

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.629 van 20 mei 2021
in de zaak A. 230.919/VII-40.837**

In zake : 1. de STAD AALST
 2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN
 SCHEPENEN VAN DE STAD AALST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen
 Cogels Osylei 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

Tussenkommende partij :

Luc PIETERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wim De Cuyper en Evelien Alenus
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 2 juni 2020, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0674 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 17 maart 2020 in de zaak
1819-RvVb-0384-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 9 juli 2020.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Luc Pieters heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 september 2020. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 april 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Evelien Alenus, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) verleent op 18 oktober 2018 aan de tussenkomende partij een omgevingsvergunning “voor het oprichten van een meergezinswoning na het slopen van bebouwing, heroprichten van een elektriciteitscabine en het rooien van een boom”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partijen tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) samengelezen met artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige bestuursrechtscolleges en artikel 149 van de Grondwet.

Zij zetten uiteen dat aan de omgevingsvergunning van 18 oktober 2018 een aantal voorwaarden werden gekoppeld waaronder de voorwaarde “het dak van zowel het linker als het rechter deel dient afgeknot te worden zodat het maximaal 11,53m hoog is in plaats van de voorziene hoogte van

12,67m” die “niet [werd] voorgesteld door de vergunningsaanvrager in zijn beroep bij de deputatie” en die “een ingrijpende planaanpassing” veronderstelt.

In een eerste middelonderdeel stellen zij dat:

- artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, VCRO samengelezen met artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet “overduidelijk [zijn]: er zijn enkel planaanpassingen mogelijk op verzoek van de vergunningsaanvrager”;
- zij in het kader van hun tweede middel de schending van deze bepalingen hebben aangevoerd voor de RvVb;
- de RvVb “de letterlijke bewoordingen van deze bepalingen [schendt] als hij toch ambtshalve planaanpassingen toelaat”;
- de letterlijke tekst van artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet “echt geen interpretatie behoeft”.

Ze halen ook de memorie van toelichting bij deze laatste bepaling aan, die “enkel gewag [maakt] van wijzigingen op verzoek van de vergunningsaanvrager. Er is geen ruimte voor ambtshalve planwijzigingen”. Ze stellen nog dat “de RvVb niet [aarzelt] om het beroep van de vergunningsaanvrager manifest verkeerd te interpreteren alsof deze de ‘afknotting’ van het dak zelf zou gevraagd hebben, quod certe non”. In de administratieve beroepsakte van de tussenkommende partij werd geenszins op “een planaanpassing wat betreft de afknotting van het dak [...] aangestuurd”.

4.2. De tussenkommende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel. Ze stelt dat de aanvraag “verliep via de vereenvoudigde procedure” zodat het middelonderdeel dat de loutere schending van artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet aanvoert dat enkel van toepassing is indien de gewone vergunningsprocedure werd gevolgd, faalt naar recht. De legaliteitskritiek van de verzoekende partijen “omtrent de toepassing van art. 30 OVD zonder dit in samenhang te lezen met artikel 4.3.1, § 1, 3^e lid VCRO gaat dan ook uit van een foutieve lezing van het bestreden arrest”. Het middel mist feitelijke grondslag in zoverre het “stelt dat het bestreden arrest artikel 30 OVD verkeerdelijk toepast”.

Zij voegt nog toe dat het middel enkel een opsomming van wetsbepalingen bevat “aangevuld met een theoretische uiteenzetting” en dat de verzoekende partijen “nergens concreet uiteen[zetten] waar en hoe de aangevoerde rechtsnormen de bestreden beslissing schenden”.

Ondergeschikt stelt zij dat het middel ongegrond is omdat artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet niet van toepassing is, de Raad van State niet over de feiten mag oordelen, de verzoekende partijen “het bestreden arrest foutief” lezen, de RvVb terecht stelt dat de beperkte lezing van de verzoekende partijen zou indruisen tegen het principe van oplossingsgericht te kunnen vergunnen, het bestreden arrest “vaststelt dat in het beroepsschrift verzocht werd om de vergunning onder voorwaarden te verlenen”, uit artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet niet blijkt dat enkel de door de aanvrager voorgestelde planwijzigingen kunnen worden opgelegd.

4.3. De verzoekende partijen repliceren dat artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, VCRO planaanpassingen mogelijk maakt “zij het met inachtneming van artikel 30 Omgevingsvergunningsdecreet. Daarbij is het niet relevant of de vereenvoudigde dan wel de gewone vergunningsprocedure werd gevolgd. [...] Komt daarbij dat de [RvVb] het middel inzake de schending van artikel 30 Omgevingsvergunningsdecreet wel degelijk ontvankelijk heeft geacht en hierover uitspraak heeft gedaan”.

Beoordeling

4.4. Het middel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het tweede middel van de verzoekende partijen waarin zij de schending hebben aangevoerd van “artikel 4.3.1, § 1 tweede en derde lid VCRO, *juncto* artikel 30 Omgevingsvergunningsdecreet en het zorgvuldigheidsbeginsel” waarin zij “in essentie stellen [...] dat de bestreden beslissing een omgevingsvergunning verleent onder tal van voorwaarden” en de aanpassingen “niet op vraag van de tussenkomende partij maar ambtshalve door de [deputatie] doorgevoerd” werden.

4.5. De stelling van de verzoekende partijen “dat planaanpassingen enkel kunnen worden toegestaan op verzoek van de vergunningsaanvrager hetgeen zij afleiden uit de verwijzing naar artikel 30 Omgevingsvergunningsdecreet” wordt in het bestreden arrest verworpen met volgende overwegingen:

“3.1.

[...]

In de versie van artikel 4.3.1, §1 tweede en derde lid VCRO zoals van toepassing vóór de decreetswijziging van 18 december 2015 werd traditioneel aanvaard dat beperkte planwijzigingen niet alleen op verzoek van de aanvrager maar ook ambtshalve door de vergunningverlenende overheid konden worden doorgevoerd.

Met het decreet van 18 december 2015 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur, landbouw en energie, heeft de decreetgever artikel 4.3.1, §1 tweede en derde lid VCRO gewijzigd met de bedoeling om ‘de mogelijkheid van het opleggen van voorwaarden (artikel 4.3.1, §1, tweede lid, VCRO) te behouden, maar bij de mogelijkheid om de plannen aan te passen (artikel 4.3.1, §1, derde lid, VCRO) te verwijzen naar de regeling in het decreet van 25 april 2014 over het aanpassen van een vergunningsaanvraag’ (amendement nr. 46 op het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-2015, nr. 459/3, 43).

Hieruit volgt impliciet dat de decreetgever geen afbreuk heeft willen doen aan de mogelijkheid om oplossingsgericht vergunnen op basis van deze bepaling mogelijk te maken.

3.2.

De zeer letterlijke interpretatie van de verzoekende partijen, die erop neerkomt dat telkens een verzoek van de aanvrager nodig is opdat de vergunningverlenende overheid een beperkte planaanpassing zou kunnen opleggen, kan derhalve niet worden gevolgd. Het afhankelijk maken van deze mogelijkheid van een verzoek daartoe door de aanvrager, maakt de discretionaire appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid waarover zij op basis van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO beschikt om een onvergunbare aanvraag toch te vergunnen mits het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen, zinledig terwijl de decreetgever die regeling uitdrukkelijk heeft willen behouden.

In het licht van de algehele doelstelling van de omgevingsvergunning om te komen tot een efficiëntere vergunningverlening die bovendien gebruiksvriendelijker, beter en sneller is dan de bestaande kanalen (cfr. ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl.St.* Vl.Parl. 2013-2014, nr. 2334/1), is het moeilijk in overeenstemming te brengen met de vermoedde wil van de decreetgever dat de vergunningverlenende overheid enkel op verzoek van de aanvrager en niet ambtshalve een beperkte planwijziging als voorwaarde kan opleggen. Hoe dan ook blijkt uit de gegevens van het dossier en meer

bepaald het administratief beroep van de tussenkomen­de partij dat deze laatste expliciet heeft voorgesteld de vergunning onder de gestelde voorwaarden te verlenen. In zover mist het middelonderdeel dan ook in elk geval feitelijke grondslag”.

4.6. De tussenkomen­de partij betwist niet de toepasselijkheid van artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, VCRO. Het derde lid van deze bepaling maakt een aanpassing van de plannen slechts mogelijk overeenkomstig artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, VCRO samengelezen met artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet en zij zetten in het middel uiteen op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt.

Het middel is ontvankelijk.

4.7. Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State acht mag slaan blijkt niet dat de tussenkomen­de partij in haar administratief beroep expliciet de in randnummer 4.1 aangehaalde vergunningsvoorwaarde heeft voorgesteld.

4.8. Art. 4.3.1, § 1, VCRO bepaalt in de op het geding toepasselijke versie:

“§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:

a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;

b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;

c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken;

d) een goede ruimtelijke ordening;

2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelings­elementen, vermeld in afdeling 2;

[...]

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren,

wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

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.
[...].

Uit deze klare en duidelijke tekst blijkt dat de vergunning in geval van onverenigbaarheid zoals bedoeld in het eerste lid, geweigerd wordt, tenzij, luidens het tweede lid, in het geval er “[g]een onvolledige of vage aanvraag” voorligt, door het opleggen van voorwaarden “het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden”. Houdt zo’n voorwaarde een aanpassing van de plannen in, dan is dat, luidens het derde lid, slechts mogelijk overeenkomstig artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet.

4.9. Artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet luidt:

“Na het openbaar onderzoek, vermeld in artikel 23, kan de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, op verzoek van de vergunningsaanvrager, toestaan dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht.

Het verzoek van de vergunningsaanvrager stelt de bevoegde overheid in staat om te oordelen of de wijzigingen geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening.

Als de bevoegde overheid toestaat dat er wijzigingen aan de vergunningsaanvraag worden aangebracht, dan wordt een openbaar onderzoek over de gewijzigde vergunningsaanvraag georganiseerd als voldaan is aan een van volgende voorwaarden:

1° de wijzigingen komen niet tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend;

2° de wijzigingen brengen kennelijk een schending van de rechten van derden met zich mee.

Als een openbaar onderzoek wordt georganiseerd over de gewijzigde vergunningsaanvraag, wint de bevoegde overheid, in voorkomend geval, het advies van de bevoegde omgevingsvergunningscommissie, vermeld in artikel 16, § 1, of de adviezen, vermeld in artikel 24, alsnog, dan wel een tweede keer in”.

Uit deze klare en duidelijke tekst blijkt dat de bevoegde overheid wijzigingen aan de vergunningsaanvraag kan toestaan wanneer de vergunningsaanvrager daarom verzoekt. Deze bepaling laat de bevoegde overheid niet toe wijzigingen aan de vergunningsaanvraag toe te staan zonder verzoek van de vergunningsaanvrager.

4.10. De RvVb die de versie voorafgaand aan de toepasselijke versie van artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, VCRO, de impliciete bedoeling van de decreetgever geen afbreuk te willen doen “aan de mogelijkheid om oplossingsgericht vergunnen op basis van deze bepaling mogelijk te maken”, de discretionaire appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid en de algehele doelstelling van de omgevingsvergunning als motieven aanwendt om “[d]e zeer letterlijke interpretatie van de verzoekende partijen” van de door hen geschonden geachte decretale bepalingen af te wijzen en te besluiten dat “het moeilijk in overeenstemming te brengen [is] met de vermoedde wil van de decreetgever dat de vergunningverlenende overheid enkel op verzoek van de aanvrager en niet ambtshalve een beperkte planwijziging als voorwaarde kan opleggen”, schendt artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid, VCRO samengelezen met artikel 30 van het omgevingsvergunningsdecreet.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

4.11. Er is geen grond om het andere middelonderdeel te onderzoeken aangezien het niet tot een ruimere vernietiging of een vernietiging zonder verwijzing kan leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-1920-0674 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 17 maart 2020 in de zaak 1819-RvVb-0384-A.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 20 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys