

Rolnummer 6526
Arrest nr. 66/2018 van 7 juni 2018

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Mechelen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter E. De Groot, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 26 september 2016 in zake Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders en Carina Slachmuylders tegen de stad Mechelen en het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 11 oktober 2016, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Mechelen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt art. 35 van het Coördinatiedecreet R.O. van 22 oktober 1996 de beginselen inzake bescherming van het eigendomsrecht, zoals onder meer verankerd in artikel 1 eerste aanvullend protocol EVRM, voor zoveel als nodig genomen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, wanneer deze bepaling zo dient gelezen te worden dat zij voorziet in een voor de rechter bindend te volgen vergoedingsmechanisme, dat voor de rechtsonderhorige, die wordt getroffen door een voor hem patrimoniaal ongunstige wijziging van een plan van aanleg, aanleiding geeft tot een geforfaitariseerde en onvolledige schadeloosstelling, dit terwijl rechtsonderhorigen die worden getroffen door andere overheidsmaatregelen dan de aanpassing van een plan van aanleg, die dus niet beheerst worden door de wettelijke regeling inzake planschade, ingevolge voormelde beginselen en internationaalrechtelijke bepalingen aanspraak kunnen maken op een billijke en integrale schadeloosstelling, en temeer daar ook inzake planbatens, die het spiegelbeeld uitmaken van de planschaderegeling, een soepeler en integraal taxatiesysteem werd uitgewerkt ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders en Carina Slachmuylders, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey, advocaat bij de balie te Antwerpen;
- de stad Mechelen, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Sebreghs en Mr. O. Verhulst, advocaten bij de balie te Antwerpen;
- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel;
- de vzw « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders en Carina Slachmuylders;
- de stad Mechelen;
- de Vlaamse Regering.

Bij beschikking van 26 september 2017 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 18 oktober 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 18 oktober 2017 de dag van de terechtzitting bepaald op 14 november 2017.

Op de openbare terechtzitting van 14 november 2017 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Aerts en Mr. J. Gillemot, advocaten bij de balie te Antwerpen, *loco* Mr. P. Flamey, voor Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders en Carina Slachmuylders;

. Mr. O. Verhulst, tevens *loco* Mr. F. Sebreghts, voor de stad Mechelen;

. Mr. B. Martel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

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

De betwisting tussen de partijen voor de verwijzende rechter heeft betrekking op een vordering tot planschadevergoeding waarop de eisende partijen voor de verwijzende rechter recht menen te hebben, wegens de waardevermindering van hun perceel grond met een oppervlakte van 9 813 m², ingevolge de bestemmingswijziging door een bijzonder plan van aanleg van woongebied naar grotendeels valleigebied. Die eisende partijen vorderen een vergoeding van 1 377 000 euro en de aanstelling van een gerechtsdeskundige.

Uit het verslag dat de aangestelde deskundige bij de bodemrechter heeft neergelegd, blijkt dat de waarde van het betrokken perceel een variatie heeft ondergaan ingevolge de planwijziging, variatie die op twee manieren kan worden vastgesteld, namelijk ofwel door rekening te houden met een lijst van vergelijkingspunten waaruit een waardevermindering blijkt van 943 667 euro, ofwel volgens de bij het decreet bepaalde berekeningswijze waaruit een waardevermeerdering van 398 833 euro blijkt. De gerechtsdeskundige meent dat de berekening van de waarde van de grond op basis van een oorspronkelijke aankoop prijs niet realistisch is, aangezien dit voor het gehele perceel nog niet eens de prijs van één bouwgrond opleverde.

De verwijzende rechter stelt vast dat de gerechtsdeskundige adviseerde dat waar het perceel in kwestie volgens de vroegere bestemming van het gebied een te verkopen hoeveelheid bouwgrond van 7 113 m² omvat, dit volgens de huidige bestemming nog slechts een hoeveelheid van 3 280 m² voor gesloten bebouwing omvatte. Logischerwijze zou die vaststelling tot het besluit kunnen leiden dat er sprake zou zijn van een waardevermindering van het perceel, hetgeen echter volgens de decretaal bepaalde berekeningswijze niet het geval is. De Rechtbank is derhalve van oordeel dat op basis van die vaststelling, de stelling van de eisende

partijen dat een geforfaitariseerde vergoedingsmethode geen aanleiding geeft tot een volledige schadeloosstelling, minstens aannemelijk voorkomt. Bovendien kan er sprake zijn van een ongelijke behandeling, die voortvloeit uit de vergelijking met rechtsonderhorigen die worden getroffen door andere overheidsmaatregelen en die wel aanspraak kunnen maken op een integrale schadeloosstelling.

Dienvolgens stelt de verwijzende rechter de bovenvermelde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De tussenkommende partij, vzw « Avala » (Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents), meent dat de grootste ongelijkheid, die voortvloeit uit de plannen van aanleg, is dat personen die meerwaarden op gronden realiseren ten gevolge van een planherziening aan de gemeenschap geen compenserende vergoeding voor dat « cadeau » moeten betalen. Het enige systeem dat zou tegemoetkomen aan het gelijkheidsbeginsel, de budgettaire belangen van de Staat en de vrijheid van de gewestelijke overheden om hun plannen van aanleg in minder gunstige zin voor de stedenbouw en gunstigere zin voor de bescherming van de natuur en van het milieu te wijzigen, zou erin bestaan dat diegenen die de positieve gevolgen van een plan van aanleg genieten, de gemeenschap op dezelfde wijze moeten terugbetalen als diegenen die door de negatieve gevolgen ervan worden benadeeld en door de gemeenschap worden terugbetaald.

A.1.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de tussenkoms van de vzw « Avala » onontvankelijk is omdat zij, overeenkomstig haar statuten, haar activiteiten enkel uitoefent in het gebied van de vallei van de Amblève, dit wil zeggen het Waalse Gewest. Nu het in het geding zijnde artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : « Coördinatie-decreet ») niet van toepassing is in het Waalse Gewest kan er geen sprake zijn van een rechtstreeks gevolg van de prejudiciële procedure op de persoonlijke situatie van de vzw, die haar vermeend belang bij haar tussenkoms op geen enkele andere manier onderbouwt.

A.2.1.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het onderwerp van de prejudiciële vraag deels niet nuttig is voor de oplossing van het bodemgeschil. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de grondwettigheid van artikel 35 van het Coördinatie-decreet slechts in het geding wordt gebracht voor zover daarin wordt bepaald hoe de planschadevergoeding moet worden begroot, in het bijzonder de wijze waarop de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving moet worden berekend. Het werkelijke probleem betreft aldus enkel de berekeningswijze van de planschadevergoeding (artikel 35, tweede tot vierde lid, *juncto* artikel 35, zesde lid) en niet de andere leden van artikel 35 die niet op de berekeningswijze betrekking hebben.

A.2.1.2. De eisende partijen voor de verwijzende rechter menen in hun memorie van antwoord dat de verwijzingsbeslissing duidelijk het onderwerp van de vraag omschrijft en ondubbelzinnig betrekking heeft op het vergoedingsmechanisme van artikel 35, zodat de beweringen aangaande de overige delen van artikel 35 niet relevant zijn, noch tot gevolg zouden hebben dat het onderwerp van de prejudiciële vraag deels niet nuttig zou zijn voor de oplossing van het bodemgeschil. Er wordt tevens opgemerkt dat het Hof zich bij zijn onderzoek niet vastklampt aan de letterlijke formulering van de prejudiciële vraag, maar zal trachten de reële draagwijdte van de vraag te onderkennen.

A.2.2.1. Vervolgens voert de Vlaamse Regering aan dat de te vergelijken categorieën van personen onvoldoende duidelijk zijn omschreven. Een vage en open omschrijving van de categorie van personen ten opzichte van wie de eisende partijen voor de verwijzende rechter zich gediscrimineerd voelen, laat niet toe om met zekerheid die tweede categorie duidelijk te omlijnen. Bovendien lijkt de prejudiciële vraag op een misvatting te berusten bij de omschrijving van de categorieën die met elkaar moeten worden vergeleken, aangezien de vraag ervan uitgaat dat bij « andere overheidsmaatregelen » die aanleiding geven tot inmenging in het eigendomsrecht steeds in een billijke en integrale schadeloosstelling zou zijn voorzien. Die stelling mist echter feitelijke en juridische grondslag, aangezien de loutere omstandigheid dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, niet *ipso facto* tot gevolg heeft dat zij tot schadeloosstelling is gehouden en dat een inmenging in het eigendomsrecht integraal zou moeten worden vergoed.

Ook de stad Mechelen, als verwerende partij voor de verwijzende rechter, merkt op dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, aangezien die in zeer algemene termen is geformuleerd; nergens wordt aangegeven welke de rechtsonderhorigen zijn die worden getroffen door « andere overheidsmaatregelen ». Daardoor is het niet mogelijk de categorie van personen ten opzichte van wie een mogelijke discriminatie wordt aangevoerd, te omvatten.

A.2.2.2. Aangezien zowel de stad Mechelen als de Vlaamse Regering, zoals blijkt uit hun memorie, duidelijk lijken te hebben begrepen waarop de vergelijking in de prejudiciële vraag slaat, menen de eisende partijen voor de verwijzende rechter in hun memorie van antwoord dat de prejudiciële vraag niet onduidelijk is en derhalve wel ontvankelijk. Er is niet de minste twijfel over de draagwijdte van de prejudiciële vraag, die raakt aan de kern van de erfdiensbaarheid van openbaar nut waaronder de planschade resorteert en de daaraan door de decreetgever gekoppelde vergoedingsregeling.

A.3.1.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter menen dat de berekeningswijze zoals vastgesteld in artikel 35 van het Coördinatiedecreet, ongrondwettig is en niet in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien het strijdig is met de bescherming van het eigendomsrecht. Er dient derhalve een andere, zij het grondwetsconforme, interpretatie te worden gegeven aan artikel 35.

Het feit dat de gerechtsdeskundige door een berekening op basis van vergelijkingspunten komt tot een waardevermindering, en door een berekening op basis van artikel 35 van het Coördinatiedecreet tot een waardevermeerdering, toont op zich reeds de ongrondwettigheid van de berekeningsmethode aan.

A.3.1.2. De Vlaamse Regering merkt op dat in zoverre de in artikel 35 van het Coördinatiedecreet vervatte berekeningswijze van de verwervingswaarde van het perceel in het geding wordt gebracht, er moet worden vastgesteld dat het hier geenszins om een interpretatie van artikel 35 door de Vlaamse Regering gaat. Het in het geding zijnde artikel 35 is duidelijk en laat geen ruimte voor invulling over hoe de verwervingswaarde van het perceel dat in aanmerking komt voor planschadevergoeding precies moet worden berekend. Bovendien dient het Hof uitspraak te doen over artikel 35 in de interpretatie die de verwijzende rechter daaraan geeft.

A.3.2.1. Volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter dient de definitie van de verwervingswaarde uit te gaan van een realistische verwervingswaarde, bij gebreke waarvan moet worden teruggevallen op de verkoopwaarde aan de hand van vergelijkingspunten. Bovendien moeten de modaliteiten van een vergoedingsregeling bestaanbaar zijn met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en moet er evenredigheid bestaan tussen de openbare lasten en de invloed van die openbare lasten op de particulieren die deze openbare lasten op gelijke wijze moeten ondergaan.

Elke eigendomsinmenging door de overheid moet cumulatief aan drie voorwaarden voldoen om in overeenstemming te zijn met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Allereerst dient de inmenging te steunen op een internrechtelijke norm die voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar is (wettigheidsbeginsel). De in het geding zijnde vergoedingsregeling is echter niet precies, noch voorzienbaar. De vele opeenvolgende en vaak drastische legislatieve ingrepen hebben ertoe geleid dat de wetgeving onvoldoende precies en voorzienbaar is voor de betrokken rechtsonderhorigen die de gevolgen van de vergoedingsregeling daardoor niet of onvoldoende kunnen inschatten. Hetzelfde geldt met betrekking tot het veelvuldige gebruik van retroactieve decretale validaties en andere bedenkelijke wetgevingstechnieken die niet meteen een toonbeeld zijn van behoorlijke wetgeving.

Ten tweede moet de inmenging het algemeen belang kunnen nastreven (finaliteitsbeginsel).

Ten derde moet er een redelijke verhouding van evenredigheid bestaan tussen de aangewende eigendomsinmenging ter bevordering van het beoogde doel en de fundamentele rechten van het individu (proportionaliteitsbeginsel). De vraag naar de proportionaliteit van een vergoedingsregeling hangt af van de gedragingen van de nationale overheid alsook van de effecten die deze gedragingen en de genomen maatregelen hebben op het eigendomsrecht van de rechtsonderhorigen. Te dezen is de globale houding van de administratie niet in overeenstemming met wat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwacht van een normale en zorgvuldige overheid, namelijk dat die getuigt van een redelijke consistentie in haar beslissingen die betrekking

hebben op het eigendomsrecht alsook dat de uitvoering van die beslissingen een fair karakter hebben. Eerst heeft de overheid een wettelijk systeem van planschade met hieraan gekoppeld een vergoeding uitgedokterd, vervolgens heeft zij effectief planwijzigingen doorgevoerd met een bouwverbod tot gevolg en uiteindelijk heeft zij de planschadevergoedingen volledig uitgehold en de betaling ervan zo lang mogelijk gerekt in een poging haar eigen wetgeving buiten spel te zetten.

A.3.2.2. De Vlaamse Regering antwoordt dat met de opeenvolgende wetwijzigingen werd gepoogd de draagwijdte van de in artikel 35 opgenomen planschaderegeling voorzienbaar te maken, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit is impliciet bevestigd door het Hof in zijn arrest nr. 146/2014. Het is niet omdat de eisende partijen voor de verwijzende rechter het niet eens zijn met de inhoud van artikel 35 dat die regeling onvoorzienbaar is. Zij geven alvast nergens aan waarom het voor hen onmogelijk zou zijn te weten dat voor de berekening van de planschadevergoeding enkel gekeken zou moeten worden naar het bedrag dat als basis heeft gediend voor het heffen van de registratierechten.

Ook de stelling van de eisende partijen voor de verwijzende rechter als zou de in het geding zijnde regeling niet beantwoorden aan het proportionaliteitsbeginsel kan, volgens de Vlaamse Regering, niet worden gevolgd. Indien geen planschadevergoeding verschuldigd is, dan volgt daar niet uit dat planbaten verschuldigd zijn. Planbaten moeten enkel worden betaald indien zich een startfeit voltrekt op het deel van het perceel waar de bestemmingswijziging zich voordoet. Er moet geen planbaten worden betaald indien er een vergunning zou worden aangevraagd voor het gedeelte van het perceel waar zich geen bestemmingswijziging heeft voorgedaan. Bovendien is de zogenaamde excessieve duur van de vergoedingsprocedure niet te wijten aan de regeling van artikel 35, maar aan de doorlooptijd van de gerechtelijke procedure.

A.3.2.3. De stad Mechelen meent dat het wettigheidsbeginsel niet geschonden is. Zelfs door de opeenvolgende wetwijzigingen in de materie van de planschadevergoedingen heerst er geen discussie over de toepassing in de tijd van artikel 35 van het Coördinatiedecreet. In welke mate de vergoedingsregeling « volledig zou zijn uitgehold », wordt niet concreet door de eisende partijen aangegeven.

Ook het proportionaliteitsbeginsel is, volgens de stad Mechelen, niet geschonden. Immers, van een lange duur in de planschaderegeling is geen sprake nu het recht op planschadevergoeding onmiddellijk ontstaat, ofwel bij weigering van een vergunning om te bouwen of te verkavelen, ofwel bij de afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest. Het recht is onmiddellijk afdwingbaar zodra voldaan is aan alle voorwaarden. De stelling van de eisende partijen voor de verwijzende rechter als zou een lange procedureslag rechtsonzekerheid met zich meebrengen, kan niet worden gevolgd. De inwerkingtreding van een bijzonder plan van aanleg heeft geen effect op de verkoopbaarheid van de gronden in tegenstelling tot bijvoorbeeld de gronden waar een onteigening op dreigt. Ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarnaar de eisende partijen voor de verwijzende rechter verwijzen, is niet van toepassing op de planschaderegeling, nu bij planschade geen sprake is van een eigendomsberoving, maar enkel van een beperking van het recht op ongestoord genot van de eigendom.

Wat de mogelijke schending van het finaliteitsbeginsel betreft, merkt de stad Mechelen op dat het bijzonder plan van aanleg de ruimtelijke ordening en de bescherming van het leefmilieu nastreeft, nu het plan dient ter vrijwaring en versterking van de Zennevallei.

A.3.3.1. De in het geding zijnde berekeningswijze gaat, volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter, niet noodzakelijk uit van een correcte waardebepaling en het bedrag van de schadevergoeding kan dus in totale wanverhouding staan tot het effectieve vermogensverlies dat wordt geleden. De initieel betaalde prijs bij verwerving geeft in bepaalde gevallen de reële waarde van het goed niet weer. De actualisering van de verwervingsprijs aan de hand van de index is ook problematisch, daar de gebruikte index niet noodzakelijk overeenstemt met het ritme van de stijging van de vastgoedprijzen. De eigenaars van die onroerende goederen koesteren een rechtmatige verwachting dat zij bij realisatie van hun eigendom een bepaalde vermogenswinst zullen kunnen boeken. Dergelijke rechtmatige verwachtingen op een bepaalde toekomstige winst die het resultaat is van een normale stijging van vastgoedprijzen, rekening houdend met de bestemming van de gronden, maken volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens evenzeer deel uit van het

vermogen van de rechtsonderhorige en verdienen dus ook de bescherming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Bovendien is het wijzigen en vaststellen van een gewestplanbestemming of het vaststellen van een bestemming die elke ontwikkelingsmogelijkheid ontnemt, een verregaande eigendomsbeperking die dermate ingrijpend is dat zij een feitelijke onteigening met zich meebrengt. Een dergelijke eigendomsbeperking maakt een schending uit van het eigendomsrecht zoals bepaald in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Ook het Hof heeft in zijn arresten nrs. 132/2015 en 57/2016 die stelling aanvaard. Daarnaast is de beslissing van de overheid om een eigendomsbeperking al dan niet te vergoeden aan rechterlijke controle onderworpen.

A.3.3.2. De stad Mechelen merkt in haar memorie van antwoord op dat het principe van de quasi-onteyning unaniem verworpen wordt in de rechtspraak. Bovendien verwijzen de eisende partijen voor de verwijzende rechter naar het principe van de quasi-onteyning in het kader van de planschaderegeling, waardoor zij naast de kwestie antwoorden. Artikel 35 van het Coördinatiedecreet voorziet, binnen de door het decreet bepaalde grenzen, in een vergoeding voor schade ten gevolge van een bouw- of verkavelingsverbod, zodat een eventuele vergoeding op dat artikel moet steunen en niet op het leerstuk van de quasi-onteyning. Ook de Raad van State heeft herhaaldelijk geoordeeld dat er geen sprake kan zijn van een onteigening wanneer de overheid beperkingen oplegt aan de uitoefening van het eigendomsrecht ten voordele van het algemeen belang.

A.3.4.1. Volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter moet ook rekening worden gehouden met het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Dat beginsel houdt in dat de overheid niet zonder schadevergoeding lasten kan opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen. Bij het arrest nr. 55/2012 heeft het Hof geoordeeld dat de vestiging van een erfdiensbaarheid van openbaar nut niet automatisch aanleiding geeft tot een vergoeding, maar dat het Hof wel kan onderzoeken of het gebrek aan een wettelijke vergoedingsregeling bestaanbaar is met het eigendomsrecht. Derhalve kan een eigenaar die op onevenredige wijze wordt getroffen door de nadelen van het overheidsoptreden op grond van het algemeen belang, die lasten verhalen op het bestuur.

A.3.4.2. De stad Mechelen meent dat de verwijzing van de eisende partijen voor de verwijzende rechter naar het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten niet kan worden gevolgd, nu de door hen geciteerde arresten alle betrekking hebben op overheidsbeslissingen waarbij niet in een vergoedingsregeling werd voorzien, terwijl de planschaderegeling wel in een vergoeding voorziet. Derhalve kan een schadevergoeding op basis van het leerstuk van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten niet worden aanvaard.

A.4.1. In subsidiaire orde meent de Vlaamse Regering dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

Artikel 35 van het Coördinatiedecreet leidt niet tot een eigendomsoverdracht, waardoor er geen sprake is van een eigendomsberoving, zodat de decreetgever niet gehouden is te voorzien in een billijke en voorafgaande schadeloosstelling in de zin van artikel 16 van de Grondwet. De planschaderegeling moet worden beschouwd als een regeling van « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang ». Bovendien is het recht om eigendom te gebruiken niet absoluut en kan dat recht worden beperkt voor zover dat noodzakelijk is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken (arrest nr. 84/2014). Het is inherent aan het eigendomsrecht dat er, binnen de grenzen van de redelijkheid, beperkingen aan kunnen worden gesteld om een legitieme doelstelling van algemeen belang te bereiken. Voor het vaststellen van die beperkingen, alsook voor het bepalen van een vergoedingsregeling, beschikt de decreetgever over een ruime beoordelings- en beleidsvrijheid (arresten nrs. 138/2013 en 140/2016).

A.4.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de in het geding staande regeling geen onevenredige beperking inhoudt van het eigendomsrecht. De planschaderegeling strekt ertoe het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening te vrijwaren, aangezien die regeling het mogelijk maakt de goede ruimtelijke ordening met een plan van aanleg bij te sturen en in het kader daarvan een bouwverbod in te voeren. De modaliteiten van de vergoedingsregeling maken het voor de overheid, vanuit financieel oogpunt, mogelijk het bouwverbod aan een private eigenaar op te leggen. Door te bepalen dat als waarde van het goed op het ogenblik van verwerving, het bedrag in aanmerking wordt genomen dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- of successierechten over de volle eigendom op de dag van de verwerving, heeft de decreetgever geen maatregel genomen die kennelijk onevenredig is. Immers, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol houdt geen recht op

vergoeding in en erfdiensbaarheden van openbaar nut komen in beginsel niet in aanmerking voor vergoeding. De federale wetgever en de decreetgever zijn steeds van oordeel geweest dat slechts de werkelijke waardevermindering die het goed ten gevolge van de planschade zou ondergaan, in aanmerking kan komen voor vergoeding. De planschaderegeling heeft niet tot doel de schade ten gevolge van een bouw- en verkavelingsverbod integraal te vergoeden. Integendeel, het gaat om een vergoeding die door de overheid wordt uitgekeerd in geval van « buitengewone schade » die voortvloeit uit de beperking van het eigendomsrecht ten gevolge van de erfdiensbaarheid van openbaar nut waarmee een goed ten voordele van de gemeenschap wordt bezwaard.

Het berekenen van de planschade volgens de oorspronkelijke verwervingstitels kan, volgens de Vlaamse Regering, bezwaarlijk kennelijk onredelijk worden genoemd, aangezien de decreetgever zich er zodoende enkel van heeft willen vergewissen dat er van overheidswege enkel schadevergoeding wordt toegekend in die gevallen waarin de eigenaar van een bouwgrond een « zekere, actuele en objectief vaststelbare schade » heeft geleden. Het is dan ook niet kennelijk onredelijk om niet in een schadevergoeding te voorzien in die gevallen waar de schade slechts louter hypothetisch is, of het bestaan ervan niet objectief kan worden vastgesteld. Ook de beperking van de vergoeding tot 80 pct. is niet kennelijk onredelijk (arrest nr. 140/2016).

Aangezien de vergoedingsregeling geen onevenredige beperking inhoudt van het eigendomsrecht, is er bovendien ook geen schending van het gelijkheidsbeginsel. Allereerst herhaalt de Vlaamse Regering dat de te vergelijken categorieën van personen niet duidelijk omlind zijn. Bovendien gaat die vergelijking uit van de foutieve vaststelling dat die andere categorie wel recht zou hebben op een billijke en integrale schadeloosstelling. Ook de vergelijking met de planbatenheffing gaat niet op, aangezien die heffing een belasting is, bedoeld om een deel van de waardevermeerdering van de percelen toe te wijzen aan de overheid, terwijl de planschadevergoeding voorziet in een gedeeltelijke vergoeding voor de buitengewone schade veroorzaakt door stedenbouwkundige maatregelen. Bovendien zal ook bij een planbatenheffing de verkregen meerwaarde niet integraal worden belast; het betreft een forfaitaire meerwaarde per m² waarop de bestemmingswijziging betrekking heeft en er wordt uitgegaan van een progressief tarief, berekend per perceel. Het betreft hier dus ook een forfaitaire berekeningswijze.

A.4.3. In haar memorie van antwoord merkt de Vlaamse Regering nog op dat het evenredig karakter van de planschaderegeling ook moet worden beoordeeld rekening houdend met de concrete omstandigheden van het bodemgeschied. Allereerst geven de eisende partijen voor de verwijzende rechter toe dat het bedrag van de oorspronkelijke aankoopprijs van het perceel dat heeft gediend voor de berekening van de registratierechten niet realistisch was en niet beantwoordde aan de toenmalige marktwaarde. Daardoor bevinden zij zich niet in de juiste positie om zich nu over een vermeende aantasting van hun eigendomsrecht te beklagen.

De planschaderegeling heeft niet als doel bij te dragen tot het vergoeden van meerwaarden, die ofwel van toevallige ofwel van speculatieve aard zijn, en strekt er ook niet toe eigenaars die aan prijsbewimpeling hebben gedaan, kunstmatig te verrijken. Het basisbedrag waarop de eventuele schadevergoeding dient te worden berekend, is de feitelijke waardevermindering van het goed. Dit wil zeggen dat enkel de werkelijk geleden schade kan worden vergoed; potentiële of speculatieve meerwaarden geven geen aanleiding tot vergoeding.

A.5.1. De stad Mechelen voert aan dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. De planschadevergoeding voorziet in een eigen vergoedingsmechanisme, waarbij de waardevermindering die in aanmerking komt voor schadeloosstelling, in essentie wordt geraamd als volgt : (1) bepaling van de waarde van het onroerend goed op het ogenblik van 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; (2) bepaling van de waarde van het goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na inwerkingtreding van het plan; (3) het verschil van beide waarden betreft mogelijkerwijs de waardevermindering, waarbij die vermindering ten belope van 20 pct. moet worden gedragen.

De planschaderegeling betreft een vorm van foutloze aansprakelijkheid, waarbij tevens moet worden aanvaard dat de decreetgever een ruime beoordelingsmarge heeft om de toekenningsvoorwaarden ervan te bepalen, evenwel onder voorbehoud dat die voorwaarden geen onevenredige gevolgen mogen hebben voor de betrokken eigenaars. Overeenkomstig artikel 1 van het voormelde Eerste Aanvullend Protocol wordt een inmenging in het recht op ongestoord genot van de eigendom op haar evenredigheid beoordeeld aan de hand van een afweging van het algemeen belang tegenover het privaat belang van het recht van de eigenaar van een goed op de bescherming van zijn eigendom op dat goed. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie dat de

vestiging van een door of krachtens een wet of een decreet opgelegde erfdiensbaarheid tot algemeen nut, of van een beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang, geen aanleiding geeft tot een vergoeding voor de eigenaar van het onroerend goed, tenzij de wet of het decreet anders bepaalt. Ook de Raad van State heeft herhaaldelijk geoordeeld dat er geen sprake is van een onteigening wanneer de overheid beperkingen oplegt aan de uitoefening van het eigendomsrecht ten voordele van het algemeen belang.

A.5.2. Wanneer de wetgever wel in een vergoeding voorziet, dan is een integrale vergoeding, volgens de stad Mechelen, niet vereist. Immers, de eisende partijen voor de verwijzende rechter hebben geen subjectief recht op een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning. Bovendien hebben zij nog steeds bebouwingmogelijkheden. In het arrest nr. 140/2016 verwerpt het Hof de idee dat bij planschadevergoeding rekening moet worden gehouden met het feit dat gronden per definitie verkavelbaar zijn « en er dus meer bebouwbaar zou kunnen zijn na aanleg van wegenis of via private woonerven ». Het Hof heeft in voormeld arrest bevestigd dat het de uitdrukkelijke bedoeling was om het karakter van bouwgrond in grote mate afhankelijk te maken van de inherente bouw- en omgevingskwaliteiten van de betrokken grond zelf.

Vervolgens meent de stad Mechelen dat de grondslag voor de waardebepaling objectief is, aangezien zij wordt vastgesteld door middel van gegevens uit authentieke aktes, waardoor een objectieve berekeningswijze wordt gegeven over de mogelijke minwaarde. Een waardebepaling op basis van vergelijkingspunten geeft geenszins een meer rechtszekere berekening van de minwaarde. Het zal voor de gerechtsdeskundige vaak moeilijk zijn om de waarde te bepalen op basis van vergelijkingspunten van soortgelijke gronden op het ogenblik van de verwerving van het goed. Er is een veel grotere ruimte voor discretionaire appreciatie in het geval van vergelijkingspunten dan in het geval van toetsing aan artikel 35 van het Coördinatiedecreet.

A.5.3. De stad Mechelen meent bovendien dat het rechtmatige verschil met de planbatenregeling reeds door het Hof werd beoordeeld, namelijk bij zijn arrest nr. 86/2000, aangezien, volgens het Hof, de planschade- en de planbatenregeling niet op dienstige wijze met elkaar kunnen worden vergeleken.

A.6.1. In hun memorie van antwoord merken de eisende partijen voor de verwijzende rechter op dat de principiële niet-vergoedbaarheid van een erfdiensbaarheid van openbaar nut achterhaald is door de toepassing van het beginsel van de gelijke behandeling voor de openbare lasten.

Daarnaast benadrukken zij dat artikel 35 van het Coördinatiedecreet uitgaat van een algehele assimilatie tussen de werkelijke verkoopwaarde en de verkoopprijs, bij gebreke waarvan de werkelijke verkoopwaarde primeert. Daarenboven volgt uit de definitie van artikel 35 dat het bedrag dat gediend heeft voor voormelde heffing een realistisch karakter moet hebben, precies omdat de wettelijke definitie uitdrukkelijk verwijst naar de verkoopwaarde van het goed. Onder verkoopwaarde wordt de werkelijke waarde van het goed verstaan, zijnde een goed dat wordt gekenmerkt door de objectieve gegevens die worden gerelateerd tot de marktvoorwaarden die op dat ogenblik aanwezig waren. Het is derhalve volledig in overeenstemming met de wettelijke definitie van artikel 35 dat de gerechtsdeskundige rekening heeft gehouden met de verkoopwaarde van het goed, steunende op objectieve vergelijkingspunten.

Indien een gerechtsdeskundige na een grondig onderzoek tot de conclusie komt dat de oorspronkelijke aankoopprijs niet realistisch is, nu dit voor het gehele perceel nog niet eens de prijs van de waarde van een bouwgrond oplevert, dan dient voorrang te worden gegeven aan de werkelijke verkoopwaarde van het goed. Dit is, volgens de eisende partijen voor de verwijzende rechter, de enige juiste wettelijke interpretatie die dient te worden gegeven aan artikel 35 bij gebreke waarvan er anders een onderscheid wordt gemaakt tussen houders van een planschadevordering die recht hebben op een vergoeding op grond van de werkelijke verkoopwaarde van de grond wanneer er geen gegevens bekend zijn van registratie- of successieheffing en houders die recht hebben op een vergoeding op grond van een niet-realistische waarde van de grond omdat er wel gegevens bekend zijn van registratie- of successieheffing.

A.6.2. Ook verwijzen de eisende partijen voor de verwijzende rechter naar het arrest nr. 164/2016, waarin het Hof gebruik heeft gemaakt van het principe van de neutraliteit van het overheidsoptreden. Het Hof heeft terecht bevestigend gantwoord op de vraag in welke mate een wettelijke regeling die verwijst naar een stedenbouwkundig beleid strijdig is met de in die zaak aangevoerde grondwettelijke regels. Ook hier dient het Hof bevestigend te antwoorden op de vraag in welke mate een wettelijke regeling strijdig is met de in de vraag aangevoerde grondwettelijke regels, in zoverre een wettelijke regeling andermaal toelaat het eventueel toekennen

van een daadwerkelijke vergoeding te beperken en te minimaliseren door middel van een forfaitaire berekeningswijze.

A.6.3. De eisende partijen voor de verwijzende rechter verzoeken het Hof de Vlaamse Regering te vragen cijfers voor te leggen om aan te tonen hoeveel planschadevergoeding er de afgelopen jaren effectief aan burgers werd uitbetaald op grond van zowel de oude als de nieuwe planschaderegeling. In de praktijk blijkt dat het opstarten van een planschadezaak veelal een lange lijdensweg betreft die neerkomt op een minimale dan wel geen vergoeding voor de burgers die geconfronteerd worden met een bouw- en/of verkavelingsverbod dat ingevolge het ingrijpen van de overheid op hun perceel rust.

- B -

B.1.1. In de versie ervan die van toepassing is op het bodemgeschil, bepaalt artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : Coördinatiedecreet) :

« 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. 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.

De waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving wordt geactualiseerd door ze te vermenigvuldigen met het indexcijfer van de consumptieprijzen van de kalendermaand voorafgaand aan die waarin de schadevergoeding is vastgesteld en het zo bekomen getal te delen door het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen van het jaar van verwerving door de vergoedingsgerechtigde, in voorkomend geval, omgerekend op dezelfde basis als

eerstgenoemd indexcijfer. De aldus bekomen waarde wordt verhoogd met de kosten van verwerving en met de uitgaven die door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan als bedoeld in het eerste lid van dit artikel.

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

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

De vergoeding wordt verminderd of geweigerd indien en voor zover vaststaat dat de eiser in dezelfde streek andere goederen bezit, die voordeel halen uit de inwerkingtreding van een plan van aanleg of uit werken uitgevoerd op kosten van de openbare besturen.

Aan de verplichting tot schadevergoeding kan voldaan worden door een met redenen omkleed besluit van de Vlaamse regering waarin bepaald wordt, overeenkomstig artikel 41, het betrokken aanlegplan te herzien met het doel aan het goed opnieuw de bestemming te geven welke het had de dag vóór de inwerkingtreding van het plan.

Wanneer krachtens een plan met bindende kracht een bouwverbod kan worden tegengeworpen aan degene die een perceel in een verkaveling heeft aangekocht, kan het Vlaamse Gewest, de intercommunale vereniging of de gemeente zich aan de verplichting tot vergoeding onttrekken door dat perceel van de betrokkene terug te kopen, mits hem de betaalde koopprijs, verhoogd met de lasten en kosten terug te betalen.

Indien de betrokkene slechts eigenaar is van het vorenbedoelde perceel, kan hij de terugkoop door het Vlaamse Gewest, de intercommunale vereniging of de gemeente eisen door zijn wil te doen kennen bij aangetekend schrijven, te zenden binnen twaalf maanden na de bekendmaking van het vorenbedoelde plan. In dat geval moet het perceel worden teruggekocht en betaald binnen twaalf maanden na de kennisgeving. De Vlaamse regering bepaalt hoe deze bepaling wordt toegepast.

Er is geen vergoeding verschuldigd in de volgende gevallen :

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

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

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

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

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

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

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

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

Artikel 35 van het Coördinatiedecreet voorziet 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.

B.1.2. Voormeld 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).

B.1.3. Het Coördinatiedecreet, met inbegrip van het voormelde artikel 35, 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 ».

De planschadevergoeding wordt thans op soortgelijke wijze geregeld door de artikelen 2.6.1 tot 2.6.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO).

B.2. Krachtens artikel 7.4.11, tweede lid, van de VCRO dienen de vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen die zijn ontstaan uit eerdere plannen van aanleg, nog steeds te worden afgehandeld overeenkomstig de bepalingen van het Coördinatiedecreet.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst van de vzw « Avala »

B.3. Volgens de Vlaamse Regering zou de tussenkomst van de vzw « Association du Val d'Amblève, Lienne et Affluents » (Avala) onontvankelijk zijn omdat zij, overeenkomstig haar statuten, haar activiteiten enkel zou uitoefenen in het gebied van de vallei van de Amblève, dit wil zeggen het Waalse Gewest. Nu het in het geding zijnde artikel 35 van het Coördinatiedecreet niet van toepassing is in het Waalse Gewest, zou er geen sprake kunnen zijn van een rechtstreeks gevolg van de prejudiciële procedure op de persoonlijke situatie van de vzw, die het belang bij haar tussenkomst op geen enkele andere manier zou hebben onderbouwd.

B.4.1. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Grondwettelijk Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, kan ieder die van een belang doet blijken, een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

B.4.2. De personen die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof op een prejudiciële vraag zal geven, voor hun persoonlijke situatie kan hebben, doen op die wijze blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen.

B.4.3. Het verzoek tot tussenkomst werd ingediend door de vzw « Avala », die als maatschappelijk doel heeft « het leefmilieu en het leefklimaat van de valleien van de Amblève en haar bijrivieren te verdedigen, alle initiatieven op gang te brengen en aan te moedigen in harmonie met de natuurlijke bestemming van die streek ».

Nu de in het geding zijnde regeling niet van toepassing is in het Waalse Gewest, doet de tussenkomende partij niet blijken van het vereiste belang.

B.4.4. Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

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

B.5.1. Volgens de stad Mechelen en de Vlaamse Regering zou de prejudiciële vraag niet ontvankelijk zijn, vermits de te vergelijken categorieën van personen onvoldoende duidelijk en te algemeen zouden zijn omschreven. Een vage en open omschrijving van de categorie van personen ten opzichte van wie de eisende partijen voor de verwijzende rechter zich gediscrimineerd voelen, zou niet toelaten met zekerheid die tweede categorie te omlijnen.

B.5.2. De prejudiciële vraag betreft de verenigbaarheid van artikel 35 van het Coördinatiedecreet met « de beginselen inzake bescherming van het eigendomsrecht, zoals onder meer verankerd in artikel 1 eerste aanvullend protocol EVRM, voor zoveel als nodig genomen in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ».

B.5.3. De aan het Hof toevertrouwde toetsing van wetskrachtige normen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereist dat een welbepaalde categorie van personen ten aanzien van wie een mogelijke discriminatie wordt aangevoerd, het voorwerp uitmaakt van een pertinente vergelijking met een andere categorie. Te dezen zet de verwijzende rechter niet nader uiteen welke de rechtsonderhorigen zijn « die worden getroffen door andere overheidsmaatregelen dan de aanpassing van een plan van aanleg » en die aanspraak zouden kunnen maken op « een billijke en integrale schadeloosstelling ».

Wanneer het Hof evenwel wordt verzocht, in antwoord op een prejudiciële vraag, uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van een wetsbepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met grondrechten, heeft de vraag betrekking op de grondwettigheid van een verschil in behandeling tussen, enerzijds, de personen die het slachtoffer zijn van de schending van die grondrechten en, anderzijds, de personen welke die rechten genieten, en moeten bijgevolg die twee categorieën van personen worden vergeleken.

B.5.4. De prejudiciële vraag is ontvankelijk. Het Hof dient te onderzoeken of de in het geding zijnde bepaling het eigendomsrecht op discriminerende wijze beperkt.

Ten gronde

B.6. Het geschil voor de verwijzende rechter betreft eigenaars van percelen die een waardevermindering ondergaan door de inwerkingtreding van een bijzonder plan van aanleg dat hun bouwgronden grotendeels herbestemt als valleigebied, waardoor zij niet langer voor bebouwing in aanmerking komen. De door de verwijzende rechter aangestelde deskundige stelt evenwel vast dat de eisers krachtens de in het geding zijnde bepaling geen aanspraak maken op een planschadevergoeding, aangezien de geactualiseerde verwervingswaarde van de betrokken percelen lager ligt dan de actuele restwaarde ervan na de herbestemming.

Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die situatie.

B.7.1. 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.7.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend 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 planwijziging regelt « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » in de zin van artikel 1, tweede alinea, van het Eerste Aanvullend Protocol en valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7.3. 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.7.4. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen aan het eigendomsrecht oplegt, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Een vergoeding is slechts vereist indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdiensbaarheid van openbaar nut de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd.

B.7.5. Een eigendomsbeperkende maatregel die bestaat in een bouwverbod op percelen die voorheen voor bebouwing in aanmerking kwamen, raakt de eigenaar ervan fundamenteel in zijn eigendomsrecht. Een dergelijke maatregel kan niet steeds worden opgelegd zonder een redelijke vergoeding voor de waardevermindering van het perceel (EHRM, 13 juli 2006, *Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica e.a.* t. Griekenland, § 39; 19 juli 2011, *Varfis* t. Griekenland, § 30; 1 oktober 2013, *Hüseyin Kaplan* t. Turkije, § 46; 11 oktober 2016, *Barcza e.a.* t. Hongarije, § 47).

Wanneer in een dergelijk geval geen vergoeding wordt toegekend, dient zulks te worden verantwoord in het licht van de bijzondere kenmerken van het geval, zoals de vroegere gedragingen van de eigenaar of de redelijke verwachting dat een dergelijke eigendomsbeperkende maatregel zou worden opgelegd (EHRM, 13 juli 2006, *Kortessi* t. Griekenland, § 40; 6 oktober 2016, *Malfatto en Mielle* t. Frankrijk, § 69).

B.7.6. 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. Bij het bepalen van zijn beleid op het vlak van de stedenbouw en ruimtelijke ordening beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg kunnen te allen tijde geheel of gedeeltelijk worden vervangen (artikel 2.2.2, § 2, eerste lid, van de VCRO en artikel 2, § 1, derde lid, van het Coördinatiedecreet), zodat de rechtsonderhorigen er niet wettig op kunnen vertrouwen dat de erin vervatte stedenbouwkundige voorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden blijven (zie onder andere RvSt, 17 maart 2010, nr. 202.011).

B.8. De planschadevergoeding wordt, luidens artikel 35 van het Coördinatiedecreet, berekend als het verschil tussen « eensdeels de waarde van [het] goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding en verhoogd met de lasten en kosten, 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 ».

Als waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving wordt in aanmerking genomen « het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- en 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 » (artikel 35, tweede lid, van het Coördinatiedecreet).

Die verwervingswaarde wordt geactualiseerd door haar « te vermenigvuldigen met het indexcijfer van de consumptieprijzen van de kalendermaand voorafgaand aan die waarin de schadevergoeding is vastgesteld en het zo bekomen getal te delen door het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen van het jaar van verwerving door de vergoedingsgerechtigde, in voorkomend geval, omgerekend op dezelfde basis als eerstgenoemd indexcijfer » (artikel 35, derde lid, van het Coördinatiedecreet). De aldus verkregen waarde wordt daarnaast nog verhoogd « met de kosten van verwerving en met de uitgaven die door de vergoedingsgerechtigde zijn gedragen met het oog op de realisatie van de bestemming van het goed op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan » (artikel 35, derde lid, van het Coördinatiedecreet).

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 35, tweede lid, van het Coördinatiedecreet).

De eigenaar ontvangt als planschadevergoeding 80 pct. van het aldus berekende verschil tussen de verwervingswaarde en de waarde op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding. De waardevermindering moet immers zonder vergoeding worden gedoogd ten belope van 20 pct. (artikel 35, vijfde lid, van het Coördinatiedecreet). Bij zijn arrest nr. 140/2016 van 10 november 2016 heeft het Hof de soortgelijke regeling in artikel 2.6.2, § 2, van de VCRO verenigbaar bevonden met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.9. Volgens de parlementaire voorbereiding van het decreet van 19 december 1998 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 » past het berekenen van de planschade « volgens de verwervingstitels [...] volledig in de filosofie van de planschade, die een forfaitaire schadevergoeding is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214-1, p. 13).

De parlementaire voorbereiding vermeldt voorts :

« De regeling voorzien door het KB van 24 oktober 1978 [heeft] niet tot doel [...] de planschade integraal te vergoeden, maar wel binnen de perken van de artikelen 35 en 36 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening de vergoeding te berekenen welke de wetgever wenst uit te keren voor de beperking van het eigendomsrecht ten gevolge van de erfdienstbaarheid tot algemeen nut waarmee dit recht ten voordele van de gemeenschap wordt bezwaard. Dergelijke uitzonderlijke vergoeding kan aldus forfaitair en beperkend zijn zonder in te druisen tegen enig wettelijk of grondwettelijk voorschrift.

[...]

Dat de planschade een forfaitaire schadevergoeding is, is reeds te verantwoorden doordat het een uitzondering is op het principe dat erfdienstbaarheden van algemeen nut geen vergoeding opleveren voor de rechtsonderhorige. Derhalve kan gesteld worden dat de thans beoogde decretale wijziging efficiënt, objectief, ernstig, adequaat en evenredig is met het gestelde doel » (*ibid.*, p. 14).

B.10.1. Krachtens de in het geding zijnde bepaling dient de rechter de verwervingswaarde van de betrokken percelen te bepalen aan de hand van het bedrag dat als grondslag heeft gediend voor de heffing van de registratie- en successierechten over de volle eigendom ervan. Slechts bij ontstentenis van een dergelijke heffing heeft de rechter de mogelijkheid rekening te houden met de werkelijke verkoopwaarde van het goed in volle eigendom op de dag van de verwerving.

De in het geding zijnde bepaling heeft dus als gevolg dat, met name in de gevallen waarin het goed reeds meerdere jaren in handen van eenzelfde eigenaar is, veelal geen rekening wordt gehouden met de reële waardevermeerdering van het goed vóór het moment waarop het bindende plan van aanleg in werking treedt.

De actualisering van de oorspronkelijke verwervingswaarde aan de hand van het indexcijfer van de consumptieprijzen weerspiegelt immers niet de reële waardevermeerdering die het goed intussen heeft verworven.

Aangezien de waardebepaling van het goed geschiedt op twee onderscheiden tijdstippen, kan zij dus sterk uiteenlopen naarmate die tijdstippen verder uit elkaar liggen.

B.10.2. De voormelde berekeningswijze van de verwervingswaarde van het door planschade getroffen goed leidt aldus tot grote verschillen tussen eigenaars inzake het toegekende bedrag van de planschadevergoeding. Bijgevolg zullen sommige eigenaars een substantieel deel van de reële waardevermindering van het goed als planschadevergoeding ontvangen, terwijl andere eigenaars slechts een symbolisch bedrag of zelfs helemaal geen planschadevergoeding ontvangen. Nochtans kunnen die eigenaars zich in vergelijkbare situaties bevinden, doordat het kan gaan om even grote percelen en doordat zij er soortgelijke plannen mee konden hebben.

B.11. Uit de totstandkoming van de planschadevergoeding blijkt dat eerst de wetgever en vervolgens de decreetgever geen rekening wensten te houden met prijsstijgingen op de vastgoedmarkt en daarom de rechter niet wilden toestaan de werkelijke waarde van het goed vast te stellen op basis van vergelijkingspunten.

De oorspronkelijke regeling in de Stedenbouwwet had als bedoeling « dat de aanspraak op vergoeding in ieder geval beperkt zou blijven tot het geval van een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade » (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 57).

In de parlementaire voorbereiding van de daarop volgende wetswijzigingen werd benadrukt dat « winstderving uitdrukkelijk van vergoeding [is] uitgesloten » (*Parl. St.*, Senaat, 1968-1969, nr. 559, p. 24) aangezien de regeling niet beoogt bij te dragen tot « het verzilveren van meerwaarden, die ofwel van toevallige ofwel van speculatieve aard zijn » (*Parl. St.*, Kamer, 1977-1978, nr. 113/1, p. 55). De planschadevergoeding moet daarom berekend worden op grond van « de feitelijke waardevermindering van het goed » (*Parl. St.*, Senaat, 1977-1978, nr. 181-2, p. 97).

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 19 december 1998 blijkt dat de decreetgever uitdrukkelijk de optie heeft verworpen « om de verwervingswaarden met vergelijkingspunten vast te leggen ». Het berekenen van de planschade op grond van de verwervingsstitels « past trouwens volledig in de filosofie van de planschade, die een forfaitaire schadevergoeding is » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1214/1, pp. 13-14).

B.12.1. Het Hof dient nog te onderzoeken of de berekeningswijze van de planschadevergoeding voor de betrokken eigenaars geen kennelijk onredelijke gevolgen heeft.

B.12.2. Met de planschadevergoeding heeft de decreetgever ervoor gekozen de gemeenschap te doen bijdragen in de kosten die inherent zijn aan het wijzigen van het ruimtelijke beleid, alsook de lasten die in het algemeen belang aan de betrokken eigenaars zijn opgelegd, te verlichten. Tegelijk heeft de decreetgever slechts de feitelijke schade willen vergoeden en niet de prijsstijgingen op de vastgoedmarkt.

B.12.3. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars. Dat kan met name het geval zijn wanneer de overheid reeds een vergunning heeft uitgereikt en aldus een gewettigd

vertrouwen heeft gewekt dat het betrokken perceel mocht worden bebouwd of verkaveld. Dat kan eveneens het geval zijn indien de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en hen zo goed als onverkoopbaar maakt, of nog indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend.

B.12.4. Het komt de decreetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.

B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, schendt niet 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.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 7 juni 2018.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot