

Rolnummer 7508
Arrest nr. 185/2021 van 16 december 2021

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over 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 L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques en Y. Kherbache, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 19 oktober 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 januari 2021, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Mechelen, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 35 van het decreet van het Vlaams Parlement van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening artikel 16 Grondwet en artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, in samenhang gelezen met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 Grondwet, in zoverre de forfaitaire berekeningswijze geen rekening houdt met het geval vermeld in overweging B.12.3 van het arrest van het Grondwettelijk Hof *dd.* 7 juni 2018, nr. 66/2018, met name het geval wanneer de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend, nu de verregaande beperking van de vergoeding hiermee geen rekening houdt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Gisela Slachmuylders, Jozef Slachmuylders en Carina Slachmuylders, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey, advocaat bij de balie van Antwerpen;

- de stad Mechelen, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Sebreghts en Mr. O. Verhulst, advocaten bij de balie van Antwerpen;

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

Bij beschikking van 22 september 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman 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 6 oktober 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 6 oktober 2021 de dag van de terechtzitting bepaald op 10 november 2021.

Op de openbare terechtzitting van 10 november 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. G. Declercq, advocaat bij de balie van 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. K. Caluwaert, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. B. Martel, voor de Vlaamse Regering;

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

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

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

De 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 m<sup>2</sup>, ingevolge de bestemmingswijziging door een bijzonder plan van aanleg van woongebied naar grotendeels valleigebied. Uit het verslag dat de aangestelde deskundige bij de verwijzende rechter heeft neergelegd, blijkt dat de waardeschommeling van het betrokken perceel verschilt, naargelang zij wordt berekend overeenkomstig artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het Coördinatiedecreet), dan wel aan de hand van een lijst van vergelijkingspunten.

Bij vonnis van 26 september 2016 heeft de verwijzende rechter een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof betreffende de bestaanbaarheid van artikel 35 van het Coördinatiedecreet met 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. Het Hof heeft die vraag beantwoord bij zijn arrest nr. 66/2018 van 7 juni 2018.

De verwijzende rechter stelt vast dat het Hof bij dat arrest heeft geoordeeld dat artikel 35 van het Coördinatiedecreet 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, niet schendt. Hij stelt evenwel ook vast dat het Hof in B.12.3 van dat arrest heeft geoordeeld dat het niet uit te sluiten is dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars, en dat dit onder meer het geval kan 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, wanneer de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en hen zo goed als onverkoopbaar maakt, of wanneer de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend. Hij meent dat uit het arrest van het Hof niet kan worden afgeleid of artikel 35 van het Coördinatiedecreet al dan niet een lacune bevat die de rechter kan wegwerken door een vergoeding toe te kennen op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten of op grond van de leer van de *quasi*-onteigening.

De verwijzende rechter oordeelt dat er voorafgaandelijk aan de inwerkingtreding van het bijzonder plan van aanleg geen vergunning tot bebouwing of ontwikkeling was uitgereikt aan de eisende partijen en dat de mogelijkheid tot bebouwing en ontwikkeling van het desbetreffende perceel sinds de nieuwe bestemming niet geheel is uitgesloten. Hij stelt vast dat de eisende partijen het desbetreffende perceel hebben verworven door erfenis en dat zij successierechten hebben betaald die werden berekend op basis van de actuele waarde van het perceel op het ogenblik van het overlijden van de erflater. Hij acht het vervolgens aangewezen bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Jozef, Gisela en Carina Slachmuylders, eisende partijen voor de verwijzende rechter, zijn van oordeel dat de prejudiciële vraag bevestigend dient te worden beantwoord, omdat de berekeningswijze van de planschadevergoeding vervat in de in het geding zijnde bepaling niet steeds leidt tot een correcte waardebepaling van het desbetreffende onroerend goed. Zij wijzen erop dat de voor een onroerend goed betaalde prijs niet noodzakelijk de reële waarde van dat goed weerspiegelt. Zij vervolgen dat de eigenaars van dergelijke onroerende goederen een rechtmatige verwachting koesteren dat zij bij de realisatie van hun eigendom een bepaalde winst zullen boeken. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leiden zij af dat dergelijke rechtmatige verwachtingen worden beschermd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.1.2. De eisende partijen voor de verwijzende rechter menen dat een planschadevergoeding in een redelijke verhouding dient te staan tot de effectieve vermogensschade van de betrokken personen. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens leiden zij af dat de overheid bij het regelen van het gebruik van goederen het evenredigheidsbeginsel dient na te leven en dat het al dan niet bestaan van een vergoedingsmechanisme een doorslaggevende factor vormt in het kader van de evenredigheidstoets. Zij zijn van oordeel dat wanneer een gerechtsdeskundige tot de conclusie komt dat de oorspronkelijke aankoop prijs van een goed de werkelijke waarde van dat goed niet weergeeft, de in het geding zijnde bepaling zo moet worden geïnterpreteerd dat de werkelijke waarde van het goed doorslaggevend is.

A.2.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter wijzen erop dat het Hof, bij zijn arresten nrs. 66/2018 en 57/2019, heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met 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, maar dat het ook een belangrijk voorbehoud heeft geformuleerd door niet uit te sluiten dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk kan doen aan de rechten van de betrokken eigenaars. Zij betwisten de stelling van de andere partijen dat het Hof zich reeds met gezag van gewijsde heeft uitgesproken over de prejudiciële vraag. Zij menen dat het Hof in de voormelde arresten een lacune heeft vastgesteld die mogelijk strijdig is met de Grondwet, in welk geval de rechter in de regel toepassing dient te maken van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Zij wijzen erop dat de verwijzende rechter van oordeel is dat het Hof, bij zijn arrest nr. 66/2018, in het midden heeft gelaten of de decretale lacune door de justitiële rechter kan worden weggewerkt.

A.2.2. De eisende partijen voor de verwijzende rechter stellen vast dat de verwijzende rechter, op basis van een arrest van het Hof van Cassatie van 20 februari 2020, heeft geoordeeld dat het bestaan van een wettelijke grondwetsconforme vergoedingsregeling uitsluit dat er toepassing kan worden gemaakt van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Zij menen echter dat er in het geval dat wordt vermeld in de prejudiciële vraag geen duidelijkheid is over de grondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling, zodat er evenmin duidelijkheid bestaat over de vraag of de justitiële rechter het voormelde beginsel kan toepassen. Zij zijn van oordeel dat de vraag waarop het Hof in de voorliggende zaak dient te antwoorden in essentie de vraag betreft in welke mate het beginsel van gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan worden toegepast in een situatie waarin er sprake is van een lacune in de wetgeving. De omstandigheid dat de successierechten werden betaald in de loop van de procedure betreffende de vordering tot planschadevergoeding, zoals de stad Mechelen aanvoert, is volgens hen niet relevant.

A.2.3. De eisende partijen voor de verwijzende rechter besluiten dat de in het geding zijnde bepaling niet bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat de forfaitaire berekeningswijze geen rekening houdt met de gevallen waarin de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald. Zij menen dat de eigenaars die successierechten hebben betaald onterecht op dezelfde wijze worden behandeld als de eigenaars die geen successierechten hebben betaald.

A.3.1. De Vlaamse Regering is allereerst van oordeel dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, omdat het Hof zich reeds in het kader van hetzelfde geschil met gezag van gewijsde heeft uitgesproken over de voorliggende problematiek, meer bepaald bij zijn arrest nr. 66/2018 van 7 juni 2018. Zij meent dat het Hof in dat arrest al rekening heeft gehouden met de premisse die aanleiding heeft gegeven tot de voorliggende prejudiciële vraag. Zij beklemtoont dat het Hof heeft gesteld dat het aan de decreetgever staat om te preciseren onder welke

voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken. Zij beklemtoont eveneens dat het Hof de in het geding zijnde bepaling principieel grondwettig heeft verklaard, waarbij in het dictum geen enkel voorbehoud werd gemaakt. Zij is van oordeel dat de verwijzende rechter zich, op grond van artikel 28 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moet voegen naar het arrest nr. 66/2018 en dat de voorliggende prejudiciële vraag niets toevoegt aan wat het Hof reeds heeft beoordeeld bij dat arrest. Zij wijst erop dat de verwijzende rechter zelf aangeeft in welke overwegingen van het arrest nr. 66/2018 het antwoord op de prejudiciële vraag te vinden is.

A.3.2. De Vlaamse Regering meent bovendien dat de verwijzende rechter aan het arrest nr. 66/2018 een verkeerde lezing geeft, in zoverre hij ervan uitgaat dat het in elk geval onredelijk zou zijn om betaalde successierechten niet mee te rekenen bij de planschadevergoeding. Zij wijst erop dat het Hof enkel heeft gesteld dat de berekeningswijze van de planschadevergoeding in geval van betaling van successierechten mogelijk afbreuk « kan » doen aan de rechten van de eigenaars.

A.4.1. In ondergeschikte orde meent de Vlaamse Regering dat het enkel aan de decreetgever toekomt om een regeling te treffen voor de gevallen waarin de decretale berekeningswijze van de planschadevergoeding mogelijk afbreuk zou kunnen doen aan de rechten van de betrokken eigenaars. Zij is van oordeel dat de gevallen die het Hof in B.12.3 van het arrest nr. 66/2018 heeft aangehaald, louter situaties zijn die nog *in concreto* moeten worden beoordeeld door de decreetgever. Zij meent dat het Hof, door te stellen dat het aan de decreetgever toekomt te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken, aan de justitiële rechters duidelijk heeft gemaakt dat het hun niet toekomt een andere vergoeding toe te kennen dan die bepaald bij de in de in het geding zijnde bepaling. Zij betwist het standpunt van de verwijzende rechter dat het Hof bij het arrest nr. 66/2018 in het midden heeft gelaten of er al dan niet sprake is van een lacune die de justitiële rechter kan wegwerken.

A.4.2. Uit de rechtspraak van het Hof en van het Hof van Cassatie leidt de Vlaamse Regering af dat de justitiële rechter het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten slechts kan toepassen in de gevallen waarin er geen wettelijke vergoedingsregeling bestaat. Daar er te dezen een vergoedingsregeling bestaat die bovendien door het Hof grondwettig werd bevonden, kan de justitiële rechter volgens haar geen toepassing maken van het voormelde beginsel.

A.5. In uiterst ondergeschikte orde meent de Vlaamse Regering dat indien het Hof van oordeel zou zijn dat de in het geding zijnde bepaling, in de interpretatie van de verwijzende rechter, ongrondwettig zou zijn, die bepaling ook grondwetsconform kan worden geïnterpreteerd. Zij zet uiteen dat de waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, volgens artikel 35, tweede lid, van het Coördinatiedecreet, 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. Zij meent dat de betaalde successierechten zouden kunnen worden beschouwd als kosten van verwerving van het onroerend goed en dat de in het geding zijnde bepaling, in die interpretatie, in ieder geval grondwetsconform is.

A.6. De stad Mechelen, verwerende partij voor de verwijzende rechter, is allereerst van oordeel dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft, omdat het Hof zich reeds in het kader van hetzelfde geschil met gezag van gewijsde heeft uitgesproken over de voorliggende problematiek.

A.7.1. Indien het Hof zou oordelen dat de prejudiciële vraag wel degelijk moet worden beantwoord, is de stad Mechelen van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Zij doet gelden dat het Hof reeds bij meerdere arresten heeft geoordeeld dat de berekeningswijze van de planschadevergoeding grondwettig is. In zoverre de eisende partijen voor de verwijzende rechter aanvoeren dat eigenaars van onroerende goederen rechtmatig kunnen verwachten dat zij bij de realisatie van hun eigendom een bepaalde vermogenswinst zullen realiseren, doet zij gelden dat uit de parlementaire voorbereiding duidelijk blijkt dat de wetgever het derven van vermogenswinst niet heeft willen vergoeden en dat het Hof dat uitgangspunt van de wetgever heeft aanvaard.

A.7.2. De stad Mechelen wijst erop dat het Hof bij zijn arrest nr. 66/2018 heeft gesteld dat het niet uit te sluiten valt dat in bepaalde gevallen de decretale berekeningswijze afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars en dat dit het geval kan zijn in drie specifieke situaties. Zij is van oordeel dat die situaties zich niet voordoen in de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter en dat de verwijzende rechter dat reeds uitdrukkelijk heeft geoordeeld met betrekking tot de eerste twee door het Hof aangehaalde situaties. Hoewel de gestelde prejudiciële vraag betrekking

heeft op de derde situatie, namelijk die waarin de eigenaars van een onroerend goed successierechten hebben betaald, meent de stad Mechelen dat ook dat geval niet relevant is in de zaak die hangende is voor de verwijzende rechter.

Zij doet gelden dat noch de verwijzende rechter, noch de eisende partijen voor die rechter het concreet en aannemelijk maken dat de rechten van de betrokken eigenaars zouden zijn geschonden doordat zij successierechten hebben betaald die niet zouden zijn verrekend in de planschadevergoeding. Zij meent dat uit de conclusies die de eisende partijen voor de verwijzende rechter bij die rechter hebben ingediend, duidelijk blijkt dat zij hun argumentatie uitsluitend hebben gebaseerd op het tweede geval dat het Hof in het arrest nr. 66/2018 heeft aangehaald en dus niet op het feit dat zij successierechten hebben betaald.

A.7.3. De stad Mechelen meent dat uit het arrest nr. 66/2018 niet kan worden afgeleid dat de berekeningswijze vervat in de in het geding zijnde bepaling per definitie ongrondwettig is in de door het Hof in B.12.3 van dat arrest aangehaalde gevallen. Zij beklemtoont dat het Hof heeft gesteld dat het aan de decreetgever toekomt na te gaan in welke gevallen eventueel kan worden afgeweken van de decretale berekeningswijze. Zij doet gelden dat het Hof aldus heeft vastgesteld dat er in bepaalde gevallen sprake zou kunnen zijn van een extrinsieke lacune die niet zelf-herstellend is. Daar de in het geding zijnde bepaling principieel grondwettig werd verklaard door het Hof, meent zij dat het niet toekomt aan de verwijzende rechter om toepassing te maken van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten.

A.7.4. De stad Mechelen wijst erop dat de bestemming van de gronden waarvoor de eisende partijen voor de verwijzende rechter een planschadevergoeding vorderen, werd gewijzigd bij een bijzonder plan van aanleg van 10 juli 2001, dat Dennis, Jozef, Gisela en Carina Slachmuylders, als onverdeelde eigenaars van de desbetreffende gronden, hun vordering tot planschadevergoeding hebben ingesteld op 28 augustus 2009 en dat Dennis Slachmuylders is overleden in 2015. Zij meent dat uit het voorgaande blijkt dat, in zoverre de eisende partijen voor de verwijzende rechter successierechten zouden hebben betaald, die successierechten berekend zouden zijn geweest op basis van de bestemming van de gronden zoals bepaald bij het bijzonder plan van aanleg van 10 juli 2001 en dus niet op basis van de oorspronkelijke bestemming. Zij doet bovendien gelden dat de eisende partijen voor de verwijzende rechter nergens het bewijs leveren dat zij successierechten hebben betaald en dat zij nergens concreet maken dat het betalen van successierechten in de voormelde omstandigheden zou leiden tot een ongrondwettigheid van de in het geding zijnde bepaling.

A.8. De Vlaamse Regering is van oordeel dat uit de argumentatie van de stad Mechelen betreffende het ogenblik waarop de eisende partijen voor de verwijzende rechter de successierechten zouden hebben betaald, blijkt dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet relevant is voor de oplossing van het geschil dat hangende is voor de verwijzende rechter. Zij meent bovendien dat de situatie waarin het bedrag van de te betalen successierechten wordt bepaald na de bestemmingswijziging van het betrokken onroerend goed, niet de situatie is die het Hof in B.12.3 van het arrest nr. 66/2018 heeft beoogd.

- B -

B.1.1. Artikel 35 van het decreet van het Vlaamse Gewest betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het Coördinatiedecreet), regelt de schadevergoeding die 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, en bepaalt :

« 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 ».

B.1.2. 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 : de VCRO).

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, echter nog steeds te worden afgehandeld overeenkomstig de bepalingen van het Coördinatiedecreet.

B.2. Het Hof wordt gevraagd of artikel 35 van het Coördinatiedecreet 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, « in zoverre de forfaitaire berekeningswijze geen rekening houdt met het geval vermeld in overweging B.12.3 van het arrest van het Grondwettelijk Hof *dd.* 7 juni 2018, nr. 66/2018, met name het geval wanneer de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend, nu de verregaande beperking van de vergoeding hiermee geen rekening houdt ».

B.3.1. Het in de prejudiciële vraag vermelde arrest nr. 66/2018 van 7 juni 2018 werd gewezen naar aanleiding van een prejudiciële vraag die was gesteld door dezelfde rechter als de rechter die de thans voorliggende vraag heeft gesteld en dit in het kader van dezelfde zaak die voor die rechter hangende is.

B.3.2. Het Hof heeft bij het arrest nr. 66/2018 geoordeeld :

« 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 erfdiensbaarheid 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 erfdiensbaarheden 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 consumptieprijs weerspiegelt immers niet de reële waardeverhoging 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 wisten 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 verwervingstitels ‘ 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 ».

B.3.3. Op basis van de voormelde overwegingen heeft het Hof voor recht gezegd dat artikel 35 van het Coördinatiedecreet 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, niet schendt. Bij zijn arrest nr. 57/2019 van 8 mei 2019 heeft het Hof in dezelfde zin geoordeeld.

B.4. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter van oordeel is dat het niet duidelijk is of de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij niet voorziet in een afwijkende regeling van de planschadevergoeding voor de gevallen waarin de eigenaar van een perceel in het kader van het verwerven van dat perceel successierechten heeft betaald, een lacune bevat die door de justitiële rechter kan worden weggewerkt door op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten of op grond van de leer van de *quasi*-onteigening een vergoeding toe te kennen aan de betrokken partijen.

B.5.1. Wanneer de vaststelling van een lacune is uitgedrukt in voldoende nauwkeurige en volledige bewoordingen die toelaten de in het geding zijnde bepaling toe te passen met inachtneming van de referentienormen op grond waarvan het Hof zijn toetsingsbevoegdheid uitoefent, geeft het Hof aan dat het aan de rechter staat een einde te maken aan de schending van die normen.

Zulks is niet het geval met betrekking tot wat is vermeld in B.12.3 van het arrest nr. 66/2018. Het Hof kon de vaststelling van een lacune immers niet nader preciseren aangezien het niet beschikt over een beoordelingsbevoegdheid die gelijkwaardig is aan die van de decreetgever. Zoals uitdrukkelijk is vermeld in B.12.4 van het arrest nr. 66/2018, komt het de decreetgever, en alleen aan hem toe te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.

B.5.2. In B.12.3 van het arrest nr. 66/2018 heeft het Hof overigens geoordeeld dat het « niet uit te sluiten » is dat de decretale berekeningswijze « in bepaalde gevallen » afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars en dat dat onder meer het geval « kan » zijn indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend. Het Hof heeft aldus niet geoordeeld dat de decretale berekeningswijze steeds afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars wanneer zij voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald.

Door op algemene wijze te verwijzen naar het in B.12.3 van het arrest nr. 66/2018 vermelde geval betreffende het betalen van successierechten, bevat de gestelde prejudiciële vraag geen elementen die het Hof nog niet heeft beoordeeld bij dat arrest.

B.6. Volgens artikel 28, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof moeten het rechtscollege dat de prejudiciële vraag heeft gesteld evenals elk ander rechtscollege dat in dezelfde zaak uitspraak doet, voor de oplossing van het geschil naar aanleiding waarvan de in artikel 26 van dezelfde wet bedoelde vragen zijn gesteld, zich voegen naar het arrest van het Hof.

B.7. Daar de prejudiciële vraag geen elementen bevat die het Hof nog niet heeft beoordeeld bij zijn arrest nr. 66/2018, behoeft die vraag geen antwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

De prejudiciële vraag behoeft geen antwoord.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 16 december 2021.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen