

Rolnummer 5456
Arrest nr. 129/2012 van 25 oktober 2012

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2.4.6, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009, gesteld door de Vrederechter van het kanton Beringen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, 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 vonnis van 9 juli 2012 in zake de nv « De Scheepvaart » tegen Louis Carremans, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 17 juli 2012, heeft de Vrederechter van het kanton Beringen de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2.4.6, § 1, eerste lid van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde ‘ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ’ (VCOR) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in die zin dat de rechtzoekende die, met het oog op de verwezenlijking van een bestemmingswijzigend ruimtelijk uitvoeringsplan onteigend wordt en ingevolge vermeld artikel 2.4.6, § 1, eerste lid geen aanspraak kan maken op de regeling inzake planbaten overeenkomstig artikel 2.6.4 VCOR (*in casu* meer bepaald artikel 2.6.4, 7° VCOR) waardoor hij niet kan genieten van de ontstane meerwaarde, wordt gediscrimineerd ten aanzien van een rechtzoekende die met het oog op de verwezenlijking van een bestemmingswijzigend ruimtelijk uitvoeringsplan niet wordt onteigend en bijgevolg wel aanspraak kan maken op de meerwaarde met toepassing van de regeling inzake planbaten overeenkomstig art. 2.6.4 VCOR ? ».

Op 19 juli 2012 hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en P. Nihoul, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, het Hof ervan in kennis gesteld dat zij ertoe zouden kunnen worden gebracht voor te stellen een arrest van onmiddellijk antwoord te wijzen.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- de nv « De Scheepvaart », met maatschappelijke zetel te 3500 Hasselt, Havenstraat 44;
- Louis Carremans, wonende te 3581 Beringen, Gaston Oomsiaan 87.

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

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

Bij vonnis van 16 maart 2012 van de Vrederechter te Beringen werd het verzoek van de nv « De Scheepvaart » tot onteigening van een aantal percelen grond van Louis Carremans ingewilligd, en werd een provisionele onteigeningsvergoeding vastgesteld in de zin van artikel 8 van de wet van 26 juli 1962 « betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte ».

De Vrederechter dient zich thans uit te spreken over de voorlopige onteigeningsvergoeding, in de zin van artikel 14 van de voormelde wet van 26 juli 1962. Hij stelt vast dat de betrokken percelen grond aanvankelijk waren bestemd als landbouwgronden, maar ingevolge het besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2010 houdende de « definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘ regionaal en specifiek regionaal watergebonden bedrijventerrein “ Zwartenhoek ” te Ham ’ met bijgevoegd onteigeningsplan » werden bestemd als industriegebied. Uit artikel 2.6.4, 7°, van de bij besluit van 15 mei 2009 van de Vlaamse Regering gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) leidt hij af dat de desbetreffende percelen door zulk een bestemmingswijziging in beginsel een meerwaarde verkrijgen, waarop door de eigenaar een

planbatenheffing verschuldigd is. Hij stelt ook vast dat krachtens artikel 2.4.6, § 1, eerste lid, van de VCRO bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, in zoverre de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat plan. Hij leidt daaruit af dat een eigenaar die wordt onteigend zich mogelijkwijs in een nadeliger positie bevindt dan een eigenaar die niet wordt onteigend en wiens perceel door een bestemmingswijziging een waardevermeerdering verkrijgt. Hij acht het vervolgens aangewezen de voormelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

III. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies genomen met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof geven de rechters-verslaggevers aan dat zij, op grond van motieven gelijksoortig aan die van het arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011, ertoe zouden kunnen worden gebracht aan het Hof voor te stellen de prejudiciële vraag onmiddellijk in die zin te beantwoorden dat artikel 2.4.6, § 1, eerste lid, van de VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

A.2. In haar memorie met verantwoording voert de verwerende partij voor de verwijzende rechter aan dat de overwegingen van het arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011 niet *mutatis mutandis* van toepassing kunnen zijn op de voorliggende zaak : terwijl het in het arrest nr. 186/2011 ging om een vergelijking tussen, enerzijds, personen die worden onteigend voor de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan en, anderzijds, personen die worden onteigend maar niet voor de verwezenlijking van zulk een plan, gaat het in de voorliggende zaak over een vergelijking tussen, enerzijds, personen die worden onteigend voor de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan en, anderzijds, personen die niet worden onteigend.

A.3.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter wijst erop dat het door de verwijzende rechter aangehaalde besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2010 een onteigeningsplan bevat dat globaal het plangebied van het gewestelijk uitvoeringsplan omvat, zij het dat in een uitzondering werd voorzien voor de eigendommen van de onteigenende instanties en die van een bepaald bedrijf. Die laatste eigendommen werden niet onteigend, zodat de eigenaars ervan, in tegenstelling tot de eigenaars van de onteigende percelen, de meerwaarde veroorzaakt door de bestemmingswijziging kunnen genieten. Bovendien zou het niet zeker zijn dat andere eigenaars van wie de percelen in het onteigeningsplan zijn opgenomen, wel degelijk zullen worden onteigend, bij gebreke waarvan zij ook de meerwaarde zullen kunnen genieten. Aldus zou een niet te verantwoorden verschil in behandeling in het leven worden geroepen tussen eigenaars van percelen in eenzelfde plangebied. De eigenaars die niet worden onteigend dienen weliswaar een planbatenheffing te betalen, maar voor het overige komt de gerealiseerde meerwaarde hun toe, terwijl de onteigenden geen enkele meerwaarde realiseren.

A.3.2. De verwerende partij voor de verwijzende rechter meent dat het voormelde verschil in behandeling voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, vermits iedere eigenaar gelijk zou worden behandeld indien die bepaling niet bestond. In dat geval zou de omstandigheid dat het onteigeningsplan voorziet in uitzonderingen immers niet leiden tot een ongelijke behandeling.

A.4. De Vlaamse Regering sluit zich aan bij de conclusies van de rechters-verslaggevers.

- B -

B.1. Artikel 2.4.6, § 1, eerste lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), bepaalt :

« Bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voorzover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan ».

Artikel 2.6.4, 7°, van de VCRO bepaalt :

« Een planbatenheffing is verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer van de hiernavolgende bestemmingswijzigingen doorvoert :

[...]

7° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘ landbouw ’ valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘ bedrijvigheid ’ valt;

[...] ».

B.2. Het Hof wordt gevraagd of artikel 2.4.6, § 1, eerste lid, van de VCRO bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de personen wier goederen worden onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat de bestemming van die goederen wijzigt, geen aanspraak kunnen maken op de regeling betreffende de planbaten zoals bedoeld in artikel 2.6.4, 7°, van de VCRO en de door de bestemmingswijziging gerealiseerde meerwaarde niet kunnen genieten, terwijl de personen die ter verwezenlijking van dat plan niet dienen te worden onteigend wel vallen onder de voormelde regeling betreffende de planbaten en wel de gerealiseerde meerwaarde kunnen genieten.

B.3. Uit de feiten van de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter, en uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, blijkt dat die rechter zich dient uit te spreken over de voorlopige onteigeningsvergoeding betreffende een onteigening van percelen grond die aanvankelijk waren bestemd als landbouwgronden, maar ingevolge een besluit van de

Vlaamse Regering van 26 maart 2010 werden bestemd als industriegebied. Uit artikel 2.6.4, 7°, van de VCRO leidt de verwijzende rechter af dat de desbetreffende percelen grond door zulk een bestemmingswijziging in beginsel een meerwaarde verkrijgen, waarop door de eigenaar een planbatenheffing verschuldigd is. Uit artikel 2.4.6, § 1, eerste lid, van de VCRO leidt hij af dat, in geval van een onteigening, de bestemmingswijziging daarentegen geen meerwaarde kan opleveren voor de onteigende.

B.4.1. De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

B.4.2. Aan het begrip « algemeen nut » is in diverse wetskrachtige bepalingen een ruime betekenis verleend.

Zo machtigt artikel 2.4.3 van de VCRO de overheid om de onteigening aan te wenden als middel ter verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen :

« § 1. Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, kan door onteigening ten algemene nutte tot stand worden gebracht.

§ 2. Ongeacht de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen : het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare instellingen en ook de organen die door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemene nutte.

Wanneer de voorgenomen onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat bestemd is om verkaveld te worden met het oog op het oprichten van gebouwen voor huisvestings- of handelsdoeleinden, kan of kunnen de eigenaar of eigenaars die meer dan de helft van de oppervlakte van de in dat gebied begrepen gronden bezitten, vragen om, binnen de termijnen en onder de voorwaarden die de overheid heeft bepaald en voorzover ze er blijk van geven de nodige middelen te bezitten, belast te worden met de uitvoering van de voor die ordening vereiste werken en ook met de herverkavelings- en ruilverkavelingsverrichtingen.

De aanvraag, vermeld in het tweede lid, moet, op straffe van verval, worden ingediend binnen drie maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van het besluit tot goedkeuring van het onteigeningsplan.

Wanneer de onteigening de ordening tot doel heeft van een gedeelte van het grondgebied dat krachtens een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daartoe aangeduid is, kan de eigenaar of kunnen de eigenaars onder de voorwaarden bepaald in het tweede en derde lid, vragen om met de uitvoering van de ordeningswerken te worden belast.

In gevallen als bepaald in het tweede en het vierde lid zal de onteigenende overheid, op verzoek van de personen die met de ordening van de strook zijn belast, de daartoe vereiste onroerende goederen onteigenen, wanneer de onderhandse verkrijging daarvan onmogelijk is gebleken ».

Het begrip « algemeen nut » wordt ter zake ruimer geïnterpreteerd dan bij een onteigening die tot een ander doel strekt: de onteigening tot verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt uit kracht van het decreet zelf geacht van openbaar nut te zijn.

Die eigen aard wordt vervolgens benadrukt door het feit dat de onteigenende overheid, zoals blijkt uit het voormelde artikel 2.4.3, § 2, van de VCRO, in bepaalde gevallen, op verzoek van de personen die met de ordening van een strook belast zijn, de daartoe vereiste onroerende goederen kan onteigenen wanneer de onderhandse verkrijging daarvan onmogelijk is gebleken. De termijnen om tot onteigening ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen over te gaan, zijn bovendien beperkt door de artikelen 2.4.4 en 2.4.8 van de VCRO.

B.5. De in het geding zijnde bepaling brengt met zich mee dat de eigenaars van een perceel dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan een onteigeningsvergoeding verkrijgen op grond van de waarde van het goed vóór de vaststelling of de wijziging van de bestemming door dat plan.

B.6. De in het geding zijnde bepaling gaat terug op artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw ».

Tijdens de parlementaire voorbereiding van die bepaling werd beklemtoond dat het beginsel « volgens hetwelk de schadeloosstelling moet worden berekend overeenkomstig de gesteldheid van het goed en van de omgeving op het ogenblik dat het onteigeningsbesluit werd genomen, evenals overeenkomstig de waarde er van rekening houdend met de markt van de onroerende goederen op het ogenblik van de minnelijke schikking of van het vonnis, is gesteund op de

billijkheid. Zo mag geen rekening worden gehouden met de prijsschommelingen die het gevolg zouden zijn van een bepaalde zoning [lees : zoning], van de uitvoering der op het plan van aanleg voorziene werken, of van de er uit voortvloeiende verbodsbepalingen. Alleen de waardeveranderingen die te wijten zijn aan feiten die met het plan van aanleg hoegenaamd niets te maken hebben, zoals een devaluatie van de munt of een verhoging van de waarde der onroerende goederen in het algemeen, mogen in aanmerking worden genomen » (*Parl. St.*, Senaat, 1958-1959, nr. 124, pp. 62-63, en *Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 42). Bijgevolg zal « rekening [...] worden gehouden met de waarde op de dag van de onteigening alsof er geen plan van aanleg was » (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, *ibid.*). Of het betrokken goed door het plan een waardevermeerdering kent dan wel een waardevermindering zou kunnen ondergaan, is daarbij niet relevant.

B.7. Het in de in het geding zijnde bepaling vervatte criterium op grond waarvan de onteigeningsvergoeding wordt vastgesteld, is ingegeven door het rechtstreekse verband tussen het doel van de onteigening - de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan - en de oorzaak van de wijziging van de waarde van het te onteigenen goed. Aangezien het door de realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan middels de onteigening is dat de waarde van het onroerend goed ook daadwerkelijk wordt beïnvloed, is het billijk dat bij de vaststelling van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die uit de verwezenlijking van die doelstelling voortvloeit.

Voor het overige dient niet anders te worden beslist wanneer de door het plan vastgestelde formele bestemming aansluit bij een reeds bestaande feitelijke bestemming. In dat geval zou immers de waarde van het onteigende perceel niet worden aangetast door de verwezenlijking van het plan, zodat de in het geding zijnde bepaling niet zou moeten worden toegepast.

B.8. Het in de prejudiciële vraag aangevoerde verschil in behandeling wordt redelijk verantwoord door de omstandigheid dat het slechts door de realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan middels de onteigening is dat de waarde van het onroerend goed van de eerste in die vraag vermelde categorie van personen ook daadwerkelijk wordt beïnvloed. Overigens is de tweede in die vraag vermelde categorie van personen, zoals de verwijzende rechter vaststelt, onderworpen aan de planbatenheffing, zoals bedoeld in artikel 2.6.4, 7°, van de VCRO.

B.9. Ten slotte staat het niet aan het Hof te beoordelen of het besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2010 houdende de «definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘ regionaal en specifiek regionaal watergebonden bedrijventerrein “Zwartenhoek ” te Ham ’ met bijgevoegd onteigeningsplan », in zoverre het een verschil in behandeling tussen personen in het leven zou roepen, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Noch artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, noch een andere grondwets- of wetsbepaling verleent het Hof immers de bevoegdheid om zulk een besluit te toetsen aan de voormelde grondwetsartikelen.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2.4.6, § 1, eerste lid, van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt 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 25 oktober 2012.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

M. Bossuyt