

Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof



Rechtsleer

Pieter-Jan Defoort – Advocaat LDR, Erkend ruimtelijk planner

I. INLEIDING - TOTSTANDKOMING VAN HET ARREST

I. Met het arrest nr. 145/2013 van 7 november 2009¹, zoals verbeterd door een beschikking van 18 december 2013, vernietigde het Grondwettelijk Hof de bepalingen over de sociale normen en lasten uit het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (GPD) en een aantal bepalingen uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening die hiermee onlosmakelijk verbonden waren. Het Hof ging niet in op de vraag van de Vlaamse regering om de rechtsgevolgen van de vernietigde bepalingen te handhaven (zie verder). Het arrest 145/2013 is er gekomen na een eerder tussenaarrest nr. 50/2011 van 6 april 2011 waarin het Grondwettelijk Hof 12 prejudiciële vragen had gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Hierop had het Hof van Justitie geantwoord in een arrest van 8 mei 2013 in de zaak C-203/11.

Aanvankelijk had het Grondwettelijk Hof in het arrest 145/2013 alleen het hoofdstuk over de lasten vernietigd (artikel 4.1.16-4.1.26), en niet het hoofdstuk over de normen (artikel 4.1.7-4.1.15 GPD). Bovendien bleef ook het artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 3° VCRO in de rechtsorde bestaan. Volgens deze bepaling moest een vergunning worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het Grond- en Pandendecreet. Dit betekende enerzijds dat het Grondwettelijk Hof met gezag van gewijsde, op grond van een aantal duidelijke overwegingen, had geoordeeld dat het opleggen van een sociale last aan een private ontwikkelaar, zonder (wettige) compensaties, een disproportionele last uitmaakte. Anderzijds moest worden vastgesteld dat de bepalingen over normen, voor het opleggen van een

verplicht sociaal woonaanbod aan private ontwikkelaars, in het decreet bleven staan. Hoe deze normen dan moesten worden toegepast of uitgevoerd werd een raadsel.

Rechtsonzekerheid troef dus, zoals ook bleek in een fel actualiteitsdebat in de plenaire vergadering van 13 november 2013 in het Vlaams Parlement, waarbij enerzijds vanuit de oppositie werd betoogd dat het gezag van gewijsde van het arrest zich verzette tegen het verder opleggen van sociale verplichtingen aan private ontwikkelaars, en waarbij anderzijds de meerderheidspartijen erop wezen dat het Hof de 'normen' niet had vernietigd, dus dat de vergunningverlenende bestuursorganen nog steeds geen vergunningen konden afleveren als de private ontwikkelaars niet voldeden aan de verplichting om tussen 10 en 20 procent sociale woningen te voorzien in de verkavelingen of bouwprojecten die aan de decretale normen voldeden. Iedereen was het er over eens dat het arrest van het Grondwettelijk Hof voor onduidelijkheid zorgde, en dat een decretale oplossing nodig was. Niemand – ook de minister niet – had echter het antwoord op de vraag hoe de oplossing er moest uit zien. Er werd gepleit voor een doordachte en rechtszekere oplossing, in overleg met alle betrokken actoren, inclusief de private sector².

Intussen was het Grondwettelijk Hof zelf ook tot de conclusie gekomen dat het arrest een onnauwkeurigheid bevatte. Op 13 november 2013 besliste het Hof ambtshalve om de procedure van artikel 117 Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof toe te passen. Dit artikel biedt de mogelijkheid om hetzij ambtshalve, hetzij op vraag van één der partijen binnen twee weken na de kennisgeving van het arrest klaarblijkelijke onnauwkeurigheden te herstellen. Na de partijen opnieuw schriftelijk te hebben gehoord over het voorstel tot verbetering, heeft het Grondwettelijk Hof op 18 december 2013 met een beschikking de volgende zaken bijkomend vernietigd.

(1) Op dezelfde datum vernietigde het Grondwettelijk Hof met een arrest nr. 144/2013 het Boek 5 'Wonen in eigen streek' van hetzelfde decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid. Dit arrest en de rechtsgevolgen ervan wordt hier niet besproken.

(2) Hand.VI.Parl. 2013-14, 13 november 2013, 7-37.

1) In boek 4 (Maatregelen betreffende betaalbaar wonen), titel I (Verwezenlijking van een sociaal woonaanbod) de volgende bepalingen:

- De artikelen 4.1.8-4.1.11 GPD, zijnde onderafdeling 1 (Gewestelijke en gemeentelijke normen) van afdeling 2 (Per bouw- of verkavelingsproject) van hoofdstuk 2 (Normen).
- De artikelen 4.1.12 en 4.1.13, zijnde onderafdeling 2 (Normen in plangebieden) van dezelfde afdeling 2 (Per bouw- of verkavelingsproject) van hoofdstuk 2 (Normen).
- De artikel 4.1.16-4.1.26, zijnde hoofdstuk 3 (Sociale lasten) waren, zoals gezegd, reeds vernietigd in het aanvankelijke arrest van 7 november 2013.

Binnen Hoofdstuk 2 (Normen) werd dus de volledige Afdeling 2 (Per bouw- of verkavelingsproject) vernietigd, maar niet de Afdeling 1 (Per gemeente) en de Afdeling 3 (Overige bepalingen).

Het behoud van Afdeling 1 – dat voorziet in de verplichting voor de gemeenten om een berekening te maken van alle onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van overheden en om ten minste een kwart van die gronden aan te wenden voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod – is duidelijk een bewuste keuze. Dit behoud moet worden gezien enerzijds in het licht van het behoud van Titel I (Verwezenlijking van een sociaal woonaanbod) en het daarin voorziene “bindend sociaal objectief” (Afdeling 2) voor elke gemeente, en anderzijds in het licht van overweging B.8.1 van het arrest, waarin de onevenredigheid van sociale last voor een private ontwikkelaar mede wordt gemotiveerd vanuit de vaststelling dat de sociale last van toepassing is, ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de sociale huisvestingsmaatschappijen zelf doen in het kader van het realiseren van de sociale doelstellingen, en ongeacht het aantal gronden in bezit van de gemeenten en andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet. Ook in het tussenarrest 50/2011 van 6 april 2011 had het Hof hier reeds een overweging aan geweid (overweging B.40.2) (zie verder).

Het kan enigszins eigenaardig worden genoemd dat de Afdeling 3 (Overige bepalingen) van Hoofdstuk 2 niet werd vernietigd. Hieraan lijkt evenwel geen specifieke waarde te moeten worden ge-

hecht. De artikelen 4.1.14 en 4.1.14/1 zijn uitzonderingsbepalingen die verwijzen naar vernietigde bepalingen, en die op zich geen autonome inhoud of betekenis meer hebben. Artikel 4.1.15 verwijst naar artikel 4.1.7, dat staat in de behouden Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 (Normen).

- 2) Artikel 7.2.34, § 1 GPD, meer bepaald de eerste gebiedsspecifieke typebepaling voor gewestelijke RUP's (die betrekking heeft op de sociale last). De tweede gebiedsspecifieke typebepaling voor gewestelijke RUP's (die betrekking heeft op het bescheiden woonaanbod) wordt niet vernietigd.
- 3) Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), doch enkel de woorden “sociaal of” (deze bepaling stelde dat een vergunningsaanvraag moest worden geweigerd indien niet werd voldaan aan de normen en percentages van het sociale woonaanbod). De bepaling blijft dus behouden voor het bescheiden woonaanbod.
- 4) De artikelen 4.6.2, § 2 en artikel 4.6.4, § 3 VCRO (dit zijn specifieke vervalregels voor vergunningen met een sociale last).

Deze bijkomende vernietigingen werden verantwoord door een aanvullende motivering via een uitbreiding van de overweging B.9 en een vervanging van de overweging B.10 door een nieuwe tekst van B.10.1 tot B.10.3.

2. ANALYSE VAN HET ARREST

2. Om de beweegredenen van het arrest 145/2013 goed te begrijpen, is het noodzakelijk om de overwegingen van het tussenarrest nr. 50/2011 van 6 april 2011 erbij te betrekken. In dit arrest had het Grondwettelijk Hof twaalf prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld en in afwachting van een antwoord op die vragen had het Hof een aantal middel(onderdelen) uit de annulatieberoepen aangehouden. In arrest 50/2011 had het Hof reeds beslist om voor het overige de beroepen te verwerpen, onder voorbehoud van een interpretatie met betrekking tot een middel in verband met planbaten³. De

(3) De beroepen omhelsden veel meer dan enkel de maatregelen betreffende betaalbaar wonen uit Boek 4 GPD. De beroepen hadden betrekking op het volledige decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (GPD) en het volledige decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plan-

overwegingen die hebben geleid tot de prejudiciële vragen bevatten heel wat nuttige informatie om een beter inzicht te krijgen in de motieven die hebben geleid tot de uiteindelijke vernietigingen.

Het arrest nr. 145/2013 komt in twee stappen tot de vernietiging van de sociale lasten en normen.

In een *eerste stap* herinnert het hof aan de overweging B.7.2 uit het arrest nr. 50/2011, waarin het Hof had geoordeeld dat eerst moest worden onderzocht of de fiscale stimuli en andere subsidiemechanismen uit het GPD al dan niet strijdig waren met het Europese Unierecht – reden waarom het Hof een aantal prejudiciële vragen had gesteld aan het Europese Hof van Justitie. Bij een eventuele vernietiging van deze compensatiemaatregelen, zou moeten worden onderzocht of dit gevolgen zou hebben op de vraag naar de evenredigheid van de sociale last die zou overblijven, zonder compensaties. Op basis van de antwoorden van het Europese Hof van Justitie in het arrest van 8 mei 2013 in de samengevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, aangevuld met een eigen beoordeling (zie overwegingen B.3.1-B.6.3) komt het Grondwettelijk Hof tot het besluit dat vier compensatiemaatregelen uit het GPD te beschouwen zijn als staatssteun in de zin van artikel 107 van het VWEU⁴ en dat de steunmaatregelen niet zijn vrijgesteld van aanmelding bij de Commissie op grond van de DAEB-beschikking⁵. Het Hof stelt vast dat de steunmaatregelen die beogen de sociale last te compenseren slechts ter uitvoering hadden mogen worden gebracht nadat ze zouden zijn aangemeld en nadat de Commissie hierover een

eindbeslissing zou hebben genomen. Om die redenen vernietigt het Grondwettelijk Hof de genoemde compensatiemaatregelen (zie overweging B.6.2 met betrekking tot het tweede middel).

In een *tweede stap* beoordeelt het Grondwettelijk Hof de evenredigheid van de eigendomsbeperking die de sociale last met zich meebrengt, in het licht van het wegvallen van de vernietigde compensatiemaatregelen. Het Hof herinnert eraan dat het Hof van Justitie in haar arrest van 8 mei 2013 heeft geoordeeld dat een sociale last een gerechtvaardigde beperking van het vrij verkeer van kapitalen kan zijn, aangezien zij beoogt te verzekeren dat personen met een laag inkomen of andere sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking voldoende woningaanbod hebben, maar dat het aan het Grondwettelijk Hof toekomt om te beoordelen of de verplichting van de sociale last voldoet aan het evenredigheids criterium (overweging B.8 van arrest 145/2013).

Het arrest nr. 145/2013 herinnert er in overweging B.8.1 aan dat in het arrest nr. 50/2011 reeds was geoordeeld dat de sociale last een beperking inhoudt op het recht van het gebruik van de eigendom, nu niet is gewaarborgd dat de bouwheer of de verkavelaar op het gedeelte van het bouwproject of de verkaveling waarop de sociale last rust, een inkomen kan krijgen, en dat zijn winst in ieder geval lager zal liggen dan wanneer de vrije markt kan spelen (overweging B.39.2 van arrest nr. 50/2011). Het Hof heeft in overweging B.39.4 van arrest nr. 50/2011 ook vastgesteld dat, indien een RUP is aangenomen voor de verwezenlijking van sociaal woonaanbod, de verplichting om te voorzien in sociale en bescheiden woningen kan oplopen tot 40 procent.

Het arrest nr. 145/2013 herinnert in de overwegingen B.8.1-B.8.3 in verband met de ongelijke behandeling tussen private actoren en sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en de evenredigheid van de bestreden maatregelen aan de volgende overwegingen uit het arrest nr. 50/2011:

- de sociale last is van toepassing op private actoren, ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de SHM's zelf doen in het kader van het realiseren van de sociale doelstelling en ongeacht het aantal gronden in bezit van de gemeenten en de andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet (overweging B.40.2 uit het arrest nr. 50/2011);

nings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (AAD). De beroepen omvatten zes middelen, die betrekking hadden op 1) boek 4 'Maatregelen betreffende betaalbaar wonen' van het GPD, 2) artikel 34 AAD (planbatenheffing), 3) artikel 36 AAD (structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor een vergunningsaanvraag), 4) het nieuwe artikel 145/7 DRO (principeel akkoord voor woonuitbreidingsgebied) en 5) boek 5 'Wonen in eigen streek' van het GPD.

(4) Het gaat om de volgende vier compensatiemaatregelen: de vermindering van registratierechten op gronden van 10 % tot 1,5 % (artikel 4.1.20, § 3), de vermindering van de BTW van 21 % tot 6 % (artikel 4.1.20, § 3), de overnamegarantie voor de in natura verwezenlijkte sociale huurwoningen (artikel 4.1.21) en de infrastructuursubsidies (artikel 4.1.23).

De vermindering van de heffingsgrondslag voor registratierechten ten behoeve van de activering van panden (artikel 3.1.10) en de jaarlijkse belastingvermindering voor een kredietgever die een renovatieovereenkomst sluit (artikel 3.1.3) moesten volgens het Grondwettelijk Hof niet worden aangemeld (zie overwegingen B.6.3 en B.3.3.3).

(5) Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2 van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, Pb.L 312/67.

- de private actoren zijn verplicht de door hen gerealiseerde sociale huurwoningen over te dragen aan SHM's tegen maximumprijzen die ten hoogste gelijk zijn aan de subsidiabele prijsplafonds die worden bepaald in de reglementering betreffende de financiering van de SHM's voor de realisatie van sociale huurwoningen, terwijl de SHM's die woningen vervolgens zonder beperking kunnen doorverkopen aan de zittende huurder tegen hun venale waarde (overweging B.42.2 uit het arrest nr. 50/2011);
- het is niet uitgesloten dat de ter uitvoering van de sociale last gerealiseerde huurwoningen met verlies moeten worden verkocht, terwijl de SHM's die zelf sociale huurwoningen bouwen, niet gehouden zijn aan maximumuitgaven die verband houden met subsidiabele prijsplafonds, maar slechts aan richtprijzen die in de dagelijkse praktijk veelal worden overschreden (overweging B.42.3 uit het arrest nr. 50/2011);
- het Hof gaat in overweging B.8.3 in op de vaststelling dat het Europese Hof heeft gesteld dat er enkel sprake is van een beperking op het vrij verkeer van kapitaal en geen rechtstreekse beperking van vrijheid van vestiging of vrijheid van dienstverrichting. Het vrij verkeer van kapitaal bestaat er meer bepaald uit dat onderdanen van een lidstaat kunnen worden weerhouden om te investeren omdat de uitvoering van een sociale last *in natura* een directe buitenlandse investering afhankelijk stelt van een voorafgaande vergunning (overweging B.47.2 uit het arrest nr. 50/2011);
- een ander aspect van de beperking van het vrij verkeer van kapitaal ligt erin dat private actoren op wie een sociale last rust zullen trachten de kostprijs af te wentelen op de overige in het kader van hun verkavelings- of bouwproject gerealiseerde wooneenheden, die bijgevolg duurder en minder aantrekkelijk worden. Ook kan de sociale last op die manier een invloed hebben op de mogelijkheid voor onderdanen van andere lidstaten om onbebouwde percelen in het Vlaamse Gewest aan te kopen, gelet op de vaststelling dat zij die grond niet volledig kunnen aanwenden voor de doeleinden waarvoor ze de aankoop willen doen (overweging B.54.3 uit het arrest nr. 50/2011);
- het Grondwettelijk Hof verwijst tot slot naar de overweging van het Europese Hof van Justitie waarin wordt gesteld dat beperkingen kunnen

gerechtvaardigd zijn door eisen betreffende het beleid inzake sociale huisvesting, “aangezien zij beoogt te verzekeren dat personen met een laag inkomen of ander sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking voldoende woningaanbod hebben”. Het Europese Hof heeft daar evenwel aan toegevoegd dat het aan het Grondwettelijk Hof toekomt “te beoordelen of een dergelijke verplichting gelet op de omstandigheden van het hoofdgeding voldoet aan het evenredigheids criterium, dat wil zeggen noodzakelijk en geschikt is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel”.

3. In overweging B.9 van het arrest nr. 145/2013 stelt het Hof vast dat, gelet op de vernietiging van de steunmaatregelen die beogen de sociale last te compenseren, de private actoren de sociale last nu moeten dragen zonder enige compensatie. Gelet op de hoger vermelde overwegingen is het Hof van oordeel dat de sociale last in die omstandigheden een dermate zware last is, die niet evenredig is met de doelstelling die met de bestreden bepalingen worden nagestreefd. In de aanvulling van overweging B.9, zoals toegevoegd door de beschikking tot verbetering van 18 december 2013, stelt het Hof dat die conclusie niet alleen geldt voor de uitvoering van de sociale last *in natura*, maar evenzeer voor de alternatieve manieren van uitvoering van de sociale last.

In overweging B.10.1 vernietigt het Hof daarom de bepalingen over de Sociale lasten (artikel 4.1.16-4.1.26) en de bepalingen omtrent de Gewestelijke en gemeentelijke normen (artikel 4.1.8-4.1.11).

In de overwegingen B.10.2 vernietigt het Hof de andere genoemde bepalingen, omdat die onlosmakelijk zijn verbonden met de vernietigde bepalingen. In overweging B.10.3 stelt het Hof dat de bepalingen die betrekking hebben op de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod niet dienen te worden vernietigd, aangezien hiertegen geen middelen werden ontwikkeld. Daaruit blijkt dat het Grondwettelijk Hof zich niet uitspreekt over de vraag of de bescheiden last de toets zou doorstaan, enkel dat hij hierover niet kan oordelen omdat de regeling niet werd bestreden.

4. Zoals hoger blijkt, verwijst het arrest nr. 145/2013 samenvattend naar een aantal overwegingen uit het arrest nr. 50/2011. De uitgebreide overwegingen in het arrest nr. 50/2011 geven nog een beter inzicht in de beweegredenen van het Hof.

- Het gedeelte van de verkaveling of het bouwproject waarop de sociale last rust die *in natura* wordt uitgevoerd, kan niet worden aangeboden op de vrije markt, maar dient te worden gerealiseerd volgens bindende regels en dient te worden aangeboden aan of mits indeplaatsstelling door een (semi)publieke overheid. De private actor heeft in die context geen onderhandelingsruimte, nu de SHM en de VSMW zich in een aanzienlijk sterkere positie bevinden. Aldus is niet gewaarborgd dat de verkavelaar of bouwheer een inkomen kan verkrijgen op het betrokken gedeelte van zijn onroerende eigendom, en zal zijn winst in ieder geval lager liggen dan wanneer de vrije markt kan spelen. Zonder sociale last zou de verkavelaar of bouwheer het geheel van zijn eigendom volgens zijn eigen inzichten en op de vrije markt kunnen ontwikkelen (overweging B.39.2 en B.39.1).
 - Dat de verkavelaar of bouwheer over andere uitvoeringswijzen beschikt dan de uitvoering *in natura*, doet geen afbreuk aan die vaststelling. De alternatieven doen niets af aan het dwingende karakter van de verplichting en aan de omvang van het geleden nadeel. Enkele van die alternatieven kunnen overigens pas worden aangewend na toestemming van de vergunningverlenende overheid. Het Hof overloopt de verschillende alternatieven: verkoop van gronden tegen venale waarde is nog niet hetzelfde als een verkoop op de vrije markt, de verhuring van de verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor is ook uitgesloten van de vrije markt en geschiedt tegen opgelegde prijzen, het verleggen van de last naar een ander terrein is slechts mogelijk mits instemming van het vergunningverlenende bestuursorgaan en is even zwaar als de uitvoering *in natura*, de betaling van € 50.000 is afhankelijk van de instemming van het vergunningverlenende bestuursorgaan, is niet mogelijk in (voormalig) woonuitbreidingsgebied en is, gelet op het “zeer hoge bedrag”, geen daadwerkelijk alternatief (overweging B.39.3).
 - Indien een RUP is aangenomen voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod, kan daarin worden voorzien in de bijkomende verwezenlijking van bescheiden woningen. In dat geval kan de verplichting om te voorzien in sociale en bescheiden woningen krachtens artikel 4.2.4 GPD oplopen tot 40 % (overweging B.39.4).
 - De sociale last die de privatieve actoren wordt opgelegd, geldt ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de SHM's doen in het kader van het realiseren van de sociale doelstelling. De sociale last is evenmin afhankelijk van het aantal gronden in bezit van de gemeenten en de andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet. Bovendien kan de gemeente gelet op artikel 4.1.7, eerste lid, 1° *juncto* artikel 3.2.1, 1° GPD, redenen aanvoeren om een publieke bouwgrond niet op te nemen in de lijst van gronden die kunnen worden ingezet voor het socialewoningbeleid, terwijl de sociale last op elke grond van een private actor rust, zodra aan de voorwaarden van artikel 4.1.8 GPD is voldaan (overweging B.40.2).
 - Het Hof verwijst naar de adviezen van de SARO, de Vlaamse Woonraad en de SERV waarin een aantal ongelijkheden tussen de private ontwikkelaars en de SHM's worden aangeklaagd (overweging B.40.2).
 - In verband met de vraag of de bestreden regeling strijdig is met het Europeesrechtelijke rechtsprincipe van het vrij verkeer van kapitaal, merkt het Hof op dat er moet worden aangenomen dat de private actoren op wie de sociale last rust, zullen trachten de kostprijs daarvan af te wentelen op de overige gerealiseerde wooneenheden, die bijgevolg duurder en minder aantrekkelijk zullen worden. Daarnaast kan de sociale last een invloed hebben op de bereidheid van onderdanen van andere lidstaten en van rechtspersonen gevestigd in andere lidstaten om onbebouwde percelen in het Vlaams Gewest aan te kopen, gelet op de vaststelling dat ze die grond niet volledig kunnen aanwenden voor de doeleinden waarvoor ze de aankoop willen doen (overweging B.54.3).
- 5.** Tot slot buigt het Grondwettelijk Hof zich over de vraag van de Vlaamse regering om de rechtsgevolgen die de vernietigde bepalingen in het verleden hebben gehad te handhaven in toepassing van artikel 8, tweede lid van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Met verwijzing naar rechtspraak van het Europese Hof van Justitie komt het Grondwettelijk Hof tot het besluit dat een handhaving van de vernietigde bepalingen in strijd zou zijn met de beginselen van de voorrang en van de volle werking van het recht van de Europese Unie, die zich verzetten tegen een voorlopige handhaving van nationale maatregelen die in strijd zijn met het rechtstreeks toepasselijke recht van de Unie (overwegingen B.12.1-B.12.3). Gelet op de vastgestelde

onevenredige beperking van het vrij verkeer van kapitalen, komt het Grondwettelijk Hof aldus tot het besluit dat een handhaving van de rechtsgevolgen van de vernietigde bepalingen niet mogelijk is.

6. Die laatste overwegingen leggen een ernstige hypotheek op de mogelijkheden voor de Vlaamse decreetgever om het systeem van de sociale lasten in zijn vernietigde vorm snel te herstellen. De last, zoals zij was geconcipeerd, is zonder compensaties onevenredig zwaar. Anderzijds zullen substantiële compensaties al snel te beschouwen zijn als staatssteun die moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

In dit verband moet worden benadrukt dat een louter vormelijke decreetwijziging, in strijd met het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest, geen nieuwe wettige rechtsgrond kan vormen voor het opleggen van een sociale last, noch voor het verleden, noch voor de toekomst. Een schending van het gezag van gewijsde levert een grond tot een nieuwe vernietiging op⁶. Het gezag van gewijsde geldt immers ook voor de wetgever, die in principe niet meer dezelfde of een gelijkaardige regeling kan uitvaardigen. Als hij dit wel doet kan het Grondwettelijk Hof de norm opnieuw vernietigen. Meer zelfs, voor deze hypothese voorziet artikel 20, 2° Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof in de mogelijkheid tot schorsing, zonder dat de verzoekende partij het bestaan van ernstige middelen en een moeilijk te herstellen ernstig nadeel moet aantonen. De wetgever kan wel inhoudelijk identieke of gelijkaardige bepalingen aannemen, op voorwaarde dat wordt rekening gehouden met de grond voor de vernietiging. De gronden zijn immers onlosmakelijk verbonden met de beschikking van het arrest⁷ (zie verder nr. 8 over het gezag van gewijsde van een arrest van het Grondwettelijk Hof).

In casu betekent dit dat de decreetgever geen nieuwe regeling kan treffen die aan de private ontwikkelaars, zonder voldoende compensaties, een sociale last oplegt die vergelijkbaar is met de vernietigde regeling, nu dit door het Hof als disproportioneel wordt beschouwd. Uit de overwegingen van het arrest blijkt dat er heel wat aspecten uit de regeling de maatregel disproportioneel maakten (zie hoger nrs. 2-3).

(6) GwH 10 maart 1998, nr. 22/98, overweging B.4.2, aangehaald door J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2007, 1517, nr. 2101, voetnoot 247.

(7) P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 364, nr. 783.

Deze overwegingen hebben gezag van gewijsde, nu ze onlosmakelijk verbonden zijn met het dictum (zie verder nr. 8). Indien er compensaties worden geboden, moet het gaan om compensaties die niet moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie, en in het geval het gaat om compensaties die wel worden aangemeld, mag de regeling pas uitvoerbaar worden nadat de compensatiemaatregelen door de Commissie werden aanvaard.

Bovendien bevatten de arresten van het Grondwettelijk Hof geen sluitende garantie dat het door het Grond- en Pandendecreet geconcipeerde systeem, na een eventuele aanvaarde aanmelding, wél elke toets zou doorstaan. Het Hof heeft enkel geoordeeld dat, zonder compensaties, het systeem van de sociale lasten strijdig was met het vrij verkeer van kapitaal en onevenredig zwaar, maar een positieve beoordeling van het systeem met compensaties is er niet geweest.

7. Volledigheidshalve kan worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof de bepalingen over het bindend sociaal objectief (artikel 4.1.1-4.1.6 GPD)⁸ niet heeft vernietigd, evenmin als de bepalingen over het bescheiden wonen (artikelen 4.2.1-4.3.3 GPD)⁹.

Opgemerkt kan worden dat de vernietiging van de sociale lasten een direct gevolg heeft voor de toepassing van de normen voor de bescheiden last.

Wat de decretale normen betreft (artikel 4.2.1, tweede lid GPD), betekent het wegvallen van de gemeentelijke reglementen Sociaal Wonen dat in de toekomst steeds de maximum decretale norm voor bescheiden wonen zal gelden, dit is respectievelijk 40 % voor gronden in eigendom van (semi)overheden en 20 % voor gronden in private eigendom. Volgens deze bepaling wordt het maximumpercentage bescheiden woonaanbod opgelegd, "verminderd met het op grond van het bij of krachtens het gemeente-

(8) Ook artikel 4.1.7 GPD werd behouden, zie hoger nr. 1.

(9) Zie hierover P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het Grond- en Pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalcompensatie" in B. HUBEAU, V. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 525-534; B. HUBEAU, "Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar" in *CBR Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 347-378; T. NULLEN, "Hoofdstuk 3. Uitvoering van sociale lasten en lasten bescheiden woonaanbod" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 164-170; T. VANDROMME, "Hoofdstuk 2. Algemene regeling" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 107-138.

lijk reglement Sociaal Wonen opgelegde percentage inzake de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod". Door het wegvallen van elk sociaal woonaanbod, lijkt het erop dat het bescheiden woonaanbod steeds het maximumpercentage zal moeten bedragen in de gevallen waarop de normen van toepassing zijn¹⁰, behoudens afwijkingen voorzien in een gemeentelijk stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen (artikel 4.2.2 GPD).

Wat de normen in plangebieden betreft bepaalt artikel 4.2.4, § 2 GPD dat de RUP's "vermeld in artikel 4.1.12 of 4.1.13 GPD" een procentueel objectief bescheiden woonaanbod bepaalt dat gelijk is aan 40 %, "verminderd met het op grond van artikel 4.1.12 of 4.1.13 vastgestelde percentage inzake de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod". De bepaling over de normen voor bescheiden wonen in RUP's verwijzen naar de vernietigde bepalingen over sociaal woonaanbod in RUP's. Artikel 4.2.4, § 2 GPD zal moeten geïnterpreteerd worden op een werkbare manier, rekening houdend met het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof. Uit het arrest blijkt dat het de bedoeling was van het Hof om de bepalingen omtrent het bescheiden woonaanbod te behouden, en anderzijds om alle bepalingen omtrent de sociale last te vernietigen. De tekst van artikel 4.2.4, § 2 GPD moet m.i. daarom in die zin worden geïnterpreteerd dat de toepassingsvoorwaarden van de artikelen 4.1.12 en 4.1.13 GPD behouden blijven voor de normen voor een bescheiden woonaanbod uit artikel 4.2.4, § 2 GPD¹¹. Een tweede gevolg is m.i. dat, in de gevallen dat een RUP volgens artikel 4.1.12 en 4.1.13 GPD kan of moet voorzien in een bescheiden woonaanbod, zal dat steeds 40 % bedragen, nu er geen percentage sociaal woonaanbod meer kan worden van afgetrokken.

Volledigheidshalve wordt eraan herinnerd dat voor het bescheiden woonaanbod hogere woningdichtheden gelden: 35 tot 100 woningen per hectare in de stedelijke gebieden en 25 tot 35 woningen per hectare in het buitengebied (artikel 4.2.6, § 3 GPD)¹².

3. RECHTSGEVOLGEN VAN HET Vernietigingsarrest: ALGEMENE PRINCIPES

8. Volgens artikel 9 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof hebben vernietigingsarresten een absoluut gezag van gewijsde vanaf hun publicatie in het Belgisch Staatsblad¹³. Dit aanvangspunt werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof door de bevoegde minister verklaard vanuit het principe dat de vernietiging pas eerst volle uitwerking kan krijgen nadat dezelfde voorwaarden werden vervuld die ook aan het van kracht worden van de vernietigde akte voorafgingen¹⁴. In dit verband kan men zich evenwel de vraag stellen of er niet *mutatis mutandis* toepassing kan worden gemaakt van het principe dat enerzijds de overheid een niet-gepubliceerde norm niet tegenstelbaar kan maken aan een burger, maar dat omgekeerd een burger wel reeds rechten kan ontleen aan een niet-bekendgemaakte norm¹⁵.

Algemeen wordt aangenomen dat het gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten niet alleen kleeft aan het "beschikkende gedeelte" (dictum) van het arrest, maar ook aan de "beslechte rechtspunten", m.a.w. aan de motieven die onverbreekelijk met het

(10) Volgens de Omzendbrief 2010/RW/01 van 23 april 2010 moest bij het ontbreken van een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen ook reeds het maximumpercentage bescheiden woonaanbod worden opgelegd. Deze interpretatie was m.i. in strijd met de ontstaansgeschiedenis van het GPD en met de bedoelingen ervan. Voorheen moest bij het ontbreken van een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen m.i. worden rekening gehouden met het effectief opgelegde sociale woonaanbod om het aandeel bescheiden woonaanbod te bepalen (P.-J. DEFOORT, "Hoofdstuk 5. 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, 203-204, nr. 14).

(11) Naar analogie van de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van artikel 4.3.1., § 1, eerste lid, 3^o VCRO, enkel in zoverre het betrekking heeft op de sociale last. Hieruit blijkt duidelijk de wil van het Grondwettelijk Hof om de regeling voor bescheiden wonen integraal te behouden en de bepalingen voor de sociale last integraal te vernietigen.

(12) Zie over de dichtheden: Omzendbrief RW/2010/01 van 23 april 2010, 21; T. VANDROMME, "Hoofdstuk 2. Algemene regeling" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 132-133, nrs. 68-69.

(13) Dit in tegenstelling tot arresten van de Raad van State en de rechterlijke uitspraken in strafzaken, die een absoluut gezag van gewijsde hebben vanaf de uitspraak (J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 326, nr. 436, voetnoot 436).

(14) J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 326, nr. 436.

(15) J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 170-171, nr. 296; J. VELAERS, "Artikel 190 van de Grondwet: de bekendmaking in de vorm bij wet bepaald als voorwaarde voor de verbindendheid van wetten, besluiten en verordeningen van algemeen, provinciaal of gemeentelijk belang" in L. WINGTENS (ed.), *De verplichting tot bekendmaking van de norm*, Brugge, die Keure, 2003, 43-50; G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 355-356, nr. 110.

beschikkend gedeelte van het arrest zijn verbonden. Hoewel artikel 9, § 2 van de Bijzondere wet die enkel expliciet bepaalt voor wat betreft de verwerpingsarresten, moet worden aangenomen dat dit *a fortiori* geldt voor de vernietigingsarresten. De “beslechte rechtspunten” dienen wel onverbrekkelijk verbonden te zijn met het beschikkende gedeelte van het arrest¹⁶.

Vernietigingsarresten hebben terugwerkende kracht, waardoor in beginsel alle rechtsgevolgen van de wetskrachtige norm uit de rechtsorde verdwijnen. De vernietiging retroageert “*ex tunc*”, tot op de dag van het van kracht worden van de wet of het decreet en strekt tot een zo volledig mogelijke terugkeer tot de “*statu ante quo*”. Dit was een bewuste keuze van de wetgever, die de vernietiging “*ex nunc*” voor de toekomst als alternatief van de hand heeft gewezen¹⁷.

De vernietiging heeft een gezag *erga omnes* en geldt dus ten aanzien van iedereen. Particuliere personen kunnen geen rechten meer halen uit de vernietigde wetsbepaling en er niet door gebonden worden. Overheidsorganen kunnen ze niet meer toepassen of tegenwerpen. Rechters mogen besluiten gebaseerd op een vernietigde vorm niet toepassen en de Raad van State (of de Raad voor Vergunningsbetwistingen) moet een aangevochten besluit vernietigen indien het besluit geen andere rechtsgrond vindt¹⁸.

De vernietiging brengt met zich mee dat de norm wordt geacht nooit te hebben bestaan. De notie “gevolg” moet evenwel restrictief worden geïnterpreteerd. De rechterlijke beslissingen of de bestuurshandelingen die op grond van de vernietigde wetskrachtige norm waren genomen, zijn op zich geen gevolgen van de vernietigde wetskrachtige norm: de gerechtelijke uitspraken en bestuurshandelingen zijn het gevolg van het optreden van de rechterlijke en uitvoerende macht maar niet van de betrokken wetskrachtige norm. Aangezien ze niet als “gevolg” worden beschouwd, blijven ze in beginsel bestaan: ze verdwijnen dus niet van rechtswege uit het rechtsverkeer. Het verlies van de “rechtsgeldigheid” van de rechterlijke beslissingen en de bestuurshandelingen

daarentegen moet wel als een gevolg van de vernietigde norm worden beschouwd. Dit brengt dus met zich mee dat, hoewel de uitspraken en bestuurshandelingen in beginsel blijven bestaan, hun rechtsgeldigheid is aangetast. De Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof voorziet daarom in de artikelen 10-18 in specifieke rechtsmiddelen om op basis van het aldus ontstane gebrek aan rechtsgeldigheid, de gerechtelijke uitspraken en bestuurshandelingen aan te vechten, met name de vordering tot intrekking en de heropening van de beroepstermijn¹⁹.

De artikelen 10-16 van dezelfde wet handelen over de mogelijkheid tot intrekking van uitspraken van de strafrechter en de burgerlijke rechter die zijn gegrond op een vernietigde bepaling. In het kader van deze bijdrage wordt hierop niet verder ingegaan nu mij geen uitspraken van gewone rechtbanken bekend zijn over sociale lasten.

Artikel 17 van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof voorziet in de mogelijkheid tot intrekking van arresten van de Raad van State in zoverre het is gegrond op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling. De verzoeker heeft zes maanden na de publicatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad de tijd om de intrekking van het arrest te vorderen.

Artikel 18 biedt de mogelijkheid om tegen individuele en verordenende bestuurshandelingen, alsook tegen de beslissingen van andere rechtscolleges dan de hoger genoemde – *in casu* de Raad voor Vergunningsbetwistingen –, die een vernietigde bepaling als grondslag hebben, opnieuw een administratief of rechterlijk beroep in te stellen binnen de zes maanden na de bekendmaking van het vernietigingsarrest in het Belgisch Staatsblad. Er ontstaat dus een nieuwe administratieve of gerechtelijke beroepsmogelijkheid waarvan de beroepstermijn steeds zes maanden bedraagt, ondanks de normale duur van de oorspronke-

(16) J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 326-327, nr. 437-438; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1416, nr. 2188.

(17) J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 296-297, nr. 383.

(18) P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 363-364, nr. 782.

(19) J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1415, nr. 2186 en 1417, nr. 2190; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 298, nr. 383 en 318-319, nr. 424.

De draagwijdte van de rechtsgevolgen voor rechterlijke en bestuurlijke beslissingen was bij de aanvankelijke wet van 28 juni 1983 op het Arbitragehof onduidelijk. De wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigde arresten, heeft ter zake duidelijkheid gebracht (J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 297, 297, nr. 385; zie over de parlementaire voorbereiding van de wet van 10 mei 1985, P. BERCKX, *Het Arbitragehof en de gevolgen van zijn vernietigde arresten*, Kortrijk, UGA, 1986, 241 p.).

lijke beroepstermijn, en ondanks het verstrijken van deze oorspronkelijke beroepstermijn²⁰. Deze termijn komt in de plaats van de termijn die er eventueel nog openstond om het rechtsmiddel in te stellen²¹.

4. DE RECHTSGEVOLGEN TOEGEPAST OP EEN AANTAL CONCRETE STANDAARD PRAKTIJKGEVALLEN

9. Het spreekt voor zich dat in het kader van dit bestek geen exhaustieve oplijsting en bespreking mogelijk is van alle denkbare situaties waartoe het opleggen van een sociale last aanleiding heeft gegeven. Wel kunnen een aantal veel voorkomende gevallen algemeen worden besproken en hierbij kan een juridische inschatting worden gemaakt van de mogelijke oplossingen. Achtereenvolgens worden de volgende standaardgevallen besproken:

- a) Wat met toekomstige aanvragen en vergunningsbeslissingen?
- b) Wat met vergunningen waaraan een sociale last is verbonden?
- c) Wat met uitvoeringshandelingen van de sociale last?
- d) Wat met RUP's ?
- e) Wat met gemeentelijke reglementen Sociaal wonen?
- f) Wat met arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen?
- g) Wat met arresten van de Raad van State?

In deze bijdrage wordt enkel de hypothese bekeken waarbij er een positieve vergunningsbeslissing voorligt waaraan een sociale last is verbonden. De hypothese dat een vergunningsaanvraag werd geweigerd op grond van een beweerdelijk niet voldoen aan de normen van het Grond- en Pandendecreet wordt hier buiten beschouwing gelaten. Ten eerste zullen de gevallen zeldzaam zijn dat een vergunning enkel en alleen om deze reden werd geweigerd – in veel gevallen zullen vermoedelijk nog andere wettigheidsbezwaren of argumenten van goede ruimtelijke ordening hebben meegespeeld. Bovendien lijkt de meest pragmatische oplossing in dergelijke gevallen niet om gebruik

te maken van de voorziene herstel mogelijkheden – behoudens uitzonderingen –, maar om een nieuwe vergunningsaanvraag in te dienen, die dan zal moeten worden beoordeeld zonder rekening te houden met de vernietigde regeling (zie hierna nummer 10).

a) Wat met toekomstige aanvragen of beslissingen?

10. Zoals gezegd, kunnen particuliere personen niet meer gebonden worden door een vernietigde bepaling en kunnen overheidsorganen ze niet meer toepassen of tegenwerpen (zie nummer 8).

De bijlage III bij het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voorziet in de punten 8-12a een aantal vragen m.b.t. de sociale last. Deze bepalingen zijn zonder voorwerp geworden en zijn bijgevolg niet langer van toepassing. Het niet invullen of het doorstrepen van deze onderdelen van het aanvraagformulier kan evident niet leiden tot een onontvankelijkheid van de aanvraag. Het punt 12b heeft betrekking op de bescheiden last, en dient wel nog te worden ingevuld.

Artikel 16, 11° en 12° van het Dossiersamenstellingsbesluit voorzien uitvoeringsmodaliteiten om kredieteenheden in mindering te brengen van een sociale last. Het spreekt voor zich dat deze bepalingen zonder voorwerp zijn geworden.

Hetzelfde geldt voor de bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning en voor de bepalingen voor kredieteenheden in artikel 3, 13° en 14°.

Het spreekt ook voor zich dat het vergunningverlenende bestuursorgaan niet eigengereid, in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, als bijzondere voorwaarde of last bij de vergunning kan opleggen dat een bepaald aantal sociale woningen moeten worden voorzien. Dit zou immers flagrant in strijd zijn met het gezag van gewijsde van het arrest van het Grondwettelijk Hof, dat heeft geoordeeld dat het opleggen van een verplicht aantal sociale woningen aan een private ontwikkelaar kennelijk disproportioneel is en strijdig met het EU-recht. De beoordeling door het Grondwettelijk Hof dat het opleggen aan een private ontwikkelaar van de last om een verplicht aantal sociale woningen te

(20) P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 364; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1420, nr. 2196.

(21) J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 316, nr. 417.

realiseren, een onevenredige last is in het licht van de sociale doelstellingen, impliceert meteen dat voor het opleggen van een vergelijkbare last geen beroep kan worden gedaan op de rechtsgronden in de VCRO die de mogelijkheid voorzien om aan een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning voorwaarden of lasten te verbinden. De respectieve artikels 4.2.19, § 1, tweede lid en 4.2.20, § 2, eerste lid VCRO bepalen immers dat een voorwaarde respectievelijk een last “redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen” moeten zijn. Het Grondwettelijk Hof heeft in het arrest 145/2013 ondubbelzinnig gesteld dat een sociale last voor een private ontwikkelaar principieel onevenredig is.

Een dergelijke last zou bovendien strijden met artikel 4.2.20, § 2, tweede lid VCRO, dat bepaalt dat lasten “kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager”. Artikel 4.2.19, § 1, derde lid VCRO voorziet een zelfde bepaling voor het opleggen van voorwaarden bij een vergunning. Uit de memorie van toelichting bij de invoering van deze bepaling blijkt dat met de woorden “door enig toedoen” wordt bedoeld dat de aanvrager een bepaalde mate van invloed moet kunnen uitoefenen op de uitvoerbaarheid van de voorwaarde, en dat een voorwaarde waarbij de aanvrager zelf geen enkel initiatiefrecht in heeft uitgesloten is²². Een last die aan een private ontwikkelaar oplegt om een aantal sociale woningen te realiseren is strijdig met deze bepaling, nu een private ontwikkelaar geen sociale woningen kan bouwen²³ of verhuren²⁴ of sociale kavels kan ontwikkelen²⁵.

Daar waar de bepalingen van het Grond- en Pandenbeleid over de realisatie in natura en de verkoop van gronden nog voorzagen in een afnamegarantie en een prijsgarantie (artikel 4.1.21 en 4.1.25 GPD), be-

staat door de vernietiging van deze bepalingen geen enkele zekerheid dat de private ontwikkelaar de opgelegde last zal kunnen voldoen, laat staan dat hij dit tegen redelijke voorwaarden zal kunnen voldoen. De private ontwikkelaar is helemaal overgeleverd aan de goodwill (of willekeur) van de sociale huisvestingsorganisaties.

In het licht van die bedenkingen kan het opmerkelijk worden genoemd dat de Vlaamse overheid in de informatieverstrekking op haar websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen aanvankelijk stelde dat een weigering wegens strijdigheid met de normen uit het GPD niet langer “hoeft” en dat aan een vergunning niet langer een last “moet” worden verbonden²⁶. Deze formulering wekte ten onrechte de indruk dat een weigering wegens het ontbreken van sociale woningen wel nog “mag” of dat aan een vergunning wel nog een sociale last “kan” worden verbonden. In een actualisatie van 24 januari 2013 van de richtlijnen²⁷ staat nu ook duidelijk te lezen dat aan een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning geen sociale last “kan” worden verbonden. Dit geldt zowel voor nieuwe aanvragen als voor hangende dossiers waarin nog geen beslissing is genomen.

b) Wat met vergunningen waaraan een sociale last is verbonden?

II. De sociale last maakt juridisch geen onderdeel uit van de eigenlijke vergunning, maar zij wordt opgelegd bijkomend aan de vergunning (zie verder nummer 14). Dit betekent dat het niet uitvoeren van de sociale last niet strafbaar is op grond van artikel 6.1.1 VCRO en dat een gedwongen uitvoering van de sociale last bij wege van een stedenbouwkundige herstelmaatregel niet mogelijk is²⁸. Men zou zich al-

(22) Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/I, 117, nr. 376.

(23) Dit zijn enkel de VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband (artikel 2, § 1, 25° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde artikel 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last in natura). Een private actor kan dus geen sociale kavels (meer) aanbieden.

(24) Dit zijn enkel VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het Vlaams Woningfonds (artikel 2, § 1, 23° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde artikel 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last in natura). Een private actor kan dus geen sociale koopwoningen (meer) realiseren.

(25) De VMSW, een SHM, erkende sociale verhuurkantoren, het Vlaams Woningfonds, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging (artikel 2, § 1, 22° Vlaamse Wooncode). Een private actor kan dus geen sociale huurwoningen aanbieden.

(26) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8748/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod.

(27) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

(28) Zie hierover uitgebreid P.-J. DEFOORT, “Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)” in B. HUBEAU en T. VAN-

dus kunnen afvragen of het als vergunninghouder wel nodig of nuttig is om een actie te ondernemen om de sociale last uit het rechtsverkeer te halen.

Indien de vergunninghouder en de SHM of VMSW beiden bereid blijven om de sociale last vrijwillig uit te voeren, ondanks de vernietiging van de decretale regeling door het Grondwettelijk Hof, is er voor hen natuurlijk geen reden om een actie te ondernemen.

Indien de vergunninghouder de opgelegde last evenwel niet wenst te realiseren, is het veiligheidshalve wel aan te raden om de last formeel uit het rechtsverkeer te doen verdwijnen. Het is immers niet zeker dat alle overheden en/of sociale huisvestingsmaatschappijen zich even gemakkelijk bij het arrest van het Grondwettelijk Hof zullen willen neerleggen. Indien de sociale last in de vergunning blijft staan, kunnen zij het de vergunninghouders soms knap moeilijk maken.

Wat de overheden betreft kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende mogelijkheden van tegenwerking:

- de gemeente zou kunnen weigeren een zogenaamd “verkoopbaarheidsattest” te verlenen met het oog op het afleveren van een verkavelingsakte. Dergelijk attest is een verklaring van het college van burgemeester en schepenen dat het geheel van de lasten is uitgevoerd²⁹. Een niet-meewerkend college zou kunnen argumenteren dat ze het attest weigert af te leveren omdat de sociale last, die formeel nog steeds aan de vergunning is verbonden, niet is uitgevoerd;
- de vergunningverlenende overheid zou kunnen weigeren om stedenbouwkundige vergunningen te verlenen voor de bouw van “gewone” woningen, indien op een verkavelingsplan bepaalde loten als “sociaal” staan aangeduid, voor de aanduiding van de sociale last;
- het valt niet uit te sluiten dat de gewestelijke inspectiediensten in bepaalde gevallen zouden durven overgaan tot het opstellen van een proces-verbaal, het opleggen van een stakingsbevel en/of het inleiden van herstellvorderingen.

DROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 207-217, nrs. 19-29.

(29) Artikel 4.2.16 VCRO.

Omwille van de rechtszekerheid voor de aanvrager die de sociale last niet wenst uit te voeren, is het dan ook beter om een actie te ondernemen om de sociale last formeel uit het rechtsverkeer te halen.

➤ **Heropening van de beroepstermijn bij de deputatie tegen een sociale last opgelegd door het college van burgemeester en schepenen**

12. Zoals hoger gezegd, verdwijnt de beslissing tot het opleggen van een sociale last niet automatisch uit het rechtsverkeer. Om de sociale last uit het rechtsverkeer te laten verdwijnen, kan de vergunninghouder een beroep doen op de heropening van de beroepstermijn zoals voorzien in artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Arbitragehof.

De vraag rijst hoe de beroepsmogelijkheid van artikel 18 concreet moet worden toegepast op vergunningen waarbij een sociale last werd opgelegd. De sociale last is weliswaar gebaseerd op een vernietigde bepaling, maar de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning zelf niet. Artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof voorziet in de heropening van de termijn om de bestaande, traditionele rechtsmiddelen in te stellen. Tegen een vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen staat dus een nieuw georganiseerd administratief beroep bij de deputatie open, waarvan de beroepstermijn steeds 6 maanden bedraagt na publicatie van het arrest in het Belgisch Staatsblad, in afwijking van de normale beroepstermijn van 30 dagen van artikel 4.7.21, § 3 VCRO³⁰.

Wat het administratief beroep bij de deputatie betreft rijst de vraag naar de verhouding tussen de beroepsmogelijkheid op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof en het normale devolutieve karakter van een administratief beroep, inzonderheid zoals voorzien in artikel 4.7.21, § 1, *in fine* VCRO. Volgens deze bepaling onderzoekt de deputatie bij het behandelen van het beroep “de aanvraag *in haar volledigheid*”. 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 de artikelen 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

(30) J.VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 298, nr. 385 en 316, nr. 417.

vergunning, de zaak of de aanvraag niet in haar geheel aanhangig maakt bij de deputatie, faalt naar recht³¹.

In eerdere rechtspraak had diezelfde Raad van State nochtans gesteld dat de devolutive werking niet impliceert dat die instantie zich kan uitspreken over iets waarvoor zij niet is gevat. Volgens dit arrest kon de deputatie, indien een beroep enkel betrekking heeft op de voorwaarden van een vergunning, en indien de beroepsinstantie van oordeel is dat deze voorwaarden onafsplitsbaar zijn van de rest van de aanvraag, alleen het administratief beroep als onontvankelijk afwijzen in plaats van de vergunning in zijn geheel te weigeren³². Een beroep tegen afsplitsbare voorwaarden was volgens dit arrest wel mogelijk, zonder dat de deputatie de bevoegdheid had om de rest van de vergunning opnieuw te beoordelen. Het verschil in beide arresten valt vermoedelijk te verklaren door het feit dat het vroegere decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) niet expliciet bepaalde dat de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt, in tegenstelling tot het huidige artikel 4.7.21, § 1, eerste lid VCRO.

De vraag rijst of het bepaalde van artikel 4.7.21, § 1, eerste lid VCRO toepassing vindt bij een beroep op basis van artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof. Dit is m.i. niet het geval omwille van de volgende redenen.

13. Vooreerst beperkt artikel 18 de heropening van de beroepstermijn uitdrukkelijk tot bestuurshandelingen "**voor zover die gegrond zijn op** een bepaling van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, die vervolgens door het Grondwettelijk Hof is vernietigd", zoals blijkt uit de tekst van de Bijzondere Wet: "*Niettegenstaande de door de wetten en bijzondere verordeningen bepaalde termijnen verstreken zijn, kan tegen de handelingen en verordeningen van de verschillende bestuursorganen* alsook tegen de beslissingen van andere gerechten dan die bedoeld in artikel 16 van deze wet, **voor zover die gegrond zijn op een bepaling van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, die vervolgens door het Grondwettelijk Hof is vernietigd, of op een verordening ter uitvoering van zodanige norm, al naar het geval, elk administratief of rechter-**

lijk beroep worden ingesteld dat daartegen openstaat, binnen zes maanden na de bekendmaking van het arrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad."

Artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof is een uitzonderingsregeling, die de heropening van een beroepstermijn voorziet, hoewel die al kan verstreken zijn. Net zoals elke uitzondering dient artikel 18 restrictief te worden geïnterpreteerd. Dit wil zeggen dat de nieuwe beroepstermijn niet open staat voor bestuurshandelingen die niet zijn gegrond op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling.

14. In dit licht rijst de vraag of een beroep tegen enkel de sociale last mogelijk is, zonder de vergunning waarin ze werd opgelegd mee aan te vechten. Dit komt in wezen neer op de vraag of de sociale last al dan niet van de vergunning kan worden afgesplitst.

In een eerdere publicatie heb ik reeds geargumentteerd dat de sociale last een van de vergunning afsplitsbare rechtshandeling is³³. Volgens artikel 4.1.16, § 1, tweede lid GPD is een sociale last een last in de zin van artikel 4.2.20 VCRO. Zoals gezegd is de juridische figuur van de "last" voorzien in artikel 4.2.20 VCRO. Aan een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning kunnen volgens deze bepaling 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. Lasten moeten net zoals voorwaarden redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen en zij moeten kunnen worden verwezenlijkt "door enig toedoen van de aanvrager"³⁴. De beoordeling van de redelijke verhouding tussen een last en de vergunde handelingen moet gebeuren vanuit het oogpunt van het voordeel van de begunstigde van de vergunning (criterium 1) én vanuit het

(31) RVS 18 juni 2013, nr. 223.955, Bergmans (cassatiearrest tegen arrest nr. A/2012/0514 van 4 december 2012).

(32) RvS 15 september 2008, nr. 186.267, nv Vervaeat.

(33) Voor een uitgebreidere versie van wat volgt, zie 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.

(34) Hiermee wordt bedoeld dat de aanvrager een bepaalde mate van invloed moet kunnen uitoefenen op de uitvoerbaarheid van de voorwaarde, en dat een voorwaarde waarbij de aanvrager zelf geen enkel initiatiefrecht heeft uitgesloten is (Memorie van toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 117, nr. 376; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS 2009*, Bijzonder nummer "Eerste commentaar Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", 124-125).

oogpunt van de beleidstaken die de vergunning voor de overheid meebrengt (criterium 2)³⁵. De memorie van toelichting bij het Grond- en Pandendecreet bevat een uitgebreide motivering voor het gebruik van de rechtsfiguur van de stedenbouwkundige “last” als een billijke prijs die de ontwikkelaar moet betalen voor het verkrijgen van zijn vergunning³⁶. Ook het Aanpassings- en Aanvullingsdecreet RO³⁷ bevat een motivering voor het gebruik van de techniek van de last in de zin van artikel 4.1.20 VCRO voor de sociale last als compensatie voor het voordeel dat wordt verkregen uit een vergunning³⁸.

Nu de sociale last te beschouwen is als een last in de zin van artikel 4.1.20 VCRO, gelden voor de sociale last de algemene principes die gelden voor een “gewone” last bij een vergunning. Een last maakt volgens de memorie van toelichting bij het aanpassings- en aanvullingsdecreet RO geen deel uit van de vergunning³⁹. De Raad van State bevestigt dat de lasten die de vergunningverlenende overheid aan de aanvrager oplegt, niet onderworpen zijn aan de regels van openbaarmaking waaraan de aanvraag is onderworpen⁴⁰. Een last die op zich onderworpen is aan een vergunning schort volgens de rechtsleer in beginsel de uitvoerbaarheid van de vergunning niet op⁴¹. DEPRETER stelde in het verleden – weliswaar onder de gelding van het DRO⁴² – dat, aangezien een last een van de vergunning afsplitsbare beslissing is, tegen een last een afzonderlijk administratief beroep mogelijk is en dat de beroepsoverheid de lasten kan aanpassen, bevestigen, afschaffen of uitbreiden⁴³. In tegenstelling tot een “voorwaarde” – die erop is gericht om een aangevraagd project dat volgens het vergunningverle-

nende bestuursorgaan op zich niet voor vergunning in aanmerking komt, in aanmerking te laten komen voor vergunning⁴⁴ – is een “last” volgens de rechtsleer een verplichting die aan de aanvrager wordt opgelegd, bijkomend aan de verplichting om de vergunning en haar voorwaarden na te leven⁴⁵. Een last 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 overheid⁴⁶.

Nu een last geen deel uitmaakt van de vergunning, is de last per definitie afsplitsbaar van de vergunning. Gelet op de verplichting om de uitzonderingsregeling van artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof restrictief te interpreteren, betekent dit dat de heropening van de beroepstermijn bij de deputatie enkel geldt voor het instellen van een beroep tegen de last. De deputatie is niet bevoegd om op grond van artikel 4.7.21, § 1 VCRO de vergunning zelf opnieuw te onderzoeken.

15. Voor zover artikel 18 van de Bijzondere wet en artikel 4.7.21, § 1 VCRO ogenschijnlijk tegenstrijdig zouden zijn, kunnen aanvullend nog de volgende argumenten worden aangehaald om te betogen dat het beroep tegen de sociale last op grond van artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof zich niet kan uitbreiden tot de vergunning zelf.

Ten eerste zou een uitbreiding van het beroep tot de vergunning strijdig zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, en het verbod van retroactiviteit. Indien de deputatie zich bevoegd zou verklaren om naar aanleiding van het beroep tegen de sociale last, de aanvraag opnieuw in haar geheel te onderzoeken, en desgevallend de vergunning te weigeren, zou dit betekenen dat de deputatie een definitief geworden vergunning uit het rechtsverkeer zou halen, terwijl de normale

(35) Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119, nr. 383 en 118, nr. 379.

(36) Zie de uitgebreide motivering in de memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 57-59, nrs. 120-122. De memorie verwijst in dit verband naar F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 6.

(37) Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009.

(38) Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 119, nr. 382.

(39) Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 118, nr. 379.

(40) *RvS* 22 april 1998, nr. 73.201, *Devos*.

(41) F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 14.

(42) Zoals hoger gezegd bevatte het DRO geen expliciete bepaling die stelde dat de deputatie in het geval van een beroep de aanvraag opnieuw in haar volledigheid diende te onderzoeken.

(43) F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 18.

(44) Zie artikel 4.3.1, § 1, tweede lid *Codex RO*.

(45) In dit verband wordt er op gewezen dat het hoger aangehaalde Casatiearrest van de Raad van State nr. 223.955 over het arrest nr. A/2012/0514 van de *RvVb* van 4 december 2012, niet handelde over een last die afzonderlijk werd bestreden bij de deputatie, maar over een beroep bij de deputatie tegen een voorwaarde die door de *RvVb* als niet afsplitsbaar van de vergunning werd beoordeeld.

(46) 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 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.

beroepstermijn hiervoor al is verstreken. Indien de deputatie bevoegd zou zijn om het beroep tegen de sociale last uit te breiden tot de volledige aanvraag, zou dit bovendien impliceren dat ook derde belanghebbenden opnieuw de mogelijkheid zouden krijgen om de volledige vergunning aan te vechten bij de deputatie, via het beroep krachtens artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof. Dit zou betekenen dat de definitief geworden vergunning opnieuw onzeker zou worden en dus afbreuk zou doen aan verkregen rechten, wat evident strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel⁴⁷.

Afwijkingen op het rechtszekerheidsbeginsel en op het principiële verbod op retroactiviteit van administratieve rechtshandelingen zijn enkel mogelijk door een ondubbelzinnige wettelijke machtiging waarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, die bovendien strikt moet worden geïnterpreteerd⁴⁸. Artikel 18 van de Bijzondere Wet voorziet de heropening van de beroepstermijn enkel voor beroepen van bestuurshandelingen voor zover zij gegrond zijn op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling. Deze bepaling kan niet worden beschouwd als een wettelijke machtiging om de beroepstermijn tegen de volledige vergunning – die inmiddels definitief was geworden – te heropenen, gelet op de duidelijke beperking tot de rechtsgevolgen van door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepalingen. Dat artikel 18 van de Bijzondere Wet beperkt is tot gevolgen van een vernietigingsarrest blijkt trouwens ondubbelzinnig uit artikel 1 van de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten: **“Deze wet bepaalt de gevolgen van de vernietiging van wetten en decreten door het Arbitragehof, ongeacht of die vernietiging zuiver en onvoorwaardelijk is dan wel of het Hof de terugwerking ervan bij wege van algemene beschikking heeft beperkt overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof”**. Het arrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof heeft enkel de aspecten m.b.t. de sociale last vernietigd, zonder de overige aspecten van verleende steden-

bouwkundige en verkavelingsvergunningen waaraan een sociale last was verbonden, in vraag te stellen⁴⁹.

Artikel 18 van de Bijzondere Wet heeft dus duidelijk een beperkt toepassingsgebied. Een bijzondere wet staat in de hiërarchie der rechtsnormen boven de gewone wetten en decreten⁵⁰. Dit betekent dat moet worden gezocht naar een interpretatie van artikel 4.7.21, § 1 VCRO die strookt met de hogere rechtsnorm van artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof⁵¹, en bijgevolg dat het artikel geen toepassing vindt in het geval van een beroep op grond van de heropende beroepstermijn krachtens van artikel 18.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat het rechtszekerheidsbeginsel algemeen wordt beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde, wat betekent dat het voorrang heeft op de wetten en decreten⁵². In de mate dat er twijfel zou

(47) S. DE TAEYE, “Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel” in B. HUBEAU en P. POPELIER, (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2002, 134, nr. 68.

(48) M. VAN DAMME, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 329-330, nrs. 433-435; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 165-167, nrs. 290-291.

(49) Dit blijkt onder meer uit het feit dat enkel punt 3° uit artikel 4.3.1, § 1, eerste lid VCRO werd vernietigd voor wat betreft de sociale last. Deze bepaling stelde dat een vergunningsaanvraag moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de normen en percentages betreffende het sociaal woonaanbod zoals voorzien door of krachtens het GPD. De overige weigeringsgronden van vergunningsaanvragen uit het genoemde artikel werden ongemoeid gelaten.

(50) J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 115-117, nrs. 213-216; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, “Enkele knelpunten in de hiërarchie van de rechtsnormen” in *De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus Willy DELVA (1996-1997), Gent, Mys & Breesch, 1997, 58-61.

(51) Naar analogie van de plicht tot een grondwetsconforme interpretatie van de zogenaamde leer van het arrest Waleffe van het Hof van Cassatie van 23 juli 1849 (zie J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 107-109, nrs. 202-204 en 124, nr. 225).

(52) Algemene rechtsbeginselen onderscheiden zich van algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die louter verbindend zijn voor de administratieve overheden. Het rechtszekerheidsbeginsel is zowel een algemeen rechtsbeginsel als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Als algemeen rechtsbeginsel heeft het grondwettelijke waarde, en heeft het dus voorrang op de wet. Zie over de grondwettelijke waarde van het rechtszekerheidsbeginsel o.a. P. POPELIER, “Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 27-29, nr. 34-35; M. VAN DAMME, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 317-318, nr. 417 en 319, nr. 419; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 149-155, nrs. 271-275; J. VANDE LANOTTE, en G. GOEDERTIER, “Enkele knelpunten in de hiërarchie van de rechtsnormen” in *De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus Willy DELVA (1996-1997), Gent, Mys & Breesch, 1997, 70-73; P. VAN ORSHOVEN, “Algemene rechtsbeginselen, in alle rechtstakken – Over de grondwettelijke waarde van publiek- en privaatrechtelijke beginselen” in *De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus Willy DELVA (1996-1997), Gent, Mys & Breesch, 1997, 1-36.

bestaan over de draagwijdte van artikel 4.7.21, § 1 VCRO en het devolutive karakter van het beroep bij de deputatie in het kader van een beroep op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof, moet worden teruggegrepen naar het principe dat in geval van onduidelijkheid een wetsbepaling zo moet worden geïnterpreteerd dat hij overeenstemt met de Grondwet (de grondwetsconforme interpretatie op grond van de zonet vermelde Waleffe-leer)⁵³. Het rechtszekerheidsbeginsel is – getuigd op zijn grondwettelijke waarde – dienstig bij de wetsinterpretatie en bij het wegwerken van eventuele contradicties in het geschreven recht⁵⁴. Concreet betekent dit dat artikel 4.7.21, § 1 VCRO geen toepassing vindt in het geval van een beroep op grond van de heropende beroepstermijn krachtens artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof.

15bis. In het licht van de bovenstaande argumentatie kan het opmerkelijk worden genoemd dat de Vlaamse overheid in de informatieverstrekking op haar websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen aanvankelijk nogal ongenueanceerd stelde dat de beroepen op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet kunnen leiden tot de hervorming van de vergunning, bijvoorbeeld de aflevering van een vergunning zonder sociale last, of tot de weigering van een vergunning⁵⁵. Zoals uitvoerig werd aangetoond biedt artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof geen rechtsgrond om de vergunning zelf nog te hervormen.

In een actualisatie van 24 januari 2013 werd op dit punt een belangrijke aanpassing aangebracht aan de richtlijnen⁵⁶. De richtlijnen erkennen dat de beroepsmogelijkheid in principe enkel is gericht tegen de sociale last en dat de vergunning zelf in dat geval niet

wordt heroverwogen. Dit geldt volgens de richtlijnen enkel wanneer het wegvallen van de sociale last geen impact heeft op de plannen. Deze nuance heeft inzonderheid betrekking op de gevallen waarbij een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen van toepassing was, waardoor de in de vergunning opgelegde bescheiden last in principe lager is dan 20 %, in toepassing van artikel 4.2.1, tweede lid GPD. Dit heeft volgens de richtlijnen tot gevolg dat de verhouding met de bescheiden last moet worden herbekeken na het vernietigen van de sociale last. Zoals gezegd, bedraagt de bescheiden last, door het wegvallen van de sociale last, steeds het maximum percentage van 40 % voor (semi)publieke gronden en 20 % voor privégronden. In een aantal vergunningen ligt de bescheiden last lager, door de aftrek van het percentage sociale last (in principe enkel in de gevallen waar er een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen van kracht was, zie hoger nummer 7). Volgens de richtlijnen van de Vlaamse overheid is in dergelijke gevallen een nieuwe vergunning aangewezen.

De bedenking over de mogelijke impact op de bescheiden last lijkt principieel terecht. De gesuggereerde oplossing van een volledig nieuwe aanvraag is m.i. echter niet opportuun vanuit het standpunt van de aanvrager, die hierdoor immers mogelijk de rechtszekerheid verliest over zijn vergunning die intussen definitief was geworden. M.i. zijn er in de gevallen waarbij de vernietiging van de sociale last ertoe zou leiden dat de bescheiden last moet worden verhoogd, twee mogelijke oplossingen.

Alvorens deze oplossingen te bespreken kunnen twee opmerkingen worden gemaakt. Vooreerst spreken de richtlijnen m.i. ten onrechte van een “impact op de plannen”. Zoals gezegd, maken de lasten strikt juridisch geen deel uit van de vergunning en dus ook niet van de plannen. In de praktijk komt het wel geregeld voor dat de sociale en bescheiden last werden aangeduid op de plannen. Dit heeft echter op zich geen juridische waarde, het gaat om een louter grafische vertaling van de sociale en/of bescheiden last. Enkel de beslissing tot het opleggen van de last heeft juridische waarde, niet de grafische weergave ervan. Ten tweede moet worden opgemerkt dat de eventuele verhoging van de bescheiden last geen enkele ruimtelijke of stedenbouwkundige impact heeft. Een kavel of woning voor een sociale last voldoet aan alle stedenbouwkundige normen van de bescheiden last, zowel wat betreft de toegelaten afmetingen van de kavel of het bouwvolume voor bescheiden woningen zoals bepaald in artikel 1.2, 1° GPD, als wat betreft de

(53) J.VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSEMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 107-109, nrs. 202-204 en 124, nr. 225.

(54) M.VAN DAMME, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M.VAN DAMME (eds), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 316, nr. 414.

(55) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8748/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod.

(56) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapd en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

verplichte woningdichtheden voor bescheiden woningen zoals voorzien in artikel 4.2.6, § 3 GPD. Ook daaruit blijkt dat er geen sprake is van een “impact op de plannen”. Hoogstens is er een impact op de sociale doelgroep die hiermee wordt beoogd. Ruimtelijk en stedenbouwkundig wijzigt er niets.

De meest eenvoudige oplossing bestaat eruit dat de deputatie in het kader van de beroepsprocedure een nieuwe beslissing neemt over de last. Zoals gezegd, voorziet artikel 18 Bijzondere Wet in een rechtsgrond om in beroep te gaan tegen een bestuurshandeling “voor zover” die is gegrond op de vernietigde bepaling. De (afsplitsbare) beslissing tot het opleggen van een sociale last is aangetast door de vernietiging van de betreffende bepalingen uit het Grond- en Pandendecreet. Het lijkt verdedigbaar om te stellen dat, hoewel de deputatie op grond van artikel 18 Bijzondere Wet niet bevoegd is om de vergunningsaanvraag zelf opnieuw te beoordelen, de deputatie op grond van artikel 18 Bijzondere Wet wel bevoegd is om een nieuwe beslissing te nemen over de bescheiden last, in de mate dat de beslissing over het beroep tegen de sociale last hierop rechtstreekse gevolgen heeft en aldus hiermee onlosmakelijk is verbonden. In die optiek zou er kunnen worden gesteld dat artikel 18 Bijzondere Wet een “beperkt devolutief karakter” heeft, voor zover het gaat om onlosmakelijk verbonden gevolgen zoals voor de bescheiden last. Ook die last is immers, net als de sociale last, afsplitsbaar van de vergunning zelf.

De aanvraag van een nieuwe vergunning is een meer omslachtige piste, die mogelijk rechtsonzekerheid in de hand werkt. Deze piste is overigens niet combineerbaar met de beroepsprocedure van artikel 18 Bijzondere Wet: een nieuwe aanvraag moet worden ingediend bij de gemeente, de deputatie heeft hierover geen bevoegdheid. Indien de verkavelaar of bouwheer voor een nieuwe aanvraag zou opteren in plaats van voor een beroep bij de deputatie, zorgt hij er best voor dat de nieuwe aanvraag geen risico oplevert om zijn bestaande vergunning te verliezen. Die kans is niet ondenkbeeldig. Een nieuwe aanvraag kan bijvoorbeeld mogelijk worden geweigerd, er kunnen nieuwe bezwaren worden ingediend, er openen zich nieuwe beroepsmogelijkheden voor belanghebbende derden, enz. Er zijn twee technieken om ervoor te zorgen dat de aanvrager zekerheid behoudt over zijn intussen definitief geworden vergunning.

- De aanvrager kan uitdrukkelijk aangeven dat de nieuwe aanvraag enkel een “wijzigende vergunningsaanvraag” is, waarbij hij aangeeft dat hij zijn

vergunning wenst te behouden en dat de nieuwe aanvraag beperkt is tot het (gedeeltelijk) omzetten van de sociale last in een last bescheiden wonen. De VCRO kent de figuur van de wijzigende aanvraag enkel voor een verkavelingsvergunning, maar niet voor een stedenbouwkundige vergunning. In de administratieve praktijk wordt een wijzigende stedenbouwkundige vergunning evenwel courant aanvaard.

- De aanvrager kan uitdrukkelijk aangeven dat de nieuwe aanvraag geen afstand impliceert van zijn bestaande vergunning. De vaste rechtspraak van zowel de Raad van State als van de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardt dat het louter indienen van een nieuwe aanvraag geen afstand impliceert van een bestaande vergunning⁵⁷. Op die manier kan de aanvrager steeds terugvallen op zijn oorspronkelijke vergunning, indien er iets fout zou lopen met zijn nieuwe aanvraag.

De piste van de nieuwe aanvraag is m.i. niet te verkiezen, gelet op de talrijke complicaties die deze met zich meebrengt: een bijkomende administratieve last voor zowel de aanvrager als voor de gemeente die een volledig nieuwe vergunningsprocedure moeten doorlopen, mogelijke nieuwe bezwaren en/of beroepen van derden en de daarmee gepaarde rechtsonzekerheid, enz. De piste waarbij de deputatie in het kader van een beroepsprocedure op grond van artikel 18 Bijzondere Wet de bescheiden last desgevallend kan aanpassen, is m.i. juridisch verdedigbaar en zonder enige twijfel veel eenvoudiger.

➤ **Heropening van de beroepstermijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen een sociale last opgelegd door de deputatie**

16. Tegen een vergunningsbeslissing van de deputatie of een vergunning verleend volgens de bijzondere procedure staat geen georganiseerd administratief beroep open. Artikel 18 van de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof voorziet in deze gevallen in een nieuwe beroepstermijn van zes maanden voor het instellen van het geëigende gerechtelijke beroep. *In concreto* betreft het dus een beroepsmogelijkheid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

(57) Zie hierover I.VAN GIEL, “De Raad van State verzaakt enigszins aan de ‘verzakingsdoctrine’: de ‘alternatieve’ stedenbouwkundige vergunning”, TBO 2011, 170-176; F. SEBREGHTS, “Opeenvolgende vergunningsaanvragen: kan u nog volgen?”, TOO 2013, 367-369.

Hierbij rijst de vraag of het annulatieberoep zich kan beperken tot een vordering tot vernietiging van de sociale last, zonder de vergunning zelf in het gedrang te brengen.

Indien dit niet zou mogelijk zijn, betekent dit dat de vergunninghouder eerst de ganse vergunning zou moeten laten vernietigen op grond van een enig middel m.b.t. de sociale last, waarna de Raad voor Vergunningsbetwistingen het vergunningverlenend bestuursorgaan op grond van artikel 4.8.2, derde lid VCRO zou moeten bevelen een nieuwe vergunning te verlenen⁵⁸ zonder sociale last, binnen een door hem bepaalde termijn.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft reeds in meerdere arresten principieel aanvaard dat een vergunning opsplitsbaar kan zijn. In een aantal arresten heeft de Raad de ontvankelijkheid aanvaard van een beroep tegen slechts één onderdeel van een vergunningsbeslissing, omdat de Raad van oordeel was dat de verschillende onderdelen van de betreffende vergunningen op zich stonden⁵⁹. In andere arresten heeft de Raad een beroep tegen een onderdeel van een vergunning als onontvankelijk afgewezen, omdat de Raad van oordeel was dat in het betreffende geval de bestreden onderdelen niet afsplitsbaar waren van de rest van de vergunning. Maar ook in deze arresten aanvaardde de Raad principieel de mogelijkheid om tegen een afsplitsbaar onderdeel van een vergunning in beroep te gaan⁶⁰. Bij de Raad van State valt een vergelijkbare rechtspraak te noteren⁶¹.

Het principe dat een beroep tegen een afsplitsbaar deel van een vergunning mogelijk is, staat dus niet ter discussie. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in een bepaald geval evenwel reeds geoordeeld dat een beroep dat zich beperkt tot het aanvechten van een opgelegde sociale last onontvankelijk is. De Raad kwam tot dit besluit omdat uit de motivering van de bestreden beslissing bleek dat deputatie had

geoordeeld dat de bestreden last **diende** opgelegd te worden, nu de gevraagde verkaveling was onderworpen aan het grond- en pandendecreet. De Raad besloot om die reden dat bestreden sociale last derhalve niet afsplitsbaar was van het vergunningsbesluit⁶².

Het valt te betwijfelen of een gelijkaardig standpunt in het licht van een beroep op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof houdbaar is. Zoals hoger aangetoond, biedt deze bepaling een heropening van de beroepstermijn voor een beroep tegen een bestuurshandeling, voor zover het beroep gericht is tegen een bestuurshandeling die is gegrond op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde norm. Hoger werd uitvoerig aangetoond dat de sociale last geen deel uitmaakt van de vergunning zelf, maar dat zij – zoals elke last – naast de vergunning staat, en er dus juridisch van kan worden afgesplitst zonder aan de vergunning zelf te raken (zie hoger nummer 14). Gelet op het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof, kan de Raad voor Vergunningsbetwisting geen rekening meer houden met eventuele overwegingen van de deputatie die verwijzen naar de (vernietigde) decretale verplichting om een sociale last op te leggen, zoals de Raad had gedaan in het voormelde arrest nr. A/2012/0492. Integendeel, de sociale last is door het vernietigingsarrest gedenatureerd⁶³ tot een onbestaande rechtshandeling met enkel een formeel bestaan, zonder materiële rechtskracht. Het lijkt evident dat een dergelijke “lege doos” per definitie afsplitsbaar is van de vergunning.

Beroepers die op zeker willen spelen – het is immers onzeker welk standpunt de Raad voor Vergunningsbetwistingen zal innemen – kunnen formeel de ganse vergunningsbeslissing aanvechten, en de omschrijving van hun belang en van de middelen – een enig middel kan volstaan – beperken tot de sociale last. In dit geval zal het beroep zonder probleem ontvankelijk zijn, en in het slechtste geval zal de Raad dan de vergunning in zijn totaliteit vernietigen en de zaak terugsturen naar de deputatie, die dan een nieuwe vergunning zal moeten verlenen zonder een sociale last. Een dergelijke werkwijze zou evenwel te betreuren zijn wegens weinig proceseconomisch en juridisch overbodig, gelet op het alternatief om het afsplitsbare karakter van de last te aanvaarden in het licht van het vernieti-

(58) De vergunning zelf kan immers niet meer in het gedrang komen omwille van de beperkte draagwijdte van artikel 18 Bijzondere Wet en het rechtszekerheidsbeginsel (zie hoger nrs. 13-15).

(59) RvVb 26 september 2012, nr. A/2012/0378; RvVb 23 april 2013, nr. A/2013/0164.

(60) Bv. RvVb 27 juni 2012, nr. A/2012/258; RvVb 9 oktober 2012, nr. A/2012/0398; RvVb 4 december 2012, nr. A/2012/0514; RvVb 19 maart 2013, nr. A/2013/0110.

(61) Voorbeelden van ontvankelijke beroepen tegen een afsplitsbaar deel: RvS 23 september 2008, nr. 186.445, Willekens; RvS 1 mei 2008, nr. 182.905, Kervyn; RvS 20 mei 2011, Langhendries. Voorbeeld van niet-ontvankelijk wegens niet-afplitsbaar: RvS 22 februari 2005, nr. 141.041, nv Immo fond'roy.

(62) RvVb 21 november 2012, A/2012/0492.

(63) Terminologie genomen uit M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, “De onbestaande rechtshandeling”, *TBP* 1997, 220 en 222.

gingsarrest van het Grondwettelijk Hof. De Raad kan desnoods het voorwerp van de vordering ambtshalve beperken tot de sociale last, nu de verzoeker enkel een belang kan aantonen voor de vernietiging daarvan, gezien het beperkte toepassingsgebied van een beroep ingesteld op grond van artikel 18 Bijzondere Wet.

16bis. In het licht van de bovenstaande argumentatie kan het opmerkelijk worden genoemd dat de Vlaamse overheid in de informatieverstrekking op haar websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen aanvankelijk nogal ongenueanceerd stelde dat de beroepen op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof kunnen leiden tot de hervorming van de vergunning, bijvoorbeeld de aflevering van een vergunning zonder sociale last, of tot de weigering van een vergunning⁶⁴. Zoals uitvoerig werd aangetoond, biedt artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof geen rechtsgrond om de vergunning zelf nog te hervormen.

Zoals hoger gezegd (zie nummer 15bis), werd met een actualisatie van 24 januari 2013 een belangrijke aanpassing aangebracht aan de richtlijnen⁶⁵. De richtlijnen erkennen dat de beroepsmogelijkheid in principe enkel gericht is tegen de sociale last en dat de vergunning zelf in dergelijk geval niet wordt heroverwogen. Dit geldt volgens de richtlijnen enkel wanneer het wegvallen van de sociale last geen impact heeft op de plannen. Deze nuance heeft in de eerste plaats betrekking op de gevallen waarbij een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen van toepassing was, waardoor de in de vergunning opgelegde bescheiden last in principe lager is dan 20 % (artikel 4.2.1, tweede lid GPD). Dit heeft volgens de richtlijnen tot gevolg dat de verhouding met de bescheiden last moet worden herbekeken na het vernietigen van de sociale last. Volgens de richtlijnen is een nieuwe vergunning aangewezen indien daardoor de plannen aangepast moeten worden.

(64) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8748/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod.

(65) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

In nummer 15bis werden een aantal bedenkingen geformuleerd bij de piste van de nieuwe vergunningsaanvraag in het licht van de mogelijkheid om op grond van artikel 18 Bijzondere Wet in beroep te gaan bij de deputatie tegen een sociale last, opgelegd door het college van burgemeester en schepenen. Meer bepaald heb ik daar gepleit voor het standpunt dat de deputatie in het kader van een dergelijk beroep de bevoegdheid zou hebben om niet alleen de sociale last te vernietigen, maar om tegelijk de bescheiden last te herzien, indien dit het rechtstreekse gevolg zou zijn het vernietigen van de sociale last. In het verlengde hiervan is het niet ondenkbaar dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de sociale last vernietigt en, indien de Raad zou vaststellen dat deze vernietiging aanleiding zou geven tot een noodzakelijke aanpassing van de bescheiden last, het dossier terugstuurt naar de deputatie en beveelt om een nieuwe beslissing te nemen over de bescheiden last (artikel 4.2.8, derde lid VCRO). Een evidente vraag hierbij is of de Raad voor Vergunningsbetwistingen hiertoe bevoegd is, zonder expliciet te zijn gevat over de bescheiden last.

➤ **Intrekking van de sociale last**

17. Zoals gezegd, tast de vernietiging van een wetsbepaling door het Grondwettelijk Hof het bestaan van de erop gesteunde bestuurshandelingen niet aan, maar wel hun rechtsgeldigheid (zie hoger nummer 8). Zowel de individuele als de reglementaire bestuurshandelingen verliezen hun rechtsgrond wanneer de wet of het decreet waarop zij zijn gegrond wordt vernietigd door het Grondwettelijk Hof⁶⁶.

Om de alsnog bestaande, maar onwettig geworden bestuurshandelingen uit het rechtsverkeer te halen, voorziet de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof in een heropening van de beroepstermijnen (zie hoger nummer 8).

De vraag rijst of naast deze wettelijk voorziene beroepsmogelijkheid, ook een intrekking mogelijk is van de onregelmatige bestuurshandeling door de overheid die de beslissing heeft genomen, op basis van de klassieke intrekking⁶⁷. Dit leerstuk vindt geen

(66) J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Maklu, 1990, 297-298, nr. 385 en 315, nr. 417.

(67) Zie hiervoor A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 894-901, nrs. 971-972; M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 134 p.; M. VAN DAMME, "Het rechtszekerheids-

steun in het geschreven recht, maar is een algemeen aanvaard jurisprudentieel leerstuk. Het uitgangspunt van de intrekingsleer is een afweging van twee algemene rechtsbeginselen, enerzijds het legaliteitsbeginsel en anderzijds het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de klassieke theorie wordt uitgegaan van een dubbele vraagstelling, enerzijds het al dan niet regelmatige karakter van de in te trekken rechtshandeling en anderzijds het rechtsverlenend dan wel louter rechtserkennend karakter ervan. Voor onregelmatige administratieve rechtshandelingen die rechten verlenen (zoals een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning) geldt dat zij onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ingetrokken.

- Wanneer de intrekking het voorwerp uitmaakt van een wettelijke regeling, kan zij worden ingetrokken binnen de perken van deze regeling.
- Wanneer het gaat om een zogeheten “onbestaande rechtshandeling” – dit is een rechtshandeling die aangetast is door een zodanig grove en manifeste onregelmatigheid dat haar feitelijk bestaan mag worden genegeerd, zowel door de burger als door de overheid –, is zij te allen tijde intrekbaar.
- Hetzelfde geldt voor een door bedrog uitgelokte handeling.
- Buiten deze gevallen is de intrekking enkel mogelijk binnen de termijn bepaald voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring⁶⁸. In geval een (ontvankelijk) beroep is ingesteld kan de intrekking gebeuren tot aan de sluiting van de debatten, maar enkel op grond van één of meer deugdelijke wettigheidsbezwaren die in het annulatieberoep werden opgeworpen, of op grond van de overtreding van een regel van openbare orde. De reden hiervoor is dat de intrekking maar zover kan reiken als het annulatieberoep onzekerheid heeft doen ontstaan⁶⁹.

vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 337-349, nrs. 446-455.

(68) Hoewel de klassieke intrekingsleer spreekt over een annulatieberoep bij de Raad van State mag er in het geval van stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen redelijkerwijze worden vanuit gegaan dat sinds de invoering de annulatiebevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dezelfde principes *mutatis mutandis* gelden.

(69) Het rechtszekerheidsbeginsel krijgt voorrang op het legaliteitsbeginsel in de mate dat de intrekking zou worden gesteund op motieven die niet werden opgeworpen in het annulatieberoep, of die niet van openbare orde zijn.

18. Er bestaat weinig discussie over het feit dat een administratieve rechtshandeling die zijn rechtsgrond vindt in een vernietigde wetsbepaling, kan worden beschouwd als een “onbestaande rechtshandeling”. Een dergelijk geval is immers een typevoorbeeld van een situatie waarbij de administratieve rechtshandeling enkel nog materieel bestaat, zonder nog een juridisch bestaansrecht te hebben⁷⁰.

Het mag enigszins eigenaardig worden genoemd dat de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigde arresten, niet heeft goedgekeurd voor een wettelijke regeling voor de intrekking van de bestuurshandelingen die zijn gegrond op een vernietigde bepaling, maar voor een heropening van de beroepstermijn. Hiermee heeft de wetgever niet voor de eenvoudigste oplossing gekozen, zoals blijkt uit de hogere bespreking van de heropening van de beroepsmogelijkheid bij de deputatie en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit is des te eigenaardiger, nu voor de herziening van beslissingen van de strafrechter, de burgerlijke rechter, het Hof van Cassatie en de Raad van State, die zijn gesteund op een vernietigde bepaling wél werd gekozen voor de intrekking en niet voor een beroepsmogelijkheid (artikelen 10-17 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof). Enkel voor bestuurshandelingen en voor beslissingen van rechtscolleges niet behorend tot de rechterlijke macht werd gekozen voor een heropening van een beroepsmogelijkheid.

De reden hiervoor kan worden gevonden in de totstandkoming van de wettelijke regeling omtrent de rechtsgevolgen van vernietigingsarresten van het (toenmalige) Arbitragehof⁷¹. Aanvankelijk werden met de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof enkel de vernietigingsbevoegdheid en de procedure van het Arbitragehof geregeld. Tijdens de parlementaire bespreking van deze wet werd gewezen op het probleem van het lot van de rechterlijke beslissin-

(70) Zie over het begrip “onbestaande rechtshandeling”: M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 75-93, nrs. 106-135. Het ontbreken van iedere wettelijke grondslag wordt expliciet vermeld als een voorbeeld van een situatie waarbij moet worden besloten tot een onbestaande rechtshandeling (zie p. 90, nr. 129 van het aangehaalde werk). Zie over het begrip ook M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, “De onbestaande bestuurshandeling”, *TBP* 1997, 219-224, inzonderheid 220-221, nr. 4 waarin wordt gewezen op het onderscheid tussen het materieel bestaan van een bestuurshandeling en het juridisch bestaan ervan.

(71) Zie voor wat volgt P. BERCKX, *Het Arbitragehof en de gevolgen van zijn vernietigde arresten*, Kortrijk, UGA, 1986, 57-64.

gen die zijn gesteund op een door het Arbitragehof vernietigde norm (het lot van bestuurshandelingen kwam toen nog niet aan bod). Gelet op de complexiteit van het probleem werd beslist om dit te regelen in een afzonderlijke wet (wat uiteindelijk de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten zou worden). Het voorontwerp van de wet van 10 mei 1985 voorzag aanvankelijk geen regeling voor de bestuurshandelingen die waren gesteund op een vernietigende wetsbepaling. Hierover maakte de Afdeling Wetgeving van de Raad van State een algemene opmerking in haar advies⁷². De Raad van State stelde vast dat de minister voor Institutionele Hervormingen naar aanleiding van de bespreking van de wet van 28 juni 1983 had verklaard dat de vernietiging van bestuurshandelingen een zaak is voor de Raad van State. De minister had tevens gesteld dat de handelingen moesten worden geacht niet te bestaan wegens vernietiging van de norm waarop zij gegrond zijn⁷³, en dat de bestuurshandelingen als onbestaande moesten worden gehouden wegens het verlies van de vereiste rechtsgrond⁷⁴. De Raad van State constateerde in haar advies dat de minister aldus gebruik maakte van de leer van de onbestaande rechtshandeling, maar de Raad merkte hierbij op dat het past om dergelijke handelingen, die hun materiële rechtskracht hebben verloren, omwille van de rechtszekerheid ook formeel hun bestaan te ontnemen. De Raad van State merkte vervolgens op dat het moeilijk uit te maken is of de Franse theorie waarbij geen enkele voorwaarde van termijn geldt voor annulatieberoepen tegen onbestaande rechtshandelingen, zomaar kan worden getransponeerd op de Belgische situatie, gelet op het ontbreken van rechtspraak hierover. De Raad van State concludeerde dat de verwijzing van de minister naar de theorie van de onbestaande rechtshandeling aldus geen duidelijke en vaste oplossing bood. Inpikend op de uitspraak van de minister dat de vernietiging van bestuurshandelingen een zaak van de Raad van State is, suggereerde het advies van de Raad van State om in de wet een beroepstermijn te bepalen binnen de welke een belanghebbende een annulatieberoep kan instellen tegen een bestuurshandeling die is gegrond op een door het Arbitragehof vernietigde rechtswet. Vervolgens heeft het parlement een regeling uitgewerkt die is uitgemond in artikel 10 van de wet van 10 mei 1985 (die analoog is aan het huidige

artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof).

Het ziet er aldus naar uit dat het (eenvoudige) idee om een wettelijke regeling te voorzien⁷⁵ om bestuurshandelingen die zijn gegrond op een vernietigde wet of decreet in te trekken – in plaats van te voorzien in de complexere regeling van een nieuwe beroepsmogelijkheid –, gewoonweg over het hoofd werd gezien⁷⁶.

Het ontbreken van een wettelijke intrekkingregeling en het voorzien in de plaats van een beroepsmogelijkheid doet evenwel geen afbreuk aan de mogelijkheid om een beroep te doen op de algemene (jurisprudentiële) intrekkingssleer, inzonderheid de in dit leerstuk voorziene mogelijkheid om zonder tijdsbeperking een “onbestaande rechtshandeling” in te trekken⁷⁷. Het lijkt dan ook aan te raden om, vooral een beroepsprocedure in te stellen op grond van artikel 18 Bijzondere Wet, via een willig beroep het vergunningverlenende bestuursorgaan te verzoeken de sociale last in te trekken⁷⁸.

Zoals hoger gezegd, is de sociale last een van de vergunning afsplitsbare handeling (zie hoger nummer 14), zodat de intrekking zich daartoe kan beperken, zonder aan de eigenlijke vergunning te raken. In de rechtsleer wordt opgemerkt dat de intrekking niet noodzakelijk dezelfde rechtsvorm dient aan te nemen als deze waarin de in te trekken handeling tot stand werd gebracht⁷⁹. Dit betekent dat de intrekking van

(72) Advies RvS, *Parl.St.* Senaat 1983-84, nr. 579/1, 9 e.v.

(73) *Parl.St.* Senaat 1981-82, nr. 246/2, 117.

(74) *Parl.St.* Kamer, 1982-83, nr. 647/4, 7.

(75) Zoals gezegd, kan volgens de intrekkingssleer een bestuurshandeling steeds worden ingetrokken binnen de perken van een eventuele wettelijke regeling (zie hoger nr. 17).

(76) Dit valt af te leiden ook uit de werkzaamheden van de bijzondere werkgroep (zie hierover P. BERCKX, *Het Arbitragehof en de gevolgen van zijn vernietigde arresten*, Kortrijk, UGA, 1986, 118-124) en uit het verslag van de rapporteur van de Senaatscommissie, waaruit blijkt dat men slechts twee mogelijke oplossingen zag: hetzij de theorie van de onbestaande rechtshandeling bevestigen zoals betoogd door de minister van Institutionele Hervormingen, hetzij bepalen dat een nieuwe termijn voor een annulatieberoep bij de Raad van State zal ingaan (P. BERCKX, *Het Arbitragehof en de gevolgen van zijn vernietigde arresten*, Kortrijk, UGA, 1986, 131).

(77) M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 91, nr. 134.

(78) Een willig of oneigenlijk beroep is een (niet-georganiseerd) administratief beroep dat erin bestaat dat de burger zich richt tot het orgaan dat de initiële beslissing heeft genomen met het verzoek die beslissing te wijzigen of ongedaan te maken (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 858, nr. 948).

(79) M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 21, nr. 33; M. VAN DAMME, “Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds), *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 339, nr. 447.

de sociale last niet de vorm moet aannemen van een vergunningsbeslissing.

Een willig beroep met het oog op een intrekking vereist wel de nodige medewerking van het vergunningverlenende bestuursorgaan. Bij een willig beroep bestaat er immers geen verplichting voor het bestuursorgaan om een beslissing te nemen⁸⁰. Indien het bestuursorgaan niet wenst te beslissen of de intrekking weigert, kan nog steeds de georganiseerde beroepsmogelijkheid krachtens artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof worden uitgeput.

18bis. Er wordt opgemerkt dat de aanvankelijke richtlijnen van de Vlaamse overheid op de websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen geen melding maakten van de intrekkingmogelijkheid⁸¹. Na een actualisatie van 24 januari 2013 voorzien de Vlaamse richtlijnen de intrekkingspiste wel⁸². De richtlijnen bevatten een dubbele nuance ten opzichte van de hierboven beschreven intrekkingmogelijkheid. Vooreerst beperken de richtlijnen de intrekkingmogelijkheid tot een termijn van zes maanden na de publicatie van het arrest in het Belgisch Staatsblad. Ten tweede is de intrekkingmogelijkheid volgens de richtlijnen slechts mogelijk voor zover dit geen impact heeft op de plannen.

De beperking tot een termijn van zes maanden betekent dat de richtlijnen voor de toepassing van de intrekking leer geen gebruik maken van de theorie van de onbestaande rechtshandeling – die immers een intrekking zonder tijdsbeperking toelaat – maar van de mogelijkheid om een onwettige rechtsverlenende rechtshandeling in te trekken gedurende de termijn van het instellen van een annulatieberoep (zie hoger nummer 17 in verband met de algemene principes van de intrekking leer). Deze keuze is enigszins

eigenaardig in het licht van de verdere richtlijnen die stellen dat de vergunningverlenende bestuursorganen de stedenbouwkundige voorschriften over sociale lasten in RUP's en in gemeentelijke reglementen Sociaal Wonen buiten toepassing moeten laten. Het aanvaarden dat een administratieve overheid een reglementaire bepaling buiten toepassing laat, impliceert immers noodzakelijk het aanvaarden van de theorie van de onbestaande rechtshandeling (zie verder nummers 29 en 31). De richtlijnen lijken op dit punt dus intern tegenstrijdig.

Volgens de richtlijnen is de intrekkingmogelijkheid beperkt tot de gevallen waarin dit geen impact heeft op de plannen. De richtlijnen suggereren in dergelijke gevallen het indienen van een nieuwe vergunningsaanvraag. Hoger werden enkele bedenkingen geformuleerd bij de piste van het indienen van een nieuwe aanvraag (zie nummers 15bis) waaruit blijkt dat dit leidt tot een aantal onwenselijke neveneffecten (administratieve lasten en mogelijke rechtsonzekerheid). De vraag rijst of de bevoegde overheid naast een intrekking, indien nodig tevens kan beslissen tot het herzien van de last bescheiden wonen. Deze vraag dringt zich inzonderheid op in het licht van de vervaltermijnen die de VCRO voorziet voor vergunningsbeslissingen. In dit verband heeft de Raad van State geoordeeld dat het retroactieve karakter, in de situatie waarbij een overheid zelf een beslissing intrekt, niet dezelfde is als het retroactieve karakter dat het gevolg is van een vernietigingsarrest. Daar waar de overheid na een vernietigingsarrest opnieuw over een volle termijn beschikt om een nieuwe beslissing te nemen⁸³, geldt deze juridisch fictie niet in het geval van een intrekking. In dergelijk geval kan de ingetrokken beslissing slechts worden hernomen met inachtneming van de situatie zoals ze zich op het ogenblik van de intrekking aandient⁸⁴. Gelet op het verstrijken van de vervaltermijnen uit de VCRO, zal het vergunningverlenende bestuursorgaan bijgevolg geen nieuwe beslissing kunnen nemen na een intrekking.

In de gevallen waarbij de intrekking ertoe zou leiden dat de bescheiden last moet worden verhoogd, lijkt het aldus aangewezen om gebruik te maken van de

(80) J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, Brugge, die Keure, 2012, 70, nr. 124; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VAN DE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechele, Kluwer, 2012, 859, nr. 948.

(81) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8748/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod.

(82) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandende-creet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

(83) Zie i.v.m. vergunningen RvS 30 september 2008, nr. 186.618, Pais; RvS 11 mei 2010, nr. 203.868, Hoving Company; RvS 17 oktober 2011, nr. 215.789, stad Antwerpen; zie i.v.m. een gewestplan RvS 24 februari 2009, nr. 190.762, Van Ermen en vzw vrienden van het Heverleebos en Meerdaalwoud.

(84) RvS 21 augustus 2008, nr. 185.771, Barra; RvS 12 november 2008, nr. 187.848, Watelet (Fr.).

beroepsprocedure van artikel 18 Bijzondere Wet (zie hoger nummers 15bis en 16bis).

c) Wat met uitvoeringshandelingen van de sociale last?

19. Het Grond- en Pandendecreet voorzag drie principiële uitvoeringswijzen⁸⁵:

- uitvoering in natura,
- verkoop van gronden aan een sociale woonorganisatie,
- verhuur voor minstens 27 jaar aan een sociaal verhuurkantoor.

Daarnaast voorzag het Grond- en Pandendecreet een aantal alternatieve uitvoeringswijzen, mits instemming van het vergunningverlenende bestuursorgaan:

- storten van een sociale bijdrage aan de gemeente,
- verlegging van de uitvoering van de sociale last naar andere terreinen,
- het aanwenden van verkregen kredieteenheden.

Het verleggen van de sociale last naar een ander terrein en de kredieteenheden worden hier niet verder behandeld. Het verleggen naar een ander terrein⁸⁶ komt immers neer op het realiseren van sociale woningen volgens één van de principiële uitvoeringswijzen, alleen op een ander terrein dan dat van het vergunde project. De kredieteenheden worden verleend bij het vrijwillig uitvoeren van een hogere sociale last dan wat decretaal verplicht was, en zij konden worden ingezet om in toekomstige projecten een lagere sociale last te realiseren⁸⁷. Maar ook hier geldt dat de opgelegde (hogere) sociale last in het vergunde project wordt uitgevoerd volgens één van de principiële uitvoeringswijzen.

Hierna wordt onderzocht wat het lot is van de reeds gestelde uitvoeringshandelingen. Hierbij wordt opgemerkt dat dit een zuiver juridische benadering is. Het

valt te verwachten dat in veel gevallen ontwikkelaars en huisvestingsmaatschappijen zich zullen neerleggen bij een opgelegde sociale last, zeker wanneer de last reeds geheel of gedeeltelijk werd uitgevoerd.

Er wordt opgemerkt dat in deze bijdrage niet wordt ingegaan op de vraag in welke mate – vanuit Europeesrechtelijke oogpunt – de overheid ertoe verplicht is om de vernietigde compensatiemaatregelen (zie hoger voetnoot 4) terug te vorderen, dan wel of er argumenten bestaan die ervoor kunnen pleiten om dit uitzonderlijk niet te moeten doen.

➤ **Uitvoering in natura (artikel 4.1.20-4.1.23 GPD)**

20. Bij een uitvoering in natura bouwt de verkavelaar of bouwheer de sociale huurwoningen zelf en hij verkoopt ze vervolgens aan een SHM of de VMSW (artikel 4.1.21 GPD). Verwezenlijkte sociale koopwoningen of kavels worden in naam en voor rekening van een bouwheer of verkavelaar aangeboden door een SHM volgens de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de VMSW en de SHM's. Hiervoor sluiten de bouwheer of verkavelaar een administratieovereenkomst met de SHM (artikel 4.1.22 GPD).

De VMSW controleerde of de bouwplannen voldeden aan de reglementaire normen voor sociale woningen (deelattest 1), de conformiteit van de prijsberekeningen en de uitvoering van de werken (deelattest 2) en de overdracht aan een SHM of VMSW (deelattest 3). De verkoop van sociale huurwoningen geschiedde volgens een cascadesysteem van aanbidding eerst aan de lokale SHM, indien deze niet bereid was te kopen aan een andere SHM en desgevallend uiteindelijk aan de VMSW, die gehouden was tot de aankoop. De verkoopprijs was maximaal het subsidiabele prijsplafond. De in natura verwezenlijkte sociale woningen en kavels kwamen in aanmerking voor een infrastructuursubsidie. De aflevering van het deelattest 1 impliceerde de erkenning van het sociaal gedeelte en gaf aanleiding tot een verlaagd registratierecht bij verkoop en een verlaagde btw. Indien het deelattest 3 niet werd verkregen, werden deze voordelen geacht nooit te hebben bestaan.

Zolang er geen koopovereenkomst is gesloten, is er bij de uitvoering in natura geen contractuele relatie tussen de verkavelaar of bouwheer en de SHM of de VMSW (wat betreft huurwoningen) of de sociale koper (wat betreft sociale koopwoningen of kavels). Pas

(85) Zie over de uitvoeringswijzen F. CHARLIER, "Het Decreet Grond- en Pandenbeleid" in P. FLAMEY en G. VERHELST (eds.), *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010358-376; P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het Grond- en Pandendecreet in de ruimtelijke ordening" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 514-525; B. HUBEAU, "Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar" in *CBR Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 361-368; T. NULLENS, "Hoofdstuk 3. Uitvoering van sociale lasten en lasten bescheiden woonaanbod" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 139-170.

(86) Artikel 4.1.18 GPD.

(87) Artikel 4.1.16, § 2-5 GPD.

na het aanbieden en een aanvaarding van het aanbod en een akkoord over de prijs, is er een koopovereenkomst gesloten. Pas na de overdracht van de sociale huurwoningen wordt het deelattest nr. 3 afgeleverd, waardoor de bouwheer of verkavelaar de voordelen op het vlak van registratierechten en btw definitief verwerft.

Wat de verkoop van sociale koopwoningen of kavels betreft, ontstaat er een contractuele relatie tussen de bouwheer of verkavelaar en de SHM door het sluiten van een administratieovereenkomst.

In de hypothese dat er nog geen overeenkomst tot stand is gekomen op het ogenblik van de publicatie van het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad, vervalt de mogelijkheid om nog een beroep te doen op het systeem van de realisatie *in natura*. De bouwheer of verkavelaar kan geen beroep meer doen op de gegarandeerde afnameplicht van de VMSW of een aanbieding in naam en voor rekening van de bouwheer of verkavelaar door de SHM, en evenmin op de voordelen op het vlak van btw, registratierechten en infrastructuursubsidies. Anderzijds kan de bouwheer of verkavelaar er niet meer toe worden gedwongen de sociale last uit te voeren en de woningen of kavels te verkopen aan een SHM of aan de VMSW of ter beschikking te stellen aan sociale kopers via een administratieovereenkomst met een SHM.

Niets belet natuurlijk dat beide partijen in onderling akkoord alsnog tot een vrijwillige overeenkomst komen. In de informatieverstrekking op de websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen van de Vlaamse overheid wordt de mogelijkheid gesuggereerd een overeenkomst te sluiten over een vrijwillige realisatie van het sociaal woonaanbod. Wel dient volgens de richtlijnen aangegeven te worden dat de context waarin een dergelijke overeenkomst gesloten wordt, er een is zonder de vernietigde steunmaatregelen. In zoverre het gaat om sociale huurwoningen kan volgens de richtlijnen teruggevallen worden op het Wetboek BTW en Wetboek Registratie om toch nog de verlaagde tarieven toe te passen⁸⁸.

(88) Zie www.ruimtelijkeordering.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandendecreet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapd en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

21. Indien er nog geen overeenkomst bestaat, en indien er geen wilsovereenstemming kan worden gevonden over een verkoop van de woningen volgens het systeem van de artikelen 4.1.21 en 4.1.22 GPD, doet de verkavelaar of bouwheer er goed aan om de sociale last formeel uit de vergunning te laten halen door het instellen van de beroepsmogelijkheid voorzien in artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof (zie hoger nrs. 12-16), of door het instellen van een willig beroep met het oog op een intrekking (zie hoger nrs. 17-18). Zoals gezegd is het onduidelijk hoe de gemeentelijke overheid of de bouwinspectie zullen reageren als de bouwheer of verkavelaar de woningen of kavels op de gewone vrije markt brengen terwijl de sociale last formeel nog in de vergunning staat (zie hoger nr. 11).

22. Indien er wel reeds een verkoop- of administratieovereenkomst werd gesloten kan de nietigheid van deze overeenkomst worden gevorderd, wegens het ontbreken van een (wettige) oorzaak op het ogenblik van de totstandkoming van de overeenkomst. Krachtens artikel 1131 BW is het bestaan van een oorzaak één van de vier voorwaarden voor de geldigheid van een overeenkomst. Het is vrij evident dat een verkoopovereenkomst in het kader van een realisatie van een sociale last *in natura* haar (enige) oorzaak vindt in het Grond- en Pandendecreet.

Hoewel de vereisten van de geldige totstandkoming van de overeenkomst (waaronder de oorzaak) moeten worden getoetst op het ogenblik van de totstandkoming zelf, kan worden rekening gehouden met bewijselementen die dateren van na het aangaan van de overeenkomst om de geldigheid bij het sluiten ervan te beoordelen⁸⁹. Een overeenkomst die voortbouwt op een rechtsverhouding die achteraf wordt vernietigd heeft geen oorzaak⁹⁰. Door het vernietigingsarrest is de regeling over de sociale last retroactief uit het rechtsverkeer verdwenen, wat betekent dat de regeling wordt geacht nooit te hebben bestaan. Dit betekent dat de overeenkomsten over de sociale last – door de juridische fictie van de retroactieve werking van het vernietigingsarrest – tot stand zijn gekomen zonder oorzaak.

(89) A. DE BOECK en R. VAN RANSBEECK, "De geldige totstandkoming van overeenkomsten en verbintenissen uit eenzijdige wilsverklaring. Actuele ontwikkelingen in de (cassatie)rechtspraak 2005-2012" in S. STIJNS, V. SAGAERT, I. SAMOY en A. DE BOECK (eds.), *Verbintenissenrecht, Themis 2012-2013*, Brugge, die Keure, 2012, 52, nr. 3.

(90) S. STIJNS, *Verbintenissenrecht. Boek 1*, Brugge, die Keure, 2005, 104-105.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de nietige overeenkomsten te beëindigen.

- Een overeenkomst die is tot stand gekomen zonder oorzaak is nietig⁹¹. De nietigheid kan enkel door de rechter worden uitgesproken⁹². De nietigverklaring werkt retroactief. De partijen moeten elkaar – in principe *in natura* – wederzijds teruggeven wat reeds gepresteerd werd in uitvoering van het nietige contract. Slechts wanneer restitutie *in natura* onmogelijk is, past restitutie bij equivalent door middel van een vervangende schadevergoeding⁹³. Aangezien bij een wederzijdse overeenkomst de beweegreden die de partijen ertoe heeft aangezet te contracteren voor hen gemeenschappelijk is, kan elk van hen de nietigheid van de overeenkomst aanvoeren indien hij daarbij een belang heeft⁹⁴. Met andere woorden, niet alleen de bouwheer of verkavelaar, maar ook desgewenst de SHM of de VMSW kan de nietigheid van de overeenkomst vorderen, wat in bepaalde gevallen niet geheel ondenkbeeldig is.
- Het spreekt voor zich dat beide partijen steeds *in onderling overleg* de overeenkomst kunnen herroepen (artikel 1134 BW). In principe geldt een wederzijdse opzegging enkel voor de toekomst (bv. *in casu* indien er nog geen betaling is gebeurd), maar de partijen kunnen anders overeenkomen (bv. *in casu* de terugbetaling van de betaalde gelden en/of kosten zoals registratierechten)⁹⁵.
- De figuur van de *ontbinding* (artikel 1184 BW) is in principe niet van toepassing, nu de ontbinding betrekking heeft op het beëindigen van een

overeenkomst wegens wanprestatie. Een wanprestatie heeft betrekking op de uitvoering van de overeenkomst, niet op de totstandkoming ervan. In het geval de partij die de overeenkomst wenst te beëindigen om pragmatische redenen geen gerechtelijke procedure tot nietigverklaring van de overeenkomst wenst op te starten, zou hij kunnen proberen de overeenkomst eenzijdig te ontbinden. De mogelijkheid van een eenzijdige ontbinding is in ons recht betwist, maar niets belet een contractpartij (A) op eigen gezag en risico te beslissen, eenzijdig haar verbintenissen niet uit te voeren en aan de wederpartij (B) kennis te geven dat zij het contract als beëindigd beschouwt. DEKKERS stelt dat dit niets meer is dan een louter vooruit lopen op een gerechtelijke ontbinding. Met de ontbindingsverklaring van de contractpartij (A) is de overeenkomst niet ontbonden. De contractpartij (B) kan, indien het alsnog de uitvoering van de overeenkomst wenst, de rechter vatten, die dan zal moeten oordelen of partij (A) een fout heeft begaan⁹⁶. Nu de rechter zal moeten vaststellen dat de overeenkomst aangetaast is door een nietigheid wegens het ontbreken van een oorzaak, loopt contractpartij (A) weinig risico. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze werkwijze in de praktijk van de sociale last enkel aan te raden is indien er enkel (onderhandse) verkoopovereenkomst is gesloten, zonder enige uitvoeringshandeling (bv. een betaling, overschrijving hypotheekkantoor, ...).

In het licht van de bovenstaande argumentatie kan het opmerkelijk worden genoemd dat de Vlaamse overheid in de informatieverstrekking op haar websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen geen melding maakt van de principiële nietigheid van de bestaande overeenkomsten, maar dat er integendeel wordt gesteld dat de verkoopsovereenkomsten met de sociale woonorganisaties in principe geldig blijven⁹⁷. Deze informatie is hoogstens

(91) R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Verbintenissen, Bewijsleer, Gebruikelijke contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 108-109, nr. 209.

(92) Artikel 1304 BW; W. VAN GERVEN en S. COVEMAEKER, *Verbintenissenrecht*, 2010, Leuven, Acco, 147; S. STIJNS, "De beëindiging van verbintenissen: recente evoluties inzake betaling, nietigheid, ontbindende voorwaarde en verval" in S. STIJNS, I. SAMOY en A. DE BOECK (eds.), *Verbintenissenrecht, Themis 2009-2010*, Brugge, die Keure, 2010, 38, nr. 23.

(93) S. STIJNS, "De beëindiging van verbintenissen: recente evoluties inzake betaling, nietigheid, ontbindende voorwaarde en verval" in S. STIJNS, I. SAMOY en A. DE BOECK (eds.), *Verbintenissenrecht, Themis 2009-2010*, Brugge, die Keure, 2010, 36-37, nr. 21.

(94) Cass. 14 maart 2008, *Pas* 2008, 708 en *RW* 2010-11, 21; A. DE BOECK en R. VAN RANSBEECK, "De geldige totstandkoming van overeenkomsten en verbintenissen uit eenzijdige wilsverklaring. Actuele ontwikkelingen in de (cassatie)rechtspraak 2005-2012" in S. STIJNS, V. SAGAERT, I. SAMOY en A. DE BOECK (eds.), *Verbintenissenrecht, Themis 2012-2013*, Brugge, die Keure, 2012, 92, nr. 124.

(95) R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Verbintenissen, Bewijsleer, Gebruikelijke contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 98-99, nr. 189.

(96) R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Verbintenissen, Bewijsleer, Gebruikelijke contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 106. Zie over de theorie van de zogenaamde "buitengerechtelijke ontbinding" ook: S. STIJNS, *Verbintenissenrecht. Boek 1*, Brugge, die Keure, 2005, 202-205; W. VAN GERVEN en S. COVEMAEKER, *Verbintenissenrecht*, 2010, Leuven, Acco, 198-202.

(97) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hofvernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandencreet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

correct indien dit moet worden opgevat als de vaststelling dat de overeenkomsten blijven bestaan zolang ze niet nietig worden verklaard door een rechter of zolang ze niet worden ontbonden.

23. Uit het voorgaande blijkt dat in elk van de situaties – ongeacht of er al dan niet reeds een overeenkomst werd gesloten – één van de partijen schade kan lijden.

Indien er nog geen overeenkomst werd gesloten of indien er nog geen uitvoering werd gegeven aan een overeenkomst kan de sociale aanleiding geven tot schade, ook al kan de verkavelaar of bouwheer de kavels of woningen alsnog op de vrije markt te koop aanbieden (bv. omdat hij verplicht was de normen voor sociale woningen te moeten naleven, door aantoonbaar tijdverlies ten gevolge van de te volgen procedures of onderhandelingen, enz.). Indien een overeenkomst deels al werd uitgevoerd is de kans op schade nog groter (bv. betaling van registratierechten of infrastructuursubsidies, nog groter tijdverlies, enz.). In bepaalde gevallen zal een herstel in natura niet meer mogelijk zijn (bv. indien het gebouw reeds is overgenomen door de SHM of de VMSW en reeds in gebruik werd genomen door sociale kopers of huurders).

In dergelijke gevallen kan de bouwheer of verkavelaar een vordering tot schadevergoeding overwegen. Indien één van de contractanten (of beide partijen) hierdoor schade lijden, kunnen zij, zoals hoger gezegd, desgewenst een vordering tot schadevergoeding instellen tegen het Vlaamse Gewest – wegens foutieve wetgeving –, op voorwaarde dat de eisende partij fout, schade en causale verband kan bewijzen.

Sinds enige tijd wordt aanvaard dat een aansprakelijkheidsvordering op grond van artikel 1382 BW wegens een foutief optreden van de wetgevende macht mogelijk is⁹⁸. Voor inbreuken op het Europees Gemeenschapsrecht – zoals hier het geval is volgens het arrest van het Grondwettelijk Hof –, bestaat hierover geen enkele twijfel meer sinds het arrest van het Hof van Justitie van 19 november 1991 inzake Francovich

(98) T. VANSWEEVELT en B. WEYTS, *Handboek Buitencontractueel Aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 233-258; A. VAN OEVELEN en P. POPELIER, "De aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor ondeugdelijke wetgeving" in *De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus Willy DELVA (1996-1997), Gent, Mys & Breesch, 1997, 75-128.

en Bonifaci⁹⁹. Voor interne schadeverwekkende fouten of nalatigheden van de wetgevende macht wordt dit aanvaard sinds het Sekten-arrest van het Hof van Cassatie van 1 juni 2006¹⁰⁰. Een vernietigingsarrest door het Grondwettelijk Hof bewijst een fout van de wetgever, gelet op het gezag van gewijsde van een dergelijk arrest¹⁰¹. Het Hof van Cassatie oordeelde in een arrest van 10 september 2010¹⁰² dat een vernietiging van een wetbepaling door het Grondwettelijk Hof wegens strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel nog niet automatisch tot gevolg heeft dat vaststaat dat de wetgever onrechtmatig heeft gehandeld in de zin van artikel 1382 BW. De aansprakelijkheid van de wetgever voor het nemen van foutieve wetgeving vraagt een eigen beoordeling door de rechter. Door de strijdigheid met de Europese Verdragsbepalingen met betrekking tot het vrij verkeer van kapitaal en de staatssteunregels – die directe werking hebben – lijkt er *in casu* evenwel weinig discussie te kunnen bestaan over het foutcriterium.

Het zal in het voorliggende geval van de sociale lasten niet altijd even evident zijn om het bestaan van de schade te bewijzen¹⁰³, evenmin als het causaal verband¹⁰⁴. Het valt te betwijfelen of veel ontwikkelaars en/of SHM's effectief zullen overgaan tot vordering van schadevergoeding.

➤ **Verkoop van gronden aan een sociale woonorganisatie (artikel 4.1.25 GPD)**

24. In veel gevallen werd bij de aanvraag waarbij het de bedoeling was om de sociale last uit te voeren middels een verkoop van gronden, een verkoopovereenkomst (of minstens een intentieverklaring) gevoegd.

In heel wat gevallen kwam het ook voor dat er op het ogenblik van de aanvraag of van de vergunning-

(99) HvJ 19 november 1991, z. C-6/90 en 9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357.

(100) Cass. 1 juni 2006 (voltallige kamer), RW 2006-07, 2013, noot A. VAN OEVELEN, TBP 2006, 435, noot K. MUYLLE en NJW 2006, 559, noot I. BOONE.

(101) P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 400-401, nr. 866-867; T. VANSWEEVELT en B. WEYTS, *Handboek Buitencontractueel Aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 256, nr. 356.

(102) Cass. 10 september 2010, F.09.0042.N.

(103) Getuige de strijdvaardige verklaringen van minister VANDEN BOSSCHE tijdens het actualiteitsdebat in het Vlaams Parlement op 13 november 2013 (Hand. VI.Parl. 2013-14, 13 november 2013, 7-37).

(104) Wat bijvoorbeeld indien een deel van de schade te wijten is aan de gebrekkige toepassing van het systeem, omdat de aflevering van de deellatsten onredelijk lang duurde?

verlening nog geen verkoopovereenkomst was. Het bijvoegen van een verkoopovereenkomst bij de aanvraag was immers geen ontvankelijkheidsvoorwaarde voor het indienen van een vergunningsaanvraag. De aanvrager kon zich ertoe beperken om op het verpicht in te vullen aanvraagformulier aan te kruisen dat hij de sociale last zou uitvoeren via de verkoop van grond¹⁰⁵. In dergelijke gevallen kan de vergunninghouder zich ertoe beperken om (veiligheidshalve¹⁰⁶) de last uit het rechtsverkeer te halen, hetzij via een willig beroep met het oog op een intrekking (zie hoger nrs. 12-16), hetzij via het uitoefenen van de beroepsmogelijkheid voorzien in artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof (zie hoger nrs. 17-18).

Soms werd in dergelijke gevallen als last opgelegd dat de vergunninghouder een financiële waarborg moest stellen. In dit geval zal het vergunningverlenende bestuursorgaan ertoe gehouden zijn om de waarborg op het eerste verzoek vrij te geven.

25. Indien er intussen wel reeds een verkoopovereenkomst werd gesloten, is deze aangetast door nietigheid. In dit geval kan de overeenkomst worden beëindigd door een gerechtelijke nietigverklaring, een wederzijdse herroeping of (eventueel) een eenzijdige ontbinding (zie hoger nr. 22).

In het licht van de bovenstaande argumentatie kan het opmerkelijk worden genoemd dat de Vlaamse overheid in de informatieverstrekking op haar websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen geen melding maakt van de principiële nietigheid van de bestaande overeenkomsten, maar dat er integendeel wordt gesteld dat de verkoopovereenkomsten met de sociale woonorganisaties in principe geldig blijven¹⁰⁷. Deze informatie is hoogstens correct indien dit moet worden opgevat als de vaststelling dat de overeenkomsten blijven bestaan zolang ze niet nietig worden verklaard door een rechter of zolang ze niet worden ontbonden.

(105) Zie P.-J. DEFOORT, "Hoofdstuk 5. 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, 213, nr. 24.

(106) Zie hoger nr. 11.

(107) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandencreet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

Indien de SHM of de VMSW intussen reeds is overgegaan tot de opmaak van bouwplannen en/of de realisatie van infrastructuur- of bouwwerken, lijkt een volledig herstel in natura niet meer mogelijk. In dit geval kan desgevallend het Vlaamse Gewest worden aangesproken voor een schadevergoeding (zie hoger nr. 23).

➤ **Verhuur voor minstens 27 jaar aan een sociaal verhuurkantoor (artikel 4.1.26 GPD)**

26. In tegenstelling tot bij de verkoop van grond, kan het bij de verhuur van de sociale woningen aan een sociaal verhuurkantoor (SVK) de hypothese niet voorkomen dat er een sociale last werd opgelegd terwijl er nog geen verhuurcontract voorlag, althans in theorie. Artikel 4.1.26, 1° GPD bepaalde immers dat de hoofdovereenkomst tussen de verkavelaar of de bouwheer en het sociaal verhuurkantoor uiterlijk moest zijn gesloten op de datum van de afgifte van de vergunning.

Ook hier geldt dat de overeenkomst nietig is geworden wegens het gebrek aan oorzaak. Zolang de woningen nog niet effectief in gebruik zijn genomen door het verhuurkantoor zijn er nog alle mogelijkheden om de overeenkomst te beëindigen, hetzij via een eenzijdige ontbinding, een wederzijdse opzegging of een gerechtelijke nietigverklaring (zie hoger nr. 22).

In het licht van de bovenstaande argumentatie kan het opmerkelijk worden genoemd dat de Vlaamse overheid in de informatieverstrekking op haar websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen geen melding maakt van de principiële nietigheid van de bestaande overeenkomsten, maar dat er integendeel wordt gesteld dat de verkoopovereenkomsten met de sociale woonorganisaties in principe geldig blijven¹⁰⁸. Deze informatie is hoogstens correct indien dit moet worden opgevat als de vaststelling dat de overeenkomsten blijven bestaan zolang ze niet nietig worden verklaard door een rechter of zolang ze niet worden ontbonden.

Indien de woningen reeds in gebruik werden genomen door het sociaal verhuurkantoor wordt een her-

(108) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandencreet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

stel *in natura* zeer gecompliceerd. Desgevallend kan in dergelijke gevallen een schadevergoeding worden gevorderd van het Vlaamse Gewest (zie hoger nr. 23).

➤ **Storten van een sociale bijdrage aan de gemeente (artikel 4.1.19 GPD)**

27. De vergunninghouder kon, mits instemming van het vergunningverlenend bestuursorgaan, een sociale last geheel of gedeeltelijk uitvoeren door middel van een storting van een sociale bijdrage aan de gemeente waarbinnen het project werd ontwikkeld. Deze bijdrage bedroeg € 50.000 (geïndexeerd) per niet-gerealiseerde sociale woning of kavel. Het Grondwettelijk Hof stelde dat deze uitvoeringswijze geen daadwerkelijk alternatief vormde, gelet op het “zeer hoge bedrag”¹⁰⁹.

Het is evident dat door de vernietiging van de regeling dit bedrag kan worden teruggevorderd op grond van een niet-verschuldigde betaling (artikel 1235 BW). De gemeente die de sociale bijdrage heeft ontvangen is verplicht tot terugbetaling, nu de gelden niet verschuldigd waren door de retroactieve werking van het vernietigingsarrest (artikel 1376 BW)¹¹⁰. De ontvanger te goeder trouw kan de ontvangen gelden terugbetalen zonder intrest, althans tot aan de ingebrekestelling door de onverschuldigde betaler¹¹¹. *In casu* bestaat er geen twijfel over de goede trouw van de gemeente, nu deze de sociale bijdrage heeft geïnd in uitvoering van een destijds rechtmatig geachte beslissing.

d) Wat met RUP's?

28. Het arrest vernietigt de artikelen 4.1.12-4.1.13 GPD die handelden over de normen in ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's).

Volgens deze bepalingen was het mogelijk om via RUP's die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoerden, “eigenstandige” procentuele objectieven vast te stellen voor de verwezenlijking van een

sociaal woonaanbod voor de projecten die vielen onder de decretale normen van artikel 4.1.8 GPD, voor zover het woongebied een oppervlakte had van ten minste een halve hectare. Die eigenstandige normen hielden een verhoging in van de decretale normen tot respectievelijk 40-50 % voor gronden in eigendom van de overheid en 20-25 % voor gronden in private eigendom. In gemeenten die hun sociaal objectief nog niet hadden bereikt was dit een verplichting, evenals voor de omzetting van woonuitbreidingsgebied¹¹².

In de praktijk bestaan er reeds heel wat RUP's met verhoogde sociale lasten, waaronder heel wat gewestelijke RUP's voor de afbakening van de stedelijke gebieden¹¹³. Deze RUP's maken veelal gebruik van de gebiedsspecifieke typebepaling van artikel 7.2.34 GPD, dat eveneens werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof.

Deze RUP's en inzonderheid de stedenbouwkundige voorschriften met “eigenstandige” normen voor een sociaal woonaanbod zijn zoals gezegd niet automatisch mee vernietigd door het arrest van het Grondwettelijk Hof. Volgens artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof is er een heropening van de beroepstermijn gedurende zes maanden na de publicatie van het arrest om de RUP's aan te vechten bij de Raad van State (zie hoger nr. 8).

Net zoals bij de vergunningen (zie hoger nr. 16), rijst ook hier de vraag of de RUP's in hun totaliteit kunnen of moeten worden aangevochten, dan wel of men zich ertoe kan beperken enkel de stedenbouwkundige voorschriften aan te vechten die specifiek handelen over de sociale last.

Volgens een vaste rechtspraak¹¹⁴ is een gedeeltelijke vernietiging van een RUP mogelijk indien een bestreden onderdeel van het RUP afgesplitst kan worden van de rest van het plan – meestal gaat het over een bepaald deelplan van een RUP met meerdere deelplannen –, en indien blijkt dat de overheid ook zonder het afgesplitste gedeelte voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. De achterliggende

(109) GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, overweging B.39.3.

(110) R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Verbindingen, Bewijsleer, Gebruikelijke contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 197-198, nr. 337; W. VAN GERVEN en S. COVEMAEKER, *Verbindingenrecht*, 2010, Leuven, Acco, 281.

(111) R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht, Deel III Verbindingen, Bewijsleer, Gebruikelijke contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 201, nr. 342; W. VAN GERVEN en S. COVEMAEKER, *Verbindingenrecht*, 2010, Leuven, Acco, 286.

(112) Zie hierover P.-J. DEFOORT, “Hoofdstuk 5. 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, 189-195.

(113) Bv. het Gewestelijke RUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge.

(114) Zie voor een goed overzicht P. LEFRANC, “Over het planmatig vernietigen van plannen”, *TBO* 2012, 289-292.

redenering van de Raad van State is dat een gedeeltelijke vernietiging niet tot gevolg mag hebben dat de Raad zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven¹¹⁵. Meer zelfs, indien blijkt dat de verzoekende partijen slechts een belang hebben bij een partiële nietigverklaring en dat dergelijke vernietiging mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de algemene economie van het plan, is de vordering tot nietigverklaring van het gehele RUP slechts ontvankelijk voor het betreffende deelplan¹¹⁶. Dat de Raad van State bereid is om hierin vrij ver te gaan bewijzen de arresten waarin de Raad aanvaardde dat de verzoekers slechts een belang hadden bij een gedeeltelijke vernietiging van de afbakeningslijn van een stedelijk gebied¹¹⁷.

In het licht van deze rechtspraak ligt het in de lijn der verwachtingen dat een annulatieberoep, dat zich beperkt tot de specifieke stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot de sociale last, ontvankelijk zou zijn. De Raad van State aanvaardde trouwens reeds dat de vernietiging kon (of moest) worden beperkt tot stedenbouwkundige voorschriften, nu in de voorliggende gevallen aannemelijk kon worden gemaakt dat de plannende overheid het RUP ook zonder deze voorschriften zou hebben vastgesteld en nu de vernietiging van de betreffende voorschriften de verzoekende partij volledige genoegdoening verschafte¹¹⁸.

In veel gevallen zullen de voorschriften over de verhoogde sociale last enkel zijn gemotiveerd vanuit het Grond- en Pandendecreet, en er zullen vermoedelijk in de meeste gevallen in de toelichting bij het RUP

weinig aanwijzingen te vinden zijn waaruit zou kunnen blijken dat het gebied zonder de voorschriften over de sociale last niet zou zijn (her)bestemd tot woongebied. De sociale last is slechts een modaliteit van de herbestemming tot woongebied, bovendien een modaliteit die in bepaalde gevallen (bijvoorbeeld de omzetting van woonuitbreidingsgebied) verplichtend was opgelegd door het Grond- en Pandendecreet. Niet de (al dan niet decretaal opgelegde) sociale last maar wel de herbestemming tot woongebied lag aan de basis van visievorming en motivering van de bij de betreffende RUP's.

Maar ook los van de vermelde rechtspraak in verband met de splitsbaarheid van een RUP, kan *mutatis mutandis* worden verwezen naar de argumentatie die hoger werd uiteengezet over de beperkte vernietigingsmogelijkheden die de rechtsgrond van artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof biedt (in samenhang met het rechtszekerheidsbeginsel), namelijk enkel voor het uit het rechtsverkeer halen van bestuurshandelingen die gegrond zijn op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling. In het licht van de hoger geschetste rechtsprincipes zou een vernietiging van het volledige RUP, of zelfs van het deelplan voor de betreffende woongebieden, buiten de bevoegdheid van de Raad van State vallen. Een beroep krachtens artikel 18 Bijzondere Wet is beperkt tot de vernietigingsmogelijkheid van de stedenbouwkundige voorschriften die een sociale last opleggen (zie hoger nrs. 13-15).

29. *Mutatis mutandis* met wat hoger werd gezegd over de sociale last in een vergunning, kan worden gesteld dat voor de stedenbouwkundige voorschriften die een sociale last opleggen, gebaseerd op het vernietigde artikel 4.1.12 GPD en al dan niet in de vorm van de gebiedsspecifieke typebepaling van artikel 7.2.34 GPD, de figuur van de onbestaande rechtshandeling van toepassing is (zie hoger nummers 17-18). Het is evident dat de betreffende stedenbouwkundige voorschriften enkel nog een formeel bestaan kennen, zonder juridisch bestaansrecht. Dit betekent enerzijds dat de plannende overheid de stedenbouwkundige voorschriften te allen tijde alsnog kan in trekken¹¹⁹ – dus zowel voor als na het verstrijken van de nieuwe beroepstermijn van zes maanden bij de Raad van State –, en anderzijds dat het vergunningverlenende bestuursorgaan, naar aanleiding van een vergunningsaanvraag, een nog formeel bestaand

(115) Bv. RvS 21 september 2010, nr. 207.476 en 207.477, Kiekens; RvS 14 februari 2011, 211.217, Van de Veire; RvS 4 maart 2011, nr. 211.806, b.v. Hydralibur; RvS 4 maart 2011, nr. 211.807, nv F. Industries; RvS 9 maart 2011, nr. 211.862, Van Lierde; RvS 4 april 2011, nr. 212.394, nv Geysen Handelsonderneming; RvS 12 september 2011, nr. 215.077, bvba All Sport; RvS 10 oktober 2011, nr. 215.664; RvS 18 november 2011, nr. 216.338, Van Melkebeke; RvS 27 juni 2012, 220.004, Apers.

(116) RvS 23 februari 2010, nr. 201.207, Stoffels; RvS 17 maart 2010, nr. 201.963, Jorens; RvS 17 maart 2010, nr. 201.964, nv Cryns Carrosserie Center; RvS 17 maart 2010, nr. 201.965, Hellemans; RvS 17 maart 2010, nr. 201.966, De Wever; RvS 17 maart 2010, nr. 2020.008, nv Amsto; RvS 2 december 2009, nr. 198.440, Ottevaere; RvS 25 juni 2006, nr. 162.021, Nevejans; RvS 15 juni 2010, Debruyne, nr. 205.195; RvS 15 juni 2010, Verstraete, nr. 205.196; RvS 15 juni 2010, nv Mulder Natural Foods, nr. 205.243; RvS 14 februari 2011, 211.217, Van de Veire; RvS 4 maart 2011, nr. 211.806, bv Hydralibur; RvS 4 maart 2011, nr. 211.807, nv F. Industries.

(117) RvS 23 november 2010, nr. 209.088, Laurez; RvS 14 maart 2012, nr. 218.458, vzw Milieufrent Omer Wattez; RvS 7 mei 2013, nr. 223.409, Vanpraet.

(118) RvS 16 september 2011, nr. 215.173, nv Duras Immobiliën; RvS 16 september 2013, nr. 224.659, nv Cytec Surface Specialities.

(119) *Ibid.*

stedenbouwkundig voorschrift houdende een sociale last, buiten toepassing zal kunnen laten¹²⁰.

Er wordt opgemerkt dat gemeentelijke of provinciale RUP's onderworpen zijn aan administratief goedkeuringstoezicht. Een goedgekeurde beslissing leidt een eigen juridisch leven, los van de goedkeuringsbeslissing zelf¹²¹. Dit betekent dat de gemeenteraad respectievelijk de provincieraad de betreffende stedenbouwkundige voorschriften van de goedgekeurde gemeentelijke respectievelijk provinciale RUP's kunnen intrekken, los van de goedkeuringsbeslissing. Het lijkt niet nodig het aldus gewijzigde RUP vervolgens opnieuw ter goedkeuring voor te leggen aan de toezichthoudende overheid, nu de rest van het RUP ongewijzigd blijft. Hoe dan ook is er momenteel een ontwerp van decreet dat voorziet in de afschaffing van het goedkeuringstoezicht. Na de inwerkingtreding van dit decreet kan er hierover geen discussie meer bestaan.

De geactualiseerde richtlijnen van de Vlaamse overheid op de websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen bevestigen dat het vergunningverlenende bestuursorgaan de stedenbouwkundige voorschriften die een norm sociaal woonaanbod opleggen, buiten toepassing zal moeten laten, dat de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden ingetrokken of dat ze opnieuw kunnen worden aangevochten bij de Raad van State¹²². Volgens de richtlijnen is de intrekkingmogelijkheid beperkt tot zes maanden na publicatie van het arrest in het Belgisch Staatsblad. Zoals hoger reeds opgemerkt, is de beperking tot een termijn van zes

maanden intern tegenstrijdig met de bevestiging in de richtlijnen dat de vergunningverlenende bestuursorganen de stedenbouwkundige voorschriften buiten toepassing moeten laten (zie hoger nummer 18bis).

30. Betekent deze vernietiging dat RUP's in de toekomst helemaal niet meer kunnen voorzien in voorschriften voor sociale woningen? Deze vraag verdient m.i. een genuanceerd antwoord.

Vaststaat dat een RUP niet meer kan voorzien in het opleggen van een verplichting aan een private ontwikkelaar om een bepaald percentage sociale woningen te voorzien. Het Grondwettelijk Hof heeft duidelijk gesteld dat dit een disproportionele last is, zeker als hiervoor geen compensaties zijn voorzien.

Anderzijds heeft de Raad van State reeds geoordeeld dat een bestemmingsvoorschrift in een RUP dat voorziet in een verplicht aantal sociale woningen karent binnen de doelstellingen van het toenmalige artikel 4 DRO (het huidige artikel 1.1.4 VCRO), waarin staat dat tevens rekening dient te worden gehouden met de sociale gevolgen van de ruimtelijke ordening. De Raad verwierp hierbij expliciet het argument dat voorschriften die gericht zijn op het realiseren van sociale woningen geen stedenbouwkundige bestemming zouden inhouden en geen ruimtelijke relevantie zouden hebben¹²³. Het aldaar bestreden RUP voorzorg een "zone voor een sociaal woonproject" en een "zone voor meergezinswoningen en openbaar groen" en de stedenbouwkundige voorschriften bepaalden dat in beide zones samen minstens 12 sociale woonegelegenheden moesten worden gerealiseerd. Normaal moesten de sociale woningen in de "zone voor sociaal woonproject" worden voorzien, maar indien er sociale woningen in de andere zone werden gerealiseerd, konden er een gelijk aantal private woningen in de "zone voor een sociaal woonproject" worden voorzien.

In een commentaar bij deze arresten¹²⁴ had ik gesteld dat dit arrest bevestigde RUP's en BPA's die tot stand waren gekomen onder de wetgeving die van kracht

(120) J. THEUNIS, *De Exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 197-200, nr. 229-233; J. THEUNIS, "De 'exceptie van onwettigheid' (artikel 159 G.W.): meer vragen dan antwoorden?", *RW* 2007-08, 1270-1272, nrs. 13-17.

Bovendien impliceert de vernietiging van de bepalingen van het Grond- en Pandendecreet door het Grondwettelijk Hof op grond van een schending van de EU-regels over staatssteun op zich reeds dat bepalingen die betrekking hebben op de vernietigde regeling buiten toepassing worden gelaten. Het Hof van Justitie heeft immers geoordeeld dat het EU-recht in beginsel vereist dat de administratieve overheden elke nationale bepaling buiten toepassing laten die in strijd is met het recht van de EU (J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DEPELSMAEKER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 799, nr. 1278).

(121) M. VAN DAMME en F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die Keure, 1994, 30, nr. 49.

(122) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandendecreet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

(123) RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet.

(124) P.-J. DEFOORT, "Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en 'de sectoren' wordt steeds dunner", *TROS* 2011, (179-189) 186-188, nr. 6, zie ook P.-J. DEFOORT, "Hoofdstuk 5. 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, 191-195.

was voor de inwerkingtreding van het Grond- en Pandenbeleid, konden voorzien in bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen¹²⁵. Met de invoering van het Grond- en Pandendecreet had de decreetgever evenwel een specifieke rechtsgrond gecreëerd voor de relatie tussen RUP's en sociale woningen. Hiermee had de decreetgever meteen ook de grenzen getrokken voor de mogelijkheid voor het opleggen van sociale woningen via vergunningen of RUP's. Andersluidende RUP's zouden strijdig met de dwingende bepalingen van het Grond- en Pandendecreet. Bovendien zijn gemeenten en provincies volgens artikel 162, tweede lid, 2° van de Grondwet slechts bevoegd in die aangelegenheden die niet zijn geregeld in een wet of decreet. Indien een decreet een bepaalde aangelegenheid regelt, onttrekt het de bevoegdheid hiervoor aan de lokale overheden¹²⁶.

Een RUP met een bestemmingsvoorschrift voor sociale woningen doet in wezen niets meer dan ruimte reserveren voor een sociale doelgroep, gebruikmakend van een verwijzing naar de Vlaamse Wooncode. Een dergelijk RUP is als het ware een ruimtelijke vertaling van een ruimtebehoevende sectorale regeling. Zoals reeds in een eerdere bijdrage werd aangetoond, is dit slechts een voorbeeld van een toenevende tendens van integratie van sectorale aspecten (zoals milieu, economie, onroerend erfgoed, enz.) in

de ruimtelijke planning¹²⁷. Dit principe staat vevat in artikel 1.1.4 VCRO. Ook de memorie van toelichting bij het zogenaamde Aanpassings- en Aanvullingsdecreet¹²⁸ bevestigt letterlijk dat de ruimtelijke planning een ruimtelijk kader tracht te bieden ten aanzien van diverse sectorvoorzieningen¹²⁹.

Het tweede middel in de vermelde arresten-*Holvoet* en *Mahieu*¹³⁰ wierp op dat de gewraakte voorschriften voor sociale woningen niet stedenbouwkundig van aard waren en geen ruimtelijke relevantie vertoonden. Volgens de verzoekers was dit strijdig met het toenmalige artikel 38, § 1, eerste lid, 2° en tweede lid DRO¹³¹. De Raad van State verwierp het middel met de motivering dat een bestemmingsvoorschrift voor de realisatie van een aantal sociale wooneenheden kadert binnen een van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, zoals deze zijn verwoord in artikel 4 DRO (huidig artikel 1.1.4 VCRO), waar wordt gesteld dat rekening dient te worden gehouden met de sociale gevolgen van de ruimtelijke ordening.

Een veel gehoorde kritiek is dat een bestemmingsvoorschrift voor sociale woningen in de zin van de Vlaamse Wooncode strijdig zou zijn met het zeggende principe dat ruimtelijke ordening niet 'actorgericht' zou mogen zijn. Hierbij wordt dan meestal verwezen naar arresten van de Raad van State die het bestemmingsvoorschrift 'bedrijventerrein met openbaar karakter', dat voorzag dat een zodanig bedrijventerrein alleen kon worden gerealiseerd door de overheid, onwettig was, omdat een dergelijk voorschrift geen beperking van het eigendomsrecht is maar een beperking van de handelingsbekwaamheid¹³². Er is m.i. een belangrijk verschil tussen het in de rechtspraak gewraakte voorschrift voor 'bedrijventerrein met openbaar karakter' en een bestemmingsvoorschrift voor sociale woningen. In het geval van de bedrijventerreinen met een openbaar karakter bestaat

(125) Zie in dezelfde zin het antwoord op de vraag om uitleg van Mercedes Van Volcem aan de heer Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport nr. 1242 over ruimtelijke ordening en zones voor sociale woningbouw. Opmerkelijk is dat de minister in de arresten nrs. 209.557 en 209.558 nog een onderscheid ziet tussen de mogelijkheid om in een bepaalde bestemmingszone een "aantal" sociale woningen te voorzien, en de mogelijkheid om een zone "exclusief" te bestemmen voor sociale woningbouw. Enkel de eerste mogelijkheid zou volgens de minister zijn aanvaard door de Raad van State, de tweede mogelijkheid niet. Dit standpunt vindt m.i. geen grond in de arresten, nu de arresten zonder veel omhaal bevestigen dat het voorzien in een bestemmingsvoorschrift voor de realisatie van een aantal sociale wooneenheden kadert binnen de doelstellingen van het toenmalige artikel 4 DRO. Er valt niet in te zien waarom het voorzien van een zone die exclusief is bestemd voor sociale woningen niet zou kaderen binnen dezelfde doelstellingen. De arresten maken niet het onderscheid dat de minister maakt, enkel is het zo dat het aan de Raad voorgelegde RUP handelde over een bestemmingsvoorschrift dat voorzag in een aantal sociale woningen binnen de bestemmingszone en dat de Raad bijgevolg enkel dit geval heeft moeten beoordelen en niet het geval van een RUP dat voorzag in een zone die exclusief voor sociale woningen was bestemd.

(126) Zo oordeelde de Raad van State bijvoorbeeld dat een gemeente niet langer bevoegd was om via gemeentelijke verordeningen "eigenstandige" normen voor kamerwoningen uit te vaardigen indien deze verordening niet strookte met de regels van het Kamerdecreet (arrest van de RvS 30 april 2002, nr. 106.211, Stad Brugge, TBO 2003, 34 met noot HUBEAU en RW 2002-03, 1426).

(127) Zie hierover uitvoerig P.-J. DEFOORT, "Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en 'de sectoren' wordt steeds dunner", TROS 2011, 179-189.

(128) Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

(129) Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 41, nr. 127.

(130) RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu; RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmaterialen Holvoet.

(131) Het huidige artikel 2.2.2, § 1, eerste lid, 2° en vierde lid VCRO.

(132) Bv. RvS 29 december 2000, nr. 91.932, vzw Boterstraatcomité, TROS 2001, 141-148, noot F. DE PRETER. Ten gevolge van die rechtspraak heeft artikel 7.4.2 VCRO bepaalde onderdelen van dergelijke voorschriften voor onbestaande verklaard (zie hierover G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Uitvoeringsplannen" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening*, Brugge, die Keure, 2010, 383, nr. 182).

er helemaal geen sectorwetgeving die dit regelt. Het onderscheid tussen ‘gewone’ bedrijventerreinen en ‘bedrijventerreinen met openbaar karakter’ werd gecreëerd door de betreffende gewestplanvoorschriften en dat viel volgens de Raad van State buiten de mogelijkheid van de artikelen 1, 10 en 13, tweede lid van het toenmalige DRO¹³³. Een bestemmingsvoorschrift voor sociale woningen creëert niet zelf een nieuwe categorie van woningen, maar maakt enkel toepassing van een onderscheid dat is geregeld in de bestaande sectorwetgeving van de Vlaamse wooncode. Zoals hoger gezegd, kan met RUP's een ruimtelijk kader worden geboden voor sectorvoorzieningen.

In dit verband kan ook de uitspraak van het hoger vernoemde tussenarrest van het Grondwettelijk Hof nr. 50/2011 van 6 april 2011 (zie hoger nummers 1 en 2) niet worden genegeerd. In de overwegingen B.62 tot en met B.63.3 van dit arrest deed het Hof een uitspraak over het middel dat de schending van het gelijkheidsbeginsel inriep voor het onderscheid dat artikel 5.6.6 VCRO voorziet tussen private actoren en sociale woonorganisaties, voor de mogelijkheid tot het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebied. Daar waar de private actoren volgens deze bepaling een voorafgaande principiële toestemming moeten krijgen van de deputatie alvorens een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning te kunnen aanvragen voor de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied, is die voorafgaande toestemming niet nodig voor sociale woonorganisaties. Het Grondwettelijk Hof stelde vast dat de parlementaire voorbereiding het onderscheid tussen de private en de sociale actoren verantwoordde vanuit “*de imminente noden aan extra sociale woningen en kavels*”, om vervolgens het middel ongegrond te verklaren met de volgende overweging: “*Aangezien private actoren in de huidige stand van de wetgeving geen initiatiefrecht hebben om sociale huisvesting te ontwikkelen, vermocht de decreetgever de afwijking van de procedure van voorafgaande principiële toestemming redelijkerwijze voor te behouden aan de sociale woonorganisaties.*” Hiermee bevestigt het Grondwettelijk Hof dat maatregelen van ruimtelijke ordening kunnen gebruikmaken van de actoren uit de sectorwetgeving van de Vlaamse Wooncode om sociale doelstellingen na te streven, ook al levert dit een verschil in behandeling op met de private actoren.

Cruciale woorden in de overweging van het Hof zijn m.i. de woorden “*in de huidige stand van de wetgeving*”.

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

De klachten van de private bouwsector over de onmogelijkheid tot het realiseren van sociale woningen zijn begrijpelijk. De vraag rijst of het systeem van het monopolie van de sociale woonorganisaties voor het realiseren van sociale woningen – toch een aanzienlijk aandeel van de woonmarkt – vandaag nog verdedigbaar is in het licht van het gelijkheidsbeginsel. M.i. is het beleidsmatig en juridisch in vraag stellen van “de huidige stand van de wetgeving” van de Sociale Wooncode het echte debat dat moet worden gevoerd. De vraag rijst hierbij of de wettigheid van een RUP met bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen op grond van dit debat rechtstreeks bij de Raad van State zal kunnen worden bestreden, dan wel of hiervoor een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof vereist zal zijn.

30bis. Nu het Grond- en Pandendecreet is vernietigd, moet worden teruggekeerd naar de rechtspraak van de hoger vermelde arresten Mahieu en Holvoet. Maar deze rechtspraak verdient bijkomende verijning in het licht van de volgende bedenkingen.

Een RUP zal rekening moeten houden met het gezag van gewijsde van de arresten van het Grondwettelijk Hof, dat immers betrekking heeft op zowel het dictum als op de daarmee samenhangende overwegingen (zie hoger nr. 8). Dit betekent dat een RUP geen systeem kan invoeren dat vergelijkbaar is met de vernietigde bepalingen uit het Grond- en Pandendecreet, d.w.z. een systeem waarbij een verplichting wordt opgelegd aan een private ontwikkelaar om bij vergunningsaanvragen van een bepaalde schaal, een bepaald percentage sociale woningen te voorzien. Dit zou immers neerkomen op het opleggen van een disproportionele last aan een private ontwikkelaar.

Wat wel mogelijk lijkt, is dat een RUP een bepaalde zone volledig of voor een minimum aantal of percentage sociale woningen bestemt. Dit betekent dat deze zone niet zal kunnen worden gerealiseerd door private ontwikkelaars, maar enkel door actoren die sociale woningen kunnen bouwen¹³⁴ of verhuren¹³⁵,

(134) De VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het Vlaams Woningfonds (artikel 2, § 1, 23° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde artikel 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last in natura). Een private actor kan dus geen sociale koopwoningen (meer) realiseren.

(135) De VMSW, een SHM, erkende sociale verhuurkantoren, het Vlaams Woningfonds, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging (artikel 2, § 1, 22° Vlaamse Wooncode). Een private actor kan dus geen sociale huurwoningen aanbieden.

of sociale kavels¹³⁶ kunnen aanbieden. Deze situatie is vergelijkbaar met een zone voor gemeenschapsvoorzieningen (zoals bijvoorbeeld voor de bouw van een politiekantoor, infrastructuurwerken, een treinstation, ...), die veelal enkel door een (semi)overheid kan worden gerealiseerd of andere bestemmingsvoorschriften die enkel door welbepaalde actoren kunnen worden gerealiseerd (bv. een ziekenhuis, een voetbalstadion, ...).

Een bestemming voor sociale woningen houdt een ernstige eigendomsbeperking in, wat impliceert dat dit enkel mogelijk is mits een zorgvuldige belangenafweging, waarbij rekening zal moeten worden gehouden met een aantal zaken.

Vooreerst zal een grondige behoeftestudie nodig zijn. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met de gronden die in eigendom zijn van de actoren van het sociaal woonbeleid (VMSW, SHM, gemeente, OCMW). Dit blijkt uit de overwegingen van de arresten van het Grondwettelijk Hof. Het arrest nr. 145/2013 overweegt als element van de disproportionaliteit dat de sociale last van toepassing is op private actoren, ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de SHM's zelf doen in het kader van het realiseren van de sociale doelstelling en ongeacht het aantal gronden in bezit van de gemeenten en de andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet (overweging B.8.1). Reeds in het arrest nr. 50/2011 had het Hof dit overwogen, met de bijkomende bedenking dat de gemeente, gelet op artikel 4.1.7, eerste lid, 1° *juncto* artikel 3.2.1, 1° GPD, redenen kan aanvoeren om een publieke bouwgrond niet op de nemen in de lijst van gronden die kunnen worden ingezet voor het sociale woningbeleid, terwijl de sociale last op elke grond van een private actor rust, zodra aan de voorwaarden van artikel 4.1.8 GPD is voldaan (overweging B.40.2).

Het gaat volgens het Grondwettelijk Hof dus niet op om verplichtend een sociaal woonaanbod op te leggen op gronden van private ontwikkelaars, indien geen rekening wordt gehouden met het potentiële aanbod aan gronden van de sociale actoren.

Deze overweging kan worden gekoppeld aan een arrest van de Raad van State, waarin een RUP voor een

bedrijventerrein werd vernietigd omdat de behoefte aan bijkomende oppervlakte voor bedrijventerreinen onvoldoende was onderzocht. Meer bepaald had het plan-MER geen antwoord gegeven op het advies op de nota voor publieke consultatie waarin werd geargumenteerd dat er nog heel wat bedrijfsvastgoed/industriezones beschikbaar zijn in de omgeving en dat er reden is de behoefte aan bijkomend industrieterrein te betwijfelen¹³⁷.

Aansluitend bij de vereiste van een aantoonbare behoefte en het ontbreken van gronden in eigendom van de geëigende actoren moet er ook over worden gewaakt dat de private grondeigenaars niet voor een onbepaalde tijd in het ongewisse worden gelaten over de daadwerkelijke realisatie van de bestemming. De gronden zijn immers niet realiseerbaar voor een private eigenaar. Hij kan zijn gronden ook niet op de vrije markt te koop aanbieden, maar kan zich enkel richten tot een sociale woonorganisatie. De kans bestaat dat geen sociale woonorganisatie bereid is de gronden aan te kopen of dat er geen redelijke prijs wordt aangeboden. In die omstandigheden kan de realisatie enkel gebeuren na een onteigening. Indien het uitblijven van een realisatie van de bestemming onredelijk lang zou duren wegens het ontbreken van een minnelijke overeenkomst tussen partijen of een onteigening, dreigt een strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel te ontstaan. Een rechtsonderhorige mag niet voor een onbepaalde tijd in het ongewisse worden gelaten omtrent de reële bestemmingsmogelijkheden van zijn grond¹³⁸. Het is daarom aangewezen dat de bestemming voor sociale woningen wordt beperkt in de tijd¹³⁹ en dat het gebied een gewone woonbestemming krijgt indien de sociale woonbestemming niet binnen de vooropgestelde tijd werd gerealiseerd.

Last but not least kan worden opgemerkt dat een RUP dat wenst te voorzien in ruimte voor sociale woningen, zoals elk RUP moet beantwoorden aan de vereisten van artikel 1.1.4 VCRO, inzonderheid de principes dat een RUP rekening moet houden met de ruimtelijke draagkracht en dat steeds moet worden gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit. De inplanting van sociale woningen is niet in elke (woon)omgeving even passend. Een van de belangrijkste kritieken vanuit ruimtelijkeorderingsstandpunt op het Grond- en

(136) De VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband (artikel 2, § 1, 25° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde artikel 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last in natura). Een private actor kan dus geen sociale kavels (meer) aanbieden.

(137) RvS 9 juli 2013, nr. 224.313, Demuytere.

(138) Vgl. RvS 13 augustus 1999, nr. 82.076.

(139) Bijvoorbeeld vijf jaar, de tijd die principieel geldt voor de uitvoering van een onteigeningsplan (artikel 2.4.8 VCRO).

Pandendecreet was precies het al te lineaire karakter van het systeem, dat weinig maatwerk toeliet en waarvan de toepassing in bepaalde gevallen aanleiding gaf tot ruimtelijk onwenselijke resultaten¹⁴⁰. Het zou onverstandig zijn – en strijdig met artikel 1.1.4 VCRO – hieruit geen lessen te trekken voor de toekomst.

Deze elementen samen betekenen dat een RUP slechts mits een goede kwantitatieve en kwalitatieve onderbouwing gronden van private eigenaars zal kunnen bestemmen voor sociale woningen. Een lineaire maatregel zoals bijvoorbeeld in het Provinciale Ruimtelijke Structuurplan West-Vlaanderen, om bij een herbestemming in een RUP naar een woonzone vanaf 1 ha minstens 25 % sociale woningen te voorzien op gronden in eigendom van een private ontwikkelaar, lijkt in het licht van deze argumenten niet wettig¹⁴¹. Hetzelfde geldt voor de nieuwe beleidsoptie die is genomen in de definitieve vaststelling tot herziening van het PRS West-Vlaanderen. In eerste instantie ondersteunt de herziening het Grond- en Pandendecreet, maar blijkbaar heeft de provincieraad rekening gehouden met de mogelijkheid dat het Grond- en Pandendecreet zou komen te vervallen. In dit geval voorziet het PRS de normen uit het decreet toch verder te hanteren. Het te realiseren sociaal woonaanbod zal daarbij in RUP's worden aangeduid binnen specifiek af te bakenen zones¹⁴². Ook deze nieuwe beleidsoptie is door haar lineaire karakter strijdig met de hoger vermelde randvoorwaarden.

e) Gemeentelijke reglementen Sociaal Wonen

31. Volgens artikel 4.1.9 GPD konden de gemeenteraden in uitvoering van artikel 4.1.8 GPD (de bepaling over de gewestelijke normen) een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen vaststellen, om een aantal aspecten van de gewestelijke normen te verfijnen¹⁴³.

- (140) Zie de conclusie van het artikel P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie", *TROS* 2009, 247.
- (141) PRS West-Vlaanderen, p. 244.
- (142) Addendum PRS West-Vlaanderen, blz. 100-101 (definitieve vaststelling 27 juni 2013, op het ogenblik van het afsluiten van deze bijdrage nog niet goedgekeurd door de bevoegde minister; zie www.west-vlaanderen.be/kwaliteit/Leefomgeving/ruimtelijke_ordening/structuurplan/herziening/Documents/addendum_prs_WVL.pdf).
- (143) P.-J. DEFOORT, "Hoofdstuk 5. Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)" in B. HUBEAU en T. VANDROMME

Ook hier gelden de hoger vermelde mogelijkheden om de betreffende reglementen opnieuw gedurende een termijn van zes maanden na publicatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof, met een annulatieberoep bij de Raad van State aan te vechten op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof (zie hoger nr. 8).

Vermoedelijk zullen weinigen zich geroepen voelen om een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen door de Raad van State te laten vernietigen. Het spreekt immers voor zich dat deze reglementen niet meer kunnen toegepast worden, nu ze te beschouwen zijn als "onbestaande rechtshandelingen". Door specifieke inhoud van de reglementen – een verfijning van de decretale normen – hebben ze na de vernietiging van de bepalingen uit het Grond- en Pandendecreet over de sociale normen en lasten geen autonome betekenis meer, wat een nuttige toepassing onmogelijk maakt¹⁴⁴. Om deze redenen kunnen ze als onbestaande rechtshandeling te allen tijde worden ingetrokken of buiten toepassing verklaard door het vergunningverlenende bestuursorgaan¹⁴⁵.

De geactualiseerde richtlijnen van de Vlaamse overheid op de websites van de departementen Ruimte Vlaanderen en Wonen Vlaanderen bevestigen dat het vergunningverlenende bestuursorgaan de bepalingen van het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen buiten toepassing zal moeten laten, dat het reglement kan worden ingetrokken of dat het opnieuw kan worden aangevochten bij de Raad van State¹⁴⁶. Volgens de richtlijnen is de intrekkingmogelijkheid beperkt tot zes maanden na publicatie van het arrest in het Belgisch Staatsblad. Zoals hoger reeds opgemerkt, is de beperking tot een termijn van zes maanden prin-

(eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 202-205.

- (144) Het verlies van een autonome betekenis van een wets- of decreetbepaling na de vernietiging van een aangevochten bepaling is één van de gevallen waarbij het Grondwettelijk Hof kan overgaan tot een vernietiging bij wijze van gevolgtrekking (P. POPELIER, *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 363). Hier gaat het evenwel niet om een door het Grondwettelijk Hof voor vernietiging vatbare handeling, maar om een administratieve rechtshandeling die wordt beschouwd als een onrechtstreeks gevolg van de vernietigde decreetbepalingen (zie hoger nr. 8).
- (145) *Mutatis mutandis* met wat hoger in nummer 29 over RUP's werd gezegd; zie ook nrs. 17-18 over de onbestaande rechtshandeling.
- (146) Zie www.ruimtelijkeordening.be/NL/Algemeen/Home/Nieuwsberichten/articleType/ArticleView/articleId/8753/Grondwettelijk-Hof-vernietigt-normen-en-sociale-lasten-van-het-Grond-en-Pandendecreet-Ook-Wonen-in-eigen-streek-geschrapt en www.wonenvlaanderen.be/ondersteuning_voor_professionelen/grond_en_pandenbeleid/normen_en_lasten_sociaal_woonaanbod/gevolgen_arrest_grondwettelijk_hof_145_2013.

cipieel tegenstrijdig met de bevestiging dat de vergunningverlenende bestuursorganen de stedenbouwkundige voorschriften buiten toepassing moeten laten (zie hoger nummer 18bis).

Zoals gezegd, heeft het wegvallen van de gemeentelijke reglementen Sociaal Wonen rechtstreekse gevolgen op de bescheiden last (zie hoger nr. 7).

f) Wat met arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen houdende een vernietiging op grond van de schending van de normen van het Grond- en Pandendecreet?

32. Voor beslissingen van rechtscolleges die niet behoren tot de rechterlijke macht, geldt hetzelfde als voor beslissingen van bestuursorganen. Gedurende zes maanden na de bekendmaking van het vernietigingsarrest kan beroep worden ingesteld tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges die gegrond zijn op een vernietigde wetsbepaling of op een verordening in uitvoering van zo'n wetsbepaling (artikel 18 Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof). Wat de arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft betekent dit dus dat er een nieuwe beroepstermijn van zes maanden begint te lopen om een cassatieberoep in te stellen bij de Raad van State, voor zover het arrest gegrond is op de vernietigde bepalingen van het Grond- en Pandendecreet of de VCRO.

Het gaat dus niet om een vordering tot intrekking bij het rechtscollege dat de beslissing heeft ingetrokken, zoals dit volgens de artikelen 11-17 Bijzondere Wet wel het geval is voor beslissingen van de gewone rechtbanken en de Raad van State.

De gevallen waarin een cassatieberoep tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen open zal staan lijken heel beperkt. Het lijkt enkel te gaan om de gevallen waarbij de Raad een annulatieberoep van een derde of van de leidende ambtenaar van een departement (of voormalig de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar) heeft ingewilligd op grond van een middel dat de schending van het Grond- en Pandendecreet opwierp¹⁴⁷.

(147) Mij is één arrest in die zin bekend: RvVb 2 juli 2013, nr. A/2013/0356.

Een arrest waarbij de Raad een dergelijk beroep als ongegrond heeft afgewezen, zal geen aanleiding geven tot een nieuw cassatieberoep¹⁴⁸. Een arrest waarbij de Raad een vernietiging heeft uitgesproken op vraag van de aanvrager die een middel opwierp omdat hem ten onrechte een sociale last werd opgelegd zal evenmin aanleiding geven tot een annulatieberoep van die aanvrager.

In het geval een aanvrager een beroep heeft ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen enkel tegen de sociale last, zonder de vergunning zelf te hebben aangevochten, en waarbij de Raad dit beroep als onontvankelijk heeft afgewezen wegens niet afsplitsbaar, zal wel een nuttig cassatieberoep bij de Raad van State kunnen worden ingesteld¹⁴⁹.

g) Wat met arresten van de Raad van State?

33. Volgens artikel 17 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof kan een arrest van de Raad van State, in zoverre het gegrond is op een bepaling van het vernietigde Grond- en Pandendecreet geheel of ten dele worden ingetrokken. De termijn van beroep is zes maanden te rekenen van de dag waarop het arrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Hierop wordt niet dieper ingegaan, gelet op het (vermoedelijk) heel beperkte toepassingsgebied, dat zich hoe dan ook beperkt tot stedenbouwkundige voorschriften in RUP's, gelet op de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor vergunningen sinds de inwerkingtreding van het Grond- en Pandendecreet. Mij zijn geen arresten bekend waarin de Raad van State een uitspraak heeft gedaan over stedenbouwkundige voorschriften die gegrond zijn op de vernietigde bepalingen over RUP's uit het Grond- en Pandendecreet (inzonderheid de artikelen 4.1.12-4.1.13 en artikel 7.2.34 GPD)¹⁵⁰.

(148) Zie voor een voorbeeld waarbij de RvVb een annulatieberoep van de GSA op grond van een vermeende schending van het Grond- en Pandendecreet als ongegrond heeft afgewezen: RvVb 28 augustus 2012, A/2012/0330.

(149) Zie bijvoorbeeld het hoger in nr. 16 besproken arrest RvVb 21 november 2012, A/2012/0492.

(150) In één arrest gaat de Raad van State in op een toepassing van de artikelen 4.1.2, § 2, tweede lid Grond- en Pandendecreet, 2.1.2, § 2 en § 3 VCRO en 5.6.5 VCRO en de afwijkingmogelijkheid in een GRS van de maatregelen tot verwezenlijking van het bindend sociaal objectief uit artikel 4.1.2 GPD bij de omzetting van woonuitbreidingsgebied naar woongebied (RvS 22 januari 2013, nr. 222.176).

5. CONCLUSIES

34. Het arrest heeft, na enige aarzeling, de volledige regeling voor sociale normen en lasten vernietigd. De basisredenering is dat het opleggen aan een private ontwikkelaar van een verplichting om – zonder compensaties – een vooropgesteld aantal sociale woningen te realiseren, disproportioneel is. Indien er wel compensaties worden voorzien, moeten die voldoen aan de Europese regels over staatssteun.

Het arrest bevat heel wat overwegingen, die samenhangen met het dictum, en die bijgevolg bekleed zijn met een gezag van gewijsde *erga omnes*. De vernietiging werkt retroactief, maar enkel voor de rechtstreekse gevolgen. Bestuurshandelingen (vergunningen, RUP's, reglementen) en gerechtelijke beslissingen (vooral arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State) die zijn gegrond op de vernietigde bepalingen zijn geen rechtstreekse gevolgen.

Voor de toekomst zullen geen sociale lasten meer kunnen worden opgelegd.

De Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof biedt de mogelijkheid om tegen bestuursbeslissingen en administratieve rechtscolleges binnen een termijn van 6 maanden opnieuw de normale beroepsmogelijkheden uit te putten, voor zover het beroep is gericht tegen de beslissingen die zijn gegrond op de vernietigde bepalingen. In deze bijdrage werd aangetoond dat een dergelijk beroep er niet toe kan leiden dat de eigenlijke vergunning of RUP opnieuw in vraag kan worden gesteld, maar dat enkel de sociale last of stedenbouwkundige voorschriften of de reglementen m.b.t. de sociale last uit het rechtsverkeer kunnen worden gehaald.

Tevens werd aangetoond dat de bestuurshandelingen die zijn gegrond op een vernietigde bepaling te beschouwen zijn als onbestaande rechtshandelingen, wat betekent dat ze te allen tijde kunnen worden ingetrokken en dat de administratieve overheden ze buiten toepassing kunnen – of moeten – laten. Dit geldt *a fortiori* nu de vernietigde bepalingen strijdig zijn met het EU-recht.

Wat de uitvoeringshandelingen betreft werd aangetoond dat de overeenkomsten die zijn gesteund op de vernietigde bepalingen nietig zijn wegens het retroactief verdwijnen van de oorzaak. De nietigheid kan gerechtelijk worden vastgesteld, maar de partijen kunnen ook overgaan tot een minnelijke ontbinding, en in bepaalde gevallen tot een eenzijdige opzegging. Betaalde sociale bijdragen kunnen worden teruggevorderd wegens onverschuldigde betaling.

In bepaalde gevallen zal tegen het Vlaamse Gewest een vordering tot schadevergoeding kunnen worden gevorderd, maar het zal niet evident zijn om in bepaalde gevallen de schade of het causaal verband te bewijzen.

Het valt te verwachten dat weinig schadeclaims zullen volgen, maar vermoedelijk zullen er wel meer vragen zijn om te ontsnappen aan de opgelegde sociale lasten¹⁵¹.

Wat tot slot toekomstige RUP's betreft, werd erop gewezen dat wordt teruggevallen op de laatste rechtspraak over RUP's voor sociaal wonen van voor het GPD, waarin het principe door de Raad van State werd aanvaard. In deze bijdrage werd benadrukt dat hieraan een aantal strikte randvoorwaarden moeten worden gekoppeld in het licht van de arresten van het Grondwettelijk Hof.

nv 't Hofke). Zoals gezegd zijn de bepalingen omtrent het bindend sociaal objectief niet vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Artikel 17 van de Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof is in dit geval dus niet van toepassing.

(151) Tekst afgesloten op 27 januari 2014.