

Rolnummer 5731
Arrest nr. 146/2014 van 9 oktober 2014

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 42 tot 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (wijziging van de artikelen 35 en 36 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), gesteld door het Hof van Beroep te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest van 8 oktober 2013 in zake Maria Van Noten en Alphonsus Simkens tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 oktober 2013, heeft het Hof van Beroep te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schenden de artikelen 42 tot 46 van het [Vlaamse] Decreet van 18 [lees : 19] december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 de door de Grondwet gewaarborgde rechten en vrijheden zoals opgenomen in titel II, samen gelezen met artikel 6.1 EVRM en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM, in zoverre de artikelen 42 tot 45 onmiddellijk van toepassing worden verklaard op hangende geschillen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Maria Van Noten en Alphonsus Simkens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Buyckx en Mr. P. Van der Straten, advocaten bij de balie te Antwerpen;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Van Orshoven, Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 1 juli 2014 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 16 juli 2014 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 16 juli 2014 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*

Op 5 mei 1988 dagvaardden M. Van Noten en A. Simkens de Belgische Staat en het Vlaamse Gewest voor de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen tot betaling van een vergoeding voor de schade die zij hebben geleden doordat hun verkavelingsgronden door het gewestplan Antwerpen in een parkgebied werden ondergebracht.

Bij vonnis van 14 mei 1990 werd de vordering tegen de Belgische Staat niet ontvankelijk verklaard. De vordering tegen het Vlaamse Gewest werd ongegrond verklaard omdat de eigendommen van de eisers steeds als woonparkzone of parkgebied zijn beschouwd.

Na het arrest van het Hof van Cassatie van 26 februari 1998 dat de arresten vernietigde van het Hof van Beroep te Antwerpen, gewezen op het hoger beroep tegen het voormelde vonnis van 14 mei 1990, verklaarde het Hof van Beroep te Brussel bij een tussenarrest van 15 januari 2001 de vordering van M. Van Noten en A. Simkens ongegrond in zoverre zij steunt op een onregelmatige of foutieve totstandkoming van het koninklijk besluit van 3 oktober 1979 tot vaststelling van het gewestplan « Antwerpen ».

Bij een tussenarrest van 14 mei 2002 verklaarde het Hof van Beroep te Brussel dat bewezen is dat het gewestplan van 1979 een einde heeft gemaakt aan de bestemming van de gronden als verkavelingsgrond. Alvorens uitspraak te doen over de planschadevergoeding, stelde de verwijzende rechter een prejudiciële vraag aan het Hof. Bij zijn arrest nr. 95/2003 van 2 juli 2003 heeft het Hof geoordeeld dat artikel 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, in zoverre het de artikelen 42 tot 45 niet van toepassing verklaart op de vorderingen tot schadevergoeding die het voorwerp hebben uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak.

Met de appellanten stelt de verwijzende rechter vast dat het Hof zich bij zijn voormelde arrest nr. 95/2003 niet heeft uitgesproken over de grondwettigheid van de onmiddellijke toepassing van de artikelen 42 tot 45 op de reeds aanhangig gemaakte vorderingen tot schadevergoeding.

De verwijzende rechter verwijst naar het arrest nr. 188/2011 van 15 december 2011 waarbij het Hof zich heeft uitgesproken over de retroactieve werking van de « vijftigmeterregel », waarin artikel 7.4.11 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet. Hij vraagt zich af of het Vlaamse Gewest zich te dezen kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang om het retroactief optreden van de decreetgever te verantwoorden. Ingaand op de suggestie van de appellanten, stelt hij vervolgens de voormelde prejudiciële vraag.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. Volgens de Vlaamse Regering is de prejudiciële vraag niet ontvankelijk, vermits noch uit de bewoordingen van de vraag, noch uit de motivering van de verwijzingsbeslissing kan worden afgeleid welke grondwetsbepalingen waaraan het Hof vermag te toetsen precies zouden zijn geschonden. Bijgevolg bevat de prejudiciële vraag niet de noodzakelijke elementen op grond waarvan het Hof uitspraak zou kunnen doen.

Indien het Hof de prejudiciële vraag toch zou beantwoorden, spreekt het volgens de Vlaamse Regering voor zich dat, gelet op de vrijwaring van de rechten van verdediging en van het contradictoir karakter van de rechtspleging, de vraag slechts in die zin kan worden begrepen dat zij betrekking heeft op een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

A.1.2. Volgens de appellanten in het bodemgeschil blijkt duidelijk dat de verwijzende rechter het Hof wenst te ondervragen over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

A.2. In haar memorie van antwoord stelt de Vlaamse Regering vast dat de appellanten in het bodemgeschil het Hof impliciet maar zeker verzoeken de draagwijdte van de prejudiciële vraag uit te breiden, in die zin dat het Hof zich eveneens over de berekeningswijze van de planschadevergoeding zou uitspreken. Het komt de partijen in het bodemgeschil evenwel niet toe de draagwijdte van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen.

#### *Ten gronde*

##### *Standpunt van M. Van Noten en A. Simkens*

A.3. De appellanten in het bodemgeschil merken op dat het Hof zich in zijn arresten nrs. 28/2000 en 95/2003 reeds over artikel 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna : decreet van 19 december 1998) heeft uitgesproken. Die arresten

bieden evenwel geen antwoord op de thans gestelde prejudiciële vraag, die betrekking heeft op de grondwettigheid van de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde bepalingen op hangende rechtsgedingen.

Zij schetsen de context van het in het geding zijnde artikel 46. In dat verband verwijzen zij naar onder meer de arresten van het Hof van Cassatie van 1 oktober 1992, 22 januari 1993 en 18 juni 1998 waarbij uitspraak werd gedaan over de regeling neergelegd in het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962, en naar de parlementaire voorbereiding van het voormelde artikel 46 van het decreet van 19 december 1998.

A.4. Volgens de appellanten in het bodemgeschil schendt de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde bepalingen de rechten en vrijheden die in titel II van de Grondwet zijn gewaarborgd, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De retroactiviteit van wetskrachtige normen is niet op algemene wijze verboden, maar in bepaalde gevallen sluiten hogere normen de terugwerkende kracht uit. Dat is met name het geval wanneer, zoals te dezen, een inbreuk op het eigendomsrecht aan de orde is of wanneer het gaat om een ongeoorloofd ingrijpen in hangende rechtsgedingen. Het betreft een decretale validatie die tot doel, of minstens tot gevolg heeft de uitkomst van hangende geschillen tussen de overheid en de burger in het voordeel van de overheid te beïnvloeden. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betogen zij dat enkel uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een retroactief optreden van de wetgever kunnen verantwoorden.

Te dezen beoogde de terugwerkende kracht in eerste instantie het verweer van het Vlaamse Gewest in een aantal rechtsgedingen te ondersteunen. Daardoor grijpt de overheid actief in in een geschil waarbij zij zelf partij is. Zulks houdt een schending in van de grondrechten die bij titel II van de Grondwet worden gewaarborgd, zoals het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De terugwerkende kracht creëert een niet verantwoord verschil in behandeling inzake jurisdictionele waarborgen en is bijgevolg strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Er zijn geen buitengewone omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang voorhanden die het optreden van de decreetgever kunnen verantwoorden. In zijn arrest nr. 188/2011 van 15 december 2011 heeft het Hof nogmaals bevestigd dat retroactieve wetgeving die de uitkomst van hangende gerechtelijke procedures kan beïnvloeden enkel toelaatbaar is wanneer zulks door uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang wordt verantwoord.

A.5. Volgens de appellanten in het bodemgeschil houdt de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde bepalingen tevens een schending in van de rechten en vrijheden die in titel II van de Grondwet zijn gewaarborgd, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Door de retroactieve werking verliezen zij een aanzienlijk gedeelte van hun vordering, wat kan worden gelijkgesteld met een gedeeltelijke onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet. Zij wijzen erop dat de bekritiseerde handelwijze van het Vlaamse Gewest analoog is met het optreden van de federale wetgever in de zogenaamde « loodsproblematiek » (Arbitragehof, nrs. 25/90 en 36/90; Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 20 november 1995; Hof van Cassatie, 16 mei 1998).

A.6. Volgens de appellanten in het bodemgeschil schendt de nieuwe berekeningswijze van de planschadevergoeding die bij de in het geding zijnde artikelen 42 en 43 werd ingevoerd, de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het voormelde Eerste Aanvullend Protocol.

De geïndexeerde verwervingswaarde of het geïndexeerde bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten is in de meeste gevallen, tenzij het onroerend goed vlak vóór de wijziging van het gewestplan was aangekocht, aanzienlijk lager dan de werkelijke waarde van het goed op het ogenblik van de wijziging van het gewestplan. Die geactualiseerde waarde houdt immers geen rekening met de waardestijging van het onroerend goed en compenseert enkel de inflatie, met als gevolg dat de uitgekeerde vergoeding veel lager zal liggen dan de werkelijk geleden schade.

De aantasting van de eigendom is ingevolge artikel 1 van het voormelde Eerste Aanvullend Protocol slechts verantwoord in zoverre een billijk evenwicht voorhanden is tussen het algemeen belang en het eigendomsrecht van de betrokkene. Wanneer dat evenwicht wordt verbroken, kan de benadeelde op een vergoeding aanspraak maken. In zoverre te dezen geen of slechts een minimale vergoeding zou worden uitgekeerd ten gevolge van de eigendomsbeperkingen die uit een plan van aanleg voortvloeien, is artikel 1 van het voormelde Eerste

Aanvullend Protocol geschonden, nu het eigendomsrecht door een disproportionele en discriminerende maatregel is aangetast.

A.7. Volgens de appellanten in het bodemgeschil dient de decreetgever aan te tonen dat de in het geding zijnde regeling door bijzondere en uitzonderlijke omstandigheden kan worden verantwoord. Zij zijn van oordeel dat de in de parlementaire voorbereiding aangevoerde elementen niet volstaan om de in het geding zijnde bepalingen redelijk en objectief te verantwoorden.

Wat de zorg voor de rechtszekerheid betreft die door de bevoegde Vlaamse Minister werd aangevoerd, zeggen die partijen niet in te zien hoe het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998 een rechtsvacuüm zou hebben geschapen of tot rechtsonzekerheid zou hebben geleid. Integendeel, dat arrest heeft volgens hen een einde gemaakt aan de onzekerheid betreffende de rechtsgeldigheid van het voormelde koninklijk besluit van 24 oktober 1978. Bovendien vragen zij zich af welke uitspraken de bevoegde Vlaamse Minister bedoelt, wanneer hij gewag maakt van tegenstrijdige rechterlijke beslissingen over de wettigheid van dat koninklijk besluit.

Wat betreft de verwijzing door de bevoegde Vlaamse Minister naar de « continuïteit van de regeling inzake planschadezaken » en naar de « rechtsongelijkheid » die het arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998 in het leven zou hebben geroepen tussen de eisers in de afgehandelde geschillen en de eisers in de hangende geschillen, merken de appellanten in het bodemgeschil op dat het Hof van Cassatie geen andere of nieuwe zienswijze heeft ontwikkeld, doch steeds de onwettigheid van het voormelde koninklijk besluit van 24 oktober 1978 heeft benadrukt. Zelfs in de hypothese dat het Hof van Cassatie zijn zienswijze zou hebben gewijzigd, dan nog kan volgens die partijen zulks geenszins het drastische ingrijpen van de decreetgever in de hangende geschillen verantwoorden.

Wat betreft het bestaan van « een aantal onbillijkheden », nu de successieaangiften niet meer dienen te worden voorgelegd, waarin ten gevolge van een lage schatting wezenlijke successierechten in het verleden werden ontlopen, zodat dezelfde personen een tweede maal worden beloond wanneer ze die aangifte niet moeten voorleggen, betogen zij dat de aangifte in de successierechten wel degelijk een belangrijk element is bij de waardebepaling van het goed. Bovendien wordt de aangifte in de successierechten door de fiscus gecontroleerd; in de hypothese dat zulke rechten worden ontdoken moet de fiscale administratie optreden.

In de hypothese dat het Vlaamse Gewest zou aantonen dat de zware financiële implicaties die uit de toepassing van artikel 37 van de Stedenbouwwet zouden volgen de in het geding zijnde regeling budgettair noodzakelijk zouden maken, rijst de vraag naar de bestaanbaarheid van die regeling met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij merken op dat de financiële weerslag niet *in concreto* werd becijferd, zodat niet kan worden nagegaan of die weerslag dermate aanzienlijk is dat hij de terugwerkende kracht van de bekritiseerde regeling zou kunnen verantwoorden.

A.8. In hun memorie van antwoord verwerpen de appellanten in het bodemgeschil de zienswijze van de Vlaamse Regering volgens welke de artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998 louter interpretatieve bepalingen zouden zijn. Die zienswijze is volgens hen strijdig met de parlementaire voorbereiding van het decreet, met de interpretatie van het Hof van Cassatie, verwoord in het arrest van 18 juni 1998, met de motivering van het verwijzingsarrest en met het advies van de Raad van State, volgens hetwelk het te dezen om een « decretale regularisering » gaat.

#### *Standpunt van de Vlaamse Regering*

A.9. De Vlaamse Regering schetst eerst de context van de in het geding zijnde bepalingen en verwijst eveneens naar de arresten van het Hof van Cassatie van 1 oktober 1992, 22 januari 1993 en 18 juni 1998.

Ten gronde betoogt de Vlaamse Regering dat de prejudiciële vraag, gesteld dat zij ontvankelijk zou zijn, slechts in die zin kan worden begrepen dat zij betrekking heeft op een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

A.10. Wat betreft de schending van het gelijkheidsbeginsel, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, door de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde bepalingen, blijkt volgens de Vlaamse Regering dat de premisse waarop de prejudiciële vraag steunt, meer bepaald dat het om een wetgevende

validatie met terugwerkende kracht zou gaan, onjuist is. De in het geding zijnde artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998 hebben immers geen andere draagwijdte dan het preciseren, enerzijds, dat de notie « waarde van dat goed op het ogenblik van de verwerving » in het vroegere artikel 37, tweede lid, van de Stedenbouwwet - ingevoegd bij de wet van 22 december 1977 en overgenomen in artikel 35, tweede lid, van het Coördinatiedecreet - betekent, zoals in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk vermeld, « de grondslag waarover het registratie- of successierecht wegens de verkrijging van het goed werd geheven » en, anderzijds, dat artikel 37, tweede en vierde lid, van de Stedenbouwwet - overgenomen in artikel 35, tweede en vierde lid, van het Coördinatiedecreet - de wettelijke grondslag vormt voor een uitvoeringsbesluit in die zin, waarmee de interpretaties die het Hof van Cassatie in zijn arrest van 18 juni 1998 had gegeven, in strijd waren. Dat betekent volgens de Vlaamse Regering dat de artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998 in wezen interpretatieve decreetsbepalingen zijn ten opzichte van artikel 35 van het Coördinatiedecreet en zulks overeenkomstig artikel 133 van de Grondwet. Artikel 46 van het decreet van 19 december 1998 is dan ook niets meer dan de bevestiging van wat in artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek is bepaald. Ongeacht de betrokken decreetsbepaling moeten de rechters in de hangende zaken het op authentieke wijze uitgelegde artikel 35 van het Coördinatiedecreet toepassen. Die uitgelegde bepaling wordt immers niet vervangen; zij wordt verondersteld steeds overeenkomstig het interpretatieve decreet te hebben geluid, zodat zij, aldus uitgelegd, ook moet worden toegepast op rechtshandelingen en -feiten die vóór de totstandkoming en de inwerkingtreding van het uitleggingsdecreet hebben plaatsgevonden.

Weliswaar zag de afdeling wetgeving van de Raad van State in die decretale bevestiging « een soort van decretale regularisering ». Die zienswijze gaat volgens de Vlaamse Regering niet op. In die zienswijze wordt immers uit het oog verloren dat de inhoud van de decretale regeling niet nieuw is, doch slechts een overname is van vanouds bestaande reglementaire bepalingen. Vervolgens is te dezen geen sprake van het rechtmatig maken van wat onrechtmatig was, nu het arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998 niet *erga omnes*, doch slechts *inter partes* geldt. Ten slotte is de decretale regeling niet toepasselijk op reeds definitief afgehandelde zaken.

In de hypothese dat de in het geding zijnde bepaling een « regularisatie » zou inhouden, dan zou dat volgens de Vlaamse Regering het geval zijn voor iedere uitleggingsnorm. In wezen is zulks het enige wat te dezen is gebeurd: het op authentieke en dus bindende wijze antwoord geven op een gerezen uitleggingsprobleem overeenkomstig artikel 133 van de Grondwet. Het is dan ook slechts ten overvloede dat de decreetgever gepoogd heeft die « regularisatie » als zodanig te verantwoorden. Dat neemt volgens de Vlaamse Regering niet weg dat die verantwoording, naast de aandacht voor de financiële gevolgen, wel de twee basisdoelstellingen van de betrokken decreetsbepaling weergeeft, namelijk de rechtszekerheid en de gelijkheid. De nieuwe regeling is slechts een bevestiging en een precisering van de bestaande regeling, wat opnieuw aantoonde dat het om interpretatieve bepalingen gaat.

De Vlaamse Regering wijst nog erop dat het probleem dat te dezen aan de orde is, reeds eerder het voorwerp van een beroep tot vernietiging (arrest nr. 28/2000) en van een prejudiciële vraag (arrest nr. 95/2003) is geweest.

Zij besluit dat de toepassing van de artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998 op de hangende geschillen wordt verantwoord door de gelijke behandeling en de rechtszekerheid van alle betrokkenen, waarbij alleen een uitzondering mocht worden gemaakt voor diegenen die inmiddels het voorwerp zouden hebben uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing.

A.11. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op een beweerde schending van het recht op toegang tot de rechter en het recht op een behoorlijke rechtsbedeling, dient zij volgens de Vlaamse Regering ontkennend te worden beantwoord, vermits de verwijzende rechter de wezenskenmerken van een interpretatieve bepaling buiten beschouwing laat. Een interpretatieve wet geeft aan een wetsbepaling immers de betekenis die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen. Anders gezegd, het interpretatieve karakter van de betrokken bepaling is meteen de verantwoording van het daaraan inherente retroactieve karakter ervan. Bovendien wordt de toegang tot de rechter evenmin beperkt, vermits de appellanten in het bodemgeschil het recht behouden om de door hen ingestelde vordering voort te zetten met het oog op het verkrijgen van de gevorderde planschadevergoeding.

A.12. Wat betreft de beweerde schending van het eigendomsrecht door de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde bepalingen, blijkt volgens de Vlaamse Regering dat het antwoord klaarblijkelijk niet bijdraagt tot de oplossing van het bodemgeschil, vermits de verwijzende rechter zelf aangeeft dat hij bij tussenarrest van 14 mei 2002 daarover reeds heeft beslist en, meer bepaald, de vordering zonder voorwerp heeft verklaard in zoverre zij op de *quasi*-onteigening en op artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is gebaseerd. Bovendien beschikken de appellanten in het bodemgeschil niet over

« eigendom » in de zin van artikel 1 van het voormelde Protocol, vermits zij zich niet op een zekere, vaststaande schuldvordering dan wel op een rechtmatige verwachting kunnen beroepen.

Voor zoveel als nodig wijst de Vlaamse Regering nog erop dat de beweerde beperking van de waarborgen waarin artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag voorzien, door de terugwerkende kracht van de in het geding zijnde regeling, in ieder geval door dwingende omstandigheden van algemeen belang kan worden verantwoord.

A.13. In haar memorie van antwoord betoogt de Vlaamse Regering dat het arrest nr. 188/2011 van 15 december 2011 van het Grondwettelijk Hof en het zogenaamde « loodsarrest » van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 20 november 1995, waarnaar de appellanten in het bodemgeschil verwijzen, te dezen geenszins relevant zijn.

- B -

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen en de context ervan*

B.1.1. De in het geding zijnde artikelen 42 tot 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna : het decreet van 19 december 1998), zijn opgenomen in hoofdstuk IX (« Ruimtelijke ordening ») van dat decreet. De artikelen 42 tot 45 wijzigen de artikelen 35 en 36 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : Coördinatiedecreet).

Artikel 35 van het Coördinatiedecreet voorzag erin dat een schadevergoeding verschuldigd is wanneer een bouw- of verkavelingsverbod dat voortvloeit uit een definitief plan een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed oorspronkelijk diende of normaal bestemd was. Dat artikel 35 stemt 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).

Artikel 36 van het Coördinatiedecreet bepaalde dat die vorderingen tot schadevergoeding moeten worden ingesteld bij de rechtbanken van eerste aanleg; het regelde ook de mogelijkheden van beroep alsmede de verjaring die erop van toepassing is.

B.1.2. Artikel 35, eerste en tweede lid, van het Coördinatiedecreet bepaalde, in de zin van artikel 37, eerste en tweede lid, van de Stedenbouwwet, aanvankelijk :

« 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.

De waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen eensdeels de waarde van dat 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, vóór de inwerkingtreding van het plan en anderdeels de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van het plan. Enkel de waardevermindering voortvloeiend uit dat plan kan in aanmerking komen voor schadevergoeding ».

Artikel 37, tweede lid, van de Stedenbouwwet was destijds uitgevoerd bij het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 « tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw ».

Bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 1997 werd het voormelde koninklijk besluit van 24 oktober 1978 aangepast, zodat artikel 1 van dat koninklijk besluit, voor het Vlaamse Gewest, sindsdien bepaalde :

« Voor de toepassing van artikel 35, tweede lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, wordt in aanmerking genomen, :

1° als waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving :

het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom van het goed, of, bij ontstentenis van zulke heffing, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de verwerving;

2° als waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding;

a) in geval van overdracht van het goed, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratierechten over de volle eigendom van het goed, of, indien zulke heffing ontbreekt, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de overdracht met als minimum de overeengekomen waarde;

b) in geval van weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of in geval van een negatief stedenbouwkundig attest, de verkoopwaarde op dat ogenblik ».



Na een arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998, C.96.0402.N, oordeelde de decreetgever dat een ingrijpen noodzakelijk was « teneinde het forfaitair karakter van de planschadevergoeding een onbetwistbare decretale grondslag te geven » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, p. 13).

In die context werden de in het geding zijnde artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998 aangenomen.

B.1.3. Het in het geding zijnde artikel 42 van het decreet van 19 december 1998 vulde artikel 35, tweede lid, van het Coördinatiedecreet aan als volgt :

« Als waarde van het goed op het ogenblik van verwerving wordt in aanmerking genomen, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom van het goed, of, bij ontstentenis van zulke heffing, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de verwerving. Als waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding wordt in aanmerking genomen :

1° in geval van overdracht van het goed, het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom van het goed, of, indien zulke heffing ontbreekt, de verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de overdracht met als minimum de overeengekomen waarde;

2° in geval van weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of in geval van een negatief stedenbouwkundig attest, de verkoopwaarde op dat ogenblik ».

Artikel 43 van het decreet van 19 december 1998 voegde een nieuw lid toe aan hetzelfde artikel 35; dat lid actualiseerde de verwervingswaarde van het goed, door ze te indexeren, en verhoogde ze met de kosten van verwerving en de uitgaven die voor het goed door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen. De artikelen 44 en 45 betroffen tekstconcordanties.

B.1.4. Het in het geding zijnde artikel 46 van het decreet van 19 december 1998 bepaalde :

« De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de reeds aanhangig gemaakte vorderingen tot schadevergoeding, waarvoor nog geen in kracht van gewijsde gegane uitspraak bestaat ».

Artikel 46 van het decreet van 19 december 1998 had tot gevolg dat het de wijze van evaluatie van de verwervingswaarde van het goed, die is vastgesteld in artikelen 42 en 43 van hetzelfde decreet, uitdrukkelijk van toepassing verklaarde op de op artikel 35 van het Coördinatiedecreet gebaseerde vorderingen tot schadevergoeding die nog niet zijn beslecht in een definitieve rechterlijke beslissing.

B.2. Het Coördinatiedecreet, met inbegrip van de voormelde artikelen 35 en 36, werd met ingang van 1 september 2009 opgeheven bij artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid.

B.3. 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 (hierna : het decreet van 16 juli 2010) 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, aldus bepaalde :

« 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 ».

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 Coördinatiedecreet.

Bij zijn arrest nr. 188/2011 van 15 december 2011 heeft het Hof het voormelde artikel 55, 3°, van het decreet van 16 juli 2010 vernietigd.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid en de draagwijdte van de prejudiciële vraag*

B.4.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag niet ontvankelijk zijn, vermits noch uit de bewoordingen van de vraag, noch uit de motivering van de verwijzingsbeslissing zou kunnen worden afgeleid welke grondwetsbepalingen waaraan het Hof vermag te toetsen precies zouden zijn geschonden.

B.4.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. Bijgevolg bevat de prejudiciële vraag, wat de toetsingsnormen betreft, de noodzakelijke elementen op grond waarvan het Hof uitspraak kan doen. Bovendien blijkt uit de memories die de Vlaamse Regering heeft ingediend dat zij, wat de mogelijke schending van de voormelde toetsingsnormen betreft, een dienstig verweer heeft kunnen voeren.

B.5.1. Volgens de Vlaamse Regering zouden de appellanten in het bodemgeschil het Hof impliciet maar zeker verzoeken de draagwijdte van de prejudiciële vraag uit te breiden, in die zin dat het Hof zich eveneens over de berekeningswijze van de planschadevergoeding zou uitspreken.

B.5.2. De partijen voor het Hof vermogen de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet te wijzigen of uit te breiden. Het komt aan de verwijzende rechter toe te oordelen welke prejudiciële vragen hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

In zoverre de appellanten in het bodemgeschil het Hof zouden verzoeken zich over de berekeningswijze van de planschadevergoeding uit te spreken, kan dat verzoek niet worden ingewilligd.

*Ten gronde*

B.6. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepalingen met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre de artikelen 42 tot 45 van het decreet van 19 december 1998, door artikel 46 van hetzelfde decreet, van toepassing worden verklaard op reeds aanhangig gemaakte vorderingen tot schadevergoeding waarover nog geen in kracht van gewijsde gegane uitspraak bestaat.

B.7. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op een mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dient zij niet te worden beantwoord, vermits het antwoord niet dienstig is voor de oplossing van het bodemgeschil. In zijn verwijzingsbeslissing geeft de verwijzende rechter immers zelf aan dat, wat de toepassing van die verdragsbepaling betreft, hij bij « arrest van 14 mei 2002 al hierover beslist heeft en, meer bepaald, de vordering zonder voorwerp heeft verklaard in de mate dat zij gesteund is op de *quasi* onteigening en op artikel 1 » van het Eerste Aanvullend Protocol bij het voormelde Europees Verdrag en « op dit punt zijn rechtsmacht [heeft] uitgeput ».

B.8.1. Volgens de Vlaamse Regering zou de premisse waarop de prejudiciële vraag steunt, namelijk dat het te dezen om een wetgevende validatie met terugwerkende kracht zou gaan, onjuist zijn.

B.8.2. In de interpretatie van de verwijzende rechter worden de in het geding zijnde bepalingen met terugwerkende kracht van toepassing verklaard op hangende geschillen. Het Hof antwoordt in die interpretatie.

B.9. De in het geding zijnde regeling werd in de parlementaire voorbereiding van het decreet van 19 december 1998 als volgt toegelicht :

« [Door] het arrest van 18 juni 1998 van het Hof van Cassatie [komt] de wettigheid van het volledige KB [van 24 oktober 1978] op de helling te staan, hetgeen een decretaal ingrijpen

noodzakelijk maakt, teneinde het forfaitair karakter van de planschadevergoeding een onbetwistbare decretale grondslag te geven en het tot op heden door het Vlaamse Gewest gevoerde verweer te kunnen verder zetten.

Aangezien het Hof van Cassatie in het voormelde arrest beslist dat de hoven en rechtbanken zelfs niet meer gebonden zijn door de verwervingswaarden vastgelegd in successieaangiften, schenkingsakten of aankoopakten, wordt het verweer van het Vlaamse Gewest aangaande de schadeberekening immers grotendeels zonder voorwerp.

[...]

Indien het KB van 24 oktober 1978 volledig buiten toepassing is, ligt de weg open om de verwervingswaarden met vergelijkingspunten vast te leggen.

Een en ander betekent dat diverse dossiers weer kunnen herleven, in het bijzonder deze waar eisers beschikten over objectieve bouw- of verkavelingsgrond, doch slechts konden aanspraak maken op een beperkte vergoeding door de toepassing van het KB van 24 oktober 1978.

Te verwachten valt tevens dat een aantal eisers cassatieberoep zullen instellen tegen niet betekende arresten die toepassing gemaakt hebben van het betreffende KB.

[...]

Teneinde te voorkomen dat het cassatiearrest van 18 juni 1998 diverse planschadezaken doet herleven, hetgeen wezenlijke financiële gevolgen zal hebben voor het Vlaams Gewest, is het derhalve aangewezen de bepalingen van het KB van 24 oktober 1978 een wettelijke grondslag te geven.

Het berekenen van de planschade volgens de verwervingstitels past trouwens volledig in de filosofie van de planschade, die een forfaitaire schadevergoeding is.

[...]

Diverse vonnissen en arresten van verschillende Hoven en Rechtbanken hebben in het verleden uitdrukkelijk gesteld dat de onwettigheid van artikel 1, § 2, van het besluit absoluut niets afdoet aan de rechtsgeldigheid van artikel 1, § 1, en artikel 2, van het KB van 24 oktober 1978.

[...]

De buiten toepassingverklaring van het KB van 24 oktober 1978 leidt ook tot een aantal onbillijkheden.

Eisers die nu opeens de successieaangifte niet meer hoeven voor te leggen, waarin ze door een lage schatting wezenlijke successierechten hebben ontlopen in het verleden, worden heden in een planschadezaak voor een tweede maal beloond, wanneer ze uitgerekend die aangifte kunnen achterwege houden.

[...]

Gezien het geldelijk belang in hoofde van het Vlaams Gewest in de hangende planschadedossiers, is het wel van belang dat zo snel mogelijk uitdrukkelijk gelibelleerd wordt dat de wijzigingen aangebracht in artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening ook van toepassing zijn op hangende procedures.

Het Hof van Cassatie heeft herhaaldelijk beslist dat een nieuwe wet niet alleen van toepassing is op toestanden die na haar inwerkingtreding zijn ontstaan, maar ook op de gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestanden die zich voordoen of voortduren onder de gelding van de nieuwe wet, voor zover daardoor geen afbreuk wordt gedaan aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, pp. 13-14).

B.10.1. 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 doel 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.10.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde bepalingen blijkt dat de aanneming ervan inzonderheid ertoe strekte de rechtszekerheid en de gelijkheid onder de rechtzoekenden te herstellen die, volgens de decreetgever, door het voormelde arrest van het Hof van Cassatie van 18 juni 1998 in het gedrang zouden zijn gebracht. Dat arrest had immers de niet-overeenstemming vastgesteld van het koninklijk besluit van 24 oktober 1978 tot uitvoering van artikel 37, tweede lid, van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 met artikel 37, tweede en vierde lid, van dezelfde Stedenbouwwet, overgenomen in artikel 35 van het Coördinatiedecreet.

De decreetgever heeft een decretale grondslag willen geven aan bepalingen waarvan de wettigheid werd betwist, en heeft daarbij bovendien ernstige financiële gevolgen voor het Vlaamse Gewest willen voorkomen (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, p. 13).

B.10.3. Die redenen zijn dwingende motieven van algemeen belang die het optreden van de decreetgever om de in het geding zijnde artikelen 42 tot 45 op hangende rechtsgedingen van toepassing te maken, redelijkerwijze kunnen verantwoorden.

De in het geding zijnde artikelen 42 tot 46 van het decreet van 19 december 1998 zijn niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.11. In zoverre de prejudiciële vraag betrekking heeft op een mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dient zij ontkennend te worden beantwoord.

Eenzijds, onttrekt het in het geding zijnde artikel 46, noch op zichzelf, noch wegens het onderwerp van de erbij van toepassing verklaarde bepalingen, een geschil over een burgerlijk recht, zoals de vordering tot schadevergoeding die in het bodemgeschil aan de orde is, aan de bevoegdheid van de rechtbanken. Integendeel, artikel 36 van het Coördinatiedecreet behoudt de vorderingen tot schadevergoeding uitdrukkelijk aan de kennisneming van de rechtbanken van eerste aanleg voor.

Anderzijds, in zoverre de appellanten in het bodemgeschil de retroactieve inmenging van de decreetgever in hangende geschillen betwisten, is die inmenging verantwoord door de dwingende redenen van algemeen belang vermeld in B.10.2.

B.12. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De artikelen 42 tot 46 van het Vlaamse decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 schenden niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre artikel 46 van het voormelde decreet de artikelen 42 tot 45 van hetzelfde decreet van toepassing verklaart op de vorderingen tot schadevergoeding die nog niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 oktober 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen