

Rolnummer 5163
Arrest nr. 55/2012 van 19 april 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, gesteld door het Hof van Beroep te Antwerpen.

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 F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 14 juni 2011 in zake het Vlaamse Gewest tegen de nv « MAFAR », waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 juni 2011, heeft het Hof van Beroep te Antwerpen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dit artikel het recht op schadevergoeding m.b.t. uitgaven die de aanvrager, die beschikt over een regelmatig afgeleverde stedenbouwkundige vergunning gedaan heeft met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed enkel voorbehoudt aan de eigenaar of houder van een zakelijk recht op het getroffen goed, terwijl de aanvrager, die eveneens beschikt over een regelmatig verleende stedenbouwkundige vergunning maar die de hoedanigheid van eigenaar of houder van een zakelijk recht niet heeft, geen recht op schadevergoeding heeft met betrekking tot de uitgaven die hij gedaan heeft met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed, in het geval dat het goed getroffen werd door een bouwverbod volgend uit een definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « MAFAR », met zetel te 1050 Brussel, Louizalaan 149/24;
- de Vlaamse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 29 februari 2012 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. De Busscher, advocaat bij de balie te Brugge, voor de nv « MAFAR »;
 - . Mr. P. Van Orshoven, advocaat 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;
- is de zaak 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « MAFAR » bezit een contractueel bouwrecht op twee percelen waarvan zij niet de eigenaar is, gelegen in de gemeente Koksijde. Om van de gemeente Koksijde een stedenbouwkundige vergunning te krijgen, had zij zich voorafgaandelijk ertoe verbonden een aantal infrastructuurwerken uit te voeren, zoals het aanleggen

van een straat, openbare verlichting en nutsleidingen. Op 15 september 1993 werd de stedenbouwkundige vergunning uitgereikt.

Die percelen werden ingevolge de publicatie van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 1994 « betreffende de definitieve aanwijzing van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden » echter aangewezen als beschermd duingebied, waardoor zij aan een volledig bouwverbod werden onderworpen. De nv « MAFAR » vorderde krachtens artikel 54, § 1, van de wet van 12 juli 1973 een schadeloosstelling voor de schade die uit dat bouwverbod voortvloeide. De Vlaamse Regering verklaarde het verzoek evenwel onontvankelijk aangezien de nv « MAFAR » niet de eigenaar was van de desbetreffende percelen, maar slechts over een contractueel bouwrecht beschikte.

De Rechtbank van eerste aanleg te Brussel (op 16 mei 2002) en het Hof van Beroep te Brussel (op 27 juni 2007) verklaarden de vordering van de nv « MAFAR » gegrond en kenden haar een aanzienlijk deel van de door haar gevraagde schadevergoeding toe. Het Hof van Cassatie verbrak in een arrest van 7 september 2009 evenwel het voormelde arrest van het Hof van Beroep op grond van de motivering dat artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 enkel een schadevergoeding toekent aan de eigenaar of de houder van een zakelijk recht. Het Hof van Cassatie verwees de zaak naar het Hof van Beroep van Antwerpen, dat de onderhavige prejudiciële vraag heeft gesteld.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De nv « MAFAR » benadrukt dat de schadevergoeding waarop artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud recht geeft, niet alleen betrekking heeft op de waardevermindering van de onroerende eigendom ingevolge het bouwverbod. Krachtens artikel 54, § 3, van die wet, in samenhang gelezen met artikel 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 oktober 1996 tot uitvoering van artikel 54 van de voormelde wet, kan het eveneens gaan om « de uitgaven die de aanvrager heeft gedaan met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed », zoals het Hof van Cassatie heeft vastgesteld.

De nv « MAFAR » wijst ook erop dat dergelijke uitgaven niet noodzakelijk worden gedaan door een eigenaar of houder van een zakelijk recht, maar dat zij eveneens kunnen worden gedragen door de houder van een uitvoerbare stedenbouwkundige vergunning. Zij zet uiteen dat een stedenbouwkundige vergunning rechten verleent die tegenstelbaar zijn aan derden.

Volgens de nv « MAFAR » vloeit de interpretatie die inhoudt dat het in artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 bedoelde recht op schadevergoeding enkel toekomt aan houders van zakelijke rechten, niet voort uit de tekst van die wet. Er is volgens haar geen objectieve verantwoording om het recht op schadevergoeding te beperken tot de houders van zakelijke rechten en het niet toe te kennen aan personen aan wie in gelijke omstandigheden een stedenbouwkundige vergunning werd verleend en die op gelijke wijze de schadeverwekkende gevolgen van het Duinendecreet ondergaan met betrekking tot de reeds verrichte uitgaven met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed. Bovendien zou de niet-vergoeding van de kosten en lasten gedragen door de ene categorie, te weten de houders van een bouwrecht, hoewel diezelfde kosten ten aanzien van eigenaars wel worden gecompenseerd, niet bijdragen tot het beoogde doel van het Duinendecreet, zijnde de bescherming van kustduinen door het verbieden van toekomstige bebouwing.

A.2.1. De Vlaamse Regering zet uiteen dat de schade die voor een eigenaar voortvloeit uit erfdienstbaarheden van openbaar nut in beginsel niet dient te worden vergoed. Het zou niet gaan om een onteigening, zodat artikel 16 van de Grondwet niet van toepassing is. Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder dat dient te gebeuren, is volgens de Vlaamse Regering een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van het recht van toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel. *In casu* heeft de decreetgever volgens de Vlaamse Regering ervoor gekozen enkel de waardevermindering van gronden deels te vergoeden.

A.2.2. Volgens de Vlaamse Regering zijn de eigenaar van de grond en de houder van een bouwrecht onvergelijkbaar, aangezien alleen de eigenaar kan worden getroffen door de waardevermindering van de grond. In zoverre als uitgangspunt wordt genomen dat zowel de eigenaar als de houder van een contractueel recht kosten voor de verwezenlijking van de bestemming van het goed hebben gemaakt, zijn zij volgens de Vlaamse Regering wel vergelijkbaar, nu ook de houder van een contractueel recht schade kan lijden doordat hij uitgaven heeft gedaan om een bestemming te realiseren die door de bestemmingswijziging uiteindelijk niet kan worden verwezenlijkt. De Vlaamse Regering benadrukt evenwel dat die rechthouder geen waardevermindering van de grond lijdt en dat het de beleidskeuze is van de Vlaamse Regering om enkel de waardevermindering van de grond te compenseren. Die beleidskeuze zou proportioneel zijn, aangezien het verlies van een bouwrecht kan worden gecompenseerd door verhaal te nemen op de eigenaar, die wel wordt vergoed.

A.2.3. Tot slot voert de Vlaamse Regering aan dat er geen ongelijke behandeling bestaat tussen de eigenaar, die zijn lasten en kosten vergoed ziet, en de niet-eigenaar die houder is van een bouwrecht, die zijn lasten en kosten niet vergoed ziet. In het geval van de eigenaar maken die lasten en kosten immers deel uit van de geactualiseerde waarde van het goed.

A.3. De nv « MAFAR » betoogt dat voor de eigenaar wel degelijk de lasten en kosten die hij maakt ter verwezenlijking van de bestemming van het goed, als dusdanig worden vergoed. Uit het feit dat zij deel uitmaken van de waardevermindering, zou niet het tegendeel kunnen worden afgeleid.

De nv « MAFAR » zet tevens uiteen dat de eventuele schade niet kan worden verhaald op de eigenaar, die zelf wel wordt vergoed. Die eigenaar kan immers zelf geen vergoeding verkrijgen voor de lasten en kosten die hij niet zelf heeft gedragen, maar die door een derde zijn gemaakt. De eigenaar heeft immers geen contractuele of buitencontractuele fout gemaakt, nu het bouwverbod het gevolg is van een overheidsdaad.

Tot slot meent de nv « MAFAR » dat het niet zozeer gaat om een bewuste beleidskeuze van de decreetgever maar om de vergetelheid om de situatie van de houder van een bouwrecht in rekening te nemen. Die vergetelheid is wellicht veroorzaakt door de zo goed als letterlijke overname van de regeling met betrekking tot de planschadevergoeding, terwijl de situatie van de houder van een bouwrecht met toepassing van het Duinendecreet sterk verschilt van die van de houder van een bouwrecht in de planschaderegeling. In de laatste hypothese beïnvloedt het bouwverbod immers niet de reeds uitgereikte bouwvergunningen en *a fortiori* niet de reeds aangevatte bouwwerken, terwijl het bouwverbod in het Duinendecreet wel dat gevolg heeft. Inzake planschade heeft de decreetgever in het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid overigens wel voorzien in een gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden van openbaar nut.

A.4. De Vlaamse Regering stelt dat de verschillen inzake rechtsgevolgen tussen het bouwverbod in de planschadevergoeding en het bouwverbod in het Duinendecreet niet relevant is voor de beoordeling van de grondwettigheid van de compensatieregeling voor de waardevermindering van het onroerend goed ten voordele van de eigenaar. Betreffende de vergoedingsregeling voor de gebruikers van een goed bij bepaalde bestemmingswijzigingen van agrarische gebieden naar bos- en natuurgebieden merkt de Vlaamse Regering op dat die vergoedingen voorbehouden zijn aan landbouwers.

- B -

B.1.1. Met het decreet van 14 juli 1993 houdende maatregelen tot bescherming van de kustduinen werd in de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud een titel IX ingevoegd, met als opschrift « Specifieke bepalingen voor de maritieme duinstreek ». Artikel 52 van de wet van 12 juli 1973 verleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om bepaalde delen van de maritieme duinstreek aan te wijzen als « beschermd duingebied » of als « voor het duingebied

belangrijk landbouwgebied ». Ingevolge artikel 52, § 1, tweede lid, van de wet van 12 juli 1973 houdt een dergelijke aanwijzing een absoluut bouwverbod in, ongeacht de bestemming van het goed volgens de van kracht zijnde plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen of volgens verleende verkavelingsvergunningen.

Dat bouwverbod is ook van toepassing indien voor de als beschermd duingebied aangewezen percelen reeds een stedenbouwkundige vergunning was uitgereikt en zelfs indien de werken reeds waren aangevat (Cass., 5 oktober 1995, *Arr. Cass.*, 1995, nr. 416).

B.1.2. Artikel 54 van de wet van 12 juli 1973, de in het geding zijnde bepaling, voorziet in een compensatie voor de door het bouwverbod veroorzaakte schade indien dat verbod een einde maakt aan de bestemming volgens de geldende plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen.

Die bepaling luidt als volgt :

« § 1. Schadevergoeding is ingevolge het in artikel 52 bedoelde bouwverbod verschuldigd wanneer dit verbod, volgend uit een definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied, een einde maakt aan de bestemming volgens de geldende plannen van aanleg of verkavelingsvergunningen die de grond had de dag voorafgaand aan de bekendmaking van het besluit tot voorlopige aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied.

§ 2. Het recht op schadevergoeding ontstaat bij overdracht van het goed, bij de afgifte van een weigering van bouwvergunning of bij de afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest, mits de overdracht of de afgifte geschiedt na de bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding als beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied. De vorderingen tot betaling van de schadevergoeding worden ingediend bij de Vlaamse regering. De vordering tot betaling van de schadevergoeding verjaart drie jaar na de dag dat het recht op vergoeding ontstaat.

§ 3. De waardevermindering die voor de schadeloosstelling in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen eensdeels de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding en verhoogd met de lasten en kosten, zonder rekening te houden met het bouwverbod, en andersdeels de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding.

§ 4. Enkel de waardevermindering rechtstreeks voortvloeiende uit het in artikel 52 bedoelde bouwverbod komt in aanmerking voor schadevergoeding. De waardevermindering ten belope van twintig procent moet zonder vergoeding gedoogd worden. Voor de berekening

van de schadevergoeding wordt geen rekening gehouden met de overdracht van de goederen die na 14 juli 1993 doorgang vond.

§ 5. Er is geen vergoeding verschuldigd in de gevallen bedoeld in artikel 35, tiende lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

§ 6. De Vlaamse Regering bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten van dit artikel, inzonderheid wat betreft de vaststelling van de waarde van het goed en de actualisering ervan. Wat de actualisering betreft, dient deze te geschieden op basis van de evolutie van de index van de consumptieprijzen.

§ 7. Aan de verplichting tot schadevergoeding kan worden voldaan door een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse regering, en na advies door het Instituut voor Natuurbehoud, houdende opheffing van het in artikel 52 bedoelde bouwverbod voor het betrokken perceel.

§ 8. Indien een natuurlijk persoon slechts eigenaar is van één bouwperceel, waarvan de maximale oppervlakte wordt bepaald door de Vlaamse regering, gelegen in het beschermd duingebied of voor het duingebied belangrijk landbouwgebied en indien dit perceel zijn enig onbebouwd bouwperceel is en hij voor het overige slechts eigenaar is van één onroerende eigendom op datum van 15 september 1993, kan hij de aankoop door het Vlaamse Gewest eisen door zijn wil te doen kennen bij aangetekend schrijven, te zenden binnen vierentwintig maanden na bekendmaking van het besluit tot definitieve aanduiding van de beschermde duingebieden en van de voor het duingebied belangrijke landbouwgebieden. In dat geval moet het perceel worden teruggekocht en integraal betaald binnen vierentwintig maanden na de kennisgeving, op straffe van verval van rechtswege van het bouwverbod, bedoeld in artikel 52. De aankoop door het Vlaamse Gewest houdt in dat de betaalde koopprijs of, bij verwerving op een andere wijze dan door aankoop, de waarde waaraan het goed geschat werd voor de betaling van de rechten, geactualiseerd en verhoogd met de lasten en de kosten, de financieringskosten inbegrepen, terugbetaald worden. De Vlaamse regering bepaalt hoe deze paragraaf wordt toegepast.

§ 9. Er is geen vergoeding verschuldigd in de gevallen bedoeld in artikel 35, tiende lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 ».

B.2. Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld dat de compensatie bedoeld in de in het geding zijnde bepaling enkel openstaat voor eigenaars en houders van andere zakelijke rechten (Cass., 7 september 2009, *Arr. Cass.*, 2009, nr. 482).

In die interpretatie, vervat in de prejudiciële vraag, heeft de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning die niet beschikt over een zakelijk recht op het perceel waarop het bouwverbod betrekking heeft, geen recht op de in de in het geding zijnde bepaling bedoelde compensatie voor kosten die hij heeft gemaakt ter realisatie van de bestemming van het goed.

B.3.1. De Vlaamse Regering voert aan dat de Grondwet de decreetgever er niet toe verplicht in een compensatie te voorzien voor de in het algemeen belang opgelegde beperkingen aan het eigendomsrecht, zoals bouwverboden.

B.3.2. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid evenwel niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen belang moet dragen.

Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige - dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdiensbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffene behoren te komen, maar gelijkkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

B.3.3. Aangezien het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een toepassing vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, komt het aan het Hof toe een wettelijk bepaalde vergoeding voor een eigendomsbeperking, of de ontstentenis daarvan, aan dat beginsel te toetsen.

B.4. Een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning maakt voor de houder ervan een eigendom uit in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 18 februari 1991, *Fredin (nr. 1)* t. Zweden, § 40; EHRM, 29 november 1991, *Pine Valley Developments Ltd.* t. Ierland, § 52).

De uitsluiting van een voorheen als bouwgrond bestemd perceel uit de bebouwbare zone maakt een inmenging in het ongestoorde genot van de eigendom uit (EHRM, 27 oktober 1994, *Katte Klitsche de la Grange* t. Italië, § 40).

B.5.1. In de interpretatie van de verwijzende rechter kan de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning die geen zakelijk recht heeft op het perceel dat door een bouwverbod wordt getroffen, geen aanspraak maken op de compensatie voor de door hem gemaakte kosten ter realisatie van de bestemming van het goed, terwijl de eigenaar

of anderszins zakelijk gerechtigde die dezelfde kosten heeft gemaakt, hiervoor wel wordt vergoed op grond van de in het geding zijnde bepaling.

B.5.2. Het bouwverbod volgend uit een definitieve aanwijzing als beschermd duingebied treft beide categorieën van personen in dezelfde mate. De eigenaar behoudt na de toepassing van het bouwverbod overigens het eigendomsrecht op het desbetreffende perceel, terwijl de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning die niet over een zakelijk recht op dat perceel beschikt, elk nut van die vergunning verliest.

Hoewel niet redelijkerwijze kan worden betwist dat het opleggen van het bouwverbod bedoeld in artikel 52 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud een doelstelling van algemeen belang nastreeft, is de uitsluiting van de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning uit de compensatie waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, niet redelijkerwijze verantwoord.

B.5.3. In die interpretatie is artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning die geen zakelijk recht heeft op het perceel waarop het bouwverbod betrekking heeft, geen compensatie kan verkrijgen voor de door hem gemaakte kosten ter realisatie van de bestemming ervan.

B.6. De in het geding zijnde bepaling is evenwel voor een andere interpretatie vatbaar. De tekst van die bepaling maakt immers geen onderscheid tussen, enerzijds, de eigenaar of de houder van een zakelijk recht en, anderzijds, de houder van een bouwrecht of een stedenbouwkundige vergunning die niet over een zakelijk recht op het goed beschikt.

In die interpretatie maakt de eigenaar of de houder van een zakelijk recht aanspraak op de vergoeding waarin is voorzien in de in het geding zijnde bepaling, in zoverre die de waardevermindering van de eigendom beoogt te compenseren, terwijl de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning, recht heeft op compensatie voor de door hem gemaakte kosten ter realisatie van de bestemming van het goed, zelfs indien hij geen zakelijke rechten op het desbetreffende perceel heeft.

In die interpretatie bestaat het verschil in behandeling niet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- In de interpretatie dat de houder van een regelmatig uitgereikte stedenbouwkundige vergunning die geen zakelijk recht heeft op het perceel waarop het bouwverbod volgend uit een definitieve aanwijzing als beschermd duingebied betrekking heeft, geen compensatie kan verkrijgen voor de door hem gemaakte kosten ter realisatie van de bestemming van dat perceel, schendt artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

- In de interpretatie dat voormelde persoon een compensatie kan verkrijgen voor de door hem gemaakte kosten ter realisatie van de bestemming van dat perceel, schendt artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 19 april 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt