

## GROND- EN PANDENDECREET

# GROND- EN PANDENDECREET

De gevolgen van de vernietiging

Jan GHYSELS en John TOURY (eds.)



intersentia

Antwerpen – Cambridge

Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging  
Jan Ghysels en John Toury (eds.)

© 2016 Intersentia  
Antwerpen – Cambridge  
[www.intersentia.be](http://www.intersentia.be)

ISBN 978-94-000-0742-0  
D/2016/7849/55  
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

# VOORWOORD

Met zijn arresten nr. 144/2013 en 145/2013 van 7 november 2013 heeft het Grondwettelijk Hof, wegens strijdigheid met de Europese regelgeving en de Belgische Grondwet, bepaalde delen van het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009 vernietigd. Het gaat hierbij enerzijds over de bepalingen inzake ‘*sociale last*’, waarbij aan de privésector werd opgelegd om bij bouw- of verkavelingsprojecten van een bepaalde grootte een sociaal woonaanbod te voorzien. Via de regeling van de sociale last beoogde de Vlaamse overheid om bepaalde objectieven op het vlak van betaalbaar wonen te realiseren door de (gedwongen) medewerking van de privésector. Deze regeling werd door het Grondwettelijk Hof evenwel strijdig geacht met het verbod op staatsteun en de regels inzake het vrij verkeer van kapitaal alsook met de artikelen 10, 11 en 16 van de Belgische Grondwet. Anderzijds betreft de vernietiging het onderdeel ‘*wonen in eigen streek*’. Door middel van deze regeling konden bepaalde woningen of gronden in aangeduide gemeenten met een hoge migratie-intensiteit slechts verhuurd of verkocht worden aan personen die volgens het oordeel van een provinciale beoordelingscommissie beschikten over een “voldoende band” met de gemeente. Met de regeling – die strijdig werd bevonden met de regelgeving inzake vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal – beoogde de Vlaamse overheid het betaalbaar wonen te verruimen en de sociale verdringing ten gevolge van de hoge grondprijzen op specifieke plaatsen met een hoge migratiedruk terug te dringen.

De vernietiging door het Grondwettelijk Hof heeft terugwerkende kracht en grijpt dus in in de lopende en bestaande projecten. De gevolgen van de arresten gelden *erga omnes*, waardoor niemand nog rechten kan putten uit of gebonden kan worden door de vernietigde bepalingen, noch de overheid noch de particulier. Dit doet evenwel tal van vragen rijzen voor de praktijk, zowel voor de Vlaamse overheid (het Vlaamse Gewest, provincies, gemeenten, intercommunales en huisvestingsmaatschappijen) als voor eigenaars, projectontwikkelaars, investeerders en de verschillende vastgoedberoepen.

In dit verslagboek, dat het resultaat is van de studiedag die op 22 oktober 2015 werd gehouden over de gevolgen van de vernietigingsarresten van het Grondwettelijk Hof, wordt dieper op deze problematiek ingegaan.

Jan GHYSELS behandelt de rechtsgevolgen van de vernietigingsarresten voor de vastgoedpraktijk en staat stil bij de wijze waarop rechtsherstel kan worden gebo-

den na een vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof. Het ongedaan maken van de gevolgen van een vernietigde wetsbepaling gebeurt niet automatisch, nu hiervoor een afzonderlijke gerechtelijke procedure moet worden opgestart. Het onderscheid dat hierbij tussen de uitspraken van een strafgerecht, een burgerlijk gerecht en een administratief rechtscollege moet worden gemaakt, komt in de bijdrage uitgebreid aan bod. Eveneens wordt *in extenso* ingegaan op de verbetering van het arrest nr. 145/2013 bij beschikking van 18 december 2013 en wordt de wijze geanalyseerd en besproken waarop het Grondwettelijk Hof in dezen te werk is gegaan.

Francis CHARLIER belicht de vernietigde bepalingen uit het Grond- en Pandendecreet en gaat dieper in op de ‘restauratiepogingen’ die in de praktijk werden opgezet door het Vlaamse Gewest en de lokale en provinciale besturen. *De lege ferenda* wordt – als antwoord op de vernietigingsarresten – een voorstel van decretaal tekst geformuleerd waarbij in een stelsel van ‘geconventioneerde woningen’ wordt voorzien, wat woningen zijn die gedurende een bepaalde termijn aangeboden worden aan specifieke groepen woonbehoeftigen en/of die voldoen aan bepaalde criteria op het vlak van betaalbaarheid en kwaliteit.

Els EMPEREUR bespreekt de strijdigheid van de vernietigde bepalingen met de Europese regelgeving en met de Belgische Grondwet. Hierbij wordt stilgestaan bij het arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013 waarbij de prejudiciële vragen zoals gesteld door het Grondwettelijk Hof in het tussenarrest van 6 april 2011 worden beantwoord. Verder wordt in detail ingegaan op de wijze waarop de vernietigde bepalingen in strijd werden geacht met de Europese regelgeving inzake het verbod op staatsteun en de regels inzake het vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal alsook met de artikelen 10, 11 en 16 van de Belgische Grondwet.

Aloïs VAN OEVELEN bespreekt de aansprakelijkheid van het Vlaamse Gewest voor de schade die werd veroorzaakt door de tussengekomen vernietigingsarresten. Na een bespreking van de algemene principes inzake aansprakelijkheid voor foutieve/onregelmatige wetgeving wordt in de bijdrage concreet ingegaan op de wijze waarop het Vlaamse Gewest aansprakelijk kan worden gesteld wegens schending van het Europese Unierecht alsook van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Verder wordt de verjaringsproblematiek van de aansprakelijkheidsvordering belicht.

Olivier VERHULST staat tot slot stil bij de gevolgen van de vernietigingsarresten voor de bestuurspraktijk. Hierbij belicht hij wat de gevolgen van de vernietiging van de bepalingen inzake de ‘sociale last’ zijn voor bestaande stedenbouwkundige vergunningen, RUP’s en gemeentelijke verordeningen die dergelijke bepalingen inhielden. Hetzelfde wordt gedaan wat de bepalingen inzake ‘wonen in eigen

streek' betreft. Eveneens wordt onderzocht op welke wijze het sociaal beleid in het licht van het te behalen 'bindend sociaal objectief' – rekening houdend met het gezag van gewijsde van de vernietigingsarresten – ten aanzien van de lokale besturen vertaald kan worden in de (stedenbouwkundige) voorschriften van vergunningen, RUP's en gemeentelijke verordeningen.

Als gevolg van de vernietigingsarresten van 7 november 2013 en in navolging van het arrest van de Raad van State nr. 228.796 van 17 oktober 2014 dienden verschillende besluiten van de Vlaamse regering, zowel op het vlak van wonen als op het vlak van ruimtelijke ordening, aangepast te worden. In die zin werd op 17 juli 2015 het besluit houdende wijziging van diverse bepalingen met betrekking tot het grond- en pandenbeleid goedgekeurd. Dit besluit stemt diverse besluiten af op de arresten over het grond- en pandenbeleid en trad op 24 augustus 2015 in werking.

Van een decretaal initiatief tot 'reparatie' van de vernietigde bepalingen uit het Grond- en Pandendecreet is er daarentegen tot op heden nog geen spoor te bekennen. Vraag is of en in welke mate de 'sociale last' evenals het 'wonen in eigen streek' in hun vernietigde vorm nog kunnen worden hersteld zonder in strijd te zijn met de Europese regelgeving inzake het verbod op staatsteun en het vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal alsook met de Belgische Grondwet. De moeilijkheden waarmee de decreetgever op dit vlak zal moeten afrekenen, worden in dit verslagboek alleszins op een duidelijke wijze naar voren gebracht.

Brussel, juni 2016  
Jan GHYSELS en John TOURY

# INHOUD

<i>Voorwoord</i> .....	v
<b>Het Grond- en Pandendecreet gedeeltelijk vernietigd. Een overzicht van de vernietigde bepalingen en de rechtsgevolgen van de vernietiging</b>	
Jan GHYSELS.....	1
I.    Inleiding: het grondrecht op een behoorlijke huisvesting .....	1
II.   De “sociale last”.....	5
A.  Op welke projecten rust er een “sociale last”? .....	5
1.  De toepassingsnorm .....	5
2.  Uitsluiting naargelang de persoon .....	6
3.  Uitsluiting naargelang de aard van het project.....	6
4.  Geen sociale last op sociale last.....	7
B.  Wat is die “sociale last”?.....	7
C.  Waartoe dient de sociale last? .....	9
D.  Hoe wordt de sociale last voldaan?.....	10
1.  Het systeem, algemeen .....	10
2.  De uitvoering in natura .....	10
E.  Waarom is de “sociale last” vernietigd?.....	11
F.  Wat is er juist vernietigd?.....	16
G.  Wat is er niet vernietigd? .....	17
1.  Algemeen .....	17
2.  Het bindend sociaal objectief.....	18
3.  Het bescheiden woonaanbod.....	19
III.  Wonen in eigen streek .....	21
A.  Wat hield “wonen in eigen streek” in? .....	21
B.  Wat was er mis met de maatregelen van “wonen in eigen streek”?.....	21
IV.  De rechtsgevolgen van de vernietiging en het rechtsherstel – algemeen .....	22
A.  Wat is vernietigen? .....	22
B.  De rechtskracht van de vernietiging en het rechtsherstel.....	22
C.  Het (niet) behouden van de gevolgen voor het verleden en de omvang van het probleem .....	24

D.	Intrekking van rechterlijke uitspraken . . . . .	28
1.	Beslissing van een strafgerecht . . . . .	29
2.	Beslissing van een burgerlijk gerecht . . . . .	31
3.	Arresten van het Hof van Cassatie . . . . .	32
4.	Een arrest van de Raad van State . . . . .	33
5.	Beslissingen van andere gerechten . . . . .	34
E.	Aanvechten van handelingen en verordeningen . . . . .	35
F.	Minnelijke schikkingen en contractuele uitvoeringen . . . . .	36
V.	De rechtsgevolgen van de vernietiging en het rechtsherstel – concrete aanvragen . . . . .	37
A.	“Wonen in eigen streek” . . . . .	37
B.	De sociale last . . . . .	38
1.	Naar de toekomst . . . . .	38
a.	Aanvragen die nog in behandeling zijn . . . . .	38
b.	Nieuwe aanvragen . . . . .	40
2.	Naar het verleden . . . . .	40
a.	Bevolen maar nog niet uitgevoerde sociale last . . . . .	40
b.	Sociale last in uitvoering of uitgevoerd . . . . .	43
3.	RUP's met sociale last . . . . .	44
VI.	De rechtsgevolgen van de vernietiging en het rechtsherstel, overheidsaansprakelijkheid . . . . .	45
A.	Algemeen . . . . .	45
B.	Aansprakelijkheid van de wetgevende macht . . . . .	45
C.	Aansprakelijkheid van de uitvoerende macht . . . . .	46
D.	Elementen van schadebegroting . . . . .	46
VII.	Over het optreden van het Grondwettelijk Hof . . . . .	47
A.	Twee vernietigingsarresten: 144/2013 en 145/2013 . . . . .	47
B.	De ‘verbetering’ van het arrest 145/2013 . . . . .	48
VIII.	Een reparatiedecreet? . . . . .	52
IX.	Besluit . . . . .	53

**Grond- en pandenbeleid revisited. Betaalbaar wonen in de ruimtelijke praktijk na de annulatie van de socialelastenregeling en het ‘wonen in eigen streek’**

	Francis CHARLIER . . . . .	55
I.	Van actief naar faciliterend grond- en pandenbeleid . . . . .	55
II.	Uitwerking in het DGPB . . . . .	58
A.	Algemeen . . . . .	58
B.	Socialelastenregeling . . . . .	58
C.	Wonen in eigen streek . . . . .	60
III.	Annulatie door het Grondwettelijk Hof . . . . .	61
A.	Socialelastenregeling . . . . .	61



	B. Wonen in eigen streek .....	62
	C. Algemeen gevolg .....	63
IV.	Restauratiepogingen .....	63
	A. Algemeen .....	63
	B. Planologische maatregelen .....	65
	C. Sociale lasten nieuwe stijl .....	65
	D. Lasten geconventioneerd wonen .....	66
V.	Toetsing van de restauratiepogingen .....	70
	A. Toetsingskader .....	70
	1. De annulatiearresten .....	71
	2. Het stedenbouwrecht .....	71
	3. De overheidsopdrachtenregelgeving .....	73
	4. Het legaliteitsbeginsel .....	76
	5. Eigendomsrecht .....	76
	B. Toepassing .....	77
	1. Planologische maatregelen .....	77
	2. Sociale lasten nieuwe stijl .....	77
	3. Lasten geconventioneerd wonen .....	78
VI.	Proeve van decretaal initiatief .....	82
	A. Tekstvoorstel .....	82
	B. Toelichting .....	83
	1. Voordelen .....	83
	2. Inkapseling in het bindend sociaal objectief .....	83
VII.	‘External benefits’ van het geconventioneerd wonen .....	84

## **Strijdigheid van het decreet grond- en pandenbeleid met de Grondwet en het Europees recht**

	Els EMPEREUR .....	87
I.	Inleiding .....	87
	A. Sociale lasten .....	88
	B. Wonen in eigen streek .....	89
II.	Strijdigheid met het Europees recht .....	89
	A. Sociale lasten .....	89
	1. Steunmaatregelen .....	89
	a. Staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU .....	91
	b. Geen vrijstelling van aanmelding op grond van de DAEB-Beschikking .....	103
	c. Besluit .....	106
	2. Vrijheid van verkeer .....	107
	a. Vrij verkeer van kapitaal .....	108
	b. Mogelijke uitzonderingen .....	109

B.	Wonen in eigen streek .....	110
1.	Schending van het vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal .....	111
2.	Mogelijke uitzonderingen .....	113
3.	Besluit .....	117
III.	Strijdigheid met de Grondwet .....	117
A.	Sociale lasten .....	117
1.	Recht op het gebruik van eigendom .....	117
2.	Ongelijkheid van behandeling tussen private actoren en sociale huisvestingsmaatschappijen .....	120
B.	Wonen in eigen streek .....	121
IV.	Draagwijdte van de vernietiging .....	122
A.	Sociale lasten .....	122
B.	Wonen in eigen streek .....	124
C.	Retroactieve vernietiging .....	124
V.	Overige kritieken op het DGPB .....	126
A.	Sociale lasten .....	126
1.	Bevoegdheidsverdelende regels .....	126
2.	Beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie .....	127
3.	Dienstenrichtlijn .....	129
4.	Overheidsopdrachtenregelgeving .....	130
B.	Wonen in eigen streek .....	131
1.	Bevoegdheid .....	131
2.	Recht op eerbiediging van zijn privéleven .....	132
3.	Recht op een menswaardig leven .....	133
4.	Artikel 6 EVRM .....	133
VI.	Besluit: mogelijke oplossingen? .....	134
A.	Sociale lasten .....	134
B.	Wonen in eigen streek .....	136

**De aansprakelijkheid van het Vlaamse Gewest voor de schade veroorzaakt door de gedeeltelijke vernietiging van het Grond- en Pandendecreet**

	Aloïs VAN OEVELEN .....	139
I.	Inleiding – Afbakening van het onderwerp .....	139
II.	De rechtsgronden van de gedeeltelijke vernietiging van het Grond- en Pandendecreet .....	140
III.	Voorwaarden voor de aansprakelijkheid van het Vlaamse Gewest voor de gedeeltelijke vernietiging van het Grond- en Pandendecreet .....	144
A.	Het foutief of onrechtmatig handelen van het Vlaamse Gewest ...	144
1.	Schending van het in de artikelen 10 en 11 Gw. verwoorde gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel .....	144

2.	Schending van bepalingen van het Europese Unierecht . . . . .	149
a.	De evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie . . .	149
b.	De voorwaarden voor de staatsaansprakelijkheid wegens schending van het Europese Unierecht. . . . .	156
B.	De schadevereiste . . . . .	164
C.	De vereiste van het oorzakelijk verband . . . . .	168
IV.	De schadeloosstelling. . . . .	170
V.	De verjaring van de aansprakelijkheidsvordering . . . . .	171
A.	De toepasselijke verjaringstermijn . . . . .	171
B.	De toepassing van de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van artikel 2262 <i>bis</i> , § 1, tweede en derde lid BW. . . . .	174
VI.	Besluit. . . . .	177

### De vernietiging in de bestuurspraktijk

	Olivier VERHULST . . . . .	179
I.	Inleiding. . . . .	179
II.	De gevolgen van het vernietigingsarrest. . . . .	181
A.	Ten aanzien van de sociale last . . . . .	182
1.	Stedenbouwkundige vergunningen . . . . .	182
a.	Vergunningen met een nog niet uitgevoerde sociale last. . . . .	182
b.	Vergunning met een uitgevoerde sociale last . . . . .	186
2.	RUP's . . . . .	189
3.	Gemeentelijke verordeningen . . . . .	190
B.	Ten aanzien van wonen in eigen streek . . . . .	191
III.	De mogelijke beleidsinitiatieven. . . . .	191
A.	De sociale last . . . . .	192
B.	De bescheiden last . . . . .	193
C.	Wonen in eigen streek . . . . .	193
IV.	Welke mogelijkheden zijn er op heden? . . . . .	194
A.	Sociale last . . . . .	194
1.	Nieuwe vergunningsaanvragen. . . . .	194
2.	RUP's . . . . .	197
3.	25%-norm . . . . .	199
B.	Bescheiden last. . . . .	199
C.	Wonen in eigen streek . . . . .	201
V.	Conclusie . . . . .	202