

Rolnummer 4198
Arrest nr. 29/2008 van 28 februari 2008

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 169.627 van 30 maart 2007 in zake Marcel Duyvejonck en André Vermoortele tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 25 april 2007, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2 van het Gecoördineerde Stedenbouwdecreet (het vroegere artikel 87, vierde lid van de Stedenbouwwet, zoals ingevoerd bij decreet van 23 juni 1993 en gewijzigd bij decreet van 13 juli 1994) de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet en artikel 1 EP EVRM door de opvullingsregel (artikel 23, 1° koninklijk besluit van 28 december 1972) af te schaffen zonder dat vooraf een openbaar onderzoek werd georganiseerd en met uitsluiting van de vergoeding voor planschade, terwijl, zoals blijkt uit de getuigenis van Prof. Marc Boes (M. Boes en S. Verbist, ‘ Plannen en verordeningen in de rechtspraak van het Arbitragehof ‘, in S. Lust (ed.), Het Arbitragehof en het ruimtelijke ordeningsrecht, Brugge, Die Keure, 2006, (41), 52) als nauw betrokkene bij het opmaken van de gewestplannen volgt dat de opvullingsregel een geschreven regel is van het gewestplan, met dezelfde reglementaire kracht als de grafische regels en die dus samen met de grafische regels de bestemming bepaalt, zodat zoals voor iedere gewestplanwijziging een openbaar onderzoek moet gebeuren en planschade dient te worden toegekend en terwijl er geen objectief criterium is om de eigenaars van gronden waarvan de bestemming mede bepaald wordt door de opvullingsregel bij de wijziging van die bestemming anders te behandelen dan de eigenaars van wie de bestemming van hun gronden enkel bepaald worden door de grafische voorschriften van het plan, dat het criterium dat het bestuur veel te veel toepassing maakt van de opvullingsregel, terzake alleszins geen deugdelijk criterium van onderscheid is en terwijl het uitsluiten van de planschade bij de afschaffing van de opvullingsregel onevenredige gevolgen heeft voor de eigenaars van de goederen waar deze regel toepassing vond, omdat op het ogenblik van de afschaffing van de opvullingsregel de mogelijkheid om planschade te vragen, zoals ten deze (gewestplan Roeselare-Tielt koninklijk besluit 17 december 1979) verjaard is en de betrokken eigenaar voor die afschaffing gelet op de gelding van de opvullingsregel niet over het vereiste belang beschikte om planschade te vragen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Marcel Duyvejonck, wonende te 8750 Wingene, Rosendalestraat 29, en André Vermoortele, wonende te 8760 Meulebeke, Bonestraat 22;

- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 16 januari 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Ghysels, advocaat bij de balie te Brussel, voor Marcel Duyvejonck en André Vermoortele;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J. Spreutels verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege hebben een beroep ingediend tot nietigverklaring van het besluit van 14 juni 1993 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden waarbij hun de vergunning werd geweigerd tot het verkavelen van een perceel grond. Zij menen dat ten onrechte geen toepassing is gemaakt van de zogenaamde opvullingsregel waarin artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 « betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen » voorziet.

De betrokken bepaling is inmiddels opgeheven bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 1993, ter uitvoering van het decreet van 23 juni 1993 « houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw », later gewijzigd bij het decreet van 13 juli 1994 « houdende wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw ». De verzoekende partijen voeren evenwel aan dat de voormelde decreten ongrondwettig zouden zijn, ondanks de uitspraken van het Hof hierover in zijn arresten nr. 40/95 van 6 juni 1995 en nr. 24/96 van 27 maart 1996. Zij menen nieuwe elementen te kunnen aanreiken die eraan zouden kunnen doen twijfelen dat het Hof, met kennis hiervan, dezelfde uitspraak zou hebben gedaan. Het verwijzende rechtscollege stelt om die reden de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.1. De Vlaamse Regering schetst uitvoerig de ontstaansgeschiedenis van de in het geding zijnde bepalingen, waaronder tevens artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, zoals gewijzigd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 13 december 1978.

Met betrekking tot die voormelde wijziging van het uitvoeringsbesluit verwijst de Vlaamse Regering naar de rechtspraak van de Raad van State op grond waarvan zij niet van toepassing is op percelen die het voorwerp uitmaken van de op het ogenblik van die wijziging bestaande gewestplannen, of van de later vastgestelde gewestplannen waarvan het openbaar onderzoek op dat ogenblik reeds was beëindigd. Die rechtspraak gaat ervan uit dat men dient aan te nemen dat de oorspronkelijke tekst van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 als het ware geïntegreerd was in die gewestplannen, zodat de gewijzigde bepaling alleen toepassing kon vinden na de herziening van het gewestplan overeenkomstig artikel 43 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » (hierna : de stedenbouwwet). *In concreto* kon de wijziging van artikel 23, 1°, van het voormelde koninklijk besluit slechts uitwerking hebben ten aanzien van de percelen met betrekking tot welke het betrokken gewestplan na de inwerkingtreding van de

wijziging werd herzien. Dat « als het ware geïntegreerd zijn » van de opvullingsregel in de gewestplannen, betekent volgens de Vlaamse Regering evenwel niet dat die regel zo mag worden geïnterpreteerd dat hij zelf de bestemming van een gebied zou bepalen.

A.2. De Vlaamse Regering herinnert eraan dat de opvullingsregel buiten werking werd gesteld bij decreet en niet bij besluit van de Vlaamse Regering. Een wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1972 zou immers, overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State, slechts uitwerking hebben ten aanzien van de percelen met betrekking tot welke het gewestplan na die opheffing zou zijn herzien. Het is pas na die decretale ingreep dat het bedoelde artikel 23, 1°, werd opgeheven bij besluit van de Vlaamse Regering. Die werkwijze is overigens aangeraden door de afdeling wetgeving van de Raad van State zelf.

A.3. De Vlaamse Regering herhaalt de reden van de decretale buitenwerkingstelling van de opvullingsregel, die destijds om sociale redenen als overgangsmaatregel was ingevoerd, namelijk een einde te maken aan het misbruik waartoe hij aanleiding gaf. Ofschoon uit de bewoordingen van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 bleek dat de toepassing ervan geen algemene draagwijdte kon of mocht hebben, was de uitzonderingsmaatregel tot een zeer ruim geïnterpreteerde algemene regel uitgegroeid. Dat ook ontwerpers van gewestplannen de opvullingsregel in die zin zouden hebben geïnterpreteerd, zoals door de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollège staande wordt gehouden, bewijst juist dat de bekommernis van de decreetgever over de al te ruime toepassing van de opvullingsregel gegrond was.

De maatregel werd bovendien begeleid door twee soorten van overgangsbepalingen bij het decreet van 13 juli 1994, namelijk de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunningen die uiterlijk op datum van de inwerkingtreding van het decreet van 23 juni 1993 met toepassing van de opvullingsregel waren verleend, en de mogelijkheid om op grond van die regel een eerste of een nieuwe aanvraag voor het bouwen van een woning in te dienen in drie gevallen, namelijk, *primo*, na uitreiking van een stedenbouwkundig attest waarin de toepassing van de opvullingsregel in het vooruitzicht was gesteld, *secundo* bij aanvraag van een bouw- of verkavelingsvergunning of van een stedenbouwkundig attest dat werd of moest worden geweigerd wegens de buitenwerkingstelling van de opvullingsregel en, *tertio*, bij een gewijzigde bouwaanvraag met betrekking tot een met toepassing van de opvullingsregel uigereikte bouwvergunning.

A.4. De Vlaamse Regering meent dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord omdat het Hof in de arresten nr. 40/95 en nr. 24/96 de grondwettigheid van de decreten van 23 juni 1993 en 13 juli 1994 heeft aanvaard met betrekking tot de voorgelegde ongelijke behandelingen. Het Hof heeft immers onder meer in het bijzonder onderzocht of de afwezigheid van openbaar onderzoek, voorafgaand aan de buitenwerkingstelling en de opheffing van de opvullingsregel, en de beweerdte uitsluiting van de mogelijkheid tot planschadevergoeding bestaanbaar was met het gelijkheidsbeginsel en met artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De argumenten die door de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollège worden aangehaald, onder verwijzing naar een « getuigenis uit eerste hand », en die berusten op de bewering dat de opvullingsregel deel uitmaakt van het gewestplan en derhalve aan een openbaar onderzoek diende te worden onderworpen, mist volgens de Vlaamse Regering allereerst feitelijke grondslag. De opvullingsregel diende niet aan een openbaar onderzoek te worden onderworpen en dat kan ook niet worden afgeleid uit de rechtspraak van de Raad van State waarnaar hiervoor werd verwezen.

A.5. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof benadrukt de Vlaamse Regering dat de opvullingsregel geenszins te beschouwen is als een onderdeel van het gewestplan dat mede de bestemming van het perceel zou bepalen. De opvullingsregel was een uitzonderingsmaatregel, die een afwijking op de gewestplanbestemming toeliet, mits was voldaan aan de voorwaarde van een goede plaatselijke ordening.

Tevens wordt voorbijgegaan aan het verschil in rechtskracht tussen door de uitvoerende macht vastgestelde regels (zowel gewestplan als eventuele afwijkingsmogelijkheden) en de regels die door een wetgevend orgaan werden vastgesteld. Dat laatste is immers niet gebonden door de procedureregels die het zelf aan de uitvoerende macht heeft opgelegd. De decreetgever kan zijn optreden niet onderwerpen aan een openbaar onderzoek, waarin niet is voorzien. Overigens beschikt hij over een democratische legitimiteit en behartigt hij het algemeen belang op een andere wijze dan de uitvoerende macht, tegen wie een openbaar onderzoek als waarborg dient. Een tijdrovend openbaar onderzoek zou bovendien onverzoenbaar zijn geweest met de doelstellingen van de decreetgever die, om verdere uitholling van de gewestplannen te voorkomen, een noodmaatregel heeft genomen die verantwoord werd door het algemeen belang, zoals aangenomen door het Hof.

A.6. Ook over de afwezigheid van een vergoedingsregeling heeft het Hof reeds een standpunt ingenomen, en de Vlaamse Regering ziet niet in om welke reden het Hof, op basis van de beweerde getuigenis, tot een andere beslissing zou komen.

De Vlaamse Regering meent dat uit artikel 37 van de stedenbouwwet slechts voortvloeit dat geen schadevergoeding verschuldigd is wegens de niet-toepassing van de opvullingsregel (waarvan dan per hypothese de voorwaarden zouden zijn vervuld). Dat betekent evenwel hoegenaamd niet dat geen schadevergoeding verschuldigd is wegens een bouwverbod voortvloeiend uit de strijdigheid van de aangevraagde werken met het gewestplan indien aan de voorwaarden van artikel 37 is voldaan. De niet-toepassing van de opvullingsregel heeft niet noodzakelijk tot gevolg dat een einde wordt gemaakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het gewestplan. Een perceel dat niet langer in aanmerking komt voor de toepassing van de opvullingsregel, beantwoordt niet *ipso facto* aan de toekenningsvoorwaarden voor planschadevergoeding, aangezien de voorwaarden voor het verkrijgen van planschadevergoeding verschillend zijn van die voor de toepassing van de buiten werking gestelde opvullingsregel. Bijgevolg kan nog steeds planschadevergoeding worden verkregen door diegenen die ten gevolge van de buitenwerkingstelling van de opvullingsregel niet langer kunnen bouwen of verkavelen, doch uitsluitend op grond van de vervulling van de voorwaarden voor de planschadevergoeding overeenkomstig artikel 37 van de stedenbouwwet.

Er is bijgevolg geen sprake van een ongelijke behandeling. De buitenwerkingstelling van de opvullingsregel geeft als dusdanig geen aanleiding tot vergoeding maar elk perceel dat voldoet aan de voorwaarden van artikel 37 van de stedenbouwwet komt nog steeds in aanmerking voor planschadevergoeding, binnen de grenzen van die bepaling, en dus ongeacht of het perceel in kwestie enige tijd in aanmerking is gekomen voor de toepassing van de opvullingsregel. Het heeft ter zake geen belang of een vergunning wordt geweigerd wegens strijdigheid met het gewestplan, dan wel wegens het niet meer kunnen toepassen van de opvullingsregel. De omstandigheid dat de mogelijkheid om planschadevergoeding te vragen, verjaard zou zijn, doet aan het voorgaande geen afbreuk, vermits de in het geding zijnde bepaling niets aan de regeling van de planschadevergoeding (en het stelsel van de verjaring) heeft gewijzigd. Niets heeft de partijen voor de verwijzende rechter belet om, in voorkomend geval, overeenkomstig artikel 37 van de stedenbouwwet, planschadevergoeding te vragen vooraleer de verjaringstermijn was verstreken. Noch het bestaan van de opvullingsregel, noch zijn decretale buitenwerkingstelling, noch zijn opheffing heeft daarop enige invloed gehad.

A.7. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege ten onrechte aanvoeren dat de opvullingsregel niet vanuit sociaal oogmerk was ingevoerd, maar ten behoeve van de ontwerpers van gewestplannen. Die zouden verschillende bestemmingsgebieden homogeen kunnen hebben ingekleurd (zonder woonbestemming), zelfs wanneer zij woonconcentraties bevatten die naar hun oordeel konden worden behouden, in de overtuiging dat voor percelen in de zonevreemde woonkorrels met toepassing van de opvullingsregel vergunningen konden worden verkregen.

Aan de hand van stukken uit de totstandkoming van gewestplannen voert zij aan dat bij de opmaak van de gewestplannen wel degelijk rekening kon worden (en werd) gehouden met de bestemming op perceelsniveau, wat heeft geleid tot afbakening van zeer kleine woonconcentraties als woongebied of woongebied met landelijk karakter, waar bebouwing mogelijk was. Die laatste bestemming - woongebied met landelijk karakter - werd volgens critici overigens al te veel gebruikt om bestaande lint- en wildbouw te bestendigen en verder te laten ontwikkelen.

Dat was ook het geval in de gemeente waar het perceel van één van de verzoekende partijen is gelegen. Die partij diende destijds bezwaar in tegen het feit dat haar perceel geen woonbestemming kreeg. Ondanks het feit dat op verzoek van de gemeenteraad vele percelen als woongebied of woongebied met landelijk karakter werden ingekleurd, werd die bestemming niet in aanmerking genomen voor het perceel van de betrokken partij, waarmee de gemeenteraad haar bezwaar eigenlijk impliciet heeft afgewezen. De Vlaamse Regering leidt daaruit af dat bij de totstandkoming van het betrokken gewestplan wel degelijk op perceelsniveau werd onderzocht welke bestemming het perceel diende te verkrijgen, op grond van de ruimtelijke ordening, de goede stedenbouwkundige aanleg en de rechtszekerheid. Derhalve kan ook niet worden volgehouden dat bij de opmaak van de gewestplannen werd gestreefd naar « homogene bestemmingsgebieden » zonder « woonkorrels » en dat de ontwerp- of definitieve gewestplannen werden vastgesteld met de toekomstige, aleatoire toepassing van de opvullingsregel in het achterhoofd.

Bovendien werd bij de totstandkoming van die gewestplannen de nodige (preventieve) rechtsbescherming georganiseerd, onder andere in de vorm van het openbaar onderzoek. Dat was ook het geval voor het perceel waarover het bodemgeschil gaat, dat, ondanks het bezwaar, de bestemming « agrarisch gebied » heeft gekregen. Er valt dan ook niet in te zien hoe de in het geding zijnde decretale buitenwerkingstelling van de opvullingsregel, die slechts een uitzonderlijke mogelijkheid inhield om van de bestemming af te wijken, enige verandering in de bestemming van het perceel heeft kunnen teweegbrengen.

Standpunt van de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege

A.8. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege brengen eveneens de arresten van het Hof nr. 40/95 en nr. 24/96 in herinnering. Volgens die partijen, onder verwijzing naar een auteur die nauw betrokken zou zijn geweest bij de opmaak van gewestplannen, zou evenwel nergens uit blijken dat de opvullingsregel werd ingevoerd vanuit sociale bekommernissen, zoals het Hof in zijn rechtspraak aanvaardde. De maatregel kwam er daarentegen vanuit administratieve bekommernissen. Men wilde vermijden dat gewestplannen dienden te worden opgemaakt waarin kleine oppervlakten een eigen bestemming kregen, rekening houdend met een werkelijke toestand. Door de invoering van de opvullingsregel wou men de mogelijkheid creëren om grotere gebieden met een eigen bestemming in te kleuren, wetende dat onder meer eigenaars van percelen in zonevremde woonkorrels op een normale manier vergunningen konden verkrijgen. De decretale afschaffing van de opvullingsregel heeft volgens die auteur onmiskenbaar tot gevolg dat de gewestplannen zelf werden gewijzigd en niet alleen een uitzonderingsbepaling die de overheid niet moest toepassen.

Uit voormeld getuigenis volgt volgens die partijen dat het Hof in zijn vroegere rechtspraak is uitgegaan van de verkeerde premisse dat de opvullingsregel een loutere afwijking is van de bestemming en geen onderdeel is van het gewestplan dat de bestemming mee bepaalt. Door de decretale opheffing van de opvullingsregel, zonder dat daaraan enige vorm van openbaar onderzoek of de mogelijkheid tot vergoeding van planschade werd gekoppeld, werd een maatregel genomen die veel verder reikt dan door het Hof werd aangenomen. In feite werd de gewestplanbestemming zelf gewijzigd, zonder dat werd voorzien in een gelijksoortige rechtsbescherming.

A.9. Voor die discriminerende behandeling bestaat volgens die partijen geen objectieve en redelijke verantwoording. Het nagestreefde doel kon overeenkomstig de (huidige) artikelen 9 en 11 van het op 22 oktober 1996 gecoördineerde decreet « betreffende de ruimtelijke ordening » perfect worden gerealiseerd door de toepassing van de bestaande stedenbouwwetgeving, namelijk door de normale procedure van gewestplanwijziging door te voeren of minstens te voorzien in een openbaar onderzoek. De noodzaak om onmiddellijk de nog resterende openbare ruimten te vrijwaren en daartoe de opvullingsregel af te schaffen, belet geenszins dat een advies- en inspraakprocedure wordt gehouden vooraleer de gewestplanwijziging definitief wordt vastgesteld. Door de maatregel per decreet uit te vaardigen wordt aan de rechtsonderhorigen iedere inspraakmogelijkheid ontnomen en wordt een niet-voorlopige gewestplanwijziging met bouwverbod opgelegd, zonder recht op vergoeding.

Die maatregel is niet evenredig met het beoogde doel, namelijk de vrijwaring van de nog resterende open ruimten. Het doel kon worden bereikt door een herziening van de bestaande gewestplannen, met inachtneming van de fundamentele rechten van de burgers. De vraag rijst trouwens of de ongebreidelde toepassing van de opvullingsregel niet veeleer een kritiek is op het eigen beleid in plaats van op de regel, vermits het had volstaan het vergunningenbeleid nauwgezet toe te passen. De partijen wijzen erop dat bij de advisering en de vaststelling van de definitieve gewestplannen de overheid niet zelden ervoor opteerde een grond - waarvan de bouwbestemming werd erkend - in een ander bestemmingsgebied te behouden op grond van het bestaan van de opvullingsregel en dat om die reden gegronde bezwaren terzijde werden geschoven. Vanwege het bestaan van die opvullingsregel hebben velen geen bezwaar ingediend tijdens het openbaar onderzoek tot vaststelling van het oorspronkelijke gewestplan en zij werden nadien verschalkt door de afschaffing van die regel.

A.10. De niet-toepassing van de opvullingsregel ingevolge de decretale afschaffing ervan, kan evenmin aanleiding geven tot planschadevergoeding, terwijl uit de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens volgt dat bij verregaande eigendomsinbreuk, zoals een bouwverbod, de eigenaar recht heeft op een schadeloosstelling, dit is een volledige en voorafgaande vergoeding van zijn schade. Eigendomsbeperkingen op grond van het algemeen belang moeten worden afgewogen tegen het private belang van de eigenaar, waarbij een billijk evenwicht moet worden nagestreefd, ter beoordeling waarvan de door de overheid ingestelde compensatieregeling relevant is. De

bestemming van gronden die voor de opvullingsregel in aanmerking kwamen, kan niet leiden tot betaling van een schadevergoeding aan de eigenaars. Hiervoor bestaat geen objectief en redelijk verantwoord criterium, vermits de betrokken eigenaars zowel hun bouwrecht als een schadevergoeding verliezen.

Die ongelijke behandeling is des te frappanter, vermits de verzoekende partijen en andere rechtsonderhorigen een planschadevergoeding hadden kunnen vorderen indien de opvullingsregel niet had bestaan. De gronden die in aanmerking kwamen voor de toepassing van de opvullingsregel, zijn het voorbeeld bij uitstek van een objectieve bouwbestemming, die dermate manifest was dat de wetgever erkende dat een bestemmingswijziging bij invoering van de gewestplannen te drastisch zou zijn, zodat niet slechts in een planschadevergoeding werd voorzien maar in een heuse bouwmogelijkheid. Na de afschaffing van de opvullingsregel is de mogelijkheid om planschadevergoeding te vorderen, verjaard, terwijl de verzoekende partijen op het ogenblik van het bestaan van de opvullingsregel geen planschadevergoeding konden vorderen bij gebrek aan belang. Er bestond derhalve voor de gronden van de betrokken eigenaars een volledig legitieme verwachting dat er een bouwmogelijkheid bestond, die onder het eigendomsbegrip valt in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.11. Die partijen stellen verder vast dat de Vlaamse Regering, verwijzend naar de rechtspraak van de Raad van State, tegelijk erkent dat bij de opmaak van gewestplannen wel degelijk rekening werd gehouden met de op het ogenblik van de opmaak van het gewestplan bestaande regelgeving, *in casu* de precieze draagwijdte van de opvullingsregel. Dat ondersteunt volgens hen volkomen de stelling die zij verdedigen. Bij het bepalen van de bestemming van bepaalde gebieden, dienden woongebieden niet noodzakelijk als dusdanig te worden ingekleurd, precies op grond van de mogelijkheden van de opvullingsregel. Door de decretale afschaffing van de opvullingsregel wordt bijgevolg het gewestplan zelf gewijzigd.

Door bovendien te stellen dat een opheffing van het uitvoeringsbesluit van 28 december 1972 ertoe zou hebben geleid dat zulks slechts uitwerking zou hebben ten aanzien van de percelen met betrekking tot welke het gewestplan na die opheffing zou zijn herzien - reden waarom dat bij decreet is gebeurd - bevestigt de Vlaamse Regering volgens die partijen dat het de bedoeling was om te discrimineren. Door de opvullingsregel bij decreet buiten werking te stellen, ontnemt men aan de categorie van rechtsonderhorigen op wier perceel de opvullingsregel van toepassing was en waarvan het vigerende gewestplan werd vastgesteld met kennis van het bestaan van die regel, de rechtsbescherming die erin bestaat dat die afschaffing slechts uitwerking kan hebben ten aanzien van de percelen met betrekking tot welke het gewestplan na die opheffing zou worden herzien.

De overgangsregeling die bij het decreet van 13 juli 1994 werd ingevoerd volstaat niet om tegemoet te komen aan de opgeworpen grondwettigheidsbezwaren, gelet op de beperkte draagwijdte ervan, vermits zij slechts geldt indien voor de inwerkingtreding van het decreet van 23 juni 1993 minstens een stedenbouwkundig attest, een bouwvergunning of een verkavelingsvergunning werd aangevraagd.

- B -

B.1. Het verwijzende rechtscollege vraagt het Hof of artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt door de « opvullingsregel », waarin artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 voorzag, af te schaffen zonder dat vooraf een openbaar onderzoek werd georganiseerd en met uitsluiting van de vergoeding voor planschade.

B.2. Artikel 87, vierde lid, van de stedenbouwwet, zoals ingevoerd bij artikel 2 van het decreet van 23 juni 1993 « houdende aanvulling met een artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw » en vervangen bij artikel 2 van het decreet van 13 juli 1994 « houdende wijziging van artikel 87 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedebouw », thans opgenomen in artikel 2, § 1, vierde lid, van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidt als volgt :

« Bij het onderzoek van bouw- of verkavelingsaanvragen, andere dan voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten kan geen toepassing worden gemaakt van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten waardoor kan worden gebouwd of verkaveld. Het niet toepassen van de regelen kan geen aanleiding geven tot schadevergoeding als bedoeld in artikel 37 [thans : 35] ».

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 23 juni 1993, zijn de in die bepaling bedoelde rechtsregels waarbij afwijkingen van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen mogelijk zijn bij bouw- en verkavelingsaanvragen, de bepalingen van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 265/1, p. 1).

Dat artikel luidde :

« Artikel 23. Onverminderd artikel 21 en artikel 6, zijn de navolgende regelen van toepassing in alle gebieden niet zijnde woongebieden, met uitsluiting van de industriegebieden, de ontginningsgebieden, de natuurgebieden met wetenschappelijke waarde en de overstromingsgebieden :

1° Bij uitzondering kunnen verkavelingen en bouwwerken worden toegestaan, voor zover deze de goede plaatselijke ordening niet schaden en de bestemming van het gebied niet in gevaar brengen, en voor zover de grond op de dag van de inwerkingtreding van het gewestplan of ontwerp-gewestplan gelegen is binnen een huizengroep en aan dezelfde kant van een openbare weg, niet zijnde een aardeweg, en die voldoende uitgerust is, gelet op de plaatselijke toestand.

Deze mogelijkheid geldt evenwel niet voor gronden die langs de grote wegen gelegen zijn, behalve voor een openbare dienst, hetzij voor het oprichten van installaties en gebouwen in verband met de dienst van een autosnelweg.

[...] ».

De uitzonderingsbepaling vervat in artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972, zal hierna, overeenkomstig het gebruik, als de « opvullingsregel » worden aangeduid.

B.3. Het Hof heeft over de in het geding zijnde bepaling reeds uitspraak gedaan in zijn arresten nr. 40/95 van 6 juni 1995 en nr. 24/96 van 27 maart 1996, waarin het heeft geoordeeld dat die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het verwijzende rechtscollege ondervraagt het Hof opnieuw over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling omdat, zoals de verzoekende partijen voor dat rechtscollege beweren, volgens een auteur die nauw betrokken zou zijn geweest bij het opmaken van de gewestplannen, de opvullingsregel een geschreven regel van het gewestplan zou zijn, met dezelfde reglementaire kracht als de grafische regels en die dus samen met de grafische regels de bestemming zou bepalen, zodat zoals voor iedere gewestplanwijziging een openbaar onderzoek zou moeten gebeuren en planschade zou dienen te worden toegekend. Er zou ter zake geen objectief criterium zijn om de eigenaars van gronden waarvan de bestemming mede bepaald werd door de opvullingsregel bij de wijziging van die bestemming anders te behandelen dan de eigenaars bij wie de bestemming van hun gronden enkel wordt bepaald door de grafische voorschriften van het plan.

B.4. De reden tot afschaffing van de opvullingsregel is in de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 23 juni 1993 heeft geleid, als volgt verwoord :

« De opvullingsregel werd oorspronkelijk beschouwd als een overgangsmaatregel, die werd ingevoerd omwille van het sociale aspect bij de inwerkingtreding van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. Iemand die voor de inwerkingtreding van de plannen een grond gekocht had tussen twee woningen of naast een woning met een blinde gevel gebouwd tot op de perceelgrens, mocht er toen immers op betrouwen dat die grond bouwgrond was. Het zou op dat moment niet aanvaardbaar zijn geweest dat door de toepassing van de plannen voor deze persoon een bouwverbod werd ingesteld.

De bewoording ' bij uitzondering ' in de bepalingen van artikel 23, 1°, wijst er nochtans op dat vermits het hier afwijkingen van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen betreft, de toepassing ervan geen algemene draagwijdte kan of mag hebben. Integendeel dient de aanwending ervan met de grootste omzichtigheid te geschieden.

De opvullingsregel zou niet mogen worden toegepast om de algemene voorschriften van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen opzij te schuiven ter wille van uitsluitend particuliere belangen. Twintig jaar na de inwerkingtreding van de opvullingsregel wordt vastgesteld dat de toepassing ervan vrij algemeen is. Hij wordt jaarlijks in honderden gevallen toegepast bij het afleveren van de bouw- en verkavelingsvergunningen. De opvullingsregel wordt frekwent gehanteerd om een ruime meerwaarde te realiseren van gronden die niet in een woonzone zijn gelegen, hetgeen nooit de oorspronkelijke bedoeling was (sociaal aspect). De sociale uitzonderings- en overgangsmaatregel is uitgegroeid tot een vaste regel die bij zijn eigenlijke toepassing zeer breed wordt geïnterpreteerd in die zin dat hij thans aan de basis ligt van vergunningen voor ondermeer bedrijfsgebouwen, opvullingen tussen berging en woning en opvullingen tussen gebouwen of grenzen van gebieden waarin de onderlinge afstand meer dan 100 m bedraagt.

De opvullingsregel wordt in de praktijk grotendeels toegepast in agrarische gebieden of landschappelijk waardevol agrarische gebieden. Lintbebouwing en residentiële woonkernen ontstaan in nog vrij homogeen landschappelijke gebieden. Verder slibben de reeds structureel aangetaste gebieden dicht door de toepassing van de opvullingsregel, zonder dat hiervoor een beleid van plaatselijke inbreiding bestaat. Er kan met zekerheid worden gesteld dat de toepassing van deze uitzonderingsregel één van de grootste ondermijningen betekent van de ruimtelijke kwaliteit in het Vlaams Gewest en een regelrechte aanslag vormt op de ons nog resterende open ruimten. Omwille van het behoud van de nog resterende open ruimten dient dan ook op dringende wijze [te worden] voorzien in een regeling tot afschaffing van de opvullingsregel » (*Parl. St.*, Vlaamse Raad, 1992-1993, nr. 265/1, p. 3).

Uit de tekst van het decreet van 13 juli 1994 en uit de parlementaire voorbereiding van dat decreet blijkt dat de decreetgever zijn oorspronkelijke doelstelling, namelijk de afschaffing van de opvullingsregel om de nog resterende open ruimten in Vlaanderen te vrijwaren, heeft gehandhaafd (Vlaamse Raad, *Hand.*, nr. 52 van 29 juni 1994, pp. 2213 en 2215). Op dat punt bevat het decreet van 13 juli 1994 een tekst die identiek is met de tekst van het decreet van 23 juni 1993.

B.5. Over de afschaffing van de opvullingsregel heeft het Hof in het arrest nr. 40/95 van 6 juni 1995 als volgt geoordeeld :

« B.7.4. Het komt de decreetgever toe te oordelen in hoeverre het noodzakelijk en eventueel ook dringend is om maatregelen te nemen met het oog op een goede ruimtelijke ordening.

B.7.5. Blijkens de parlementaire voorbereiding werd de opvullingsregel, die oorspronkelijk bedoeld was als ‘ een sociale uitzonderings- en overgangsmaatregel ’, dermate frequent toegepast en ruim geïnterpreteerd dat hij een ondermijning betekende van de goede ruimtelijke ordening en een aanslag vormde op de nog resterende open ruimten op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De afschaffing van de opvullingsregel werd daarom door de decreetgever als dringend ervaren.

De afschaffing van de opvullingsregel wordt derhalve verantwoord door het algemeen belang : het beschermen van de nog resterende open ruimten in het Vlaamse Gewest.

B.7.6. Indien de decreetgever een beleidswijziging dringend noodzakelijk acht, vermag hij te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en is hij in beginsel niet verplicht in een overgangsregeling te voorzien.

Wanneer de nieuwe regeling slechts van toepassing zou zijn geweest op de vergunningsaanvragen ingediend na de inwerkingtreding ervan, zou dit niet alleen tot gevolg hebben gehad dat voor alle reeds ingediende aanvragen de toepassing van de opvullingsregel nog mogelijk zou zijn, doch ook dat de nakende inwerkingtreding zou hebben kunnen leiden tot een toevloed aan vergunningsaanvragen, waardoor het beoogde resultaat in het gedrang zou zijn gekomen.

B.7.7. In het algemeen overigens moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende omstandigheden van het algemeen belang. Elke dringende beleidswijziging zou onmogelijk zijn, mocht men aannemen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereisen dat men het vroegere stelsel gedurende een bepaalde periode alsnog moet handhaven.

B.8.1. De verzoekers verwijten de bestreden bepaling ook dat ze een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat ze hen van hun ' rechtmatige aanspraken en verwachtingen berooft '.

B.8.2. Door de afschaffing met onmiddellijke ingang van de mogelijkheid tot toepassing van de opvullingsregel laat de bestreden bepaling verworven rechten onaangetast.

Bouw- en verkavelingsvergunningen die vóór de datum van inwerkingtreding van het decreet van 23 juni 1993 met toepassing van de opvullingsregel werden verleend, blijven rechtsgeldig. Met toepassing van artikel 63, § 1, 5°, tweede lid, van de Stedebouwwet, geldt hetzelfde voor vóór de inwerkingtreding van het decreet van 23 juni 1993 afgegeven stedenbouwkundige attesten waarin zonder beperking de toepassing van de opvullingsregel werd aanvaard : de bouw- of verkavelingsvergunning moest worden verleend voor zover de vergunning binnen het jaar na uitreiking van het attest werd aangevraagd, ook al mocht de vergunningverlenende overheid beslissen na de inwerkingtreding van het bedoelde decreet (Vlaamse Raad, *Hand.*, nr. 55 van 7 juni 1993, p. 2.112, 2e kolom bovenaan).

B.8.3. Artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 bood de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid om bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden bij de aanvraag van een bouw- of verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundig attest een afwijking te verlenen van de ontwerp-gewestplannen of de gewestplannen.

Alhoewel dergelijke afwijkingen vrij regelmatig werden toegestaan, was de toepassing van de opvullingsregel geenszins een automatisme. Het feit dat aan verschillende verzoekers de toepassing van de opvullingsregel op basis van het koninklijk besluit van 28 december 1972 werd geweigerd, getuigt daarvan. De aard van de in artikel 23, 1°, van voornoemd koninklijk besluit vermelde toepassingsvoorwaarden vereiste dat de vergunningverlenende overheid geval per geval concreet moest onderzoeken of aan die voorwaarden was voldaan. Bovendien beschikte de overheid bij het nagaan of elk van die voorwaarden vervuld was, over

een beoordelingsvrijheid die haar ertoe in staat stelde rekening te houden met de wisselende eisen van een goede ruimtelijke ordening.

Het door de vergunningverlenende overheid gevoerde beleid kon dan ook niet als zodanig vaststaand en voorspelbaar worden beschouwd dat de rechtsonderhorigen daarop gewettigde verwachtingen met betrekking tot de toepassing van de opvullingsregel konden gronden. De verzoekers kunnen dan ook niet voorhouden dat de decreetgever door de afschaffing van de opvullingsregel aan hun gewettigde verwachtingen afbreuk heeft gedaan. Het loutere feit dat een nieuwe bepaling de berekeningen in de war kan sturen van degenen die op de vroegere situatie zijn voortgegaan, houdt op zich geen schending in van het gelijkheidsbeginsel.

De bestreden bepaling houdt evenmin vanuit dat oogpunt een schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ».

B.6. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege beschouwen de opvullingsregel als een geschreven regel van het gewestplan, die dezelfde reglementaire kracht zou hebben als de grafische regels en die dus samen met de grafische regels de bestemming zou bepalen, en waaraan door de eigenaars van percelen rechten konden worden ontleend die door de bevoegde overheid slechts mits uitdrukkelijke motivering konden worden geweigerd, in welk geval hoe dan ook recht op schadevergoeding zou zijn ontstaan.

B.7. Met betrekking tot de ongelijke behandeling die zou voortvloeien uit het feit dat de opvullingsregel werd afgeschaft zonder dat daaraan een openbaar onderzoek was voorafgegaan, oordeelde het Hof reeds in het arrest nr. 24/96 van 27 maart 1996 als volgt :

« B.1.13. Artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 bood de vergunningverlenende overheid de mogelijkheid om, bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden, bij de aanvraag van een bouw- of verkavelingsvergunning of van een stedenbouwkundig attest een afwijking van de ontwerp-gewestplannen of de gewestplannen toe te kennen. De vergunningverlenende overheid kon aldus het bouwen en het verkavelen toestaan op plaatsen waar zulks overeenkomstig de gewestplanbestemming in beginsel niet mogelijk was. De afschaffing van de opvullingsregel wijzigt de bestemming van het betrokken gebied niet; integendeel, zij bevestigt de bestemming ervan.

De afschaffing van een mogelijkheid van uitzondering op een bestemmingsvoorschrift verschilt objectief van een bestemmingswijziging, ongeacht of die laatste het gevolg is van het opstellen van een gewestplan, het herzien van een gewestplan of het aanwijzen van een gebied als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied.

Het gelijkheidsbeginsel is niet geschonden in zoverre de afschaffing van de opvullingsregel niet voorafgegaan werd door of gepaard ging met een openbaar onderzoek, zoals zulks moet geschieden in geval van wijziging van bestemming ».

B.8. Met betrekking tot het standpunt van de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege dat de afschaffing van de opvullingsregel, neerkomt op een bestemmingswijziging, dient te worden verwezen naar de draagwijdte van de maatregel, zoals die door het Hof als volgt werd verduidelijkt in het voormelde arrest nr. 24/96 :

« B.1.19. Alhoewel van de mogelijkheid van afwijking toegestaan bij artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 veelvuldig gebruik werd gemaakt, was het voordeel van de opvullingsregel geenszins een automatisme. De aard van de in artikel 23, 1°, van voormeld koninklijk besluit vermelde toepassingsvoorwaarden vereiste dat de vergunningverlenende overheid, geval per geval, concreet moest onderzoeken of aan die voorwaarden was voldaan. Hiertoe beschikte zij over een beoordelingsvrijheid die haar ertoe in staat stelde rekening te houden met het wisselende karakter van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening.

Het door de vergunningverlenende overheid gevoerde beleid kon dan ook niet als zodanig vaststaand en voorspelbaar worden beschouwd dat de rechtsonderhorigen daarop gewettigde verwachtingen met betrekking tot de toepassing van de opvullingsregel konden gronden. De toepassing van de opvullingsregel was voor de vergunningverlenende overheid slechts een mogelijkheid en geen verplichting. De weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning wegens niet-toepassing van de opvullingsregel verantwoordde op zich geen schadevergoeding ».

Uit de lezing zelf van de reglementaire bepaling die de grondslag vormde voor de toepassing van de opvullingsregel blijkt bijgevolg reeds dat die niet de draagwijdte heeft die de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege eraan toekennen.

B.9. Ten onrechte suggereren de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege dat het Hof de opvullingsregel als een sociale maatregel heeft beschouwd, terwijl het veeleer een faciliterende maatregel voor de administratie zou zijn geweest.

Het Hof heeft, zoals moge blijken uit B.13.5 van het arrest nr. 40/95 en uit B.1.26 van het arrest nr. 24/96, uitsluitend gewezen op het sociale oogmerk van de decreetgever bij de uitwerking van een overgangsregeling die op de afschaffing van de opvullingsregel is gevolgd. Uit wat in B.8 werd aangehaald blijkt dat het oordeel van het Hof dat de opvullingsregel niet de bestemming van het betrokken gebied wijzigde doch veeleer die bestemming bevestigde, gebaseerd was op de positiefrechtelijke draagwijdte van artikel 23, 1°, van het voormelde koninklijk besluit van 28 december 1972 en niet op een door de verzoekende partijen voor het verzoekende rechtscollege beweerde, verkeerdelijk weergegeven *ratio legis* ervan.

B.10. De draagwijdte die de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege aan de opvullingsregel geven, blijkt evenmin, zoals zij beweren, uit de door de Vlaamse Regering aangehaalde rechtspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met betrekking tot het voormelde koninklijk besluit van 28 december 1972 (arresten nrs. 21.384, 26.611, 26.911, 32.443 en 164.192).

In die rechtspraak wordt gesteld dat de bepalingen van dat koninklijk besluit het algemeen kader en het verwijzingssysteem vormen waarin de plannen van aanleg moeten worden ingepast en zij door verwijzing worden opgenomen in de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en, binnen de grenzen van het plan, met betrekking tot hun concrete uitwerking, worden onderworpen aan het openbaar onderzoek en de raadplegingen. Uit die rechtspraak volgt dat aan die plannen een uitlegging dient te worden gegeven en een toepassing dient te worden verleend die rekening houdt met de versie van de bepalingen van het algemeen kader die van toepassing was op het ogenblik waarop die plannen aan het openbaar onderzoek en de raadplegingen werden onderworpen, en niet met de nadien tot stand gekomen versie. Zij beoogt derhalve de toepassing van die plannen te waarborgen overeenkomstig de bij het openbaar onderzoek en de raadplegingen geldende bestemmingsvoorschriften.

Uit die rechtspraak kan, rekening houdend met wat in B.8 is gesteld, evenwel niet worden afgeleid dat de opvullingsregel, ongeacht welke versie van artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 van toepassing was, aan de eigenaars van de percelen die zijn gelegen in een andere zone dan een woonzone of een woonzone met landelijk karakter, een bouwrecht heeft verleend of gewaarborgd. Evenmin verhindert die rechtspraak dat de decreetgever, zoals reeds aangegeven in B.5, op grond van zijn bevoegdheid en teneinde de misbruiken tegen te gaan die waren gegroeid uit de veelvuldige toepassing van de opvullingsregel, de bij uitvoeringsbesluit ingevoerde uitzonderingsmaatregel bij decreet afschaft, noch verplicht zij hem ertoe daarbij minstens die decretale maatregel aan een voorafgaand openbaar onderzoek te onderwerpen. Niet alleen bevat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geen voor de decreetgever verbindende regels omtrent een dergelijk onderzoek, maar ook vermag de decreetgever af te wijken van de regels die hijzelf aan de uitvoerende macht heeft opgelegd. Bovenal zou de verplichting tot het houden van een openbaar onderzoek praktische en administratieve gevolgen teweegbrengen die, rekening houdend met de afweging van de belangen van de eigenaars van de betrokken percelen, onredelijk zouden zijn in

het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling en die elk nuttig effect aan de afschaffing van de opvullingsregel zouden ontnemen.

B.11. Met betrekking tot de beweerde schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat bij de decretale afschaffing van de opvullingsregel niet is voorzien in een regeling voor schadevergoeding, heeft het Hof reeds in het arrest nr. 40/95 geoordeeld als volgt :

« B.11.1. De verzoekers voeren een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat het bestreden decreet bepaalt dat ‘het niet toepassen van de regelen geen aanleiding kan geven tot schadevergoeding als bedoeld in artikel 37 ’. Het decreet zou aldus aan de eigenaars het recht van genot, gebruik en beschikking ontnemen zonder enige vergoeding en een verschillende behandeling invoeren ten aanzien van andere eigenaars die, eveneens getroffen door een bouwverbod in het gewestplan, wel recht op schadevergoeding hebben.

B.11.2. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

B.11.3. Zoals hiervoor is gezegd, was de toepassing van de opvullingsregel voor de vergunningverlenende overheid slechts een mogelijkheid en geen verplichting. De weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning wegens niet-toepassing van de opvullingsregel gaf, als dusdanig en enkel om die reden, geen aanleiding tot schadevergoeding.

In voorkomend geval kon echter wel een vergoeding worden toegekend voor de schade die een goed onderging door een bestemmingswijziging tot stand gekomen als gevolg van een plan van aanleg, wanneer was voldaan aan de voorwaarden van artikel 37 van de Stedebouwwet.

Beide situaties zijn onmiskenbaar objectief verschillend, waardoor een verschil in behandeling verantwoord is.

De bestreden bepaling heeft ter zake niets gewijzigd. De afschaffing van de mogelijkheid om bij de toekenning van bouw- of verkavelingsvergunningen of stedebouwkundige attesten af te wijken van de ontwerp-gewestplannen of de gewestplannen heeft tot gevolg dat - behoudens andere afwijkingsmogelijkheden - de voorschriften van de plannen van aanleg onverkort blijven gelden. Indien de vergunningverlenende overheid een vergunning weigert, bestaat nog steeds de mogelijkheid een beroep te doen op de planschaderegeling van artikel 37 van de Stedebouwwet, binnen de grenzen van die bepaling.

De bestreden bepaling schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet door te bepalen dat het niet toepassen van de regelen bedoeld in artikel 23, 1°, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 geen aanleiding kan geven tot de schadevergoeding bedoeld in artikel 37.

[...]

B.11.5. De bestreden bepaling houdt evenmin een schending in van artikel 16 van de Grondwet, noch van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens, gelezen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De gronden waarvoor de toepassing van de opvullingsregel kon worden gevraagd vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling waren per definitie gronden die op basis van het gewestplan niet voor bebouwing of verkaveling in aanmerking kwamen. Bouwen of verkavelen was slechts mogelijk indien de vergunningverlenende overheid een afwijking toestond, wat volgens artikel 23, 1°, van voornoemd koninklijk besluit slechts bij uitzondering en onder welbepaalde voorwaarden kon gebeuren. Men kan dan ook niet voorhouden dat de afschaffing van de opvullingsregel een beperking van het eigendomsrecht inhoudt die neerkomt op een onteigening in de zin van de bovenvermelde verdrags- en grondwetsbepalingen » (zie eveneens, *partim*, B.1.17 tot B.1.20 van het arrest nr. 24/96).

B.12. Niet alleen een beperking van het eigendomsrecht die neerkomt op een onteigening, maar ook een onverantwoorde regeling van het gebruik van de eigendom geniet de bescherming waarin artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voorziet (arrest nr. 67/2006 van 3 mei 2006, B.10). Elke inmenging in het recht op eigendom dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel (arresten nr. 33/2007, B.5.3, en nr. 62/2007, B.5.3).

Rekening houdend met wat voorafgaat, in het bijzonder met de draagwijdte van de opvullingsregel, en met de door de decreetgever nagestreefde doelstelling, blijkt niet dat de afschaffing van de opvullingsregel een onverantwoorde regeling van het eigendomsrecht inhoudt. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege brengen geen argumenten aan die het Hof ter zake tot een ander besluit zouden kunnen brengen dan in de arresten nrs. 40/95 en 24/96.

B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beoordeeld.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, schendt niet de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de afschaffing van de opvullingsregel niet werd voorafgegaan door of gepaard ging met een openbaar onderzoek en hierbij niet werd voorzien in schadevergoeding, onverminderd de toepassing van artikel 37 van de stedenbouwwet (thans artikel 35 van het voormelde decreet betreffende de ruimtelijke ordening).

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 28 februari 2008.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt