijk dat de deputatie, “door de devolutieve werking van het beroep, gehouden [is] het dossier in zijn totaliteit te onderzoeken en dus ook de onvolledigheid of onontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen”.

10. Ten aanzien van het tweede aspect van de hoger vermelde vraag is het door verzoekster in haar betoog betrokken artikel 13 OVD relevant. Dat artikel heeft betrekking op de zogenaamde ‘administratieve lus’. Het 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 omgevingsvergunningcommissie, vermeld in artikel 16, § 1, of de adviezen, vermeld in artikel 24, artikel 42 of artikel 59, alsnog, dan wel een tweede keer inwinnen.”

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, vermeldt met betrekking tot de administratieve lus⁴:

“De bevoegde overheid krijgt, zowel in eerste aanleg als in beroep, de mogelijkheid om te verhelpen aan een onregelmatigheid die zich tijdens de procedure heeft voorgedaan, bijvoorbeeld in verband met het openbaar onderzoek of de in te winnen adviezen of ook nog het gebrek aan project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag.”

Aldus heeft de decreetgever uitdrukkelijk de wil tot uiting gebracht dat de administratieve lus ook kan toegepast worden om een gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota te verhelpen, en dit zowel in eerste administratieve aanleg als in graad van administratief beroep.

Een relevant gegeven, waar ook in rechtsleer op wordt gewezen⁵, is dat deze verduidelijkende toelichting in de memorie van toelichting is ingeschreven op aangeven van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De afdeling Wetgeving heeft in zijn advies aangegeven dat de “bijzondere procedure ter herstel van een onregelmatigheid [...] in het ontwerp slechts summier [wordt] geregeld”. De afdeling Wetgeving van de Raad van State achtte het dan ook nodig – maar niettemin voldoende – om minstens in de memorie van toelichting een aantal verduidelijkingen op te nemen⁶. En dit onder meer aangaande de bedoelde onregelmatigheid waarvoor de administratieve lus bedoeld is, waaronder in het bijzonder de verduidelijking dat middels de toepassing van de administratieve lus onder meer het gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota kan worden rechtgezet, en dat ook de in laatste administratieve aanleg bevoegde overheid de in eerst aanleg gemaakte procedurefouten kan herstellen⁷.

Door te vragen deze verduidelijkingen op te nemen als toelichting, heeft de afdeling Wetgeving tegelijk ook aangegeven dat deze toelichting verzoenbaar is met de tekst van artikel 13 OVD, en dus niet ingaat tegen de tekst van het decreet.

Artikel 13 maakt daarenboven deel uit van de inleidende bepalingen van het OVD, wat aangeeft dat de in die bepaling vervatte administratieve lus een generieke toepassing kent⁸. Ook dat gegeven bevestigt dat de administratieve lus eveneens kan worden toegepast in graad van administratief beroep.

3 P.-J. DEFOORT, “De decreetgever geeft een oplossingsgerichte procedure ... en krijgt formalistische rechtspraak”, *STORM* 2021/2, 20/07.

4 *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2334/1, 29.

5 S. FRANÇOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021/101p. 69, randnr. 27.

6 De tekstversie waarover de afdeling Wetgeving advies heeft uitgebracht is, op de kruisverwijzingen naar de artikelnummers na, identiek aan de tekst die finaal is aangenomen:

“Art. 11. Als de bevoegde overheid, vermeld in artikel 13 of artikel 50, 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 omgevingsvergunningcommissie, vermeld in artikel 14, § 1, of de adviezen, vermeld in artikel 22, artikel 40 of artikel 57, alsnog, dan wel een tweede keer inwinnen.”

7 *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2334/1, 572.

8 Zie in dat verband ook: S. FRANÇOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021/101, p. 76, randnr. 66.

11. De verwerende partij kan niet gevolgd worden in haar betoog dat uit artikel 66, § 2, OVD (impliciet) volgt dat de administratieve lus slechts één keer kan worden toegepast. Artikel 66, § 2, eerste lid, OVD heeft enkel tot gevolg dat de beslissingstermijn (in beroep) slechts éénmalig met zestig dagen wordt verlengd. Deze éénmalige verlenging sluit op zich niet uit dat de bestuurlijke lus een tweede maal wordt toegepast.

Het juridisch gegeven, waar de verwerende partij eveneens naar verwijst, dat in het kader van de vereenvoudigde procedure geen openbaar onderzoek kan worden georganiseerd, doet op zich niets af aan de verplichting om ook in het kader van de vereenvoudigde procedure, in voorkomend geval, een project-m.e.r.-screeningsnota bij te voegen die dient onderzocht te worden door de bevoegde overheid die oordeelt over de ontvankelijkheid en de volledigheid⁹.

Alleszins doet het gevoerde verweer op dit punt niets af aan de vaststelling dat de RvVb met zijn oordeel in het bestreden arrest, door de enkele verwijzing naar de in het bestreden arrest vermelde bepalingen, een verkeerde draagwijdte heeft gegeven aan die bepalingen.

12. Nu blijkt dat de administratieve lus ook in graad van administratief beroep kan worden toegepast om te remediëren aan het gebrek aan project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag, en mede gelet op de mogelijkheid voor het bevoegde bestuur in graad van administratief beroep om zich over de volledigheid en ontvankelijkheid uit te spreken, heeft de RvVb niet op rechte correcte gronden kunnen oorde-

len 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”.

Door aldus te beslissen heeft de RvVb de artikelen 13 en 63 OVD miskend, en heeft hij een verkeerde draagwijdte gegeven aan artikel 39 OVD, artikel 4.3.3, § 2, DABM en artikel 2, § 6 en § 7, project-MER-besluit.

13. De opmerking van de verwerende partij dat het oordeel in het bestreden arrest ‘volledig in lijn ligt met de vaste rechtspraak van de RvVb’ doet niets af aan vastgestelde onwettige beoordeling door de RvVb. Voor zover de verwerende partij in het bijzonder wijst op het arrest van de RvVb van 1 april 2021 met nummer RvVb-A-2021-0837 kan worden opgemerkt dat ook dat arrest met een cassatieberoep is bestreden, en dat naar aanleiding van dat cassatieberoep door verslaggever eveneens de vernietiging is voorgesteld¹⁰.

14. Het eerste middelonderdeel is, in de aangegeven mate, gegrond.

C. Tweede middelonderdeel

15. Uit het oordeel in het bestreden arrest 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 bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg, leidt verzoekster terecht af dat de RvVb daarmee aangeeft

van oordeel te zijn dat de screeningsnota niet meer kan bijgevoegd worden in de procedure ten gronde (in graad van administratief beroep).

16. De kritiek die verzoekster tegen dat oordeel formuleert in het tweede middelonderdeel, werd reeds besproken bij de behandeling van het eerste middelonderdeel.

17. Ook ten aanzien van dit onderdeel kan worden vastgesteld dat de RvVb met zijn oordeel een verkeerde draagwijdte geeft aan artikel 39 OVD, artikel 4.3.3, § 2, DABM en artikel 2, § 6 en § 7, project-MER-besluit, en artikel 13 OVD miskent.

C. Derde middelonderdeel

18. Krachtens het in het bestreden arrest toegepaste artikel 37, § 2, DBRC-decreet kan de RvVb, als de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

19. Zoals de Raad van State inmiddels reeds meermaals aangaf, beoogt de decreetgever met de indeplaatsstellingsbevoegdheid van art. 37, § 2, DBRC-decreet onder meer de gevallen van feitelijke of *a posteriori* gebonden bevoegdheid die volgen uit de werking van de wet in het licht van de concrete gegevens van het aan de vergunningverlenende overheid voorgelegde administratief dossier.

Essentieel is dat de RvVb pas gebruik kan en mag maken van zijn bevoegdheid tot indeplaatsstelling wanneer er sprake is van een gebonden bevoegdheid.

20. In het bestreden arrest geeft de RvVb aan waarom er in voorliggende geval sprake is van een gebonden bevoegdheid in de zin van artikel 37, § 2, DBRC-decreet.

⁹ Art. 39 OVD.

¹⁰ Dat cassatieberoep is bij de Raad van State bekend onder het rolnummer 233.674/VII-41.118.

21. Aangezien, zoals bij de bespreking van het eerste middelonderdeel is gebleken, de bevoegde overheid in graad van administratief beroep in voorkomend geval toepassing kan maken van artikel 13 OVD, en door middel van de in dat artikel voorziene administratieve lus alsnog een plan-m.e.r.-screeningsnota in beroep kan laten bijbrengen, kan de RvVb niet gevolgd worden in zijn oordeel dat “uit de beoordeling van het tweede middel” blijkt dat er sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, “met name de onvolledigheid van het aanvraagdossier bij gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota”, waardoor “[i]n het licht hiervan [...] er in hoofde van de verwerende partij een gebonden bevoegdheid [bestaat] om de onvolledigheid van de omgevingsvergunningaanvraag vast te stellen”.

22. Zoals bij de bespreking van in het bijzonder het eerste middelonderdeel is gebleken, heeft de RvVb met dat oordeel de artikelen 13 en 63 OVD miskend, en heeft hij een verkeerde draagwijdte gegeven aan artikel 39 OVD, artikel 4.3.3, § 2, DABM en artikel 2, § 6 en § 7, project-MER-besluit.

23. De beslissing evenwel van de RvVb dat er, in de feitelijke omstandigheden eigen aan het dossier, sprake is van een gebonden bevoegdheid geeft, op zich beschouwd, geen blijk van een schending van artikel 37, § 2, DBRC-decreet.

24. De in het derde middelonderdeel aangevoerde schending van artikel 37, § 2, DBRC-decreet kan niet tot cassatie leiden.

5. BESLUIT

Om de aangehaalde redenen wordt voorgesteld om het bestreden arrest te vernietigen.

In geval van vernietiging zijn de kosten ten laste van de verwerende partij, met inbegrip van de door de verzoekende partij gevraagde basisrechtsplegingsvergoeding.

Wouter DE COCK
Eerste auditeur

RVS 20 JANUARI 2022, NR. 252.710

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

ARREST

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

Inzake:

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIE
ANTWERPEN

bijgestaan en vertegenwoordigd door

advocaten Reiner Tijs en Laura Van Dooren

kantoor houdend te (...)

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 (...)

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.

(...)

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.

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.-screeningnota 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 meegegeeld,
- 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;

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.-screeningnota 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 beroepsindieners “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.

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 volledigheidsbepaling 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 verworpt 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.

NOOT: DE CASSATIETRECHTER WIJST DE ADMINISTRatieve LUS VOOR EEN M.E.R.-SCREENING IN BEROEP AF

I. INLEIDING: SITUERING VAN DE PROBLEMATIEK

1 In drie cassatiearresten bevestigt de Raad van State (RvS) de – intussen vaste – rechtspraak van de Raad voor Vergunningbetwistingen (RvVb) die oordeelt dat er sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering als in een procedure voor een omgevingsvergunning in graad van administratief beroep blijkt dat het aanvraagdossier onvolledig is bij gebrek aan een project-m.e.r.-screening. Volgens die rechtspraak heeft de beroepsinstantie in dergelijke gevallen een gebonden bevoegdheid om de onvolledigheid van de omgevingsvergunningaanvraag vast te stellen¹.

Deze problematiek is al uitvoerig aan bod gekomen in rechtsleer, waarin wordt geargumenteed dat uit de artikelen 13 OVD (de zogenaamde administratieve lus), artikel 63 OVD (het devolutieve karakter van het administratieve beroep) en artikel 64 (wijzigingsverzoek in beroep), gelezen in combinatie met de memorie van toelichting bij het OVD, blijkt dat de decreetgever de uitdrukkelijke bedoeling heeft gehad om de mogelijkheid te bieden aan de beroepsinstantie, om alle eventuele onregelmatigheden van een lopende procedure recht te zetten bij de behandeling van een administratief beroep².

1 RvS 23 december 2021, nr. 252.538, het Vlaamse Gewest; RvS 20 januari 2022, nr. 252.709, de Deputatie van de Provincie Antwerpen en RvS 20 januari 2022, nr. 252.710, De Deputatie van de Provincie West-Vlaanderen. De arresten gingen over de respectievelijke arresten RvVb 12 november 2020, nr. A-2021-0250, Gebruers; RvVb 1 april 2021, nr. A-2021-0837, CBS Kalmthout en RvVb 10 juni 2021, nr. A-2021-1090, CBS Lille.

2 Zie voor een uitvoerige analyse en kritiek op de heersende rechtspraak van de RvVb: P.-J. DEFOORT, “De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag”, *TROS* 2020, 189-199; P.-J. DEFOORT, “De decreetgever geeft een oplossingsgerichte procedure ... en krijgt formalistische rechtspraak”, *STORM* 2021/2, bijdrage 20; S. FRANCOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021, 65-82. Zie in dezelfde zin K. GOETHALS, “De verrijzenis van de rechtspraak van de Raad van State inzake wijzigingen van de vergunningsaanvraag in beroep: krachtig, maar vooral kort?” (noot onder RvS 9 november 2017, 239.822, Vandeweyer), *TROS* 2018, 72. Anderen stelden zich na het arrest-Vandeweyer van de Raad van State van 9 november 2017, nr. 239.822 de vraag of deze rechtspraak zou standhouden onder het OVD, zie A. SCHELSTRAETE, “Ontgonnen gebied doet opnieuw stof opwaaien: nogmaals over de dossiersamenstelling”, *TOO* 2018, 258-259 en T. PELS, “Het verhaal van de indeplaatsstelling en de onvolledigheid van het vergunningsdossier”, *TOO* 2019, 71.

II. HET AUDITORAATSVERSLAG BIJ HET ARREST VAN 23 DECEMBER 2021

E Het cassatiearrest van 23 december 2021 was geveld op eensluidend advies van de auditeur.

De auditeur motiveerde zijn advies bij de arresten van 20 januari 2022 als volgt (zie eerder in dit nummer de integrale tekst van het auditoraatverslag).

- De devolutieve werking van een beroep houdt weliswaar in dat de overheid in beroep desgevallend zal moeten vaststellen dat de aanvraag in eerste aanleg ten onrechte volledig is bevonden, maar houdt niet zonder meer in dat die onvolledigheid in de beroepsprocedure nog kan worden verholpen door aanvulling van het dossier.
- In eerste aanleg is uitdrukkelijk voorzien dat de bevoegde overheid een termijn kan verlenen om een onvolledig dossier alsnog te vervolledigen (art. 19 OVD). In de beroepsprocedure ontbreekt dergelijke regeling.
- Het enkele gegeven dat artikel 13, eerste lid zowel de overheid bevoegd in eerste aanleg als de overheid bevoegd in beroep vermeldt, kan niet worden begrepen als een uitdrukkelijke uitzondering op de aan die onderscheiden overheden in het decreet toegekende bevoegdheid. Er bestaat dan ook geen reden om artikel 13, eerste lid anders te lezen dan dat de genoemde bevoegde overheden elk in hun eigen aanleg onregelmatigheden kunnen herstellen.
- De memorie van toelichting – waarin bij herhaling staat dat ook de beroeps-overheid met de administratieve lus een onregelmatige m.e.r.-screening kan remediëren, n.v.d.r – kan geen af-

breuk doen aan de duidelijke tekst van artikel 13 van het decreet.

- De devolutieve werking betreft het uitoefenen van de bevoegdheid in beroep nadat de behandeling in eerste aanleg reeds is beëindigd en houdt niet in dat de overheid in beroep retroactief zou kunnen ingrijpen in de procedure in eerste aanleg.
- Op het beginsel dat de overheid in beroep enkel bevoegd is om te beslissen over een vergunningsaanvraag wanneer daarover eerst beslist is in eerste aanleg (en daartegen een ontvankelijk beroep is ingediend) wordt enkel in artikel 64 van het Omgevingsvergunningsdecreet een uitzondering gemaakt. Dat artikel laat onder bepaalde voorwaarden toe dat in beroep wijzigingen worden aangebracht aan een aanvraag waarna de beroeps-overheid er als eerste en enige over beslist. Het alsnog onderwerpen van een aanvraag aan de verplichte project-m.e.r.-screening kan niet worden beschouwd als het aanbrengen van wijzigingen aan die aanvraag.

III. DE AUDITORAATSVERSLAGEN BIJ DE ARRESTEN VAN 20 JANUARI 2022

E De beide arresten van 20 januari 2022 volgden op een andersluidend advies van de auditeur. Het is jammer dat de Raad van State ondanks het feit dat de behandelende auditeur een ander standpunt had ingenomen dan zijn collega, de arresten van 20 januari 2022 in identieke bewoordingen heeft gemotiveerd als het arrest van 23 december 2021. Het was beter geweest dat de Raad van State inhoudelijk was ingegaan op de argumentatie van de auditeur, zeker gelet op het grote praktische belang van de problematiek, de duidelijke bedoelingen van de decreetgever en de discussies in

de rechtsleer. Men kan zich ook de vraag stellen of het voorliggen van twee tegenstelde auditoraatsstandpunten geen voldoende aanleiding vormde om de zaak voor te leggen aan de algemene vergadering van de Raad van State, mede gelet op het grote praktische belang van de problematiek.

De auditeur motiveerde zijn advies bij de arresten van 20 januari 2022 als volgt (zie eerder in dit nummer de integrale tekst van het auditoraatverslag).

- Het onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag gebeurt in eerste administratieve aanleg met toepassing van artikel 19 OVD. Deze bepaling bepaalt niet de omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde overheid die in graad van administratief beroep moet oordelen.
- Artikel 63 OVD bevestigt het principe van de devolutieve werking van het administratief beroep, wat inhoudt dat de beroepsinstantie de aanvraag opnieuw, in al haar aspecten, onderzoekt. De devolutieve werking van het administratief beroep heeft tot gevolg dat de bevoegde administratieve overheid die zich uitspreekt over het beroep autonoom de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag beoordeelt.
- Artikel 13 OVD voorziet in een remediëringmogelijkheid met een zogenaamde ‘administratieve lus’. Volgens de memorie van toelichting bij het OVD kan de administratieve lus ook worden toegepast om een gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota te verhelpen, zowel in eerste administratieve aanleg als in graad van administratief beroep. Artikel 13 maakt deel uit van de inleidende bepalingen van het OVD, wat aangeeft dat de in die bepaling vervatte administratieve lus

een generieke toepassing kent³. Artikel 13 OVD is bijgevolg een autonome generieke bepaling die evenwaardig is aan andere bepalingen van het OVD en die de gevestigde rechtspraak over de vroegere wetgeving heeft doorbroken, die oordeelde dat bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg zich altijd als eerste over de volledige aanvraag in al haar aspecten en op basis van alle noodzakelijke stukken moet kunnen uitspreken.

- Artikel 4.3.3, § 2 DABM en artikel 2, § 6 en § 7 van het project-MER-besluit, die bepalen dat “*de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag*” bij aanvragen waarbij een project-m.e.r.-screeningsnota werd opgesteld, een beslissing neemt of er een project-MER moet worden opgesteld, betekent niet dat enkel de in eerste aanleg bevoegde overheid een beslissing kan nemen over de project-m.e.r.-screeningsnota. Zoals gezegd bevatten de bepalingen van het OVD geen exclusieve bevoegdheidstoeiwijzing aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg om te beslissen over de ontvankelijkheid van de aanvraag. Die beslissing komt ook toe aan de bevoegde overheid in graad van administratief beroep, die dus evenzeer de overheid kan zijn “*die beslist over de ontvankelijkheid van de aanvraag*” zoals bedoeld in de genoemde bepalingen van het DABM en het project-MER-besluit.
- De bepalingen die zeggen dat de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag en/of over de project-m.e.r.-screening ge-

nomen moet worden binnen een termijn van dertig dagen vanaf de dag na de datum waarop de vergunningsaanvraag is ingediend, heeft enkel betrekking op de beslissing in eerste administratieve aanleg. Het gegeven dat het OVD geen dergelijke termijn voorziet voor de beslissing in graad van administratief beroep, sluit op zich een dergelijke beslissing in graad van administratief beroep niet uit.

- De auditeur besluit dat de beslissing van de RvVb die erop neerkomt dat een aan de aanvraag toe te voegen project-m.e.r.-screeningsnota bij aanvang van de aanvraag moet worden toegevoegd en dat dit niet kan in graad van administratief beroep, allesszins in strijd is met de draagwijdte van artikel 13 OVD en een te ruime interpretatie geeft aan artikel 19 OVD.

IV. DE CASSATIEARRESTEN

4 In de drie cassatieberoepen werd een schending opgeworpen van een hele reeks artikelen van het OVD, waaronder telkens van de artikelen 13 OVD (m.b.t. de administratieve lus) en 63 OVD (m.b.t. het devolutieve karakter van een administratief beroep).

De arresten stellen samengevat het volgende:

- De overheid in eerste aanleg is bevoegd om *de aanvraag* op zijn ontvankelijkheid te beoordelen, met inbegrip de vereisten in verband met de milieueffectenrapportage. De in eerste aanleg bevoegde overheid “*die tijdens het onderzoek van het project*

een onregelmatigheid in de voorgaande onderzoeksfase vaststelt, kan deze herstellen”.

- De beroepsinstantie moet een onderzoek doen naar de ontvankelijkheid van een administratief beroep. De beroepsinstantie “*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, kan deze herstellen*”.
- De Raad besluit uit dit alles dat “*het middel dat er in al zijn onderdelen van 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 volledigheidbeslissing in eerste administratieve aanleg bij het ontbreken van een project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag – kan herstellen, faalt derhalve naar recht*”.

De Raad van State maakt in zijn arresten een onderscheid tussen 1) het onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag (in eerste administratieve aanleg), 2) het onderzoek naar de ontvankelijkheid en volledigheid van het beroep (in tweede administratieve aanleg), en 3) het inhoudelijke onderzoek van de aanvraag “in zijn totaliteit” (in beide administratieve aanleggen, voor zover de aanvraag, resp. het beroep ontvankelijk wordt bevonden). Enkel de overheid in eerste administratieve aanleg is volgens de Raad van State bevoegd om zich uit te spreken over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag.

³ Wat de auditeur hierbij nog vergeet te vermelden is de eenvoudige vaststelling dat artikel 13 OVD letterlijk aangeeft dat de administratieve lus kan worden toegepast door “*de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 of artikel 52*”. De bevoegde overheid vermeld in artikel 52 OVD is de Vlaamse regering, de gewestelijke omgevingsambtenaar of de deputatie in graad van administratief beroep.

V. ENKELE BEDENKINGEN BIJ DE CASSATIEARRESTEN

5 Het arrest legt in detail uit wat de in eerste aanleg bevoegde overheid kan doen: de ontvankelijkheid van de aanvraag beoordelen, aanvullende documenten opvragen, beslissen of er al dan niet een MER moet worden opgemaakt en onregelmatigheden in de voorafgaande onderzoeksfase van de ontvankelijkheid herstellen.

De beroepsinstantie kan volgens de Raad van State de ontvankelijkheid van het beroep onderzoeken en hierover ontbrekende gegevens of documenten opvragen bij de beroeper. Als de beroepsinstantie onregelmatigheden in de onderzoeksfase voorafgaand aan haar onderzoek van het project of in het onderzoek van het project zelf vaststelt, kan zij deze herstellen.

De Raad van State trekt hiermee een grens tussen het ontvankelijkheidsonderzoek van de aanvraag (exclusieve bevoegdheid van de overheid in eerste aanleg) en het ontvankelijkheidsonderzoek van het beroep (bevoegdheid van de beroepsinstantie). De overheid in eerste aanleg kan ontvankelijkheidsgebreken van de aanvraag herstellen, alsook gebreken die blijken tijdens het onderzoek ten gronde. De beroepsinstantie kan ontvankelijkheidsgebreken van het beroep herstellen, alsook gebreken die blijken tijdens het onderzoek ten gronde.

Dit standpunt blijft vragen oproepen.

6 Artikel 63 OVD zegt dat de beroepsinstantie “de vergunningsaanvraag in haar totaliteit” onderzoekt. Artikel 63 OVD gaat over ‘de aanvraag’ – niet over ‘het beroep’ –, dus met inbegrip van de ontvankelijkheid van de aanvraag. Dat wordt ook bevestigd in vaste rechtspraak waarvan de beroepsinstantie dient na te gaan of het aanvraagdossier de nodige gegevens bevat om de aanvraag met kennis van zaken te kunnen beoordelen, zonder dat zij daarbij is gebonden door de ontvankelijkheids- en volledigheidsverklaring in eerste aanleg⁴. Dit was ook het standpunt van de auditeur bij de arresten van 20 januari 2022.

Moeten de geannoteerde cassatiearresten worden begrepen als een ommezwaai van die rechtspraak? Zijn de beroepsinstanties niet (meer) bevoegd om de ontvankelijkheid van de aanvraag te beoordelen? Nu er per definitie enkel administratieve beroepen kunnen worden ingediend tegen aanvragen die door de overheid in eerste aanleg ontvankelijk en volledig werden verklaard, zou dit betekenen dat de deputatie die ontvankelijkheid niet meer in vraag kan stellen en dat er dus geen behoefte is aan het toepassen van een administratieve lus. Het nadeel daarvan is dat dit probleem nog steeds kan worden opgeworpen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, wat strijdt met de bedoeling te voorzien in een oplossingsgerichte procedure.

7 Artikel 64 OVD bepaalt uitdrukkelijk dat in beroep wijzigingen kunnen worden

aangebracht “aan de aanvraag”. Volgens het auditoraatverslag bij het arrest van 23 december 2021 laat die bepaling niet toe om op grond van die bepaling nog een m.e.r.-screening toe te voegen of een bestaande m.e.r.-screening aan te passen. Waarom dat niet zou kunnen motiveert de auditeur niet. Nochtans spreekt artikel 64 OVD over het wijzigen van ‘de aanvraag’. Nu een m.e.r.-screening deel uitmaakt van een ‘aanvraag’ lijkt niets eraan in de weg te staan om artikel 64 OVD in die zin te interpreteren.

8 Artikel 13 OVD bepaalt dat, als de beroepsinstantie vaststelt dat “een onregelmatigheid” is begaan “die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing”, hij de onregelmatigheid kan herstellen. Dus als de beroepsinstantie vaststelt dat de overheid in eerste aanleg de aanvraag onterecht ontvankelijk heeft verklaard – dit is een onregelmatigheid die kan leiden tot een vernietiging –, kan de deputatie die fout rechtzetten⁵. Dit was ook het standpunt van de auditeur bij de arresten van 20 januari 2022.

De Raad van State legt niet uit waarom de beroepsinstantie een onregelmatigheid omtrent de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag niet zou kunnen remediëren. Volgens de auditeur bij het arrest van 23 december 2021 is de tekst van artikel 13 OVD duidelijk en kan de memorie van toelichting daar geen afbreuk aan doen. Het lijkt erop dat de Raad van State dit standpunt gevolgd is in zijn arresten, zonder dit evenwel met zoveel woorden te zeggen.

9 Dat de tekst van artikel 13 OVD slechts voor één interpretatie vatbaar is, kan op zijn minst betwistbaar worden genoemd. Velen houden er een andere interpretatie op na dan de auditeur bij het arrest van 23 december 2021 en de geannoteerde cassatiearresten, bijvoorbeeld de

4 Bv. RvVb 3 april 2018, nr. A-1718-0730, Van Bulck; RvVb 20 november 2018, nr. S-1819-0322, Van Daele. Deze rechtspraak is een verderzetting van de toenmalige rechtspraak van de RvS (bv. RvS 11 juni 2010, nr. 205.090; RvS 8 januari 2008, nr. 178.408, bvba Atar) en van de rechtspraak van de RvVb over de toenmalige procedure volgens de VCRO (bv. RvVb 21 mei 2019, nr. A-1819-1014; RvVb 19 mei 2015, nr. A-2014-0301; RvVb 19 juni 2012, nr. A-2012-0250).

5 Vervolgens rijst de vraag of hiervoor al dan niet een openbaar onderzoek nodig is, maar dat is hier niet het punt van discussie.

adviezen van de auditeur bij de arresten van 20 januari 2022, de vijf deputaties van de verschillende provincies, het Vlaamse Gewest (die beroepspartij was in het arrest van 23 december 2021)⁶, de memorie van toelichting bij het OVD⁷ en de hoger genoemde rechtsleer.

Gezaghebbende rechtsleer is het erover eens dat niet te snel mag worden geconcludeerd dat een wettekst niet voor interpretatie vatbaar is (zie randnummer 10). Bovendien is het algemeen aanvaard dat de grammaticale interpretatiemethode in de regel steeds moet worden gecombineerd met de andere interpretatiemethoden, nu (rechts)taal zelden eenduidig is en nu bewoordingen van wetteksten zelden een absolute precisie vertonen omwille van hun algemene karakter en de verscheidenheid van situaties die ze wensen te regelen⁸. VAN GERVEN zegt hierover het volgende: “*Ik denk niet dat er nog juristen zijn, heden ten dage, die uitsluitend zweren bij de exegetisch-grammaticale interpretatie. Elke jurist erkent sedert lang de noodzaak van de tweede en ook van de derde methode.*”⁹. Met de tweede en de derde methode heeft VAN GERVEN het over respectievelijk de historisch-systematische interpretatiemethode en de sociologisch-teleologische methode.

18 VERRIJDT wijst erop dat interpretatiemoeilijkheden inherent zijn aan het

recht, aangezien recht niet anders dan door gebruik van taal tot uiting kan worden gebracht. Hierbij is elke betekenis van een woord het resultaat van een complex proces van betekenisverlening. Dat proces veronderstelt steeds interpretatie. Hierbij spelen zeer subjectieve factoren mee, zoals de situering van het begrip in een relevante context (en de keuze van de context), een persoonlijke impliciete achtergrondkennis van feiten en situaties, het begrijpen van de onderliggende praktijk en het onderliggende waardeoordeel van de rechter. Ook de vaststelling dat een wet duidelijk is en geen interpretatie behoeft, is bijgevolg zelf al het gevolg van een subjectieve interpretatie. Afhankelijk van de factoren die meespelen, kunnen er meerdere ‘duidelijke’ betekenissen en interpretaties zijn. Met toepassing van de methode van de letterlijke, taalkundige interpretatie slaagt de rechter er dan ook vaak niet in de ‘enige juiste’ betekenis van een wet vast te stellen. Meer nog, deze doctrine leidt veeleer tot onvoorspelbaar rechterlijk optreden, aangezien de rechter zich na het vaststellen van een zogezegd duidelijke betekenis vaak ontslaat van enige verdere motivering betreffende de betekenis van een wet¹⁰. Het feit dat een letterlijke en teleologische lezing van dezelfde wettekst elkaar radicaal tegenspreken, zou net een indicatie moeten zijn van het feit dat de te interpreteren norm toch niet zo duidelijk is. VERRIJDT merkt op

dat dit vanuit het oogpunt van de rechtszoekende rampzalig is¹¹.

Het vasthouden aan een grammaticale interpretatie van een (beweerde) ‘duidelijke tekst’ van artikel 13 OVD door de auditeur en de Raad van State, tegen de doelstelling van de decreetgever is opmerkelijk, nu er in de rechtspraak een algemene verschuiving waar te nemen is van interpretaties waarbij slechts naar de taalkundige betekenis van een wettekst wordt gekeken naar methodes waarbij minder gewicht wordt gegeven aan tekstargumenten en meer aan argumenten die betrekking hebben op de strekking van de wet en de onderliggende beginselen¹².

11 De teksten van de artikelen 13, 63 en 64 OVD laten zonder veel moeite een interpretatie mogelijk die het toelaat om een aanvraag in graad van beroep te vervolledigen, minstens staan de teksten van deze artikelen een dergelijke interpretatie niet in de weg. Als men die vaststelling combineert met de memorie van toelichting, die heel uitdrukkelijk en bij herhaling bevestigt dat artikel 13 en 63 OVD de bedoeling hebben om in beroep ook onregelmatigheden met betrekking tot een m.e.r.-screening recht te zetten, valt het standpunt van de Raad van State moeilijk te begrijpen.

12 In dit verband is het toch opmerkelijk dat de rechtspraak de ene keer wel en de andere keer niet teruggrijpt naar de parlementaire voorbereiding om een uitspraak te motiveren. Frappant is bijvoorbeeld dat de RvVb in twee recente arresten heeft geoordeeld dat uit artikel 12 OVD niet blijkt dat voor het indienen van een administratief beroep bij de deputatie, in geval van een collectief beroep, een dossier-taks van 100 euro verschuldigd zou zijn per beroepsindiener en dit ondanks de duidelijke bewoordingen van de bepaling

6 Zie ook het standpunt van de bevoegde minister: schriftelijke Vr. nr. 767, 19 maart 2021 S. COENGRACHTS aan Z. DEMIR, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

7 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 29-30.

8 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 158-159, nr. 279. De andere interpretatiemethoden zijn de systematische interpretatie, de historische interpretatie en de teleologische interpretatie (*ibid.* 158-161, nr. 279-283).

9 W. VAN GERVEN, “Creatieve rechtspraak?”, *RW* 1997-98, 212.

10 W. VERRIJDT, “De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid”, *TBP* 2007, 266-267, nr. 12.

11 *Ibid.*, 267, nr. 12.

12 W. VAN GERVEN en S. LIERMAN, *Algemeen Deel. Veertig jaar later*, Mechelen, Kluwer, 2010, 227.

die zegt dat “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon een dossier taks verschuldigd [is]”. De RvVb grijpt hiervoor terug naar de parlementaire voorbereiding, om tot het besluit te komen dat uit de motivering bij het amendement dat heeft geleid tot de bepaling blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever was om de dossier taks op te leggen per beroepschrift, en niet per beroepsindieners¹³.

Het valt moeilijk aan elkaar te knopen dat de rechtspraak over de dossier taks voorrang geeft aan de bedoeling van de decreetgever zoals uitgedrukt in de parlementaire voorbereiding, zelfs tégen de duidelijk tekst van een decreetbepaling in, terwijl de rechtspraak over de administratieve lus in beroep weigert de bedoelingen van de decreetgever in overweging te nemen hoewel in dat laatste geval de tekst van het decreet en de parlementaire voorbereiding elkaar niet tegenspreken maar aanvullen.

Dit voelt op zijn zachtst gezegd ongemakkelijk aan. Hierbij rijst de vraag hoe ver de rechtspraak bij het toepassen van normen kan ingaan tegen wat de decreetgever heeft gewild, als die normen (ook maar enige) ruimte laten voor interpretatie. Dit is een vraag die raakt aan de fundamenten van de rechtstaat.

13 Het evaluatierapport van het Omgevingsvergunningsdecreet stelt dat de oplossingsgerichte procedure in het algemeen en de administratieve lus in het bijzonder als positief wordt ervaren. Het rapport stelt vast dat de rechtspraak de mogelijkheid om een m.e.r.-screening in graad van beroep te remediëren niet aanvaardt en hiermee ingaat tegen de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet. Het evaluatierapport stelt dat dit een aanzienlijke beperking is van het toepassingsgebied van de administratieve lus¹⁴. Het evaluatierapport doet daarom volgende aanbeveling: “(Opnieuw) mogelijk maken om via de administratieve lus/wijzigingsverzoek een m.e.r.-screeningsnota aan de aanvraag toe te voegen in zowel eerste aanleg als in beroep”. Dit leidt volgens het rapport tot een verhoging van het oplossingsgerichte karakter van de procedures en verkorting van de totale doorlooptijd van de procedure¹⁵.

Het valt te betreuren dat de decreetgever “opnieuw” moet invoeren wat hij al had ingevoerd, en wat in de evaluatie als een positieve maatregel wordt ervaren.

14 Intussen kondigde de bevoegde minister aan het decreet te zullen aanpassen ten gevolge van de geannoteerde rechtspraak. De aanpassingen zullen wat de administratieve lus en de mogelijk-

heid om de aanvraag te wijzigen onder andere betrekking hebben op de volgende zaken¹⁶.

- Het onderscheid tussen de administratieve lus en het wijzigingsverzoek en hun toepassingsgebied blijkt niet steeds helder, wat aanleiding geeft tot foute toepassing en juridische betwistingen. Het onderscheid zal worden verduidelijkt in het decreet en/of de memorie.
- De huidige procedure biedt ruimte voor (meerdere) wijzigingsverzoek(en) door de aanvrager, maar de beslissingstermijn wordt slechts éénmalig verlengd. Dit staat het oplossingsgericht werken in de weg, aangezien hierdoor in de praktijk vaak slechts één (essentiële) wijziging mogelijk is. Bovendien kan de beslissingstermijn in eerste aanleg niet worden verlengd op verzoek van de aanvrager (wel in beroep). Daarom voorzien we een modulaire procedure, waarbij meerdere wijzigingsverzoeken mogelijk zijn, telkenmale gekoppeld aan een termijnverlenging, waarbij desgevallend een bijkomend openbaar onderzoek wordt georganiseerd.
- De werking van de vergunningverlenende overheid mag niet worden ontregeld door een te grote toevloed van wijzigingsverzoeken door de aanvrager op gelijk welk moment. Daarom worden wijzigingsverzoeken slechts mogelijk na een adviesronde en/of de afloop van het openbaar onderzoek en/of na het advies van een Omgevingsvergunningcommissie.
- De memorie van toelichting zal duiding geven wanneer een (nieuw) openbaar onderzoek nodig is na een administratieve lus of een wijzigingsverzoek. Dit hangt af van het te remediëren probleem of van de concrete aard van de wijziging. Wijzigingen aan het project (de plannen, aan te

13 RvVb 13 januari 2022, A-2122-0371, Ruttens; RvVb 13 januari 2022, S-2122-0370, Van Aerschot. De RvVb komt hiermee terug op een eerder arrest in omgekeerde zin: RvVb 18 maart 2021, nr. A-2021-0764, Samijn, noot M. VAN LANDEGHEM, “Meerdere beroepsindieners en slechts eenmaal dossier taks betaald? *Heads will roll!*”, *STORM* 2021/2, bijdrage 9, p. 1-4.

14 Departement Omgeving, Evaluatie van het Omgevingsvergunningsdecreet, 2021, p. 67, file:///C:/Users/corbit/Downloads/Evaluatie_Omgevingsvergunningendecreet_eindrapport_inclusiefbijlage.pdf

15 *Ibid.*, 120.

16 Conceptnota bijsturing van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning (VR 2022 1102 MED.0045/1TER) van Zuhail Demir, Vlaamse minister voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, punt 3.2, p. 8, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/62063B3CD5F0FAFA87AFADFC>.

vragen rubrieken) zullen meestal aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek en adviesronde. Het bezorgen van bijkomende informatie, dat de rechten van derden of het milieu niet schaadt, lijkt meestal geen aanleiding te zijn voor nieuw openbaar onderzoek. In de regelgeving wordt ook verduidelijkt in welke mate al dan niet beperkte planaanpassingen kunnen worden doorgevoerd door de aanvrager, waarbij al dan niet een nieuw openbaar onderzoek dient te worden georganiseerd of geen adviezen dienen te worden aangevraagd.

- Het oplossingsgericht handelen via mogelijkheden voor wijzigingsverzoeken en planwijzigingen tijdens de lopende procedure is een van de basisprincipes van het decreet. Uit de evaluaties blijkt dit ook een van de meest positieve zaken te zijn in onze procedure. De rechtspraak wijst echter op een aantal beperkingen in de huidige regelgeving. Zo is het onmo-

gelijk om ontbrekende dossierstukken toe te voegen tijdens de beroepsprocedure, gezien het volledigheidsonderzoek enkel kan gebeuren door de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. De rechtspraak wijst ook op het feit dat artikel 30 van het decreet aangeeft dat planaanpassingen enkel kunnen op vraag van de aanvrager. De Raad van State gaat hiermee voorbij aan de bepaling in de VCRO (art. 4.3.1) op basis waarvan de vergunningverlenende overheid ook beperkte planaanpassingen kan doorvoeren, bijvoorbeeld om het aangevraagde in overeenstemming te brengen met de voorschriften of de goede ruimtelijke ordening. Ten slotte neemt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een zeer strenge houding aan wanneer hij stelt dat wijzigingsverzoeken die planaanpassingen inhouden enkel betrekking kunnen hebben op beperkte planaanpassingen¹⁷. De decreetgever zal de moge-

lijkheid om planaanpassingen door te voeren garanderen, zowel op vraag van de vergunningverlenende overheid als door de aanvrager. Conform de regeling in het decreet zal in bepaalde gevallen een nieuw openbaar onderzoek en een adviesronde vereist zijn.

- Decretaal nemen we de mogelijkheid op dat de vergunningverlenende overheid de bevoegdheid om te beslissen over het toepassen van de administratieve lus of het wijzigingsverzoek kan delegeren naar de bevoegde omgevingsambtenaar.

De decreetgever zal dus een nieuwe poging ondernemen om, nog meer dan voorheen, het oplossingsgerichte karakter van de omgevingsvergunningsprocedure te versterken. Het wordt uitkijken hoe de rechtspraak de nieuwe regels deze keer zal toepassen.

¹⁷ Zie over deze drie knelpunten uit de rechtspraak P.-J. DEFOORT, “De decreetgever geeft een oplossingsgerichte procedure ... en krijgt formalistische rechtspraak”, *STORM* 2021/2, bijdrage 20.