

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 29 november 2016 met nummer RvVb/A/1617/0358
in de zaak met rolnummer 1415/0184/A/7/0168

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente KAPRIJKE vertegenwoordigd door advocaat Wim DE CUYPER met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 SINT-NIKLAAS, Vijfstraten 57
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	de nv ALGEMENE ONDERNEMINGEN ROBERT WYCKAERT vertegenwoordigd door advocaat Pieter-Jan DEFOORT met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 november 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 2 oktober 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de beslissing van de verzoekende partij van 22 februari 2012 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een verkavelingsvergunning verleend voor het verkavelen van een terrein in 14 loten op de percelen gelegen te 9971 Lembeke, Kerkstraat met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummers 0796D, 0798K, 0798L, 0816C, 0832L, 0833p2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 27 januari 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de eerste kamer laat de tussenkommende partij met een beschikking van 23 maart 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

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

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij verschijnen schriftelijk.

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 tussenkomende partij dient op 27 september 2011 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor "het verkavelen van een terrein in 14 loten (meergezinswoning, halfopen en gesloten bebouwing" op de percelen gelegen te 9971 Lembeke, Kerkstraat.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Eeklo-Aalter', vastgesteld met koninklijk besluit van 24 maart 1978 in woongebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 oktober 2011 tot en met 3 november 2011, worden verschillende bezwaarschriften ingediend.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 7 februari 2012 gunstig:

" ...

Overeenstemming met dit plan

De aanvraag is principieel in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven,

Afwijkings- en uitzonderingsbepalingen.

Niet van toepassing.

VERORDENINGEN

Het besluit van de Vlaamse regering van 1 oktober 2004 houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater.

ANDERE ZONERINGSGEGEVENS

De bestaande bebouwing op het terrein van de aanvraag is opgenomen in de Inventaris Bouwkundig Erfgoed: 'Bibliotheek en KAJ, Gemeenteschool en Gemeentehuis'.

De aanvraag is gelegen in de Isabellapolder.

EXTERNE ADVIEZEN

Op 12/10/2011 bracht het Agentschap Wegen en Verkeer gunstig advies uit.

Op 28/10/2011 bracht Onroerend Erfgoed ongunstig advies uit.

Op 21/12/2011 bracht het college van burgemeester en schepenen voorwaardelijk gunstig advies uit.

ONTWORPEN WEGENIS

Het project noodzaakt de aanleg of de wijziging van bestaande gemeentewegen. De gemeenteraad van KAPRIJKE besloot in vergadering van 22/12/2011 tot aanvaarding van de nieuwe wegen.

HET OPENBAAR ONDERZOEK

Wettelijke bepalingen

Er werd een openbaar onderzoek gehouden. De aanvraag valt immers onder de bouwaanvragen die moeten openbaar gemaakt worden volgens artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2001 en bij besluit van de Vlaamse regering van 8 maart 2002.

Evaluatie van de procedure/aantal bezwaren

De voorgeschreven procedure van openbaar onderzoek werd gevolgd. Er werden 2 bezwaarschriften ingediend.

Evaluatie bezwaren

Zie het gemotiveerd advies van het college van burgemeester en schepenen. Het Departement RWO sluit zich aan bij dit advies en maakt het zich eigen.

HISTORIEK

////

BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

Zie het gemotiveerd advies van het college van burgemeester en schepenen en de bij de aanvraag gevoegde projectnota.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De aanvraag is principieel in overeenstemming met het geldende plan, zoals hoger omschreven.

Overwegende dat er wordt voorzien in 13 kavels bestemd voor het oprichten van gesloten en halfopen woningen in het binnengebied en 1 kavel bestemd voor een meergezinswoning langs de Kerkstraat. Dat de geplande bebouwing aansluit bij de dense bebouwing in de omgeving, die gekenmerkt wordt door hoofdzakelijk gesloten bebouwing. Dat door het voorzien van bergplaatsen op het verkavelingsplan en het weren van verdere bebouwing in de tuinzones, er voldoende buitenruimte wordt gecreëerd.

Overwegende dat het openbaar onderzoek aanleiding gaf tot 2 bezwaarschriften. Dat deze door het college van burgemeester- en schepenen werden geëvalueerd en weerlegd. Het Departement RWO sluit zich aan bij dit advies en maakt het zich eigen. Dat evenwel de bouwzone voor de meergezinswoning langs de Kerkstraat ingetekend staat tot tegen de rechter perceelsgrens. Dat dit kan aanvaard worden, mits de beperking dat ter hoogte van deze rechter perceelsgrens de bouwhoogte beperkt wordt tot maximum 1 bouwlaag over de volledige diepte van de bouwzone en over een breedte van 4,4m (uitsprong).

Overwegende dat volgens de stedenbouwkundige voorschriften complementaire functies aan het wonen toegelaten zijn. Dat gelet op de dense bebouwing in het binnengebied, de functies.. handel, horeca en ambacht hier niet opportuun worden geacht en worden uitgesloten. Overwegende dat Onroerend Erfgoed ongunstig advies verleende mbt de sloop van het inventarisitem. Dat dit advies werd weerlegd door het college van burgemeester en schepenen. Gelet, het gunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening en komt in aanmerking voor vergunning, mits onderstaande voorwaarden strikt worden nageleefd.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

Ik wens bijkomend op te merken dat in de uiteindelijke vergunning wel rekening dient te worden gehouden met de principes van de watertoets. Het behoort, zoals vermeld in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14/11/2003) in hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8, tot de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om de resultaten van de watertoets te vermelden, zelfs als manifest duidelijk is dat de vergunde werken geen enkele invloed op de waterhuishouding hebben en hiermee rekening te houden in haar uiteindelijke beslissing.

BESCHIKKEND GEDEELTE

ADVIES

Gunstig

VOORWAARDEN

Gewijzigde stedenbouwkundige voorschriften:

<u>Toelichting</u>	<u>Stedenbouwkundig voorschrift</u>
<i>Slechts een beperkt gedeelte van de woning kan ingericht worden als nevenbestemming. Het accent van de verkaveling ligt immers op wonen.</i>	<i>Enkel functies, complementair aan het wonen, zoals kantoorfunctie, vrij beroep en dienstverlening zijn toegelaten. De functies handel, horeca en ambacht, zijn gelet op de dense bebouwing, niet toegelaten in het binnengebied.</i>
<i>Van de inplanting van de gebouwen kan niet worden afgeweken omdat ze een constante vormt binnen de verkaveling. De bouwzone voor lot 1 (rneergezinswoning langs de Kerkstaat) is ingetekend tot tegen de rechter perceelsgrens. Om reden van een goede integratie met de bestaande bebouwing, wordt het volume ter hoogte van deze perceelsgrens plaatselijk beperkt tot maximum 1 bouwlaag met plat dak.</i>	<i>Voor lot 1 wordt de bouwhoogte ter hoogte van de rechtersperceelsgrens over de volledige diepte van het gebouw en een breedte van 4,4m (uitsprong gebouw) beperkt tot maximum 1 bouwlaag met plat dak.</i>

De verzoekende partij verleent op 22 februari 2012 een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij. Zij beslist:

“ ...

Evaluatie van de ingediende bezwaren

...

EXTERNE ADVIEZEN

Afdeling Wegen Oost-Vlaanderen: gunstig advies van 12 oktober 2011, ref. 413/B/BVK/2011/4971.

Brandweer: gunstig advies van 3 oktober 2011, ref. BVK.KS.2011.049.

Hoofd Technische Dienst - Kristof De Spiegeleire: gunstig advies van 25 oktober 2011.

IMEWO: gunstig advies van 30 november 2011, ref. HW237952.

Onroerend erfgoed: ongunstig advies van 28 oktober 2011, ref. 4.002/43007/99.7.

Het advies van onroerend erfgoed tot renovatie van de bestaande site wordt niet bijgetreden.

De vraag om de bestaande gebouwen te behouden en te renoveren is, gezien de voormalige

functie (school), verdwenen is en er geen 'plannen zijn om op deze site terug onderwijs te organiseren, onverantwoord gezien er geen gepaste bestemming kan gevonden worden voor

deze gebouwen.

TELENET: gunstig advies van 8 november 2011, ref.. 1068013.

VMW-dienst kwaliteitsbeheer : gunstig advies van 31 oktober 2011, ref. 20/71/21D00/100515- 704/N/7309/12V17.

Gecoro : advies van 15 november 2011.

De vraag van de gecoro om stringente maatregelen te nemen om het binnengebied te vrijwaren van parkeren kan niet vastgelegd worden in een verkavelingsvergunning. Dit kan enkel gebeuren aan de hand van een aanvullend gemeentelijk reglement inzake parkeren.

Erfdienstbaarheden en wegaanleg

De verkavelingsaanvraag omvat de aanleg van nieuwe wegenis. Daarom dient de gemeenteraad een besluit te nemen over de zaak van de wegen.

WATERTOETS

Het voorliggende project heeft geen omvangrijke oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat het schadelijk effect beperkt is. Enkel wordt door de toename van de verharde oppervlakte de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit wordt gecompenseerd door de plaatsing van een hemelwaterputten bij de bestaande woningen en door de plaatsing van een bufferbekken in het openbaar domein overeenkomstig de normen vastgelegd in de geldende gewestelijke stedenbouwkundige verordening.

Normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod

Conform het gemeentelijk reglement sociaal wonen, goedgekeurd door de gemeenteraad in zitting van 24 februari 2011, kan de verkavelaar een afwijking krijgen op het percentage sociaal woonaanbod tot maximaal de helft van het toepasselijke percentage. Er kan akkoord gegaan worden met de vraag van de verkavelaar om het percentage te herleiden tot helft. De motivatie zoals opgemaakt door de verkavelaar voldoet aan de bepalingen zoals vastgelegd in artikel 7 van het gemeentelijk reglement sociaal wonen. Gezien het geplande project niet gelegen is binnen een woonuitbreidingsgebied- of woonreservegebied noch in een voormalig woonuitbreidingsgebied- of woonreservegebied wordt akkoord gegaan met de storting, voor twee loten, van een sociale, bijdrage aan de gemeente (artikel 4.1.19. van het decreet).

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Voorliggende aanvraag tot het afbreken van een voormalig verwaarloosd schoolgebouw en het verkavelen van dit perceel in veertien loten is in overeenstemming met de planologische

voorschriften. De geplande bebouwing sluit aan bij de dense bebouwing in de omgeving die gekenmerkt wordt door hoofdzakelijk gesloten bebouwing. De voorgestelde stedenbouwkundige voorschriften zijn algemeen gangbaar zodat voorliggende aanvraag geen aanleiding geeft tot stedenbouwkundige bezwaren.

Advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar

...

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 22 FEBRUARI 2012 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen geeft de vergunning af aan de aanvrager.

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

Het advies van de afdeling Wegen Oost-Vlaanderen advies van 12 oktober 2011, ref. 413/B/BVK/2011/4971 strikt te volgen.

Het advies van de brandweer advies van 3 oktober 2011, ref. BVKKS.2011.049 strikt te volgen.

Het advies van de gemeenteraad over de zaak der wegen strikt te volgen.

Het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar strikt te volgen.

Het besluit van de gemeenteraad van 22 december 2011 over het wegtracé, de zaak der wegen en het ontwerp van de werken strikt te volgen.

Aan de vergunning worden volgende lasten verbonden:

Er dient een storting, voor twee loten, te gebeuren van een sociale bijdrage aan de gemeente Kaprijke conform artikel 41.19. van het decreet.

Het attest in toepassing van artikel 4.2.20. van de Vlaamse codex voor ruimtelijke ordening zal pas afgeleverd worden als aan bovenvermelde lasten en voorwaarden voldaan werd.

...”

Op 2 maart 2014 verzoekt de tussenkomen partij bij de verzoekende partij, ingevolge de vernietiging van het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 145/2013 van 7 november 2013 van de regeling van de sociale lasten tot verwezenlijking van een sociaal woonaanbod, de intrekking van de sociale last.

Gezien hierop geen advies wordt gegeven door de verzoekende partij en aldus nog niet is overgegaan tot intrekking van de sociale last, dient de tussenkomen partij tegen de beslissing van de verzoekende partij van 22 februari 2012, op 1 juli 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij. Zij formuleert haar beroep als volgt:

“ ...

Wenst bij deze beroep aan te tekenen tegen:

De sociale last verbonden aan het besluit van 22 februari 2012 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kaprijke houdende de afgifte van een verkavelingsvergunning aan

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 5 september 2014 om dit beroep in te willigen, de sociale last verbonden aan de verkaveling te schrappen, de verkaveling te ontheffen van deze sociale last en de beslissing van de verzoekende partij van 22 februari 2012 haar volle rechtskracht te laten behouden.

Na de hoorzitting van 16 september 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 2 oktober 2014 gegrond en beslist zij dat de sociale last verbonden aan de verkavelingsvergunning wordt geschrapt en de verkaveling te ontheffen van deze sociale last. De verwerende partij beslist:

“ ...

1. Feitelijke en juridische gronden

...

Gelet op de aan deze vergunning verbonden sociale last, in uitvoering van het grond- en pandendecreet zoals toen van toepassing;

Gelet op het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2013 van 7 november 2013, verbeterd bij beschikking van 18 december 2013, waarmee de bepalingen uit het Grond- en Pandenbeleid met betrekking tot de sociale normen en lasten en een aantal bepalingen uit de VCRO die hiermee onlosmakelijk verbonden waren, werden vernietigd; dat een uittreksel van arrest nr. 145/2013 op 10 februari 2014 in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd.

Gelet op het beroep, ingesteld door mevrouw Karin De Roo, advocaat te Gent, namens de nv Robert Wyckaert, zijnde de aanvrager van voormelde vergunning, bij aangetekend schrijven van 1 juli 2014, tegen de aan voormelde beslissing verbonden sociale last; dat het beroep ontvankelijk is ingesteld

...

2. Motivering

2.1 De juridische aspecten

In navolging van bovenvermeld arrest kunnen de sociale lasten die verbonden werden aan stedenbouwkundige vergunningen/verkavelingsvergunningen worden beschouwd als administratieve rechtshandelingen die hun rechtsgrond vinden in een vernietigde wetsbepaling en bijgevolg als onbestaande rechtshandelingen.

Een sociale last kan als een afsplitsbare rechtshandeling worden beschouwd, zodat het te niet doen ervan aan de kern van de beslissing niet raakt.

Uit de vergunning blijkt niet dat een bescheiden last werd opgelegd. Desondanks is voldaan aan artikel 4.2.1 van het GPD en voorziet het verkavelingsplan in 20% bescheiden kavels. Een kavel is bescheiden wanneer deze overeenkomstig artikel 1.2, 1° van het GPD niet groter is dan 500 m². De loten 2 t.e.m. 14 die bestemd zijn voor eengezinswoningen in gesloten of halfopen bebouwing, zijn allen kleiner dan 500m². Deze kunnen dus als bescheiden worden aangemerkt. Er is tevens voldaan aan de verplichte woningdichtheid voor bescheiden woningen zoals voorzien door artikel 4.2.6, §3 van het GPD.

In onderhavig dossier blijft na de gevraagde schrapping van de sociale last een beslissing over die voldoet aan de niet vernietigde bepalingen van het grond- en pandendecreet, in het bijzonder voor wat betreft de bescheiden last aangezien minstens 3 van de reeds gerealiseerde loten voldoen aan de bepalingen om als bescheiden loten beschouwd te kunnen worden, zodat voldaan is aan de normen voor het bescheiden woonaanbod van 20 % (of 3 loten).

De verkaveling is ondertussen reeds gerealiseerd. De kavels die beschouwd kunnen worden als bescheiden kavels zoals vermeld op het verkavelingsplan zijn reeds in natura gerealiseerd, zodat er geen waarborg meer dient te worden gesteld om te voldoen aan de last van het bescheiden woonaanbod. De 13 woningen op de kavels voor

eengezinswoningen zijn reeds gebouwd. Het expliciet aanduiden van welke kavels als bescheiden te beschouwen zijn is hierdoor niet meer relevant.

Er kan dan ook worden ingegaan op het verzoek van de Algemene onderneming Robert WYCKAERT nv.

2.2 Conclusie

De sociale last verbonden aan de verkavelingsvergunning verleend op 22 februari 2012 aan de Algemene onderneming Robert WYCKAERT nv, kan worden geschrapt; de verkaveling kan worden ontheven van de sociale last.

De door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunning dd. 22 februari 2012 kan verder haar volle rechtskracht behouden.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het verzoek tot tussenkomst

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig is ingesteld. Er worden hieromtrent geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de tussenkomende partij

De tussenkomende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt bijgevolg overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang.

De verzoekende partij werpt op dat zij geen kennis kon nemen van het verzoek tot tussenkomst en dat uit de inventaris van de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij blijkt dat geen kopie van de gecoördineerde statuten, de akte van aanstelling van zijn organen, alsook het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan beslist heeft om in rechte te treden, werd toegevoegd. De verzoekende partij meent dan ook dat de voorliggende tussenkomst onontvankelijk is.

Beoordeling door de Raad

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij naar aanleiding van haar verzoek tot tussenkomst een afschrift van haar actueel geldende statuten aan de Raad bezorgd heeft, evenals een afschrift van het benoemingsbesluit van haar bestuurders en het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan tijdig heeft beslist om in rechte op te treden.

De tussenkomende partij beschikt bijgevolg over de rechtens vereiste hoedanigheid.

De exceptie wordt verworpen.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van de vordering

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij verantwoordt haar overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO als vergunningverlenend bestuursorgaan in eerste aanleg. Zij stelt dat het verbinden van een sociale last een essentiële voorwaarde was voor het verlenen van de vergunning, gelet op het realiseren van een evenwicht tussen het algemeen belang en het voordeel voor de aanvrager door het verkrijgen van de vergunning, en gelet op de impact op de gemeentelijke begroting.

2.

De tussenkomende partij acht het beroep onontvankelijk omdat de verzoekende partij hiermee geen wettig belang zou nastreven. De sociale bijdrage die de tussenkomende partij aan de verzoekende partij heeft betaald is onverschuldigd zodat de gemeente Kaprijke deze moet terugbetalen. Het beroep is volgens haar ingesteld om deze terugbetaling te voorkomen of uit te stellen.

3.

In haar wederantwoordnota verwijst de verzoekende partij nogmaals naar het rechtens vereiste belang waarover zij beschikt op grond van artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO.

Daarnaast voert de verzoekende partij aan dat zij de bevoegdheid van de verwerende partij betwist om de voorliggende bestreden beslissing te nemen zodat zij op grond hiervan belang heeft om deze beslissing te bestrijden. Voor zover de tussenkomende partij opwerpt dat er sprake zou zijn van een onverschuldigde betaling, meent de verzoekende partij dat de Raad niet bevoegd is uitspraak te doen over burgerrechtelijke aangelegenheden.

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO wijst het college van burgemeester en schepenen als vergunningverlenend bestuursorgaan dat betrokken is bij het dossier uitdrukkelijk aan als belanghebbende. De verzoekende partij beschikt bijgevolg over het vereiste belang.

Voor zover de tussenkomende partij opwerpt dat de verzoekende partij geen wettig belang nastreeft omdat de sociale bijdrage wettelijk gezien niet verschuldigd was, is de Raad van oordeel dat dit de grond van de zaak betreft, waarbij de beoordeling hiervan en de mogelijke onwettigheid van de bestreden beslissing op zich het belang van de verzoekende partij bij het instellen van voorliggende vordering niet ontnemt.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Enig middel

In het enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 18 van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof van 6 januari 1989 (hierna: Bijz. wet GwH), van de artikelen 4.7.21, 4.3.1, §1, 1°, b, 4.3.1, §2 en 4.3.3 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1. Belang bij het middel

De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het middel. Vooraleer het middel ten gronde te onderzoeken, beoordeelt de Raad eerst de ontvankelijkheid van het middel.

Standpunt van de partijen

De tussenkomende partij werpt de onontvankelijkheid van het enig middel op bij gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partij. Zij wijst er op dat de verzoekende partij zich niet verzet heeft tegen de richtlijnen die de Vlaamse overheid inzake de gevolgen van het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof heeft uitgebracht naar de gemeenten toe, noch zou de verzoekende partij haar argumenten tijdens de hoorzitting naar voor hebben gebracht.

2.

De verzoekende partij wijst in antwoord op de exceptie naar de voor haar nadelige gevolgen van de bestreden beslissing. Daarnaast stelt zij dat de sanctie in artikel 4.8.11, §1, tweede lid VCRO niet op haar van toepassing is en dat zij de bestreden beslissing enkel kan bestrijden met een beroep bij de Raad, waarbij zij elke wettigheidskritiek kan laten gelden, ook deze die nog niet in het kader van het administratief beroep zou zijn aangehaald.

Beoordeling door de Raad

Een verzoekende partij heeft in beginsel belang bij een middel indien de vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel voor haar een voordeel kan meebrengen, of indien de in het middel aangeklaagde onwettigheid haar heeft benadeeld.

De verzoekende partij betwist dat de verwerende partij de door haar opgelegde sociale last kon schrappen en stelt dat zij hierdoor benadeeld wordt. Zij toont hiermee voldoende aan belang te hebben bij het bestrijden van de bestreden beslissing. Het feit dat zij haar argumenten niet reeds zou hebben naar voor gebracht tijdens de hoorzitting doet hieraan geen afbreuk. Het louter feit dat motieven worden aangevoerd die tijdens de administratieve beroepsprocedure niet werden opgeworpen, impliceert niet dat de verzoekende partij haar belang verliest om dit middel aan te voeren bij de Raad.

Waar de tussenkomende partij verwijst naar richtlijnen van de Vlaamse overheid die aan de gemeenten zijn bezorgd inzake de gevolgen van het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk hof, merkt de Raad op dat niet verduidelijkt wordt om welke richtlijnen het gaat, noch op grond van welke wettelijke regelgeving de verzoekende partij deze eerst diende te bestrijden alvorens op ontvankelijke wijze de schrapping van de sociale last door de verwerende partij voor de Raad te kunnen aanvechten.

De exceptie wordt verworpen.

2. Eerste onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij het beroep ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard, en dat zij evenmin bevoegd was de sociale last in te trekken, omdat dit enkel kan door de overheid die de in te trekken rechtshandeling heeft vastgesteld.

2.

De verwerende partij argumenteert dat zij het beroep terecht ontvankelijk heeft verklaard. Zij verwijst naar artikel 18 Bijz. wet GwH op grond waarvan tegen de beslissing van de verzoekende partij van 22 februari 2012 een nieuwe beroepstermijn van zes maanden openstaat na publicatie van het arrest van het Grondwettelijk Hof houdende de vernietiging van de sociale last. De verwerende partij werpt hierbij op dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt dat tot intrekking werd overgegaan. Bovendien wordt in het beroepschrift van de tussenkomende partij duidelijk gesteld dat zij administratief beroep wenst aan te tekenen tegen de sociale last opgelegd in de beslissing van de verzoekende partij zodat geen vraag tot intrekking van deze sociale last is geformuleerd.

3.

Ook de tussenkomende partij verwijst naar artikel 18 Bijz. wet GwH om te stellen dat de verwerende partij wel degelijk bevoegd is om kennis te nemen van het ingediende beroep. Voorts is zij eveneens van mening dat in de bestreden beslissing geen sprake is van een intrekking, maar een schrapping van de sociale last. Tevens wijst de tussenkomende partij erop dat zij weliswaar voorafgaandelijk aan haar administratief beroep een willig beroep bij de verzoekende partij had ingediend tot intrekking van de sociale last maar dat zij vervolgens, bij gebrek aan een intrekkingbeslissing, het administratief beroep heeft ingesteld overeenkomstig artikel 18 Bijz. wet GwH.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij zelf verwijst naar de intrekkingssleer door de opgelegde sociale last te omschrijven als een onbestaande rechtshandeling, zodat het 'schrappen' of 'ontheyen van de sociale last' in de bestreden beslissing synoniem is aan een intrekking.

Beoordeling door de Raad

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij in eerste instantie bij de verzoekende partij een verzoek tot intrekking van de sociale last heeft ingediend. Huidig administratief beroep bij de verwerende partij is ingesteld omdat de verzoekende partij nagelaten heeft een beslissing te nemen over het verzoek tot intrekking. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de tussenkomende partij een administratief beroep heeft ingesteld en dat de verwerende partij het administratief beroep heeft ingewilligd.

Dat de verwerende partij in haar beslissing verwijst naar de figuur van de onbestaande rechtshandeling impliceert niet dat zij is overgegaan tot intrekking. De verwerende partij verwijst hiermee louter naar het feit dat de beslissing tot opleggen van een sociale last ingevolge het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof geen rechtsgrond meer heeft en derhalve onbestaande is, zodat deze uit het rechtsverkeer dient genomen te worden. Dit kan hetzij door intrekking door het vergunningverlenend orgaan dat de beslissing genomen hetzij door inwilliging van een administratief beroep, zoals *in casu* het geval is.

Het middelonderdeel wordt verworpen

3. Tweede onderdeel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij is van mening dat de sociale last geen afsplitsbare handeling betreft zodat de verwerende partij de aanvraag naar aanleiding van het ingestelde beroep volledig moest herbeoordelen. De verzoekende partij verwijst naar een arrest van de Raad van 21 november 2012 waarbij is gesteld dat een stedenbouwkundige vergunning in beginsel één en ondeelbaar is en dat de sociale last niet afsplitsbaar was van de vergunningsbeslissing omdat het Grond- en Pandendecreet deze sociale last van rechtswege aan de vergunning verbond. De Raad verklaarde het beroep tot gedeeltelijk vernietiging van de vergunningsbeslissing aldus onontvankelijk.

Daarnaast stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij tevens rekening moest houden met de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, en in het bijzonder met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Meer bepaald had de verwerende partij, nu de bepalingen inzake de sociale last vernietigd zijn, moeten nagaan of de aanvraag overeenkomstig artikel 4.1.2, §1 en §2 van het Grond- en Pandendecreet voldeed aan de bepalingen van het gemeentelijk Bindend Sociaal Objectief inzake het te verwezenlijken sociaal woonaanbod, welke een direct werkende beleidsnorm overeenkomstig artikel 4.3.3. VCRO zou vormen. Tot slot had de verwerende partij moeten motiveren waarom de sociale last kon worden geschrapt.

2.

De verwerende partij betwist dat zij de aanvraag volledig diende te herbeoordelen omdat artikel 18 Bijz. wet GwH als uitzonderingsregeling restrictief dient geïnterpreteerd te worden zodat de hierin voorziene heropening van de beroepstermijn bij de deputatie enkel geldt voor het instellen van het beroep tegen de sociale last en niet wat betreft de vergunning zelf. Immers heeft artikel 18 Bijz. wet GwH enkel betrekking op bestuurshandelingen die gebaseerd zijn op een door het Grondwettelijk Hof vernietigde bepaling. De verwerende partij beargumenteert nog dat een uitbreiding van het beroep tot de vergunning bovendien strijdig zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van retroactiviteit.

Tot slot is de verwerende partij nog van oordeel dat de verhindering van de realisatie van het gemeentelijk Bindend Sociaal Objectief geen weigeringsgrond kon vormen om de voorliggende vergunning te weigeren of hieraan voorwaarden te verbinden, gezien er geen rechtsgrond meer voorhanden is voor het opleggen van een sociale last.

3.

Ook de tussenkomende partij stelt dat de sociale last, als een last in de zin van artikel 4.2.20 VCRO, een duidelijk van de vergunning afsplitsbare rechtshandeling betreft, zodat hiertegen een afzonderlijk administratief beroep kan ingesteld worden. Daarnaast hanteert de tussenkomende partij dezelfde argumenten als de verwerende partij waaruit moet blijken dat de verwerende partij op grond van het uitzonderlijk karakter van de regeling in artikel 18 Bijz. wet GwH niet bevoegd is om op grond van artikel 4.7.21, §1 VCRO de vergunningsaanvraag zelf opnieuw te onderzoeken.

De tussenkomende partij voert nog aan dat het gemeentelijk reglement sociaal wonen van de gemeente Kaprijke niet toepasbaar is. Ingevolge het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2013 van 7 november 2013 houdende vernietiging van de regeling van de sociale lasten in het Decreet Grond- en Pandenbeleid heeft het gemeentelijk reglement evenmin nog autonome betekenis en maakt dit ook een onbestaande rechtshandeling uit. Bovendien moet ingevolge de overweging

B.10.2 van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 december 2013 vermeden worden dat de vernietigde sociale last alsnog, rechtstreeks of onrechtstreeks, op grond van andere bepalingen zou kunnen worden opgelegd. De tussenkomende partij betwist tevens dat artikel 1.1.4 VCRO een rechtsgrond biedt voor het opleggen van een sociale last, en dat het bindend sociaal objectief een direct werkende norm zou zijn.

4.

In haar wederantwoordnota is de verzoekende partij het niet eens met de beperkende interpretatie van artikel 18 Bijz. wet GwH die de verwerende en de tussenkomende partij hanteren en waarbij enkel beroep mogelijk zou zijn tegen een bestuurshandeling voor het deel waarop de vernietiging betrekking heeft. Tevens houdt de verzoekende partij vol dat de verwerende partij had moeten onderzoeken en motiveren of de schrapping van de sociale last het behalen van het bindend sociaal objectief niet hindert, met name het voordeel die de ontwikkelaar uit de vergunning haalt en de bijkomende lasten voor de gemeente die hieruit voortvloeien. Daarnaast wijst de verzoekende partij erop dat nog steeds een last kan opgelegd worden op grond van artikel 4.2.20 VCRO, zodat de tussenkomende partij niet kan stellen dat de sociale last omzeild zou worden. Tot slot argumenteert de verzoekende partij dat een integrale beoordeling van de vergunningsaanvraag naar aanleiding van het administratief beroep ingesteld op grond van artikel 18 Bijz. wet GwH niet strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op retroactiviteit.

Beoordeling door de Raad

1.

De bestreden beslissing is genomen op grond van artikel 18 Bijz. wet GwH dat luidt als volgt:

“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 grijpt in essentie terug naar artikel 10 van de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten (inmiddels opgeheven door de Bijz. wet GwH)) dat als volgt luidde:

“Tegen de handelingen en verordeningen van de verschillende bestuursorganen en tegen de beslissingen van andere gerechten dan die bedoeld in artikel 1147bis van het Gerechtelijk Wetboek, voor zover die gegrond zijn op een bepaling van een wet of een decreet die vervolgens door het Arbitragehof is vernietigd of op een verordening ter uitvoering van zodanige wet of zodanig decreet kan, 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 Arbitragehof in het Belgisch Staatsblad, niettegenstaande de termijnen bepaald in de wetten en bijzondere verordeningen verstreken zijn.”

Volgens de verzoekende partij opent artikel 18 Bijz. wet GwH weliswaar een nieuwe beroepstermijn maar moet de verwerende partij ingevolge het devolutief karakter dat voortvloeit uit artikel 4.7.21 VCRO de aanvraag opnieuw in haar volledigheid onderzoeken.

De verwerende partij en de tussenkomende partij zijn daarentegen van oordeel dat artikel 18 Bijz. wet GwH restrictief moet geïnterpreteerd worden als uitzonderingsregel en slechts een beperkt administratief beroep toelaat dat beperkt is tot de sociale last, die ingevolge artikel 4.2.20 VCRO een duidelijk van de vergunning afsplitsbare last betreft. Anders oordelen zou volgens hen een schending uitmaken van het rechtszekerheids- en het niet-retroactiviteitsbeginsel.

2.

Uit artikel 18 Bijz. wet GwH vloeit enkel voort dat de meeste gereede partij de mogelijkheid wordt geboden om de termijn voor het aanwenden van een reeds bestaand rechtsmiddel, in casu het administratief beroep bij de deputatie zoals geregeld door artikel 4.7.21 VCRO, te heropenen gedurende een termijn van zes maand na de bekendmaking van het arrest van het Grondwettelijk Hof in het Belgisch Staatsblad.

Noch uit de voorbereidende werken, noch uit de tekst zelf van artikel 18 Bijz. wet GwH kan afgeleid worden dat slechts een beperkt administratief beroep wordt mogelijk gemaakt, hetgeen de verwerende partij niet zou toelaten om de aanvraag opnieuw in haar volledigheid te onderzoeken.

Een dergelijke interpretatie van een in omvang beperkte beroepsmogelijkheid, zoals de verwerende en de tussenkomende partij voorhouden, druist overigens in tegen artikel 4.7.21 VCRO:

“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.”

De decreetgever vermeldt uitdrukkelijk dat *“de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep in haar volledigheid onderzoekt [...]”*. Dit betekent dat zij zowel uitspraak doet over de wettigheid van de aanvraag als over de opportuniteit ervan. Dit is de kern van de devolutive werking van het administratieve beroep, met name dat de deputatie over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt als het college van burgemeester en schepenen.

Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij voorhouden kan uit artikel 18 Bijz. wet GwH niet afgeleid worden dat de wetgever heeft willen afwijken van het devolutief karakter van het administratief beroep. De wetgever heeft enkel de mogelijkheid voorzien om de reguliere administratieve beroepsmogelijkheid gedurende zes maanden te heropenen.

De uiteindelijke wettekst 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 Instelling” over het ontwerp van wet betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten op de rechterlijke beslissingen gewezen in strafzaken. (Gedr. St. Senaat, zitting 1984-1985, stuk 579, 1983-1984, nr. 3)

In de inleiding bij het voormeld verslag van de Commissie, wordt het volgende toegelicht (p. 6-7):

“De wetgever van 1983 heeft in de organieke wet echter geen regeling kunnen – of willen – treffen voor de gevolgen van een vernietiging op de vonnissen en de bestuurshandelingen: hij heeft dat overgelaten aan een andere wet.

De werkzaamheden van de Commissie tonen aan dat de Regering en ook de Commissie geaarzeld hebben tussen verschillende systemen.

Nauwelijks had men voor een oplossing gekozen of degenen die ze hadden voorgesteld, wezen zelf op de tekortkomingen. Voor iedere kritiek waarvoor de Commissie een oplossing vond, kwam een nieuwe in de plaats.

Zo is de Commissie, op aansporing van de Regering, van debat tot debat van het ene uiterste in het andere vervallen en heeft de ezel van de molenaar uit de fabel van La Fontaine met alle mogelijke figuren opgezadeld die ze in haar vertwijfeling kon bedenken.

3. De redenen voor die wisselende standpunten zijn duidelijk: welke keuze ok gemaakt wordt, zij stuit steeds weer op een inconsequentie.

De Regering had in een voorontwerp de herziening mogelijk gemaakt voor alle vonnissen en arresten die gegrod waren op een vernietigde wet of een vernietigd decreet. Maar de herziening van de bestuurshandelingen bleef uitgesloten.

Ter wille van de rechtszekerheid en op toch ook te voldoen aan de voorschriften van de Grondwet en het Europese Verdrag tot bescherming van de mensenrechten, heeft de Regering vervolgens voorgesteld de mogelijkheid van een herziening te beperken tot de vonnissen en arresten in strafzaken.(...)

De Commissie was nauwelijks klaar met haar onderzoek van het derde regeringsontwerp, of er was al protest te horen tegen de gekozen oplossingen, die niet ver genoeg zouden gaan. (...)

Om de eisen die zowel binnen als buiten de Commissie waren gesteld, met elkaar te verzoenen, is de werkgroep het eens geworden over enkele algemene beginselen.

...

De algemene beginselen die in de laatste alinea worden bedoeld, zijn tweevoudig.

Vooreerst wordt de ontwerp tekst uitgebreid “tot alle vonnissen en arresten van de gewone rechtscolleges” en “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 “het beginsel van de veralgemeende aantastbaarheid (wordt) bekrachtigd”. (p.7-8 van het aanvullend verslag).

Volgens het tweede beginsel van de Commissie werkt de vernietiging van een wetgevende norm nooit van rechtswege terug op haar gevolgen. Er werd derhalve aangenomen dat de vernietiging niet uit zichzelf kan betekenen dat de bestuurshandelingen of de beslissingen van de administratieve rechten gegrond op de vernietigde norm, niet bestaan. (p. 8-9 van het aanvullend verslag)

De procedureregels die werden vastgesteld op grond de voorgaande beginselen, steunen eveneens op twee algemene regels, met name:

- (a) Intrekking van de beslissingen van de gewone rechter;
- (b) Nieuw onderzoek van de beslissingen van andere rechtscolleges en van de bestuurshandelingen.

De “algemene regels” worden in het aanvullend verslag van de Commissie als volgt toegelicht (p. 9-10 aanvullend verslag):

“Er wordt uitgegaan van twee algemene regels:

De eerste regel voert een nieuw rechtsmiddel is. De tweede daarentegen verwijst naar de traditionele rechtsmiddelen.

(...)

De tweede regel daarentegen 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.”

(Aanvullend verslag Lallemand, Gedr. St. Senaat, 579 nr. 3., zitting 1984-1985, van 13 februari 1985)

De conclusie van wat voorafgaat is dan ook dat artikel 18 Bijz. wet GwH uitsluitend een nieuwe beroepstermijn van zes maanden voorziet om een volgens de reguliere beroepstermijn inmiddels definitief geworden vergunningsbeslissing verleend in eerste aanleg alsnog aan te vechten, doch zonder te raken aan de reguliere devolutieve werking van het administratief beroep ingevolge artikel 4.7.21 VCRO.

Het komt bijgevolg aan het vergunningverlenend bestuursorgaan toe om in het kader van het alsnog ingestelde beroep en het devolutief karakter hiervan te oordelen of het beroep *in casu* rechtsgeldig beperkt kon worden tot een deel van de aangevochten beslissing, met name of het deel van de vergunningsbeslissing waarbij de sociale last wordt opgelegd rehtens afsplitsbaar is van de verleende vergunningsbeslissing. De Raad onderzoekt dit aspect onder de punten 4 tot 6.

3.

De verwerende partij ziet een schending van het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op retroactiviteit doordat het vergunningverlenend bestuursorgaan in dat geval een definitief verleende vergunning uit het rechtsverkeer zou kunnen halen. Anders dan de verwerende partij voorhoudt, verzetten het rechtszekerheidsbeginsel noch het beginsel van het verbod op retroactiviteit zich evenwel bij voorbaat tegen een mogelijk nieuwe beoordeling in graad van administratief beroep van de initiële vergunningsaanvraag.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. De rechtszoekende moet in staat zijn in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling te voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht.

Het beginsel van de niet-retroactiviteit van administratieve rechtshandelingen, zoals dit wordt begrepen door de verwerende partij kan in casu aanzien worden als een onderdeel van het rechtszekerheidsbeginsel.

De Raad merkt vooreerst op dat de mogelijke rechtsonzekerheid voor rechtshandelingen die gebaseerd zijn op een vernietigde norm ontstaat door het principe zelf van de vernietiging ex tunc van de onwettig bevonden norm door het Grondwettelijk Hof. De rechts(on)zekerheid wordt daarna verder beïnvloed door de wijze waarop de wetgever of decreetgever nadien omgaat met deze ‘besmette’ administratieve handelingen.

In de nota van de heer P.-Ch. Goossens “*over de bestuurshandelingen van individuele of algemene strekking, gegrond op een norm die achteraf is vernietigd door het Arbitragehof*” (Gedr.St. Senaat 579 nr 2 (1983-1984) wordt het volgende gesteld:

“Van het begin af is verduidelijkt dat de nietigverklaring van een wet of een decreet geschiedt met terugwerkende kracht (ex tunc)(...) Er is ook op gewezen dat de

terugwerking logischerwijze moest gelden voor maatregelen ter uitvoering van de vernietigde norm.”

P-Ch Goossens wijst verder op *“de grote rechtsonzekerheid die ontstaat door “het juridisch vacuüm veroorzaakt door een vernietiging(...)”* Hij wijst erop dat de rechtstoestand die zich zal voordoen bij de inwerkingtreding van het wetsontwerp zoals het toen voorlag, het merkteken draagt van dubbelzinnigheid en onzekerheid omtrent de bestuurshandelingen van individuele en algemene strekking, gegrond op een norm die wordt vernietigd. Hij adviseert de wetgever om niet te zwijgen en het oorspronkelijk ontwerp aan te passen. Hij vervolgt dat de wetgever standpunt moet innemen, in die zin dat de juridische bevoegdheid duidelijk en nauwkeurig moet toegewezen worden.

In het oorspronkelijk ontwerp was de Minister van oordeel dat bestuurshandelingen niet hoefden vernietigd te worden:

“Handelingen van bestuursorganen behoeft het Arbitragehof niet noodzakelijk te vernietigen, aangezien die geacht moeten worden niet te bestaan wegens de vernietiging van de norm waarop die handelingen gegrond zijn.” (Gedr.St.Senaat 246 (1981-1982, nr 2 blz 117)

Uit het advies van de Raad van State bij het oorspronkelijk ontwerp van wet blijkt dat de Raad ernstige kritiek had in verband met de rechtszekerheid, in de mate dat het ontwerp niet verduidelijkt welke de gevolgen waren van de vernietigingsarresten van het Arbitragehof ten aanzien van de bestuurshandelingen die hun grondslag vonden in de nietig verklaarde norm. De Raad van State oordeelde dat het van belang was uit te maken hoever de nietigverklaring van een norm kan gaan in haar terugwerking op bestuurshandelingen die met toepassing van die norm waren verricht. Omwille van de rechtszekerheid adviseerde de Raad van State om een bepaling in te voeren waarbij elke belanghebbende, op grond van die vernietiging, binnen de zestig dagen na de bekendmaking van het arrest alsnog beroep tegen die rechtshandeling zou kunnen instellen. De Raad van State adviseerde aldus:

“Ter wille van de rechtszekerheid ware die oplossing allicht te verkiezen boven die welke zou volgen uit de toepassing van de theorie van de niet-bestaande rechtshandelingen want, als men die theorie logisch doortrekt, moet men, zoals hiervoren is gebleken, aannemen dat handelingen welke geldigheid slechts schijnbaar is, voortdurend opnieuw in het geding kunnen worden gebracht.” (advies afdeling wetgeving Raad van State, 31 augustus 1983, Parl. Hand. Senaat 1983-1984, nr 579.

Dat ook deze oplossing de rechtsonzekerheid niet volledig wegneemt, werd door de Raad van State niet ontkend. De Raad van State merkte hierover op:

“Om die inconsistentie weg te werken zou er kunnen aan gedacht worden het ontwerp aan te vullen door wederopenstelling van het beroep tot nietigverklaring van de bestuurshandelingen waartegen geen beroep is ingesteld en door het organiseren van een procedure tot herziening van de beslissingen van de andere met eigenlijke rechtspraak belaste administratieve organen dan de Raad van State. Het ligt evenwel voor de hand dat een zodanige regeling in een aantal gevallen onvermijdelijk de werking van de administratie zou verstoren, en zelfs voor de burgers, een klimaat van rechtsonzekerheid zou scheppen.”

Het oorspronkelijk wetsontwerp werd aangepast en heeft geleid tot de reeds vermelde tekst van artikel 10 van de wet van 10 mei 1985, die wat de essentie betreft is overgenomen in het huidige artikel 18 Bijz. wet GwH.

Terzake voorziet de wetgever actueel via artikel 18 Bijzondere Wet GwH effectief de mogelijkheid om alsnog administratief beroep aan te tekenen binnen strikt bepaalde termijnen bij de decretaal voorziene beroepsinstantie.

Het komt bijgevolg aan deze instantie toe om binnen de devolutieve werking van het administratief beroep ingevolge artikel 4.7.21 VCRO, voor zover zulks voor haar wordt opgeworpen, na te gaan of het beginsel van de rechtszekerheid zich in het voorliggend geval verzet tegen het gebeurlijk nemen van een andersluidende beslissing dan deze genomen in eerste aanleg, en met name of deze beginselen vergen dat enkel de door het Grondwettelijk Hof vernietigde sociale last uit de vergunningsbeslissing dient geschrapt te worden.

4.

De verwerende en de tussenkomende partij beklemtonen het afsplitsbaar karakter van de sociale last ingevolge artikel 4.2.20 VCRO. Zij verwijzen hiervoor naar het door het Grondwettelijk Hof vernietigde artikel 4.1.16, §1, tweede lid van het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid, waarin bepaald is dat een sociale last een last is in de zin van artikel 4.2.20 VCRO.

De verwerende partij die gevat is door een beperkt administratief beroep moet de aanvraag in het kader van de devolutieve werking van het beroep in haar volledigheid onderzoeken en nagaan of de bestreden beslissing deelbaar is, m.a.w. of het voorwerp van het administratief beroep in het voorliggend geval afsplitsbaar is van de verleende vergunning, hetgeen *in casu* inhoudt dat de vergunningverlenende overheid dezelfde vergunningsbeslissing zou genomen hebben ook zonder de opgelegde sociale last.

De bestreden beslissing stelt het volgende:

“Een sociale last kan als een afsplitsbare rechtshandeling worden beschouwd, zodat het te niet doen ervan aan de kern van de beslissing niet raakt.

Uit de vergunning blijkt niet dat een bescheiden last werd opgelegd. Desondanks is voldaan aan artikel 4.2.1 van het GPD en voorziet het verkavelingsplan in 20% bescheiden kavels. Een kavel is bescheiden wanneer deze overeenkomstig artikel 1.2, 1° van het GPD niet groter is dan 500 m². De loten 2 t.e.m. 14 die bestemd zijn voor eengezinswoningen in gesloten of halfopen bebouwing, zijn allen kleiner dan 500m². Deze kunnen dus als bescheiden worden aangemerkt. Er is tevens voldaan aan de verplichte woningdichtheid voor bescheiden woningen zoals voorzien door artikel 4.2.6, §3 van het GPD.

In onderhavig dossier blijft na de gevraagde schrapping van de sociale last een beslissing over die voldoet aan de niet vernietigde bepalingen van het grond- en pandendecreet, in het bijzonder voor wat betreft de bescheiden last aangezien minstens 3 van de reeds gerealiseerde loten voldoen aan de bepalingen om als bescheiden loten beschouwd te kunnen worden, zodat voldaan is aan de normen voor het bescheiden woonaanbod van 20 % (of 3 loten).

De verkaveling is ondertussen reeds gerealiseerd. De kavels die beschouwd kunnen worden als bescheiden kavels zoals vermeld op het verkavelingsplan zijn reeds in natura gerealiseerd, zodat er geen waarborg meer dient te worden gesteld om te voldoen aan de last van het bescheiden woonaanbod. De 13 woningen op de kavels voor eengezinswoningen zijn reeds gebouwd. Het expliciet aanduiden van welke kavels als bescheiden te beschouwen zijn is hierdoor niet meer relevant.

Er kan dan ook worden ingegaan op het verzoek van de Algemene onderneming Robert WYCKAERT nv.”

Hieruit blijkt dat de verwerende partij oordeelt dat de schrapping van de sociale last niet wegneemt dat de aanvraag zoals vergund in eerste aanleg voldoet aan de niet-vernietigde bepalingen inzake het bescheiden woonaanbod, zoals opgelegd door het grond- en pandenbeleid. De verwerende partij oordeelt tevens dat het wegvallen van de sociale last de kern van de beslissing niet raakt.

Los van de vraag of de sociale last steeds als een afsplitsbare rechtshandeling moet beschouwd worden, beoordeelt de verwerende partij in dit geval, weze het summier, in concreto de gevolgen van het wegvallen van deze last ten opzichte van de overige verplichtingen inzake bescheiden woonaanbod, alsook de woningdichtheid voor deze categorie woningen, waarbij zij vaststelt dat de voorliggende aanvraag hiermede in overeenstemming is. Aldus oordeelt zij impliciet maar zeker dat het wegvallen van de sociale last geen gevolgen heeft ten aanzien van de overige bepalingen van het Grond- en Pandendecreet, en bijgevolg, minstens wat dit aspect betreft, afsplitsbaar is van de voorliggende vergunningsbeslissing.

Bij gebreke van uitdrukkelijke bezwaren hieromtrent door de verzoekende partij geuit tijdens de bezwaarprocedure, kan eveneens aangenomen worden dat de verwerende partij er in casu in alle redelijkheid mocht van uitgaan dat het wegvallen van de sociale last geen verdere impact heeft gehad op de concrete vergunningsbeslissing zoals verleend door de verzoekende partij. Het komt immers in dit geval aan de vergunningverlenende overheid die de vergunning in eerste aanleg heeft verleend toe concreet aan te tonen waarom zij tot een andersluidende beslissing zou gekomen zijn zonder de sociale last.

Bij gebreke van concrete bezwaren vereist de zorgvuldigheidsplicht naar het oordeel van de Raad niet dat de verwerende partij dit aspect bijkomend motiveert. In het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de niet-retroactiviteit, dat in casu impliceert dat een voorheen volgens de reguliere procedure definitief verkregen vergunning slechts eerder uitzonderlijk in haar volledigheid opnieuw in vraag kan gesteld worden, gezien de nieuwe beroepsbeslissing in dat geval ingrijpt op reeds verworven rechten van de aanvrager en mogelijks van derden, dient de verwerende partij zich eerder terughoudend op te stellen en zal zij slechts overgaan tot de hervorming van een voorheen toegekende vergunningsbeslissing, indien zij op basis van voor haar concreet opgeworpen bezwaren of argumenten vaststelt dat de sociale last een daadwerkelijke impact heeft gehad op de toegekende vergunningsbeslissing, zodat deze moet geweigerd, aangepast of onder (andere) voorwaarden moet worden verleend.

Uit het administratief dossier blijkt niet dat de verzoekende partij in dat verband concrete bezwaren of opmerkingen heeft naar voor gebracht. De verzoekende partij toont bovendien ook voor de Raad niet in concreto aan op welke wijze zij anders zou beslist hebben indien zij geweten had dat de sociale last niet had opgelegd moeten worden.

5.

Voor zover de verzoekende partij opwerpt dat de verwerende partij de aanvraag bijkomend had moeten toetsen aan het gemeentelijk bindend sociaal objectief, dient opgemerkt te worden dat het Grondwettelijk Hof bij beschikking van 18 december 2013 de vernietiging van de regeling van de sociale lasten tot verwezenlijking van een sociaal woonaanbod heeft uitgebreid tot een aantal andere bepalingen uit het grond- en pandendecreet en de VCRO die onlosmakelijk verbonden zijn met de reeds vernietigde bepalingen. Volgens de aanvullende motivering in de nieuwe overweging B.10.2 *“dient immers te worden vermeden dat de vernietigde sociale last alsnog, rechtstreeks of onrechtstreeks, op grond van andere bepalingen zou kunnen worden opgelegd”*. Aldus kan de verzoekende partij in haar middel niet dienstig steunen op het bindend sociaal objectief inzake

sociaal woonaanbod, aangezien dit onlosmakelijk verbonden is met de reeds vernietigde bepalingen en ook voorzien in een sociale last. De verwijzing naar het gemeentelijk reglement is evenmin dienstig want ook deze is door de vermelde vernietiging van het Grondwettelijk Hof aangetast.

6.

De verzoekende partij houdt nog voor dat de verwerende partij in het kader van het devolutief karakter de aanvraag in haar volledigheid had moeten beoordelen, en onder meer de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening had moeten onderzoeken. De verwerende partij stelt daarentegen dat zij in casu gevat is door een beperkt administratief beroep dat enkel de ontheffing van de sociale last beoogt.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting treedt de deputatie niet op als administratieve rechter, maar als bestuurlijke overheid, zulks om te oordelen over de vraag of een bepaalde bouw- of verkavelingswijze overeenstemt met het recht en de goede ruimtelijke ordening. De zaak wordt daarbij principieel in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is. Het instellen van het beroep draagt de beslissingsbevoegdheid aldus over naar de deputatie (...) met het gevolg dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van deze van het college" (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI.Parl., 2008-09,nr. 2011/1, 183).

De devolutieve werking van het administratief beroep kan evenwel beperkt worden door de omvang van het ingediende beroep. In verband met de omvang van het ingediende beroep is de vraag naar de splitsbaarheid van de aangevraagde handelingen en/of verleende vergunning wel van belang.

Uit het beroepschrift van de tussenkomenende partij blijkt dat het administratief beroep uitsluitend gericht was tegen de opgelegde sociale last. De devolutieve werking van het administratief beroep impliceert dat de verwerende partij, op voorwaarde dat zij niet kennelijk onredelijk oordeelt dat het beperkt voorwerp van het administratief beroep afsplitsbaar is van de in eerste aanleg verleende vergunningsbeslissing, enkel hetgeen waarvoor zij gevat is zowel wat de legaliteit als de opportuniteit betreft, terug onderzoekt, zonder gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen. Deze werking impliceert niet dat de verwerende partij zich in dat geval kan uitspreken over iets waarvoor zij niet gevat is. Enkel wanneer de deputatie oordeelt dat de aangevraagde handelingen niet splitsbaar zijn dient zij de aanvraag in haar geheel opnieuw beoordelen.

De verzoekende partij toont in het licht van wat voorafgaat niet aan dat de bestreden beslissing steunt op onjuiste decisieve motieven of kennelijk onredelijk is.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv Algemene Ondernemingen Robert Wyckaert is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 29 november 2016 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH