

Rolnummer 6259
Arrest nr. 164/2016 van 22 december 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2.6.1, § 3, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters A. Alen, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 26 juni 2015 in zake Hilair Osstyn tegen de provincie West-Vlaanderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 8 september 2015, heeft de Rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2.6.1, § 3, 2° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de artikelen 16 Grondwet en 1 EAP EVRM, genomen in samenhang met het gelijkheids- en non discriminatiebeginsel uit art. 10 en 11 Grondwet, [...] in de mate deze bepaling toelaat dat met het ‘ stedenbouwkundig beleid ’ van het bestuur rekening wordt gehouden om te bepalen of gronden in aanmerking komen voor de toekenning van planschade, zelfs indien het gaat om gronden die op grond van de vigerende bestemming en wettelijke normen (*sensu lato*) in aanmerking komen voor bebouwing, en die voldoen aan de voorwaarden voor objectieve bebouwbaarheid of verkavelbaarheid, waardoor de vergoedingsplicht inzake planschade volledig afhankelijk zou worden gesteld van het eigen beleid van het bestuur, één en ander in strijd met het evenredigheidsbeginsel [en] het principe van de billijke schadeloosstelling bij [eigendomsbeperkingen] ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Hilair Osstyn, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey en Mr. G. Verhelst, advocaten bij de balie te Antwerpen;

- de provincie West-Vlaanderen, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge;

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

Bij beschikking van 16 maart 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Moerman 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 20 april 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 20 april 2016 de dag van de terechtzitting bepaald op 11 mei 2016.

Op de openbare terechtzitting van 11 mei 2016 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Lippens, advocaat bij de balie te Antwerpen, *loco* Mr. P. Flamey en Mr. G. Verhelst, voor Hilair Osstyn;

. Mr. B. Staelens, voor de provincie West-Vlaanderen, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad;

. Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, voor de Vlaamse Regering;

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

Bij beschikking van 8 juni 2016 heeft voorzitter E. De Groot de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 9 juni 2016 heeft het Hof de debatten heropend en de dag van de terechtzitting bepaald op 29 juni 2016.

Op de openbare terechtzitting van 29 juni 2016 :

- zijn verschenen :

. Mr. A. Lippens, tevens *loco* Mr. P. Flamey en Mr. G. Verhelst, voor Hilair Osstyn;

. Mr. S. Mens, advocaat bij de balie te Brugge, *loco* Mr. B. Staelens, voor de provincie West-Vlaanderen, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad;

. Mr. K. Caluwaert, tevens *loco* Mr. B. Martel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen 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 bodemgeschied*

Hilair Osstyn is eigenaar van een grond te Poperinge. Die grond was krachtens het gewestplan Ieper-Poperinge (koninklijk besluit van 14 augustus 1979) opgenomen in een zone bestemd als woonuitbreidingsgebied.

Bij het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : PRUP), definitief vastgesteld door de provincieraad van de provincie West-Vlaanderen op 18 december 2008 en goedgekeurd door de Vlaamse Regering bij besluit van 12 maart 2009, genoemd « Afbakening Kleinstedelijk gebied Poperinge » (*Belgisch Staatsblad*, 3 april 2009) werd de planologische bestemming gewijzigd en ligt de grond in een zone bestemd als « bouwvrij stedelijk landbouwgebied ».

Na de totstandkoming van voormeld PRUP diende Hilair Osstyn met het oog op het verkrijgen van een stedenbouwkundig attest een dossier met een voorstel tot realisatie van een project van groepswooningbouw bij de stad Poperinge in. Op 10 februari 2012 werd door de stad Poperinge een negatief stedenbouwkundig attest afgegeven wegens de strijdigheid van het voorgestelde project met de voorschriften van het PRUP.

Hilair Osstyn vordert op grond van de leer van de quasi-onteigening, de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten en artikel 2.6.3, eerste en tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) een schadevergoeding van de provincie West-Vlaanderen voor het bouw- of verkavelingsverbod dat voortvloeit uit het PRUP. De provincie West-Vlaanderen voert echter aan dat er bij de beoordeling van het karakter van « objectieve bouwgrond » in de zin van de planschaderegeling rekening moet worden gehouden met het stedenbouwkundig beleid. Hilair Osstyn is echter van oordeel dat dit ertoe zou leiden dat de neutraliteit van de overheidsdaad wordt doorbroken.

De verwijzende rechter is van oordeel dat er sprake zou kunnen zijn van een schending van het eigendomsrecht indien wordt aanvaard dat rekening moet worden gehouden met het stedenbouwkundig beleid van een bestuur bij het bepalen van het karakter van een grond.

Dit brengt de verwijzende rechter ertoe de voormelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de eisende partij voor de verwijzende rechter

A.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter is van oordeel dat de interpretatie van de in het geding zijnde bepaling waarbij rekening wordt gehouden met het stedenbouwkundig beleid van een overheid, strijdig is met de planschadevergoedingsregeling, in het bijzonder met artikel 2.6.1, § 3, 2°, van de VCRO. Zij is bovendien van oordeel dat de in het geding zijnde bepaling in de interpretatie van de verwijzende rechter, rekening houdend met de andere decretale vereisten, afbreuk doet aan het recht op een integrale schadeloosstelling bij een opgelegd bouwverbod. De vergoedingsplicht van de overheid vloeit voort uit de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het grondwettelijk beginsel van de gelijkheid van burgers voor de openbare lasten.

A.2. Zij zet uiteen dat om uit te maken of een grond normaal bestemd is als « objectieve bouwgrond » drie criteria worden onderzocht : (1) de nabijheid van andere woningen; (2) de ligging aan een voldoende uitgeruste weg; (3) de technische geschiktheid van de grond voor bebouwing. Zij wijst erop dat die drie jurisprudentiële criteria werden gecodificeerd in artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO, maar dat daarnaast nog een meer algemeen criterium wordt gehanteerd. Dat algemene criterium vereist dat de getroffen grond « stedenbouwkundig » voor bebouwing in aanmerking komt. Zij stelt dat de beoordeling of een stuk grond « objectieve bouwgrond » is en of de eigenaar van dat stuk grond dus op basis van de decretale regeling aanspraak kan maken op een planschadevergoeding, enkel kan steunen op wettelijke bestemmingsvoorschriften en niet op een opportuniteitsoordeel van het bestuur.

A.3. Zij stelt dat dit criterium de decretale planschaderegeling zinledig maakt omdat er dan enkel sprake van een « objectieve bouwgrond » is indien uit het stedenbouwkundig beleid voorafgaand aan de planwijziging, blijkt dat het bestuur het stuk grond als zodanig beschouwt.

Indien wordt aanvaard dat in het kader van de planschaderegeling het bestuur kan verwijzen naar zijn voorafgaand stedenbouwkundig beleid om het karakter van « objectieve bouwgrond » te betwisten, zal een eigenaar van een grond die door een planwijziging wordt geraakt, nooit een vergoeding krijgen. Zij voert aan dat

het bestuur zo de mogelijkheid wordt gegeven om eenzijdig en willekeurig de vergoedingsregeling te beïnvloeden zonder dat er met betrekking tot dat standpunt rechterlijke controle mogelijk is.

Aldus kan de interpretatie van de verwijzende rechter geen steun vinden in de decretale regeling, noch in de parlementaire voorbereiding.

A.4. De eisende partij stelt bovendien dat uit de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het algemeen grondwettelijk beginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten, een recht op integrale schadeloosstelling bij eigendomsbeperkingen door de overheid volgt. Zij wijst op het bestaan van die principiële en integrale vergoedingsplicht van de overheid, zelfs zonder wettelijke regeling of bij een gebrekkige regeling.

A.5. Zij merkt op dat de decretale planschaderegeling uit de VCRO reeds zeer stringent en dermate beperkend (vier cumulatieve voorwaarden en 80 %-regel) is dat een bijkomend criterium in het voordeel van het bestuur het recht op integrale schadevergoeding voor de eigenaar van een stuk grond bij een nadelige planwijziging op onevenredige wijze in het gedrang brengt.

Zij wijst daarbij in het bijzonder op het willekeurige en het uithollende karakter van het bijkomend criterium.

Standpunt van de Vlaamse Regering en van de verwerende partij voor de verwijzende rechter

A.6. De Vlaamse Regering werpt op dat de argumentatie van de eisende partij voor de verwijzende rechter leidt tot een ongeoorloofde uitbreiding van de prejudiciële vraag.

A.7. De provincie West-Vlaanderen stelt dat het bouwverbod dat uit het PRUP voortvloeit, geen formele, noch feitelijke onteigening impliceert. Bijgevolg is er enkel sprake van een eigendomsreglementering. Het vaststellen van een PRUP regelt immers enkel het gebruik of de bestemming van de grond in het kader van de goede ruimtelijke ordening.

A.8. De Vlaamse Regering voert aan dat de decreetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt bij het al dan niet voorzien in een vergoeding en de bepaling van de voorwaarden of criteria voor die vergoeding.

A.9. De decreetgever heeft in de planschaderegeling in dat opzicht in een vergoeding voorzien. Die vergoeding is echter onderworpen aan voorwaarden.

De modaliteiten van de regeling en de criteria dienen om het niet overdreven financieel moeilijk of onmogelijk te maken voor het bestuur een bouwverbod op te leggen en dus een beleid inzake ruimtelijke ordening te ontwikkelen. De Vlaamse Regering en de provincie West-Vlaanderen stellen dat de decreetgever steeds heeft voorgenomen planschade enkel onder bepaalde voorwaarden te vergoeden.

De provincie West-Vlaanderen voert aan dat de planbestemming niet automatisch tot het karakter van « bouwgrond » leidt, maar dat dit enkel het geval is als ook de feitelijke toestand van een grond die kwalificatie toelaat. Daarbij spelen meerdere elementen, waaronder het voorheen door de overheid gevoerde stedenbouwkundig beleid, een rol.

A.10. De Vlaamse Regering en de provincie West-Vlaanderen zijn van oordeel dat het criterium inzake het voorheen gevoerde stedenbouwkundig beleid bij de beoordeling van het al dan niet verschuldigd zijn van een planschadevergoeding inherent is aan de in het geding zijnde bepaling en niet kennelijk onevenredig is.

A.11. De provincie West-Vlaanderen wijst erop dat de in het geding zijnde bepaling teruggaat tot artikel 84 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996. Die bepalingen zijn terug te leiden tot artikel 37 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw » (hierna : Stedenbouwwet). Het was volgens de Vlaamse Regering reeds de bedoeling van de

wetgever ten tijde van de vereiste van de « normale bestemming » (lees als « bouwgrond ») in artikel 37 van de Stedenbouwwet de vergoedingsregeling te beperken tot de gevallen van zekere, actuele en objectieve schade, met name de gevallen van effectieve inmenging in het eigendomsrecht. Dit zijn de gevallen waarin het überhaupt mogelijk was de grond *normaliter* als « bouwgrond » te bestemmen. De provincie merkt op dat in de rechtspraak vooropgesteld werd dat bij het bepalen of een grond als « bouwgrond » moet worden beschouwd, rekening moet worden gehouden met het voorheen door de overheid gevoerde stedenbouwkundig beleid. De decreetgever heeft bij het invoeren van de planschaderegeling teruggegrepen naar dat criterium zodat de voorgaande invulling nog steeds relevant is in het kader van de in het geding zijnde bepaling.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling

B.1. De verwijzende rechter ondervraagt het Hof over de vordering tot vergoeding van planschade, zoals geregeld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO).

Artikel 2.6.1 van de VCRO bepaalt :

« § 1. De ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen erfdienstbaarheden van openbaar nut doen ontstaan en eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van bouwverbod.

In de gevallen, vermeld in § 2 en § 3, kan een bouw- of verkavelingsverbod aanleiding geven tot een beperkte schadevergoeding, planschadevergoeding genaamd.

§ 2. Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen.

§ 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.

Het criterium, vermeld in het eerste lid, 1°, geldt evenwel niet voor de percelen waarop de bedrijfsgebouwen en de exploitantenwoning van een bestaand land- of tuinbouwbedrijf gelegen zijn.

§ 4. Er is geen planschadevergoeding verschuldigd in de volgende gevallen :

1° bij verbod te bouwen of te verkavelen als gevolg van een vastgestelde en, in voorkomend geval, goedgekeurde oteigeningsbeslissing;

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

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

4° bij verbod te bouwen op een stuk grond dat de minimumafmetingen, vastgesteld in een ruimtelijk uitvoeringsplan, niet heeft;

5° bij verbod te bouwen of te verkavelen buiten de bebouwde kernen wegens de dwingende eisen van de verkeersveiligheid;

6° bij verbod een stuk grond te verkavelen waarvoor een vroeger verleende verkavelingsvergunning vervallen was op de datum van de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg dat vermeld verbod inhoudt;

7° voor de gebouwen of vaststaande inrichtingen, vernield door een natuurramp, als het verbod van hun wederopbouw voortvloeit uit artikel 12, § 3, eerste lid van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen;

8° bij weigering van een aanvraag om de functie van een gebouw te wijzigen;

9° wanneer de overeenkomstig artikel 2.6.2, § 1, berekende waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, niet meer bedraagt dan twintig ten honderd van de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op vergoeding en verhoogd met de lasten en kosten;

10° wanneer de schade in aanmerking komt voor een compensatie, vermeld in boek 6, titel 2 of titel 3, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

11° als het perceel is opgenomen in een grondruilplan als vermeld in artikel 2.1.65 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting ».

Artikel 2.6.2 van de VCRO bepaalt :

« § 1. De waardevermindering die voor de planschadevergoeding in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen de waarde van dat goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding, verhoogd met de lasten en kosten, vóór de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan.

[...]

Enkel de waardevermindering voortvloeiend uit het plan, vermeld in artikel 2.6.1, § 2, kan in aanmerking komen voor planschadevergoeding.

Het recht op planschadevergoeding ontstaat ofwel bij een overdracht onder bezwarende titel van het goed, ofwel bij inbreng van het goed in een vennootschap, ofwel bij de weigering van een vergunning om te bouwen of een verkavelingsvergunning, ofwel bij het afleveren van een negatief stedenbouwkundig attest.

[...]

§ 2. De planschadevergoeding bedraagt tachtig percent van de waardevermindering.

[...] ».

Artikel 2.6.3 van de VCRO bepaalt :

« De vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen, ongeacht het bedrag ervan, behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg.

De planschadevergoeding is verschuldigd door de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakte waardoor de planschade is ontstaan ».

B.2. De VCRO is in 2009 tot stand gekomen als een coördinatie van de bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO) en van artikel 90*bis* van het bosdecreet van 13 juni 1990 (artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening). Artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO verschilt niet van artikel 84, § 3, van het DRO.

B.3.1. De parlementaire voorbereiding van artikel 84, § 3, van het DRO vermeldt :

« § 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 voorwaarden 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) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 46).

B.3.2. Artikel 84, § 3, van het DRO vloeit zelf voort uit artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : Coördinatiedecreet). Artikel 35 van het Coördinatiedecreet heeft in grote mate 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 en 22 december 1977, overgenomen.

De parlementaire voorbereiding bij de Stedenbouwwet bevat volgende toelichting :

« Uw Commissies hebben willen onderstrepen dat het bouw- of verkavelingsverbod alleen grond tot vergoeding zal opleveren als het volledig is. Er is dus geen vergoeding verschuldigd voor het verbod om op een bepaalde plaats een bepaald gebouw op te trekken omdat het bijvoorbeeld de toegelaten hoogte te boven gaat of omdat men materialen verwerkt die volgens de voorschriften van het plan niet gebruikt mogen worden.

Het beroep op de Raad van State wordt prijsgegeven omdat het uiterst moeilijk is het begrip buitengewone schade te omschrijven, zoals blijkt uit de rechtspraak van de Raad. Op voorstel van een lid om aan de Raad van State jurisdictionele bevoegdheid te verlenen werd niet ingegaan omdat het ongewenst leek de bevoegdheid van de Raad van State zo grondig te wijzigen naar aanleiding van een wet betreffende de stedenbouw.

Er is uitdrukkelijk voorzien in enkele gevallen waarin voor het bouw- of verkavelingsverbod of de beperking van het recht tot bouwen of verkavelen geen schadeloosstelling wordt verleend omdat er in die gevallen naar gestreefd wordt een abnormaal en ondoelmatig gebruik van de eigendom tegen te gaan.

Om te voorkomen dat het gebruik en vooral de bestemming waarvan sprake is in het eerste lid van artikel 37 door de rechtbanken in ruime zin zouden worden uitgelegd, in strijd met de bedoeling van de wetgever, hebben uw Commissies de wens uitgesproken dat deze bedoeling duidelijk in het verslag zal worden aangegeven. Het begrip ‘ bouwgrond ’ is niet onbekend in onze rechtsleer en onze rechtspraak, die de bestanddelen ervan herhaaldelijk hebben moeten bepalen naar aanleiding van betwistingen omtrent de onteigeningsvergoeding.

Wij hebben in dit verband de volgende beslissingen kunnen noteren :

‘ De meerwaarde die over ’t algemeen wordt toegekend aan een grond die als bouwgrond wordt beschouwd vloeit niet voort uit een eigenschap van de grond zelf, maar alleen uit de ligging ervan aan een straat, aan een grote weg en bij of in een bebouwde kom, zij hangt uitsluitend van die ligging af (Luik, 21 juli 1853, *Pas.* 1854, 156; Luik, 27 april 1854, *Pas.* 1859, 22; Verviers, 13 juli 1878, *C.L.B.* deel 27, blz. 441; Brussel, 2 maart 1916, *Pas.* 1917, 333) ’.

‘ In principe onderstelt een bouwgrond noodzakelijkerwijze een toegang tot de openbare weg (Cass. 19 december 1929, *Pas.* 1930, I, 52) ’.

‘ Het bestaan van rudimentaire wegen en het feit dat op de omliggende cultuurgrond toevallig enkele gebouwen zouden kunnen worden gesticht, zijn niet voldoende om van gronden die in de nabijheid van een stad gelegen zijn, bouwgronden te maken (Gent, 24 juni 1927, *B.J.*, 169) ’.

‘ Het is niet voldoende in een landelijke agglomeratie van enige uitgestrektheid, een weg door een grond te trekken om een meerwaarde toe te kennen aan die grond welke aldus wordt veranderd in “ bouwgrond ” (Luik, 2 januari 1925, *Jur.* 73) ’.

Uit deze beslissingen blijkt dat aan verscheidene voorwaarden voldaan moet zijn om een grond als bouwgrond te kunnen beschouwen :

- 1° hij moet aan een verkeersweg liggen;
- 2° hij moet in de nabijheid van andere bouwgronden liggen;
- 3° hij moet geschikt zijn om bebouwd te worden.

Wordt slechts aan een of twee van die voorwaarden voldaan, dan is die grond geen bouwgrond » (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, pp. 58-59).

B.3.3. De wetgever, geïnspireerd door de rechtspraak, heeft het karakter van « bouwgrond » in grote mate afhankelijk willen maken van de inherente bouw- en omgevingskwaliteiten van de betrokken grond zelf. Er is blijkens de parlementaire voorbereiding sprake van een « bouwgrond » indien is voldaan aan de volgende objectieve vereisten : (1) de nabijheid van een voldoende uitgeruste weg, (2) de nabijheid van andere bebouwing, (3) de technische geschiktheid van de grond voor bebouwing en (4) voor zover de grond is gelegen binnen de eerste 50 meter vanaf de rooilijn.

B.3.4. De in het geding zijnde bepaling vermeldt specifiek dat het perceel eveneens « stedenbouwkundig » voor bebouwing in aanmerking moet komen. 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, noch in die van artikel 84 van het DRO is het « stedenbouwkundig beleid » als element van dat criterium in het kader van de planschaderegeling als zodanig ter sprake gekomen.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.4.1. In de zaak voor de verwijzende rechter werd de bestemming van een perceel grond door een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan gewijzigd in bouwvrij stedelijk landbouwgebied terwijl het voordien, krachtens het gewestplan, in een woonuitbreidingsgebied was gelegen.

B.4.2. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de VCRO, en meer specifiek het criterium dat « het perceel [...] stedenbouwkundig [...] voor bebouwing in aanmerking [moet] komen », in die zin geïnterpreteerd dat met het « stedenbouwkundig beleid » van het bestuur rekening wordt gehouden om te bepalen of een grond in aanmerking komt voor een planschadevergoeding, zelfs indien het gaat om een grond die op basis van de vigerende bestemming en wettelijke normen in aanmerking komt voor bebouwing en die voldoet aan de voorwaarden voor « objectieve bebouwbaarheid of verkavelbaarheid », waardoor de vergoedingsplicht volledig afhankelijk wordt gemaakt van het eigen beleid van het bestuur, bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met het evenredigheidsbeginsel en met het principe van billijke schadeloosstelling.

Het Hof onderzoekt de in het geding zijnde bepaling in die interpretatie.

B.5.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.5.2. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepaling, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.5.3. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

De beperking van het eigendomsrecht als gevolg van een ruimtelijk uitvoeringsplan regelt « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol en valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.5.4. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.6.1. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen van het eigendomsrecht oplegt, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit aldus in beginsel voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, *Couturon t. Frankrijk*, §§ 34 tot 43).

Evenzo, « wanneer een maatregel inzake de regeling van het gebruik van de goederen in het geding is, is de niet-vergoeding één van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of een billijk evenwicht in acht is genomen, maar zij zou op zich geen schending van artikel 1 van het Eerste Protocol kunnen inhouden » (zie, met name, EHRM, grote kamer, 29 maart 2010, *Depalle t. Frankrijk*, § 91; 26 april 2011, *Antunes Rodrigues t. Portugal*, § 32).

In geval van een ernstige verstoring van het ongestoord genot van het eigendomsrecht, zoals een bouw- of verkavelingsverbod, kan die last evenwel niet zonder een redelijke vergoeding van de waardevermindering van het perceel, aan een eigenaar worden opgelegd (EHRM, 19 juli 2011, *Varfis* t. Griekenland).

B.6.2. Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van de toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel.

B.7.1. Het opleggen, door een ruimtelijk uitvoeringsplan, van een bouw- en verkavelingsverbod voor percelen die vóór de inwerkingtreding van dat plan wel voor bebouwing in aanmerking kwamen, vormt een inmenging in het eigendomsrecht.

B.7.2. Opdat de eigenaar voor een vergoeding wegens planschade in aanmerking kan komen, vereist artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de VCRO onder meer dat hij in zijn vordering voor de burgerlijke rechter aantoont dat zijn perceel op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan stedenbouwkundig en bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking kwam.

B.7.3. De verwijzende rechter wenst te vernemen of die bepaling in overeenstemming is met de in B.5.1 vermelde referentienormen indien de vereiste dat het perceel « stedenbouwkundig » voor bebouwing in aanmerking moest komen, ook naar het « stedenbouwkundig beleid » verwijst. Er dient derhalve te worden nagegaan of die vereiste, aldus begrepen, het eigendomsrecht niet op onevenredige wijze beperkt.

B.8. Het stedenbouwkundig beleid in de ruime zin is vervat in de ruimtelijke structuurplannen, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de stedenbouwkundige verordeningen, het vergunningenbeleid en allerlei beleidsdocumenten.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat naar twee elementen van dat beleid wordt verwezen, namelijk de ruimtelijke structuurplannen en het vergunningenbeleid van het bestuur.

B.9.1. Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen (artikel 2.1.1, eerste lid, van de VCRO). Ruimtelijke structuurplannen bestaan op drie niveaus : het niveau van het Vlaamse Gewest, het provinciaal niveau en het gemeentelijk niveau (artikel 2.1.1, tweede lid, van de VCRO). De ruimtelijke structuurplannen zijn enkel bindend voor de overheid die het structuurplan heeft opgesteld en voor de daaraan ondergeschikte overheden. Zij vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen (artikel 2.1.2, § 7, van de VCRO).

B.9.2. De ruimtelijke structuurplannen richten zich aldus tot het bestuur en niet tot de burger. Ze vormen een beleidskader aan de hand waarvan de ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgesteld, doch ze bevatten, in tegenstelling tot die laatste, geen bindende en verordenende bestemmingsvoorschriften.

B.9.3. Planschadevergoeding is onder bepaalde voorwaarden verschuldigd wegens een bouw- of verkavelingsverbod ingevolge een bestemmingswijziging van een perceel grond door een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het rechtszekerheidsbeginsel gebiedt dat de ruimtelijke bestemmingsplannen duidelijkheid verschaffen en de burger niet in het ongewisse laten over de bestemming en de gebruiksmogelijkheden van een dergelijk onroerend goed.

B.9.4. Indien de voorwaarde vervat in artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de VCRO, dat het perceel « stedenbouwkundig » in aanmerking moet komen voor bebouwing, zo wordt begrepen dat daarmee wordt verwezen naar de ruimtelijke structuurplannen, wordt op onevenredige wijze afbreuk gedaan aan het eigendomsrecht van de betrokken eigenaars, zoals gewaarborgd door de in B.5.1 vermelde bepalingen, nu de ruimtelijke structuurplannen uit zichzelf geen rechtsgevolgen hebben voor de burger en geen afbreuk kunnen doen aan de bindende en verordenende voorschriften van de bestemmingsplannen, zoals die bestonden de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan, en waaraan de burger rechtmatige verwachtingen kan ontleen.

B.9.5. Gelet op de verhouding tussen de ruimtelijke structuurplannen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zullen de stedenbouwkundige voorschriften waaraan in het nieuwe ruimtelijk uitvoeringsplan vorm wordt gegeven, ook steunen op de beleidsintenties vervat in de structuurplannen die aan de totstandkoming van die uitvoeringsplannen voorafgaan, zodat het in aanmerking nemen van die structuurplannen door de burgerlijke rechter, op grond van artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de VCRO, ook om die reden de planschadevordering op onevenredige wijze zou hypothekeren.

B.9.6. In de interpretatie dat met de voorwaarde vervat in artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de VCRO dat het perceel de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan « stedenbouwkundig » in aanmerking moet komen voor bebouwing, de op dat ogenblik bestaande ruimtelijke structuurplannen worden bedoeld, dient de prejudiciële vraag bevestigend te worden beantwoord.

B.10. Het Hof dient nog te onderzoeken of de bescherming van het eigendomsrecht zich ertegen verzet dat bij het toekennen van planschade rekening wordt gehouden met het vergunningenbeleid van het bestuur, zoals van toepassing op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan.

B.11.1. Bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning moet de overheid in de eerste plaats nagaan of de aanvraag bestaanbaar is met de bestemmingsvoorschriften vervat in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften.

B.11.2. Voorts dient de overheid na te gaan of de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. De beoordelingsbevoegdheid waarover de vergunningverlenende overheid daartoe beschikt, is omschreven in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, van de VCRO.

Die bepaling verduidelijkt de inhoud van het begrip « goede ruimtelijke ordening » als volgt :

« 1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid,

gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven ».

B.11.3. Uit artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 3°, van de VCRO blijkt dat de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur beperkt wordt door de verordenende regelingen die voor een bepaald perceel van toepassing zijn. Hoe gedetailleerder die verordenende voorschriften zijn, hoe beperkter de beleidsvrijheid van het bestuur is.

B.12.1. Een ruimtelijk bestemmingsplan verleent de eigenaar geen subjectief recht op de verlening van een vergunning. De overheid mag zich uitspreken over de wijze van uitoefenen van de bouwmogelijkheden in het licht van de goede ruimtelijke ordening en van het algemeen belang.

B.12.2. Het komt de vergunningverlenende overheid evenwel niet toe om van de bindende en verordenende voorschriften van de ruimtelijke bestemmingsplannen af te wijken op grond van een recente urbanistische beleidsoptie of van een ruimtelijk structuurplan (RvSt, 24 juni 2009, nr. 194.614).

B.12.3. Aldus kan haar beleid er in beginsel niet toe leiden dat een perceel in geen enkel opzicht of onder geen enkele voorwaarde meer voor bebouwing in aanmerking kan komen, wanneer dat volgens de verordenende bestemmingsvoorschriften wel het geval is. Een wijziging van het stedenbouwkundig beleid dient, in het licht van de rechtszekerheid, in de eerste plaats tot uiting te komen in een wijziging van de bestemmingsvoorschriften.

B.12.4. Indien de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan, een algeheel bouwverbod zou rusten op een perceel ingevolge het beleid van het vergunningverlenende bestuur, terwijl dat perceel volgens de geldende

bestemmingsvoorschriften op dat ogenblik wel voor bebouwing in aanmerking kwam, dan leidt het in aanmerking nemen van dat beleid als voorwaarde voor het verkrijgen van planschadevergoeding tot een onevenredige beperking van het eigendomsrecht, zoals beschermd door de in B.5.1 vermelde bepalingen, vermits afbreuk wordt gedaan aan de bindende en verordenende bestemmingsvoorschriften en aan de rechtmatige verwachtingen die de eigenaar daaraan kan ontlenen.

B.13.1. Het in aanmerking nemen van het vergunningenbeleid zou bovendien een onevenredig zware bewijslast leggen op de eigenaar, die voor de burgerlijke rechter dient aan te tonen dat zijn perceel aan de voorwaarden van artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, van de VCRO voldoet. Immers, zelfs indien het bestuur bij het verlenen van vergunningen bepaalde beleidslijnen hanteert die op algemene wijze kenbaar zijn, dan verhindert dit niet dat elke vergunningaanvraag *in concreto* moet worden beoordeeld, waarbij, mits motivering, van de algemene beleidslijnen kan worden afgeweken.

B.13.2. Uit de wordingsgeschiedenis van de in het geding zijnde bepaling blijkt dat de voorwaarden vermeld in artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, van de VCRO erop gericht zijn vast te stellen dat het perceel in kwestie objectieve bouwgrond is. De voorwaarden dat het perceel moet zijn gelegen aan een uitgeruste weg, in de nabijheid van andere bebouwing moet liggen en technisch geschikt moet zijn voor bebouwing, zijn feitelijke elementen, die de eigenaar kan aantonen en die, bij betwisting, ter plaatse kunnen worden onderzocht.

B.13.3. Het zou evenwel niet redelijk verantwoord zijn van de eigenaar die voor de burgerlijke rechter een vergoeding wegens planschade vordert het bewijs te eisen dat hij, rekening houdend met het stedenbouwkundig beleid van het bestuur, een vergunning zou hebben verkregen, in het hypothetische geval dat hij die de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe ruimtelijk uitvoeringsplan zou hebben gevraagd.

B.13.4. Het bovenstaande heeft evenwel niet tot gevolg dat steeds planschadevergoeding verschuldigd zal zijn wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen in aanmerking komt, terwijl dat de dag voorafgaand aan de inwerking van dat plan wel het geval

was. Er dient immers steeds voldaan te zijn aan de voorwaarden bepaald in artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, van de VCRO die vereisen dat het perceel objectieve bouwgrond is.

B.14. In de interpretatie dat de burgerlijke rechter bij de beoordeling of een perceel stedenbouwkundig in aanmerking kwam voor bebouwing ook rekening dient te houden met het vergunningenbeleid van het bestuur zoals van toepassing op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan, schendt artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de VCRO de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.15. De prejudiciële vraag dient in die interpretatie bevestigend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in de interpretatie dat bij het onderzoek of het perceel de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan stedenbouwkundig in aanmerking komt voor bebouwing, ook rekening wordt gehouden met het stedenbouwkundig beleid, zoals dat blijkt uit de structuurplannen en uit het vergunningenbeleid van het bestuur.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 22 december 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot