

DE OPLOSSINGSGERICHTE VERGUNNINGSPROCEDURE VAN HET OMGEVINGSVERGUNNINGSDECREET. OVER DE MOGELIJKHEDEN TOT HET WIJZIGEN VAN EEN VERGUNNINGSAANVRAAG



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner¹

Voor de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningsdecreet werden de vergunningsprocedures voor de onderscheiden vergunningsplichten in het omgevingsrecht geregeld in verschillende decreten, met name de VCRO, het DABM, het Handelsvestigingsdecreet en het Natuurbehoudsdecreet. Het Omgevingsvergunningsdecreet heeft de onderscheiden procedureregels uit die decreten gehaald, en gezorgd voor één geïntegreerde procedure die geldt voor alle aanvragen. Eén van de doelstellingen van het Omgevingsvergunningsdecreet was ervoor te zorgen dat een aanvraag in de loop van de procedure nog kan worden bijgestuurd, om te vermijden dat bij elke fout, onvolkomenheid of leemte in de aanvraag, de aanvrager helemaal van voor af aan moet herbeginnen. Artikel 3 van het decreet bevat een doelstellingsbepaling voor de procedure, die onderstreept dat het decreet een efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde vergunningverlening beoogt. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het decreet een oplossing wil bieden aan het gebrek aan oplossingsgerichtheid van de vroegere procedures. Een van de grootste pijnpunten uit het verleden was dat plannen van een vergunningsaanvraag voor stedenbouwkundige handelingen of voor een verkaveling enkel 'beperkt' konden worden bijgestuurd tijdens de procedure via het opleggen van een vergunningsvoorwaarde. Het Omgevingsvergunningsdecreet heeft de mogelijkheid behouden om voorwaarden op te leggen, maar heeft daar een aantal nieuwe instrumenten aan toegevoegd die veel ruimere mogelijkheden bieden tot bijstelling van de vergunningsaanvraag tijdens de procedure. Dit artikel gaat dieper in op de algemene oplossingsgerichte filosofie van het Omgevingsvergunningsdecreet, en bespreekt de verschillende instrumenten tot aanpassing van de aanvraag lopende de procedure. Het artikel gaat niet in op de rechtspraak die is gesteund op de oude procedures, nu het Omgevingsvergunningsdecreet net de uitdrukkelijke bedoeling heeft om een breuk met het verleden te maken². Het is de taak van de rechtsprekende organen om de rechtspraak bij te sturen overeenkomstig de wil van de decreetgever, in het licht van de nieuwe teksten en filosofie van het Omgevingsvergunningsdecreet.

1 Tekst afgesloten op 29 november 2020.

2 Zie over het verleden o.a. P.-J. DEFOORT en L. DU GARDEIN, "Wanneer vormt een voorwaarde bij een stedenbouwkundige vergunning een essentiële wijziging van de aanvraag?", *TROS* 2012, 53-68; F. DE PRETER, T. DE WAELE, G. DEWULF, S. RONSE, M. ROOSEMONT en W. VANDEVYVERE, "Het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid", *TROS* 2014, 32-36; I. VAN GIEL en S. EGAMBERDIEV, "De beperkte planaanpassing als omgevingsvergunningsvoorwaarde: decretale regeling andermaal "essentieel" gewijzigd..." (noot onder RvVb 13 maart 2018), *TBO* 2018, 198-204.

I. HET OMGEVINGSVERGUNNINGS-DECREET MOET WORDEN GEÏNTERPRETEERD OVEREENKOMSTIG ZIJN OPLOSSINGS-GERICHTE DOELSTELLING

I In een arrest van 17 maart 2023 neemt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een duidelijke principiële stelling in over de manier waarop het Omgevingsvergunningendecreet (OVD) moet worden gelezen en geïnterpreteerd³.

Eerst en vooral bevestigt het arrest dat de decreetgever met het Omgevingsvergunningendecreet heeft gestreefd naar de mogelijkheid om oplossingsgericht te vergunnen. Het arrest onderstreept de algehele doelstelling van de omgevingsvergunning om te komen tot een efficiëntere vergunningverlening die bovendien gebruiksvriendelijker, beter en sneller is dan de bestaande kanalen.

Het arrest zegt dat de zeer letterlijke interpretatie van de verzoekende partij van de teksten van het Omgevingsvergunningendecreet niet in overeenstemming te brengen zijn met de vermoede wil van de decreetgever die een planwijziging niet enkel mogelijk heeft willen maken op verzoek van de aanvrager, maar ook ambtshalve door de vergunningverlenende overheid als een beperkte planwijziging.

Het arrest laat hiermee verstaan dat de bepalingen van het Omgevingsvergunningendecreet over de mogelijkheid tot planaanpassingen ruimte laten voor in-

terpretatie, en dat ze moeten worden geïnterpreteerd overeenkomstig de bedoelingen van de decreetgever om te komen tot een oplossingsgerichte vergunningsprocedure.

II. ALGEMENE DOELSTELLINGEN VAN HET OMGEVINGSVERGUNNINGS-DECREET

E Een van de hoofddoelstellingen van de decreetgever was om te komen tot een snellere en eenvoudiger procedure.

Dit blijkt al uit de eerste woorden van de memorie van toelichting bij het Omgevingsvergunningendecreet: *“Zowel voor publieke als voor private investeerders wordt het steeds moeilijker om binnen een redelijke termijn belangrijke investeringsprojecten te realiseren. Vanuit de ondernemingswereld wordt reeds jaren gepleit voor vlottere en snelle procedures voor investeringsprojecten. Hieronder worden verstaan procedures waardoor enerzijds de administratieve lasten tot een minimum worden herleid en die anderzijds bijdragen tot een rechtszekere en betere besluitvorming. Snelle, eenvoudige en rechtszekere vergunningsprocedures zijn een noodzaak voor ondernemingen die in Vlaanderen willen investeren. Ook voor projecten van burgers en overheden dienen gelijkaardige procedurewinsten gerealiseerd te worden”*⁴. En verder: *“Deze geïntegreerde vergunningsprocedure laat toe te komen tot een efficiëntere vergunningverlening met een maximale synergie van de te doorlopen stappen. Het eindresultaat van de geïntegreerde vergunningsprocedure moet voor*

*alle betrokkenen een eindresultaat met zich meebrengen dat gebruiksvriendelijker, beter en sneller is dan de huidige kanalen”*⁵.

Het ultieme doel van de decreetgever van de snelle en efficiënte afhandeling van de vergunningsdossiers is het bieden van rechtszekerheid aan de burger: de burger moet, met oog op de rechtszekerheid, binnen een redelijke termijn uitsluitel krijgen of zijn project realiseerbaar is⁶.

E Een bepaling die in dit verband tot nu toe onderbelicht is gebleven, is artikel 3, eerste lid OVD, het ‘doelstellingenartikel’ van het Omgevingsvergunningendecreet⁷.

“Dit decreet beoogt een efficiënte, doelgerichte en geïntegreerde vergunningverlening die bijdraagt tot de doelstellingen, vermeld in:

1° artikel 1.1.4 van de VCRO;

2° artikel 5.1.3 van het DABM;

3° artikel 4 van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;

4° artikel 6 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.”

Efficiëntie en doelgerichtheid staan dus voorop in de procedure voor de omgevingsvergunning. De ‘efficiëntie’ slaat op de beoogde snelheid van de procedure, de ‘doelgerichtheid’ betekent dat de procedure in functie staat van de doelstellingsbepalingen uit respectievelijk de VCRO, het DABM, het Handelsvestigingsdecreet en het Natuurbehoudsdecreet. De procedureregels staan niet op zich maar moeten worden geïnterpreteerd in het licht van die hogere doelen, eerder dan aan de teksten een beperkende, letterlijke lezing te geven. Dit principe wordt bevestigd in het arrest A/1920/0674 van 17 maart 2020.

3 RvVb 17 maart 2020, nr. A/1920/0674, stad Aalst. De belangrijke passages van dit arrest werden verder in dit nummer opgenomen.

4 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 7.

5 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 11.

6 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 74.

7 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 24.

III. VIER ONDERSCHIEDEN INSTRUMENTEN: AANVULLEN ONVOLLEDIGE AANVRAAG, ADMINISTRATIEVE LUS, WIJZIGING VAN DE VERGUNNINGSAANVRAAG EN VOORWAARDEN

4 Het Omgevingsvergunningsdecreet voorziet vier manieren om nog wijzigingen aan te brengen aan een vergunningsaanvraag na de indiening ervan.

Als de vergunningsaanvraag onvolledig is, kan de gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsambtenaar tijdens het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek, de vergunningsaanvrager per beveiligde zending vragen om de ontbrekende gegevens of documenten aan de aanvraag toe te voegen en de termijn bepalen waarbinnen dit moet gebeuren⁸.

5 Na de ontvankelijkheids- en volledigheidverklaring kan de aanvraag of de procedure nog op drie manieren worden bijgestuurd.

Een eerste mogelijkheid om bij te sturen is de zogenaamde ‘*administratieve lus*’⁹. De administratieve lus biedt de mogelijkheid aan het vergunningverlenende bestuursorgaan om een onregelmatigheid die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing tijdens de procedure te herstellen.

Daarnaast kan een aanvrager tijdens de procedure *verzoeken de aanvraag te wijzi-*

*gen*¹⁰. Dit verzoek kan worden ingediend om tegemoet te komen aan adviezen of bezwaren, of omdat de aanvrager alsnog uit eigen beweging bepaalde zaken wil aanpassen aan zijn aanvraag. Dit verzoek kan zowel bedoeld zijn om een onwettigheid te remediëren die tijdens de procedure naar boven is gekomen in een advies of om de aanvraag op een bepaald punt kwalitatief te verbeteren of bij te sturen. In bepaalde gevallen zal de overheid die ingaat op het verzoek, toepassing moeten maken van een administratieve lus.

Tot slot kan de bevoegde overheid *voorwaarden* verbinden aan de uitvoering van een stedenbouwkundige handeling of de verkaveling van gronden¹¹. De mogelijkheid om voorwaarden op te leggen stond vroeger in de VCRO, maar is (ook) opgenomen in het Omgevingsvergunningsdecreet en kan nu dus ook worden toegepast voor aanvragen voor een ingedeelde inrichting of activiteit, een kleinhandelsvergunning of een natuurvergunning. Specifiek wat betreft vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden voorziet de VCRO nog steeds een bepaling omtrent voorwaarden. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan bij dergelijke aanvragen de vergunning verlenen met het opleggen van voorwaarden, “*met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen*”, om de overeenstemming van de aanvraag met het recht en de goede ruimtelijke ordening te waarborgen¹².

6 De drie instrumenten bestaan naast elkaar, en hebben elk een onderscheiden decretale rechtsgrond. Het arrest A/1920/0674 van 17 maart 2020 bevestigt alvast dat de mogelijkheid voor de bevoegde overheid om voorwaarden op te leggen te onderscheiden is van en bestaat naast de mogelijkheid voor de aanvrager om op zijn verzoek de aanvraag te wijzigen.

Dit neemt niet weg dat de drie instrumenten (en ook de mogelijkheid om de aanvraag aan te vullen vóór de volledigheidverklaring) zijn ingegeven vanuit dezelfde doelstelling om te komen tot vlottere en snelle procedures (zie hoger randnrs. 2-3). De decreetgever wou inzonderheid vermijden dat elke onvolkomenheid van een aanvraag, nieuwe inzichten of mogelijke verbeteringen aan de aanvraag die naar boven komen tijdens de procedure, telkens moeten leiden tot het opnieuw indienen van een aanvraag in eerste aanleg. Een aanvraag moet tijdens de procedure kunnen worden bijgestuurd om zo tijd te winnen, zonder hierbij afbreuk te doen aan de rechten van derden.

7 Hoewel het gaat om drie onderscheiden instrumenten, zijn ze in de praktijk vaak verstrengeld met elkaar en kunnen ze met elkaar worden gecombineerd. Zo zal de administratieve lus in de praktijk vaak worden toegepast op verzoek van de aanvrager en niet op eigen initiatief van de bevoegde overheid. Omgekeerd kan een aanpassing van de plannen op verzoek van de aanvrager vaak zijn ingegeven om een wettigheidsprobleem te remediëren, bijvoorbeeld omdat uit een advies blijkt dat de plannen niet in overeenstemming zijn met de toeganke-lijkheidsnormen. Dan is de wijziging van de aanvraag meteen ook een administratieve lus, want erop gericht een onregelmatigheid te herstellen.

8 Art. 19 OVD (gewone procedure) en art. 38 OVD (vereenvoudigde procedure).

9 Art. 13 OVD.

10 Art. 30 OVD (gewone procedure in eerste aanleg), art. 45 OVD (vereenvoudigde procedure in eerste aanleg) en art. 64 OVD (laatste aanleg).

11 Art. 71 OVD.

12 Art. 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO.

A. De administratieve lus

8 Als de bevoegde overheid een onregelmatigheid vaststelt die kan leiden tot een vernietiging van de beslissing, kan hij de onregelmatigheid herstellen. De administratieve lus impliceert de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek en/of het alsnog, dan wel een tweede keer, inwinnen van het advies van de omgevingsvergunningscommissie of de vereiste adviezen¹³. Dit is de reden waarom een administratieve lus van rechtswege aanleiding geeft tot een verlenging van de beslissingstermijn met 60 dagen (zie verder randnr. 21).

Het aanpassen van een aanvraag zonder nieuw openbaar onderzoek en/of nieuwe adviesronde valt op het eerste gezicht formeel niet onder de rechtsfiguur van de ‘administratieve lus’. Een dergelijke aanpassing kan desgevallend gebeuren op initiatief van de overheid via een voorwaarde, of op (expliciet of impliciet) verzoek van de aanvrager.

9 Belangrijk is dat de bepaling verwijst naar “de bevoegde overheid bedoeld in artikel 15 of artikel 52”. Hiermee geeft de decreetgever de bevoegdheid voor het toepassen van een administratieve lus op voet van gelijkheid zowel aan de overheid bevoegd in eerste administratieve aanleg als aan de bevoegde overheid in beroep of in eerste en laatste administratieve aanleg (zie hierover meer in randnrs. 11-13).

10 De afdeling Wetgeving van de Raad van State had aanvankelijk opgemerkt dat de bijzondere procedure ter herstel

van een onregelmatigheid in het ontwerp slechts summier was geregeld. Het was volgens de Raad van State nodig om minstens in de memorie van toelichting een aantal verduidelijkingen op te nemen¹⁴. De bijkomende toelichting die werd verschaft door de gemachtigde van de regering volstond voor de afdeling Wetgeving en werd op diens verzoek integraal overgenomen in de memorie van toelichting.

Om de filosofie en de draagwijdte van de administratieve lus goed te begrijpen is het nuttig om die bijkomende uitleg in de memorie van toelichting integraal te lezen¹⁵. Samengevat staat daarin het volgende:

- de toelichting geeft heel wat concrete voorbeelden die aanleiding kunnen geven tot een lus: onregelmatigheden in verband met het openbaar onderzoek (bv. klachten over het incorrect aanplakken, een foutieve omschrijving van het voorwerp van de aanvraag of de locatie in het bekendmakingsformulier), onregelmatigheden in verband met de advisering (bv. het ontbreken van een verplicht advies, de beoordeling uit een advies berust op een foute aanname van gegevens uit de vergunningsaanvraag, essentiële gegevens waren aan het oordeel van de adviesinstantie onttrokken), onregelmatigheden inzake dossiersamenstelling (bv. het gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag), het wijzigingen van de bouwplannen met een nieuw openbaar onderzoek enz.;

- de toelichting bevestigt dat de administratieve beroepsinstantie dezelfde bevoegdheid heeft als de overheid in eerste administratieve aanleg om de lus toe te passen: “Gelet op het devolutief karakter van het beroep kan ook de in laatste aanleg bevoegde overheid de in eerste aanleg gemaakte procedurefouten herstellen”;
- de bedoeling van de lus is vermijden dat een aanvraag *ab initio* moet worden overgedaan, met behoud van garanties van inspraak en adviesverlening;
- de vaststelling van een onregelmatigheid is procedurevrij (dit impliceert dat een toepassing van de lus ook kan gebeuren op verzoek van de aanvrager).

11 In het licht van de duidelijke tekst van artikel 13 van het Omgevingsvergunningsdecreet en de bijkomende uitleg in de memorie van toelichting valt de eerste rechtspraak over de administratieve lus moeilijk te begrijpen, in zoverre die oordeelt dat de deputatie, in graad van beroep, geen fouten zou kunnen remediëren voor zover die betrekking hebben op het aanvullen van een ontbrekende of ontoereikende m.e.r.-screening of passende beoordeling.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is van oordeel dat de bevoegde overheid in graad van beroep een ontoereikende m.e.r.-screening of het ontbreken van een m.e.r.-screening niet kan remediëren met een administratieve lus. De Raad meent dat de deputatie hiermee de bevoegdheidsverdeling in de vergunningsprocedure in het Omgevingsvergunningsdecreet zou miskennen. Volgens de Raad voorziet het OVD in twee administratieve aanleggen, en die bevoegdheidsverdeling is van openbare orde. De in eerste aanleg bevoegde overheid moet volgens de Raad steeds de aanvraag kunnen beoordelen,

13 Art. 13 OVD.

14 Adv.RvS, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 572-573.

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

met inbegrip van de daarbij gevoegde screeningsnota¹⁶.

Een zelfde redenering valt te lezen over de mogelijkheid voor de beroepsinstantie om een gebrek aan de passende beoordeling te herstellen¹⁷.

12 Deze rechtspraak valt niet te rijmen met de tekst van artikel 13 van het Omgevingsvergunningsdecreet en de niet mis te verstane uitleg hierbij in de memorie van toelichting. Artikel 13 bepaalt expliciet dat de bevoegdheid om een administratieve lus toe te passen toebehoort aan “de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15 of artikel 52” van het Omgevingsvergunningsdecreet. Artikel 15 somt de bevoegde overheden in eerste aanleg op, artikel 52 de bevoegde overheden in laatste administratieve aanleg. Artikel 52, derde lid bepaalt het volgende: “De deputatie is voor haar ambtsgebied bevoegd in laatste administratieve aanleg voor beroepen tegen uitdrukkelijke of

stilzwijgende beslissingen van het college van burgemeester en schepenen in eerste administratieve aanleg”.

Een combinatie van artikel 13 en artikel 52, derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet leidt tot de eenvoudige vaststelling dat de deputatie in graad van beroep bevoegd is om toepassing te maken van de administratieve lus¹⁸.

De memorie van toelichting is zo mogelijk nog explicieter, en bepaalt o.a. het volgende: “De bevoegde overheid krijgt, **zowel in eerste aanleg als in beroep, de mogelijkheid om te verhelpen aan een onregelmatigheid die zich tijdens de procedure heeft voorgedaan, bijvoorbeeld in verband met het openbaar onderzoek of de in te winnen adviezen of ook nog het gebrek aan een project-m.e.r.-screeningsnota bij de vergunningsaanvraag.** (...) Hierdoor kan worden vermeden dat de procedure ab initio moet worden overgedaan zonder inbreuk te doen op de

*procedurele garanties van inspraak en advies. Het is de overheid (college, **deputatie**, Vlaamse Regering of gewestelijke omgevingsambtenaar) die gevat is om in het dossier een beslissing over de vergunningsaanvraag **en/of het beroep** te nemen die de onregelmatigheid kan vaststellen en de procedure kan hernemen (**vervolledigen dossier, nieuwe bekendmaking, adviesinwinning**). **Gelet op het devolutief karakter van het beroep kan ook de in laatste aanleg bevoegde overheid de in eerste aanleg gemaakte procedurefouten herstellen.** (...)”¹⁹ (markering in vet toegevoegd, n.v.d.r.).*

Het klopt dus niet dat een toepassing van de administratieve lus door de beroepsinstantie de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg zou miskennen. Integendeel, de decreetgever heeft er in het Omgevingsvergunningsdecreet uitdrukkelijk voor geopteerd om de toepassing van de administratieve lus door de beroepsinstantie mogelijk te maken. De deputatie beschikt op basis van de devolutieve werking van het administratieve beroep over een identieke bevoegdheid als de overheid in eerste aanleg, ook wat betreft het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek en de mogelijkheid om hiervoor een administratieve lus toe te passen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen trekt in de arresten nr. A/1920/1078 van 4 augustus 2020 en nr. A/1920/0977, 30 juni 2020 ten onrechte de leer door van het in voetnoot vermelde cassatie-arrest nr. 239.822, Vandeweyer van de Raad van State. Dit arrest ging over de vroegere procedure voor stedenbouwkundige vergunningen uit de VCRO. De Raad van State had in dit arrest verwezen naar de parlementaire voorbereiding van de VCRO, waarin de primauteit van de gemeente voor het beoordelen van ver-

16 RvVb 4 augustus 2020, nr. A/1920/1078, Lambrechts (de belangrijke passages van dit arrest werden verder in dit nummer opgenomen). In een ander arrest aanvaardde de Raad de mogelijkheid van een administratieve lus niet, en stelde dat de argumentatie van de tussenkomen partij “in dezen” niet overtuigde. De Raad vernietigde de bestreden beslissing en weigerde de vergunning zelfs rechtstreeks via indeplaatsstelling met toepassing van art. 37 DBRC-decreet. Het lijkt erop dat de Raad zich er vooral aan stoorde dat het reeds de vierde identieke vergunningsbeslissing betrof, en dat bij de beslissing voor het opleggen van voorwaarden verkeerdelijk werd verwezen naar de derde vergunningsbeslissing van het college (RvVb 25 augustus 2020, nr. A/1920/1155, Carpentier e.a.). Het betreft een (onterechte) verderzetting van rechtspraak die bestond over de vroegere vergunningsprocedures uit de VCRO en het DABM, bv. RvVb 25 februari 2020, nr. A/1920/0594 (i.v.m. het ontbreken van een m.e.r.-screening) en RvVb 16 juni 2020, nr. A/1920/0939 (i.v.m. een ontoereikende m.e.r.-screening) en RvS 9 november 2017, nr. 239.822, Vandeweyer (als cassatierechter).

17 RvVb 30 juni 2020, nr. A/1920/0977, de leidend ambtenaar van ANB.

18 Zie in dezelfde zin K. GOETHALS, “De verrijzenis van de rechtspraak van de Raad van State inzake wijzigingen van de vergunningsaanvraag in beroep: krachtig, maar vooral kort?” (noot onder RvS 9 november 2017, 239.822, Vandeweyer), *TROS* 2018, 72. Anderen stelden zich na het arrest-Vandeweyer van de Raad van State de vraag of deze rechtspraak zou standhouden onder het Omgevingsvergunningsdecreet, zie A. SCHELSTRAETE, “Ontgonnen gebied doet opnieuw stof opwaaien: nogmaals over de dossiersamenstelling”, *TOO* 2018, 258-259; T. PELS, “Het verhaal van de indeplaatsstelling en de onvolledigheid van het vergunningsdossier”, *TOO* 2019, 71.

19 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 29-30.

gunningsaanvragen werd bevestigd²⁰. De verwijzing naar die parlementaire voorbereiding – over de intussen opgeheven VCRO –, gaat niet meer op voor het Omgevingsvergunningsdecreet, waarin de decreetgever uitdrukkelijk andere keuzes heeft gemaakt. Een verwijzing naar de parlementaire voorbereiding uit het Omgevingsvergunningsdecreet zou tot een ander oordeel moeten leiden.

In een arrest van 15 oktober 2020 laat de Raad voor Vergunningsbetwistingen een genuanceerder geluid horen. In dit arrest stelt de Raad dat het toekomt aan de Vlaamse regering, die in de procedure vergunningverlenende overheid in graad van administratief beroep was om te oordelen of aan de gebrekkige passende beoordeling kan worden verholpen door toepassing van de administratieve lus en, zo ja, of ze zulks opportuun acht. De vergunningverlenende overheid in graad van beroep beschikt over de mogelijkheid tot toepassing van de administratieve lus over een discretionaire bevoegdheid²¹. In dit arrest bevestigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dus dat de beroepsinstantie principieel wel de mogelijkheid heeft om een administratieve lus toe te

passen bij het ontbreken van een passende beoordeling, maar dit is geen verplichting.

13 De redenering dat een toepassing van de administratieve lus door de beroepsinstantie een schending van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg zou uitmaken, klopt trouwens ook intrinsiek niet. Ten eerste heeft de bevoegde overheid in eerste aanleg sowieso de kans gekregen de ontvankelijkheid en volledigheid te beoordelen. Als de gemeentelijke omgevingsambtenaar en/of het college van burgemeester en schepenen bij die beoordeling fouten hebben gemaakt, is het niet zo dat een reparatie door de deputatie afbreuk doet aan de gemeentelijke bevoegdheid. Het gemeentelijke niveau heeft wel degelijk de kans gehad zijn bevoegdheid uit te oefenen, maar die heeft blijkbaar zijn werk niet goed gedaan. Ten tweede put de in eerste aanleg bevoegde overheid zijn bevoegdheid niet uit de Grondwet of enige andere hogere rechtsnorm, maar enkel en alleen uit het Omgevingsvergunningsdecreet. Als de decreetgever bepaalt dat de beroepsinstantie onvolledigheden kan laten herstellen, dan is dit een beleidskeuze

van de decreetgever waaraan de rechter geen afbreuk mag doen.

Volledigheidshalve kan nog worden opgemerkt dat de mogelijkheid voor de beroepsinstantie om een administratieve lus toe te passen op een gebrekkige m.e.r.-screening, ook niet strijdig is met artikel 4.3.3, § 2 DABM. Volgens deze bepaling neemt de overheid die beslist over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de vergunningsaanvraag waarvoor een project-m.e.r.-screeningnota werd opgesteld, een beslissing of er een project-MER moet worden opgesteld. Zij doet dat op het ogenblik van en als onderdeel van de beslissing over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de vergunningsaanvraag. Volgens een vaste rechtspraak houdt de devolutieve werking van het administratief beroep immers in dat de aanvraag opnieuw in al haar aspecten door de beroepsinstantie wordt onderzocht, ook met betrekking tot de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag²². Dus ook de beroepsinstantie is een overheid die beslist over de ontvankelijkheid en de volledigheid van de vergunningsaanvraag in de zin van artikel 4.3.3, § 2 DABM.

B. Wijzigingen op verzoek van de aanvrager

14 Zowel in eerste als in laatste aanleg kan de aanvrager van een omgevingsvergunning de bevoegde overheid verzoeken toe te staan dat er wijzigingen worden aangebracht aan de vergunningsaanvraag. Die mogelijkheid bestaat zowel in de gewone procedure als in de vereenvoudigde procedure²³.

Het Omgevingsvergunningsdecreet beperkt de wijzigingsmogelijkheid niet tot de ‘plannen’ van een aanvraag (een bouwplan of een verkavelingsplan), maar bepaalt dat de ‘vergunningsaanvraag’ in al zijn aspecten vatbaar is voor een wij-

20 RvS 9 november 2017, nr. 239.822, Vandeweyer, waarin de Raad het volgende overwoog: “De decreetgever sluit met deze regeling uitdrukkelijk aan bij de rechtspraak van de Raad van State waarin wordt gesteld “dat ingevolge de ruimtelijkeordeningsdecreetgeving ‘de beslissing over de bouwaanvraag in de eerste plaats is opgedragen aan de gemeentelijke overheid; dat buiten het [...] geval waarin het college van burgemeester en schepenen verzuimd heeft zich binnen de in deze bepaling gestelde termijn over de vergunningsaanvraag uit te spreken, geen andere overheid over de vergunningsaanvraag kan beschikken zonder dat eerst de gemeente erover uitspraak heeft gedaan; dat daaruit volgt dat, ingeval er zoals te dezen wijzigingen aan de oorspronkelijk aan het college van burgemeester en schepenen voorgelegde bouwaanvraag worden aangebracht nadat beroep werd ingesteld [...], die door de tussenkomenende partij als essentieel worden aangemerkt, naargelang het geval, de bestendige deputatie en/of de Vlaamse regering zich over de aldus gewijzigde aanvraag niet vermogen uit te spreken” (MvT, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, stuk nr. 2011/1, 183)”.

21 RvVb 15 oktober 2020, nr. A/2021/0160, vzw Natuurpunt Beheer.

22 Bv. RvVb 21 mei 2019, nr. A/1819/1014; RvVb 19 juni 2012, nr. A/2012/0250; RvS 11 juni 2010, nr. 205.090, Vetracho; RvS 8 januari 2008, nr. 178.408, bvba Atar.

23 Art. 30 OVD (eerste aanleg gewone procedure), art. 45 OVD (eerste aanleg vereenvoudigde procedure) en art. 64 OVD (laatste aanleg).

ziging. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook een verzoek tot wijziging betrekking kan hebben op het toevoegen of het aanpassen van de m.e.r.-screening, een passende beoordeling enz. (zie hoger randnr. 11-13).

Er gelden geen procedurevoorschriften voor het indienen van een verzoek tot wijziging en de beslissing om in te gaan op het verzoek. Het verzoek tot wijziging kan dus ook impliciet gebeuren, bijvoorbeeld door nieuwe plannen op te laden of een dossierstuk toe te voegen. De bevoegde overheid hoeft geen aparte voorafgaande beslissing te nemen waarmee zij te kennen geeft het verzoek in te willigen. De instemming kan impliciet blijken uit de eindbeslissing, die de aangepaste plannen beoordeelt en goedkeurt in plaats van de oorspronkelijke plannen, of die in de overwegingen rekening houdt met de aangevulde m.e.r.-screening enz.

15 In de gewone procedure in eerste aanleg kan de vergunningsaanvrager het verzoek indienen na het openbaar onderzoek. Het verzoek kan enkel worden ingewilligd als de wijziging geen afbreuk doet aan de bescherming van de mens of het milieu of aan de goede ruimtelijke ordening. Is daaraan voldaan, dan moet worden gekeken of de wijziging al dan niet aanleiding geeft tot een nieuw openbaar onderzoek. Er is geen nieuw openbaar onderzoek nodig als de wijziging tegemoetkomt aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend en als tegelijk (cumulatief) de wijzigingen geen schending van de rechten van derden met zich meebrengen. Als

aan een van beide voorwaarden niet is voldaan, is wel een openbaar onderzoek nodig. In dit geval organiseert de bevoegde overheid alsnog, dan wel een tweede keer een adviesronde²⁴.

De memorie van toelichting merkt op dat de bevoegde overheid niet verplicht is om in te gaan op een wijzigingsverzoek. De procedure kan bijvoorbeeld in een gevorderd stadium zijn waardoor het de bevoegde overheid niet meer mogelijk is om een beslissing te nemen en de vergunningsaanvrager vóór het verstrijken van de beslissingstermijn in kennis te stellen van de termijnverlenging van rechtswege voor het einde van de beslissingstermijn. Wel getuigt het volgens de memorie van toelichting van goed bestuur dat, als de bevoegde overheid niet op een verzoek daartoe van de aanvrager ingaat, ze de redenen hiervoor aan de aanvrager meedeelt²⁵.

In de beroepsprocedure gelden dezelfde modaliteiten²⁶.

16 Ook in de vereenvoudigde procedure kan de bevoegde overheid op verzoek van de vergunningsaanvrager, toestaan dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht. Er gelden twee cumulatieve voorwaarden: de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening en de wijzigingen hebben niet tot gevolg dat een openbaar onderzoek over de gewijzigde aanvraag zou moeten worden georganiseerd.

Die tweede voorwaarde betekent dat ook na de wijziging het voorwerp van de

aanvraag nog steeds onder de vereenvoudigde vergunningsprocedure moet sorteren²⁷.

17 Belangrijk onderscheid met de mogelijkheid om de plannen aan te passen via het opleggen van een vergunningsvoorwaarde door de bevoegde overheid (zie verder randnr. 19) is dat wijzigingen op verzoek van de vergunningsaanvrager niet 'beperkt' hoeven te zijn. Nergens in de decreetteksten staat een voorwaarde die bepaalt dat een wijziging van de aanvraag enkel mogelijk is als de wijziging beperkt is. Ook grondige aanpassingen zijn mogelijk. Wel is het zo dat een grondige aanpassing aanleiding kan geven tot een nieuwe adviesronde en – in de gewone procedure – tot een nieuw openbaar onderzoek.

De mogelijkheid om ook grondige aanpassingen te doen wordt bij herhaling bevestigd in de memorie van toelichting.

Bij de wijzigingsmogelijkheid in de vereenvoudigde procedure merkt de memorie van toelichting op dat die vaak om louter praktische redenen niet mogelijk zal zijn, gelet op de korte beslissingstermijn: *“Een grondige aanpassing nadat de verplichte adviezen verleend werden, is niet mogelijk tenzij nieuwe adviezen worden ingewonnen. In de vereenvoudigde vergunningsprocedure zal de tijd voor een tweede adviesronde echter doorgaans ontbreken. In de vereenvoudigde procedure wordt er immers voor geopteerd de mogelijkheid van een termijnverlenging niet in te schrijven. Korte termijnen en snelle afhandeling zijn hier immers cruciaal”*²⁸. Hierbij kan worden opgemerkt dat de aanvrager in beroep wel steeds een termijnverlenging kan vragen, ook in de vereenvoudigde procedure.

Bij de wijzigingsmogelijkheid in beroep zegt de memorie van toelichting het volgende: *“Dit artikel maakt wijzigingen van*

24 Art. 30 OVD.

25 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 40.

26 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 47.

27 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 44-45.

28 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 44-45.

de vergunningsaanvraag ook in beroep mogelijk onder voorwaarden. Aan de drie voorwaarden moet tegelijk voldaan zijn. Ook hier wordt voorzien in de mogelijkheid om bij niet-beperkte afwijkingen een nieuw openbaar onderzoek te houden. Zie ook de toelichting bij artikel 28²⁹. Hier wordt dus bevestigd dat “niet-beperkte afwijkingen” – lees: wijzigingen – mogelijk zijn, maar dat in dergelijke gevallen in bepaalde gevallen een nieuw openbaar onderzoek nodig zal zijn, inzonderheid als de wijzigingen niet het gevolg zijn van adviezen of bezwaren uit het openbaar onderzoek en/of als de wijzigingen afbreuk kunnen doen aan rechten van derden.

In de algemene toelichting staat het als volgt verwoord: “Het is de vergunningsaanvrager toegestaan om na het openbaar onderzoek of tijdens de administratieve beroepsprocedure nog wijzigingen aan de vergunningsaanvraag aan te brengen. Wijzigingen aan de vergunningsaanvraag die tegemoetkomen aan de opmerkingen van de adviesinstanties of van de omwonenden, die niet leiden tot een verminderde bescherming van het leefmilieu en de mensen en de rechten van derden niet onevenredig benadelen, moeten niet opnieuw aan het openbaar onderzoek worden onderworpen. Andere wijzigingen uiteraard wel³⁰.”

De afdeling Wetgeving van Raad van State stelde in zijn advies dat de mogelijkheid om essentiële wijzigingen aan te brengen

niet mag leiden tot een uitholling van het openbaar onderzoek en de adviesverlening van gespecialiseerde instanties. De Raad van State koppelt de mogelijkheid voor essentiële wijzigingen aan een strikte toepassing van de drie cumulatieve voorwaarden voor een wijziging van de aanvraag: “20.2. Het eerste lid laat bijgevolg toe dat zowel essentiële als niet-essentiële wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bevestigde in zijn rechtspraak dat het voorwerp van een aanvraag voor een milieuvergunning in de loop van de vergunningsprocedure in beginsel niet mag worden gewijzigd. Het verlenen van een milieuvergunning op basis van een aanvraag die na de indiening ervan essentiële wijzigingen heeft ondergaan, zou immers meebrengen dat het openbaar onderzoek en desgevallend de adviesverlening door de gespecialiseerde instanties worden uitgehold (Zie RvS 21 juni 2012, nr. 219.884, Radomski en RvS 13 juni 2013, nr. 223.857, Ombelets). Dit zelfde beginsel geldt voor de omgevingsvergunning³¹.”

Het is inderdaad niet onredelijk om te denken dat een essentiële wijziging potentieel de rechten van derden kan schenden en/of niet kan worden beschouwd als een tegemoetkoming aan adviezen of bezwaren, en dat een essentiële wijziging bijgevolg slechts mogelijk is mits een nieuw openbaar onderzoek en een nieuwe adviesronde.

18 Uit de eerste rechtspraak blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de mogelijkheid om een aanvraag te wijzigen zonder openbaar onderzoek heel strikt invult.

Zo oordeelt de Raad bijvoorbeeld dat de beperking van de ashoogte van een windturbine tot 90 meter wel degelijk een impact kan hebben op de aanvaringskans met avifauna en vleermuizen en dat dit gegeven daarenboven ook relevant is in de beoordeling van de mogelijke geluidshinder. Om die redenen is een dergelijke planwijziging volgens de Raad niet mogelijk zonder openbaar onderzoek³².

Hoewel de Raad voor Vergunningsbetwistingen principieel bevestigt dat de mogelijkheid om een aanvraag te wijzigen duidelijk te onderscheiden is van de mogelijkheid die een aanvrager heeft na afloop van het openbaar onderzoek bijkomende stukken in te dienen die louter strekken tot verduidelijking van de aanvraag, meent de Raad dat de bevoegde overheid niet kennelijk onredelijk handelt als hij oordeelt dat het doorrekenen van gegevens op basis van een bijkomende en fundamenteel gewijzigde ‘modellering en toelichting’ over geluidshinder van een windturbine te beschouwen is als “een belangrijke wijziging” en een schending van het openbaar onderzoek uitmaakt. Bovendien moet de bevoegde overheid niet specifiek motiveren waarom zij de vergunning weigert in plaats van een nieuw openbaar onderzoek te organiseren³³.

C. Planaanpassing opgelegd als vergunningsvoorwaarde

19 Artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO voorziet de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om voorwaarden op te leggen om een aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht en met de goede ruimtelijke ordening. Een

29 Art. 64 OVD; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 47. De verwijzing naar art. 28 moet worden gelezen als ‘art. 30’, gezien de henummering van het definitief goedgekeurde decreet in vergelijking met het ontwerp.

30 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 15.

31 Adv.RvS, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 574.

32 RvVb 16 april 2020, nr. A/1920/0723, stad Brugge.

33 RvVb, 25 juni 2019, nr. A/1819/1128. Zie ook RvVb 16 april 2019, nr. S/1819/0888 waarin de Raad oordeelt dat een vergunning die doorslaggevend is, gesteund op een geactualiseerde geluids- en slagschaduwstudie, waarop de verzoekende partijen niet hebben kunnen reageren, niet aantoonbaar is op die manier voldoende is tegemoetgekomen aan de geformuleerde bezwaren.

voorwaarde kan ook bestaan uit het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen.

De mogelijkheid in de VCRO om voorwaarden op te leggen moet worden samen gelezen met artikel 71 van het Omgevingsvergunningsdecreet, dat bepaalt dat de bevoegde overheid voorwaarden kan verbinden aan de uitvoering van een stedenbouwkundige handeling of de verkaveling van gronden. Volgens artikel 74 OVD moeten alle voorwaarden voldoende precies zijn en redelijk in verhouding tot het vergunde project en moeten ze kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant.

Het arrest van de Raad voor Verguningsbetwistingen van 17 maart 2020 nr. A/1920/0674 bevestigt dat de mogelijkheid voor de overheid om via een voorwaarde een planaanpassing op te leggen, bestaat naast de mogelijkheid voor de aanvrager om een wijziging van zijn aanvraag te vragen.

In tegenstelling tot bij een wijziging van de aanvraag op verzoek van de vergunningsaanvrager, geldt hier wel de vereiste dat een door de vergunningverlenende overheid opgelegde voorwaarde voor planaanpassingen slechts ‘beperkt’ kan zijn³⁴. De beoordeling van het beperkt en dus niet-essentieel karakter van de aanpassingen moet concreet gebeuren, onder meer op basis van de aard en de omvang van de aanpassingen, de impact op de rechten van belanghebbende derden, de

bezwaren of opmerkingen die ter zake zijn geuit door de betrokken adviesinstanties enz. Het loutere gegeven dat het opleggen van een voorwaarde of een planaanpassing nodig is om de vergunning te kunnen verlenen, volstaat niet om te besluiten dat de voorwaarde of de planaanpassing de perken van artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO te buiten gaat³⁵.

Het onderscheid tussen een aanpassing via een vergunningsvoorwaarde of via een wijzigingsverzoek ligt bij de initiatiefnemer van de planaanpassing: als het initiatief eenzijdig komt van de vergunningverlenende overheid via het opleggen van een voorwaarde kan die slechts beperkte aanpassingen eisen; als het initiatief komt van de aanvrager kan een wijziging grondiger zijn (zie hoger randnr. 17) of betrekking hebben op andere zaken dan de plannen (zie hoger randnrs. 11-13).

Een mogelijk praktisch probleem hierbij is dat een voorwaarde pas formeel wordt opgelegd in de beslissing over het vergunningbesluit. Een voorwaarde moet voldoende precies zijn. Het is niet altijd eenvoudig om een planaanpassing via een voorwaarde tekstueel te formuleren. In de praktijk laat de vergunningverlenende overheid vaak aan de aanvrager voorafgaandelijk aan de formele beslissing weten dat de vergunning zal worden verleend, op voorwaarde dat de plannen worden aangepast, waarna de aanvrager de door de overheid geëiste aanpassingen doorvoert, en aangepaste plannen indient. Dit gebeurde in de praktijk al

op die manier onder de procedure van de VCRO, hoewel de mogelijkheid om aangepaste plannen in te dienen daar formeel niet was voorzien. Onder de nieuwe procedure van het Omgevingsvergunningsdecreet kan een dergelijke manier van werken formeel juridisch worden beschouwd als een verzoek van de aanvrager tot aanpassing van de plannen, en niet als een vergunningsvoorwaarde. De vergunningverlenende overheid zal immers meteen de aangepaste plannen goedkeuren, waardoor de noodzaak tot het opleggen van een voorwaarde verdwijnt.

Dit neemt niet weg dat de overheid bij wijze van geschreven voorwaarde planaanpassingen kan opleggen. De overheid zal er dan wel moeten over waken dat die voorwaarde voldoende precies wordt geformuleerd, zodat die ondubbelzinnig vertaalbaar is in een aanpassing van de bouwplannen achteraf.

20 Artikel 4.3.2, § 1, derde lid VCRO verwijst bij de mogelijkheid om via een voorwaarde een planaanpassing op te leggen – nogal ongelukkig – naar artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Dit artikel gaat over de mogelijkheid voor de vergunningsaanvrager om op zijn verzoek de aanvraag te wijzigen.

De bepaling luidt als volgt: “Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk overeenkomstig artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning”.

Op basis van een oppervlakkige lezing zou uit de verwijzing naar artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet kunnen worden afgeleid dat een planaanpassing via een voorwaarde enkel mogelijk is op verzoek van de aanvrager, en dat dit bovendien enkel in de gewone procedure in eerste aanleg kan, en niet in de vereenvoudigde procedure of in beroep.

34 Bv.: “In het licht van de concrete omstandigheden van de zaak heeft de voorwaarde die erin bestaat bovenop de aangevraagde heraanplant een houtkant te voorzien in functie van een grotere vooruitgang op ecologisch vlak, op het eerste gezicht geen betrekking op een essentieel gegeven van de aanvraag en kan de wijziging als beperkt worden beschouwd, minstens toont de verzoekende partij het tegendeel niet aan” (RvVb 24 september 2019, nr. S/1819/0089).

35 RvVb 12 mei 2020, nr. A/1920/0830, gemeente Aalter.

Het arrest A/1920/0674 van 17 maart 2020 verwerpt terecht die letterlijke interpretatie. Volgens het arrest is een dergelijke interpretatie moeilijk in overeenstemming te brengen met de vermoede wil van de decreetgever. Geen enkele decretale bepaling, noch de achterliggende parlementaire stukken laten volgens het arrest toe om te besluiten dat het de bedoeling van de decreetgever is geweest om de mogelijkheid tot planaanpassing enkel voor te behouden voor de gewone procedure in eerste administratieve aanleg en uit te sluiten voor wat betreft de vereenvoudigde procedure en de procedure in beroep. De verwijzing in artikel 4.3.1, § 1, derde lid VCRO naar artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet, heeft volgens het arrest enkel betrekking op de voorwaarden voor het opleggen van een planaanpassing als vergunningsvoorwaarde.

Met de verwijzing naar artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet bedoelde de decreetgever enkel dat een vergunningsvoorwaarde voor beperkt aangepaste plannen 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 adviezen³⁶ 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 meebrengen³⁷. “Enkel voor zover hier niet aan is voldaan zal de vergunningverlenende overheid desgevallend een openbaar onderzoek moeten organiseren”, oordeelt het arrest A/1920/0674 van 17 maart 2020.

21 Die interpretatie wordt bevestigd in de motivering bij het amendement op het ontwerpdecreet dat heeft geleid tot de invoeging van de bepaling. Het amendement verwijst naar de in artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet opgesomde “voorwaarden” om te bepalen of een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd over een gewijzigde vergunningsaanvraag, en het wil bij de mogelijkheid voor het opleggen van een planaanpassing als vergunningsvoorwaarde enkel “verwijzen” naar die “regeling”³⁸.

Het was dus niet de bedoeling om het toepassingsgebied van artikel 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet over te nemen om de bevoegde overheid aan te duiden die via een vergunningsvoorwaarde een planaanpassing kan opleggen of om de mogelijkheid te beperken tot de gewone procedure, maar enkel om te verwijzen naar de materieelrechtelijke voorwaarden of modaliteiten van die regeling.

IV. TERMIJNVERLENGING

22 Een toepassing van de administratieve lus of een wijziging van de plannen die gepaard gaat met een nieuw openbaar onderzoek, geven van rechtswege aanleiding tot een verlenging van de beslissingstermijn met 60 dagen. Daarnaast voorziet het Omgevingsvergunningsdecreet ook in een termijnverlening voor aanvragen die de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvatten waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft. De mededeling van de termijnverlenging wordt aan de aanvrager verzonden vóór de einddatum van de normale beslissingstermijn³⁹.

Een termijnverlenging is niet mogelijk in de vereenvoudigde procedure⁴⁰, wat betekent dat in die procedure geen administratieve lus kan worden toegepast en evenmin een aanpassing op verzoek van de aanvrager, als hiervoor een openbaar onderzoek nodig is.

Een termijnverlenging kan slechts één maal worden toegepast, en niet geval per geval⁴¹. Dit betekent dat voor de toepassing van een administratieve lus of een wijziging van de aanvraag, geen extra termijnverlenging mogelijk is als die aanvraag een wegenisdossier omvat. Althans in eerste administratieve aanleg. In laatste administratieve aanleg is op verzoek van de vergunningsaanvrager wel steeds een extra termijnverlenging mogelijk bovenop de eenmalige termijnverlenging van rechtswege⁴², ook voor de vereenvoudigde procedure⁴³.

V. BESLUIT

23 Het arrest A/1920/0674 van 17 maart 2020 legt een fundamenteel probleem bloot over de ‘probleemzoekende’ ingesteldheid waarmee veel juristen het recht benaderen, in plaats van het recht op een

36 Dit kan ook het advies zijn van de gemeentelijke of provinciale omgevingsambtenaar of het advies van de bevoegde omgevingsvergunningscommissie.

37 Zie voor eenzelfde interpretatie I. VAN GIEL en S. EGAMBERDIEV, “De beperkte planaanpassing als omgevingsvergunningsvoorwaarde: decretale regeling andermaal “essentieel” gewijzigd...”, *TBO* 2018, 204, nr. 16.

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

39 Art. 32, § 2 OVD (eerste aanleg gewone procedure) en art. 66, § 2 OVD (laatste aanleg).

40 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 13 en 45.

41 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 41-42.

42 RvVb 10 september 2020, nr. A/2021, 0027.

43 Art. 66, § 2/1 OVD.

oplossingsgerichte manier te benaderen. In het arrest had de verzoekende partij een middel uitgewerkt gesteund op een strikte en letterlijke lezing van het decreet om te zeggen waarom een bijsturing van een vergunningsaanvraag lopende de procedure niet mogelijk zou zijn. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kwam tot het omgekeerde besluit, en dit op basis van een doelgerichte lezing van het decreet. Hoewel beide standpunten zich op dezelfde wetteksten beroepen, komen ze uit op een tegengesteld resultaat.

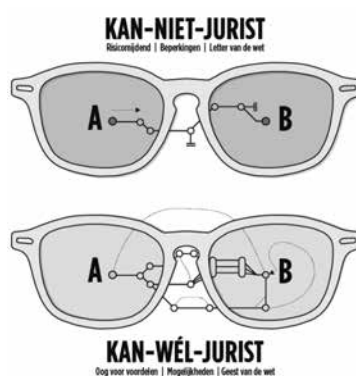
De uitkomst zit dus niet in de wetteksten zelf, maar in de manier waarop die teksten worden bekeken.

Hierover schreef de Nederlandse ‘innovatie-expert’ (ex-cabaretier) Jasper Van Kuijk in de column ‘Hoe moeilijk kan het zijn’, een lezenswaardige bijdrage met als titel ‘Amsterdam heeft een kan-wél-jurist. Ik stel voor dat we die landelijk invoeren’⁴⁴.

De aanleiding was een bericht dat de gemeente Amsterdam een *kan-wél-jurist* had aangeworven. Die heeft als taak om bij aanbestedingen niet zozeer te kijken of een aanbesteding voldoet aan de wet, maar juist om te verkennen welke ruimte de wet biedt zodat uit die aanbesteding iets komt waar gemeente en burgers op zitten te wachten. Die kan-wél-jurist staat tegenover de grote meerderheid van traditionele kan-niet-juristen, die bij vele organisaties worden ingezet als legalistische risicobeperkers die ervoor moeten zorgen dat hun organisatie (of leidinggevende) nergens op te pakken is. In die rol laat een jurist niets passeren waar wettelijk gezien ook maar enige twijfel over kan zijn, ook al kan het desbetreffende voorstel het leven van klanten of burgers makkelijker maken. De auteur beklagt

zich erover dat hij met dergelijke juristen niet in discussie kan treden, omdat de jurist ‘de wet’ kent en hij niet. De auteur vergelijkt discussiëren met een jurist, met discussiëren over het geloof met een Bijbelvaste christen. Je wordt continu om de oren geslagen met Bijbelteksten zonder dat je daar iets tegenin kan brengen. Maar religieuze en juridische teksten zijn voor velerlei uitleg vatbaar. Alleen wordt dat vaak pas duidelijk als iemand zich in de discussie mengt met kennis van diezelfde teksten, maar met een ander uitgangspunt.

De kan-niet-jurist redeneert risicomijdend en gaat uit van beperkingen en van de letter van de wet. Een kan-wél-jurist heeft oog voor voordelen en gaat uit van mogelijkheden en voor de geest van de wet. Die idee wordt in het artikel geïllustreerd met het beeld van een bril. Afhankelijk van de bril die je opzet om de wet te lezen, krijg je een andere uitkomst.



Beeld Volkskrant Infographics

Het is duidelijk dat de decreetgever met het Omgevingsvergunningsdecreet een keuze heeft gemaakt voor een interpretatie met de bril op van een kan-wél-jurist. Het decreet moet worden gelezen en

toegepast op een constructieve manier, waarbij moet worden gezocht naar de voordelen en de mogelijkheden die de teksten bieden, overeenkomstig de oplossingsgerichte geest van het decreet. Interpretaties die op zoek gaan naar beperkingen van het decreet op grond van een letterlijke lezing stroken niet met de wens van de decreetgever. De enige relevante beperkingen zijn dat rechten van derde-belanghebbenden en de adviesinstanties niet mogen worden geschaad, evenmin als de algemene doelstellingen van de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het kleinhandelsvestigingsbeleid en/of het natuurbeleid.

Het is verheugend vast te stellen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen met het geannoteerde arrest dit oplossingsgerichte uitgangspunt heeft bevestigd. Voor andere toepassingen is er nog een weg te gaan, zoals de mogelijkheid om het dossier te vervolledigen lopende de procedure met bijvoorbeeld een m.e.r.-screening of een passende beoordeling en de soms heel strikte visie op het al dan niet ‘beperkte’ karakter van een plaanpassing bij wijze van voorwaarde of op de vraag of een wijziging van een aanvraag op verzoek van de aanvrager al dan niet een (nieuw) openbaar onderzoek vereist. Ook in die situaties zijn vaak meerdere standpunten mogelijk en ook hiervoor doet de decreetgever een oproep om er op oplossingsgerichte manier mee om te gaan, weliswaar steeds met respect voor de rechten van derde-belanghebbenden.

44 De Volkskrant, 18 september 2020.