

Rolnummers 5078, 5095, 5096, 5097,
5098, 5102 en 5103

Arrest nr. 188/2011
van 15 december 2011

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van artikel 55, 3°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, ingesteld door André de Spoelberch en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 7 januari 2011 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 januari 2011, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 55 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 augustus 2010) door André de Spoelberch, wonende te 1840 Londerzeel, Drietorenstraat 41, Cécile Cornet d'Elzius, wonende te 1200 Brussel, Lommerlaan 21, Elisabeth Cornet d'Elzius, wonende te 5361 Scy, rue Hector Montjoie 6, en André Cornet d'Elzius, wonende te 1200 Brussel, Lommerlaan 21.

b. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 7 februari 2011 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 8 februari 2011, zijn vier beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 55, 3°, van voormeld decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 respectievelijk door de nv « Alpagy-Invest », de nv « Gap-Invest », de nv « Sparrenhof-Invest », alle drie met maatschappelijke zetel te 9052 Gent (Zwijnaarde), Klossestraat 12, Françoise de Buck van Overstraeten, wonende te 1950 Kraainem, Jagerslaan 11, Patricia Kervyn de Volkaersbeke, die keuze van woonplaats doet te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16, Alexandra Kervyn de Volkaersbeke, wonende te 1180 Brussel, Albert Lancasterlaan 103, en Guillaume Kervyn de Volkaersbeke, wonende te 8340 Moerkerke-Damme, Hoornstraat 1, door Thierry Storme, wonende te 9880 Aalter, Schoonberg 15, Dominique Storme, wonende te 9031 Drongen, Wafelijzerhoeve 1, Brigitte Storme, wonende te 9031 Drongen, Varendrieskouter 199, en Alain Storme, die keuze van woonplaats doet te 2018 Antwerpen, Jan Van Rijswijcklaan 16, door Denis Slachmuylders, wonende te 2811 Mechelen (Hombeek), Mechelseweg 1, Gisela Slachmuylders, wonende te 2800 Mechelen, Beekstraat 29, Jozef Slachmuylders, wonende te 2811 Mechelen (Leest), Juniorslaan 16, en Carine Slachmuylders, wonende te 1880 Kapelle-op-den-Bos, Grotstraat 3, en door Eddy Ceuppens en Marcelline Remue, wonende te 2160 Wommelgem, Herentalsebaan 400.

c. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 9 februari 2011 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 10 februari 2011, zijn twee beroepen tot vernietiging ingesteld van artikel 55, 3°, van voormeld decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 respectievelijk door Georges Cornet d'Elzius, wonende te 4500 Hoes, rue de la Tête Noire 34A, Paul Cornet d'Elzius, wonende te 1040 Brussel, Commandant Lothairelaan 67, Christine Cornet d'Elzius, wonende te 5500 Furfooz (Dinant), Ferme de Sûre 78, François Cornet d'Elzius, wonende te 1380 Ohain (Lasne), Chemin de la Brire 7, en de bvba « Agro-Ecolo Brabant », met maatschappelijke zetel te 1040 Brussel, Commandant Lothairelaan 67, en door Jan Pincket, wonende te 1850 Grimbergen, Grimbergsesteenweg 16.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5078, 5095, 5096, 5097, 5098, 5102 en 5103 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Vlaamse Regering heeft memories ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 10 november 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Judo, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078;

. Mr. S. Van Noten en Mr. T. Kloeck *loco* Mr. P. Flamey en Mr. G. Verhelst, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098;

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

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

– A –

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. Alle verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van eigenaars die aanspraak maken op een vergoeding voor planschade wegens een verbod tot bouwen of verkavelen als gevolg van een wijziging van de bestemming van hun onroerend goed op de ruimtelijke plannen van aanleg.

Zij verklaren een belang te hebben bij de vernietiging van artikel 55 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (hierna : het decreet van 16 juli 2010), in zoverre het de planschadevergoeding beperkt tot een vergoeding voor het gedeelte van de gronden dat binnen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn gelegen is.

A.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep in de zaak nr. 5078, dat gericht is tegen het gehele artikel 55 van het decreet van 16 juli 2010, bij ontstentenis van grieven tegen het 1° en het 2° van dat artikel, slechts ontvankelijk is in zoverre het is gericht tegen artikel 55, 3°.

A.2.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de Vlaamse Regering dat mag worden aangenomen dat de verzoekende partijen met die exceptie instemmen, nu zij daarop niet hebben geantwoord.

A.3.1. De Vlaamse Regering voert ook aan dat de beroepen gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn in zoverre ze zijn ingesteld door rechtspersonen (de eerste drie verzoekende partijen in de zaak nr. 5095 en de vijfde verzoekende partij in de zaak nr. 5102) die geen kopie hebben bezorgd van de beslissing om het beroep in te

stellen en waarvan de procesbekwaamheid en de hoedanigheid niet kan worden geverifieerd, nu zij de bekendmaking van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad* niet voorleggen.

A.3.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5095 zijn van mening dat de exceptie louter dilatoir is, nu het beroep door zeven personen wordt ingesteld en de ontvankelijkheid ten aanzien van vier personen niet wordt betwist.

A.3.3. De Vlaamse Regering repliceert dat de verzoekende partijen die rechtspersonen zijn, nalaten de beslissing om het beroep in te stellen voor te leggen, en evenmin een kopie van de bekendmaking van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad* hebben bezorgd.

A.4.1. De Vlaamse Regering voert nog aan dat er een materiële vergissing is begaan bij de uiteenzetting van het belang van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5102, die overgaat in de uiteenzetting van het belang van de verzoekende partij in de zaak nr. 5103, zodat niet kan worden nagegaan welk belang die laatste zou hebben.

A.4.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5102 en 5103 antwoorden dat in hun verzoekschriften een afzonderlijke uiteenzetting aan het belang is gewijd en dat zij bij de rechtbank vorderingen tot planschade hebben ingesteld.

A.4.3. De Vlaamse Regering repliceert dat de verzoekende partij in de zaak nr. 5102 nalaat haar belang nader toe te lichten en dat haar beroep niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang.

Ten gronde

Zaak nr. 5078

A.5.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 voeren in een eerste middel aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 84 en 133 ervan, geschonden zijn doordat de bestreden bepaling wordt voorgesteld als een interpretatieve bepaling, terwijl het in werkelijkheid gaat om een louter retroactieve bepaling waarmee wordt ingegrepen in hangende gedingen.

Noch in de wet van 29 maart 1962 «houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw» (hierna : Stedenbouwwet), noch in de parlementaire voorbereiding ervan is bepaald dat een grond slechts voor planschade in aanmerking komt tot een diepte van vijftig meter vanaf de rooilijn. Met de bestreden bepaling wordt voor het uitkeren van planschadevergoeding een voorwaarde toegevoegd. Het gaat derhalve om een wijziging en niet om een interpretatie.

Die wijziging grijpt met terugwerkende kracht in op hangende gedingen, zonder dat zulks door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang wordt verantwoord.

A.5.2. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 zijn van mening dat zij konden rekenen op een integrale vergoeding wegens planschade en dat afbreuk wordt gedaan aan hun vorderingsrecht. De bestreden bepaling creëert ook een ongelijkheid tussen de partijen in het geding en vormt bovendien een inmenging in het eigendomsrecht, zonder dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 1 van het voormelde Protocol.

A.5.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 voeren in een derde middel de schending aan van de bevoegdheidsverdelende regels, inzonderheid van de artikelen 33, 39, 84, 133 en 134 van de Grondwet, doordat de gewesten niet de bevoegdheid hebben om aan hun decreten en ordonnanties een authentieke uitlegging te geven.

Zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098

A.6.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 voeren in een eerste middel de schending aan van de bevoegdheidverdelende regels, inzonderheid de artikelen 38, 39 en 134 van de Grondwet, van het verbod op retroactieve regelgeving, inzonderheid gewaarborgd bij artikel 190 van de Grondwet, van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten en het verbod op inmenging in de rechterlijke functie, beide neergelegd in titel III van de Grondwet en in het bijzonder in artikel 40 van de Grondwet, van het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van het rechtszekerheidsbeginsel, van het eigendomsrecht, zoals onder meer gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van het onpartijdigheidsbeginsel en het *fair play*-beginsel als beginselen van behoorlijke wetgeving, en van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, zoals gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, elk van die bepalingen afzonderlijk en in onderlinge samenhang gelezen.

In een eerste onderdeel van dat middel stellen de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 dat de gewestelijke decreetgever niet bevoegd is om zogenaamd interpretatieve decreten uit te vaardigen.

In een tweede onderdeel stellen zij dat hun eigendomsrecht en hun recht op een eerlijk proces, hun rechtmatige verwachtingen en het gelijkheidsbeginsel worden geschonden doordat de decreetgever door middel van een retroactieve bepaling, die wordt voorgesteld als een authentieke uitlegging, tracht in te grijpen in lopende gedingen.

A.6.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 voeren in een tweede middel de schending aan van het eigendomsrecht gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In een eerste onderdeel zetten zij uiteen dat de algemene uitsluiting van het recht op planschadevergoeding voor alle gronden die buiten de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn gelegen zijn, niet berust op een objectief of relevant criterium van onderscheid en dat die maatregel minstens niet is verantwoord.

Volgens een tweede onderdeel vormt die maatregel een manifeste inbreuk op het eigendomsrecht.

Zaken nrs. 5102 en 5103

A.7.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5102 en 5103 voeren de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 84 en 133 ervan, alsook met het beginsel van de rechtsstaat, het niet-retroactiviteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In een eerste onderdeel van dat middel stellen zij dat een bepaling overeenkomstig de artikelen 84 en 133 van de Grondwet slechts interpretatief van aard is wanneer zij aan een wetsbepaling een betekenis geeft die de wetgever vanaf de aanvang heeft bedoeld en die zij redelijkerwijze kan krijgen. De bestreden bepaling, die ten onrechte wordt voorgesteld als een interpretatieve bepaling, bevat evenwel een nieuwe rechtsregel met terugwerkende kracht en geeft geen uitleg over een eerdere wet die onduidelijk, onzeker of controversieel is.

In een tweede onderdeel stellen zij dat de niet-retroactiviteit een waarborg is tegen rechtsonzekerheid. Die terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. Indien, zoals te dezen, blijkt dat de maatregel een weerslag heeft of kan hebben op hangende rechtsgedingen, kunnen enkel uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling zijn evenwel geen dergelijke omstandigheden of motieven aangevoerd.

A.7.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5102 voeren in een tweede middel de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

In een eerste onderdeel stellen zij dat de decreetgever geen rekening houdt met de eigenheid of vroegere bestemming van de gronden. De vijftigmeterregel is misschien logisch voor woningbouw, maar het is onlogisch en ongeoorloofd om die regel ook te hanteren voor gronden bestemd voor industriële gebouwen - zoals die van de verzoekende partijen - waarvoor een diepte van vijftig meter vanaf de rooilijn meestal niet volstaat.

In een tweede onderdeel stellen zij dat hun eigendomsrecht op substantiële wijze wordt aangetast, zonder dat daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.

Ten aanzien van het interpretatieve karakter van de bestreden bepaling en het recht op een eerlijk proces

A.8.1.1. De Vlaamse Regering betoogt dat de bestreden bepaling een louter interpretatieve bepaling is waarmee decreetgever aan artikel 35 van het bij besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 gecoördineerde decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening (hierna : Coördinatiedecreet) en aan artikel 37 van de Stedenbouwwet alleen maar een betekenis heeft gegeven die men daaraan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze konden krijgen. Minstens is er geen enkel element in de parlementaire voorbereiding dat onverzoenbaar is met de gegeven interpretatie.

Met de planschadevergoeding in de Stedenbouwwet werd een evenwicht gezocht tussen het algemeen belang en de private belangen, met dien verstande dat de vergoeding beperkt zou blijven tot de zekere, actuele en objectief vaststelbare schade (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 57). Dat impliceert dat het een enigszins beperkte vergoeding is, meer bepaald voor wat door een bouwverbod onmogelijk wordt gemaakt, zijnde het bouwen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de gebruikelijke bouwdiepte. Nog volgens de parlementaire voorbereiding van de Stedenbouwwet, moet rekening worden gehouden met de concrete toestand om een grond als bouwgrond te kwalificeren. Die kwalificatie hangt uitsluitend af van de ligging van de grond. De nabijheid van een voldoende uitgeruste weg is daarbij doorslaggevend. Als een grond op meer dan de gebruikelijke afstand van de rooilijn is gelegen, kan die grond onmogelijk worden beschouwd als een goed met « bouwgrond » als « normale bestemming ». De wetgever heeft een duidelijk verband gelegd tussen de « normale bestemming » als bouwgrond en de nabijheid, dat wil zeggen binnen de gebruikelijke bouwdiepte, van een voldoende uitgeruste weg.

Volgens de Vlaamse Regering blijkt ook uit de formulering van de geïnterpreteerde bepalingen dat de wetgever en decreetgever rekening hebben willen houden met de gebruikelijke bouwdiepte. De grond moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg. Een stuk « achterliggende » grond of « verkavelingsgrond » dat niet is gelegen aan een (voldoende uitgeruste) weg, komt derhalve niet in aanmerking voor planschade.

De Vlaamse Regering wijst vervolgens op rechtsleer en rechtspraak waarin de vijftigmeterregel wordt bevestigd, inzonderheid op een arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1990, waarnaar in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling is verwezen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2009-2010, nr. 349/9, p. 16).

Tijdens diezelfde parlementaire voorbereiding is ook gewezen op twee arresten van het Hof van Cassatie van 17 december 2009 waaruit zou kunnen worden afgeleid dat is teruggekomen op de voorheen in de rechtspraak toegepaste vijftigmeterregel. Volgens de Vlaamse Regering is de bestreden bepaling mede ingegeven om de door die wijziging in de rechtspraak ontstane rechtsonzekerheid te verhelpen.

De Vlaamse Regering besluit dat de bestreden bepaling wel degelijk een louter interpretatieve bepaling is. De terugwerkende kracht die inherent is aan haar interpretatief karakter, is dan ook verantwoord. Bovendien strekt de bestreden bepaling ertoe de ontstane rechtsonzekerheid op te lossen. Nu de verzoekende partijen niet aantonen dat afbreuk is gedaan aan in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die hen betreffen, valt niet in te zien hoe de bestreden bepaling, vanwege haar terugwerkende kracht, in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel.

A.8.1.2. Wat betreft de middelen waarin de schending van het gelijkheidsbeginsel is aangevoerd in samenhang gelezen met het recht op een eerlijk proces, alsook de schending van het eigendomsrecht vanwege de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling, antwoordt de Vlaamse Regering dat het interpretatieve karakter van die bepaling meteen de verantwoording is van het daaraan inherente retroactieve karakter. Er valt dan ook niet in te zien hoe die bepaling afbreuk zou kunnen doen aan de waarborg van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het recht op toegang tot de rechter wordt evenmin beperkt. Het staat de verzoekende partij vrij om aan de rechter die over hun vordering tot planschadevergoeding dient te oordelen, voor te stellen om aan het Grondwettelijk Hof prejudiciële vragen te stellen.

De verwijzing van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095 tot 5098 naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 20 november 1995 (EHRM, 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. e.a. t. België*) is volgens de Vlaamse Regering niet relevant, nu het te dezen niet gaat om nieuwe rechtsregels die met terugwerkende kracht worden ingevoerd, maar om de bevestiging van bestaande en inhoudelijk identieke rechtsregels. Ook de verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgens welke de terugwerkende kracht van wetskrachtige bepalingen moet worden verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang, is niet relevant, aangezien de retroactiviteit van de bestreden bepaling verantwoord is vanwege haar interpretatief karakter.

Anders dan de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095 tot 5098 beweren, doet de bestreden bepaling volgens de Vlaamse Regering geen afbreuk aan in kracht van gewijsde gegane beslissingen.

A.8.1.3. Wat het eerste middel in de zaken nrs. 5095 tot 5098 betreft, voert de Vlaamse Regering een *exceptio obscuri libelli* aan, in zoverre de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de bestreden bepaling afbreuk zou doen aan « het onpartijdigheidsbeginsel en het *fair play* beginsel als beginselen van behoorlijke wetgeving ».

A.8.2.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 betwisten dat het te dezen om een interpretatieve bepaling zou gaan. De bestaande wetgeving is duidelijk en rechtszeker, en behoeft derhalve geen interpretatie.

Noch in de Stedenbouwwet, noch in de parlementaire voorbereiding ervan is de voorwaarde terug te vinden dat een grond slechts voor planschade in aanmerking komt tot een diepte van vijftig meter vanaf de rooilijn. Ook artikel 35 van het Coördinatiedecreet verwijst niet naar enige beperking tot vijftig meter vanaf de rooilijn. Die bepaling kan enkel in die zin worden uitgelegd dat de planschadevergoeding verschuldigd is voor de volledige oppervlakte van het perceel. De parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling is gebaseerd op een foutieve interpretatie van een alleenstaand arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1990.

Dat arrest van het Hof van Cassatie houdt geen goedkeuring in van de zogenaamde vijftigmeterregel. Het stelt enkel vast dat het arrest van het hof van beroep waartegen de voorziening was gericht, op wettige wijze steunt op het vroegere stedenbouwkundige beleid en meer bepaald op de eerdere weigering van een verkavelingsvergunning, alsook op de feitelijke ligging van de achterliggende gronden die aansloten bij landbouw- en natuurgebied.

Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 doet de verwijzing, in de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling, naar de voorwaarde dat het moet gaan om een grond gelegen aan een weg die voldoende is uitgerust, niet ter zake. Die voorwaarde heeft geenszins de draagwijdte die men er *post factum* aan wil geven. Daarentegen bevestigen twee arresten van het Hof van Cassatie van 17 december 2009 dat de geldende wetsbepalingen het recht op planschadevergoeding niet beperken tot het deel van de grond dat zich bevindt binnen de gebruikelijke bouwdiepte.

Voorts geeft de parlementaire voorbereiding geen blijk van uitzonderlijke omstandigheden die zouden verantwoorden dat ten nadele van een categorie van personen inbreuk wordt gemaakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden. Er wordt gewag gemaakt van een niet in te schatten financiële weerslag, die evenwel niet wordt gestaafd.

A.8.2.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 herhalen dat de bestreden bepaling in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De decreetgever heeft te dezen ingegrepen in een rechtspleging waarin de gewestelijke overheid zelf partij is, om, onder het mom van het rechtszekerheidsbeginsel, de planschadevergoeding te beperken tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn. De toegang tot de rechter wordt weliswaar niet materieel beperkt, maar verliest zijn nuttig effect, vermits de rechter wordt verhinderd uitspraak te doen op basis van de regelgeving die hij *normaliter* zou moeten toepassen. De verzoekende partijen hebben in hun zaak voor het Hof van Cassatie wel degelijk verzocht om prejudiciële vragen te stellen en die procedure is voorlopig geschorst in afwachting van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

A.8.3.1. In antwoord op de door de Vlaamse Regering opgeworpen *exceptio obscuri libelli*, antwoorden de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 dat het middel wel degelijk ontvankelijk is, ook in zoverre het de schending van de beginselen van onpartijdigheid en *fair play* aanvoert. Het middel is omstandig uitgewerkt en toont aan dat de bestreden bepaling ertoe strekt in te grijpen in hangende rechtsgedingen. Dat is ook in strijd met de onpartijdige houding en de *fair play* die van de decreetgever mag worden verwacht.

A.8.3.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 betogen dat met de bestreden bepaling niet wordt overgegaan tot een interpretatie van een bepaalde wettekst, maar dat een nieuwe zin wordt toegevoegd. De formulering van de bestreden bepaling en de invoeging ervan in een overgangsbepaling, wijzen ondubbelzinnig op wijzigende wetgeving.

Volgens de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 refereert de Vlaamse Regering enkel aan bepaalde rechtsleer die in haar voordeel is. Vaak is die rechtsleer afkomstig van raadslieden die voor de Vlaamse overheid optreden of die zijn opgetreden in procedures met betrekking tot de vergoeding van planschade. Ook wordt enkel rechtspraak aangehaald die in het voordeel van de overheid was. Zo maakt de overheid misbruik van haar positie ten opzichte van de rechtsonderhorige, die niet beschikt over databanken en die de talrijke voor hem gunstige precedents niet kan voorleggen.

Als het werkelijk de bedoeling van de wetgever was om de vijftigmeterregel te hanteren, dan zou hij dat in de wettekst zelf hebben opgenomen, naast de andere uitsluitingen. In de parlementaire voorbereiding is daarvan geen enkel spoor te vinden. Die regel is pas verscheidene jaren later opgedoken, in een poging van de administratie om de planschadevergoeding te beperken.

Het vereiste dat de betrokken grond moet zijn gelegen aan een goed uitgeruste openbare weg, heeft niets te maken met de beperking van de planschadevergoeding tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn, beperking die nooit bestaan heeft. Ook diepere kavels kunnen worden bebouwd, voor zover er wordt voorzien in een toegang tot de openbare weg. Voor verkavelingen is de ligging aan de openbare weg nooit als voorwaarde gesteld. Die voorwaarde zou ook totaal onlogisch zijn, aangezien het perfect mogelijk is om zogenaamd achterliggende gronden te ontwikkelen.

In de voorbije decennia werd in de rechtspraak courant planschadevergoeding toegekend voor achterliggende gronden, wanneer was voldaan aan de feitelijk te beoordelen criteria. Het arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1990 houdt geenszins enige bevestiging in van de vijftigmeterregel, maar wel de bevestiging dat de feitenrechter rekening kan houden met de feitelijke situatie en met het vroegere stedenbouwkundige beleid van de overheid, die in de betrokken zaak een vroegere verkavelingsaanvraag had geweigerd. Steeds in de lijn van de bedoeling van de wetgever in 1962, bevestigen de arresten van het Hof van Cassatie van 17 december 2009 dat een feitelijke en casuïstische beoordeling nodig is en dat er geen algemene uitsluiting is van gronden die buiten de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn liggen.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 zijn van mening dat de Vlaamse Regering ten onrechte alludeert op de financiële weerslag. De rechter zal steeds feitelijk beoordelen of het om bouwgrond of verkavelbare grond gaat. Tijdens de parlementaire voorbereiding is overigens geen budgettaire reden aangevoerd om het retroactieve ingrijpen te verantwoorden.

Ten slotte betwisten de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 dat de bestreden bepaling beoogt de rechtszekerheid te herstellen of te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel.

A.8.4. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5102 en 5103 zijn van mening dat de decreetgever geenszins beoogde de oorspronkelijke betekenis van artikel 37 van de Stedenbouwwet te bevestigen. Hij wilde de betekenis daarvan doen aansluiten bij de wijziging die hij in 1999 heeft doorgevoerd voor de vergoeding van planschade als gevolg van ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Aangezien wordt ingegrepen in hangende rechtsgedingen, volstaat het niet te verwijzen naar enige doelstelling van algemeen belang. Er moeten dwingende redenen zijn van algemeen belang of uitzonderlijke omstandigheden.

Zelfs indien zulke omstandigheden voorhanden zouden zijn, staat de maatregel niet in verhouding tot het nagestreefde doel. De bestreden bepaling past immers een en dezelfde regel toe op alle gronden, zonder rekening te houden met de eigenheid of de vroegere bestemming ervan.

Een diepte van vijftig meter zal redelijkerwijze niet volstaan voor industriële gronden bestemd voor de aanleg van industriële gebouwen, noch voor groepswoningen in een woonuitbreidingsgebied. De maatregel staat dus in een kennelijke wanverhouding tot het doel.

A.8.5. In haar memorie van wederantwoord herhaalt de Vlaamse Regering dat de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling niet alleen werd verantwoord door het interpretatieve karakter ervan, maar ook door de bekommernis van de decreetgever om de rechtszekerheid te herstellen, nadat het Hof van Cassatie in twee arresten van 17 december 2009 leek te zijn teruggekomen van de vijftigmeterregel, in weerwil van wat de wetgever en de decreetgever, alsook datzelfde Hof van Cassatie en verscheidene hoven en rechtbanken, eerder hadden geoordeeld.

Dat de geïnterpreteerde bepaling hoe dan ook niet voldoende duidelijk was, blijkt uit de uiteenlopende toepassing die daarvan door de hoven en rechtbanken werd gemaakt. Ook de verzoekende partijen erkennen dat er op dat punt uiteenlopende rechtspraak bestaat. Het verbaast dat zij elders ontkennen dat er op dat vlak rechtsonzekerheid bestaat.

De Vlaamse Regering blijft erbij dat met de bestreden bepaling geen nieuwe rechtsregel is gecreëerd, maar uitsluitend de duidelijke en oorspronkelijke wil van de wetgever werd bevestigd. Dat de grens van vijftig meter vanaf de rooilijn niet uitdrukkelijk blijkt uit de formulering of de parlementaire voorbereiding van de geïnterpreteerde bepaling, gaat eraan voorbij dat die grens aangeeft wat de gebruikelijke bouwdiepte is die in aanmerking wordt genomen om te bepalen of een goed normaal bestemd is voor bebouwing.

Ten aanzien van het eigendomsrecht

A.9.1.1. De Vlaamse Regering is van mening dat het vorderingsrecht van de verzoekende partijen niet wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partijen kunnen zich evenmin beroepen op de zogenaamde «legitieme verwachting» dat hun planschade zou worden vergoed op basis van de volledige oppervlakte van hun grond. In zoverre de middelen de schending van dat Protocol aanvoeren, zijn zij dan ook niet gegrond.

Voor zoveel als nodig voegt de Vlaamse Regering daaraan toe dat de beweerde beperking van het eigendomsrecht in ieder geval kan worden verantwoord door dwingende redenen van algemeen belang.

Zoals reeds uiteengezet, strekt de bestreden bepaling immers ertoe de rechtszekerheid te herstellen. Vervolgens houdt die bepaling rekening met het gelijkheidsbeginsel: enerzijds, worden alle betrokkenen op dezelfde wijze behandeld, en dat ongeacht of zij de planschadevergoeding al dan niet hebben betwist en, anderzijds, zouden de eigenaars van een volledig verkavelbare grond zonder toepassing van de vijftigmeterregel worden vergoed op basis van de volledige oppervlakte van alle kavels - ook de achterliggende -, terwijl eigenaars van wie sommige kavels aan een voldoende uitgeruste weg liggen en de achterliggende kavels niet, enkel voor de eerste kavels planschadevergoeding zouden krijgen. Ten slotte strekt de vijftigmeterregel ertoe de planschadevergoeding te beperken tot die gevallen waar het verbod tot bouwen of verkavelen daadwerkelijk een inmenging is in het eigendomsrecht, namelijk voor die gevallen waar de betrokken gronden *normaliter* als bouwgrond kunnen worden bestemd, met een gebruikelijke bouwdiepte van vijftig meter vanaf de rooilijn.

A.9.1.2. Op het tweede middel in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098, volgens hetwelk het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden in samenhang gelezen met het eigendomsrecht, doordat de bestreden bepaling de planschade beperkt tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn, antwoordt de Vlaamse Regering dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het steunt op artikel 16 van de Grondwet, aangezien er te dezen geen onteigening is.

Zelfs in de veronderstelling dat er een inmenging zou zijn in het eigendomsrecht gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, herinnert de Vlaamse Regering eraan dat het eigendomsrecht niet absoluut is. Het kan worden beperkt als dat noodzakelijk is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.

Volgens de Vlaamse Regering is het algemeen belang een ruim begrip. De wetgever beschikt ter zake over een ruime beleids- en beoordelingsvrijheid. Tijdens de parlementaire voorbereiding van artikel 37 van de Stedenbouwwet is herhaaldelijk beklemtoond dat het opleggen van erfdiensbaarheden geen aanleiding geeft tot schadevergoeding. Daarvan zou alleen maar worden afgeweken in geval van « buitengewone schade veroorzaakt door stedenbouwkundige maatregelen » zoals een bouw- of verkavelingsverbod (*Parl. St.*, Senaat, 1958-1959, nr. 124, pp. 20-23, 40 en 47-50). De zogenaamde vijftigmeterregel is dan ook de logica zelf en, in het licht van wat voorafgaat en de doelstelling van de decreetgever, evenredig.

In de lijn van de doelstelling van de wetgever, strekt de vijftigmeterregel ertoe de schadeloosstelling te beperken tot de gevallen waarin het mogelijk was om de gronden als bouwgrond te bestemmen. De daarbij in acht te nemen gebruikelijke bouwdiepte is precies die vijftig meter vanaf de rooilijn. Dat mogelijkserwijs ook achterliggende gronden in aanmerking zouden kunnen komen voor bebouwing, nadat daarvoor een verkavelingsvergunning werd verleend en nadat zij werden verkaveld en er een voldoende uitgeruste weg werd aangelegd, is niet relevant, omdat op die manier zo goed als alle gronden een bestemming als bouwgrond kunnen verkrijgen. Het was niet de bedoeling van de wetgever om ook voor dergelijke gronden in een mogelijkheid van planschadevergoeding te voorzien.

Ten slotte ziet de Vlaamse Regering niet in hoe met de bestreden regeling enige procedurele drempel zou worden opgelegd, laat staan dat door de bestreden bepaling het verkrijgen van een vergoeding onmogelijk zou worden, zodat de argumenten in dat verband van de verzoekende partijen ongegrond zijn.

A.9.2. Wat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreft, betogen de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 20 november 1995 (EHRM, 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. e.a. t. België*) heeft geoordeeld dat ook een vorderingsrecht als eigendom kan worden beschouwd. Het hof van beroep heeft de vordering van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 reeds toegewezen. Niet enkel de recente cassatierechtspraak, maar ook de wetgeving was in het voordeel van de verzoekende partijen. Zij beschikten dan ook over een zeker recht, minstens over een legitieme verwachting.

Met de bestreden bepaling wordt volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 ook het gelijkheidsbeginsel in het gedrang gebracht. Personen die zich in dezelfde situatie bevinden, worden toch wezenlijk verschillend behandeld, al naargelang hun gronden volledig binnen de eerste vijftig meter van de rooilijn liggen of niet. De Vlaamse Regering draait de redenering om door te stellen dat er geen discriminatie is omdat iedereen gelijk wordt behandeld. Maar ook een gelijke behandeling van personen die zich in een verschillende situatie bevinden, kan discriminerend zijn. Te dezen worden personen die eigenaar zijn van een grond die volledig binnen de eerste vijftig meter van de rooilijn ligt, op dezelfde wijze behandeld als personen die eigenaar zijn van een grond die slechts gedeeltelijk binnen die zone ligt, hoewel zij zich in verschillende situaties bevinden.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 zijn het niet eens met de stelling van de Vlaamse Regering dat de decreetgever beoogde de rechtszekerheid te herstellen. De situatie was al duidelijk geregeld. De recente rechtspraak van het Hof van Cassatie bevestigt dat. Door een bepaling met terugwerkende kracht aan te nemen, wordt juist afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid. De overheid beoogde enkel de planschadevergoeding te beperken.

Voorts is de vijftigmeterregel geen pertinent criterium. Het verband tussen de gebruikelijke bouwdiepte en de toekenning van planschadevergoeding is niet duidelijk en het onderscheid is dan ook willekeurig.

Ten slotte is de maatregel naar de mening van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 niet evenredig, nu ook andere maatregelen mogelijk waren om de rechtsonzekerheid te herstellen. Het volstond om artikel 4.7.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met onmiddellijke inwerkingtreding te wijzigen. Bovendien wordt de financiële weerslag doorgeschoven van de verwerende partij naar iedereen die aanspraak maakt op planschadevergoeding voor een grond gelegen buiten de eerste vijftig meter van de rooilijn, zonder dat daarvoor enige verantwoording wordt gegeven.

A.9.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 repliceren dat de Vlaamse Regering is voorbijgegaan aan hun argumentatie in hun tweede middel.

Wat betreft het eerste onderdeel van dat middel, waarin de schending van het gelijkheidsbeginsel is aangevoerd, doen de verzoekende partijen opmerken dat voor de vergoeding van waardeverminderingen bij de bescherming van landschappen geen vijftigmeterregel bestaat.

Bovendien bestaat er geen « gebruikelijke bouwdiepte ». Er is geen enkele rechtsregel waaruit het bestaan van een dergelijke beperking zou blijken. Evenmin kan men verwijzen naar rechtspraak van de Raad van State waarbij vergunningen in strijd met de beweerde regel zouden zijn vernietigd.

Wat betreft het tweede onderdeel van dat middel, waarin de schending van het eigendomsrecht is aangevoerd, betwisten de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 dat de beperking van de planschadevergoeding redelijk verantwoord zou zijn.

De Vlaamse Regering stelt dat erfdienstbaarheden van algemeen nut traditioneel niet in aanmerking komen voor vergoeding, maar gaat voorbij aan de leer van de quasi-onteigening. Bij een bouw- of verkavelingsverbod wordt een einde gemaakt aan het gebruik waarvoor het goed normaal bestemd was. Precies om die reden heeft de wetgever in 1962 geopteerd voor een billijk vergoedingsstelsel. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een eigendomsbeperking slechts in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens als er een evenwicht is tussen de vereisten van algemeen belang en de bescherming van het eigendomsrecht. Wanneer het eigendomsrecht drastisch wordt beperkt, is schadevergoeding noodzakelijk. Er kan niet worden aanvaard dat sommige eigenaars geen enkele vergoeding zouden krijgen in geval van een bouw- of verkavelingsverbod.

A.9.4. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5102 en 5103 repliceren dat de decreetgever, door op algemene en abstracte wijze te bepalen dat slechts een diepte tot op vijftig meter van de rooilijn in aanmerking komt voor planschadevergoeding, een maatregel heeft genomen die kennelijk in wanverhouding staat tot het doel, zodat het eigendomsrecht gewaarborgd bij artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, geschonden is.

A.9.5.1. Vlaamse Regering geeft in haar memorie van wederantwoord nog te kennen dat het vorderingsrecht van de verzoekende partijen niet vaststaat.

Volgens de Vlaamse Regering gaan de verzoekende partijen niet in op haar argumentatie dat de bestreden bepaling louter interpretatief is en dat de terugwerkende kracht ervan hoe dan ook kan worden verantwoord door dwingende redenen van algemeen belang.

Dat de financiële weerslag niet door de Vlaamse Regering is becijferd, is eenvoudig te verklaren omdat die weerslag niet in te schatten is. Volgens de cijfers die de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 naar voor brengen, is er sprake van niet minder dan 700 dossiers over planschadevergoedingen die het voorwerp zijn van gerechtelijke procedures.

De Vlaamse Regering betoogt nog dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die de verzoekende partijen aanhalen, betrekking heeft op wetgeving waarbij nieuwe rechtsregels met terugwerkende kracht werden ingevoerd, terwijl te dezen de terugwerkende kracht van de bestreden bepaling enkel strekt tot de bevestiging en het behoud van voorheen bestaande en inhoudelijk identieke rechtsregels.

A.9.5.2. De Vlaamse Regering is van mening dat de verzoekende partij in de zaak nr. 5078 een nieuw middel aanvoert wanneer zij in haar memorie van antwoord stelt dat personen die zich in dezelfde situatie bevinden, toch wezenlijk verschillend worden behandeld, al naargelang hun gronden volledig binnen de eerste vijftig meter van de rooilijn liggen of niet. Het oorspronkelijke middel betrof enkel een vergelijking tussen categorieën van personen wat

betreft de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De vergelijking tussen twee andere categorieën van personen komt neer op een nieuw middel, dat niet ontvankelijk is.

Voor zover het Hof toch zou ingaan op die nieuwe argumentatie, brengt de Vlaamse Regering in herinnering dat met de vijftigmeterregel uitdrukking wordt gegeven aan de gebruikelijke bouwdiepte die in aanmerking wordt genomen om te bepalen of een goed normaal bestemd is voor bebouwing.

A.9.5.3. Op het argument van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 dat minder verstrekkende maatregelen mogelijk waren, antwoordt de Vlaamse Regering dat het Hof in zijn arrest nr. 20/91 van 4 juli 1991 heeft gesteld dat het niet oordeelt of een maatregel opportuun of wenselijk is, noch of het door de wetgever nagestreefde doel ook nog door andere maatregelen zou kunnen worden bereikt.

A.9.5.4. Wat betreft het argument dat nergens uit zou blijken dat vijftig meter vanaf de rooilijn de gebruikelijke bouwdiepte is, antwoordt de Vlaamse Regering dat alvast bepaalde rechtspraak van oordeel is dat die afstand wel degelijk de gebruikelijke bouwdiepte is. Bovendien is het niet kennelijk onredelijk om rekening te houden met de ligging van het perceel, inzonderheid, wat het bebouwbare karakter ervan betreft, met de ligging aan een voldoende uitgeruste openbare weg, zodat het zeker niet kennelijk onredelijk is om de vijftigmetergrens in aanmerking te nemen als gebruikelijke bouwdiepte.

Er anders over oordelen, zou volgens de Vlaamse Regering impliceren dat zo goed als alle verkavelbare gronden een bestemming als bouwgrond zouden kunnen verkrijgen, omdat ook die achterliggende gronden wel eens in aanmerking zouden komen als er zou worden verkaveld en een voldoende uitgeruste weg zou zijn aangelegd. In dergelijke gevallen planschadevergoeding toekennen, zou indruisen tegen de wil van de wetgever van 1962, die bij wijze van uitzondering heeft willen voorzien in een vergoeding voor schade die actueel, zeker en objectief vaststelbaar is.

Ten aanzien van de bevoegdheidverdelende regels

A.10.1. De Vlaamse Regering stelt in de eerste plaats dat de Grondwetgever wel degelijk de bedoeling had om zowel aan de gewesten als aan de gemeenschappen de bevoegdheid tot authentieke interpreteren te geven (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 100-25, pp. 2 en 4).

Ten tweede mag volgens de Vlaamse Regering worden aangenomen dat de bevoegdheid tot het geven van een authentieke interpretatie inherent is aan de bevoegdheid tot het stellen van de normen. Dat de Grondwetgever daarin niet uitdrukkelijk zou hebben voorzien, betekent niet dat de gewesten geen interpretatieve normen zouden mogen uitvaardigen. Ook de uitvoerende macht beschikt over die bevoegdheid ten aanzien van de eigen normen, zonder dat dit uitdrukkelijk is bepaald.

Voorts moet het begrip « wet » in het oude artikel 28 van de Grondwet van vóór de inwerkingtreding, op 1 oktober 1980, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, worden begrepen als een « wetgevende norm ». De Grondwetgever wilde vermijden dat een andere overheid dan de wetgever zich zou inlaten met de authentieke interpretatie.

Nu de gewestelijke decreetgever bevoegd is om wetten van de federale wetgever te interpreteren in aangelegenheden waarvoor de gewesten thans bevoegd zijn, valt niet in te zien waarom die decreetgever niet bevoegd zou zijn om de eigen normen te interpreteren. De oorsprong van de bestreden bepaling gaat trouwens terug op artikel 37 van de Stedenbouwwet.

Ten slotte heeft het Grondwettelijk Hof in een aantal arresten minstens impliciet maar zeker - en in zijn arrest nr. 180/2009 van 12 november 2009 expliciet – aangenomen dat de gewestelijke wetgever bevoegd is om interpretatieve decreten aan te nemen.

A.10.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 betwisten de argumenten van de Vlaamse Regering wat betreft het middel waarin zij de schending van de bevoegdheidverdelende regels aanvoeren.

Volgens hen is de Vlaamse Regering selectief bij het aanhalen van bepaalde parlementaire voorbereiding. Verder in diezelfde parlementaire voorbereiding geeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies te kennen dat het de decreetgevers niet toekomt de vroegere federale wetten uit te leggen, behoudens in geval van uitdrukkelijke machtiging in de Grondwet of in de bevoegdheidsverdelende wetten.

De gemeenschappen kunnen de federale wetten aanvullen, opheffen of wijzigen in het raam van hun bevoegdheden, en de eigen decreten interpreteren. Maar de bevoegdheid tot het authentiek interpreteren is niet toegekend voor de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regels, zijnde de decreten van het Vlaamse en het Waalse Gewest en de ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Wat die laatste betreft, heeft de Raad van State uitdrukkelijk geoordeeld dat de ordonnantiegever niet bevoegd is om een authentieke uitlegging te geven aan een vroegere ordonnantie. Rekening houdend met de gelijkheid van de deelstaten, moet hetzelfde gelden voor de wetskrachtige normen van het Vlaamse en het Waalse Gewest.

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, beschikt de uitvoerende macht niet over de bevoegdheid om authentiek te interpreteren. Aangezien de authentieke interpretatie per definitie retroactiviteit impliceert, is de authentieke interpretatie van akten van de uitvoerende macht in strijd met artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Ten aanzien van het argument van de Vlaamse Regering dat het Hof reeds zou hebben erkend dat de gewestwetgever een authentieke uitlegging kan geven, antwoorden de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 ten slotte dat het Hof nog nooit uitdrukkelijk is ingegaan op die bevoegdheidsvraag.

A.10.3. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 antwoorden dat de parlementaire voorbereiding die de Vlaamse Regering aanhaalt, niet kan leiden tot een interpretatie die in strijd zou zijn met de duidelijke bewoordingen van de Grondwet: daarin is aan de gemeenschapsraden de bevoegdheid tot authentieke uitlegging gegeven, maar niet aan de gewestraden.

Noch de Grondwet, noch de bijzondere wet tot hervorming der instellingen verlenen aan het Vlaamse Gewest die bevoegdheid. De gemeenschappen kunnen ook de vroegere federale wetten interpreteren op grond van de hun bij artikel 133 van de Grondwet uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid. *A contrario* hebben de gewesten die bevoegdheid niet.

Volgens de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 heeft het Hof nog nooit uitdrukkelijk uitspraak gedaan over de interpretatieve bevoegdheid van de gewesten, ook niet in het arrest nr. 180/2009. In de zaak beslecht bij dat arrest was geen middel met betrekking tot de bevoegdheidsverdelende regels aangevoerd.

A.10.4.1. In haar memorie van wederantwoord verklaart de Vlaamse Regering dat zij uit de parlementaire voorbereiding van het toenmalige artikel 28 van de Grondwet die passage heeft willen aanhalen, waaruit blijkt dat er aan het eind van de besprekingen « een brede consensus [was] ontstaan over de bevoegdheid van de gewestelijke organen om een authentieke uitlegging te geven » en dat er « eveneens een consensus [bestond] om dit recht neer te leggen in artikel 28 van de Grondwet » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 100-25, pp. 2 en 4).

Het advies van de Raad van State waaraan de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 refereren, is naar de mening van de Vlaamse Regering niet relevant, omdat uit diezelfde parlementaire voorbereiding blijkt dat de Grondwetgever de mening van de Raad van State niet deelde. Ook andere passages in de parlementaire voorbereiding waaraan de verzoekende partijen refereren, zijn irrelevant. Ze hebben betrekking op de vraag of een decreet een wet zou kunnen uitleggen. Die kwestie is inmiddels achterhaald en is thans niet aan de orde, aangezien met de bestreden bepaling in de ogen van de verzoekende partijen een decreet wordt uitgelegd. De Vlaamse Regering haalt nog een andere passage aan uit de betrokken parlementaire voorbereiding: « Met andere woorden, het normatieve orgaan, van gemeenschap of gewest, zal de wet kunnen opheffen of wijzigen binnen het raam van zijn bevoegdheden; het zal wel zijn eigen decreten kunnen uitleggen, maar niet een ' wet ' » (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 100-25, p. 3).

A.10.4.2. Op het argument van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 dat de Raad van State heeft geoordeeld dat de ordonnanties niet authentiek kunnen worden uitgelegd en dat vanwege de gelijkheid van de deelstaten hetzelfde moet gelden voor de wetskrachtige normen van het Vlaamse en het Waalse Gewest, antwoordt de Vlaamse Regering dat er geen gelijkheid is tussen het Vlaamse en het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds geoordeeld dat de drie gewesten niet noodzakelijkerwijze in alle opzichten identiek dienen te worden behandeld (arresten nr. 24/98 van 10 maart 1998,

B.10, en nr. 35/2003 van 25 maart 2003, B.21.2). Enkel de ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kunnen niet authentiek bij ordonnantie worden uitgelegd.

De Vlaamse Regering erkent dat het Grondwettelijk Hof nog nooit uitdrukkelijk heeft onderzocht of een decreet waarbij een gewestaangelegenheid wordt geregeld, authentiek kan worden geïnterpreteerd. Maar het Hof heeft de kwestie nooit ambtshalve opgeworpen en uit het arrest nr. 180/2009 van 12 november 2009 volgt expliciet, of minstens impliciet, dat het Hof heeft aanvaard dat het Vlaamse en het Waalse Gewest bevoegd zijn om hun eigen decreten authentiek te interpreteren.

A.10.4.3. De Vlaamse Regering spreekt ook het argument tegen van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 5095, 5096, 5097 en 5098 dat de gewestwetgevers hun decreten niet authentiek kunnen interpreteren omdat het begrip « decreet » in artikel 133 van de Grondwet enkel op de normen van de gemeenschappen betrekking heeft.

In de eerste plaats blijkt volgens de Vlaamse Regering uit de bedoeling van de Grondwetgever zoals verwoord tijdens de parlementaire voorbereiding van het oude artikel 28 van de Grondwet, dat met die bepaling werd beoogd aan alle wetgevers van de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid tot authentieke interpretatie te geven, met uitzondering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

In de tweede plaats komt die bevoegdheid in ieder geval aan de gewestelijke decreetgever toe op grond van het adagium « *eius est interpretari legem, cuius est condere* », alsook op grond van artikel 19 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van het autonomiebeginsel.

– B –

Ten aanzien van de bestreden bepaling en de context ervan

B.1.1. Het bestreden artikel 55, 3^o, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid voegt aan artikel 7.4.11, tweede lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) een zinsnede toe (vanaf : « met dien verstande [...] »), zodat het tweede lid van dat artikel, dat deel uitmaakt van afdeling 7 (« Planschade en planbaten » van hoofdstuk IV (« Planning ») van titel VII (« Diverse temporele en overgangsmaatregelen ») van de VCRO, thans bepaalt :

« Vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen die zijn ontstaan uit eerdere plannen van aanleg, worden afgehandeld overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009, met dien verstande dat deze bepalingen geïnterpreteerd worden in die zin dat enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking komt voor planschade ».

B.1.2. Met de zinsnede in voormeld artikel « overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009 » wordt in het bijzonder gerefereerd aan artikel 35 van het bij besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 gecoördineerde decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening (hierna : Coördinatiedecreet), waarvan de meest relevante bepalingen, vóór de opheffing van dat decreet bij artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, luiden als volgt :

« Schadevergoeding is al naar het geval verschuldigd door het Vlaamse Gewest, de vereniging van gemeenten of de gemeente, wanneer het bouw- of verkavelingsverbod volgend uit een plan dat bindende kracht heeft verkregen, een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding.

[...]

Het recht op schadevergoeding ontstaat ofwel bij overdracht van het goed ofwel bij de weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of nog bij het afleveren van een negatief stedenbouwkundig attest.

De waardevermindering van het goed volgend uit het bouw- of verkavelingsverbod, moet evenwel zonder vergoeding gedoogd worden ten belope van twintig ten honderd van die waarde.

[...]

Er is geen vergoeding verschuldigd in de volgende gevallen :

1° verbod te bouwen of te verkavelen als gevolg van een in uitzicht gestelde onteigening van het goed; zulks, onder voorbehoud van de toepassing van artikel 33;

2° verbod een grotere oppervlakte van een perceel te bebouwen dan het plan van aanleg toelaat, of bij een verkaveling de door het plan bepaalde bebouwingsdichtheid te overschrijden;

3° verbod de exploitatie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven voort te zetten na het verstrijken van de tijd waarvoor vergunning was verleend;

4° verbod te bouwen op een stuk grond dat de minimumafmetingen vastgesteld bij het plan van aanleg, niet heeft;

5° verbod om een stuk grond gelegen aan een weg die, gelet op de plaatselijke toestand, onvoldoende is uitgerust, te verkavelen of te bebouwen;

6° verbod te bouwen of te verkavelen buiten de bebouwde kernen, wegens de dwingende eisen van de verkeersveiligheid;

7° verbod een stuk grond te verkavelen waarvoor een vroeger verleende verkavelingsvergunning vervallen was op de datum van de inwerkingtreding van het plan dat bedoeld verbod inhoudt;

8° voor de gebouwen of vaststaande inrichtingen vernield door een natuurramp als het verbod van hun wederopbouw voortvloeit uit het koninklijk besluit genomen in uitvoering van artikel 12, § 3 eerste alinea, van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen ».

B.1.3. De hiervoor geciteerde passages uit artikel 35 van het Coördinatiedecreet stemmen grotendeels overeen met het bij de coördinatie overgenomen artikel 37 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » (hierna : Stedenbouwwet), zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 22 december 1970 en gewijzigd bij de wetten van 12 juli 1976 (artikel 12, § 4) en 22 december 1977 (artikelen 177 en 178).

B.1.4. Sinds het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO) wordt de vergoeding van planschade die het gevolg is van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, geregeld bij de artikelen 84 tot 86 van het DRO, die thans zijn gecoördineerd in de artikelen 2.6.1 tot 2.6.3 van de VCRO.

Artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO bepaalt inzonderheid :

« § 3. Voor de toepassing van planschadevergoeding moet bovendien aan volgende criteria samen worden voldaan op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve plan :

1° het perceel moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg overeenkomstig artikel 4.3.5, § 1;

2° het perceel moet stedenbouwkundig en bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking komen;

3° het perceel moet gelegen zijn binnen een bebouwbare zone zoals bepaald in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan;

4° enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor planschade ».

De *in fine* van die bepaling opgenomen regel, hierna ook de vijftigmeterregel genoemd, is in de parlementaire voorbereiding ervan als volgt verantwoord :

« Alleen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor een planschadevergoeding (punt 4). Deze beperking vloeit enerzijds reeds voort uit de vereiste van ligging aan een voldoende uitgeruste weg, en is overgenomen uit de analyse van de heersende rechtspraak die hieruit de 50 meter-regel ontwikkelde. De diepte van 50 meter vanaf de rooilijn is de algemeen gangbare bouwdiepte. De achterliggende gronden die zich verder dan de eerste strook van 50 meter situeren komen niet voor planschadevergoeding in aanmerking (zie onder meer Hof van Cassatie, nr. 7028, 30 november 1990) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 46).

B.1.5. Het Hof dient derhalve uitspraak te doen over de regel dat, wat betreft de vergoeding wegens planschade, enkel de strook binnen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking wordt genomen.

De beroepen hebben geen betrekking op de vijftigmeterregel zoals vervat in artikel 2.6.1., § 3, 4°, van de VCRO met betrekking tot planschade als gevolg van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, maar op de interpretatie, in het bij de « diverse temporele en overgangsmaatregelen » opgenomen artikel 7.4.11, tweede lid, van de VCRO, dat die regel eveneens geldt ten aanzien van de vergoeding voor planschade die voortspuit uit « eerdere plannen van aanleg », en, derhalve, op basis van de vroegere gelijklopende regelingen van artikel 37 van de Stedenbouwwet en artikel 35 van het Coördinatiedecreet.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. Om hun belang bij het beroep te staven, voeren de verzoekende partijen aan dat zij partij zijn bij hangende rechtsgedingen waarbij zij aanspraak maken op planschadevergoeding als gevolg van plannen van aanleg.

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering als exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvoert, doen zowel de verzoekende partijen in de zaak nr. 5102 als de verzoekende partij in

de zaak nr. 5103 als partijen in hangende rechtsgedingen over planschade afzonderlijk blijken van hun belang.

B.2.2. Aangezien elk van de verzoekschriften hoe dan ook uitgaat of mede is ingediend door natuurlijke personen die het beroep op ontvankelijke wijze hebben ingesteld, is er geen aanleiding om in te gaan op de exceptie, opgeworpen door de Vlaamse Regering, dat sommige van de verzoekende partijen, als rechtspersonen, nalaten de beslissing om het beroep in te stellen voor te leggen en evenmin een kopie van de bekendmaking van hun statuten in het *Belgisch Staatsblad* hebben bezorgd.

B.2.3. Hoewel de verzoekende partijen in de zaak nr. 5078 de vernietiging vragen van het gehele artikel 55 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010, blijkt uit de uiteenzetting van hun grieven en uit de verzoekschriften in de daarmee samengevoegde zaken, dat enkel het 3^o van dat artikel wordt geïviseerd.

Ten gronde

B.3.1. De verzoekende partijen voeren onder meer aan dat de bestreden bepaling in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met onder meer de artikelen 84 en 133 ervan, het beginsel van niet-retroactiviteit van wetten, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Zij zijn met name van oordeel dat de bestreden bepaling ten onrechte wordt voorgesteld als een interpretatieve bepaling, terwijl die bepaling in werkelijkheid een nieuwe rechtsregel zou zijn die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd en waarmee wordt ingegrepen in hangende rechtsgedingen waarin zij partij zijn.

B.3.2. Zij voeren bovendien aan dat de gewestelijke decreetgever niet bevoegd is om interpretatieve decreten aan te nemen en dat derhalve ook de bevoegdheidverdelende regels zijn geschonden.

B.3.3. De Vlaamse Regering betoogt dat het gaat om een zuiver interpretatieve bepaling en dat de terugwerkende kracht ervan is verantwoord door haar interpretatieve karakter.

B.4. Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een bepaling de betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Het behoort dus tot het wezen van een dergelijke wetsbepaling dat, onder voorbehoud van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de bepalingen die zij interpreteert.

De waarborg van de niet-retroactiviteit van de wetten zou echter niet kunnen worden omzeild door het enkele feit dat een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve bepaling zou worden voorgesteld. Er dient dus te worden onderzocht of de wetgever aan de bepaling de betekenis heeft gegeven die zij redelijkerwijze kon krijgen sinds de aanneming ervan.

B.5. De bestreden bepaling is het resultaat van een amendement tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 16 juli 2010, dat als volgt is verantwoord :

« De derde aanpassing van artikel 7.4.11 dient duidelijkheid te verschaffen over de interpretatie van de bepalingen inzake planschade van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009. De artikelen 35 en 36 van laatstgenoemd decreet hebben de grondslag uitgemaakt vooreerst van de regelgeving vervat in de artikelen 84 tot en met 86 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en vervolgens van de nieuwe regelgeving vervat in de artikelen 2.6.1 tot en met 2.6.3 van de VCRO.

De interpretatie die de vroegere wet- en decreetgever steeds voor ogen heeft gehad, en die voorheen uitdrukkelijk werd opgenomen in artikel 84, § 3, eerste lid, 4^o van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en thans artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 4^o, van de VCRO ('enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor planschade') wordt door dit voorstel als interpretatieve bepaling uitdrukkelijk mee opgenomen in artikel 7.4.11, tweede lid, van de VCRO.

Tot nadere toelichting bij dit voorstel kan verwezen worden naar de artikelsgewijze bespreking van de betrokken voorwaarde in het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Daarin werd het volgende gesteld (*Parl. St.* VI. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, p. 46) :

‘ § 3. In deze paragraaf worden een aantal bijkomende criteria bepaald waaraan cumulatief dient te zijn voldaan opdat een perceel in aanmerking kan komen voor planschadevergoeding. Deze voorwaarden worden gesteld omdat de planschadevergoeding enkel wordt verleend voor percelen die het karakter van bouwgrond hebben.

Onder punt 2 wordt de voorwaarde gesteld dat het perceel stedenbouwkundig en technisch voor bebouwing in aanmerking moet komen. Het is natuurlijk mogelijk op elke grond te bouwen, maar daarom verkrijgt de grond nog niet het karakter van bouwgrond. In de heersende rechtspraak en rechtsleer is reeds op bevredigende wijze invulling gegeven aan dit criterium. Gronden die van nature niet geschikt zijn om erop te bouwen, tenzij door erop kunstmatige wijze het karakter ervan te veranderen om de grond bouwrijp te maken, worden uitgesloten.

Onder punt 3 wordt uitdrukkelijk de voorwaarde gesteld dat het perceel moet gelegen zijn binnen een bebouwbare zone zoals bepaald in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Percelen die in een plan van aanleg of uitvoeringsplan reeds gereserveerd werden voor andere doeleinden dan bebouwing, bijvoorbeeld groene ruimten, worden uitgesloten.

De [voorwaarde] vermeld onder punt 2, met name de vereiste van ligging aan een voldoende uitgeruste weg, is niet van toepassing op het bekomen van een planschadevergoeding voor bestaande landbouwbedrijven en hun exploitantenwoning, gezien deze gebouwen wegens hun aard niet altijd voldoen aan die voorwaarde. Alleen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor een planschadevergoeding (punt 4). Deze beperking vloeit enerzijds reeds voort uit de vereiste van ligging aan een voldoende uitgeruste weg, en is overgenomen uit de analyse van de heersende rechtspraak die hieruit de 50-meter regel ontwikkelde. De diepte van 50 meter vanaf de rooilijn is de algemeen gangbare bouwdiepte. De achterliggende gronden die zich verder dan de eerste strook van 50 meter situeren komen niet voor planschadevergoeding in aanmerking (zie onder meer Hof van Cassatie, nr. 7028, 30 november 1990) ’ [...].

Een verdere verantwoording voor deze interpretatieve bepaling is gelegen in de uitzonderingsgrond voor planschade, vervat in artikel 35, tiende lid, 5°, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals dat gold op 31 augustus 2009. Daarin werd bepaald dat geen vergoeding verschuldigd is in geval van een verbod om een stuk grond, gelegen aan een weg die, gelet op de plaatselijke toestand, onvoldoende is uitgerust, te verkavelen of te bebouwen. Deze uitzonderingsgrond maakte in identieke bewoordingen ook al deel uit van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, gewijzigd bij de wet van 22 december 1970, en dient bijgevolg geacht te worden van toepassing te zijn op alle planschadeprocedures, ingeleid op grond van de artikelen 37 en 38 van de Stedenbouwwet (later de artikelen 35 [...] en 36 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996). Bedoelde uitzonderingsgrond bevat duidelijk de voorwaarde dat, om in aanmerking te kunnen komen voor planschadevergoeding, het stuk grond gelegen moet zijn aan een weg die, gelet op de plaatselijke toestand, voldoende is uitgerust om te verkavelen of te bebouwen. Het stuk grond moet bijgevolg liggen aan een voldoende uitgeruste weg, en deze voorwaarde geldt zowel voor een bouwgrond als voor een zogenaamde ‘ verkavelingsgrond ’. De wettelijke vereiste van de ligging aan een voldoende uitgeruste weg voor een stuk bouwgrond of

‘ verkavelingsgrond ’ heeft als gevolg dat een stuk bouwgrond of ‘ verkavelingsgrond ’ dat niet is gelegen aan een weg, uiteraard evenmin kan gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, wettelijke voorwaarde voor planschade. Achterliggende bouw- of ‘ verkavelingsgronden ’, gelegen meer dan 50 meter vanaf de rooilijn, kunnen bijgevolg nooit in aanmerking komen voor planschade.

Aangezien op 17 december 2009 door het Hof van Cassatie twee arresten werden gewezen die het principe van de zogenaamde 50-meterregel op de helling zouden kunnen zetten, is een interpretatieve bepaling noodzakelijk.

Als interpretatieve bepaling is geen specifieke inwerkingtredingsbepaling vereist, aangezien dergelijke bepalingen geacht worden de interpretatie te bevatten die *ex tunc* aan de betrokken artikelen diende en dient gegeven te worden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2009-2010, nr. 349/9, pp. 15-16).

B.6.1. Noch in de parlementaire voorbereiding van de Stedenbouwwet of van de wetten tot wijziging van artikel 37 daarvan, noch in die van artikel 35 van het Coördinatiedecreet, is de vijftigmeterregel inzake planschadevergoeding als zodanig ter sprake gekomen, terwijl in die wetteksten zelf een opsomming is opgenomen van gevallen waarin geen planschadevergoeding verschuldigd is. Uit het gegeven dat enkel zekere, actuele en objectief vaststelbare schade werd beoogd (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 57), dat de planschadevergoeding een enigszins beperkte vergoeding moet betreffen, of nog dat rekening moet worden gehouden met de concrete feitelijke toestand en dus met de ligging van de grond, zoals de Vlaamse Regering betoogt, volgt niet dat van meet af aan als algemene regel is aangenomen dat enkel planschadevergoeding kan worden toegekend voor de strook binnen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn.

B.6.2. Onder verwijzing naar de geciteerde parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling betoogt de Vlaamse Regering nog dat de wet- en decreetgever hebben bepaald dat geen planschadevergoeding wordt toegekend indien het betrokken stuk grond niet is gelegen aan een weg die, gelet op de plaatselijke toestand, voldoende is uitgerust om te verkavelen of te bebouwen (artikel 37, tiende lid, 5°, van de Stedenbouwwet en artikel 35, tiende lid, 5°, van het Coördinatiedecreet) en dat daaruit volgt dat een stuk « achterliggende » grond of « verkavelingsgrond » dat niet is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg niet in aanmerking komt voor planschadevergoeding. Uit die bepaling volgt niet dat de wet- en decreetgever redelijkerwijze konden hebben bedoeld dat de planschadevergoeding in alle

omstandigheden is beperkt tot de strook binnen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn. Overigens, wanneer hij bij decreet van 18 mei 1999 een analoge planschaderegeling heeft aangenomen met betrekking tot de ruimtelijke uitvoeringsplannen, heeft de decreetgever de vijftigmeterregel niet ingevoerd als een onderdeel van artikel 84, § 3, 1°, van het DRO (thans artikel 2.6.1, § 3, 1°, van de VCRO), maar als een aanvullende bepaling in artikel 84, § 3, 4°, ervan (thans artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de VCRO).

Voorts, indien al mag worden aangenomen dat de diepte van 50 meter vanaf de rooilijn de gebruikelijke bouwdiepte is, wettigt zulks nog niet de conclusie dat de dieper liggende stukken grond van hetzelfde geheel - dat doorgaans ook in zijn geheel als bouwgrond of verkavelbare grond is verhandeld - per definitie niet voor bebouwing in aanmerking kunnen komen en geen recht kunnen geven op planschadevergoeding.

B.6.3. Uit het arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1990 (*Arr. Cass.*, 1990-1991, nr. 172) waaraan in de parlementaire voorbereiding is gerefereerd, is niet onomstotelijk op te maken dat het Hof van Cassatie toen de vijftigmeterregel heeft bevestigd. Het Hof concludeert enkel dat het bestreden arrest, zonder artikel 37 van de Stedenbouwwet te schenden, vermocht rekening te houden zowel met het voorheen door de overheid gevoerde beleid - en met name de eerdere weigering van een verkavelingsvergunning - als met de feitelijke situatie van de gronden aan de hand van de ligging aan een voldoende uitgeruste weg, de nabijheid van andere woningen en de technische geschiktheid voor bebouwing.

Voorts kunnen uit de rechtsleer die de Vlaamse Regering aanhaalt en waarin wordt verwezen naar niet bekendgemaakte rechtspraak die betrekking heeft op de criteria om uit te maken of een grond als bouwgrond kan worden aangemerkt, geen eenduidige conclusies worden getrokken over het hanteren, in de rechtspraak, van de vijftigmeterregel inzake planschadevergoeding.

Uit twee arresten van het Hof van Cassatie van 17 december 2009 (*Arr. Cass.*, 2009, nrs. 758 en 759) blijkt dat dat Hof de gelding van de vijftigmeterregel inzake planschadevergoeding zoals aangehaald in de grieven, verwerpt. In het tweede arrest oordeelt het Hof van Cassatie inzonderheid, in antwoord op de grief dat « achterliggende gronden, gelegen voorbij de gebruikelijke bouwdiepte (doorgaans 50 meter vanaf de rooilijn) [...] niet voor planschadevergoeding in aanmerking [komen] », dat « artikel 37 van de Stedenbouwwet het recht op planschadevergoeding niet [beperkt] tot het deel van het perceel grond dat zich situeert binnen de gebruikelijke bouwdiepte » en dat het middel, in zoverre het uitgaat van het tegendeel, faalt naar recht.

B.6.4. Er blijkt derhalve niet dat het bestreden artikel 55, 3°, van het decreet van 16 juli 2010 aan respectievelijk artikel 37 van de Stedenbouwwet en artikel 35 van het Coördinatiedecreet een betekenis geeft die de wetgever of de decreetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze konden krijgen.

B.7. Nu de bestreden bepaling niet kan worden beschouwd als een interpretatieve bepaling, vormt zij een zuiver retroactieve bepaling en die enkel worden verantwoord indien wordt voldaan aan de voorwaarden waaraan de geldigheid van een dergelijke bepaling is onderworpen.

B.8. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van de rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien bovendien - zoals te dezen - blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een bepaalde zin kan worden beïnvloed, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.

B.9. De Vlaamse Regering voert aan dat de bestreden bepaling mede kan worden verantwoord door de bekommernis de rechtszekerheid te herstellen die in het gedrang zou zijn gebracht door de twee voormelde arresten van het Hof van Cassatie van 17 december 2009.

Uit wat is uiteengezet in B.6.3, blijkt dat de vijftigmeterregel niet kan worden beschouwd als een voldoende vaststaand gegeven in de rechtspraak over planschadevergoedingen en dat het Hof van Cassatie met de arresten van 17 december 2009 veeleer heeft bijgedragen tot de rechtszekerheid dan deze te verstoren. Door de verduidelijking die met die recente rechtspraak is aangebracht, op de helling te zetten, heeft de decreetgever in gedingen waarbij het Gewest partij is afbreuk gedaan aan de rechtmatige verwachtingen van de categorie van personen waartoe de verzoekende partijen behoren, op een planschadevergoeding die niet per definitie was beperkt tot de strook binnen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn.

Te dezen blijkt derhalve niet dat er uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang zijn die een retroactief optreden van de decreetgever zouden verantwoorden.

B.10. Het middel is gegrond.

Er is geen aanleiding om de overige middelen te onderzoeken, aangezien zij niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 55, 3°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 15 december 2011.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt