



De decreetgever geeft een oplossingsgerichte procedure ... en krijgt formalistische rechtspraak

RvS 20 mei 2021, nr. 250.629, stad Aalst

De decreetgever heeft met het Omgevingsvergunningsdecreet (OVD) een oplossingsgerichte procedure willen invoeren. De bedoeling is dat – als in de loop van de procedure blijkt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor verbetering vatbaar is – de aanvrager niet telkens van vooraf aan moet herbeginnen en een nieuwe aanvraag moet indienen bij de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg. Het is de bedoeling van de decreetgever om de aanvrager de kans te geven zijn aanvraag bij te sturen, dan wel de overheid de mogelijkheid te geven om via het opleggen van voorwaarden de aanvraag ten goede bij te sturen en op die manier vergunbaar te maken.

Goede bedoelingen decreetgever vallen op koude steen bij de RvS

Dat het de decreetgever menens was met de bedoeling om de procedure voor omgevingsvergunningen een oplossingsgericht karakter te geven blijkt uit het feit dat die doelstelling uitdrukkelijk werd verankerd in artikel 3 OVD. Deze bepaling is het algemene doelstellingenartikel voor de interpretatie van het OVD, waarin uitdrukkelijk staat dat *'dit decreet een efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde vergunningverlening beoogt'* die bijdraagt tot de doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 VCRO, artikel 5.1.3 DABM, artikel 4 van het Integraal Handelsvestigingsdecreet en artikel 6 van het Natuurbehoudsdecreet.¹

Die boodschap is duidelijk nog niet doorgedrongen tot bij de Raad van State (RvS), zoals blijkt uit het hier besproken arrest dat de Raad velde in een administratieve cassatieprocedure. In dit opmerkelijke arrest – geveld op andersluidend advies van het auditoraat – geeft de RvS een letterlijke interpretatie aan de verwijzing in artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid VCRO naar artikel 30 OVD. Volgens artikel 4.3.1, § 1, derde lid VCRO is een aanpassing van de plannen via het opleggen van een voorwaarde door de vergunningverlenende overheid *'slechts mogelijk overeenkomstig artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning'*. Volgens de RvS impliceert de verwijzing naar artikel 30 OVD dat de vergunningverlenende overheid een planaanpassing als

voorwaarde slechts kan opleggen als de aanvrager hier zelf om verzoekt. Dit blijkt volgens de Raad uit de *'klaar en duidelijke tekst'* van de beide bepalingen. In artikel 30 OVD staat in het eerste lid het volgende: *'Na het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 23, kan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, op verzoek van de vergunningsaanvrager, toestaan dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht'*. Het feit dat in artikel 30 OVD staat dat de bevoegde overheid *'op verzoek van de*

¹ P.-J. DEFOORT, "De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag", *TRoS* 2020, 190, nrs. 1-3 en 197-198, nrs. 20-21.

vergunningaanvrager' wijzigingen aan de aanvraag kan toestaan, impliceert volgens de RvS dat ook voor het (ambtshalve) opleggen van een voorwaarde een verzoek van de aanvrager moet voorliggen.

In het verbroken arrest was de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) tot het besluit gekomen, onder andere op basis van de parlementaire voorbereiding bij het OVD, dat *'in het licht van de algehele doelstelling van de omgevingsvergunning om te komen tot een efficiëntere vergunningverlening die bovendien gebruiksvriendelijker, beter en sneller is dan de bestaande kanalen (cfr. ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, Parl. St. VI. Parl. 2013-2014, nr. 2334/1), het moeilijk in overeenstemming (is) te brengen met de vermoede wil van de decreetgever dat de vergunningverlenende overheid enkel op verzoek van de aanvrager en niet ambtshalve een beperkte planwijziging als voorwaarde kan opleggen'*.²

De RvVb was dus uitgegaan van een interpretatie die rekening hield met de algemene context van het OVD en met de bedoelingen en doelstellingen van de decreetgever zoals uitgedrukt in de parlementaire stukken. Die interpretatie strookt bovendien met artikel 3 OVD, het doelstellingenartikel dat streeft naar een oplossingsgerichte interpretatie van de vergunningsprocedure.

Parlementaire voorbereidingen niets meer dan een vodge papier?

Uit de parlementaire stukken blijkt dat de RvVb de bedoelingen van de decreetgever correct heeft ingeschat. Met de verwijzing naar artikel 30 OVD

bedoelde de decreetgever enkel dat een vergunningsvoorwaarde voor aangepaste plannen op initiatief van de vergunningverlenende overheid niet mogelijk is als die planaanpassing afbreuk zou doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening, als de wijzigingen niet tegemoetkomen aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren uit het openbaar onderzoek of als de wijzigingen kennelijk een schending van de rechten van derden met zich meebrengen.³ Die interpretatie vindt steun in de motivering bij het amendement op het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot de wijziging van de oorspronkelijke bepaling. Het amendement verwijst naar de in artikel 30 van het OVD opgesomde 'voorwaarden' om te bepalen of een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd over een gewijzigde vergunningaanvraag en het wil bij de mogelijkheid voor het opleggen van een planaanpassing als vergunningsvoorwaarde enkel verwijzen naar die 'regeling': *'Artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning bepaalt in het kader van een aanvraag voor een omgevingsvergunning dat er na het openbaar onderzoek wijzigingen aan de vergunningaanvraag kunnen worden aangebracht. In dit artikel worden de voorwaarden opgesomd om te bepalen of een openbaar onderzoek georganiseerd moet worden over een gewijzigde vergunningaanvraag. Artikel 308 van het decreet van 25 april 2014 wijzigt echter artikel 4.3.1 VCRO, waardoor de mogelijkheid wordt opgeheven om een weigering om te vormen naar een vergunning, mits voorwaarden. De voorwaarden waaronder een weigering mogelijk is, blijven daarente-*

gen wel opgenomen in de VCRO, terwijl het decreet van 25 april 2014 bepaalt wanneer een vergunningaanvraag (dus met inbegrip van de plannen) gewijzigd kan worden. Voorstel is om de mogelijkheid van het opleggen van voorwaarden (artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO) te behouden, maar bij de mogelijkheid om de plannen aan te passen (artikel 4.3.1, § 1, derde lid VCRO) te verwijzen naar de regeling in het decreet van 25 april 2014 over het aanpassen van een vergunningaanvraag'.⁴

De reden voor het amendement tot wijziging van artikel 4.3.1, § 1 VCRO was de vaststelling dat het OVD zoals oorspronkelijk goedgekeurd de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van een beperkte planaanpassing, helemaal had geschrapt.⁵ Het amendement wou de mogelijkheid herinvoeren om via een voorwaarde *'een weigering om te vormen naar een vergunning, mits voorwaarden'*.

2 RvVb 17 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0674, stad Aalst.

3 I. VAN GIEL en S. EGAMBERDIEV, "De beperkte planaanpassing als omgevingsvergunningsvoorwaarde: decretale regeling andermaal 'essentieel' gewijzigd...", *TBO* 2018, 204, nr. 16; P.-J. DEFOORT, "De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningaanvraag", *TROS* 2020, 197-198, nrs. 20-21; S. FRANÇOIS, "Een onvolledige of gebrekkige vergunningaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen", *TROS* 2021, 80, nrs. 86-87.

4 Amendement nr. 46 op het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie, *Parl. St. VI. Parl. 2014-15*, stuk 459, nr. 3, 43.

5 Art. 308 OVD; tekst aangenomen door de plenaire vergadering *Parl. St. VI. Parl. 2013-14*, stuk 2334, nr. 10, 77.

Voor de mogelijkheid om de plannen aan te passen werd verwezen naar artikel 30 OVD omdat in dit artikel de voorwaarden worden opgesomd om te bepalen of een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd over een gewijzigde vergunningsaanvraag. Uit de motivering van het amendement blijkt dat de verwijzing naar artikel 30 OVD niet verder wenste te gaan dan het aspect van het openbaar onderzoek. Zo heeft artikel 30 OVD enkel betrekking op de gewone procedure in eerste aanleg. Uit de motivering bij het amendement blijkt nergens dat het de bedoeling was om de herinvoering van de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen, te beperken tot de gewone procedure in eerste aanleg. Integendeel, het was de uitdrukkelijke bedoeling om dit opnieuw mogelijk te maken in alle procedures en dus ook voor de vereenvoudigde procedure en in een beroepsprocedure.

Onuitvoerbare bepaling OVD?

Volgens de RvS wegen de bedoelingen van de decreetgever niet op tegen de *'klaar en duidelijke tekst'* van artikel 4.3.1, §1, derde lid VCRO *juncto* artikel 30 OVD.

De RvS verliest hierbij uit het oog dat deze letterlijke lezing leidt tot de *onuitvoerbaarheid* van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO. Het opleggen van een voorwaarde door de vergunningverlenende overheid is juridisch onverenigbaar met een voorafgaand verzoek door de aanvrager. Een voorwaarde is immers een eenzijdige beslissing van de vergunningverlenende overheid die pas helemaal op het einde van de procedure komt, in de uiteindelijke vergunningsbeslissing. Een aanvrager kan vooraf niet weten of een overheid een voorwaarde zal opleggen, laat staan



© Adobe Stock

welke voorwaarde. Een aanvrager kan hoogstens op basis van het advies van de omgevingsambtenaar of op basis van bezwaren of adviezen gissen dat de kans bestaat dat de vergunningverlenende overheid een voorwaarde zal opleggen, maar het behoort tot de exclusieve en discretionaire bevoegdheid van de overheid om te beslissen hoe wordt omgegaan met de aanvragen de uitgebrachte adviezen en bezwaren. De vergunningverlenende overheid beslist niét in twee stappen, met een 'voorbepaling' waarbij voorwaarden worden 'aangekondigd', waarna de aanvrager dan een planaanpassing zou kunnen voorstellen, en vervolgens een 'eindbeslissing'. Er is enkel een eindbeslissing, op basis van de aanvraag, voorafgaande adviezen, de resultaten van het openbaar onderzoek, een beroepschrift, eventuele replieknota's in de beroepsprocedure en een hoorzitting voor de gedeputeerde(n) of voor een omgevingsvergunningscommissie. Kortom, het opleggen van een voorwaarde door de vergunningverlenende overheid – die hiervoor niet kan worden beperkt in haar discretionaire bevoegdheid – is procedureel en bevoegdheidsmatig

onverenigbaar met de vereiste dat de overheid de voorwaarde slechts zou kunnen opleggen als de aanvrager die voorwaarde voorafgaand 'aanvraagt'.

Het is trouwens nog maar de vraag wiens belangen kunnen worden geschonden door het opleggen van een voorwaarde. Als de voorwaarde tot planaanpassing niet tegemoetkomt aan een advies of bezwaar, als de voorwaarde rechten van derden in het gedrang kan brengen of als de voorwaarde afbreuk zou doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening, is een openbaar onderzoek vereist waarbij de derde belanghebbenden hun bezwaren kunnen laten gelden. De enige 'benadeelde' van een voorwaarde zal in principe de aanvrager zijn, aan wiens aanvraag de vergunningverlenende overheid ambtshalve een extra beperking oplegt.⁶ Het is volstrekt

⁶ In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat een lid van het betrokken publiek toch nadeel of hinder kan ondervinden van (de tenuitvoerlegging van) een aan de aanvrager opgelegde voorwaarde en daarnaast is het ook mogelijk dat een derde een

ondenkbaar dat de overheid hiervoor afhankelijk zou zijn van een verzoek van de aanvrager zelf. Dit strookt helemaal niet met de *'klaar en duidelijke tekst'* van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO, die spreekt over het *'opleggen'* van voorwaarden. Volgens Van Dale-woordenboek is *'opleggen'* in die betekenis synoniem voor *'verplichten tot'*. Stellen dat de vergunningverlenende overheid een voorwaarde slechts kan *'opleggen'* nadat de aanvrager hierom heeft verzocht is intern tegenstrijdig. Dus zelfs in de grammaticale interpretatie – die de RvS in het geannoteerde arrest stelt aan te hangen, zie hierna – kán dit niet de juiste lezing zijn van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO. Er moet dus noodgedwongen worden gezocht naar een zinvolle interpretatie, waarbij rekening wordt gehouden met de wethistoriek en de doelstelling van de decreetgever.

Zinloos interpreteren heeft geen zin

De door de RvS gehanteerde letterlijke interpretatie van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO strookt niet met de geijkte interpretatiemethodiek voor wetteksten. De grammaticale interpretatiemethode moet in de regel steeds worden gecombineerd met de andere interpretatiemethoden, nu (rechts)taal zelden eenduidig is en bewoordingen van wetteksten zelden een absolute precisie vertonen omwille van hun algemene karakter en de verscheidenheid van situaties die ze wensen te regelen.⁷ Nu de grammaticale/letterlijke interpretatiemethode hier onuitvoerbaar is en bovendien intern tegenstrijdig – zoals hoger uitgelegd – moet artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid VCRO *juncto* artikel 30 OVD worden geïnterpreteerd in de ruimere context van de geldende

regels (de systematische en/of logische interpretatiemethode), de historische interpretatiemethode en/of de teleologische interpretatiemethode (waarbij het doel van de norm bepalend is en waarbij de parlementaire voorbereiding hiervoor aanwijzingen kan geven).⁸ Dit is precies wat de RvVb in het verbroken arrest had gedaan, namelijk de bepalingen interpreteren in het licht van de ruimere context van het OVD, van de historiek van de bepaling (met verwijzing naar een wijzigingsdecreet van 18 december 2015 over een vroegere versie van artikel 4.3.1, § 1 VCRO) en rekening houdend met de doelstellingen van de decreetgever om een oplossingsgerichte vergunningenprocedure te voorzien (verwijzend naar de memorie van toelichting). Dit alles kan nog worden aangevuld met de doelstellingenbepaling van artikel 3 OVD, waarin het oplossingsgerichte karakter expliciet decretaal is verankerd. Een letterlijke interpretatie die het oplossingsgerichte karakter van de geïnterpreteerde bepalingen negeert en onwerkbaar maakt is met andere woorden duidelijk een verkeerde interpretatietechniek.

Ook de RvVb gaat niet vrijuit: enkel 'beperkte' planwijzigingen mogelijk bij een vrijwillig wijzigingsverzoek?

Hoewel de RvVb in het gecasseerde arrest had geoordeeld in een oplossingsgerichte geest en hiervoor ten onrechte werd teruggefloten door de RvS, moet helaas worden vastgesteld dat de RvVb in andere arresten ook soms formalistische redeneringen maakt in plaats van oplossingsgericht te denken in de geest van artikel 3 OVD. Dit is inzonderheid het geval in de rechtspraak die handelt over de mogelijkheid tot het aanpas-

sen van een vergunningsaanvraag via een wijzigingsverzoek op initiatief van de aanvrager.⁹

In verschillende arresten voegt de RvVb een extra vereiste toe aan de mogelijkheid tot planaanpassingen overeenkomstig de criteria die zijn bepaald in het OVD, inzonderheid artikel 30 OVD (gewone procedure in eerste aanleg), artikel 45 OVD (vereenvoudigde procedure in eerste aanleg) en artikel 64 OVD (procedure in laatste aanleg). Een *'planaanpassing'* op verzoek van de aanvrager is volgens de Raad enkel toelaatbaar als het gaat om een *'beperkte'* planaanpassing. Bovendien moet de overheid volgens de Raad het beperkte karakter van de planaanpassing uitdrukkelijk motiveren.¹⁰

De RvVb voegt hiermee een beperking toe aan de mogelijkheid om de aanvraag

opgelegde voorwaarde betwist omdat die bijvoorbeeld onuitvoerbaar is of niet strookt met wat wettelijk/decretaal mogelijk is.

7 J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2015, 158-159, nr. 279.

8 *Ibid.*, 159-161, nrs. 280-283.

9 Een aanpassing op verzoek van de aanvrager is te onderscheiden van de hoger besproken mogelijkheid tot het opleggen van een voorwaarde op initiatief van de vergunningverlenende overheid.

10 Bv. RvVb 12 mei 2020, nr. RvVb-A-1920-0830, gemeente Aalter; RvVb 17 september 2020, nr. RvVb-A-2021-0056, Achten; RvVb 17 september 2020, nr. RvVb-A-2021-0060, Saverys; RvVb 10 december 2020, nr. A-2021-0402, gemeente Denderleeuw; RvVb 4 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0602, Haelterman en RvVb 22 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0909, gemeente Jabbeke.

te wijzigen en dit tegen de wil in van de decreetgever die uitdrukkelijk ook grondige aanpassingen van een aanvraag voor ogen had. De vaststelling dat een wijziging niet beperkt is, betekent in de filosofie van het OVD niet dat dit uitgesloten is binnen een lopende procedure, hoogstens kan dit ertoe leiden dat een nieuw openbaar onderzoek vereist is.¹¹

De RvVb legt in een aantal arresten voor de stelling dat enkel beperkte wijzigingen zijn toegelaten een verband tussen respectievelijk de artikelen 30, 45 en 64 OVD en artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO. Zoals hoger is gebleken legt artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO (het opleggen van een voorwaarde door de vergunningverlenende overheid) inderdaad een link met artikel 30 OVD (wijzigingsverzoek door de aanvrager in de gewone procedure in eerste aanleg), maar nergens in het OVD wordt een omgekeerde link gelegd tussen de genoemde bepalingen uit het OVD en artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO. Die laatste bepaling laat het vergunningverlenende bestuursorgaan toe een vergunning af te leveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden *‘door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen’*. Artikel 4.3.1, § 1 VCRO gaat met andere woorden over het opleggen van een voorwaarde die bestaat uit een planaanpassing. In dit geval moet de planaanpassing beperkt zijn.

De Raad past de vereiste van een ‘beperkte’ planaanpassing uit artikel 4.3.1, § 1 VCRO onverminderd toe op een

planaanpassing via een *wijzigingsverzoek* door de aanvrager. Nochtans zijn dit in de VCRO twee onderscheiden procedure-elementen die berusten op onderscheiden rechtsgronden.¹²

- De artikelen 30, 45 en 64 OVD voorzien de mogelijkheid voor de aanvrager om op eigen verzoek wijzigingen aan de vergunningsaanvraag aan te brengen. In die bepalingen is voorzien onder welke omstandigheden de vergunningverlenende overheid een nieuw openbaar onderzoek moet organiseren over de door de aanvrager gewijzigde aanvraag. Nergens staat in die context de vereiste dat een wijziging van de aanvraag ‘beperkt’ moet zijn.¹³ In veel gevallen zal het zo zijn dat een niet beperkte wijziging een nieuw openbaar onderzoek zal vereisen, inzonderheid als die wijziging rechten van derden in het gedrang kan brengen, als de wijziging een afbreuk kan doen aan de bescherming van mens of milieu of de goede ruimtelijke ordening en/of als de wijziging niet kan worden beschouwd als een tegemoetkoming aan een advies of bezwaar. Maar dit hoeft niet steeds zo te zijn, denk bijvoorbeeld aan het verlagen van een gebouw met een bouwlaag om tegemoet te komen aan een bezwaar. De mogelijkheid om grondige aanpassingen te doen aan de aanvraag via een wijzigingsverzoek – dit hoeft niet per definitie beperkt tot zijn tot planaanpassingen – wordt bij herhaling bevestigd in de parlementaire voorbereiding.¹⁴
- Artikel 71 OVD bepaalt dat *‘de bevoegde overheid voorwaarden (kan) verbinden aan de uitvoering van een stedenbouwkundige handeling of de verkaveling van gronden’*. Artikel 71

OVD legt het initiatief voor een voorwaarde bij *‘de bevoegde overheid’*. Die

- 11 P.-J. DEFOORT, “De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag”, *TROS* 2020, 195-196, nr. 17; S. FRANÇOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021, 78-80, nrs. 74-87.
- 12 De rechtsleer is daarover eensgezind, zie o.a. I. VAN GIEL en S. EGAMBERDIEV, “De beperkte planaanpassing als omgevingsvergunningsvoorwaarde: decretale regeling andermaal ‘essentieel’ gewijzigd...”, *TBO* 2018, 204, nr. 16; P.-J. DEFOORT, “De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag”, *TROS* 2020, 196-198, nrs. 19-21; S. FRANÇOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021, 80, nr. 86. Zie ook in een meer algemene context K. KEMPE en X. MEDATS, “Voorwaarden en lasten binnen het kader van de omgevingsvergunning” in R. PALMANS en R. JANSEN, *Niet vergunde constructies – tussen gedogen en regulariseren*, Antwerpen, Intersentia-CROW, 2020, 151, nr. 67.
- 13 G. VERHELST, “Drie stelregels in verband met het aanvullen van de vergunningsaanvraag en *cours de route*”, *TOO* 2016, 423.
- 14 MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2013-14, stuk 2334, nr. 1, 15, 44-45, 47. De RvS stelde in dit verband dat een essentiële wijziging niet mag leiden tot een uitholling van het openbaar onderzoek (*Adv. RvS, Parl. St.* VI.Parl. 2013-14, stuk 2334, nr. 1, 574), wat bevestigt dat de bedoeling om ook grote planaanpassingen mogelijk te maken inderdaad in het ontwerp was voorzien. Zie hierover P.-J. DEFOORT, “De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningsdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag”, *TROS* 2020, 195-196, nr. 17; S. FRANÇOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021, 79-80, nrs. 80-84.

bepaling moet samen worden gelezen met artikel 4.3.1, § 1 VCRO, waarin staat dat voorwaarden voor een planaanpassing slechts mogelijk zijn als het gaat om 'beperkte' aanpassingen. Beide bepalingen hebben betrekking op het 'opleggen' van voorwaarden door de overheid.¹⁵ Artikel 4.3.1, § 1 VCRO gaat over het specifieke geval waarbij een voorwaarde een planaanpassing inhoudt. Dit is iets anders dan een wijzigingsverzoek in de zin van artikel 30 of 64 OVD, waarvoor het initiatief uitgaat van de aanvrager.

De RvVb is desondanks van oordeel dat artikel 4.3.1, § 1 VCRO geen onderscheid maakt tussen de situatie waarin de aanvrager dan wel de vergunningverlenende overheid een planaanpassing voorstelt. Het is volgens de Raad pas door de beslissing van de vergunningverlenende overheid om de omgevingsvergunning te verlenen overeenkomstig de aangepaste plannen dat die overheid de aanvraag in overeenstemming kan achten met het recht en de goede ruimtelijke ordening. Het is volgens de RvVb niet omdat het initiatief voor de planaanpassing is genomen door de aanvrager dat de omgevingsvergunning niet zou zijn verleend met toepassing van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO. In het geval de overheid de omgevingsvergunning wenst te verlenen overeenkomstig de door de aanvrager voorgestelde planaanpassingen, moet volgens de Raad uit de motieven van de bestreden beslissing blijken dat de overheid heeft onderzocht of de planaanpassingen als 'beperkt' kunnen worden beschouwd.¹⁶

De RvVb maakt hierbij een cruciale denkfout. Binnen de discretionaire bevoegdheid van de overheid kunnen

meerdere plannen de toets van de goede ruimtelijke ordening doorstaan. Als een aanvrager zijn plannen vrijwillig aanpast – bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan een bezwaar teneinde verder verzet van een omwonende te vermijden – betekent dit niet dat de oorspronkelijke plannen per definitie onvergundbaar waren. Zelfs in het geval dat de aanvrager de wijziging heeft aangevraagd omdat hij ervan uitging dat de vergunningverlenende overheid de oorspronkelijke plannen niet zou goedkeuren, is de goedkeuring van de aangepaste plannen juridisch niet te kwalificeren als een voorwaarde. De gewijzigde plannen komen in vervanging van de oorspronkelijke plannen en die nieuwe plannen worden *onvoorwaardelijk* goedgekeurd. Een goedkeuring op basis van een vrijwillig verzoek tot planaanpassing in beroep op grond van artikel 64 OVD heeft juridisch niets van doen met het opleggen van een voorwaarde zoals bedoeld in artikel 71 OVD *juncto* artikel 4.3.1, § 1 VCRO. Zo heeft ook de decreetgever het bedoeld, zoals blijkt uit de voormelde passages uit de memorie van toelichting.

Ook de RvVb gaat niet vrijuit, bis: aanvulling van een m.e.r.-screening (niet) mogelijk in graad van administratief beroep?

In een vrij vaste rechtspraak oordeelt de RvVb dat een dossier dat ten onrechte geen m.e.r.-screeningsnota bevat of dat een ontoereikende m.e.r.-screeningsnota bevat, niet kan worden aangevuld in graad van beroep.¹⁷

De RvVb is daarbij van oordeel dat de deputatie niet bevoegd is voor de beslissing over de kwestie of er een

milieueffectenrapport moet worden opgesteld. Volgens de Raad wordt die bevoegdheid uitdrukkelijk toegewezen aan de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg. De Raad verwijst hiervoor in een aantal arresten naar artikel 4.3.3, § 2 DABM, artikel 2, § 6 en 7 project-MER-besluit¹⁸ en de artikelen 19 en 20 OVD (voor de gewone procedure) of de artikelen 38 en 39 OVD (voor de vereenvoudigde procedure). Als het project m.e.r.-screeningsplichtig is en de aanvraag geen screeningsnota bevat, bestaat er volgens de RvVb voor de deputatie een gebonden bevoegdheid om de onvolledigheid van de aanvraag vast te stellen.¹⁹ Een dergelijke onontvankelijkheid is volgens de Raad niet remedieerbaar in beroep. De bevoegde overheid moet immers een uitspraak doen over de project-m.e.r.-screeningsnota 'op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag'. Volgens artikel 21, respectievelijk artikel 40 OVD moet deze beslissing in beginsel worden genomen

15 Zoals hoger gezegd betekent dit 'verplichten tot', wat duidelijk te onderscheiden is van een wijzigingsverzoek op initiatief van de aanvrager dat gebeurt op basis van vrijwilligheid.

16 RvVb 22 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0909, gemeente Jabbeke; RvVb 10 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0402, gemeente Denderleeuw.

17 Bv. RvVb 10 december 2019, nr. RvVb-A-1920-0354, De Swaef; RvVb 4 augustus 2020, nr. RvVb-A-1920-1078, Lambrechts; RvVb 11 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0733, nv ImboVy; RvVb 18 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0764, Samijn.

18 B.VI.Reg. 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, BS 17 februari 2005.

19 RvVb 11 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0733, nv Imbo-Vy.

Problemen moet je niet zoeken, maar vermijden (of oplossen).

binnen een termijn van dertig dagen vanaf de dag na de datum waarop de vergunningsaanvraag is ingediend, hetzij na de ontvangst van de ontbrekende gegevens of documenten.²⁰ Deze vereiste is volgens de RvVb niet verzoenbaar met het indienen van een ‘aangepaste’ project-m.e.r.-screeningsnota door middel van een wijzigingsaanvraag nadat in het omgevingsloket is aangegeven dat er al een beslissing is genomen over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag.²¹

Ook hier geldt dat de rechtspraak zich bezondigt aan een verkeerde interpretatietechniek. Niet alleen voegt de rechtspraak zaken toe die niet in de genoemde bepalingen staan, ook staat deze rechtspraak lijnrecht tegenover de uitdrukkelijke wil van de decreetgever zoals verwoord in de memorie van toelichting.²²

Bovendien is de rechtspraak niet verzoenbaar met andere vaste rechtspraak die stelt dat 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.²³ 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 aanleg.²⁴ De beroepsinstantie dient volgens de Raad 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 volledigheidverklaring in eerste aanleg.²⁵

De Raad aanvaardde trouwens al dat de beroepsinstantie in haar beslissing zelf onzorgvuldigheden of fouten van de screeningsnota kan rechtzetten, eventueel op basis van opmerkingen van de beroepspartij. Dit toont volgens de Raad net aan dat de beroepsinstantie zich bewust is van de mogelijke milieueffecten van het project en dat ze daaraan de nodige aandacht heeft besteed, maar tot de conclusie komt dat er gelet op het voorwerp van de aanvraag en de in de omgeving bestaande toestand geen aanzienlijke milieueffecten kunnen worden verwacht.²⁶ De Raad aanvaardt hier dus toch dat de deputatie een oordeel velt over de vraag of al dan niet een MER moet worden opgesteld, wat haaks staat op de rechtspraak die niet aanvaardt dat de deputatie de administratieve lus zou toepassen om gebreken bij de m.e.r.-screening recht te zetten.

De RvVb besluit ten onrechte uit artikel 4.3.3, § 2 DABM, artikel 2, § 6 en 7 project-MER-besluit en de artikelen 19 en 20 OVD, respectievelijk de artikelen 38 en 39 OVD dat enkel de overheid in eerste aanleg bevoegd zou zijn voor de m.e.r.-screening. Artikel 4.3.3, § 2 DABM bepaalt dat *‘de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag waar-*

20 Zoniet moet de vergunningverlenende overheid een uitspraak doen over het project-MER-plichtige karakter van de aanvraag binnen een termijn van 90 dagen na indiening van de aanvraag of na ontvangst van de ontbrekende gegevens (art. 21 OVD). Deze termijn is afkomstig uit de Project-MER-Richtlijn en is moeilijk verenigbaar met de beslissingstermijnen die het OVD voorziet voor de vergunningsbeslissing. Nu de termijn niet is gesanctioneerd, betreft het een ordetermijn (S. FRANÇOIS, “Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen”, *TROS* 2021, 66-67, nrs. 10-15).

21 RvVb 12 november 2020, nr. RvVb-S-2021-0263, Jonckheere; RvVb 1 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0837, gemeente Kalmthout.

22 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, stuk 2334, nr. 1, 29-30. Zie ook P.-J. DEFOORT, “De oplossingsgerichte vergunningsprocedure van het Omgevingsvergunningdecreet. Over de mogelijkheden tot het wijzigen van een vergunningsaanvraag”, *TROS* 2020, 192-194, nrs. 9-13.

23 De deputatie is als beroepsinstantie niet gebonden door een beslissing tot ontvankelijkheids- en volledigheidverklaring van de provinciale omgevingsambtenaar (RvVb 18 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0663, X). Dit arrest heeft betrekking op het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van het beroepsschrift, maar het principe geldt evengoed voor het volledigheidsonderzoek van de aanvraag.

24 RvVb 25 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0800, Van den Brandt.

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

26 RvVb 27 mei 2021, nr. RvVb-A-2021-1036, Humphreys.



© Adobe Stock

voor een project-m.e.r.-screeningsnota werd opgesteld', een beslissing neemt 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. Volgens de hoger vermelde vaste rechtspraak impliceert de devolutieve werking van het administratief beroep nu net de bevoegdheid om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag.²⁷ De beroepsinstantie is volgens die vaste rechtspraak 'een overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag' in de zin van artikel 4.3.3, § 2 DABM. Hetzelfde geldt voor artikel 2, § 6 en 7 project-MER-besluit. Ook deze bepalingen zeggen dat een screeningsnota kan worden ingediend bij 'de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag' en dat 'de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en volledigheid van de vergunningsaanvraag' geval per geval beslist over die project-m.e.r.-screeningsno-

ta's. Ook hier is de beroepsinstantie op basis van de devolutieve werking van het beroep een bevoegde overheid.

Wat de verwijzing naar de termijnen vermeld in de artikelen 21 en 40 OVD betreft, kan worden opgemerkt dat die enkel gelden voor het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek in eerste aanleg.²⁸ Voor het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek op basis van de devolutieve werking van het administratief beroep gelden geen termijnen. In de praktijk zal het onderzoek naar de volledigheid van de aanvraag een eerste maal gebeuren door de provinciale omgevingsambtenaar (POA) en het is uiteindelijk de deputatie die erover zal moeten oordelen. Niets belet dat de aanvrager naar aanleiding van argumenten uit het beroepschrift of in het advies van de POA intussen een wijzigingsverzoek indient om het gebrek in de screeningsnota te herstellen of dat de deputatie ambtshalve een administratieve lus toepast. In beide gevallen zal dit gepaard moeten gaan met een nieuw openbaar onderzoek, nu de RvVb

de screeningsnota beschouwt als een essentieel instrument voor een correcte inschatting van de aan een project potentieel verbonden milieueffecten dat ter inzage moet worden gelegd van het publiek.²⁹

Kortom, de RvVb interpreteert de betreffende regels niet op een oplossingsgerichte wijze zoals de decreetgever het volgens artikel 3 OVD wil, maar de Raad werpt integendeel problemen op daar waar er geen zijn. Er valt niet in te zien waarom artikel 63 OVD wel zou toelaten om een in eerste aanleg ontvankelijk en volledig verklaard bevonden m.e.r.-screening in beroep ontvankelijk te verklaren, maar dat die bepaling geen rechtsgrond zou bieden om vervolgens een administratieve lus toe te passen.³⁰

Grote onderscheiding voor het vernietigingspercentage van aangevochten vergunningen

Uit het antwoord op een parlementaire vraag om uitleg is gebleken dat de vernietigingscijfers van de RvVb ronduit indrukwekkend zijn. Het jaarverslag van het werkjaar 2019-2020 van de RvVb wijst uit dat van de 722 ontvankelijke

27 Bv. RvVb 21 mei 2019, nr. RvVb-A-1819-1014, Van Gemert; RvVb 19 juni 2012, nr. A/2012/0250, X; RvS 11 juni 2010, nr. 205.090, bvba Vetrabo; RvS 8 januari 2008, nr. 178.408, bvba Atar.

28 Bovendien betreffen het slechts ordetermijnen, nu het niet naleven ervan niet is gesanctioneerd.

29 Bv. RvVb 18 maart 2021, nr. RvVb-A-2021-0764, Samijn.

30 In dezelfde zin S. FRANÇOIS, "Een onvolledige of gebrekkige vergunningsaanvraag remediëren: mogelijkheden en beperkingen", *TROS* 2021, 76-78, nrs. 67-73.

dossiers er in 468 dossiers een vernietiging is uitgesproken door de RvVb. Dit betekent dat 254 van de aangevochten beslissingen overeind bleven. Uit die cijfers blijkt dat meer dan twee derde van de ontvankelijke beroepen leidt tot een vernietiging. Van de 468 vernietigingen hadden er 439 betrekking op een vergunning of opname in het vergunningregister, dat is bijna 93%. Amper 7% van de vernietigingen had betrekking op een weigering. Van de 254 dossiers die overeind zijn gebleven had 51% betrekking op een positieve beslissing, terwijl 49% ervan een weigeringsbeslissing als voorwerp had.³¹

Uit die cijfers kan worden afgeleid dat van de 722 ontvankelijke annulatieberoepen er 566 betrekking hadden op een positieve vergunningsbeslissing. Van die 566 aangevochten vergunningen of registraties werden er 439 vernietigd. Dit betekent dat maar liefst 77,5% van de aangevochten vergunningen wordt vernietigd – naar universitaire normen is dit een *grote onderscheiding* – en dat dus amper 22,5% van de aangevochten vergunningen overeind blijft. Een vergunninghouder wiens vergunning wordt aangevochten heeft dus een statistische kans van slechts 20% dat zijn vergunning de procedure overleeft. Dit is een weinig bemoedigend cijfer. Omgekeerd heeft iemand die een vergunning wil aanvechten een slaagkans van bijna 80%, wat op zich al een mooie *incentive* is om een annulatieprocedure op te starten.

Uit het antwoord van de minister op de vermelde parlementaire vraag blijkt dat een groot deel van de vernietigingen is gesteund op een inbreuk op de motiveringsplicht. De ervaring leert dat de RvVb

de motiveringsplicht heel streng – te streng? – beoordeelt. Evident zijn er ook vernietigingen omwille van legaliteitsbelemmeringen, zoals een inbreuk op de stedenbouwkundige voorschriften.

Daarnaast is een (groot) deel van de vernietigingen gesteund op loutere procedureargumenten en vormvereisten. Zoals uit bovenstaande analyse blijkt, liggen een aantal van de vermeende procedure- en vormfouten evenwel niet besloten in de teksten van de vigerende decreten, maar gaat het om procedure- en vormproblemen die de rechtspraak zelf creëert, zelfs tegen de duidelijke wil en/of tekst van de decreten in.

Indien de rechtspraak meer oplossingsgericht toepassing zou maken van de decreten zouden de vernietigingscijfers ongetwijfeld een stuk lager liggen en zakken tot een slaagpercentage 'op voldoende wijze'. Niemand heeft baat bij rechtspraak die het debat ten gronde uit de weg gaat omwille van vormelijkheid. Enkel als een procedure- of vormvereiste ook effectief een inbreuk betekent op de rechten van een belanghebbende, is een vernietiging te verantwoorden. Anders gaat het om puur formalisme.³² Dit soort rechtspraak is meestal weinig overtuigend en stoot op veel wrevel en onbegrip bij de betrokkenen en de rechtspractici.

Pieter-Jan Defoort

LDR Advocaten
Erkend Ruimtelijk Planner

31 Vraagom uitleg over het jaarverslag 2019-2020 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van Steven Coenegrachts aan minister Zuhail Demir, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 2444.

32 Volgens het Van Dale-woordenboek is formalisme 'het angstvallig hechten aan de uiterlijke vorm, zonder op inhoud of betekenis te letten'.