

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 10 oktober 2017 met nummer RvVb/A/1718/0132
in de zaak met rolnummer 1415/0104/A/4/0102

Verzoekende partijen	<ol style="list-style-type: none">1. het college van burgemeester en schepenen van de stad HASSELT2. de stad HASSELT, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen <p>vertegenwoordigd door advocaat Tom SWERTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Antwerpsesteenweg 16-18</p>
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van LIMBURG vertegenwoordigd door de heer Tom LOOSE

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 20 oktober 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 augustus 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de nv KOOLMONT WOONPROJECTEN (hierna: de aanvrager) tegen de beslissing van de eerste verzoekende partij van 8 september 2011 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van 61 woningen, 800 m² commerciële ruimte en een ondergrondse parking met 94 parkeerplaatsen op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Kempische Kaai, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie G, nummers 282H en 288T.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 11 oktober 2016.

Advocaat Jens JOOSENS *loco* advocaat Tom SWERTS voert het woord voor de verzoekende partijen.

De heer Tom LOOSE voert het woord voor de verwerende partij.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 15 juli 2011 bij de eerste verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de bouw van 61 woningen, 800m² commerciële ruimte, een ondergrondse parking van 94 parkeerplaatsen, bergingen” op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Kempische Kaai, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie G, nummers 282H en 288T.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Hasselt-Genk’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 3 april 1979, in een gebied voor stedelijke ontwikkeling.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 13 ‘Blauwe Boulevard’ goedgekeurd op 26 maart 2005, in projectzone kanaalwijk 1.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt verleent op 8 september 2011 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de aanvrager. De beslissing wordt onder meer als volgt gemotiveerd:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat het ingediende project verantwoord is in de ruimtelijke context.

Overwegende dat het project 61 appartementen voorziet met een ondergrondse parkeergarage dewelke plaats biedt aan 94 parkeerplaatsen.

Overwegende dat het project een volwaardige kop vormt van het scharnierplein en een waardige wand geeft naar het kanaal toe.

Overwegende dat naar het binnengebied de gevel eveneens van balkons voorzien wordt zodat deze ook een beleefbare wand krijgt en niet enkel een dode achterwand vormt.

Overwegende dat de architectuur eigentijds is opgevat en de oostkant van de kanaalkom een volwaardige wand vormt.

Overwegende dat het binnengebied de overgang vormt van de kanaalkom naar de achterliggende wijk, dat dit binnengebied semi-privaat is opgevat, doch in ruimtelijke beleving mee vorm geeft aan de kade en relatie legt naar de achterliggende woonwijk.

Overwegende dat het project is opgevat binnen de krijtlijnen van het BPA.

Overwegende dat de inrichting van het binnengebied niet voldoet aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid; dat de inrichting van het binnengebied dan ook wordt uitgesloten.

Overwegende dat het project dient te voldoen aan het grond- en pandendecreet;

Overwegende dat de NV Kolmont voor het sociaal woningaanbod gebruik wenst te maken van artikel 4.1.18 van het respectievelijke decreet en dat zij de sociale lasten verbonden aan fase I van het project wenst over te dragen naar de later te realiseren fase II, meer specifiek zone IIb, zijnde de zone aan de Kempische Kaai van het derde blok.

Overwegende dat in de voorwaarden voldoende garantie zullen geboden worden ter realisatie van deze sociale last.

Overwegende dat in het project 20% van het totaal aantal appartementen zijnde 12 appartementen bescheiden zijn opgevat.

'In de stad Hasselt is nog geen bekendmaking gebeurd dat het Bindend Sociaal Objectief zoals bedoeld in het Decreet Grond- en Pandenbeleid is gerealiseerd.

De aanvrager betreft een private ontwikkelaar.

De aanvraag betreft 61 woongelegenheden en 800 m² commerciële ruimte.

De aanvraag is niet vrijgesteld van een sociale of bescheiden last op basis van artikel 7.3.12 Decreet Grond- en Pandenbeleid.

Dit betekent dat voor de voorliggende vergunningsaanvraag conform artikel 4.1.8 en 4.2.1 van het Decreet Grond- en Panden beleid moet voorzien worden in een sociaal en bescheiden woonaanbod.

Rekening houdend met de in het Decreet Grond- en Pandenbeleid vastgestelde percentages sociaal en bescheiden wonen, dienen minimaal 10 sociale woningen en 12 bescheiden woningen te worden gerealiseerd.

De aanvraag situeert zich in het stedelijk gebied. De minimale woningdichtheid van het sociaal gedeelte van, het project wijkt af van artikel 4.1.24 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid "ten minste 35 woningen per ha en ten hoogste 100 woningen per ha". Doch voldoet de aanvraag aan de densiteit opgelegd in het BPA (densiteit van het BPA heeft voorrang op de densiteit van grond-en pandendecreet).

De uitvoering van de sociale last verbonden aan de eerste fase van het project wordt door de aanvrager overgedragen naar de volgende fase van het project.

Als garantie voor de uitvoering van de overgedragen sociale lasten dient de houder van de vergunning overeenkomstig artikel 4.2.20 §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een bankwaarborg te stellen ten gunste van de stad Hasselt bij een erkende financiële instelling ten bedrage van 50.000 euro per te verwezenlijken sociale wooneenheid, zijnde 12x 50.000 euro = 600.000 euro te indexeren aan de hand van de ABEX-index, met als basisindex deze van december 2008, bij gebreke waaraan deze vergunning niet uitvoerbaar is.

In deze bankwaarborg moet het volgende worden opgenomen. Indien de houder van de vergunning binnen de 2 jaar nadat deze stedenbouwkundige vergunning voor de eerste fase in laatste administratieve aanleg is verleend, geen aanvraag heeft ingediend voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de volgende fase van het project met het bijhorende deelattest 1 ter uitvoering van de sociale last OF indien de houder van de vergunning de werken niet heeft voltooid met betrekking tot de volgende fase van het project, inclusief de van de eerste fase overgedragen sociale lasten, binnen een periode van 5 jaar nadat de stedenbouwkundige vergunning voor de volgende fase in laatste administratieve aanleg is verleend, wordt de houder van de vergunning geacht de sociale lasten verbonden aan de eerste fase te hebben uitgevoerd overeenkomstig artikel 4.1.19 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid en komt de gestelde bankwaarborg toe aan de stad Hasselt ter voldoening van de sociale lasten van deze eerste fase.

De uitvoering van de bescheiden last wordt door de aanvrager:

In overeenstemming met artikel 4.2.6 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid door de houder van de vergunning zelf uitgevoerd. De houder van de vergunning waarborgt de uitvoering van de bescheiden last door middel van het verlenen van een aankoopoptie aan een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur, waarin wordt bepaald dat de op het verkavelings- of bouwplan aangewezen gronden die nodig zijn ter realisatie van het bescheiden woonaanbod aan een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur, worden verkocht bij niet tijdige realisatie. Van de vergunning mag maar worden gebruik gemaakt vanaf het verlijden van de onderhandse akte waarin de aankoopoptie wordt verleend aan een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur.

*Overwegende dat de bijgevoegde motivatienota opgesteld door de ontwerper kan bijgetreden worden.
...*

Tegen deze beslissing tekent de aanvrager op 3 juni 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij. Hij stelt dat het beroep wordt ingesteld in toepassing van artikel 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (hierna de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof) en dat aangezien de sociale last afsplitsbaar is van de vergunning en de rechtsgeldigheid van de vergunning zelf niet is aangetast, de verwerende partij in principe niet bevoegd is om de vergunning zelf opnieuw te onderzoeken. Hij vraagt om de in de stedenbouwkundige vergunning van 8 september 2011 opgelegde voorwaarde nr. 15 te vernietigen voor wat betreft de sociale lasten met inbegrip van de verplichting inzake het stellen van een financiële waarborg.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 juli 2014 om het beroep (voorlopig) niet in te willigen. Volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan de vergunning echter worden verleend onder dezelfde voorwaarden en lasten als opgelegd door de eerste verzoekende partij zonder sociale last indien plannen worden voorgelegd waarop het bescheiden woonaanbod is weergegeven.

Na de hoorzitting van 29 juli 2014 beslist de verwerende partij op 28 augustus 2014 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat beroep werd ingesteld tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt van 8 september 2011 houdende het verlenen van een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van 61 woningen, 800 m² commerciële ruimte en ondergrondse parking van 94 parkeerplaatsen, en bergingen, gelegen aan Kempische Kaai te Hasselt;

Overwegende dat het beroep meer bepaald gericht is tegen de bepalingen uit voormelde voorwaardelijke vergunning waarbij een sociale last wordt opgelegd en waarbij de vergunningverkrijger verplicht wordt om een bankwaarborg te stellen ten gunste van de stad Hasselt in toepassing van de door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepalingen van het Decreet grond- en pandenbeleid (verder DGPB);

Overwegende dat bij arrest nr. 145/2013 het Grondwettelijk Hof de regeling vernietigde inzake de sociale lasten (artikel 4.1.16 t.e.m. artikel 4.1.26 DGPB); dat bij beschikking van 18 december 2013 het Grondwettelijk Hof de vernietiging uitgebreid heeft tot een aantal andere bepalingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de sociale lastenregeling; dat meer in het bijzonder de bepalingen vernietigd worden inzake de gewestelijke en gemeentelijke normen sociaal woonaanbod (artikel 4.1.8 t.e.m. artikel 4.1.11 DGPB), de normen sociaal woonaanbod in plangebied (artikel 4.1.12 en 4.1.13 DGPB) en de gebiedsspecifieke typebepaling voor RUP's waarin voorzien werd in een sociaal woonaanbod (artikel 7.2.34, §1, DGPB); dat de overige bepalingen van boek 4 (maatregelen betreffende betaalbaar wonen), waaronder het bindend sociaal objectief, het gemeentelijk actieprogramma en de regeling inzake het bescheiden woonaanbod, blijven bestaan;

Overwegende dat het Grondwettelijk Hof ten slotte ook bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vernietigde die onlosmakelijk verbonden zijn met de sociale lastenregeling; dat het meer in het bijzonder gaat om artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 3°, VCRO (weigering vergunning wegens onverenigbaarheid met normen sociaal woonaanbod), en de artikelen 4.6.2, §2 en 4.6.4, §3, VCRO (verval vergunning met sociale last);

Overwegende dat de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid biedt om tegen bestuursbeslissingen en administratieve rechtscolleges binnen een termijn van zes maanden, ingaande op 10 februari 2014, zijnde de datum van publicatie van het arrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad, opnieuw de normale beroepsmogelijkheden uit te putten, voor zover het beroep gericht is tegen de beslissingen die gegrond zijn op de vernietigde bepalingen inzake de sociale lasten;

Overwegende dat het gevolg hiervan is dat de deputatie een beslissing neemt omtrent het ingestelde beroep;
dat enkel de sociale last en de ermee verbonden financiële waarborg en/of bescheiden last heroverwogen kunnen worden; dat de deputatie in haar beslissing geen sociale last meer kan opleggen;

...

Overwegende dat een gevolg van het vernietigingsarrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof is dat sociale lasten, opgelegd op grond van de vernietigde artikelen 4.1.16 t.e.m. 4.1.26 DGPB, afsplitsbaar zijn van de vergunning en uit het rechtstverkeer kunnen gehaald worden;
dat de deputatie aldus een vergunning kan verlenen onder de voorwaarden zoals opgelegd door het college van burgemeester en schepenen in de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning van 8 september 2011 minus de sociale last gezien deze sociale last opgelegd werd in toepassing van de vernietigde artikelen van het DGPB;

Overwegende dat inzake de bescheiden last vastgesteld werd dat deze in het vergunningsbesluit zelf van 8 september 2011 opgenomen is maar dat het bescheiden woonaanbod als zodanig niet op de vergunde plannen weergegeven werd;

Overwegende dat hieromtrent navraag gedaan werd bij de stad Hasselt; dat het bescheiden woonaanbod aangeduid werd op een plan dat bij de inrichtingsnota zat, welke deel uitmaakte van het indieningsdossier van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning; dat om het vergunningsbesluit in overeenstemming te brengen met de plannen het noodzakelijk is dat plannen bijgebracht werden waarop het bescheiden woonaanbod weergegeven is;

Overwegende dat, volgend op de hoorzitting, beroeper deze plannen heeft bijgebracht waarop het bescheiden woonaanbod weergegeven is;

Overwegende dat het beroep kan ingewilligd worden; dat de stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden onder dezelfde voorwaarden en lasten als opgelegd door het college van burgemeester en schepenen evenwel zonder sociale last;

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.7.21, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het beginsel van de ondeelbaarheid van een stedenbouwkundige vergunning, en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen zetten onder meer uiteen:

“ ...

17. Overeenkomstig artikel 4.7.21, §1 VCRO beschikt verwerende partij over een zogenaamde volheid van bevoegdheid bij de beoordeling van de administratieve beroepen zoals georganiseerd door de VCRO:

...

Het door de VCRO geregelde administratief beroep bij de deputatie heeft dan ook **een devolutieve werking** (RvVb nr. A/2013/0074, 19 februari 2013). Overeenkomstig de vaste rechtspraak van Uw Raad houdt deze devolutieve werking in:

...

De door verwerende partij genomen beslissing dd. 28 augustus 2014 komt dan ook volledig in de plaats van de eerder door eerste verzoekende partij genomen beslissing dd. 8 september 2011, welke uit het rechtsverkeer verdwijnt (RvVb nr. A/2013/0074, 19 februari 2013).

Gelet op deze devolutieve werking en volheid van bevoegdheid die op verwerende partij rustte, diende zij dan ook de aanvraag in diens geheel te beoordelen.

18. Echter moet worden vastgesteld dat door verwerende partij geen enkele beoordeling van de vergunningsaanvraag wordt gemaakt, doch dat zij zich louter beperkte tot de volgende vaststellingen:

...

Hoewel artikel 18 van de Bijzondere Wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof in een tijdelijke herleving voorziet van de administratieve of rechterlijke beroepen die normaliter openstaan tegen een beslissing die op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling is gegrond, **zijnde in casu dus de administratieve volle beroepsmogelijkheid zoals voorzien door art. 4.7.21 van de VCRO**, maakt verwerende partij geen gebruik van de volheid van bevoegdheid zoals deze haar wordt toegekend bij de behandeling van ieder administratief beroep.

In tegendeel beperkte verwerende partij zich ertoe om de beslissing van eerste verzoekende partij in eerste aanleg te bevestigen, mits uitsluiting van de als voorwaarde opgelegde sociale last, doch dit zonder het voeren van een eigen onderzoek.

...

20. Zonder enig onderzoek kwam verwerende partij echter tot de verkeerde conclusie dat de geviseerde sociale last afsplitsbaar was van de rest van de vergunningsbeslissing, waardoor zij van oordeel was dat het voorwerp van het beroep hiertoe kon worden beperkt.

Nochtans moet een stedenbouwkundige vergunning overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State als **één en ondeelbaar** worden beschouwd (RvS nr. 208.344, 21 oktober 2010, NV M.J.; RvS nr. 202.196, 22 maart 2010, SCHELLENS ea.; RvS nr. 188.514, 4 december 2008, SPAENHOVEN; RvS nr. 186.445, 23 september 2008, WILLEKENS; RvS nr. 141.323, 28 februari 2005, VERHULST ea.).

Van dit beginsel kan slechts afgeweken worden indien vaststaat dat het aangevochten gedeelte afgesplitst kan worden van de vergunning waarbij de overheid **ook zonder het afgesplitste gedeelte eenzelfde beslissing zou hebben genomen**.

...

Een onderdeel van een beslissing is bijgevolg slechts een afsplitsbaar onderdeel, indien de vergunningverlenende overheid, zijnde eerste verzoekende partij, **ook zonder dit onderdeel tot eenzelfde beslissing zou zijn gekomen**.

Wanneer het echter om een niet afsplitsbaar onderdeel gaat, zoals in casu het geval was, dient de deputatie bijgevolg de aanvraag in diens geheel te onderzoeken.

22. Conform deze rechtspraak kan een beroep enkel en alleen ingesteld worden tegen een voorwaarde bij een vergunning —en bij uitbreiding tegen een last bij een vergunning— indien deze afsplitsbaar is van de vergunning zelf.

Van het beginsel dat een vergunning in beginsel één en ondeelbaar is kan immers enkel afgeweken worden indien 1) het aangevochten gedeelte, in casu de sociale last, afgesplitst kan worden van de rest van de vergunning en 2) dat de overheid ook zonder het afgesplitste gedeelte voor het niet aangevochten gedeelte dezelfde beslissing zou hebben genomen (RvS nr. 202.196, 22 maart 2010, SCHELLENS e.a.).

Enkel in dergelijk geval kan de deputatie enkel en alleen de aangevochten voorwaarde/last beoordelen, zonder daarbij de rest van de vergunningsaanvraag opnieuw te hoeven beoordelen.

In casu stelde de beroepsindiener een gedeeltelijk administratief beroep in, waarbij zij enkel de sociale last viseerde die in de beslissing van 8 september 2011 als voorwaar nr. 15 werd opgelegd.

Daar waar verwerende partij zonder enig onderzoek concludeert dat de opgelegde last een afsplitsbaar deel van de vergunning uitmaakt, diende nagegaan te worden of dit effectief het geval was en of ook de uiteindelijke beslissing ongewijzigd had gebleven indien de betreffende last hier niet aan werd verbonden.

De conclusie hiervan blijkt negatief te zijn.

...

29. Door de sociale last uit de vergunningsbeslissing te heffen doch na te laten om te onderzoeken of dit gevolgen heeft voor de gemaakte beoordeling, **schendt verwerende partij bijgevolg artikel 4.7.21, §1 VCRO** alsook miskent zij de door eerste verzoekende partij gemaakte beoordelingen, welke uitgingen van de premisse van een voor sociale woningen voorbehouden aandeel, op grond van de bepalingen van het BPA en de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Dat verwerende partij zonder meer besloot dat de als voorwaarde opgelegde last een afsplitsbaar deel uitmaakt van de vergunning, terwijl dit ontegensprekelijk de ganse vergunningsbeslissing heeft beïnvloed, getuigt dan ook van een manifest onzorgvuldige houding in hoofde van verwerende partij.

Tot slot valt ook geen enkele motivering met betrekking tot het afsplitsbaar geachte karakter terug te vinden en dit terwijl de afsplitsbaarheid als uitzondering op het algemeen beginsel van ondeelbaarheid van een stedenbouwkundige vergunning, strikt toegepast dient te worden. Ook de motiveringsplicht werd bijgevolg geschonden.

30. Doordat verwerende partij de aanvankelijke vergunningsbeslissing overnam mits weglating van de als voorwaarde opgelegde last, d.i. teneinde de aanvraag vergunbaar te maken, ligt op heden een inhoudelijk tegenstrijdige en bijgevolg onwettige beslissing voor waarbij de gemaakte beoordelingen van de aanvraag aan de hand van de decretale en wettelijke beoordelingselementen niet langer stroken met de uiteindelijke beslissing.

De gemaakte beoordeling van de aanvraag hing immers onlosmakelijk samen met de realisatie van een gemengde woonvorm waarbij door verzoekende partij en de aanvrager uitgegaan werd van een voor sociale woningbouw voorbehouden aandeel.

Het eerste middel is bijgevolg gegrond. ”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

De beslissing van ons college bevat op afdoende wijze de formele motivering dat de bijzondere aard van de procedure op basis van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof ingevolge het arrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof enkel toelaat de van de vergunning afsplitsbare sociale last te heroverwegen.

Deze beoordeling van ons college is ook materieel gezien volledig juist, hetgeen in het bijzonder erkend wordt in de toelichting door de Vlaamse overheid en in de analyse in de rechtsleer betreffende de rechtsgevolgen van de partiële vernietiging van het grond- en pandendecreet door het Grondwettelijk Hof.

Zo stelt de publicatie van het Departement RWO en Wonen Vlaanderen met veelgestelde vragen naar aanleiding van de partiële vernietiging van het grond- en pandendecreet (versie 6 mei 2014, zie inventarisstuk nr. 10.2, zijnde bijlage 2 bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar) het volgende:

...

Ook in de rechtsleer stelt Mr. Pieter-Jan Defoort in zijn artikel “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof” (TROS 2013, afl. 72, p. 183-188) dat artikel 4.7.21, § 1, eerste lid VCRO geen toepassing vindt bij een beroep op basis van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof, omwille van volgende redenen:

...

De bovenvermelde toelichting van de Vlaamse overheid en de wetenschappelijke analyse in de rechtsleer tonen aan dat ons college inderdaad juridisch correct heeft geoordeeld - en alvast zeker niet op kennelijk onredelijke wijze - dat de opgelegde sociale last in uitvoering van en volgens de voorwaarden van het grond- en pandendecreet als een van de stedenbouwkundige vergunning afsplitsbare last te beschouwen is en dat in het kader

van het administratief beroep bij ons college in toepassing van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof en arrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof, enkel de sociale last kon heroverwogen worden.
...”

De verzoekende partijen dupliceren:

“ ...

Verzoekende partijen stellen vast dat verwerende partij in haar antwoordnota plots zeer uitgebreid motiveert waarom zij van mening is dat een sociale last een van de vergunning afsplitsbare rechtshandeling uitmaakt welke afzonderlijk middels een administratief beroep kan worden bestreden.

Uiteraard had een neerslag van dit onderzoek in de bestreden beslissing zelf vervat dienen te zitten en kan verwerende partij middels dergelijke aanvullende motivering niet aan het onafdoende karakter van de bestreden beslissing remediëren.

Feit is dat verwerende partij op het ogenblik van de bestreden beslissing naliet te onderzoeken of de opgelegde sociale last wel degelijk afsplitsbaar was -en bijgevolg zonder invloed bleef op de vergunningsbeslissing- waardoor zij zich kon beperken tot een onderzoek en beslissing op dit punt.

Integendeel volgde verwerende partij blind de beroepsindiener die aangaf dat enkel de sociale last kon worden heroverwogen, hoewel deze in casu onlosmakelijk verbonden blijkt te zijn met de vergunningsbeslissing zelf (zie infra).

Enkel om deze reden is het eerste middel reeds **gegrond**.

Bijkomend doet het standpunt van één auteur geen afbreuk aan de veelvuldige rechtspraak zoals geciteerd door verzoekende partijen in diens inleidende verzoekschrift.

Meermaals oordeelden Uw Raad en de Raad van State reeds dat een vergunning **in principe één en ondeelbaar is**, waarbij van dit beginsel slechts kan worden afgeweken indien vaststaat dat de overheid ook **zonder het afgesplitste gedeelte eenzelfde beslissing zou hebben genomen**, quod non in casu.

Wanneer echter vastgesteld wordt dat het beroep betrekking heeft op een niet afsplitsbaar onderdeel, rust op verwerende partij de plicht om de aanvraag in zijn volledigheid te onderzoeken (RvVb nr. A/2012/0514, 4 december 2012).

In voorkomend geval speelt de devolutieve werking ten volle.

Vraag is dus 1) of het aangevochten gedeelte, in casu de sociale last, afgesplitst kan worden van de rest van de vergunning en 2) of de overheid ook zonder dit afgesplitste gedeelte voor het resterende gedeelte (de vergunning) dezelfde beslissing zou hebben genomen (zie RvS nr. 202.196, 22 maart 2010, SCHELLENS e.a.).

Enkel in dat geval kan afgeweken worden van het ondeelbaar karakter van de vergunning en kan verwerende partij zich beperken tot een loutere heroverweging van de sociale last.

Wat de eerste vraag betreft oordeelde Uw Raad reeds dat de voorwaarde die erin bestaat dat een sociale last aan een vergunningsbeslissing wordt verbonden, niet afsplitsbaar is van het vergunningsbesluit op zich. Zo besloot Uw Raad:

...

Het standpunt van de door verwerende partij geciteerde auteur dat erin bestaat dat een last steeds afsplitsbaar is van de vergunning an sich, is uiteraard niet in staat om afbreuk te doen aan deze vaste rechtspraak van zowel Uw Raad als de Raad van State.

Verwerende partij diende dan ook te onderzoeken of de opgelegde last een van de vergunningsbeslissing afsplitsbaar gedeelte was, waarbij de vraag of eerste verzoekende partij ook zonder dit gedeelte eenzelfde beslissing zou hebben genomen, cruciaal was.

Vastgesteld dient echter dat eerste verzoekende partij het aanwezig zijn van een aandeel sociale en bescheiden woningen van essentieel belang achtte teneinde een vergunning voor het aangevraagde te kunnen afleveren. Dit onder meer doordat de van toepassing zijnde verordenende bepalingen van het BPA nr. 13 "Blauwe Boulevard" een aantal woonheden voorbehoudt voor sociale huisvesting.

*In zoverre deze sociale last zou worden weggenomen -hetgeen de bestreden beslissing de facto doet- zou de beoordeling op het vlak van de verenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften en een goede ruimtelijke ordening een totaal andere uitkomst bekomen, **reden waarom de sociale last niet als een afsplitsbaar gedeelte kon en kan worden beschouwd.***

Besloten kan dan ook dat de door verwerende partij geciteerde auteur niet gevolgd kan worden, minstens dat het al dan niet afsplitsbaar karakter van een sociale last in concreto moest worden onderzocht en beoordeeld hetgeen door verwerende partij werd nagelaten.

*Om reden dat de opgelegde last in casu duidelijk de vergunningsbeslissing zelf beïnvloedde en er zonder deze last als voorwaarde een andere beslissing zou zijn genomen, moet worden besloten dat verwerende partij het administratieve beroep **in zijn geheel** diende te onderzoeken.*

Het eerste middel is gegrond."

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen stellen in wezen dat artikel 4.7.21 VCRO verplicht om bij het behandelen van het administratief beroep de aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken en de verwerende partij zich ten onrechte heeft beperkt tot een bevestiging van de beslissing in eerste aanleg, mits uitsluiting van de sociale last, zonder het voeren van een eigen onderzoek. Ze stellen verder dat de verwerende partij dit deed, in navolging van de beroepsindieners die aangaf dat de sociale last afsplitsbaar zou zijn en er daarom geen volledig onderzoek van het beroep noodzakelijk zou zijn, terwijl het aan de verwerende partij toekomt om te onderzoeken of de geïssueerde voorwaarde afsplitsbaar is, bij gebreke waaraan de verwerende partij het beroep onontvankelijk moet verklaren. Ze argumenteren dat de in eerste aanleg opgelegde last klaarblijkelijk een invloed had op de gemaakte beoordeling op het vlak van de verenigbaarheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van het BPA en de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partijen houden verder voor dat de geïssueerde last niet afsplitsbaar is en het college van burgemeester en schepenen in zijn beoordeling uitvoerig is ingegaan op de verwezenlijking van een aantal sociale en bescheiden woningen bij diens beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met

de goede ruimtelijke ordening en dat het aangevraagde niet langer verenigbaar zou zijn met de verordenende bepalingen van het toepasselijk bijzonder plan van aanleg, dat een aantal wooneenheden voorbehoudt voor sociale huisvesting, waarbij ze verwijzen naar artikel 36 dat bepaalt dat minimum 15 % van de zone zal voorbehouden worden voor sociale huisvesting. Door de loutere bevestiging van de beslissing in eerste aanleg, met uitsluiting van de sociale last, wordt de beslissing volgens de verzoekende partijen inhoudelijk tegenstrijdig, aangezien deze beslissing (deels) gemotiveerd wordt vanuit het opleggen van de sociale last.

2.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat administratief beroep werd aangetekend tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, waarbij een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het bouwen van 61 woningen, 800 m² commerciële ruimte en een ondergrondse parking van 94 parkeerplaatsen.

De beroepsindiener argumenteert in zijn beroepsschrift dat beroep wordt ingesteld op grond van artikel 18 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof. Hij stelt dat het Grondwettelijk Hof de regeling inzake de sociale lasten heeft vernietigd, dat in de bestreden vergunningsbeslissing een sociale last werd opgelegd, dat hij daar hinder van ondervindt en vraagt om deze te vernietigen. Hij stelt dat de sociale last afsplitsbaar is van de vergunning en de rechtsgeldigheid van de vergunning zelf niet aantast en de deputatie in principe niet bevoegd is om de vergunning zelf opnieuw te onderzoeken.

Het blijkt derhalve dat de beroepsindiener weliswaar administratief beroep aantekent tegen de vergunningsbeslissing genomen in eerste aanleg, doch argumenteert dat de deputatie slechts bevoegd is om de sociale last te vernietigen.

3.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing *“dat een gevolg van het vernietigingsarrest nr. 145/2013 van het Grondwettelijk Hof is dat sociale lasten, opgelegd op grond van de vernietigde artikelen 4.1.16 t.e.m. 4.1.26 DGPB, afsplitsbaar zijn van de vergunning en uit het rechtstverkeer kunnen gehaald worden”* en *“dat de deputatie aldus een vergunning kan verlenen onder de voorwaarden zoals opgelegd door het college van burgemeester en schepenen in de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning van 8 september 2011 minus de sociale last gezien deze sociale last opgelegd werd in toepassing van de vernietigde artikelen van het DGPB”*.

In de antwoordnota herhaalt de verwerende partij haar standpunt en stelt dat de bijzondere aard van de procedure op grond van artikel 18 van de Bijzondere Wet op het Grondwettelijk Hof ingevolge het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2013 *“enkel toelaat de van de vergunning afsplitsbare sociale last te heroverwegen”*.

De verwerende partij gaat er dus klaarblijkelijk van uit dat zij de aanvraag niet opnieuw in haar volledigheid kon onderzoeken. In de antwoordnota ontmoet zij ook de argumentatie niet van de verzoekende partijen die aanvoeren dat bij de beoordeling in eerste aanleg het opleggen van de sociale last werd betrokken bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en dat het aangevraagde, zonder het opleggen van de sociale last, had moeten beoordeeld worden aan de verordenende bepalingen van het toepasselijk bijzonder plan van aanleg dat een aantal wooneenheden voorbehoudt voor sociale huisvesting, waarbij ze verwijzen naar artikel 36 dat bepaalt dat minimum 15 % van de zone voorbehoudt voor sociale huisvesting.

3.

Artikel 4.7.21, § 1 VCRO bepaalt:

“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid”.

Deze bepaling verleent aan de verwerende partij de bevoegdheid om een aanvraag na administratief beroep in haar volledigheid te onderzoeken.

Artikel 18 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof bepaalt:

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

Deze tekst is, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding, voorgesteld in het “Aanvullend verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen” over het ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigde arresten op de rechterlijke beslissingen gewezen in strafzaken. (*Parl.St.* Senaat 1984-85, nr. 579/3)

In het voormeld verslag van de Commissie wordt toegelicht dat de tekst van de werkgroep de terugwerking van de vernietigingen uitbreidt, niet alleen tot alle vonnissen en arresten van de gewone rechtscolleges, maar ook tot alle beslissingen van de administratieve rechtscolleges en tot alle bestuurshandelingen, voor zover die vonnissen, beslissingen en handelingen teruggaan op een norm die door het Arbitragehof is vernietigd, waarbij wordt gesteld dat het beginsel van de veralgemeende aantastbaarheid wordt bekrachtigd. (*Parl.St.* Senaat 1984-85, nr. 579/3, 7-8)

Vervolgens wordt het tweede beginsel van de werkgroep toegelicht, met name dat de nietigheid van een wetgevende norm nooit van rechtswege terugwerkt op haar gevolgen. Zodra een vernietigend arrest wordt bekendgemaakt, zo wordt gesteld, moeten de betrokkenen weten waar en hoe zij kunnen optreden, tot welk rechtscollege zij zich kunnen wenden en binnen welke termijnen. De werkgroep heeft vervolgens twee algemene regels vastgesteld om de instantie aan te wijzen die bevoegd zou zijn om zich uit te spreken over de herziening of de intrekking van de beslissingen en de bestuurshandelingen gegrond op een vernietigde norm. (*Parl.St.* Senaat 1984-85, nr. 579/3, 8-9)

De eerste regel voert een nieuw rechtsmiddel in. De tweede daarentegen verwijst naar de traditionele rechtsmiddelen. (*Parl.St.* Senaat 1984-85, nr. 579/3, 9) De tweede regel beperkt zich tot het opnieuw doen ingaan van de termijnen van beroep: in dit geval zijn de rechten van de partijen en de bevoegdheden van de rechter gelijk aan die welke zij normaal bezitten in het kader van dit beroep. (*Parl.St.* Senaat 1984-85, nr. 579/3, 10)

De twee algemene regels worden vervolgens verder als volgt omschreven (*Parl.St. Senaat 1984-85, nr. 579/3, 10*):

“ ...

De twee algemene regels

- a) *De vordering tot intrekking van een beslissing van de gewone rechter — of van de Raad van State — moet worden gericht aan het rechtscollege dat in laatste instantie de in kracht van gewijsde gegane beslissing heeft gewezen.*

De vordering tot intrekking kan dus enkel worden ingesteld tegen beslissingen die kracht van gewijsde hebben.

Tegen een zaak die nog niet definitief berecht is, staan alleen de gewone rechtsmiddelen ter beschikking waarin de wet voorziet (hoger beroep, cassatieberoep, enz.).

- b) *Het nieuw onderzoek van de beslissingen van andere rechtscolleges dan die van de rechterlijke macht of van de Raad van State en van de bestuurshandelingen moet plaatshebben voor de instantie die door de wet is ingesteld om zich uit te spreken over het beroep tegen de betrokken handeling of beslissing.*

Bijvoorbeeld : de administratie van de belastingen heeft een belasting ingekohierd. Haar beslissing wordt definitief zodra de vernietiging van de wetgevende norm in het Staatsblad is bekendgemaakt. De belastingplichtige moet in beroep gaan hij de instantie bepaald in de wet, d.w.z. de directeur van de belastingen.

...”

Deze tweede regel, bedoeld in het hiervoor geciteerde, werd opgenomen in artikel 10 van het wetsontwerp en is thans opgenomen in artikel 18 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof.

4.

Het wordt niet betwist dat de beslissing die in de onderliggende zaak door middel van een administratief beroep werd bestreden (mede) gegrond is op door het Grondwettelijk Hof vernietigde normen.

Uit het voorgaande blijkt dat voor bestuurshandelingen die gegrond zijn op een vernietigde norm een nieuwe termijn van beroep geldt zoals bepaald in artikel 18 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, waarbij de bevoegdheden van de beroepsinstantie van toepassing zijn zoals ze normaal gelden, waaronder artikel 4.7.21 VCRO dat aan de verwerende partij de bevoegdheid verleent om een aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken.

Het standpunt van de verwerende partij dat haar bevoegdheid bij het beoordelen van het administratief beroep van de aanvrager beperkt is tot het heroverwegen van de sociale last, kan derhalve niet worden gevolgd.

Met de verzoekende partijen moet vastgesteld worden dat het integendeel tot de bevoegdheid behoort van de verwerende partij om te oordelen, rekening houdend met de concrete gegevens van de aanvraag en de toepasselijke regelgeving, of op de vraag van beroepsindieners om dezelfde stedenbouwkundige vergunning als in eerste aanleg te verkrijgen “*minus de sociale last*”, kan worden ingegaan. Om op die vraag te antwoorden dient de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken.

5.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 28 augustus 2014, waarbij aan de nv KOOLMONT WOONPROJECTEN een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van 61 woningen, 800 m² commerciële ruimte en een ondergrondse parking van 94 parkeerplaatsen op de percelen gelegen te 3500 Hasselt, Kempische Kaai, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie G, nummers 282H en 288T.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de nv KOOLMONT WOONPROJECTEN en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 10 oktober 2017 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Ingrid VAN AKEN

Nathalie DE CLERCQ