

DE STEDENBOUWKUNDIGE LAST IN DE OMGEVINGSVERGUNNING



Pieter-Jan Defoort, Advocaat LDR,
Erkend ruimtelijk planner



Heleen Vandermeersch, Advocaat LDR

A. Decretale grondslag

Sinds de inwerkingtreding op 22 februari 2017 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning¹ (hierna: Omgevingsvergunningsdecreet) is de decretale grondslag voor het opleggen van lasten bij een verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning opgenomen in de artikelen 75 en 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Artikel 77 voorziet een specifieke regeling voor de handhaving van de lasten via een systeem van bestuursdwang.

Met de omgevingsvergunning wordt de regeling inzake de lasten, zoals voorheen vervat in artikel 4.2.20 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), slechts gering en eerder terminologisch aangepast. De decreetgever beoogde niet om de regeling van de lasten inhoudelijk te wijzigen². De decreetgever geeft integendeel aan dat “de regeling inzake het verbinden van lasten aan een omgevingsvergunning analoog is aan wat vandaag bestaat in de VCRO, zodat er ook verwezen kan worden naar de bestaande rechtspraak en rechtsleer”³.

Het opleggen van lasten bij een verkavelingsvergunning is sinds de Stedenbouwwet van 1962 wettelijk verankerd⁴. Sinds

1 BS 23 oktober 2014.

2 Behoudens lasten ook toepasselijk te maken voor de exploitatie van hinderlijke inrichtingen.

3 Parl.St. VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 53.

4 Art. 58 wet 22 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw (hierna: Stedenbouwwet) bepaalde dat de bevoegde overheden aan de afgifte van een verkavelingsvergunning “de lasten (kunnen) verbinden die zij aan de aanvrager menen te moeten opleggen, met name de uitvoering, op zijn kosten, van alle werken tot uitrusting van de aan te leggen straten en het bestemmen van gronden voor groene ruimten, openbare gebouwen en overheidsdiensten”.

Ook vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet behoorde het opleggen van lasten, buiten enige wettelijke bepaling om, tot de praktijk. Dit was in wezen wel beperkt tot infrastructuurwerken die nodig zijn

1 mei 2000, bij de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), is er ook een wettelijke grondslag voor het opleggen van lasten bij *stedenbouwkundige* vergunningen. Met het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid⁵ (hierna: Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO) is de regeling betreffende stedenbouwkundige lasten gewijzigd.

De last kan worden opgelegd in elk type van omgevingsvergunning zoals vermeld in artikel 5 van het Omgevingsvergunningsdecreet. Lasten waren tot vóór het Omgevingsvergunningsdecreet enkel voorzien in de VCRO, en dus enkel mogelijk voor een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning. Dit werd behouden voor de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige

handelingen en voor het verkavelen van gronden, maar het Omgevingsvergunningsdecreet heeft nu ook de mogelijkheid gecreëerd om lasten op te leggen in een omgevingsvergunning voor projecten voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit, kleinhandelsactiviteiten en vegetatiewijzigingen. Bij meldingsplichtige handelingen kunnen geen lasten worden opgelegd⁶.

Voor het beoordelen van de principes die gelden bij het opleggen van lasten in een omgevingsvergunning zullen we, waar relevant, nagaan hoe deze telkens door de decreetgever, ook in het verleden, zijn verantwoord⁷. Zoals gezegd, verwijst de decreetgever voor de regeling van lasten volgens het Omgevingsvergunningsdecreet naar de vroegere regeling.

De Vlaamse Regering heeft recent het voorontwerp van het decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium

(hierna: Instrumentendecreet) goedgekeurd⁸, een eerste maal op 12 januari 2018 en een tweede maal – met wijzigingen – op 20 juli 2018. In dit voorontwerp wordt onder andere de optimalisatie van het instrument van de stedenbouwkundige lasten beoogd. Het voorontwerp stelt een tekstwijziging voor van de artikelen 75 en 77 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

We bespreken dit voorontwerp in deel IV van deze bijdrage. Waar relevant zullen we doorheen onze analyse in voetnoot al verwijzen naar enkele relevante voorgestelde tekstwijzigingen.

B. Toelichting van de principes bij het opleggen van stedenbouwkundige lasten

1) *Dog voor de specifieke finaliteit van lasten*

Lasten hebben, ingevolge artikel 75, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet, een dubbele finaliteit.

De lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt (*eerste criterium*) en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen (*tweede criterium*)⁹.

Lasten worden niet opgelegd uit de bekommernis om het aangevraagde vergunbaar te maken, wat wel het geval is bij vergunningsvoorwaarden. Het project kan vanuit wettigheidsoogpunt en vanuit de goede ruimtelijke ordening perfect worden vergund zonder de bijkomende verplichtingen die als lasten worden opgelegd¹⁰. De lasten zijn als het ware het prijskaartje voor het bekomen van de vergunning: ze vormen een ‘maatschappelijke compensatie’ voor de meerwaarde die

ten behoeve van het project (F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 5; F. DE PRETER, “Het stelsel van de stedenbouwkundige lasten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, *TROS* 2014, 42). Het is (enkel) op dit motief dat de Stedenbouwwet de lasten in de regelgeving heeft verankerd: “*Het is reeds lang gebruikelijk dat de kosten van de bouw en de uitrusting der aan te leggen straten geheel door de aanvrager worden gedragen. Artikel 52 beperkt zich er toe die wijze van doen bij wet te bekrachtigen*” (*Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124/1, 77).

5 BS 15 mei 2009. Met het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO heeft de Vlaamse overheid beslist om het DRO en de verschillende wijzigingsdecreten te coördineren in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (afgekort: VCRO).

6 Art. 111 voorziet wel de mogelijkheid om bijzondere milieuvorwaarden op te leggen bij meldingsplichtige handelingen voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

7 Zie ook hierover J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 236-239.

8 Raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>.

9 *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118 e.v.

Deze doelstelling is decretaal verankerd sinds het Aanvullings- en Aanpassingsdecreet RO. De finaliteit van de lasten was nog niet opgenomen in art. 105 DRO:

“Art. 105 § 1. *De vergunningverlenende overheid kan lasten opleggen in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning.*

De lasten moeten in verhouding zijn tot de te ontwikkelen projecten.”

10 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 5.

de aanvrager verwerft bij het realiseren van de vergunning, in het licht van de bijkomende beleidstaken die een overheid (met belastinggeld) op zich neemt¹¹. Het verlenen van een vergunning genereert voor het plaatselijk bestuur nieuwe taken en opdrachten (parkeerproblemen, verkeersafwikkeling, afvoer van afvalwater, waterzuivering, bijkomende behoefte aan woningen, sociale voorzieningen e.d.m.). Het is precies dit element dat het opleggen van de last rechtvaardigt¹².

De lasten onderscheiden zich, in het licht van hun finaliteit, duidelijk van de bij een vergunning opgelegde voorwaarden¹³.

Een last is volgens de rechtsleer een verplichting die aan de aanvrager wordt opgelegd, bijkomend aan de verplichting om de vergunning en haar voorwaarden na te leven. Een last is niet eigen aan het wezen van een vergunningsplicht, maar is een manier om een op zich aanvaardbare aanvraag alsnog aan verplichtingen te onderwerpen om het voordeel van de uitvoering van de vergunning ten dele ten goede te laten komen aan de vergunningverlenende overheid¹⁴.

Hoewel een last naast de vergunning staat, verbindt de last de begunstigde van de vergunning doordat de vergunning door de begunstigde ten uitvoer wordt gelegd. Door de uitvoering van de vergunning aanvaardt de begunstigde de last¹⁵.

Voorwaarden hebben wél tot doel om het aangevraagde vergunbaar te maken, hetzij naar het “recht”, hetzij in het licht van de “goede ruimtelijke ordening”, en vormen dus een essentieel onderdeel van een vergunning¹⁶.

De decreetgever heeft bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO uitdrukkelijk aangegeven dat dit voor lasten niet het geval is: “*het beginsel dat lasten geen deel uitmaken van hetgeen door de vergunning vergund wordt, blijft aangehouden*”¹⁷.

We geven nu al aan dat dit onderscheid tussen voorwaarden en lasten relevant is voor de aanvechtbaarheid van lasten (cf. *infra* deel II) en voor de handhaving (cf. *infra* deel III).

Hoewel het onderscheid juridisch belangrijk is, merken we dat in de vergunningspraktijk een ‘last’ dikwijls wordt opgelegd als een ‘voorwaarde’. Bij eventuele discussies voor een rechter, zal die moeten overgaan tot een herkwalificatie. Zo oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen bijvoorbeeld dat het opleggen van een ‘voorwaarde’ van gratis grondafstand te kwalificeren is als een ‘last’ in de zin van artikel 4.2.20, § 1 VCRO¹⁸.

2) Het evenredigheidsbeginsel

De vergunningverlenende overheid heeft in Vlaanderen een grote discretionaire bevoegdheid om al dan niet lasten op te leggen. De lasten kunnen bijzonder verregaand zijn, wat aanleiding kan geven tot willekeur.

Om willekeur tegen te gaan, is dan ook vereist dat de lasten die worden opgelegd redelijk zijn en evenredig zijn in verhouding met het vergunde project. Artikel 105, § 1, tweede lid DRO verankerde het evenredigheidsbeginsel door aan te geven dat de lasten “*in verhouding moeten zijn*”

- 11 J. BELEYN, “Stedenbouwkundige lasten als verse spijs voor de noodlijdende gemeentekas” (noot onder RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle), *TOO* 2015, 269.
- 12 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 6.
- 13 Zie hierover ook J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 241-244.
- 14 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 5-6, hierin bijgetreden door T. DE WAELE, “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden in de vergunning”, *TROS* 2003, 158, nr. 3; zie ook S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, “Vergunningen” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening*, Brugge, die Keure, 2004, 583-584, nr. 118.
- 15 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 18.
- 16 De vergunningverlenende overheid kan een voorwaarde opleggen indien zij van mening is dat het aangevraagde project op zich niet voor vergunning in aanmerking komt, maar wel indien bepaalde voorwaarden worden nageleefd. Voorwaarden worden opgelegd om het aangevraagde project in aanmerking te laten komen voor vergunning. Door het opleggen van voorwaarden geeft de vergunningverlenende overheid te kennen dat zonder deze voorwaarde het aangevraagde niet kan worden vergund (F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 4).
- 17 “*Dat betekent dat lasten geen deel uitmaken van het openbaar onderzoek waaraan de aanvraag gebeurlijk moet worden onderworpen (cf. RvS, nr. 73.201 van 22 april 1998). Eén en ander houdt tevens in dat het niet uitvoeren van een last niet strafbaar is: de uitvoering van een last kan ook niet bij wege van herstelmaatregel worden opgelegd*” (Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118 e.v.). Er is daarom voorzien in een bijzonder procedé van bestuursdwang voor het handhaven van (niet nageleefde) lasten (zie art. 77 Omgevingsvergunningsdecreet).
- 18 RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0315.

tot de te ontwikkelen projecten”¹⁹. Hieromtrent bestond eigenlijk steeds consensus in de doctrine en de rechtspraak: meerdere auteurs wijden beschouwingen aan de vereiste van de ‘proportionaliteit’ van opgelegde stedenbouwkundige voorwaarden en lasten, stellende dat deze ‘op maat’ moeten blijven van het voorwerp van de aanvraag en “het evenwicht of de economie van het geplande project niet in gevaar mogen brengen”²⁰.

Met het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO is de vereiste naar evenredigheid decretaal scherpgesteld: niet alleen is in de decreettekst de evenredigheidseis uitdrukkelijk verwoord²¹, de evenredigheidseis dient ook te worden getoetst vanuit de finaliteit die steeds in ogenschouwenomen moet worden bij het opleggen van lasten. Zoals gezegd, geeft de decreetgever uitdrukkelijk aan dat de redelijke verhouding zowel moet worden bekeken vanuit de voordelen die het project voor de aanvrager genereert (*criterium 1*) als

vanuit de bijkomende bestuurstaken die de overheid door het project krijgt opgelegd (*criterium 2*)²². Het volstaat dus niet dat de last (enkel) in verhouding is tot de meerwaarden. Evengoed is vereist dat de last in verhouding staat met de bijkomende bestuurstaken die de overheid door de tenuitvoerlegging van de vergunning opgelegd krijgt.

Merk op dat niet decretaal is voorgescreven dat lasten voldoende precies omschreven dienen te zijn. Dit is wel expliciet decretaal voorgeschreven voor het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden²³.

Het feit dat niet decretaal is bepaald dat lasten voldoende precies moeten zijn omschreven, neemt niet weg dat de omschrijving van een last steeds voldoende toetsbaar moet zijn om deze afdwingbaar te maken. Net zoals elke administratieve rechtshandeling moet een last worden opgelegd en omschreven met respect

voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel²⁴.

De vereiste van evenredigheid, vanuit die dubbele finaliteit, vormt het belangrijkste element om willekeur bij het opleggen van lasten te toetsen en, zo nodig, in rechte te bestrijden²⁵.

De rechtspraak over de toepassing van de evenredigheidseis bij het opleggen van lasten is vrij schaars.

De parlementaire werken bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO²⁶ verduidelijken de vereiste van evenredigheid aan de hand van een arrest van de Raad van State van 30 juni 1987²⁷. De Raad oordeelde hierin concreet dat wanneer de uitrusting van een weg die niet in de verkaveling is begrepen als last wordt opgelegd, een zeker verband tussen de opgelegde last en de uitrusting van de verkaveling moet bestaan. Het verband van evenredigheid is er wanneer de verkavelde gronden palen aan de bedoelde weg. Dit verband van evenredigheid is er niet voor gedeelten van straten die niet aan de vergunde verkaveling palen en daarenboven niet louter als toegangsweg tot die verkaveling dienen, maar ook als doorgangsweg en als bedieningsweg voor andere dan in de verkaveling begrepen bouwgronden. De uitrustingswerken kunnen weliswaar mogelijk worden verantwoord door de meerwaarden die voortvloeien uit de verkaveling (*criterium 1*), doch er is geen of slechts een marginale band met de bijkomende overheidstaken ingevolge de aanleg van de verkaveling (*criterium 2*).

In een ander arrest oordeelde de Raad van State dat stedenbouwkundige lasten, specifiek een financiële last, op grond van toenmalig geldend artikel 105, § 1 DRO, konden worden opgelegd voor reeds uit-

19 Deze vereiste werd, wat de lasten betreft, in laatste instantie ingevoegd bij amendement, met de motivering dat deze vereiste voor zichzelf spreekt (*Parl.St. VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/5, 17*).

20 Zie de doctrine aangehaald in T. DE WAELE, “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden en lasten”, *TROS* 2003, 158, vn. 15.

21 Cf. art. 4.2.20, § 2: “Lasten zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen” (vandaag art. 76 Omgevingsvergunningsdecreet).

22 Art. 4.2.20, § 1 VCRO; *Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119-120*.

23 Cf. art. 74, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet: “Alle voorwaarden zijn voldoende precies en redelijk in verhouding tot het vergunde project.”

24 Zie ook J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 254.

25 Het decretaal verankerd principe van evenredigheid is een bijzondere toepassing van het redelijkheidsbeginsel. Een stedenbouwkundige vergunning moet uiteraard, zoals elke individuele administratieve rechtshandeling, ook steeds voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheidsbeginsel, onpartijdigheidsbeginsel, redelijkheidsbeginsel ...). Zie hierover T. DE WAELE, “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden en lasten”, *TROS* 2003, 158, vn. 18.

26 *Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119*.

27 RvS 30 juni 1987, nr. 28.326, gemeente Aartselaar.

gevoerde werken²⁸. De Raad oordeelde dat het tweede lid van die bepaling met zich meebrengt dat de omvang van de opgelegde last “in verhouding (moet) zijn tot de te ontwikkelen projecten”. Hieruit blijkt volgens de Raad niet dat de bepaling zou eisen dat een financiële last enkel kan worden opgelegd als hij betrekking heeft op nog uit te voeren werken. Integendeel is de Raad van oordeel dat een voorwaarde aan artikel 105, § 1 DRO zou worden toegevoegd door te oordelen dat “een gemeente (...) geen financiële lasten (kan) opleggen die er op neerkomen dat op de aanvrager de kosten worden verhaald van reeds uitgevoerde wegenwerken”.

De Raad van State stelt zich terughoudend op bij de beoordeling van de vereiste van evenredigheid. De Raad aanvaardde een last als niet kennelijk onevenredig waarbij het door de aanvragers beoogde voordeel de uitbreiding is van hun woning met een

garage van circa 50 m² en een overdekt terras van circa 17 m² op een perceel van minstens 3.500 m² met een woning van circa 308 m², hetzij een volume-uitbreiding van 856 m³ tot 990 m³. De last bestond uit een kosteloze grondafstand “op het ogenblik van realisatie van het openbaar domein” van ongeveer 285 m², in overeenstemming met het BPA “De Boszone” dat een rooilijnbreedte van 8 meter voorziet, terwijl de feitelijke breedte van de Nachtegalendreef thans slechts 3 meter bedraagt²⁹.

Ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen is terughoudend bij de evenredigheidstoets. De Raad is in een arrest van 17 december 2015 van oordeel dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen het voordeel van de aanvragers en de omvang van de last, in het geval waarbij het beoogde voordeel van de aanvragers bestond in een verbouwing en uitbreiding

van een bestaande hoeve tot woning met schoonheidssalon en twee gastenkamers, met enerzijds een volume-uitbreiding van 237 m³ waarbij het totale volume na de verbouwing 1.737 m³ bedroeg, en anderzijds een last voor een gratis grondafstand van 187 m² ter realisatie van een rooilijn. De Raad was van oordeel dat de verzoevende partijen niet aannemelijk maakten dat de beoogde verbouwing en uitbreiding van de bestaande hoeve, gelet op de aard en de omvang ervan, geen enkele impact kon hebben op de gewenste rooilijnbreedte van de voorliggende weg. De verzoevende partijen toonden in de ogen van de Raad niet aan dat de opgelegde last kennelijk niet in verhouding staat tot het te ontwikkelen project³⁰.

Het hof van beroep te Gent oordeelde dat de verplichting om een verkaveling volledig uit te voeren en een andere verkaveling te ontsluiten geen onevenredige last is. Appellanten kregen een verkavelingsvergunning met acht loten met wegenis. De verkaveling paalt aan een andere verkaveling, die dient te ontsluiten via de wegenis van de eerste verkaveling. De wegenis werd aangelegd, maar er werd een reststrook vrijgelaten zodat de aanpalende verkaveling niet kon ontsluiten. Er is volgens het hof geen sprake van een “onevenredige last”. De vergunningverlenende overheid heeft rekening willen houden met de achterliggende percelen en heeft grondverspilling willen tegengaan. Haar beslissing werd volgens het hof dan ook genomen op grond van algemeen belang³¹.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de rechtspraak over het algemeen streng is voor zogenaamde reststroken. Dit is een techniek waarbij een ontwikkelaar voor de ontwikkeling van zijn verkaveling of bouwproject een nieuwe weg moet aanleggen, maar op het einde van de weg een beperkte strook van één of twee meter

28 RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle. Het betrof 5.000 euro per woning voor het gemeentelijk rioleringsfonds. Zowel de deputatie als een juridisch advies van het Vlaams Gewest oordeelden dat de last onwettig was. Dit arrest wordt bekritiseerd door de rechtsleer, in hoofdzaak omdat reeds uitgevoerde werken geen ‘bijkomende’ taken zouden zijn voor de overheid (J. BELEYN, “Stedenbouwkundige lasten als verse spijs voor de noodlijdende gemeentekas” (noot bij RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle), *TOO* 2015/2, 268-270 en J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 249). Zie echter DE PRETER die in het licht van dit arrest van de Raad van State ervan uitgaat dat lasten ook kunnen worden opgelegd voor reeds uitgevoerde projecten (F. DE PRETER, “Het stelsel van de stedenbouwkundige last in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, *TROS* 2014/76, 44). Ook art. 100 BWRO lijkt zich hiertegen niet te verzetten.

29 RvS 21 september 2009, nr. 196.242, Geutjes. DE PRETER heeft kritiek op het arrest, waarbij hij o.a. opmerkt dat een last enkel tot gratis grondafstand aanleiding kan geven voor zover de betrokken grond deel uitmaakt van de aanvraag (zie huidig art. 75, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet; zie hierover verder meer in nrs. 18-19 in deze bijdrage). Ook heeft hij bedenkingen bij de evenredigheid, omdat in dit specifieke geval de grondafstand geen enkel voordeel oplevert voor de aanvrager. In gevallen waarbij de aanvrager door de aanleg of uitrusting van een weg zelf voordelen haalt omdat hij hiermee zijn gronden bebouwbaar maakt, is dit anders. In die gevallen maken de over te dragen gronden ook deel uit van de aanvraag, zoals bepaald in art. 75, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet (F. DE PRETER, “Evenredigheid bij het opleggen van een last van gratis grondafstand”, *TROS* 2010, 197-201).

30 RvVb 17 december 2015, nr. RvVb/A/1516/0381.

31 Gent 12 december 2013, noot RED, “Pesten: niet op school, maar ook niet in verkavelingen”, *TOO* 2014, 185-186, noot onder Gent 12 december 2013 en KG Gent 11 januari 2010 en Rb. Gent 30 november 2010, noot P. VAN WESEMAEL, “Gevaarlijke toestanden op de peststrook”, *TOO* 2013, 216-218.

tussen zijn weg en de naastliggende grond openlaat. Op die manier probeert de ontwikkelaar een stuk van de kosten voor de wegeaanleg te recupereren van de toekomstige ontwikkelaar van de naastliggende grond. Die kan immers slechts aansluiten op de aangelegde weg als hij ook op de reststrook wegenis kan voorzien.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigde een vergunning omdat uit de motivering niet bleek hoe het aangevraagde de ontwikkeling van de aanpalende percelen niet in het gedrang brengt, in het licht van het gegeven dat een zone van 2 meter tussen de nieuwe weg en de verkaveling en het aanpalende perceel niet wordt meegenomen in de aanvraag³². De Raad van State oordeelde dat de gemeenteraad geen tracé mag goedkeuren dat stedenbouwkundig niet aanvaardbaar is, om de aanpalende eigenaars, die niet willen bijdragen in de kosten van de aanleg van de weg, onder druk te zetten³³.

Ook de burgerlijke rechters zijn niet geneigd om ontwikkelaars die kosten willen recupereren te hulp te snellen³⁴.

Principieel is die rechtspraak correct, maar er zijn ook situaties denkbaar waarbij het hoogst onbillijk is dat de eerste ontwikkelaar zware financiële inspanningen moet leveren om zijn gronden uit te rusten met wegenis, waarbij aanpalenden vervolgens hun gronden kunnen bebouwen of verkavelen en hierbij kosteloos kunnen genieten van die wegenis. Dit geldt zeker als die nieuwe ontwikkelingen rechtstreeks kunnen ontsluiten op de door de eerste ontwikkelaar aangelegde wegenis, zonder dat zij zelf nog enige kost moeten maken voor de aanleg van bijkomende infrastructuur. In dergelijke gevallen kan eraan worden gedacht om aan de toekomstige ontwikkelaars *pro rata* een last op te leggen ter vergoeding van de gemaakte kosten voor de aanleg van de weg, waarbij de opbrengst van die

last vervolgens wordt doorgestort naar de ontwikkelaar die in het verleden een last kreeg opgelegd om de volledige kost te dragen van de aanleg van de wegenis. Zoals hoger gezegd aanvaardt de Raad van State immers dat een last wordt opgelegd voor reeds uitgevoerde werken³⁵.

3) Realiseerbaar door de aanvrager

Lasten kunnen enkel worden opgelegd voor zover ze verwezenlijkt kunnen worden door de aanvrager^{36, 37}.

De aanvrager moet een aantal demarches kunnen ondernemen om de lasten uit te voeren. Hij moet minstens zelf stappen kunnen ondernemen om de voorwaarden (of lasten) te kunnen uitvoeren. Het vervullen van de voorwaarden (of lasten) kunnen niet enkel aan de wil van 'derden' worden overgelaten. De decreetgever geeft echter wel aan dat van een derde verwacht kan worden dat hij een overeenkomst sluit met een derde om een vooropgestelde voorwaarde (of last) te kunnen realiseren³⁸. Daarentegen is het niet mogelijk om een vergunning afhankelijk te maken van een voorwaarde (of last) die voor de aanvrager een '*fait du Prince*' uitmaakt³⁹. Men kan een vergunning voor een bedrijfsgebouw niet afhankelijk stellen van de opschortende voorwaarde dat de vergunde werken eerst kunnen worden aangevat na een bestemmingswijziging van de aanpalende gronden in agrarisch gebied naar een zone bestemd voor bedrijven. De aanvrager heeft immers geen uitstaans met de daartoe benodigde planprocessen⁴⁰.

Het opleggen van lasten mag de uitvoering van de vergunde handeling niet afhankelijk stellen van een bijkomende beoordeling door de overheid^{41, 42}.

Lasten mogen, net als voorwaarden, geen afbreuk doen aan het feit dat de vergun-

32 RvVb 10 juni 2014, A/2014/0420; in dezelfde zin RvS 22 maart 2010, nr. 202.191, Van Beurden; RvS 7 november 2017, nr. 239.792, Dewandeleer.

33 RvS 9 maart 2001, nr. 93.838, Cools.

34 Zie naast het reeds vermelde arrest Gent 12 december 2013 ook Brussel 18 februari 2009, *TROS-databank*.

35 RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle (cf. *supra* nr. 6).

36 Merk op dat ten aanzien van het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden eenzelfde principe geldt, met dien verstande dat voorwaarden niet kunnen worden opgelegd voor zover ze niet kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant (cf. art. 74, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet).

37 Het aangaan van een eenzijdige verbintenis kan door eigen toedoen van de aanvrager worden gerealiseerd en is een geldig opgelegde voorwaarde (RvVb 2 augustus 2016, nr. RvVb/A/1516/1394).

38 *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119.

39 Het zogenaamde '*fait du Prince*' betreft overheidsmaatregelen met juridisch een prestatieverhinderende uitwerking binnen het contractueel verhoudingskader van contractspartijen (juridische onmogelijkheid) (L. VAEL, *Overmacht gerelativeerd: hoe blauw zijn de plekken van de schuldeiser ingevolge het zogenaamde 'fait du Prince'?*, *Recente arresten van het Hof van Cassatie 1998*, Gent, Mys & Breesch uitgevers, 1998, 97).

40 *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 117.

41 Hoewel dit principe decretaal niet uitdrukkelijk is verankerd, is dit een toepassing van het principe dat lasten verwezenlijkt moeten kunnen worden door de aanvrager. Zie ook Handleiding Voorwaarden en Lasten, Departement Omgeving 2017, [https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soorten lasten](https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soorten%20lasten).

42 De vereiste dat lasten verwezenlijkt moeten kunnen worden door toedoen van de vergunninghouder is niet uitdrukkelijk opgelegd in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (cf. art. 100 BWRO).

ning op zich, zonder voorbehoud, de uitvoering van de vergunde handelingen mogelijk moet maken. In verband met voorwaarden oordeelde de Raad van State dat het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning tot het slopen van gebouwen, onder de opschortende voorwaarde dat afbraakwerken niet kunnen worden uitgevoerd zolang er geen omvattend project tot heraanleg en valorisatie van de site is opgemaakt en goedgekeurd, onwettig is⁴³. De Raad van State stelde dat een voorwaarde niet mag inhouden dat het definitief oordeel over de toelaatbaarheid van het vergunde project wordt uitgesteld naar een later tijdstip, waarop een nieuwe beoordeling (door dezelfde of een andere overheid) doorgevoerd wordt⁴⁴.

Deze vereiste houdt o.i. ook in dat geen last kan worden opgelegd voor één van de handelingen voorzien in artikel 75 Omgevingsvergunningsdecreet waarvoor nog een omgevingsvergunning moet worden verleend⁴⁵.

Wanneer een last wordt opgelegd tot oprijsing van een gebouw/constructie/werk dat nog niet stedenbouwkundig is vergund, rijst o.i. de vraag of deze last niet strijdig is met de vereiste dat de last verwezenlijkt moet kunnen worden door toedoen van de aanvrager. Wanneer de wettelijke uitvoering van de last, bij gebrek aan vergunning, nog onzeker is, is deze last o.i. (nog) niet realiseerbaar. Voor de last inzake grondafstand (*cf. infra*) is dit alvast decretaal voorzien: artikel 75, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet geeft duidelijk aan dat de last van eigendomsoverdracht enkel kan ten aanzien van de limitatief in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd⁴⁶. Ook voor de (andere) lasten tot uitvoering van werken zal o.i. vereist zijn dat de werken al stedenbouwkundig vergund zijn, alvorens ze als last kunnen worden opgelegd. Dit standpunt wordt ook aangehouden door het Departement

Omgeving⁴⁷ en in de Franstalige rechtspraak van de Raad van State⁴⁸, maar wordt (zonder veel argumentatie) betwist in de rechtsleer⁴⁹.

De vraag rijst of, indien dit niet het geval is, de vergunningverlenende overheid een financiële last zou kunnen opleggen aan de vergunninghouder om zelf de beoogde werken die als last worden opgelegd te realiseren. Zo dit mogelijk zou zijn, dient o.i. de uitbetaling van de financiële last gekoppeld te zijn aan het bekomen van een definitief verleende vergunning door de vergunningverlenende overheid.

Het zal steeds een – vaak moeilijke – feitelijke beoordeling inhouden of een opgelegde last verwezenlijkt kan worden door de aanvrager.

C. Welke soorten lasten kunnen worden opgelegd?

Het Omgevingsvergunningsdecreet verduidelijkt waaruit de lasten kunnen bestaan⁵⁰. De vroegere regelgeving maakt geen onderscheid tussen de lasten die aan een verkavelingsvergunning dan wel aan stedenbouwkundige vergunningen kunnen worden verbonden. Het ligt nochtans voor de hand dat de lasten die aan een stedenbouwkundige vergunning kunnen worden gekoppeld minder gemakkelijk in algemene regels kunnen worden gevat dan de lasten die met een verkavelingsvergunning gepaard gaan⁵¹. Hetzelfde geldt nog meer voor de omgevingsvergunning voor respectievelijk het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden, de exploitatie van ingedeelde inrichtingen, kleinhandelsactiviteiten of vegetatiewijzigingen.

We herhalen dat, ongeacht de aard van de last die wordt opgelegd, de last uiteraard moet blijven voldoen aan de vereiste van evenredigheid, getoetst in functie van

43 RvS 13 juni 2002, nr. 107.823, Ferooz.

44 *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 117.

45 DE PRETER geeft aan dat dit (behoudens wat de last van gratis grondafstand betreft) eigenlijk geen probleem vormt. Zo merkt hij op dat een vergunning als last kan opleggen om buiten het beheersingsgebied van de aanvraag een openbaar gebouw te realiseren, maar niet als last kan opleggen om dit gebouw en de grond waarop het zal worden gerealiseerd gratis over te dragen aan de overheid (*cf.* F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 17).

46 *Cf. infra* nrs. 18-19.

47 “Als de uitvoering van lasten nog afhankelijk wordt gesteld van een bijkomende beoordeling door een overheid, kan dit in principe niet meer door enig toedoen van de aanvrager gebeuren. Om die reden is ons inzien een last waarvoor een bijkomende vergunning nodig is niet mogelijk.” Zie Handleiding Voorwaarden en Lasten, Departement Omgeving 2017, [https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soorten lasten](https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soorten%20lasten).

48 RvS 13 juni 2002, nr. 107.823, Ferooz (weliswaar i.v.m. stedenbouwkundige voorwaarden).

49 J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 267, vn. 123.

50 We gaan in het kader van dit artikel niet in op de last van rechtswege wat het bescheiden woonaanbod betreft.

51 R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw – Planologie, verordeningen en vergunningen*, Meche-len, Kluwer, 2004, 499.

zowel de meerwaarde van het vergunde project voor de vergunninghouder als in functie van de bijkomende beleidstaken voor de overheid in het kader van het vergunde project (cf. *supra*). Ook de vereiste van uitvoerbaarheid door toedoen van de aanvrager dient te worden gerespecteerd.

1) Uitvoeren van werken in natura

Artikel 75, tweede lid, 1° Omgevingsvergunningsdecreet lijst een aantal niet-limitatieve voorbeelden op van de uitvoering van werken die de vergunningverlenende overheid als lasten kan voorzien, met name “*de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, infrastructuur met het oog op een verbetering van de mobiliteit*⁵², *nutsvoorzieningen of woningen op kosten van de vergunninghouder*”.

Merk op dat de verwezenlijking of renovatie van woningen als last kan worden

opgelegd, maar – in tegenstelling tot de andere werken die zijn opgesomd – niet de gratis eigendomsoverdracht van woningen⁵³. In de parlementaire voorbereiding verduidelijkt de minister dat men bijvoorbeeld bij de oprichting van een groot kantoorgebouw kan verplichten om in woongelegenheden te voorzien⁵⁴.

De last om woningen in een project te voorzien heeft o.i. een stedenbouwkundig oogmerk, om een menging van functies te voorzien in plaats van monofunctionele zones. Die maatregel dient ter vrijwaring van de leefbaarheid van stads- en dorpskernen. De inspiratie komt o.i. uit de Brusselse regeling, waarin is voorzien dat bij (onder meer) kantoorprojecten van een bepaalde omvang een stedenbouwkundige last wordt opgelegd waardoor de vergunninghouder in bepaalde mate dient bij te dragen aan de ontwikkeling van de wijk waar de aanvraag is gesitueerd. De last kan bestaan uit de realisatie van een specifiek type woningen, met

name de “omkaderde” woning (cf. art. 1, 1° Besluit 26 september 2013, *i.e.* een woning die door een openbare vastgoedoperator of sociaal verhuurkantoor gekocht, gebouwd of te huur gesteld wordt) of de “conventionele woning” (cf. art. 1, 2° Besluit 26 september 2013, *i.e.* bijvoorbeeld een woning die enkel aan gezinnen met een maximaal gezinsinkomen kan worden toegekend). Op die wijze poogt de regering ervoor te zorgen dat het aandeel sociale woningen niet verwatert door de verhoopte en zelfs noodzakelijk geachte toename van het aantal woningen in het gewest⁵⁵.

Met de term ‘renovatie’ bekrachtigt het Omgevingsvergunningsdecreet de rechtspraak van de Raad van State volgens dewelke de verplichtingen in verband met het aanleggen van wegen zowel op bestaande als op nieuw aan te leggen wegen kunnen slaan⁵⁶. Indien zulks aan de noodwendigheden van het project beantwoordt, kunnen er verplichtingen worden opgelegd in verband met de uitrusting van aanpalende wegen buiten het project⁵⁷. Aan deze voorwaarde is niet voldaan wanneer het gaat om straten die niet aan de verkaveling palen, niet louter als toegangsweg dienen tot de verkaveling, maar ook als doorgangsweg en bedieningsweg voor andere gronden⁵⁸.

De Raad van State heeft in zijn rechtspraak herhaaldelijk bevestigd dat het niet-limitatieve karakter niet inhoudt dat om het even welke last kan worden opgelegd. De aard van de lasten wordt beperkt door de aard van de lasten die wel in het decreet zijn opgesomd⁵⁹. Het karakter van de (stedenbouwkundige) last moet dus aansluiten bij het karakter van de lasten die in de regelgeving zijn opgesomd. Een last die geen verband houdt met ruimtelijke ordening of die niet van stedenbouwkundige aard is, valt buiten de be-

52 De “*verwezenlijking van infrastructuur met het oog op een verbetering van de mobiliteit*” is toegevoegd in de omgevingsvergunning, terwijl de in art. 4.2.20, § 1 VCRO opgenomen “*verwezenlijking of de renovatie van de wegen*” is weggefallen.

53 Over eigendomsoverdracht, cf. *infra* nrs. 18-19.

54 Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 8, 92.

55 Cf. F. DE PRETER, “Het stelsel van de stedenbouwkundige lasten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, *TROS* 2014, 41.

56 R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw, Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 492 en de aldaar onder meer geciteerde rechtspraak RvS 1 december 1972, nr. 15.595, Gavroy en RvS 30 januari 1973, nr. 15.687, Hallet en Janson.

57 R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw, Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 492 en de aldaar geciteerde rechtspraak RvS 1 december 1972, nr. 16.595, gem. Schulen.

58 RvS 30 juni 1987, nr. 28.326, gemeente Aartselaar (cf. *supra* nr. 6).

59 RvS 9 maart 1977, nr. 18.157, Gilson; RvS 30 juni 1987, nr. 28.326, gemeente Aartselaar; RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle: “*Hoewel de in art. 105, § 1 Decreet Ruimtelijke Ordening vervatte opsomming van mogelijk aan de aanvrager op te leggen lasten niet limitatief is, mag hieruit niet worden afgeleid dat de vergunningverlenende overheid om het even welke last kan opleggen. De aard van die verplichtingen wordt immers bepaald door de aard van de lasten welke in het voornoemde artikel zijn opgesomd en welke onder meer betrekking hebben op de uitvoering van wegen- en rioleringswerken. Het opleggen van een financiële vergoeding voor het uitvoeren van dergelijke werken kan in deze bepaling worden ingepast.*”

voegdheid van de vergunningverlenende overheid⁶⁰.

Het verplichten van de aanvrager om in de verkoopovereenkomsten van de kavels een bouwverplichting op te nemen is niet verzoenbaar met de strekking van het artikel van de lasten⁶¹. Evenmin lijkt het mogelijk om als last op te leggen de overheid gebruiksrechten te verlenen met betrekking tot bepaalde goederen, delen van het goed in huur te geven aan bepaalde derden, een recht van doorgang te vestigen ...⁶².

Uiteraard dient de opgelegde last in natura ook steeds te voldoen aan de principiële vereisten: de last dient redelijk in verhouding te zijn met het vergunde project, zowel in het licht van de meerwaarden voor de vergunninghouder als in het licht van de bijkomende taken van de overheid die volgen uit het vergunde project. De last in natura dient verband te houden met wat vergund wordt en dient zijn oorzaak te vinden in een taak die voor de vergunningverlenende overheid volgt uit de vergunning. Daarnaast is ook vereist dat de last verwezenlijkt kan worden door toedoen van de vergunninghouder, wat inhoudt dat het vergunde project

geen bijkomende beoordeling meer kan inhouden.

Debevoegde overheid kan een gefaseerde uitvoering van de lasten voorschrijven (art. 76 Omgevingsvergunningdecreet)⁶³.

De fasering is vooral bedoeld voor werken in verkavelingen. De verplichting om die werken uit te voeren alvorens de verkavelingsverrichtingen zelf mogen worden aangevat, is in verband met sommige van die werken weinig zinvol. Trottoirs die worden aangelegd voordat de gebouwen zijn opgericht, worden gemakkelijk door vrachtwagens stuk gereden. De regeling maakt het dus mogelijk om de uitvoering van die verplichting op een later tijdstip vast te stellen⁶⁴. De parlementaire werken bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO verduidelijken opnieuw dat de overheid kan bepalen dat in een eerste fase van een verkaveling de nutsvoorzieningen moeten worden aangelegd alsook een minimale verharding (een en ander in het licht van het feit dat de stedenbouwkundige vergunning voor woningen slechts kan worden afgeleverd indien een voldoende uitgeruste weg voorhanden is). In een volgende fase kan de wegenis dan verder worden uitgerust

en kunnen bijvoorbeeld ook groenvoorzieningen worden aangelegd⁶⁵.

Naast de verplichting voor de aanvrager om werken die als last zijn opgelegd uit te voeren, kan de vergunningverlenende overheid ook een financiële waarborg vragen voor die werken die door de vergunninghouder zullen worden uitgevoerd. De waarborg moet de garantie geven dat de last ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd door de vergunninghouder. De borgstelling of de waarborg dient evenredig te zijn met de geraamde kostprijs van de als lasten te beschouwen werken.

2) Financiële last als vergoeding voor de uitvoering van bijkomende werken door de vergunningverlenende overheid

Een last kan ook als een financiële geldsom worden opgelegd. Dit kan op twee manieren.

Het is, op grond van het Omgevingsvergunningdecreet (net zoals dit voorheen ook al het geval was), mogelijk om discretionair, geval per geval, door de vergunningverlenende overheid, het betalen van een financiële geldsom als last op te leggen. De Raad van State heeft aanvaard dat het opleggen van een financiële vergoeding voor het uitvoeren van in artikel 105, § 1 DRO genoemde werken door de gemeente in dit artikel wordt ingepast: "Hoewel de in het geciteerde artikel 105, § 1 DRO vervatte opsomming van mogelijk aan de aanvrager op te leggen lasten niet limitatief is, mag hieruit niet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever was de vergunningverlenende overheid ertoe te machtigen om het even welke last, zonder enige beperking, aan de afgifte van een vergunning te verbinden. De aard van die verplichtingen wordt immers bepaald door de aard van de lasten welke in het voornoemde artikel zijn opgesomd en wel-

60 Handleiding Voorwaarden en Lasten, Departement Omgeving 2017, <https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soortenlasten>. Zie echter andersluidende rechtspraak: "Het betalen van 10 % van de grondwaarde moet worden beschouwd als een last in de zin van artikel 105, § 1 DRO. Dat dergelijke last niet uitdrukkelijk in artikel 105 DRO is opgenomen, houdt niet in dat deze last strijdig is met de tekst of ongeoorloofd is. Uit artikel 105 DRO blijkt niet dat de aard van de lasten die de overheid kan opleggen 'min of meer moet overeenkomen met de lasten opgesomd in voormeld artikel', zoals in conclusie wordt voorgedragen. Artikel 105, § 1 DRO geeft een niet-limitatieve opsomming van lasten; andere lasten zijn niet uitgesloten en dus mogelijk" (Antwerpen 15 februari 2011, TROS-databank).

61 RvS 10 februari 1970, nr. 13.950, gemeente Essen, zoals aangehaald in *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118.

62 F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning", *TROS* 2003, 17. Dergelijke lasten stroken namelijk niet met het zakelijke karakter van vergunningen.

63 De mogelijkheid tot fasering is voor het eerst ingevoegd bij art. 105, § 1 DRO.

64 *Parl.St.* VI.Parl. 1988-99, nr. 1332/1, 58.

65 *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 120.

ke onder meer betrekking hebben op de uitvoering van wegenis- en rioleringswerken. Het opleggen van een financiële vergoeding voor het uitvoeren van de laatstgenoemde werken door de gemeente kan in het meer-genoemde artikel worden ingepast.”⁶⁶

De vergunningverlenende overheid kan de vergunninghouder dus, hetzij discretionair en individueel, hetzij (indien aanwezig) op grond van een gemeentelijke verordening⁶⁷, verzoeken om een geldsom te betalen die het de overheid zelf mogelijk moet maken om bepaalde taken uit te voeren, een zogenaamde financiële last.

Het opleggen van een financiële vergoeding kan niet willekeurig worden opgelegd. De financiële geldsom dient in relatie te staan tot het uitvoeren van de werken die overeenkomstig het Omgevingsvergunningsdecreet als lasten kunnen worden opgelegd. Dit is expliciet voorzien in artikel 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO (wat lasten betreft opgelegd in stedenbouwkundige verordeningen), maar

geldt ook voor financiële lasten die individueel, buiten een gemeentelijke verordening om, worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid. Hiervoor gelden opnieuw dezelfde principes als voor de lasten zoals hoger uiteengezet.

Dit houdt in dat de financiële last redelijk in verhouding moet zijn met het vergunde project, zowel in het licht van de meerwaarden voor de vergunninghouder als in het licht van de bijkomende taken van de overheid die volgen uit het vergunde project. De financiële bijdrage dient dus – net zoals bij een last in natura – verband te houden met wat vergund wordt en de financiële bijdrage dient een vergoeding te vormen voor de taken die voor de vergunningverlenende overheid volgen uit de vergunning. Daarnaast is ook vereist dat de last verwezenlijkt kan worden door toedoen van de vergunninghouder.

De kwalificatie van een financiële last was lang onduidelijk: is het een verplichting *sui generis*, een retributie, een

belasting...⁶⁸? De Raad van State heeft in het arrest van 15 juni 2009 een financiële last gekwalificeerd als een retributie⁶⁹: “Overwegende dat het opleggen van lasten uitgedrukt in geld beschouwd kan worden als een retributie in de zin van artikel 173 Grondwet; dat ze in dat geval maar wettig is indien het gevorderde bedrag verband houdt met de geleverde prestatie; dat wil zeggen met de kostprijs van de werkzaamheden die als stedenbouwkundige lasten kunnen worden opgelegd.”⁷⁰

De Raad van State heeft de kwalificatie van retributie voor financiële stedenbouwkundige lasten bevestigd in een arrest van 20 april 2015⁷¹.

Beide arresten hebben weliswaar betrekking op de regeling inzake de retributies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar gelet op dezelfde finaliteit als de Vlaamse regeling kan dit principe ook worden doorgetrokken naar het Vlaams Gewest. Het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid is alvast van oordeel dat, gelet op deze rechtspraak van de Raad van State, de stedenbouwkundige financiële lasten ook in Vlaanderen kwalificeren als een retributie⁷².

De kwalificatie als retributie voor financiële lasten is zoals gezegd bijzonder relevant om uit te maken wat als een financiële last kan worden opgelegd.

Er dient, bij retributie, sprake te zijn van een duidelijk aanwijsbare tegenprestatie. Een heffing waar geen enkele prestatie van de overheid ten aanzien van de heffingsplichtige tegenover staat, is een belasting. De heffing dient evenredig te zijn aan de verleende dienst, anders verliest ze haar vergoedende karakter en wordt ze van fiscale aard. Het is dan ook moeilijk om forfaitaire heffingen als retributies te beschouwen⁷³.

66 RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle.

67 Cf. *infra* nrs. 23-24.

68 Zie F. DE PRETER, “Het stelsel van de stedenbouwkundige last in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, *TROS* 2014, 45.

69 RvS 15 juni 2009, nr. 194.193, l’Union Professionnelle du Secteur Immobilier (U.P.S.I.). In hetzelfde arrest oordeelt de Raad van State dat de lasten in natura bestaan uit werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met de bouw of de verkaveling en tot doel hebben te vermijden dat onroerende werkzaamheden die renderend zijn voor de bouwheer, nadelige gevolgen hebben voor de financiën van de betrokken overheid doordat ze verplicht wordt werkzaamheden uit te voeren die hoofdzakelijk de vergunninghouder ten goede komen. De last in natura lijkt dus een *sui generis* karakter te hebben (F. DE PRETER, “Het stelsel van de stedenbouwkundige last in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”, *TROS* 2014, 45).

70 RvS 15 juni 2009, nr. 194.193, inzake de vernietiging van het besluit van 12 juni 2003 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de stedenbouwkundige lasten. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft het besluit van 26 september 2013 betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen in die optiek vastgesteld.

71 RvS 20 april 2015, nr. 230.917, Fa.s.b.l. COMEOS.

72 Handleiding Voorwaarden en Lasten, Departement Omgeving 2017, <https://www.ruimtevlaanderen.be/LastenVoorwaarden>. Merk niettemin op dat het Departement Omgeving in zijn handleiding over de kwalificatie als retributie (enkel) uitspraak doet in het kader van financiële lasten die in het kader van een gemeentelijke verordening zijn opgelegd.

73 Zie J. VELAERS, *De grondwet en de raad van state, afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 610.

De kwalificatie van een financiële last als retributie dan wel als belasting heeft voor de vergunninghouder een belangrijke fiscale consequentie. De kwalificatie van een last in geld als retributie impliceert, op grond van artikel 198, eerste lid, 5) Wetboek Inkomstenbelasting (WIB), dat deze last niet aftrekbaar is als beroepskost, en dit in tegenstelling tot de last in natura die als gevolg van de vergunning is te kwalificeren⁷⁴. De vraag rijst of hierdoor geen sprake is van een ongerechtvaardigde discriminatie.

De mogelijkheid om hetzij bij een individuele vergunningsbeslissing, hetzij met een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening financiële lasten te kunnen opleggen, is geen vrijgeleide voor de (gemeentelijke) stedenbouwkundige overheid.

Een last uitgedrukt in een financiële vergoeding mag niet worden opgelegd als een (verdoken) belasting. Het kan niet de bedoeling zijn om met een financiële last een verdoken belasting te innen voor eender welke (niet stedenbouwkundige) (gemeentelijke) kost⁷⁵. Een last opgelegd als financiering met het oog op het spijzen van een rioleringsfonds of een groen-

fonds vormt een belasting en kan niet worden opgelegd onder het mom van een stedenbouwkundige last. Er dient steeds een verband te bestaan met het vergunde project. In dezelfde zin kwalificeren lasten voor reeds aangelegde wegen en/of rioleringen niet meteen onder de noemer van 'retributie'⁷⁶, of toch niet als het project waarvoor de last in de vergunning wordt opgelegd geen relatie heeft met de reeds uitgevoerde werken. Als de werken daarentegen door de overheid of door een andere ontwikkelaar werden uitgevoerd, mede met het oog op het bouwrijp maken van latere ontwikkelingen, is het niet uitgesloten om die uitgaven te recupereren via het opleggen van een last in latere vergunningen⁷⁷.

3) *Gratis eigendomsoverdracht*

Artikel 75, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet voorziet dat een last ook kan bestaan in een gratis eigendomsafstand, met name gratis, vrij en onbelast (wordt) de eigendom over(ge)dragen van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

Deze mogelijkheid van gratis grondafstand is al voor het eerst ingevoegd in 1985⁷⁸ omdat de decreetgever wenste tegemoet te komen aan de (verstrengde) rechtspraak van de Raad van State die oordeelde dat de verplichting tot kosteloze afstand van gronden en nutsvoorzieningen niet logisch in de (toen) door artikel 58 Stedenbouwwet vervatte opsomming kon worden ingepast en derhalve vreemd is aan de algemene strekking van die bepaling. Dit artikel liet, aldus de Raad, namelijk niet toe dat iemand *quasi* uit zijn eigendom wordt ontzet zonder onteigening.

Omwille van dit door de Raad van State ingenomen standpunt, wenste de decreetgever de gratis grondafstand *expressis verbis* als last op te nemen, opdat dit aan de afgifte van een verkavelingsvergunning kan worden verbonden. De decreetgever geeft hierbij aan dat kennelijk al aan deze verplichting werd gedacht bij het opstellen van artikel 58 Stedenbouwwet⁷⁹.

De decreetgever wees erop dat het gaat om een facultatieve verplichting waartoe de gemeentelijke overheid of, in voorkomend geval, de gemachtigde ambtenaar dient te oordelen in functie van de concrete omstandigheden van elke voorgelegde verkavelingsaanvraag⁸⁰.

In tegenstelling tot het uitvoeren van werken, is de last van gratis eigendomsoverdracht enkel toegelaten in de limitatief door het decreet voorziene mogelijkheden.

Vereist is dat het gaat om in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd. Een grondafstand is dus enkel mogelijk voor een limitatief opgesomd aantal zaken en op voorwaarde dat die

74 F. DE PRETER, "Het stelsel van de stedenbouwkundige last in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", *TROS* 2014, 46.

75 Handleiding Voorwaarden en Lasten, Departement Omgeving 2017, <https://www.ruimtevlaanderen.be/LastenVoorwaarden>.

76 *Ibid.*

77 RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle; cf. *supra* nrs. 6 en 7.

78 De aanhoudende polemieken omtrent gratis grondafstand als mogelijke verkavelingslast leidde er al snel toe dat in 1985 een decretaal initiatief werd genomen om deze last uitdrukkelijk te voorzien, met name het decreet van 28 juni 1985 houdende aanvulling van artikel 58 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 21 augustus 1985.

79 Hierbij kan volgens de decreetgever worden verwezen naar de memorie van toelichting van het wetsontwerp tot organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (*Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124/1, 77). We lezen – in tegenstelling tot de decreetgever – deze bedoeling niet duidelijk in het geciteerde parlementaire stuk.

80 *Parl.St.* VI.Parl. 1981-82, nr. 66/1, 2-3.

zaken in de vergunningsaanvraag zijn vermeld⁸¹.

Zoals hoger werd opgemerkt, is niet voorzien in de mogelijkheid voor gratis eigendomsafstand van woningen, maar enkel in de mogelijkheid om als last de verwezenlijking of renovatie van woningen op te leggen⁸². De gratis eigendoms-overdracht van openbare gebouwen is wel mogelijk. In de parlementaire commissiebespreking van het DRO werd het voorbeeld gegeven van een gemeente die aan de bouwmaatschappij vraagt om een buurthuis te voorzien in een sociaal complex. Op de vraag of deze gebouwen via een last dan gratis aan de gemeente verplicht kunnen worden overgedragen, antwoordt de minister bevestigend⁸³. De gratis overdracht kan in een dergelijk geval o.i. enkel betrekking hebben op de overdracht van het buurthuis en niet op de woningen⁸⁴.

Deze vereiste betekent ook dat, om deze stedenbouwkundige last te kunnen opleggen, ongetwijfeld voor het indienen van de vergunningsaanvraag steeds voorafgaandelijk overleg hierover zal moeten plaatsvinden tussen enerzijds de vergunningsaanvrager en anderzijds de vergunningverlenende overheid. Het is o.i. dus niet mogelijk om een gratis eigendomsafstand op te leggen voor één van de in artikel 75, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet vermelde lasten, zonder dat de voorziene last al stedenbouwkundig is vergund⁸⁵.

De rechtsleer geeft terecht ook nog aan dat de bestemming van openbaar nut in de vergunning moet worden aangegeven en dat de verplichting slechts kan worden opgelegd indien deze aan de noodwendigheden van het project beantwoordt. De grondafstand moet dus evenredig zijn met de omvang van de verkaveling⁸⁶.

De afstand kan gebeuren aan 'de overheid'. Dit kan de gemeentelijke overheid zijn of andere overheden⁸⁷.

4) Vestigen van sociale mix

Sinds het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO⁸⁸ kunnen lasten ook betrekking hebben op de verwezenlijking van een evenwichtige mix van kavel- en woningtypes, om een sociale vermenging te bewerkstelligen. Artikel 75, tweede lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet stelt dat een last betrekking kan hebben op onder meer “*de bewerkstelling van een vermenging van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels, respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de woningen die erop opgericht worden, of van de op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt*”.

In de praktijk zullen de lasten met het oog op een sociale mix niet formeel eenzijdig door de overheid kunnen worden opgelegd in de stedenbouwkundige voorwaarden. Een last die betrekking heeft op een sociale mix op grond van de grootte van kavels, typologie, kwaliteit, vloeroppervlakte, volume, lokalenindeling, enz. moet immers noodzakelijk worden vertaald in de bouw- of verkavelingsplannen. Dit zal de vergunningverlenende overheid moeten afdwingen bij de voorbesprekingen van een dossier. In de rechtsleer wordt terecht opgemerkt dat de vergunningverlenende overheid een wel zeer bevoorrechte positie inneemt aan die onderhandelingstafel. De overheid kan er immers mee dreigen om de vergunning te weigeren als de aanvrager de lasten niet aanvaardt⁸⁹.

81 Zie in dit verband F. DE PRETER, “Evenredigheid bij het opleggen van een last van gratis grondafstand”, *TROS* 2010, 197-201. De auteur geeft kritiek op het arrest RvS 21 september 2009, nr. 196.242, Geutjes, omdat het arrest een last tot gratis grondoverdracht goedkeurt, hoewel de betrokken grond geen deel uitmaakte van de aanvraag.

82 *Cf. supra* nr. 11.

83 *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 8, 92.

84 Merk ook op dat in art. 100, § 1, tweede lid Brussels Wetboek Ruimtelijke Ordening (BWRO) wel de gratis eigendomsverdracht van woonblokken is voorgeschreven.

85 *Cf. supra* nr. 9.

86 R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw, Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 501.

87 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 17.

88 Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118.

89 J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 253. De Raad van State heeft zelfs al aanvaard dat als de aanvrager vooraf aangeeft een last niet te willen aanvaarden, dit een geldig weigeringsmotief voor de vergunning kan uitmaken (RvS 21 september 2009, nr. 196.242, Geutjes). Dit standpunt is sterk betwistbaar, nu een last niet via een overeenkomst met de vergunninghouder moet worden geregeld, maar eenzijdig wordt opgelegd door de vergunningverlenende overheid (J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 273-274).

D. Wie legt de last op?

Als principe geldt dat de last wordt opgelegd door het vergunningverlenend niveau, met name de gemeente, de provincie dan wel het Vlaams Gewest⁹⁰.

In het oorspronkelijke artikel 58 Stedenbouwwet was de bevoegdheid om lasten op te leggen nog toevertrouwd aan het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad en/of de gemachtigde ambtenaar in het kader van zijn advies. Sinds het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) werd de bevoegdheid voor het opleggen van lasten onttrokken aan de gemeenteraad en de gemachtigde ambtenaar, en exclusief toevertrouwd aan de vergunningverlenende overheid⁹¹.

Daarnaast is vandaag ook voorzien dat de gemeenteraad bij wijze van een stedenbouwkundige verordening het opleggen van technische en financiële lasten algemeen kan regelen binnen het grondgebied van de gemeente.

Artikel 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO voorziet nadrukkelijk dat het mogelijk is om met een stedenbouwkundige verordening lasten op te leggen bij stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen.

“Artikel 2.3.2

§ 2 De gemeenteraad kan stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1, in artikel 4.2.5 en in artikel 4.4.1, § 3,

tweede lid, voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de aanvrager van een omgevingsvergunning technische en financiële lasten opleggen. Alle lasten die in artikel 75 tot en met 77 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vermeld worden, kunnen door middel van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze opgelegd worden.”

In het licht hiervan stellen we vast dat de stad Antwerpen recent, bij besluit van het college van burgemeester en schepenen van 9 maart 2018, een regime inzake lasten/stedenbouwkundige ontwikkelingskosten heeft uitgevaardigd, waarvan de rechtsgrond en de inhoud o.i. zeker betwistbaar is. Voor wat het opleggen van de lasten betreft is er o.i. alvast een probleem inzake de bevoegdheid. Het stadsbestuur van Antwerpen baseert zich op de regelgeving tot het opleggen van stedenbouwkundige lasten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar op grond van artikel 100 BWRO de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid heeft om de lasten nader te bepalen en, bij besluit van 26 september 2013, hiervan heeft gebruikgemaakt. Het college kan zich o.i. niet eenzelfde bevoegdheid

aanmeten op grond van artikel 4.2.20, § 1, eerste tot derde lid VCRO. Het behoort tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad om stedenbouwkundige verordeningen uit te vaardigen, waarin – op algemene wijze – financiële en technische lasten kunnen worden bepaald. Meer specifiek voor financiële lasten is, in het licht van het legaliteitsbeginsel bij retributies, de gemeenteraad ertoe gehouden om bij gemeenteverordening vast te leggen wanneer stedenbouwkundige lasten, uitgedrukt in geld, kunnen worden opgelegd. De gemeenteraad kan hierbij wel het vaststellen van de bedragen van de retributie en de bepaling van de wijze van inning aan het college delegeren. De aanduiding van wie retributie verschuldigd is en de vaststelling van eventuele vrijstellingen of verminderingen is voorbehouden voor de gemeenteraad⁹².

De mogelijkheid om het opleggen van lasten verordenend te regelen was aanvankelijk niet voorzien in de Stedenbouwwet. De wijzigingswet van 22 december 1970⁹³ voerde een nieuw instrument in, met name de verkavelingsverordening. De Koning werd gemachtigd om één of meerdere verkavelingsverordeningen vast te stellen, waarin hij technische en financiële lasten en waarborgen kon opleggen aan de verkavelaars, alsmede regelingen in verband met de reservering van gronden voor groene ruimtes, openbare gebouwen en openbare nutsvoorzieningen. Die verkavelingsverordeningen konden gelden voor het ganse land, of voor delen ervan, of voor categorieën van gemeenten. Ook de gemeenteraad werd gemachtigd om verkavelingsverordeningen vast te stellen. In het geval er een algemene verkavelingsverordening van de Koning bestond, kon de gemeenteraad die aanvullen. De gemeentelijke verkavelingsverordeningen waren onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie en de goedkeuring van de Koning⁹⁴.

90 Art. 75, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet luidt: “de bevoegde overheid kan aan een omgevingsvergunning lasten verbinden”.

91 P.-J. DEFOORT, “De bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen... Welke bevoegdheid?”, *TROS* 2015, 302, nr. 12 en 305, nr. 20.

92 Art. 43, § 2, 15° Gemeentedecreet.

93 *BS* 5 februari 1971.

94 Voor meer details, zie P.-J. DEFOORT, “De bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen ... Welke bevoegdheid?”, *TROS* 2015, 303-304, nr. 15.

Het DRO van 18 mei 1999 behield de mogelijkheid voor het opstellen van verkavelingsverordeningen. Artikel 57 bepaalde dat verkavelingsverordeningen de aanvrager van een verkavelingsvergunning technische en financiële lasten konden opleggen. Met ‘technische en financiële lasten’ werd bijvoorbeeld bedoeld dat kon worden bepaald dat de verkavelaar moest instaan voor bepaalde werken voor riolering, nutsvoorzieningen, straatverlichting, e.d. of dat hij moest bijdragen in de kosten die de gemeentelijke of gewestelijke overheid maakt om zelf die werken uit te voeren. Daarnaast konden er regels worden vastgesteld over het voorbehouden van delen van de oppervlakte van de verkaveling voor openbare functies e.d.⁹⁵. De artikelen 58 en 59 DRO voorzagen een bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Regering en de gemeenteraden voor het opmaken van verkavelingsverordeningen die vergelijkbaar was met de vroegere regeling, respectievelijk voor het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest of voor delen ervan en voor het gehele grondgebied van de gemeente of delen ervan, waarbij de gemeentelijke verordeningen zich moesten schikken naar

de eventuele door de Vlaamse Regering vastgestelde verkavelingsverordeningen.

Het wijzigingsdecreet van 21 november 2003 heeft de verkavelingsverordeningen afgeschaft en deze geïntegreerd in de stedenbouwkundige verordeningen⁹⁶. De decreetgever beoogde een vereenvoudiging, door de thematiek van de verkavelingsverordeningen inhoudelijk onder te brengen bij de stedenbouwkundige verordeningen. Stedenbouwkundige verordeningen konden dus voortaan ook voorschriften over verkavelen bevatten. Consequentie was wel dat ook de provinciale stedenbouwkundige verordeningen over verkavelen kon opstellen. Het opleggen op algemene wijze van technische en financiële lasten werd evenwel voorbehouden voor de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Vlaamse en provinciale verordeningen konden geen technische en financiële lasten voorzien, maar enkel stedenbouwkundige voorschriften⁹⁷.

Bij de invoering van de VCRO werd niets gewijzigd aan de verordenende bevoegdheid voor lasten via gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen.

De vergunningverlenende overheid heeft een grote beleidsvrijheid om lasten op te leggen bij stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen. Het is als vergunningsaanvrager niet evident om in te gaan tegen de door de vergunningverlenende overheid opgelegde stedenbouwkundige lasten. De vergunningsaanvrager die zich tijdens de vergunningsprocedure verzet tegen een last loopt het risico dat de vergunning wordt geweigerd.

Het (door de aanvrager vooraf aangeven van het) niet aanvaarden van een in het kader van een vergunningsaanvraag opgelegde last, kan volgens de Raad van State een geldig weigeringsmotief voor de vergunning uitmaken: “*Het weigeringsmotief dat gesteund is op de vaststelling dat de verzoekende partijen hebben geweigerd de voorgestelde last te aanvaarden bij de vergunningverlening, getuigt in de gegeven omstandigheden niet van een kennelijke wanverhouding tussen de last die het bestuur wenste op te leggen en de geweigerde aanvraag van de verzoekende partijen.*”⁹⁸

Dit weigeringsmotief wordt in de rechtsleer, o.i. terecht, bekritiseerd. De auteurs voeren aan dat, zo de last niet via overeenkomst met de vergunninghouder is geregeld, de vergunningverlenende overheid deze éenzijdig dient op te leggen⁹⁹.

Wanneer de vergunninghouder zich wenst te verzetten tegen een bij de vergunning opgelegde stedenbouwkundige last, kan hij hiervoor eerst administratief beroep instellen bij de deputatie (bij een vergunning van de gemeente) of bij de Vlaamse Regering (bij een vergunning van de deputatie in eerste aanleg) en, navolgend, juridictioneel beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹⁰⁰.

95 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 39.

96 Art. 21 en 22 Decr. 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *BS* 29 januari 2004.

97 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1800/1, 10.

98 RvS 21 september 2009, nr. 196.242, Geutjes.

99 J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 273-274.

100 Zo de vergunninghouder de omgevingsvergunning waaraan lasten zijn gekoppeld uitvoert, wordt aangenomen dat hij middels deze uitvoering ook de lasten heeft aanvaard. Hij kan hierop niet meer eenzijdig terugkomen (J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 263; zie ook F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003, 18).

De hamvraag is of de vergunninghouder een last afzonderlijk kan aanvechten, zonder de vergunning zelf in het gedrang te brengen¹⁰¹.

A. Principe: vergunningen zijn ondeelbaar

Een stedenbouwkundige vergunning is in principe één en ondeelbaar, wat dus inhoudt dat het beperken van het voorwerp van een hoger of jurisdictioneel

beroep tot een deel van de verleende vergunning in principe niet mogelijk is¹⁰².

Het principe van de ondeelbaarheid van een vergunning impliceert onder meer dat een stedenbouwkundige *voorwaarde*, welke een wezenlijk beoordelingselement uitmaakt om het project vergunbaar te maken (*cf. supra*), in principe niet kan worden afgesplitst van de rest van de vergunning¹⁰³ en dat het niet uitvoeren van een gedeelte van de vergunning voor ge-

volg heeft dat de gebouwde constructie desgevallend als onvergund of als niet hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd¹⁰⁴.

Ondanks het principe van de ondeelbaarheid van een vergunning hebben de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen in verschillende arresten in bepaalde omstandigheden aanvaard dat een vergunning wel splitsbaar kan zijn.

Er is sprake van een afsplitsbaarheid van de rest van de vergunning indien de andere onderdelen van de vergunning daardoor niet zonder voorwerp worden of hun bestaansreden verliezen. De vraag die men zich hierbij moet stellen, is of de vergunningverlenende overheid ook zonder het betwiste onderdeel al dan niet dezelfde beslissing zou hebben genomen. De voorbereidende werken bij de VCRO spreken van splitsbaarheid als een vergunning in feite bestaat uit een aantal deelvergunningen die ook los van elkaar als zelfstandige vergunningen hadden kunnen bestaan¹⁰⁵.

Enkel in de mate dat het voorwerp van de vergunning afsplitsbaar is, kan hiertegen bij de deputatie dan wel de Raad voor Vergunningsbetwistingen een afzonderlijk hoger beroep dan wel vernietigingsberoep worden ingesteld (*cf. infra*).

B. Is een last afsplitsbaar van de vergunning?

Er bestaat vandaag veel onduidelijkheid over de vraag of een *last* al dan niet afsplitsbaar is van de verleende vergunning.

In de rechtsleer wordt vrij algemeen aanvaard dat een last in principe afsplitsbaar is van de vergunning^{106, 107}.

101 Merk op dat sommige auteurs zich ook de vraag stellen of een derde belanghebbende tegen (alleen) een last zou kunnen opkomen (J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, "Lasten bij verkavelingsvergunning" in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 266).

102 Zie bv. RvS 28 januari 2004, nr. 127.531; RvS 3 oktober 2001, nr. 99.412; RvS 3 augustus 2001, nr. 98.165; in dezelfde zin oordeelt bv. RvVb 18 oktober 2016, nr. RvVb/A/1617/0180; RvVb 27 september 2016, nr. RvVb/A/1617/0102.

103 Zie bv. RvS 22 februari 2005, nr. 141.041; zie in die zin het cassatiearrest van de Raad van State tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarin wordt geoordeeld dat het middel dat een schending inroept van (o.m.) art. 4.2.19, § 1 VCRO (het opleggen van voorwaarden) en daarbij uitgaat van de stelling dat het beperkt administratief beroep bij de deputatie tegen de voorwaarden van de vergunning, de zaak of de aanvraag niet in haar geheel aanhangig maakt bij de deputatie, faalt naar recht (RvS 18 juni 2013, nr. 223.955; cassatiearrest tegen arrest RvVb 4 december 2012, nr. RvVb/A/2012/0514).

104 Zie RvS 15 mei 2008, nr. 182.9222; RvS 15 april 2008, nr. 182.095; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, afl. 54, 127.

105 Als voorbeeld wordt verwezen naar een vergunning voor de aanleg van een bedrijventerrein en de buitenaanleg (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 186). Zie ook P.-J. DEFOORT, "Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof", *TROS* 2013/72, 189 en de aldaar in voetnoten 59 en 60 geciteerde rechtspraak. Zo aanvaardde de Raad een administratief beroep dat uitsluitend was gericht tegen de weigering van een tuingebouw en niet tegen de verleende vergunning voor de veranda en de pergola (*cf.* RvVb 29 oktober 2013, nr. RvVb/A/2013/0625); ook bij een aanvraag en een vergunning voor enerzijds het oprichten van een nieuw schoolgebouw en anderzijds de regularisatie van een ander schoolgebouw aanvaardde de Raad dat beide onderdelen op zichzelf staan; het voorwerp van het vernietigingsberoep kon worden beperkt tot één onderdeel (RvVb 26 september 2012, nr. RvVb/A/2012/0378). De Raad aanvaardde ook de afsplitsbaarheid van de regularisatie van een studio, van de aanvraag tot regularisatie van een aantal wijzigingen in de achtergevel en van de binnenindeling van een studio (RvVb 3 juni 2014, nr. RvVb/A/2014/0408).

106 Zie J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, "Lasten bij verkavelingsvergunning" in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 263-265, waarin de onderscheiden standpunten in de rechtsleer over de beroepsmogelijkheden inzake lasten worden weergegeven. Merk op dat genoemde auteurs van mening zijn dat vermits aangenomen wordt dat de last 'los' staat van het vergunde en het niet-uitvoeren ervan ook geen stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt, er weinig redenen voorhanden zijn om te stellen dat dergelijke lasten niet afsplitsbaar zouden zijn.

107 DE PRETER stelde in het verleden – weliswaar onder de toepassing van het DRO – dat een last een van de vergunning afsplitsbare beslissing is, zodat tegen een last een afzonderlijk administratief beroep mogelijk is, en dat de beroepsoverheid de lasten kan aanpassen, bevestigen, afschaffen of uitbreiden. Zie F. DE

Ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde in meerdere arresten dat een (sociale) last afsplitsbaar is van een verleende vergunning en, bijgevolg, afzonderlijk kan worden aangevochten. De Raad onderbouwt deze jurisprudentie op algemene wijze door specifiek naar de memorie van toelichting bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO bij het (oud) artikel 4.2.20 VCRO te verwijzen. Op basis van deze rechtspraak lijkt de afzonderlijke aanvechtbaarheid dan ook aanvaardbaar voor lasten opgelegd door het Omgevingsvergunningsdecreet en niet enkel in de specifieke situatie voor sociale lasten, waarvan de rechtsgrond door het Grondwettelijk Hof werd vernietigd. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde reeds bij herhaling als volgt: “De Raad kan het standpunt van de verzoekende partij bijtreden dat een sociale last in beginsel afsplitsbaar is van de ver-

leende vergunning. Volgens artikel 4.1.16, §1, tweede lid van het grond- en panden-decreet is een sociale last in de zin van artikel 4.2.20 VCRO. Volgens deze bepaling kunnen aan een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning steeds lasten worden verbonden. De lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen. Aangezien de sociale last te beschouwen is als een last in de zin van artikel 4.2.20 VCRO, gelden voor de sociale lasten de algemene principes die gelden voor een “gewone” last bij een vergunning. Een last maakt volgens de memorie van toelichting bij het aanpassingsdecreet Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 geen deel uit van de vergunning (Memorie van Toelichting, Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119, nr. 383 en

118, nr. 379). Een last wordt opgelegd bijkomend aan de vergunning en kan bijgevolg juridisch afgesplitst worden van de vergunning zonder aan de vergunning zelf te raken. Aangezien een last een van de vergunning afsplitsbare beslissing is, kan de Raad overgaan tot een gedeeltelijke vernietiging die beperkt is tot de sociale last die verbonden is aan de bestreden beslissing.”¹⁰⁸

In de memorie van toelichting bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO wordt duidelijk bevestigd dat een last geen deel uitmaakt van de vergunning¹⁰⁹. De Raad van State bevestigde ook al dat de lasten die de vergunningverlenende overheid oplegt, niet onderworpen zijn aan de regels van de openbaarmaking waaraan de aanvraag is onderworpen¹¹⁰. Het ‘handhaven’ van lasten volgt ook een afzonderlijk regime (met name de bestuursdwang; het niet naleven van opgelegde lasten maakt geen stedenbouwkundig misdrijf uit). De rechtsleer kwalificeert een ‘last’ als een verplichting die aan de aanvrager wordt opgelegd bijkomend aan de verplichting om de vergunning en haar voorwaarden na te leven. Een last is een manier om een op zich aanvaardbare aanvraag alsnog aan verplichtingen te onderwerpen om het voordeel van de uitvoering ten dele ten goede te laten komen aan de vergunningverlenende overheid¹¹¹.

In andere arresten stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat geval per geval moet worden bekeken of de vergunningverlenende overheid dezelfde beslissing zou hebben genomen zonder de last. De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat er in bepaalde arresten van uit dat een (sociale) last integrerend deel uitmaakt van de vergunning en dat hij niet naast de vergunning staat¹¹². Het behoort tot de bevoegdheid van de deputatie om in beroep te oordelen, rekening houdend met de concrete gegevens van de aanvraag en de toepasselijke regelgeving, of

PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, TROS 2003, 18.

Het DRO bevatte – in tegenstelling tot de regelgeving vandaag – geen expliciete bepaling die stelt dat de deputatie in het geval van een beroep de aanvraag opnieuw in haar volledigheid diende te onderzoeken.

Het devolutive karakter wordt evenwel traditioneel beschouwd als één van de wezenskenmerken van een administratief beroep.

108 RvVb 6 september 2016, nr. RvVb/A/1617/0030; zie in dezelfde zin RvVb 2 februari 2016, nr. RvVb/A/1516/0541; RvVb 19 april 2016, nr. RvVb/A/1516/0972; RvVb 29 november 2016, nr. RvVb/A/1617/0358; RvVb 31 januari 2017, nr. RvVb/A/1617/0525.

109 Zie de frasering “het beginsel dat lasten geen deel uitmaken van hetgeen door de vergunning vergund wordt, blijft aangehouden” (Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118 e.v.).

110 “Overwegende dat de lasten die de vergunningverlenende overheid aan de aanvrager oplegt, niet onderworpen lijken te zijn aan de speciale regelen van openbaarmaking waaraan de aanvraag is onderworpen” (RvS 22 april 1998, nr. 73.201, Devos).

111 Zie J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, “Lasten bij verkavelingsvergunning” in J. TOURY en J. GHYSELS (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 242-243; P.-J. DEFOORT, “Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 207-209, nrs. 19-21; F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, TROS 2003, 5-6, hierin bijgetreden door T. DE WAELE, “De begrenzing van de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid bij het opleggen van stedenbouwkundige voorwaarden in de vergunning”, TROS 2003, 158, nr. 3; zie ook S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS en Y. LOIX, “Vergunningen” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening*, Brugge, die Keure, 2004, 583-584, nr. 118.

112 Bv. RvVb 21 november 2012, nr. RvVb/A/2012/0492.

op de vraag van de beroepsindieners om dezelfde stedenbouwkundige vergunning als in eerste aanleg te verkrijgen “minus de sociale last” kan worden ingegaan. Om op die vraag te antwoorden dient de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken¹¹³.

Ook DE PRETER wijst erop dat een last en een vergunning niet volledig van elkaar gescheiden kunnen worden. Hij geeft aan dat een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring slechts mogelijk zal zijn indien, bij vernietiging van de opgelegde last, de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid heeft om een nieuwe beslissing te nemen. Een vernietiging door de Raad voor Vergunningsbetwistingen geeft niet noodzakelijk te kennen dat geen last kan worden opgelegd, enkel niet de vernietigde last¹¹⁴.

Voor zover ons bekend, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot op vandaag dit standpunt enkel ingenomen in discussies over sociale lasten, maar het is zeer waarschijnlijk dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de redenering *a fortiori* zal toepassen op ‘gewone’ lasten. Hoewel een last niet wordt opgelegd om

het beoogde project vergunbaar te maken, moet de last wel in verhouding staan met het vergunde project. De last wordt opgelegd als ‘tegenprestatie’ voor de meerwaarden die de vergunninghouder creëert door het vergunde project en de bijkomende beleidstaken die hieruit voortkomen voor de vergunningverlenende overheid. Geval per geval moet worden onderzocht of de last dermate essentieel is dat zonder de last de overheid de vergunning niet zou hebben verleend¹¹⁵.

C. Gevolgen van het al dan niet afsplitsbaar karakter

1) Gevolgen voor de administratieve beroepsmogelijkheden

Gelet op de tot op vandaag bestaande onduidelijkheid of een last ‘afplitsbaar’ kan en zal worden beschouwd van een verleende vergunning, dient de vergunninghouder die (enkel) een last wenst te bestrijden, vandaag de nodige voorzichtigheid in acht te nemen.

In de mate dat wordt aanvaard dat de last afsplitsbaar is van de omgevingsvergunning, kan de vergunninghouder tegen één

of meerdere van deze opgelegde lasten een afzonderlijk administratief beroep instellen. De beroepsinstantie dient zich, in dit geval, enkel over de wettigheid respectievelijk de redelijkheid van de opgelegde last uit te spreken en is niet bevoegd om andere aspecten van het vergunde project in haar beoordeling te betrekken. De vergunninghouder loopt bijgevolg niet het risico dat de vergunning zelf wordt herzien of geweigerd¹¹⁶.

Zolang er over het afsplitsbaar karakter van de last in de praktijk onduidelijkheid blijft bestaan, zoals vandaag het geval is, loopt o.i. de vergunninghouder die met een beperkt administratief beroep enkel een last aanvecht, het risico dat de beroepsinstantie de vergunning in haar geheel naar zich toetrekt en de vergunning in hoger beroep herzielt of zelfs weigert.

Bij een administratief beroep dient de beroepsinstantie immers in beginsel de aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken, dit is de zogenaamde devolutieve werking van het beroep¹¹⁷.

De Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben de devolutieve werking van het administratief beroep in vroegere rechtspraak genuanceerd, in die zin dat het hoger beroep wordt beperkt door de omvang van het ingediende beroep. De devolutieve werking impliceert niet dat de deputatie zich kan uitspreken over iets waarvoor zij niet gevast is. Zo de deputatie van oordeel is dat het beperkte beroep niet afsplitsbaar is van de rest van de aanvraag, is zij ertoe gehouden om het administratief beroep als onontvankelijk af te wijzen, in plaats van de aanvraag in haar geheel te beoordelen¹¹⁸.

De Raad van State¹¹⁹ en de Raad voor Vergunningsbetwistingen houden dit

113 RvVb 10 oktober 2017, nr. A/1718/0132.

114 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning”, *TROS* 2003/29, 18.

115 Dit gegeven neemt niet weg dat uit de parlementaire werken wel degelijk blijkt dat de decreetgever van oordeel is dat een last geen deel uitmaakt van de vergunning (MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119, nr. 383 en 118, nr. 379).

116 Behoudens in de mate dat een aspect van openbare orde wordt opgeworpen, bv. een bevoegdheidsproblematiek.

117 Art. 63 Omgevingsvergunningsdecreet.

118 Bv. RvS 15 september 2008, nr. 186.267, NV Vervaet; RvVb 21 november 2012, nr. RvVb/A/2012/0492.

119 De Raad van State heeft in een cassatiearrest tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen gesteld dat het middel dat de schending aanvoert van art. 4.2.19, § 1, 4.3.1, § 1, tweede lid en 4.7.21, § 1 VCRO en daarbij uitgaat van de stelling dat het beperkt administratief beroep bij de deputatie tegen de voorwaarden van de vergunning, de zaak of de aanvraag niet in haar geheel aanhangig maakt bij de deputatie, faalt naar recht (RvS 18 juni 2013, nr. 223.955; cassatiearrest tegen RvVb 4 december 2012, nr. RvVb/A/2012/0514). Zie ook P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2013/72, 184.

standpunt vandaag niet meer aan. De Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardt dat de deputatie, zo zij van oordeel is dat het beperkt beroep niet splitsbaar is, de aanvraag in haar geheel opnieuw kan beoordelen, ook al werd slechts tegen een (niet afsplitsbaar) onderdeel van de vergunning beroep ingesteld¹²⁰.

Het instellen van een administratief beroep tegen een last houdt dus het risico in dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de last niet afsplitsbaar is van de rest van de vergunning en vervolgens de vergunning zelf opnieuw in al haar aspecten gaat beoordelen. Zo bestaat de kans dat de deputatie, de aanvraag in haar geheel beoordelend, van oordeel is dat het vergunde project kan worden toegestaan, mits een andere last wordt opgelegd. Ook bestaat de kans dat een beroep tegen enkel een last uiteindelijk resulteert in een gedeeltelijke of volledige vergunningsweigering¹²¹.

2) Gevolgen voor de juridictionele beroepsmogelijkheid bij de RvVb

Een vergunninghouder die een last in rechte wenst te bestrijden bij de Raad

voor Vergunningsbetwistingen, kan (opnieuw) slechts een beperkt vernietigingsberoep instellen in de mate dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen van oordeel is dat het voorwerp, met name de opgelegde last(en), afsplitsbaar is.

Zo de Raad voor Vergunningsbetwistingen van oordeel is dat de betwiste last niet afsplitsbaar is van de vergunning, zal de Raad – desnoods ambtshalve¹²² – het beperkt vernietigingsberoep als onontvankelijk afwijzen. Anders zou, aldus de Raad voor Vergunningsbetwistingen, een partiële vernietiging neerkomen op een hervorming van de bestreden beslissing en dus op een ontoelaatbare indeplaatsstelling door de Raad van het bestuur¹²³.

De vergunninghouder loopt – in tegenstelling tot wat het geval is bij een beperkt beroep over de lasten bij de deputatie – niet het risico dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de verleende vergunning in negatieve zin hervormt of vernietigt. Het risico behelst in principe enkel de onontvankelijkheidsverklaring van het vernietigingsberoep (en dus het verbeuren van de kans om de wettigheid van de last nog te betwisten).

Om dit risico te counteren, zou de vergunninghouder die (enkel) de wettigheid van de opgelegde lasten in rechte wenst te bestrijden (en niet het vergunde project) het voorwerp van het vernietigingsberoep qua voorwerp niet moeten beperken, maar enkel een *middel* tot vernietiging moeten ontwikkelen in verband met de vermeende onwettigheid van betwiste last(en). De Raad voor Vergunningsbetwistingen zal zich dan (in principe) enkel uitspreken over de gegrondheid van het middel, en dus over de wettigheid van de betwiste last(en). In het slechtste geval zal de Raad de vergunning in haar totaliteit vernietigen omwille van de (onafsplitsbare) onwettige last, waarbij de deputatie een nieuwe beslissing moet nemen, rekening houdend met de overwegingen van het arrest¹²⁴.

Voor wat deze wettigheidsbeoordeling van de lasten betreft, geven we nog mee dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn oordeel over de opportuniteit van de opgelegde last niet in de plaats kan stellen van het oordeel van de bevoegde overheid. De Raad kan enkel nagaan of de overheid de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en de grenzen van de wettigheid niet te buiten is gegaan. De Raad kan nagaan of de overheid in redelijkheid tot haar oordeel is kunnen komen en, meer in het bijzonder, of zij geen last heeft opgelegd die in een kennelijke wanverhouding staat tot de vergunde werken¹²⁵. De bewijslast voor het aantonen van de kennelijke wanverhouding zal aan de vergunninghouder toekomen.

Hoger werd gewezen op het feit dat een last een verplichting inhoudt die aan de aanvrager wordt opgelegd, bijkomend aan de verplichting om de vergunning en haar voorwaarden na te leven. De last

120 Zie i.v.m. beperkte beroepen tegen een voorwaarde: RvVb 29 oktober 2013, nr. RvVb/A/2013/0625; RvVb 29 november 2016, nr. RvVb/A/1617/0358; RvVb 5 juli 2016, nr. RvVb/A/1516/1333; en i.v.m. een (sociale) last: RvVb 10 oktober 2017, nr. RvVb/A/1718/0132.

121 In de praktijk is het risico relatief beperkt, nu de beroeper reeds voor de hoorzitting kennis kan nemen van het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en bij een ongunstig advies zijn beroep nog tijdig kan intrekken.

122 De onontvankelijkheid van het beroep raakt de openbare orde en wordt bijgevolg door de Raad voor Vergunningsbetwistingen ambtshalve onderzocht (cf. RvVb 3 juni 2014, nr. RvVb/A/2004/0408: “De Raad onderzoekt ambtshalve de onontvankelijkheid van het beroep in het licht van de mogelijke (on)splitsbaarheid van de aangevraagde stedenbouwkundige vergunning”; cf. inzake de sociale last: RvVb 19 april 2016, nr. RvVb/A/1516/0972, 16).

123 RvVb 25 april 2017, nr. RvVb/S/1617/0605, 15; RvVb 12 september 2017, nr. RvVb/A/1718/0028, 18.

124 P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, TROS 2013, afl. 72, 189.

125 RvVb 17 december 2015, nr. RvVb/A/1516/0381.

staat als het ware naast de vergunning zelf, in tegenstelling tot een voorwaarde die een essentieel onderdeel vormt van de vergunning¹²⁶.

Dit onderscheid tussen een last en een voorwaarde uit zich o.a. in het onderscheid in de handhaving tussen beide rechtsfiguren.

Het feit dat een last geen integrerend deel uitmaakt van de vergunning zelf, maar ernaast staat, impliceert volgens de memorie van toelichting bij het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO dat het niet uitvoeren van een last niet strafbaar is op grond van (het toenmalige) artikel 6.1.1 VCRO¹²⁷ en dat de uitvoering van een last niet bij wege van herstelmaatregel kan worden opgelegd¹²⁸.

Uit artikel 75, tweede en vijfde lid Omgevingsvergunningsdecreet blijkt dat voor de uitvoering van de lasten een financiële waarborg kan worden opgelegd.

Artikel 77 Omgevingsvergunningsdecreet voorziet – naar Nederlands model¹²⁹ – in een systeem van bestuursdwang om de naleving van een last te handhaven.

“Artikel 77

Als een last als vermeld in artikel 75 niet is uitgevoerd binnen de daarvoor

gestelde termijn en niet of onvoldoende gedekt is door een financiële waarborg, kan de schuldeiser van de last per beveiligde zending een beslissing tot toepassing van bestuursdwang betekenen aan de schuldenaar van de last. De beslissing vermeldt dat de toepassing van bestuursdwang op kosten van de schuldenaar van de last plaatsvindt. In de beslissing wordt een termijn gesteld waarbinnen de schuldenaar van de last de tenuitvoerlegging kan voorkomen door de last alsnog uit te voeren. Als niet tot tijdige uitvoering wordt overgegaan, kan de schuldeiser van de last ambtshalve in de uitvoering van de lasten voorzien. De schuldenaar van de last is verplicht alle uitvoeringskosten te vergoeden, op voorlegging van een staat, opgesteld door de schuldeiser van de last.”

Als alternatief voor de bestuurlijke handhaving zou de overheid de uitvoering van de last kunnen afdwingen via de burgerlijke rechtbank, desgevallend onder de verbeurte van een dwangsom¹³⁰.

De vraag rijst wanneer de bestuurlijke of gerechtelijke handhaving kan worden ingezet als er in de vergunning geen termijn is bepaald voor het uitvoeren van de last.

In het kader van deze bijdrage is het o.i. relevant om kort in te gaan op de (toekomstig beoogde) wijziging van de stedenbouwkundige lasten.

Op 12 januari 2018 heeft de Vlaamse Regering een voorontwerp van het Instrumentendecreet goedgekeurd, waarin de Vlaamse Regering beoogt om (onder meer¹³¹) het bestaande regime van de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren. Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp goed in een tweede lezing, met enkele wijzigingen die o.a. voortvloeiden uit de adviezen. Lasten zijn, aldus de memorie van toelichting bij het voorontwerp, een manier om ruimtelijke ingrepen proportioneel te compenseren. Onderzoek van Ruimte Vlaanderen en navraag bij lokale overheden wezen een aantal punten ter evaluatie uit, waaraan het voorontwerp beoogt te remediëren¹³².

A. Voorwaarden waaraan lasten moeten voldoen

Het voorontwerp voorziet ten eerste een wijziging van artikel 75 Omgevingsvergunningsdecreet.

De Vlaamse decreetgever beoogt, volgens de memorie van toelichting, te verduidelijken (i) dat een last ook in de vorm van een financiële bijdrage kan worden opgelegd voor zover de vergoeding bestemd is voor de uitvoering van werken die corresponderen met de mogelijke lasten in natura; en (ii) dat lasten zich in de nabijheid moeten bevinden van het vergunde project. Uit bevraging bij lokale besturen blijkt hierover bij deze besturen heel wat onduidelijkheid te bestaan. Daarnaast legt het nieuwe tekstvoorstel de vergunningverlenende overheid de **verplichting**

126 Cf. *supra* nr. 4.

127 Nu art. 6.2.1, eerste lid, 1° VCRO.

128 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118, nr. 379; in dezelfde zin F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 19.

129 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 120, nr. 386.

130 F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 19.

131 We beperken ons in het kader van dit artikel tot de voorgestelde aanpassingen inzake lasten. Het Instrumentendecreet beoogt “een verbeterd en verruimd kader voor het gebruik van lasten bij omgevingsvergunningen” te realiseren (zie nota aan de Vlaamse Regering bij het voorontwerp, raadpleegbaar op <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>).

132 MvT, 42, raadpleegbaar via: <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>.

of de mogelijkheid op om, in specifieke gevallen, een last op te leggen.

Het tekstvoorstel in het voorontwerp van het nieuwe artikel 75 Omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt¹³³. De wijzigingen ten aanzien van de huidige bepalingen worden **vet** gemarkeerd¹³⁴.

“Artikel 75

§1. De bevoegde overheid kan aan een omgevingsvergunning lasten verbinden. Die lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen.

§2. De lasten als vermeld in paragraaf 1, kunnen **betrekking**¹³⁵ hebben op: 1° de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, **infrastructuur om de mobiliteit, nutsvoorzieningen of woningen op kosten van de vergunninghouder te verbeteren**¹³⁶. Voordat er lasten voor nutsvoorzieningen worden opgelegd, vraagt de bevoegde overheid, de door haar gemachtigde ambtenaar of in voorkomend geval de gemeentelijke omgevingsambtenaar advies aan de nutsmaatschappijen die actief zijn in de

gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is. Daarbij wordt gestreefd naar het gelijktijdig aanleggen van nutsvoorzieningen, waardoor de hinder ten gevolge van die aanleg zoveel mogelijk wordt beperkt¹³⁷;

2° de bewerkstelling van een vermindering van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels, respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de woningen die erop opgericht worden, of van de op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt.

§3. De lasten kunnen ook geheel of gedeeltelijk de vorm aannemen van een storting van een geldwaarde die bestemd wordt voor de uitvoering van de handelingen en werken, vermeld in paragraaf 2. In dat geval wijst de bevoegde overheid in de vergunning de handelingen en werken, vermeld in paragraaf 2, aan die op die manier gefinancierd zullen worden.

§4. De bevoegde overheid is verplicht lasten te verbinden aan een omgevingsvergunning voor groepswoonbouw in woonuitbreidingsgebieden en voor het verkavelen van gronden, tenzij de aanvraag ingediend is door een sociale huisvestingmaatschappij,

rekening houdend met een vreemde oorzaak die de eigenaar niet kan worden toegerekend.

De bevoegde overheid kan lasten in de vorm van een financiële bijdrage verbinden aan een omgevingsvergunning die wordt verleend in toepassing van volgende afwijkingsregels van stedenbouwkundige voorschriften van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

1° de afwerkingsregel conform artikel 4.4.3. van voormelde codex;

2° de basisrechten voor zonevrije constructies conform artikel 4.4.10 tot 4.4.20 van voormelde codex;

3° de zonevrije functiewijzigingen conform artikel 4.4.23. van voormelde codex.

§5. De lasten bevinden zich in de nabijheid van de projecten die die lasten doen ontstaan. Ze worden in de vergunning bepaald op basis van de aard en de te voorziene gevolgen van het project. De bevoegde overheid brengt hierbij de verschuldigde planbaten in de zin van artikel 2.6.4, §2 en §3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in mindering. Hiermee wordt bedoeld dat er geen lasten kunnen worden opgelegd die reeds inbegrepen zijn in de verschuldigde planbatenheffing in de zin van artikel 2.6.4 §2 en §3 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening.

De bevoegde overheid kan de criteria vastleggen waarmee bepaald wordt wat de omvang en de aard van de financiële bijdrage zijn en binnen welke termijnen die lasten moeten worden uitgevoerd.

133 Art. 177 voorontwerp Instrumentendecreet.

134 Eigen accentuering.

135 Merk op dat het woord “onder meer” is geschrapt. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt echter niet dat het de bedoeling is van de Vlaamse minister om een limitatieve lijst hiervan te maken (cf. *infra*).

136 Merk op dat het tekstvoorstel is aangepast op een manier waardoor de lezing beperkter is. Waar huidig art. 75 de verwezenlijking of renovatie van (onder meer) infrastructuur met het oog op een verbetering van de mobiliteit, nutsvoorzieningen of woningen vooropstelt, lijkt o.i. het voorgestelde wetsartikel beperkter te moeten worden gelezen. Of dit effectief de bedoeling is van het voorontwerp blijkt alvast niet uit de voorbereidende documenten (cf. *infra*).

137 Kleine tekstuele aanpassingen.

De vergunningverlenende overheid kan beslissen om de bedragen van de lasten van meerdere vergunningen aan te wenden om gelijke handelingen en werken te verwezenlijken, als geen enkele bijdrage afzonderlijk zou volstaan om de verwezenlijking ervan volledig te financieren.

§6. Lasten kunnen ook inhouden dat bij de werken die begonnen zijn, aan de overheid gratis, vrij en onbelast de eigendom wordt overgedragen van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

§7. Als voldaan is aan de¹³⁸ voorwaarde, vermeld in artikel 4.2.5 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, verbindt de vergunningverlenende overheid van rechtswege een last aan de omgevingsvergunning met het oog op de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod.

§8. Als de uitvoering van diverse lasten financieel moet worden gewaarborgd, hanteert het bestuur één waarborg voor de totaliteit van de lasten in kwestie, waarbij aangegeven wordt welk waarborggedeelte betrekking heeft op elke last afzonderlijk.”

Belangrijk is dat het tekstvoorstel in wezen niets verandert aan de finaliteit en de na te leven principes inzake dubbele evenredigheid en inzake uitvoerbaarheid door de aanvrager. Het nieuwe tekstvoorstel wijzigt noch de specifieke finaliteit van lasten, zoals vandaag bepaald in artikel 75, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet, noch de voorwaarden van evenredigheid en uitvoerbaarheid door de aanvrager, zoals voorzien in artikel 76 Omgevingsvergunningsdecreet¹³⁹. De analyse zoals hoger uiteengezet onder randnummers 3 tot en met 6, blijft dus onverminderd van toepassing, ook onder gelding van het nieuwe tekstvoorstel.

Paragraaf 3 expliciteert dat lasten de vorm kunnen aannemen van een financiële bijdrage. De vergunning moet verduidelijken voor welke werken en handelingen de financiële bijdrage dient. Dit is toegevoegd met het oog op het aftoetsen van de proportionaliteit¹⁴⁰.

Het tekstvoorstel van artikel 75, § 5 Omgevingsvergunningsdecreet verduidelijkt dat de lasten die worden opgelegd zich “in de nabijheid” moeten bevinden van de projecten die de lasten doen ontstaan¹⁴¹. Met het begrip ‘nabijheid’ kiest het wetsontwerp bewust voor een begrip met enige interpretatiemogelijkheid, net om enige flexibele invulling mogelijk te maken, met eerbiediging van de proportionaliteit. De bekommernis is immers dat, in

een stedelijke context, het moeilijk is om lasten in natura te situeren “in de dichte nabijheid van het project”¹⁴².

Merk op dat deze nieuwe voorwaarde – de vereiste dat lasten (enkel) in de nabijheid van het vergunde project kunnen worden opgelegd – geen afbreuk kan/mag doen aan het principe van evenredigheid (wat het voorontwerp erkent) én aan het beginsel dat lasten hun oorsprong dienen te vinden in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van het vergunde project op zich moet nemen (waarop het voorontwerp niet onmiddellijk ingaat). Het volstaat niet dat een last wordt opgelegd om tegemoet te komen aan “een overheidstaak”, die zich “in de nabijheid van het project” bevindt. Vereist blijft dat deze nieuwe overheidstaak steeds en op evenredige wijze terug te koppelen is aan de uitvoering van het vergunde project.

De nieuwe tekst geeft ook de mogelijkheid aan gemeenten om bedragen van lasten van meerdere vergunningen te groeperen. Deze bepaling is geïnspireerd op de regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waar gemeenten bedragen van kleine lasten groeperen om deze aan te wenden in bepaalde projecten met het oog op het algemeen belang¹⁴³.

Een belangrijke wijziging van het tekstvoorstel is het type lasten dat moet/kan worden opgelegd.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de decreetgever beoogde om het bestaande type lasten in natura te wijzigen. Wel is het zo dat, door de (onbedoelde) schrapping van “onder meer” in het tekstvoorstel, onduidelijkheid kan rijzen of er alsnog in een limitatieve lijst van lasten in natura wordt voorzien.

Door een ongelukkige herformulering lijkt een ‘beperkte’ lijst van lasten in na-

138 Het woord “uitsluitende” is geschrapt.

139 Art. 76 Omgevingsvergunningsdecreet: “De lasten zijn redelijk in verhouding tot het vergunde project. Ze kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager. De bevoegde overheid kan een gefaseerde uitvoering van de lasten voorschrijven.”

140 MvT, 141, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>.

141 Inspiratie werd gezocht in art. 100 BWRO en art. 2 B.Br.H.Reg. 26 september 2013 waar een gelijkaardig voorschrift is ingeschreven (“De stedenbouwkundige lasten moeten zich in de nabijheid bevinden van de projecten die deze doen ontstaan. Ze worden in de vergunning bepaald in functie van de aard en de te voorziene gevolgen van het project”).

142 MvT, 141, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>.

143 Ibid.

tura te zijn opgelegd. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat dit de bedoeling zou zijn.

Het tekstvoorstel verduidelijkt dat, ter verwezenlijking van één van de lasten in natura, bedoeld in § 2, de last een financiële bijdrage kan betreffen. Hiermee wordt in wezen niets nieuws ingevoegd. Dit was al algemeen aanvaard (*cf. supra*). Positief is wel dat het nieuwe tekstvoorstel duidelijk een koppeling maakt met de bestemming van de gelden van de financiële last, die met name bestemd zijn voor de uitvoering van de werken en handelingen, zoals vermeld bij de lasten in natura. Ook positief is dat de bevoegde overheid ertoe gehouden is dit te verduidelijken in de vergunning.

Nieuw is dat het tekstvoorstel een verplichte last oplegt bij de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden, of bij groepswoningbouwprojecten in woonuitbreidingsgebied, tenzij wanneer de vergunninghouder een sociale huisvestingsmaatschappij betreft (art. 75, § 4, eerste lid). Hoewel een verplichte last decretaal wordt ingesteld, wordt niet verduidelijkt waarin deze verplichte last dan wel dient te bestaan. Hier blijft weer(al)

de discretionaire bevoegdheid spelen van de vergunningverlenende overheid. Er wordt, behoudens het gegeven dat “*traditie is om bij verkavelingsvergunningen*” lasten op te leggen, geen enkele verantwoording gegeven voor de verplichte last, behoudens dat “*de opzet net (is) om te bekomen dat er nog bewuster en creatiever wordt omgegaan met de lasten*”¹⁴⁴. We merken op dat het decreet niet verplicht om een ‘financiële last’ op te leggen, maar spreekt over ‘lasten’ zonder meer. Strikt genomen kan een last tot kosteloze overdracht van de wegenis, of zelfs het opleggen van een (decretaal verplichte) bescheiden last, dus volstaan. De grote vrijheid zal ongetwijfeld tot grote ongelijkheid leiden. De vraag rijst of dit systeem de toets van het gelijkheidsbeginsel kan doorstaan.

Opmerkelijk is een facultatieve last in de vorm van een financiële bijdrage, die zou kunnen worden verleend bij omgevingsvergunningen (voor stedenbouwkundige handelingen) die worden vergund op grond van de afwerkingsregel (art. 4.4.3 VCRO); de basisrechten voor zonevreemde constructies (art. 4.4.10-4.4.20 VCRO) of de zonevreemde functiewijzigingen (art. 4.4.23 VCRO) (*cf.* art. 75, § 4, tweede

lid). De memorie van toelichting verantwoordt het toepassingsgebied van deze last “*omdat deze afwijkingmogelijkheden het ruimtelijk rendement niet stimuleren, of bijna altijd tegenwerken (artikel 4.4.3) of de ontwikkeling van zonevreemde activiteiten stimuleren (artikel 4.4.10-4.4.20-4.4.23 VCRO)*”. De last wordt eigenlijk verantwoord omdat, hoewel de aanvragen vergund zijn, de vergunningen “*indruisen tegen de beleidsdoelstellingen*” van het Instrumentendecreet, inzonderheid inzake ruimtelijk rendement. Om de berekening van de financiële lasten transparanter te maken, kunnen de overheden verordeningen maken, waarbij proportionaliteit het kernprincipe moet zijn¹⁴⁵.

Zo het de wens is van de decreetgever om met het voorontwerp in de mogelijkheid te voorzien een financiële last op te leggen in de in artikel 75, § 4 Omgevingsvergunningsdecreet genoemde gevallen, louter en alleen omdat toepassing wordt gemaakt van een (genoemde) afwijkingsregel, strookt dit voorstel o.i. niet met het karakter van een last¹⁴⁶. Een last dient, conform artikel 75, § 1 (voorstel), nog steeds zijn oorsprong te vinden in het voordeel dat de begunstigde uit de vergunning haalt én uit de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen. Dergelijke financiële last lijkt o.i. eerder een heffing te zijn¹⁴⁷. Nergens wordt gepreciseerd waarvoor de financiële bijdrage die dan als last wordt gekoppeld aan de vergunning is bestemd. Zo’n bepaling zet ook de deur open voor willekeur: door de hoogte van de financiële last dermate in te stellen, kan een vergunningverlenende overheid *de facto* een vergunningsverbod invoeren en op die manier de zonevreemde basisrechten uithollen. Anderzijds zal een té hoge financiële last strijdig zijn met het principe van de evenredigheid, dat geldt voor elke last. Het instrument van de last kan hiervoor uiteraard niet worden ge-

144 MvT, 142, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>.

145 MvT, 142, *ibid.* De nota aan de Regering hierover stelt: “*met het oog op een sterker evenwicht tussen de uitgaven- en de inkomstenzijde van het gewenst (ruimtelijk) beleid, (bieden) de lasten de mogelijkheid om op niveau van de ontwikkeling zelf, het vergunningenniveau, financiële inkomsten te genereren. Daarom voorziet het instrumentendecreet de basis om lasten verplicht op te leggen voor afwijkingen die mogelijk zijn op basis van de regelgeving doch indruisen tegen beleidsdoelstellingen verwoord in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en meer in het bijzonder met de focus op het ruimtelijk rendement.*”

146 Dit lijkt o.i. inderdaad eerder de wens te zijn, aangezien de memorie van toelichting aangeeft dat “*er bij het zoeken naar een evenwicht tussen de uitgaven- en inkomstenzijde van het gewenst (ruimtelijk) beleid, de redenering is opgebouwd dat op het niveau van de ontwikkeling, het vergunningsniveau, lasten kunnen worden opgelegd voor afwijkingmogelijkheden die mogelijk zijn op basis van de regelgeving, maar indruisen tegen beleidsdoelstellingen, in het bijzonder het ruimtelijk rendement. Vanuit deze filosofie is het toepassingsgebied opgebouwd*” (MvT, 141, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>).

147 Een dergelijke heffing of belasting is betwistbaar, nu het legaliteitsbeginsel onvoldoende lijkt te zijn gerespecteerd.

bruikt/misbruikt. Als het de bedoeling is om dergelijke ontwikkelingen af te remmen, moet men rechtstreeks inwerken op de zonevreemde uitzonderingsbepalingen zelf.

Het voorontwerp van het Instrumentendecreet bepaalt verder ook dat lasten niet alleen in gemeentelijke verordeningen, maar ook in gewestelijke (en provinciale) stedenbouwkundige verordeningen zullen kunnen worden opgelegd. Om de berekening van de financiële lasten transparanter te maken, kunnen, aldus volgens de memorie van toelichting, deze overheden hierover ook verordeningen opstellen. De proportionaliteit is hierbij het kernprincipe. Gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen worden opgesteld voor lasten, “vooral voor die vergunningen in toepassing van heel generieke afwijkingsregels, zoals de basisrechten voor zonevreemde constructies, de zonevreemde functiewijzigingen”¹⁴⁸.

Om dit te verwezenlijken, bepaalt artikel 126 van het voorontwerp¹⁴⁹ dat hiervoor aan artikel 2.3.1 VCRO een derde lid wordt toegevoegd:

“Stedenbouwkundige verordeningen kunnen de aanvrager van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor verkavelen van gronden technische en financiële lasten opleggen. Alle lasten die in artikel 4.2.20, § 1, eerste tot en met derde lid, vermeld worden, kunnen door mid-

del van een gemeentelijke, provinciale of gewestelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze opgelegd worden.”

B. Nieuwe regels voor de handhaving van de last

Het tekstvoorstel wijzigt ook het bestaande sanctiemechanisme van de bestuursdwang, omdat uit de praktijk blijkt dat het sanctieregime van de bestuursdwang niet of nauwelijks wordt toegepast door lokale overheden. Aangezien het voorontwerp meer wil inzetten op lasten om de beleidsdoelstelling te realiseren, dient volgens de toelichting bij het ontwerp de uitvoering van de lasten beter te kunnen worden gehandhaafd of afgedwongen. Om hieraan tegemoet te komen wordt voorgesteld om het sanctiemechanisme van de bestuursdwang te schrappen en te vervangen door een verplichting tot het opleggen van een financiële waarborg bij elke vergunning waarin een last wordt opgelegd¹⁵⁰.

Waar de financiële waarborg vroeger een mogelijkheid was, wordt deze nu een verplichting. De memorie van toelichting verwijst hiervoor naar de recente regeling bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omtrent lasten¹⁵¹.

Het tekstvoorstel van het nieuwe artikel 77 Omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt¹⁵².

“Artikel 77

§1. Voor de lasten, vermeld in artikel 75, §2, verleent de houder van de daarop betrekking hebbende vergunning een financiële waarborg voordat er met de werken gestart wordt.

De waarborg dekt de volledige geraamde kostprijs van de lasten, vermeld in artikel 75, §1, behalve als kan worden vastgesteld dat de financiële toestand van de begunstigde van de vergunning dat niet toelaat. De vergunningverlenende overheid kan die dekking verminderen tot een niveau dat aanvaardbaar is voor de financiële toestand van de begunstigde van de vergunning, maar de waarborg mag niet kleiner zijn dan de helft van de geraamde kosten van de lasten.

De waarborg kan worden geleverd met een borgstelling via een overschrijving op de Deposito- en Consignatiekas of door een financiële instelling borg te laten staan voor het bedrag van het project.

De waarborg kan worden vrijgemaakt naarmate de als lasten opgelegde handelingen en werken worden uitgevoerd, in verhouding tot de in het kader van de lasten al verrichte investeringen, tegen maximaal 60% van de totale waarde, waarbij het saldo pas wordt vrijgemaakt als de vergunningverlenende overheid of haar gemachtigde die handelingen en werken voorlopig opgeleverd heeft.

§2. Als de uitvoering van diverse lasten financieel moet worden gewaarborgd, hanteert het bestuur één waarborg voor de totaliteit van de lasten in kwestie, waarbij aangegeven wordt welk waarborggedeelte betrekking heeft op elke last afzonderlijk.

148 Zie MvT voorontwerp Instrumentendecreet, 135, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>. De memorie spreekt enkel over gewestelijke verordeningen, terwijl het voorgestelde artikel ook verwijst naar provinciale verordeningen (en uiteraard ook gemeentelijke verordeningen).

149 Art. 127 van het voorontwerp voorziet dan dat art. 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO wordt opgeheven.

150 Inspiratie is gevonden bij de regeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

151 Verwijzend naar B.Br.H.Reg. 12 september 2013 betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen (MvT, 143, vn. 44, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>).

152 Art. 178 voorontwerp Instrumentendecreet.

§3. Bij een overdracht van een vergunning blijft de overdragende partij ertoe gehouden borg te staan voor de goede uitvoering van de lasten totdat de nieuwe houder van de vergunning de vergunnende overheid een financiële waarborg heeft geleverd die gelijk is aan de waarborg, vermeld in paragraaf 1.

§4. De waarborg is in de volgende gevallen opeisbaar of van rechtswege door de vergunningverlenende overheid verworven ten belope van de waarde van de lasten die nog niet uitgevoerd zijn: 1° bij niet-naleving van de uitvoeringstermijnen voor de lasten vermeld in de vergunning; 2° als de vergunning waarvoor lasten werden opgelegd, vervalt na gedeeltelijk te zijn uitgevoerd.

§5. De waarborg kan zonder uitvoering van de lasten alleen worden vrijgemaakt als de vergunning waarvoor de lasten werden opgelegd, vervallen is en het project niet of zelfs niet gedeeltelijk werd uitgevoerd.”

De memorie van toelichting legt uit dat de decreetgever wil doen inzetten op het voortraject van de vergunning door de financiële waarborg verplicht op te leggen bij lasten in natura. Het gevolg is dat de aanvrager met de vergunningverlener niet alleen het project *an sich* bespreekt maar ook hoe er ‘gecompenseerd’ kan worden. De waarborg staat immers voor de grootte van de last. Voor de aanvrager-ontwikkelaar is het van belang om dit op voorhand te kunnen inschatten. Het voordeel voor de overheid is dat de afdwingbaarheid van de uitvoering van de last wordt verhoogd¹⁵³.

Een tweede aanpassing is dat wordt voorgesteld om het verval van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en voor het verkavelen van gronden te koppelen aan het niet uitvoeren van de lasten binnen de gangbare vervaltermijnen voor vergunningen.

Artikel 179 voorontwerp Instrumentendecreet voegt een punt 5° toe aan de vervalregeling voorzien in artikel 99, § 1, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet. Een omgevingsvergunning vervalt als de lasten niet zijn uitgevoerd binnen een termijn van respectievelijk vijf jaar voor stedenbouwkundige handelingen, tien jaar voor verkavelen zonder wegeaanleg en vijftien jaar voor verkavelen met wegeaanleg. Merk op dat voor lasten bij een omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, vegetatiewijzigingen en/of kleinhandelsactiviteiten geen vervalregeling is voorzien.

De vergunningverlenende overheid kan aan een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning lasten opleggen (*cf.* art. 75 e.v. Omgevingsvergunningsdecreet).

Welke soort lasten opgelegd kunnen worden, is bepaald door de decreetgever. Een last kan, buiten het voorzien in de nodige financiële waarborgen, bestaan uit het opleggen van werken in natura op kosten van de vergunninghouder die betrekking hebben op de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, infrastructuur met het oog op een verbetering van de mobiliteit, woningen op kosten van de vergunninghouder (*cf.* art. 75, tweede lid, 2° Omgevingsver-

gunningsdecreet) of lasten die naar aard aansluiten bij het karakter van deze lasten opgelijst in de regelgeving. Een last kan ook worden opgelegd om een sociale mix te bewerkstelligen (*cf.* art. 75, tweede lid, 2° Omgevingsvergunningsdecreet). Een last kan ook bestaan in het opleggen van een financiële geldsom met het oog op het realiseren (door de overheid) van één van de lasten voorzien in het Omgevingsvergunningsdecreet. In de in artikel 75, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet limitatief voorziene gevallen, kan een last ook bestaan uit het aan de overheid gratis, vrij en onbelast afstaan van de eigendom van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

Bij het opleggen van elk van deze lasten, in een individueel vergunningsbesluit, dan wel in een algemene verordening vastgesteld door de gemeenteraad, dient de vergunningverlenende overheid zich te houden aan de (beperkte) principes die de decreetgever heeft voorzien. Of het nu lasten in natura, lasten inzake eigendomsafstand of financiële lasten betreffen: de lasten dienen altijd redelijk in verhouding te zijn tot het vergunde project en dienen verwezenlijkt te kunnen worden door toedoen van de aanvrager (*cf.* art. 76 Omgevingsvergunningsdecreet).

Deze eis naar redelijkheid dient te worden getoetst vanuit de specifieke dubbele finaliteit van lasten. Het opleggen van lasten wordt verantwoord vanuit het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt (*eerste criterium*) en in de bijkomende taken en opdrachten die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen (*tweede criterium*). Dit betekent dat lasten evenredig dienen te zijn naar

153 MvT, 143, raadpleegbaar via <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>.

aard of prijs, niet alleen in functie van de meerwaarden die de vergunninghouder haalt uit een vergund project, maar ook in functie van de bijkomende beleidstaken die de overheid op zich moet nemen door de uitvoering van de vergunning. Omwille van deze finaliteit kwalificeren financiële lasten dan ook volgens de Raad van State (minstens in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) als een retributie. Een financiële last mag dus niet worden opgelegd als een verdoken (gemeente) belasting voor eender welke (niet stedenbouwkundige) gemeentelijke kost, vereist is daarentegen dat de financiële last verband houdt met de geleverde prestatie die volgt uit de uitvoering van de vergunning en waarvan het evenredigheidsbeginsel geldt bij het bepalen van het bedrag.

De praktijk leert dat de vergunningverlenende overheid soms (te) vrij omgaat met zowel (de interpretatie van) het type lasten dat kan worden opgelegd als met de naleving van de evenredigheidseis, zeker wat de toets van het tweede criterium betreft, die vereist dat de lasten ook redelijk zijn in verhouding met de bijkomende beleidstaken en opdrachten die door de overheid op zich moeten worden genomen door de uitvoering van de vergunning.

Hierdoor ontstaat in die gevallen gevaar voor willekeur bij het opleggen van stedenbouwkundige lasten. De willekeur wordt ook versterkt door de machtsverhouding die bij een vergunningsaanvraag ongetwijfeld speelt in het voordeel van de vergunningverlenende overheid, waardoor het voor een aanvrager allerm minst evident is om in de overlegfase in te gaan tegen de door de stedenbouwkundige vergunningverlenende overheid beoogde op te leggen lasten, nu het aanvaarden ervan een drukkingsmiddel kan vormen om de beoogde vergunning al dan niet toe te staan. Het voorontwerp van het Instrumentendecreet, dat beoogt om het instrument van de last te optimaliseren, biedt geen voldoende of nieuwe garanties om willekeur te bestrijden en is, in die zin, o.i. een gemiste kans.

In de praktijk moet worden vastgesteld dat de vergunningverlenende overheden zelden of nooit een (afdoende) motivering geven bij het opleggen van een last, en al zeker niet op de criteria van evenredigheid, de link met het voordeel van de vergunning en de bijkomende beleidstaken ten gevolge van het project.

Het is voor de vergunninghouder niet evident om onredelijke stedenbouwkun-

dige lasten te bestrijden, zonder zijn vergunning in gevaar te brengen.

Er bestaat in de rechtspraak, zowel in de doctrine als in de jurisprudentie, vandaag onduidelijkheid of een last een van de vergunning afsplitsbare rechtshandeling is die afzonderlijk in hoger beroep dan wel in rechte kan worden bestreden.

Tot voor kort aanvaardde de rechtspraak over (sociale) lasten bijna automatisch het afsplitsbare karakter, wat betekende dat lasten probleemloos afzonderlijk van de eigenlijke vergunning konden worden bestreden. Recentere rechtspraak lijkt hier meer en meer op terug te komen en gaat ervan uit dat lasten principieel een onsplitsbaar onderdeel uitmaken van de vergunning, tenzij kan worden aangetoond dat de vergunningverlenende overheid ook zonder de last dezelfde vergunning zou hebben verleend. Het gevolg daarvan is dat de kans bestaat dat het aanvechten van een last bij de deputatie (of Vlaamse Regering) ertoe kan leiden dat de beroepsinstantie in het kader van de devolutive werking van het administratieve beroep ook de vergunning zelf gaat herbeoordelen. Een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat enkel is gericht tegen de last dreigt onontvankelijk te zijn¹⁵⁴.