

Wanneer vormt een voorwaarde bij een stedenbouwkundige vergunning een essentiële wijziging van de aanvraag?



Rechtsleer

Pieter-Jan Defoort – Advocaat LDR en erkend ruimtelijk planner
Lies du Gardein – Advocaat LDR en master in milieurecht

Reeds sinds het bestaan van de Stedenbouwwet wordt aanvaard dat de vergunningverlenende overheid binnen bepaalde marges voorwaarden kan verbinden aan een stedenbouwkundige vergunning. Hierover was tot voor kort weinig decretaal vastgelegd. In de rechtspraak bestaat wel een vrij ruime casuïstiek waaruit een aantal principes blijken waarmee de vergunningverlenende overheden onder de vroegere wetgeving rekening moesten houden bij het opleggen van voorwaarden. Een element dat hierbij – op verschillende manieren – terugkeert is het principe dat een voorwaarde geen essentiële wijziging van de aanvraag mag inhouden¹.

Het Aanpassings- en aanvullingsdecreet van 27 maart 2009 heeft de mogelijkheid van de vergunningverlenende overheid om voorwaarden te verbinden aan een stedenbouwkundige- of verkavelingsvergunning verder verfijnd². Artikel 4.2.19 VCRO bevat een decretale verankering van een aantal principes uit de rechtspraak en artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO bevat een aantal nieuwe elementen, o.a. de uitdrukkelijke bepaling dat de overheid voorwaarden kan opleggen om de aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht en de goede ruimtelijke ordening.

In deze bijdrage wordt aan de hand van de geschiedenis van de wetgeving en rechtspraak nagegaan welke precies de gevolgen van de gewijzigde wettelijke context (zouden moeten) zijn op de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om via het opleggen van voorwaarden wijzigingen aan te brengen aan de ingediende plannen.

In de praktijk kan worden vastgesteld dat voorwaarden op twee manieren tot stand komen. Enerzijds zijn er de voorwaarden die de overheid eenzijdig en op eigen initia-

(1) Zie hierover D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouwvergunning in het Vlaams Gewest*, Heule, UGA, 1997, 117; D. LINDEMANS, "Wijzigingen aan bouw- of verkavelingsplannen tijdens het administratief beroep" (noot onder RvS 13 mei 1997, nr. 66.212, Van Weyenberg), en het auditorsverslag in deze zaak van G. DEBERSAQUES, *TROS* 1997, 281-289; F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", *TROS* 2003, 3-19; T. DE WAELE, "De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden in de vergunning" (noot onder RvS 19 november 2002, nr. 112.680, Debacker), *TROS* 2003, 156-162; T. EYSKENS, "Het begrip 'essentiële wijziging' na het openbaar onderzoek" (noot onder RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke), *TROS* 2004, 29-36; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, "Vergunningen" in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 583-586; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer 2004, 499-503; F. DE PRETER, "De derde in de procedure tot het verkrijgen van stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning", *TROS* 2007, 3-20; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, 123-125; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", *TROS* 2011, 23-24.

(2) Art. 36 decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

tief oplegt. Anderzijds zijn er de voorwaarden die door de overheid worden opgelegd op vraag of op initiatief van de aanvrager in de loop van de vergunningsprocedure, meestal in overleg met het vergunningverlenende bestuursorgaan. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, de uitgebrachte adviezen, een beroep of op vraag van het vergunningverlenende bestuursorgaan neemt de aanvrager in sommige gevallen het initiatief om (via een gewijzigd plan) een aantal gesuggereerde wijzigingen aan te brengen aan de aanvraag. Aangezien de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet in de mogelijkheid voorziet om een ingediend aanvraagdossier te wijzigen, worden deze wijzigingen dan juridisch verankerd als een voorwaarde bij de vergunning. Deze bijdrage handelt over beide types voorwaarden – op eenzijdig initiatief van het vergunningverlenende bestuursorgaan of op initiatief van de aanvrager – en beschouwt beide types voorwaarden als juridisch gelijkwaardig.

I. HISTORIEK VAN DE STEDENBOUW-WET TOT HET DRO

I. DE PRETER stelt dat de bevoegdheid om voorwaarden te verbinden aan het afleveren van een vergunning voortvloeit uit het wezen van de vergunning zelf³. Een vergunning is een toelating van de overheid om iets te doen wat zonder vergunning verboden is. Nu de overheid een vergunning kan weigeren, impliceert dit dat zij aan een vergunningsbeslissing

(3) F.DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", TROS 2003, 3-19, en het arrest van het Hof van Cassatie waarnaar ter ondersteuning van deze stelling wordt verwezen: Cass. 20 juni 1870, Pas. 1870, 369.

ook voorwaarden kan verbinden⁴. Voorwaarden worden hierbij opgelegd om het aangevraagde project in aanmerking te laten komen voor vergunning. Door het opleggen van een voorwaarde geeft de vergunningverlenende overheid te kennen dat zonder deze voorwaarde het aangevraagde niet vergunbaar is.

Dit betekent dat er strikt genomen geen wettelijke bepaling is vereist om voorwaarden op te leggen. Vóór de invoering van de Stedenbouwwet werd in de rechtspraak bevestigd dat het schepencollege voorwaarden kan verbinden aan een vergunningsbeslissing⁵.

2. In tegenstelling tot de huidige regeling bevatte de Stedenbouwwet geen algemene bepaling omtrent het opleggen van voorwaarden. Artikel 45, tweede lid, van de Stedenbouwwet bepaalde dat het (bindend) advies van de gemachtigde ambtenaar "de afgifte van de vergunning afhankelijk kan stellen van voorwaarden ter waarborging van een behoorlijke plaatselijke aanleg en desnoods kan afwijken van alle bestaande verordende voorschriften, inzonderheid van die welke uit rooilijnplannen voortvloeien". Hoewel dit nergens in de Stedenbouwwet uitdrukkelijk werd bepaald, werd het algemeen aanvaard dat ook het college van burgemeester en schepenen op eigen initiatief voorwaarden kon opleggen⁶.

De bepaling uit de Stedenbouwwet werd ongewijzigd overgenomen in artikel 43, § 2, van het Coördinatie-decreet van 22 oktober 1996⁷.

3. In het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) bepaalde artikel 105, § 2, dat "de vergunningverlenende overheid voorwaarden kan opleggen in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning". Hiermee werd de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheden om voorwaarden op te leggen in het kader van de toekenning van stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen uitdrukkelijk bevestigd.

(4) F.DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", TROS 2003, 3-19.

(5) RvS 16 juni 1964, nr. 10.697, stad Gent; Cass. 12 oktober 1937, Pas. 1937, I, 283.

(6) Vr. en Antw. VI.R. 1982-83, 16 november 1982, 31, en D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouwvergunning in het Vlaams Gewest*, Heule, UGA, 1997, 117.

(7) Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Artikel 105, § 3 DRO bepaalde dat de Vlaamse regering nadere regels kon vaststellen met betrekking tot de vorm en de inhoud van de voorwaarden die kunnen worden opgelegd bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning. Aan deze bepaling werd nooit uitvoering gegeven.

II. ONTWIKKELINGEN IN DE RECHTSPRAAK VAN STEDENBOUWWET TOT DRO

4. Het feit dat er niet werd bepaald welke voorwaarden de vergunningverlenende overheid precies kon opnemen in een vergunningsbeslissing, betekent niet dat gelijk welke voorwaarden konden worden opgelegd. Nu de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen als een ‘open norm’ werd gedefinieerd, was er veel ruimte voor jurisprudentie.

In het kader hiervan werden in de rechtspraak een aantal principes ontwikkeld waaraan deze voorwaarden dienden te voldoen. Een van de steeds terugkerende principes hield in dat de vergunningverlenende overheid via het opleggen van een voorwaarde geen essentiële wijziging mag aanbrengen aan een vergunningsaanvraag.

Het principe van de essentiële wijzigingen aan een vergunningsaanvraag komt in de rechtspraak van de Raad van State aan bod via drie invalshoeken.

- 1) Er werd rechtspraak ontwikkeld rond het principe dat de overheid die in graad van beroep een vergunning aflevert, hierbij geen (essentiële) wijzigingen kan aanbrengen aan de aanvraag omdat de overheid in graad van beroep hiervoor niet bevoegd zou zijn. Volgens deze rechtspraak zou een wijziging van een aanvraag door het opleggen van voorwaarden indruisen tegen de principiële bevoegdheid van de gemeente om als eerste een vergunningsaanvraag te beoordelen⁸.
- 2) Een tweede reeks arresten is ingegeven vanuit de principiële onmogelijkheid om *na het openbaar onderzoek* de ingediende plannen essentieel te wijzigen.

(8) Deze rechtspraak is intussen achterhaald nu het reparatiedecreet van 16 juli 2010 de mogelijkheid om plannen aan te passen ook voorzien heeft voor de deputatie in graad van beroep (zie verder).

- 3) Daarnaast is er rechtspraak die *rechtstreeks* ingaat op de vraag naar de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om via voorwaarden de plannen te wijzigen.

Hierna volgt een kort overzicht van de rechtspraak met de belangrijkste principes uit elk van deze invalshoeken. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de vraag wat de rechtspraak begreep onder het begrip ‘essentiële wijziging’.

a. Wijzigen van de aanvraag in beroep

5. Volgens de Raad van State kon de vergunningverlenende overheid zich in graad van beroep niet uitspreken over een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning wanneer de plannen na het instellen van het beroep op essentiële punten werden gewijzigd⁹.

De Raad van State baseerde deze rechtspraak op de bevoegdheidsverdelende regels tussen de administratieve overheden. Nu het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg uitspraak moet doen over een vergunningsaanvraag, betekende dit volgens de Raad van State dat de deputatie (of de minister in de oude vergunningsprocedure) op straffe van schending van de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen geen essentiële wijzigingen mocht aanbrengen aan een vergunningsaanvraag. De deputatie en de minister mochten volgens deze rechtspraak geen uitspraak doen over zaken die niet eerst werden voorgelegd aan het schepencollege.

In de latere rechtspraak ging de Raad van State nog een stap verder: de Raad oordeelde dat dit middel

(9) Zie o.a. RvS 26 juni 1986, nr. 26.732, Franco; RvS 25 juni 1992, nr. 39.844, Gemeente Zoersel; RvS 13 mei 1997, nr. 66.212, Van Weyenberg; RvS 12 juli 2006, nr. 161.273, nv Carlton; RvS 11 juni 2007, nr. 172.120, Matthyssen; RvS 29 juni 2007, nr. 173.009, Van De Wiele; RvS 10 augustus 2007, nr. 173.955, Carron; RvS 28 november 2007, nr. 177.326, Bernaert; RvS 26 mei 2008, nr. 183.370, Stad Genk; RvS 15 december 2009, nr. 198.918, Herbots; RvS 3 februari 2010, nr. 200.417, Chazas; RvS 8 april 2010, nr. 202.865, De Bie; RvS 9 maart 2011, nr. 211.860, Q-Park. Zie ook F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 3-20; T. EYSKENS, “Het begrip ‘essentiële wijziging’ na het openbaar onderzoek” (noot onder RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke), *TROS* 2004, 29-36. Voor een overzicht van deze rechtspraak t.e.m. 1997: D. LINDEMANS, “Wijzigingen aan bouw- of verkavelingsplannen tijdens het administratief beroep” (noot onder RvS 13 mei 1997, nr. 66.212, Van Weyenberg), en het auditoraatsverslag in deze zaak van G. DEBERSAQUES, *TROS* 1997, 281.

ambtshalve moest worden opgeworpen nu de bevoegdheidsverdeling tussen de diverse administratieve overheden de openbare orde raakt¹⁰.

De Raad van State ging o.i. met deze rechtspraak in tegen het principe van de devolutieve werking van het administratief beroep. Uitgangspunt van dit principe is dat de overheid in graad van beroep dezelfde bevoegdheid heeft als het college van burgemeester en schepenen¹¹. Wanneer administratief beroep wordt ingesteld, wordt de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen overgedragen naar de deputatie en komt de beslissing van de deputatie in de plaats van de beslissing waartegen het beroep werd ingesteld. De devolutieve werking van het administratief beroep impliceert dat de deputatie datgene waaromtrent zij is gevat, in al haar aspecten opnieuw onderzoekt.

Nu het schepencollege via het opleggen van voorwaarden wijzigingen kon aanbrengen aan een vergunningsaanvraag, had de deputatie op grond van de devolutieve werking o.i. dezelfde bevoegdheid op dit punt. Nergens in de Stedenbouwwet, het Coördinatiedecreet RO of het DRO werd bepaald dat de mogelijkheid om via voorwaarden wijzigingen aan te brengen, voorbehouden was aan het schepencollege. In de VCRO was aanvankelijk opgenomen dat enkel het schepencollege de bevoegdheid had om via voorwaarden de plannen (beperkt) aan te passen, maar sinds het reparatiedecreet van 16 juli 2010 wordt dit ook expliciet mogelijk gemaakt voor de deputatie (zie verder).

Nu de devolutieve werking impliceert dat de deputatie net zoals het schepencollege bevoegd is om voorwaarden op te leggen, was de bovenstaande rechtspraak o.i. betwistbaar.

(10) RvS 14 mei 1996, nr. 59.428, Bogaerts; RvS 22 juni 2001, nr. 96.913, Gemeente Herne; RvS 29 november 2001, nr. 101.251, Pepels; RvS 23 mei 2003, nr. 119.755, Dupas; RvS 27 maart 2007, nr. 169.403, Buttiens-Vreys; RvS 14 februari 2007, nr. 167.789, Collaert; RvS 28 november 2007, nr. 177.326, H.Bernaert.

(11) Zie o.a. RvS 11 oktober 2001, nr. 99.684, New Vepeli; RvS 1 juli 2003, nr. 121.152, Van Staey; RvS 30 september 2008, nr. 186.681, nv White Horse; RvS 8 december 2008, nr. 188.618, nv La Rostee; RvS 15 december 2009, 198.913, bvba Scaevola & Co; RvS 28 april 2010, nr. 203.327, Van De Velde; RvS 24 maart 2010, nr. 202.306, bvba Vanderborgh; RvS 10 september 2010, nr. 207.283, Van Der Heyden; RvS 10 september 2010, nr. 207.286, Lootens; RvS 10 december 2010, nr. 209.661, Peeters; RvS 31 januari 2011, nr. 210.818, Henc-kens; RvS 17 maart 2011, nr. 212.079, Claes; RvS 24 maart 2011, nr. 212.217, Mattheeuws.

b. Wijzigingen aan een aanvraag na het openbaar onderzoek

6. Een tweede invalshoek van de rechtspraak over (essentiële) wijzigingen aan de aanvraag via het opleggen van voorwaarden ging uit van het bezwaarsrecht van derde belanghebbenden tijdens het openbaar onderzoek¹².

De rechtspraak die zich heeft ontwikkeld rond de organisatie van het openbaar onderzoek is gesteund op de overweging dat het openbaar onderzoek een substantiële vormvereiste uitmaakt met als doel derde belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden en aan de overheid de nodige gegevens te verstrekken opdat zij zouden kunnen oordelen over de vergunningsaanvraag¹³.

Deze substantiële pleegvorm wordt miskend wanneer er na de organisatie van het openbaar onderzoek voorwaarden worden opgelegd die een essentiële wijziging aanbrengen aan de ingediende plannen¹⁴. Derde belanghebbenden moeten namelijk met voldoende kennis van zaken bezwaar kunnen indienen en dit is enkel mogelijk wanneer alle relevante stukken voorliggen.

Volgens de Raad van State zijn essentiële wijzigingen aan een vergunningsaanvraag dan ook niet mogelijk zonder dat, in voorkomend geval, een nieuw openbaar onderzoek wordt georganiseerd¹⁵. Deze verplichting geldt zelfs wanneer de wijzigingen worden opgelegd om tegemoet te komen aan de bezwaren¹⁶.

(12) RvS 23 november 1995, nr. 56.643, Menten; RvS 26 maart 2010, nr. 202.415, Truyens e.a.; RvS 7 mei 2010, nr. 203.794, Van Damme; RvS 21 februari 2011, nr. 211.387, vzw Natuurpunt Oost-Brabant e.a.; T. EYSKENS, "Het begrip 'essentiële wijziging' na het openbaar onderzoek" (noot onder RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke), TROS 2004, 29-36; F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", TROS 2003, 8-10.

(13) Zie o.a. RvS 22 april 1998, nr. 73.214, Pierret; RvS 2 februari 1999, nr. 78.485, De Backer; RvS 10 oktober 2000, nr. 90.111, Veris.

(14) Zie o.a. RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke; RvS 11 februari 2001, nr. 211.193, Schanzer; RvS 1 april 2011, nr. 212.367, Claikens.

(15) RvS 18 maart 2004, nr. 129.437, D'Hoore; RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke; T. DE WAELE, "De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden" (noot onder RvS 19 november 2002, nr. 112.680, Debacker), TROS 2003, 156-162; S. LUST, D. LINDEMANS en Y. LOIX, "Vergunningen" in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 585 (vn. 343).

(16) RvS 22 juni 2001, nr. 96.913, Godderie; RvS 18 maart 2004, nr. 129.437, D'Hoore; RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke.

Op basis van de rechtspraak omtrent de organisatie van het openbaar onderzoek werd in de rechtsleer de noodzakelijkheid van een nieuw openbaar onderzoek als criterium ontwikkeld om te bepalen of de voorwaarde al dan niet als een essentiële wijziging van de plannen moet worden beschouwd¹⁷.

c. Geen essentiële wijzigingen aan een aanvraag via het opleggen van voorwaarden

7. De mogelijkheid om voorwaarden op te leggen was aanvankelijk als een ‘open norm’ gedefinieerd. Dit heeft ertoe geleid dat er in de rechtspraak van de Raad van State een aantal vereisten werden ontwikkeld waaraan deze voorwaarden dienden te voldoen.

De belangrijkste vereisten waaraan voorwaarden volgens de rechtspraak moesten voldoen, waren het principe dat de voorwaarden voldoende precies moesten zijn, dat ze proportioneel moesten zijn met de vergunde werken, dat ze geen bijkomende beoordeling mochten vereisen van de overheid en dat ze niet mochten afhangen van het bekomen van een andere vergunning¹⁸. Deze aspecten vallen buiten het bestek van deze bijdrage en worden daarom niet verder behandeld.

Een andere jurisprudentiële vereiste waaraan voorwaarden moesten voldoen, was het principe dat de bouwplannen via het opleggen van een voorwaarde enkel op niet-essentiële punten mochten worden gewijzigd¹⁹ (voor een aantal concrete voorbeelden, zie verder). Indien de vergunning enkel kan worden verleend door het opleggen van voorwaarden die een substantiële wijziging aan de bouwplannen inhielden,

moest de vergunningsaanvraag volgens de Raad van State worden geweigerd.

d. Het begrip ‘essentiële wijzigingen’

8. De hamvraag bij de hoger vermeldde rechtspraak is wat precies onder het begrip ‘essentiële wijziging’ moest worden verstaan. In de rechtspraak van de Raad van State is nergens een duidelijke definitie van het begrip terug te vinden. Uit de uitgebreide casuïstiek kunnen wel een aantal criteria worden afgeleid aan de hand waarvan de Raad van State aftoetst of de wijzigingen al dan niet als essentieel moeten worden beschouwd. De criteria lopen voor de drie hoger vermeldde categorieën van rechtspraak gelijk.

Een eerste algemeen criterium om te beoordelen of een voorwaarde een essentiële wijziging van een aanvraag inhoudt, is het antwoord op de vraag of de wijziging al dan niet aanleiding zou moeten geven tot de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek. Indien men redelijkerwijze tot de bevinding zou moeten komen dat de voorwaarde een nieuw openbaar onderzoek vergt, is er sprake van een essentiële wijziging (zie hoger).

Een tweede criterium om te beslissen dat een voorwaarde een essentiële wijziging inhield, was de vaststelling dat de voorwaarde werd opgelegd om de aanvraag in overeenstemming te brengen met ‘het recht’, bijvoorbeeld met plannen van aanleg²⁰, met het KB van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen²¹, met een politiereglement²², met de verordening inzake toegankelijkheid²³, met de hemelwaterverordening²⁴ ...

Meer algemeen werden ook voorwaarden die de noodzakelijke grondslag vormden voor het toekennen van de vergunning, als essentiële wijzigingen beschouwd²⁵. Niet alleen voorwaarden die noodzakelijk zijn om de aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht, maar ook de wijzigingen die in het kader van de goede ruimtelijke ordening noodzakelijk

(17) T. EYSKENS, “Het begrip ‘essentiële wijziging’ na het openbaar onderzoek” (noot onder RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke), *TROS* 2004, 29-36; S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, “Vergunningen” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 585; T. DE WAELE, “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningsverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden” (noot onder RvS 19 november 2002, nr. 112.680, Debacker), *TROS* 2003, 162.

(18) Voor een uitgebreid overzicht: F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 8-10.

(19) RvS 6 november 1991, nr. 38.044, Stad La Louvière; RvS 28 september 2001, nr. 99.256, Gemeente Watermaal-Bosvoorde; RvS 28 mei 2002, nr. 107.084, Baguette; RvS 4 juni 2009, 193.863, Somers; RvS 5 mei 2011, nr. 212.936, Jekeler.

(20) RvS 17 juni 1998, nr. 74.307, Castelein; RvS 31 mei 1999, nr. 80.540, Gemeente Sint-Gillis-Waas; RvS 10 mei 2000, nr. 87.167, Van De Walle; RvS 14 januari 2003, nr. 114.435, Renneboogh.

(21) RvS 9 november 2004, nr. 137.172, R.G.

(22) RvS 15 december 2009, nr. 198.918, Herbots.

(23) RvS 9 maart 2011, nr. 211.860, Q-park.

(24) RvS 14 september 2010, nr. 207.347, Van Walle.

(25) RvS 26 juni 2003, nr. 121.052, Boom; RvS 30 maart 2004, nr. 129.887, Butzen; RvS 27 maart 2007, nr. 169.403, Buttiens-Vreys; RvS 4 juni 2008, nr. 183.773, nv D.M.P.

waren om de aanvraag te vergunnen, werden als essentieel beschouwd.

Dit laatste wekt verwondering. Het opleggen van voorwaarden dient immers precies om een project dat om welbepaalde wettigheids- of opportuniteitsredenen niet vergunbaar is, alsnog in aanmerking te laten komen voor vergunning²⁶. Ook in de parlementaire voorbereiding bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet²⁷ stelt de decreetgever dat de vergunningverlenende overheid door het opleggen van een voorwaarde aangeeft dat het aangevraagde zonder deze voorwaarde niet vergunbaar is²⁸. De voormelde rechtspraak die stelt dat een voorwaarde onwettig is indien ze erop is gericht een wettigheidsbezwaar of een probleem van goede ruimtelijke ordening op te lossen, is o.i. strijdig met de wezenlijke doelstelling van een voorwaarde.

9. Er bestaat naast deze algemene criteria een uitgebreide casuïstiek in de rechtspraak rond het begrip 'essentiële wijziging'²⁹.

Op basis hiervan kan onderstaande indeling worden gemaakt³⁰. De kwalificatie door de Raad van State van een bepaalde wijziging als essentieel hangt af van de concrete omstandigheden. Het feit dat de wijziging aan een bepaald element van de aanvraag als essentieel werd beschouwd in een bepaald dossier, betekent niet dat dit in alle omstandigheden het geval hoeft te zijn. Het gaat steeds om een in-concretobeoordeling.

Hierna volgen ter illustratie enkele voorbeelden uit de rechtspraak³¹.

- (26) F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", *TROS* 2003, 3-4; T. DE WAELE, "De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden" (noot onder RvS 19 november 2002, nr. 112.680, Debacker), *TROS* 2003, 158.
- (27) Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing van het ruimtelijke planings-, vergunnings- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009.
- (28) Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 116.
- (29) Zie ook F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", *TROS* 2003, 8-10; F. DE PRETER, "De derde in de procedure tot het verkrijgen van stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning", *TROS* 2007, 3-20; T. EYSKENS, "Het begrip 'essentiële wijziging' na het openbaar onderzoek" (noot onder RvS 20 juni 2003, nr. 120.764, Van Den Bulcke), *TROS* 2004, 29-36.
- (30) Deze indeling heeft niet de bedoeling om volledig te zijn.
- (31) De opsomming streeft geen volledigheid na, het gaat om een aantal voorbeelden ter illustratie.

- *Wijziging van de inplantingsplaats van het gebouw of de constructie*

De wijziging van de inplantingsplaats van een gebouw of constructie wordt meestal als essentieel beschouwd³². Hierop bestaan een aantal uitzonderingen³³.

- *Wijziging van de afmetingen van het gebouw of de constructie*

Werden o.a. als essentieel beschouwd: het beperken van de bouwdiepte van 17 m tot 14,5 m³⁴, wijziging van de bouwhoogte van een bijgebouw³⁵, wijziging van de kroonlijsthoogte van 11,20 m naar 10,60 m³⁶, het verbreden van een ontsluitingsweg op vraag van de brandweer³⁷, het uitbreiden van een bufferstrook van 2 m naar 25 m³⁸, het wijzigen van de afmetingen van de bouwvrije zijdelingse stroken van 3 m naar 4 m, van de kroonlijsthoogte van 6 m naar 3 m en van de dakvorm van plat dak naar dak met een hellingsgraad van 35° tot 45°³⁹. Werd niet als essentieel beschouwd: het beperken van een terras met 1,90 m ten opzichte van de zijdelingse perceelgrens over een diepte van 4 m⁴⁰.

- *Wijziging van het gebruik*

Het wijzigen van het gebruik als 'ontwenningencentrum voor drugverslaafden' naar 'centrum voor de drugvrije therapeutische gemeenschap' maakt een essentiële wijziging uit⁴¹.

- *Weglaten van een bepaald deel van de aanvraag*

Werden o.a. als essentiële wijzigingen beschouwd: het weglaten van een aantal parkeerplaatsen⁴², het weglaten van een carport en terras in een

- (32) RvS 8 juni 1998, nr. 74.164, Algoet; RvS 31 mei 1999, nr. 80.540, Gemeente Sint-Gillis-Waas; RvS 31 oktober 2002, nr. 112.140, Goorens; RvS 19 november 2002, nr. 112.680, Debacker; RvS 14 januari 2003, Renneboogh.
- (33) RvS 8 september 1997, nr. 67.993, Meaux; RvS 2 december 2003, nr. 125.937, Parteck.
- (34) RvS 26 augustus 1998, nr. 75.618, Slegheers.
- (35) RvS 16 november 2004, nr. 137.239, Janssens.
- (36) RvS 23 november 1995, nr. 56.428, Menten.
- (37) RvS 23 mei 2003, nr. 119.845, De Weirt.
- (38) RvS 22 oktober 1996, nr. 62.645, Vermeersch.
- (39) RvS 18 januari 2012, nr. 217.299, Boone.
- (40) RvS 12 mei 2011, bvba Bistrottrans, nr. 213.230.
- (41) RvS 29 november 2001, nr. 101.251, Pepels.
- (42) RvS 26 mei 2008, nr. 183.379, Stad Genk.

aanvraag voor een woning⁴³, de aanvraag voor een parking die met een derde wordt verkleind⁴⁴, het weglaten van twee openluchttennisterreinen en hun vervanging door een groter terras en tuin⁴⁵. Werd als niet-essentieel beschouwd: het weglaten van siermuurtjes op de kroonlijst om de kroonlijst in overeenstemming te brengen met het BPA⁴⁶.

Uit de voorbeelden blijkt dat de rechtspraak van de Raad van State omtrent de essentiële wijzigingen zeer streng was. De kans dat een wijziging van de bouwplannen via het opleggen van een voorwaarde door de Raad van State als essentieel werd beschouwd, was vrij groot.

In de recente rechtspraak van de Raad van State kunnen een aantal versoepelingen op bovenstaande, strenge rechtspraak worden teruggevonden. Volgende voorwaarden beschouwde de Raad recent als wettig: de voorwaarde dat een visvriendelijk pompemaal moet worden voorzien⁴⁷, de voorwaarde dat bij de vergunning voor het intergetijdengebied een inrichtingsplan voor het ruimere gebied moet worden opgesteld⁴⁸, de voorwaarde dat het dakterras op 1 m 90 van de perceelsgrenzen over 4 m diepte wordt opgericht⁴⁹.

III. VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING

10. De VCRO voorziet de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen op twee plaatsen.

Artikel 4.2.19, § 1 VCRO voorziet het principe dat het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden kan verbinden. Daarnaast worden enkele beperkingen opgelegd aan de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden: de voorwaarden moeten voldoende precies zijn, zij moeten in een redelijke verhouding staan tot de vergunde handelingen, zij moeten kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager en zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet

afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid. Op deze aspecten wordt in het kader van deze bijdrage niet dieper ingegaan⁵⁰.

Artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO preciseert dat de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om bij het afleveren van een vergunning voorwaarden op te leggen, geldt *“wanneer het van oordeel is dat hiermee de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd”*. De mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden geldt *“met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen”*. De voorwaarden mogen evenwel niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen, en de voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt kunnen worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op *“kennelijk bijkomstige zaken”*.

De decreetgever heeft met dit artikel een concretere invulling gegeven aan de ‘open norm’ uit het vroegere artikel 105, § 2 DRO, waarin enkel werd vermeld dat *“de vergunningverlenende overheid voorwaarden kan opleggen in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning”*. Het is duidelijk dat de decreetgever zich hierbij op een aantal punten heeft laten inspireren door de rechtspraak van de Raad van State – vooral dan wat betreft artikel 4.2.19, § 1 VCRO –, zoals ook blijkt uit de memorie van toelichting⁵¹. Daarnaast moet worden vastgesteld dat de decreetgever bovendien expliciet de doelstelling van het opleggen van voorwaarden vooropstelt, namelijk de overheid de mogelijkheid bieden om een aanvraag in overeenstemming te brengen met de wettigheid en met de goede ruimtelijke ordening, en dat de decreetgever uitdrukkelijk bepaalt dat dit kan gepaard gaan met een (beperkte) aanpassing van de ingediende plannen. Deze doelstelling is ingegeven vanuit de algemene doelstelling van administratieve vereenvoudiging die de decreetgever voor ogen had bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet⁵², inzonderheid vermijden dat een dossier opnieuw zou moeten worden ingediend en dat de ganse procedure opnieuw zou moeten worden doorlopen, hoewel het college of de gewestelijk stedenbouwkun-

(43) RvS 2 februari 2000, nr. 85.035, Stad Leuven.

(44) RvS 17 oktober 2011, nr. 215.789, Stad Antwerpen.

(45) RvS 14 mei 1996, nr. 59.643, Boogaerts.

(46) RvS 20 maart 2006, nr. 156.561, Simons.

(47) RvS 22 juni 2011, nr. 214.031, De Cloedt.

(48) RvS 22 juni 2011, nr. 214.031, De Cloedt.

(49) RvS 12 mei 2011, nr. 213.230, bvba Bistrottrans (zie ook hoger).

(50) Zie hierover B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, 123-125.

(51) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, 111. Zie ook B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, 123-125.

(52) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, 111.

dig ambtenaar of de deputatie in graad van beroep de ingediende aanvraag in hoofdzaak aanvaardbaar vindt.

Ondanks de gewijzigde wettelijke context lijkt het er op dat er nog geen kentering is gekomen in de rechtspraak. Meer zelfs, daar waar de Raad van State in haar recentste arresten (meestal nog gebaseerd op de vroegere wetgeving) de indruk gaf iets soepeler om te springen met de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen (zie hoger nr. 9), lijkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen opnieuw een stap achteruit te zetten.

In een arrest van 29 februari 2012 stelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een wijziging essentieel is indien zij een noodzakelijke voorwaarde bleek te vormen om de gevraagde vergunning te verlenen. In voorliggend geval werd als voorwaarde opgelegd dat de garage volledig onder het bestaande maaiveld moet worden ingeplant en de vloerpas bijgevolg ± 1 m lager moet liggen dan voorzien in de aanvraag. Volgens de Raad zou de vloerpas hierdoor beduidend lager komen te liggen⁵³.

Ook het opleggen van voorwaarden en het wijzigen van de plannen om een aanvraag in overeenstemming te brengen met het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid zijn volgens de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet beperkt en hebben geen betrekking op kennelijk bijkomstige zaken. In de aangehaalde arresten heeft de Raad dit ambtshalve opgeworpen⁵⁴.

Ook de voorwaarde waarin wordt bepaald dat de aanvrager een strook met een breedte van 4 cm tot 16 cm tussen zijn gebouw en het aanpalende gebouw moet dichtmaken, beschouwt de Raad als essentieel⁵⁵.

IV. NIEUWE BELEIDSMATIGE INZICHTEN: OP NAAR EEN OPLOSSINGSGERICHTE OVERHEID EN RECHTSPRAAK

II. Een van de hoofddoelstellingen van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet⁵⁶, dat heeft geleid

tot de VCRO, was de behoefte aan administratieve vereenvoudiging en flexibiliteit. Bij de doelstellingen voor het vergunningenbeleid wordt gesteld dat het ontwerpdecreet de bedoeling heeft om voor administratieve vereenvoudiging en regelgevende transparantie te zorgen bij de vergunningverlening⁵⁷. In het commissieverslag wordt verwezen naar de doelstellingen uit het regeerakkoord met betrekking tot de administratieve vereenvoudiging en rechtszekerheid op het vlak van ruimtelijke ordening⁵⁸. Voor wat de vergunningsprocedure betreft, wordt in het verslag aangehaald dat het ontwerp van decreet de finale bedoeling heeft om deze procedure te vereenvoudigen en te verkorten⁵⁹. Ook de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen benadrukt in haar advies over het Aanpassings- en aanvullingsdecreet dat een van de te realiseren doelstellingen van het nieuwe decreet de vereenvoudiging van de vergunningsprocedure moet zijn⁶⁰. De herformulering en de verdere verfijning van de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om voorwaarden op te leggen, passen in deze doelstelling. De nieuwe bepalingen moeten logischerwijs in het licht van die doelstelling worden geïnterpreteerd.

12. Ook in de parlementaire voorbereiding bij het reparatiedecreet van 16 juli 2010⁶¹ werd bepaald dat de wijzigingen aan de mogelijkheid voor de deputatie om planwijzigingen op te leggen, werd ingegeven door de nood aan administratieve vereenvoudiging en de wens om de vergunningsprocedure efficiënter te laten verlopen. Doordat de deputatie in beroepsdossiers geen planwijzigingen kon opleggen, zorgde dit ervoor dat de aanvragers vaker nieuwe aanvragen moesten indienen, met tijdverlies en extra kosten tot gevolg. Om deze reden werd de beperking aan de bevoegdheid voor de deputatie om beperkte aanpassingen aan de plannen op te leggen, opgeheven⁶². Eveneens in het kader van de administratieve vereenvoudiging werd een amendement ingediend om de deputatie bij het behandelen van een beroep de mogelijkheid te geven om de in eerste aanleg begane formele onvolkomenheden recht te zetten. Hierdoor

(53) RvVb 29 februari 2012, nr. 2012/0072.

(54) RvVb 27 april 2011, nr. S/2011/0032 (tussenarrest); RvVb 12 juli 2011, nr. S/2011/0076 (tussenarrest).

(55) RvVb 21 mei 2012, nr. A/2012/0196.

(56) Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing van het ruimtelijke planings-, vergunnings- en handhavingsbeleid, BS 15 mei 2009.

(57) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, 11.

(58) Verslag, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/6, 21.

(59) Verslag, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/6, 21-33.

(60) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, 807-808.

(61) Decreet van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, BS 9 augustus 2010.

(62) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2009-10, nr. 349/1, 4.

zou de deputatie het nodige kunnen doen om formaliteiten die in eerste aanleg zouden zijn miskend, zoals het opvragen van bepaalde adviezen of het organiseren van een openbaar onderzoek, recht te zetten⁶³. Dit amendement werd uiteindelijk niet aangenomen nu de Vlaamse regering op dat moment bezig was om de vaststellingen van de parlementaire Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (commissie-Sauwens) omtrent het invoeren van een bestuurlijke lus aan het onderzoeken was en men het resultaat van dit onderzoek wilde afwachten⁶⁴.

13. De wijzigingen sluiten aan bij de doelstellingen uit de verschillende beleidsnota's die pleiten voor administratieve vereenvoudiging en voor een oplossingsgerichte overheid.

In dit verband kan o.a. worden verwezen naar de regeringsverklaring 2009-2014, waar op verschillende punten wordt gewezen op de noodzaak van administratieve vereenvoudiging en een efficiënte werking van de verschillende overheden⁶⁵. In deze regeringsverklaring wordt o.a. gesteld dat Vlaanderen niet alleen op economisch vlak maar ook op bestuurlijk vlak aan een transformatie toe is. Goede dienstverlening met het sneller verlenen van vergunningen staat centraal, samen met het efficiënt beheer van processen en procedures binnen de overheid⁶⁶. In overleg met de betrokken besturen wordt een klantgerichte en snelle afhandeling van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen gewaarborgd⁶⁷. Meer algemeen wordt erop gewezen dat de overheden doeltreffend en efficiënt moeten kunnen functioneren om een slagkrachtige hefboom te vormen voor het regeringsbeleid gericht op een sociaal, ondernemend, innovatief en duurzaam Vlaanderen⁶⁸. Op een soepelere manier toelaten dat er wijzigingen worden aangebracht aan een vergunningsaanvraag, vermijdt dat de aanvrager terug het ganse proceduretraject moet doorlopen, wat aansluit op de doelstellingen van administratieve vereenvoudiging en efficiënte werking van de overheid.

In de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 wordt gewezen op de nood aan een proactieve en probleemoplossende administratie⁶⁹. Dit houdt in dat de overheid tijdens het vergunningstraject alternatieven aanbiedt om te vermijden dat de burger op het einde van het traject met een negatief antwoord wordt geconfronteerd⁷⁰. Verder in de beleidsnota wordt gesteld dat het ruimtelijkeorderingsinstrumentarium moet worden vereenvoudigd en realisatiegericht moet zijn⁷¹. De mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van de ingediende plannen, past hierin, nu hiermee precies wordt gezorgd voor een efficiënt en probleemoplossend procedureverloop.

In de Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening Beleidsprioriteiten 2011-2012 wordt een beleidslijn uitgewerkt rond de vereenvoudiging van het overheidsinstrumentarium in de ruimtelijke ordening⁷². Hierbij wordt o.a. gewezen op een aantal acties om investeringsprojecten op korte termijn te versnellen. Ook het vereenvoudigen van de vergunningsprocedure door op een soepelere wijze om te gaan met het doorvoeren van aanpassingen aan de aanvraag ligt in de lijn van die doelstelling.

Ook in het verslag van de Commissie Investeringsprojecten (commissie-Berx)⁷³ wordt op verschillende punten gewezen op de noodzaak aan een snellere vergunningsprocedure, een oplossingsgerichte overheid, een oplossingsgerichte en constructieve omgang met beslissingsbevoegdheden en een rechtspraak die geen procedurefouten zoekt maar die integendeel voor een oplossingsgerichte aanpak kiest. De commissie-Berx heeft betrekking op grote investeringsprojecten. De vaststellingen omtrent het procedureverloop van vergunningsaanvrager kunnen naar analogie worden doorgetrokken naar de 'gewone' projecten.

14. Ten slotte kan worden verwezen naar het voorstel van decreet van 29 februari 2012 houdende

(63) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2009-10*, nr. 349/1, 27-28.

(64) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2009-10*, nr. 349/1, 28.

(65) VLAAMSE OVERHEID, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*, 57, 77 en 80.

(66) VLAAMSE OVERHEID, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*, 11 en 108.

(67) VLAAMSE OVERHEID, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*, 48.

(68) VLAAMSE OVERHEID, *De Vlaamse Regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden*, 77.

(69) VLAAMS MINISTER VAN FINANCIEN, *Beleidsnota 2009-2014 Ruimtelijke Ordening. Een ruimtelijk beleid voor en op ritme van de maatschappij*, 20-21.

(70) VLAAMS MINISTER VAN FINANCIEN, *Beleidsnota 2009-2014 Ruimtelijke Ordening. Een ruimtelijk beleid voor en op ritme van de maatschappij*, 21.

(71) VLAAMS MINISTER VAN FINANCIEN, *Beleidsnota 2009-2014 Ruimtelijke Ordening. Een ruimtelijk beleid voor en op ritme van de maatschappij*, 48.

(72) *Parl.St. VI.Parl. 2011-12*, nr. 2011/1, 23-36.

(73) *Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten*, Verslag van de Commissie Investeringsprojecten, *Parl.St. VI.Parl. 2009-10*, nr. 395/1.

wijziging van diverse bepalingen van de VCRO voor wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft⁷⁴. In de toelichting bij dit voorstel wordt gewezen op de noodzaak aan een oplossingsgerichte rechtspraak. Momenteel heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel een vernietigingsbevoegdheid (en een beperkt injunctierecht). Wanneer de Raad vaststelt dat een beslissing is aangetast door een onwettigheid, dan moet de Raad de beslissing vernietigen. Dit geldt zowel bij een materiële fout als bij een louter, herstelbaar procedure- of vormgebrek. In dit laatste geval kan dit aanleiding geven tot een carrousel aan procedures. Het kan namelijk zijn dat de beslissing door nog andere onwettigheden dan het vormgebrek is aangetast en bijgevolg na een rechtzetting van het vormgebrek door de vergunningverlenende overheid terug wordt aangevochten en vernietigd⁷⁵. Het voorstel van decreet wil nu een einde maken aan deze problematiek door het invoeren van een 'bestuurlijke lus'. Dit houdt meer bepaald in dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bevoegdheid zou krijgen om via een tussenarrest de vergunningverlenende overheid in staat te stellen om remedieerbare onwettigheden recht te zetten. Deze manier van werken is erop gericht om een geschil definitief en zonder vernietigingsarrest te beslechten wanneer een vergunningsbeslissing enkel is aangetast door onwettigheden die kunnen worden hersteld. Met de invoering van de bestuurlijke lus wordt tegemoet gekomen aan een van de aanbevelingen uit het verslag van de commissie-Berx, waarin werd voorgesteld om in functie van een oplossingsgerichte overheid de Raad voor Vergunningsbetwistingen de rol van een actieve(re) bestuursrechter aan te meten⁷⁶.

In de toelichting bij het voorstel van decreet worden volgende zaken als voorbeeld van te remediëren onwettigheden vermeld: het opvragen van adviezen, het aanvullen van de formele motivering van een beslissing en het organiseren van een openbaar onderzoek. Wanneer een voorwaarde wordt opgelegd na het openbaar onderzoek en de Raad van oordeel is dat hierdoor afbreuk werd gedaan aan het inspraakrecht van derden, zou de Raad dit kunnen remediëren door in het tussenarrest op te leggen dat over de op te leggen voorwaarde een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd. Eventueel zou de vergun-

ningverlenende overheid naar aanleiding van een tussenarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen o.i. ook een onwettigheid kunnen rechtzetten door een voorwaarde op te nemen in de vergunningsbeslissing waardoor de vergunning in overeenstemming wordt gebracht met het recht en/of de goede ruimtelijke ordening.

V. EEN KIJKJE IN DE RECHTSPRAAK OVER ANDERE BELEIDSDOMEINEN

15. Artikel 20, vierde lid Milieuvergunningsdecreet⁷⁷ en artikel 30bis, § 1, eerste lid VLAREM I⁷⁸ bepalen dat de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een vergunning bijzondere exploitatievoorwaarden kan opleggen met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu, en inzonderheid met het oog op de handhaving of het bereiken van de milieukwaliteitsnormen. Deze mogelijkheid om voorwaarden op te leggen, werd net zoals bij de stedenbouwkundige vergunningen verder ingevuld door de rechtspraak. Volgens de Raad van State is het opleggen van voorwaarden niet ingesteld om tegemoet te komen aan de onzekerheden die een vergunningsdossier oproept, noch om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag op te vullen, noch om substantiële wijzigingen aan de vergunningsaanvraag door te voeren⁷⁹. Deze criteria lopen ongeveer gelijk met de criteria die in het kader van het opleggen van voorwaarden bij stedenbouwkundige vergunningen werden ontwikkeld. Uit een korte analyse van de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat deze criteria echter een stuk minder streng worden ingevuld. In de rechtspraak werden o.a. volgende bijzondere voorwaarden aanvaard: de voorwaarde die het gebruik van een bepaalde aan- en afvoerroute verbiedt⁸⁰, de verplichting om de in het brandpreventieverslag voorgestelde maatregelen na te leven⁸¹, de verplichting om een akoestisch onderzoek uit te voeren en desgevallend – rekening houdend met de resultaten van dat onderzoek – saneringswerken uit te voeren⁸², en de verplichting tot het organiseren van een klachtenmeldpunt in samenspraak met de ge-

(74) *Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1509/1* (op 26 juni 2012 werd de tekst aangenomen in de plenaire vergadering).

(75) *Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1509/1, 2-4.*

(76) *Parl.St. VI.Parl. 2011-12, nr. 1509/1, 4-5.*

(77) Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.

(78) Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning.

(79) RvS 16 december 1993, nr. 45.325, Goossens; RvS 25 juni 1998, nr. 74.652, nv Smekens exportslachthuis; RvS 4 december 2003, nr. 126.060 Gemeente Brecht; RvS 8 december 2011, nr. 216.732, bvba Games United.

(80) RvS 19 januari 2012, nr. 217.314, Stad Geel.

(81) RvS 2 februari 2012, nr. 217.682, De Coster.

(82) RvS 29 januari 1998, nr. 71.375, Stad Sint-Niklaas.

meente (zonder dat de concrete modaliteiten voor de functionering van dit klachtenmeldpunt worden gespecificeerd in de vergunningsbeslissing)⁸³. De rechtspraak omtrent voorwaarden bij milieuvergunningen lijkt dus wel op een redelijke manier te aanvaarden dat er aanpassingen en aanvullingen worden gemaakt op het aanvraagdossier wanneer dit nodig is om de milieukwaliteitsnormen of de bescherming van de mens en het leefmilieu te garanderen. Een (logische) beperking hierbij is wel dat door het opleggen van de voorwaarden het voorwerp van de aanvraag niet mag worden gewijzigd⁸⁴ en de voorwaarden niet mogen dienen om de onvolledigheid van de vergunningsaanvraag goed te maken⁸⁵.

In artikel 16, § 1, van het Natuurbehoudsdecreet⁸⁶ wordt bepaald dat de bevoegde overheid er bij een vergunningplichtige activiteit voor moet zorgen dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen. Waar het opleggen van voorwaarden in de VCRO als een mogelijkheid wordt geformuleerd, legt het Natuurdecreet een verplichting op. Op grond van dit artikel is de vergunningverlenende overheid verplicht om voorwaarden te verbinden aan een vergunning wanneer hiermee vermijdbare schade aan de natuur kan worden vermeden, beperkt of hersteld. Uit de formulering van het artikel 16, § 1 Natuurdecreet blijkt dat deze verplichting geldt voor alle vergunningen die kunnen worden verleend voor handelingen die schade aan de natuur kunnen veroorzaken.

Artikel 8, § 1, eerste lid, van het Decreet Integraal Waterbeleid⁸⁷ bevat een gelijkaardige bepaling. Dit artikel stelt dat de overheid moet nagaan of het aangevraagde project een schadelijk effect aan het watersysteem kan veroorzaken. Indien een schadelijk effect kan worden verwacht, dan moet de overheid voorwaarden opleggen om die schadelijke effecten te vermijden, beperken, herstellen of compenseren. Pas indien deze voorwaarden niet volstaan om die schadelijke effecten te vermijden, beperken, herstellen of compenseren, wordt de aanvraag geweigerd. Uit de

bewoordingen van dit artikel blijkt dat de overheid ook hier de verplichting heeft om voorwaarden op te nemen indien dit nodig is om schadelijke effecten op de waterhuishouding te vermijden, beperken, herstellen of te compenseren.

Artikel 90bis Bosdecreet⁸⁸ heeft eveneens een verplichting tot het opleggen van voorwaarden ingevoerd. In het artikel 90bis Bosdecreet wordt bepaald dat de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning voor een ontbossing een compensatievoorstel moet voegen bij zijn vergunningsaanvraag. Dit voorstel zal worden beoordeeld door het Agentschap Natuur en Bos, dat het voorstel kan goedkeuren of aanpassen. Het goedgekeurde of aangepaste compensatievoorstel zal overeenkomstig het artikel 90bis Bosdecreet als voorwaarde bij de vergunning gelden. Artikel 4.2.19 VCRO omschrijft dit als een voorwaarde van rechtswege.

VI. PLEIDOOI VOOR EEN DOELGEBONDEN INTERPRETATIE VAN DE MOGELIJKHEID TOT HET OPLEGGEN VAN VOORWAARDEN

16. De hoger vermelde strenge rechtspraak (zie punt III) is o.i. niet langer te verantwoorden in het licht van een aantal recente bestuursrechtelijke en beleidsmatige inzichten en in het licht van een aantal recente decretale initiatieven of decreetswijzigingen die allemaal uitgaan van een streven naar een meer oplossingsgerichte overheid en rechtspraak, in plaats van de huidige 'probleemgerichte' overheid en rechtspraak.

Zoals gezegd, heeft de decreetgever in de VCRO expliciet de doelstelling van het opleggen van voorwaarden ingeschreven, namelijk de overheid de mogelijkheid bieden om een aanvraag in overeenstemming te brengen met de wettigheid en met de goede ruimtelijke ordening, en heeft de decreetgever hierbij uitdrukkelijk bepaald dat dit kan gepaard gaan met een (beperkte) aanpassing van de ingediende plannen. Deze doelstelling is ingegeven vanuit de algemene doelstelling van administratieve vereenvoudiging die de decreetgever voor ogen had bij het Aanpassings- en aanvullingsdecreet⁸⁹ en past o.i. in de algemene tendens naar een meer oplossingsgerichte overheid

(83) RvS 16 februari 2012, nr. 218.018, Stad Menen.

(84) RvS 16 december 1993, nr. 45.325, Goossens.

(85) RvS 25 juni 1998, nr. 74.652, nv Smekens exportslachthuis.

(86) Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

(87) Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid.

(88) Bosdecreet van 30 juni 1990.

(89) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 11.

en rechtspraak (zie hoger). Door het opleggen van voorwaarden kan worden vermeden dat een dossier opnieuw moet worden ingediend en dat de ganse procedure opnieuw moet worden doorlopen, in de gevallen waarin het college of de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar in eerste aanleg of de deputatie in graad van beroep de ingediende aanvraag in hoofdzaak aanvaardbaar vindt maar tegelijk van oordeel is dat de aanvraag op bepaalde punten nog voor verbetering vatbaar is.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat de decreetgever bepaalt dat de voorwaarden niet mogen dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen, en dat de planaanpassingen enkel betrekking mogen hebben op “*kennelijk bijkomstige zaken*”. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat het evident is dat voorwaarden slechts kunnen handelen over bijkomende of bijkomstige gegevens⁹⁰.

O.i. schuilt er een potentiële, interne tegenstelling in de nieuwe bepalingen van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO. Bij een al te ruime interpretatie van de beperkingen die de decreetgever heeft voorzien bij de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden – met name de bepaling dat voorwaarden niet mogen dienen om leemtes of vaagheden op te vangen en de bepaling dat aangepaste plannen slechts betrekking mogen hebben op “*kennelijk bijkomstige zaken*” –, dreigt de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden in de praktijk onmogelijk of marginaal te worden. Een te brede interpretatie van de decretale beperkingen zou neerkomen op een negatie van de principiële mogelijkheid die de decreetgever heeft ingeschreven om voorwaarden op te leggen om een aanvraag in overeenstemming te brengen met de wettigheid en/of de goede ruimtelijke ordening om zo te vermijden dat de aanvrager – in het licht van de doelstelling van administratieve vereenvoudiging – helemaal van voren af aan moet herbeginnen.

Hieronder wordt gezocht naar een interpretatie van de beperkingen in artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO die de principiële mogelijkheid om voorwaarden op te leggen niet onevenredig hypothekeert of uitholt.

17. Over één zaak kan alvast geen discussie meer bestaan: het hoger vermelde criterium van de Raad van State waarbij een wijziging als essentieel werd beschouwd omwille van het loutere feit dat deze wij-

ziging erop is gericht om de aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht⁹¹ of met de goede ruimtelijke ordening⁹² kan niet meer worden aangehouden. De VCRO stelt immers uitdrukkelijk dat een voorwaarde precies is bedoeld om een aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht en/of met de goede ruimtelijke ordening. De eerste arresten hierover van de Raad voor Vergunningsbetwistingen lijken geen rekening te houden met de gewijzigde wettelijke context en zijn o.i. daarom vatbaar voor kritiek⁹³. De Raad van State lijkt hier in een van haar recente arresten evenmin rekening mee te houden⁹⁴.

18. Zoals gezegd, mag een voorwaarde niet dienen om leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De parlementaire stukken geven geen inzicht in wat hiermee precies wordt bedoeld.

De bewoordingen lijken te verwijzen naar de criteria die gelden voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en volledigheid van een aanvraag. Een aanvraag is ontvankelijk en volledig indien is voldaan aan alle voorwaarden vermeld in artikel 4.7.13 VCRO⁹⁵. In uitvoering van deze bepaling heeft de Vlaamse regering in twee uitvoeringsbesluiten de nadere regels bepaald waaraan een aanvraag van een stedenbouwkundige respectievelijk verkavelingsvergunning moet voldoen⁹⁶.

(91) RvS 17 juni 1998, nr. 74.307, Castelein; RvS 31 mei 1999, nr. 80.540, Gemeente Sint-Gillis-Waas, RvS 10 mei 2000, nr. 87.167, Van De Walle; RvS 14 januari 2003, nr. 114.435, Renneboogh; RvS 9 november 2004, nr. 137.172, R.G.; RvS 15 december 2009, nr. 198.918, Herbots; RvS 14 september 2010, nr. 207.347, Van Walle; RvS 9 maart 2011, nr. 211.860, Q-park.

(92) RvS 26 juni 2003, nr. 121.052, Boom; RvS 30 maart 2004, nr. 129.887, Butzen; RvS 27 maart 2007, nr. 169.403, Buttiens-Vreys; RvS 4 juni 2008, nr. 183.773, nv D.M.P.

(93) RvVb 29 februari 2012, nr. A/2012/0072 (i.v.m. voorwaarden met het oog op de goede ruimtelijke ordening) en RvVb 27 april 2011, nr. S/2011/0032; RvVb 12 juli 2011, nr. S/2011/0076 (i.v.m. voorwaarden met het oog op de wettigheid). In deze laatste twee arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ging het om een voorwaarde die werd opgelegd in het kader van de toegankelijkheid. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft dit middel in beide gevallen ambtshalve opgeworpen. Dit is o.i. in strijd met de rechtspraak van de Raad van State waarin wordt gesteld dat er bij middelen die betrekking hebben op toegankelijkheid, een eigen belang moet worden aangetoond (zie o.a. RvS 8 september 2011, nr. 215.000; RvS 28 november 2011, nr. 216.518, Piroux), wat erop wijst dat middelen inzake toegankelijkheid niet van openbare orde zijn en bijgevolg niet ambtshalve kunnen worden opgeworpen.

(94) RvS 14 februari 2012, nr. 217.925, Gemeente Merksplas.

(95) Zie artikel 4.7.14, § 1 VCRO.

(96) Besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, en besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning.

(90) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 116.

Het loutere feit dat een aanvraag niet helemaal voldoet aan de besluiten van de Vlaamse regering over de dossiersamenstelling leidt echter niet automatisch tot onontvankelijkheid of onvolledigheid van een dossier. Volgens een vaste rechtspraak leiden onjuistheden, vergissingen of leemten in een aanvraag slechts tot de vernietiging van de bouwvergunning indien blijkt dat zij van die aard zijn dat zij de adviserende of vergunningverlenende overheden in dwaling hebben gebracht en bovendien beslissend zijn geweest voor de toekenning van de vergunning⁹⁷. Een onjuistheid in het bouw dossier die steunt op een loutere materiële vergissing, geeft geen aanleiding tot de vernietiging van de vergunning⁹⁸.

De afgifte van een ontvangstbewijs houdt geen beslissing in omtrent de volledigheid van het dossier. Nadat door het gemeentebestuur een ontvangstbewijs is afgegeven, kan de overheid nog steeds beslissen dat het dossier niet volledig is⁹⁹. Maar zelfs na de ontvangst- en volledigheidverklaring kan de vergunningverlenende overheid ook nog bij de beoordeling van een aanvraag vaststellen dat het aanvraagdossier onvolledig is en dat de aanvraag hierdoor dient te worden geweigerd¹⁰⁰.

De onmogelijkheid om leemtes en vaagheden in het dossier via een voorwaarde recht te trekken, moet o.i. in het licht van die rechtspraak worden geïnterpreteerd: indien de vergunningverlenende overheid niet in staat is om het dossier te beoordelen op basis van de ingediende stukken, moet zij de aanvraag hetzij onontvankelijk verklaren hetzij weigeren. Zij kan de aanvraag niet zelf aanvullen via voorwaarden, of via voorwaarden bijkomende stukken eisen. Dit zou bovendien mogelijk een schending inhouden van het openbaar onderzoek. Indien na het openbaar onderzoek een essentiële wijziging aan het dossier wordt aangebracht dat als grondslag dient voor het nemen van de bestreden beslissing en dat zelf niet aan het openbaar onderzoek is onderworpen, impliceert dit

een schending van de substantiële vormvereiste van het openbaar onderzoek¹⁰¹.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de Raad van State vrij soepel is wat betreft het indienen van aanvullende stukken. De overheid kan na afsluiting van het openbaar onderzoek wel nog rekening houden met stukken die door de aanvrager worden overgemaakt – bijv. schaduwsimulaties, fotoreportages en verduidelijkende plannen – tot staving van de aanvraag of weerlegging van de bezwaren. De procedure voor het college en in beroep voor de deputatie verloopt niet contradictoir t.o.v. bezwaarindieners¹⁰².

Indien een voorwaarde betrekking heeft op een onjuistheid, vaagheid of onvolledigheid die de overheid of de potentiële bezwaarindieners redelijkerwijze niet in dwaling brengen en/of die niet doorslaggevend zijn voor de beslissing, dan is er o.i. geen schending van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO, dat bepaalt dat een voorwaarde niet mag dienen om leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. Er is o.i. geen enkele reden om deze bepaling anders te interpreteren dan de vergelijkbare bepalingen uit artikel 4.7.13 en 4.7.14 VCRO.

19. Een laatste beperking op de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden heeft betrekking op de aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Specifiek hiervoor bepaalt artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO dat dit enkel betrekking mag hebben op “*kennelijk bijkomstige zaken*”.

In de memorie van toelichting wordt verduidelijkt wat wordt bedoeld met “*kennelijk bijkomstige zaken*”¹⁰³. De decreetgever baseert zich hiervoor op de hoger vermelde rechtspraak die zich heeft gevormd rond de vereiste van het openbaar onderzoek. De decreetgever verwijst meer bepaald naar de interpretatie van LUST die stelt dat “*essentiële wijzigingen aan de plannen niet mogelijk zijn zonder dat, in voorkomend geval, een nieuw openbaar onderzoek wordt gehouden*”¹⁰⁴ en

(97) RvS 26 juni 2007, nr. 172.771, Jacobs; RvS 4 juni 2008, nr. 183.772, De Wit; RvS 26 juni 2008, nr. 184.842, Demey; RvS 15 december 2008, nr. 188.775, Van Impe; RvS 15 december 2009, nr. 198.940, Van Elsen; RvS 4 maart 2010, nr. 201.497, Van Hauwaert; RvS 22 april 2010, nr. 203.207, Quinaert; RvS 17 januari 2011, nr. 210.434, Blij.
 (98) RvS 3 mei 2007, nr. 170.724, Calemein; RvS 9 oktober 2009, nr. 196.773, Exploitatiemaatschappij Tollebekerhout.
 (99) RvS 22 december 2009, nr. 199.188, nv Inoco.
 (100) RvS 8 december 2008, nr. 188.631, nv Algemeen Milieubeheer; zie in zelfde zin RvS 22 juni 2011, nr. 214.035, De Hen.

(101) Vaste rechtspraak, bijv. RvS 26 maart 2010, nr. 202.415, Truyens, Janssens, e.a., 14; RvS 7 mei 2010, nr. 203.794, Van Damme; RvS 21 februari 2011, nr. 211.387, vzw Natuurpunt Oost-Brabant e.a., 8.

(102) RvS nr. 199.530, 15 januari 2010, Vereecke; RvS 25 januari 2006, nr. 154.143, Vereecke. Wanneer naar aanleiding van een bezwaarschrift een plaatsbezoek wordt gehouden, dient dit evenmin tegensprekelijk te gebeuren (RvS nr. 184.522, Puttenaers, 24 juni 2008).

(103) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 201 I/1, 128.

(104) S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, “Vergunningen” in B. HUBEAU en W.VANDEVYVERE, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 585.

leidt hieruit af dat het begrip 'bijkomstige zaken' moet worden geïnterpreteerd in die zin dat het gaat om wijzigingen die, gesteld dat een openbaar onderzoek over de aanvraag zou moeten worden ingericht, in voorkomend geval geen aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek. Het criterium om uit te maken of een aanpassing "kennelijk bijkomstig" is, is bijgevolg de vraag of een aanpassing desgevallend aanleiding zou moeten geven tot een (nieuw) openbaar onderzoek.

De memorie van toelichting geeft een aantal voorbeelden uit de rechtspraak van essentiële aanpassingen: de aanleg van een nieuwe verbindingsweg leidend naar het schoolgebouw dat het voorwerp uitmaakte van de aanvraag¹⁰⁵, wijzigingen die aanleiding geven tot bijkomende milieuhinder¹⁰⁶ en het verschuiven (met een 100-tal meter) van een gsm-radiocommunicatiestation¹⁰⁷.

Volgende arresten worden als voorbeeld van bijkomstige zaken gegeven: een wijziging die de hoogte van de daknok een meter lager brengt en de algemene esthetische kenmerken van het gebouw niet wijzigt¹⁰⁸; de voorwaarde om rond een kantoor- en woongebouw een groenscherm in streekeigen soorten te realiseren¹⁰⁹; de voorwaarde om de garagepoorten van een kantoorgebouw in hout uit te voeren en in een eigen waterzuiverings- en afvoersysteem te voorzien¹¹⁰; de voorwaarde om de kruin van enkele hoogstammige bomen te snoeien en in te perken opdat voldoende ruimte zou worden gemaakt voor 2 appartementsgebouwen¹¹¹.

Andere voorbeelden die door de Raad van State als niet essentieel werden aangemerkt zijn de volgende¹¹²: aanpassingen aan de indeling van de parkeerplaatsen; het aanleggen van een hellend vlak in plaats van een dorpel; aanpassingen aan de loketten van een bioscoopcomplex¹¹³; de verplaatsing van een gsm-mast met enkele meters¹¹⁴; het aanbrengen van een glazen

wand van een meter breed over een hoogte van vijf verdiepingen in een van de gevels van een gebouw, die geen wijziging tot gevolg heeft van het gabarit, de hoogte, de structuur, de indeling of de functies van de plaatsen¹¹⁵; het weglaten van siermuurtjes op de kroonlijst om deze in overeenstemming te brengen met de voorschriften van het BPA zonder de indeling intern te wijzigen¹¹⁶; de wijzigingen, gelet op het ongunstig advies van de brandweer, aan de plannen betreffende de verhoging van de brandweerstand van een aantal gebruikte materialen, het voorzien van enkele bijkomende brandveiligheidsmechanismen (zoals een rookluik boven het trappenhuis en branddetectoren) alsook het aanbrengen van enkele bijkomende, niet dragende wanden die ervoor moeten zorgen dat het trappenhuis volledig wordt gecompartmenteerd en dat het bouwkundig labo volledig van de herstellwerkplaats wordt gescheiden¹¹⁷.

20. De mogelijkheid om een beperkte aanpassing van de plannen op te nemen als voorwaarde was aanvankelijk slechts voorzien voor de vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg en niet voor de deputatie tijdens de administratieve beroepsprocedure.

Het reparatiedecreet heeft de voorwaarde geschrapt dat een beperkte aanpassing van de plannen enkel mogelijk is in eerste administratieve aanleg, en maakt het bijgevolg ook voor de deputatie mogelijk om de plannen beperkt aan te passen¹¹⁸.

Deze aanpassing is een logische 'reparatie' in het licht van de devolutieve kracht van een administratief beroep. Zoals hoger uiteengezet, heeft de deputatie dezelfde beoordelingsbevoegdheid als het college van burgemeester en schepenen, en onderzoekt zij het dossier opnieuw in al haar aspecten binnen de grenzen van het beroep. De devolutieve werking geldt evengoed voor de eventueel door het college opgelegde voorwaarden. Artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO beperkte de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden tot het college indien de voorwaarden betrekking hadden op een aanpassing van de plannen. Enkel voor deze mogelijkheid werd dus een afwijking

(105) RvS 8 mei 2003, nr. 119.123, Lerinckx.

(106) RvS 2 december 2003, nr. 125.937, Parteck.

(107) RvS 22 januari 2004, nr. 127.346, Commune de Montigny-Tilleul.

(108) RvS 23 december 1999, nr. 84.389, Commune de Mont-Saint-Guibert.

(109) RvS 31 juli 2000, nr. 89.185, Van den Borre.

(110) RvS 8 februari 2002, nr. 103.474, Van den Borre.

(111) RvS 8 februari 2002, nr. 103.474, Van den Borre.

(112) Zie ook B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", *TROS* 2011, 23.

(113) RvS 24 mei 2004, nr. 131.651, Groupe d'action pour une meilleure accessibilité aux handicapés.

(114) RvS 2 december 2003, nr. 125.937, Parteck.

(115) RvS 9 september 2004, nr. 134.772, Stad Brussel.

(116) RvS 20 maart 2006, nr. 156.561, Simons.

(117) RvS 15 juni 2010, nr. 205.173, nv Openbare Werken Tavernier.

(118) Art. 11 decreet van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid.

van de devolutieve werking gemaakt. Deze anomalie werd rechtgezet met het reparatiedecreet¹¹⁹.

VII. CONCLUSIES

21. De mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden maakt deel uit van het wezen van de vergunningverlening. Niettemin werd deze mogelijkheid bij verkavelings- en stedenbouwkundige vergunningen van in het begin wettelijk en decretaal verankerd in de stedenbouwwetgeving.

De rechtspraak heeft de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden al vroeg benaderd vanuit drie invalshoeken: de bevoegdheid van de deputatie om voorwaarden op te leggen zonder beoordeling door het college van burgemeester en schepenen, de onmogelijkheid om essentiële voorwaarden op te leggen in het licht van de principes het openbaar onderzoek en tot slot rechtstreeks het principe dat voorwaarden niet essentieel mogen zijn.

Met het Aanpassings- en aanvullingsdecreet heeft de decreetgever in 2009 de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen, verfijnd. De decreetgever voorziet expliciet de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen om te verhelpen aan een wettigheidsprobleem in de aanvraag of ter verbetering van de goede ruimtelijke ordening. De decreetgever bevestigt dat de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen, de mogelijkheid omvat om de plannen beperkt aan te passen, zowel in eerste aanleg als in graad van beroep. De decreetgever heeft twee beperkingen gesteld aan de mogelijkheid tot het opleggen van voorwaarden: ze mogen niet dienen om leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen en de aanpassing van plannen mag enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken. Uit de parlementaire stukken blijkt dat het doorslaggevende criterium bij de beoordeling van dit alles de vraag is of een voorwaarde al dan niet een nieuw openbaar onderzoek vereist.

Leidraad bij dit alles is de wens van de decreetgever naar administratieve vereenvoudiging. Diezelfde wens is terug te vinden in talrijke beleidsdocumenten en andere decretale initiatieven in het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening.

O.i. vereist deze nieuwe decretale en beleidsmatige context een nieuwe wind in de rechtspraak. Er valt moeilijk een duidelijke lijn te trekken in de vroegere rechtspraak van de Raad van State. Vast staat dat de decreetgever sinds 1 september 2009 het criterium van de vereiste van een (nieuw) openbaar onderzoek als doorslaggevend beschouwt. Of een nieuw openbaar onderzoek nodig is bij het opleggen van voorwaarden vereist een in-concretobeoordeling, geval per geval.

Specifiek voor het aanpassen van de plannen stelt het decreet dat de aanpassingen enkel betrekking mogen hebben op *“kennelijk bijkomstige zaken”*. De hamvraag is wanneer iets al dan niet kennelijk bijkomstig is. Voor een mogelijke interpretatie van het begrip kan worden verwezen naar een arrest waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen het begrip ‘kennelijk onredelijk’ heeft gedefinieerd: *“Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad dient vast te stellen dat de beslissing van de verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur in dezelfde omstandigheden tot dezelfde besluitvorming zou komen.”*¹²⁰

Vertaald naar de mogelijkheid van het opleggen van voorwaarden moet het begrip ‘kennelijk bijkomstig’ o.i. geïnterpreteerd worden in die zin dat het ondenkbaar is dat een normaal, zorgvuldig handelend bestuur een voorwaarde zou opleggen zonder hierover een openbaar onderzoek te houden. De richtsnoer moet hierbij o.i. de vraag zijn of de belangen van derden (potentiële bezwaarindieners) mogelijk in het gedrang komen door het opleggen van de voorwaarde. Indien een voorwaarde mogelijk onevenredige bijkomende hinder of nadelen voor derden met zich kan meebrengen, is er in dit opzicht sprake van een essentiële wijziging. Indien anderzijds een voorwaarde geen invloed heeft op de belangen van derden, of indien de nadelen of hinder voor derden in redelijkheid beperkt blijven, zijn er o.i. geen redelijke argumenten te bedenken waarom een nieuw openbaar onderzoek zich zou opdringen.

Niet elke wijziging impliceert de vereiste van een nieuw openbaar onderzoek, ook niet indien deze wijziging mogelijk een invloed heeft op de situatie van een derde, voor zover deze invloed binnen de perken van de redelijkheid blijft. Het komt immers in

(119) B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, *TROS* 2011, 23-24.

(120) RvVb 13 maart 2012, A/2012/086.

de eerste plaats de vergunningverlenende overheid toe om een vergunningsaanvraag in al zijn aspecten te beoordelen en om hierover een beslissing te nemen. De overheid moet hierbij steeds rekening houden met de goede ruimtelijke ordening, waarin de hinderaspecten ten aanzien van derden zijn begrepen. O.i. is er een belangrijk onderscheid tussen de vraag of een nieuw openbaar onderzoek zich opdringt enerzijds en de vraag naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en de hieraan verbonden formele en materiële motiveringsplicht anderzijds. Een vergunningverlenende overheid die een voorwaarde oplegt, is ertoe verplicht – ook zonder nieuw openbaar onderzoek – om zelf de mogelijke effecten hiervan op derden te beoordelen en om hierover een beslissing te nemen die de toets van het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht doorstaat.

In het licht van het hedendaagse beleidsmatige streven naar administratieve vereenvoudiging en naar een oplossingsgerichte overheid en rechtspraak, lijkt het ons wenselijk dat de rechtspraak zich over de kern van de zaak buigt – met name de vraag of de vergunning inhoudelijk de toets van de beginselen van behoorlijk bestuur en de goede ruimtelijke ordening doorstaat – in plaats van zich te focussen op mogelijke vormfouten. Dergelijke formalistische rechtspraak leidt er immers enkel toe dat het vergunningsproces onnodig wordt gerekt, terwijl zowel de aanvrager als derde belanghebbenden er baat bij hebben om snel uitsluitel te krijgen over de grond van de zaak. Ook SEBREGHTS c.s. is deze mening toegedaan. In een recente bijdrage pleiten zij voor een snellere rechtsbedeling waarbij het voeren van procedures op basis van vormfouten zoveel als mogelijk moet worden vermeden¹²¹.

In dit licht is de vroegere rechtspraak van de Raad van State over voorwaarden o.i. vaak te streng en te formalistisch. Het valt af te wachten of de Raad voor Vergunningsbetwistingen in haar toekomstige rechtspraak meer rekening zal houden met de gewijzigde wettelijke (en beleidsmatige) context en met de duidelijke bedoelingen van de decreetgever, en of zij zich bijgevolg zal inpassen in de maatschappelijke vraag en de beleidsmatige tendens naar een oplossingsgerichte overheid en rechtspraak¹²².

(121) H. SEBREGHTS, F. SEBREGHTS en J. GEENS, "De juridische economie fruikt de reële economie", *Ruimte* 2012, 62-67.

(122) Tekst afgesloten op 17 juli 2012.