



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 27/2022
van 17 februari 2022
Rolnummer : 7497**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Limburg, afdeling Tongeren.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en E. Bribosia, 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 21 augustus 2020, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 januari 2021, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Limburg, afdeling Tongeren, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening 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, voor wat betreft gronden gelegen in woonuitbreidingsgebied, die op de dag voorafgaand aan de inwerking van het definitieve plan waarbij een bouwverbod wordt opgelegd, bestemd waren om gebouwen te ontvangen met een bouwdiepte van meer dan 50 meter vanaf de rooilijn ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Geoffroy Dumont de Chassart, Astrid Dumont de Chassart, Alain Dumont de Chassart, Brigitte Dumont de Chassart en Marie Cardon de Lichtbuer, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. W. Mertens, advocaat bij de balie van Limburg;

- de provincie Limburg, vertegenwoordigd door haar deputatie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Geelen, Mr. S. Jacobs, Mr. N. Parthoens en Mr. S. Leemans, advocaten bij de balie van Limburg;

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

Bij beschikking van 8 december 2021 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques 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 22 december 2021 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 22 december 2021 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*

Geoffroy Dumont de Chassart, Astrid Dumont de Chassart, Alain Dumont de Chassart, Brigitte Dumont de Chassart en Marie Cardon de Lichtbuer zijn eigenaar van een perceel gelegen te Tongeren, met een oppervlakte van 5 ha 31 a 90 ca. Het perceel was volgens het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren voornamelijk gelegen in woonuitbreidingsgebied. In het noorden en het zuiden liggen kleine stukken in woongebied met landelijk karakter.

Op 21 oktober 2015 heeft de provincieraad van Limburg het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : PRUP) « Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Tongeren » definitief vastgesteld, waarbij de planologische bestemming van een deel van het voormelde perceel werd gewijzigd van woonuitbreidingsgebied naar agrarisch gebied. Het woongebied met landelijk karakter bleef onaangeroerd. De voornoemde eigenaars hebben vervolgens bij de stad Tongeren een aanvraag tot het uitreiken van een stedenbouwkundig attest ingediend. Die aanvraag werd op 18 december 2018 geweigerd omdat het inrichtingsvoorstel niet strookt met de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP.

Bij exploit van 13 mei 2019 hebben de voornoemde eigenaars de provincie Limburg gedagvaard tot betaling van een planschadevergoeding. De Rechtbank van eerste aanleg Limburg, afdeling Tongeren, zijnde de verwijzende rechter, oordeelt dat voldaan is aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een planschadevergoeding, vermits er sprake is van een verlies aan mogelijkheid tot bouwen en het perceel vóór de vaststelling van het PRUP in een bebouwbare zone lag. De eisende partijen zijn dan ook gerechtigd op een planschadevergoeding voor het wijzigen van de planologische bestemming van hun perceel van woonuitbreidingsgebied naar agrarisch gebied. Wat de omvang van de planschadevergoeding betreft, stelt de verwijzende rechter vast dat woonuitbreidingsgebieden onder het toepassingsgebied vallen van het huidige artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals dat werd gewijzigd door de decreetgever ingevolge het arrest van het Hof nr. 140/2016 van 10 november 2016. Bijgevolg komen enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of de gevolgen die de decreetgever trekt uit het voormelde arrest correct zijn. Meer in het bijzonder stelt hij zich de vraag of woonuitbreidingsgebieden vanuit het oogpunt van de planschadevergoeding zomaar kunnen worden gelijkgesteld met « gewone » woongebieden, nu woonuitbreidingsgebieden nog vaker dan woongebieden bestaan uit grote aaneengesloten gehelen langs invalswegen naar de bestaande woonkernen en destijds bestemd werden om te worden aangesneden bij bevolkingstoename. Om die reden acht de verwijzende rechter het aangewezen de bovenvermelde prejudiciële vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De eisende partijen voor de verwijzende rechter, zijnde de eigenaars van een perceel grond die een planschadevergoeding vorderen, zijn van oordeel dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

Zij voeren aan dat het Hof bij zijn arrest nr. 140/2016 enkel heeft geoordeeld dat een beperking van de planschadevergoeding tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn niet kennelijk onevenredig is voor woongebieden, omdat « in de regel, en inzonderheid in woongebieden, [...] veelal niet dieper dan vijftig meter vanaf de rooilijn kan worden gebouwd ». Het Hof sprak zich evenwel niet uit over de woonuitbreidingsgebieden, waarvoor die zienswijze volgens de eisende partijen niet opgaat. Het loutere feit dat woongebieden en woonuitbreidingsgebieden behoren tot dezelfde bestemmingscategorie, verhindert niet dat zij fundamenteel verschillend zijn. Woonuitbreidingsgebieden zijn immers over het algemeen grote aaneengesloten gehelen langs één of meerdere invalswegen naar de bestaande woonkernen, die bestemd zijn voor groepswooningbouw dan wel om door middel van een bijzonder plan van aanleg of een globale verkaveling te worden geordend. Het betreft zeer vaak binnengebieden met slechts een beperkte aansluiting naar één of meerdere invalswegen, waarbij dus het gehele gebied – en niet alleen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn – bestemd is om te worden aangesneden met het oog op de bestemming « wonen ». Gelet bovendien op de karakteristieken van groepswooningbouw, die de gezamenlijke verwezenlijking van woningen vooropstelt die fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn en een gemeenschappelijke werf hebben, gaat een dergelijke ontwikkelingsmogelijkheid gepaard met andere bouwdiepten dan de algemeen gangbare bouwdiepte van vijftig meter voor een individueel bouwproject. Hoewel woonuitbreidingsgebieden in beginsel reservegebieden zijn, is de bestemming « groepswooningbouw » bovendien onmiddellijk uitvoerbaar en is het geenszins vereist dat vooraf wordt vastgesteld dat de woongebieden niet volstaan om aan de woonbehoefte te voldoen.

Een beperking tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn voor dergelijke grote aaneengesloten gehelen die vele keren dieper zijn dan klassieke bouwgronden, zou een schending impliceren van het principe van zuinig ruimtegebruik en zou ertoe leiden dat voor woonuitbreidingsgebieden vaak slechts een zeer beperkt recht op planschadevergoeding ontstaat. Voor het gedeelte van het aaneengesloten geheel voorbij de vijftig meter kan de betrokkene immers geen aanspraak maken op een planschadevergoeding, terwijl hij wel schade lijdt omdat het perceel bestemd was voor groepswooningbouw dan wel om in zijn totaliteit geordend te worden.

In feite verschillen woonuitbreidingsgebieden niet of amper van « industriegebieden, gebieden voor ambachtelijke bedrijven, gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen en andere gebieden », waaromtrent het Hof bij zijn arrest nr. 140/2016 heeft geoordeeld dat de beperking van de planschadevergoeding tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn niet redelijk verantwoord is, nu die gebieden « bestemd zijn om gebouwen met een grotere bouwdiepte te ontvangen ». De eisende partijen zien niet in op basis van welk objectief en redelijk verantwoord criterium de eigenaars van percelen gelegen in die gebieden op een andere wijze zouden moeten worden behandeld.

A.2.1. De verwerende partij voor de verwijzende rechter, zijnde de provincie Limburg, is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

In hoofdorde is de verwerende partij van oordeel dat de vergeleken bestemmingsgebieden, zijnde woongebied enerzijds en woonuitbreidingsgebied anderzijds, vergelijkbaar zijn in het licht van de in het geding zijnde bepaling. Beide bestemmingsgebieden maken verfijningen uit van hetzelfde bestemmingsgebied « woongebied », dat is opgenomen in artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 « betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen » (hierna : het koninklijk besluit van 28 december 1972). Beide bestemmingsgebieden zijn geschikt voor constructies met woonfunctie en welbepaalde bijkomende activiteiten die sterk in relatie staan tot de woonfunctie, en zijn principieel bestemd voor woningbouw.

Zo zijn woonuitbreidingsgebieden bestemd voor groepswooningbouw of kunnen die worden ingevuld door een sociaal of bescheiden woonaanbod, doch kan de eigenaar eveneens een omgevingsvergunning verkrijgen voor de bouw van een woning of voor de verkaveling van een grond indien hij beschikt over het principiële akkoord van de deputatie. Woonuitbreidingsgebieden onderscheiden zich weliswaar van de gewone woongebieden doordat zij een reservekarakter hebben en niet zomaar ontwikkeld kunnen worden, maar finaal behoren beide gebieden tot de bestemmingscategorie wonen. De concrete invulling van het overkoepelende bestemmingsgebied « woongebied » kan weliswaar intern verschillen, maar is niet van die aard dat kan worden besloten tot de onvergelijkbaarheid in het licht van de in het geding zijnde bepaling.

Bovendien betekent het feit dat woonuitbreidingsgebieden soms een groter perceel omvatten niet dat de gangbare bouwdiepte plots per definitie meer dan vijftig meter van de rooilijn mag bedragen. In beide zones, gelegen in woongebied, mag er doorgaans niet dieper gebouwd worden dan vijftig meter vanaf de rooilijn. Artikel 4.3.5, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat voorschrijft dat een omgevingsvergunning voor de bouw van een gebouw met als hoofdfunctie « wonen » slechts kan worden verleend op een stuk grond gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, maakt evenmin een onderscheid tussen de gewone woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden.

Vermits beide bestemmingen dus vergelijkbaar zijn, moeten zij in het licht van het gelijkheidsbeginsel op gelijke voet worden behandeld. Net als bij « gewoon » woongebied is ook bij woonuitbreidingsgebied de beperking van de planschadevergoeding tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn redelijk verantwoord. Er is dus geen sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel, noch van het eigendomsrecht, nu er geen buitensporige last wordt opgelegd.

A.2.2. In ondergeschikte orde voert de verwerende partij aan dat, ook indien het Hof van oordeel zou zijn dat de bestemmingsgebieden niet vergelijkbaar zijn, het gelijkheidsbeginsel niet geschonden is.

De doelstelling van de planschadevergoeding is het verlies van de mogelijkheid om te bouwen of te verkavelen gedeeltelijk te compenseren teneinde tegemoet te komen aan de principiële niet-vergoedbaarheid van erfdiensbaarheden tot algemeen nut. Hierbij wordt een evenwicht gezocht tussen, enerzijds, het algemeen belang dat de desbetreffende overheid nastreeft en, anderzijds, het nadeel dat de betrokkene ondervindt door de bestemmingswijziging. De *ratio legis* van de beperking van de vergoeding tot vijftig meter vanaf de rooilijn vloeit voort uit de vereiste van de ligging aan een voldoende uitgeruste weg, alsook uit het feit dat het algemeen gangbaar is dat de bouwdiepte maximaal vijftig meter vanaf de rooilijn bedraagt. Ofschoon het onmogelijk is om ieder concreet geval af te dekken met een sluitende, gedetailleerde rechtsregel, is het bij gebieden bestemd voor woningbouw redelijk verantwoord om uit te gaan van een beperkte bouwdiepte en ook de omvang van de planschadevergoeding daaraan te koppelen.

Het onderscheidingscriterium, zijnde de inkleuring door het gewestplan als woongebied dan wel als woonuitbreidingsgebied, is objectief. De maatregel is bovendien pertinent ten aanzien van het doel om een gedeeltelijke planschadevergoeding toe te kennen, dit in evenwicht met de taak van algemeen belang die de overheid moet uitoefenen. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 140/2016 reeds bevestigde, is de beperking tot slot evenredig, nu die beperking samenhangt met de voorwaarde dat de planschadevergoeding enkel toekomt aan de eigenaar van een bouwgrond, die bovendien een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade moet hebben, en dat het slechts gaat om een gedeeltelijke vergoeding. De in het geding zijnde bepaling schendt bijgevolg noch het gelijkheidsbeginsel, noch het eigendomsrecht.

A.3.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

De Vlaamse Regering stelt dat de verwijzing door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 140/2016 naar « woongebieden » niet anders kan worden begrepen dan dat daarmee ook de woonuitbreidingsgebieden worden bedoeld. De woonuitbreidingsgebieden worden beschouwd als reservezones van het woongebied. In het koninklijk besluit van 28 december 1972 worden die gebieden dan ook opgenomen onder de ruime noemer « woongebieden ». Weliswaar onderscheiden woonuitbreidingsgebieden zich van de « gewone » woongebieden doordat zij een reservekarakter hebben en niet zomaar ontwikkeld kunnen worden. Beide gebieden hebben echter wel met elkaar gemeen dat zij finaal de bestemmingscategorie « wonen » hebben. Mits naleving van de voorschriften van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 zijn in woonuitbreidingsgebied alle bestemmingen toegelaten die in woongebieden zijn toegelaten. De Vlaamse Regering ziet dan ook niet in

waarom de toepassing van de in het geding zijnde bepaling op « woongebieden » verschillend zou kunnen zijn voor « gewone » woongebieden enerzijds en « woonuitbreidingsgebieden » anderzijds. Evenmin ziet zij in welke onevenredige gevolgen de in het geding zijnde bepaling zou kunnen hebben voor de eigenaar van een bouwgrond gelegen in woonuitbreidingsgebied, terwijl die bepaling overeenkomstig het arrest nr. 140/2016 geen onevenredige gevolgen heeft voor de eigenaars van bouwgronden gelegen in een « gewoon » woongebied.

De Vlaamse Regering stelt voorts dat het loutere feit dat woonuitbreidingsgebieden « vaker nog dan woongebieden uit grote aaneengesloten gehelen langs invalswegen naar de bestaande woonkernen [bestaan] » en dat deze « toentertijd bestemd [werden] om te worden aangesneden bij bevolkingstoename », niet betekent dat die gebieden bestemd waren om gebouwen te ontvangen met een bouwdiepte van meer dan vijftig meter vanaf de rooilijn. Het is evenmin omdat woonuitbreidingsgebieden in eerste instantie bedoeld zijn voor groepswooningbouw, dat er voor die gebieden andere voorschriften gelden op het vlak van de algemeen gangbare bouwdiepte dan voor de « gewone » woongebieden. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de woonuitbreidingsgebieden in de regel reservezones van het woongebied zijn, die als uitzonderingszones gevrijwaard dienen te blijven zolang er nog voldoende ruimte is voor woningbouw in de eigenlijke woongebieden en die, zonder enige ordening van het gebied door de bevoegde overheid, niet mogen worden aangesneden voor de realisatie van verschillende, individuele bouwprojecten.

De Vlaamse Regering benadrukt voorts dat het huidige aanbod aan woongebied en woonuitbreidingsgebied een veelvoud is van wat in de toekomst eigenlijk nodig is. Dit betekent dat, voor zover het al nodig zou zijn om bepaalde woonuitbreidingsgebieden aan te snijden, de gebieden aan een goed uitgeruste weg en op maximaal vijftig meter van de rooilijn ruimschoots volstaan om aan de toekomstige behoefte aan woongebied te voldoen. Het wekt dan ook geen verbazing dat, bij de aanneming van de nieuwe ruimtelijke uitvoeringsplannen, er geschrapt zal moeten worden in het in de gewestplannen vastgestelde aanbod aan woongebied en woonuitbreidingsgebied.

A.3.2. Met de in het geding zijnde bepaling heeft de decreetgever in ieder geval geen maatregel genomen die zou kunnen worden beschouwd als een « buitensporige last » in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, ook niet in zoverre die maatregel toepasselijk is op gebieden die krachtens een gewestplan bestemd werden als woonuitbreidingsgebied.

In lijn met de door hem beoogde doelstelling om de planschadevergoeding te beperken tot die gevallen waarin de schade zeker, actueel en objectief vaststelbaar is, heeft de decreetgever besloten dat in woongebieden en woonuitbreidingsgebieden enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking komt voor planschade. Een dergelijke afstand moet immers in alle redelijkheid worden geacht overeen te stemmen met de algemeen gangbare bouwdiepte in die gebieden. Het is dan ook terecht dat de gronden gelegen achter die eerste strook van vijftig meter niet in aanmerking komen voor een planschadevergoeding, nu zij bij gebrek aan de vereiste ordening en aan uitgeruste wegen niet aan te merken zijn als objectieve bouwgrond. Een bouw- of verkavelingsverbod berokkent voor die gronden dan ook geen zekere, actuele en objectief vaststelbare schade, wat nochtans vereist is om in aanmerking te komen voor een planschadevergoeding. Het loutere feit dat een perceel gelegen in woonuitbreidingsgebied bouwrijp zou kunnen worden gemaakt en het dieperliggende gebied ontsloten zou kunnen worden, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Zulks betekent immers niet dat die percelen uit hun aard « bestemd » zouden zijn om gebouwen met een grotere bouwdiepte dan vijftig meter te ontvangen.

Door te bepalen dat in woongebied, met inbegrip van woonuitbreidingsgebied, enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking komt voor planschadevergoeding, heeft de decreetgever een regeling aangenomen die de verwezenlijking van een goede ruimtelijke ordening en een doordacht en zuinig ruimtegebruik verzoent met beginselen inzake evenredigheid en billijkheid.

A.3.3. Tot slot merkt de Vlaamse Regering op dat de eisers in het bodemgeschil bezwaarlijk kunnen stellen dat hun eigendomsrecht wordt geschonden door een bouwverbod dat uit een definitief vastgesteld PRUP voortvloeit, nu moet worden vastgesteld dat zij eigenaar zijn van een perceel dat thans wordt aangewend voor landbouwgebruik en die bestemming ook mogelijk blijft na de inwerkingtreding van het nieuwe PRUP, en dat zij tot vóór de inwerkingtreding van dat PRUP nooit de wens hebben geuit om op dat perceel enige vergunningsplichtige constructie op te richten, laat staan daar een project van groepswooningbouw te ambiëren. De

Vlaamse Regering herinnert er in dat verband aan dat de decreetgever winstderving uitdrukkelijk van de planschadevergoeding heeft willen uitsluiten.

A.3.4. Wat de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met het gelijkheidsbeginsel betreft, stelt de Vlaamse Regering dat het – gelet op de doelstelling van de planschadevergoeding – niet zonder redelijke verantwoording is dat de eigenaars van bouwgronden die gelegen zijn in woonuitbreidingsgebied op identieke wijze worden behandeld als de eigenaars van bouwgronden die gelegen zijn in « gewone » woongebieden. De beweegredenen die de decreetgever ertoe hebben gebracht het recht op planschadevergoeding te beperken tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn, gelden immers zowel voor « gewone » woongebieden als voor woonuitbreidingsgebieden, nu voor beide gebieden geldt dat veelal niet dieper dan vijftig meter vanaf de rooilijn kan worden gebouwd. Het blijkt bovendien niet dat de verschillen tussen « gewone » woongebieden en woonuitbreidingsgebieden dermate wezenlijk zijn dat zij in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel op een andere manier zouden moeten worden behandeld.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.1.1. De prejudiciële vraag betreft artikel 2.6.1, § 3, 4^o, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO), zoals vervangen bij artikel 48 van het decreet van 8 december 2017 « houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving » (hierna : het decreet van 8 december 2017).

B.1.2. Artikel 2.6.1 van de VCRO regelt de planschadevergoeding, zijnde een beperkte schadevergoeding waartoe een bouw- of verkavelingsverbod dat voortvloeit uit een ruimtelijk uitvoeringsplan aanleiding kan geven (artikel 2.6.1, §§ 1 en 2, van de VCRO).

Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen (artikel 2.6.1, § 2, van de VCRO). Krachtens artikel 2.6.2, § 2, eerste lid, van de VCRO bedraagt de planschadevergoeding tachtig percent van de waardevermindering.

B.1.3. Vóór de wijziging ervan bij het decreet van 8 december 2017, bepaalde artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO :

« Voor de toepassing van planschadevergoeding moet bovendien aan volgende criteria samen worden voldaan op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve plan :

1° het perceel moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg overeenkomstig artikel 4.3.5, § 1;

2° het perceel moet stedenbouwkundig en bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking komen;

3° het perceel moet gelegen zijn binnen een bebouwbare zone zoals bepaald in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan;

4° enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor planschade.

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

B.1.4. Die versie van artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO verschilt niet van het opgeheven artikel 84, § 3, van het decreet van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening » (hierna : het DRO).

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

« § 3. In deze paragraaf worden een aantal bijkomende criteria bepaald waaraan cumulatief dient te zijn voldaan opdat een perceel in aanmerking kan komen voor planschadevergoeding. Deze voorwaarden worden gesteld omdat de planschadevergoeding enkel wordt verleend voor percelen die het karakter van bouwgrond hebben.

Onder punt 2 wordt de voorwaarde gesteld dat het perceel stedenbouwkundig en technisch voor bebouwing in aanmerking moet komen. Het is natuurlijk mogelijk op elke grond te bouwen, maar daarom verkrijgt de grond nog niet het karakter van bouwgrond. In de heersende rechtspraak en rechtsleer is reeds op bevredigende wijze invulling gegeven aan dit criterium. Gronden die van nature niet geschikt zijn om erop te bouwen, tenzij door er op kunstmatige wijze het karakter ervan te veranderen om de grond bouwrijp te maken, worden uitgesloten.

Onder punt 3 wordt uitdrukkelijk de voorwaarde gesteld dat het perceel moet gelegen zijn binnen een bebouwbare zone zoals bepaald in een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.

Percelen die in een plan van aanleg of uitvoeringsplan reeds gereserveerd werden voor andere doeleinden dan bebouwing, bijvoorbeeld groene ruimten, worden uitgesloten.

De voorwaarden vermeld onder punt 2, met name de vereiste van ligging aan een voldoende uitgeruste weg, is niet van toepassing op het bekomen van een planschadevergoeding voor bestaande landbouwbedrijven en hun exploitantenwoning, gezien deze gebouwen wegens hun aard niet altijd voldoen aan die voorwaarde.

Alleen de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn komt in aanmerking voor een planschadevergoeding (punt 4). Deze beperking vloeit enerzijds reeds voort uit de vereiste van ligging aan een voldoende uitgeruste weg, en is overgenomen uit de analyse van de heersende rechtspraak die hieruit de 50 meter-regel ontwikkelde. De diepte van 50 meter vanaf de rooilijn is de algemeen gangbare bouwdiepte. De achterliggende gronden die zich verder dan de eerste strook van 50 meter situeren komen niet voor planschadevergoeding in aanmerking (zie onder meer Hof van Cassatie, nr. 7028, 30 november 1990) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 46).

B.1.5. Bij zijn arrest nr. 140/2016 van 10 november 2016 heeft het Hof zich uitgesproken over de bestaanbaarheid van de artikelen 2.6.1, § 3, 4^o, en 2.6.2, § 2, eerste lid, van de VCRO 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.

Het Hof oordeelde in dat arrest :

« B.16. Door te bepalen dat de planschadevergoeding 80 pct. van de waardevermindering bedraagt en beperkt wordt tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn, heeft de decreetgever in beginsel geen maatregel genomen die kennelijk onevenredig is met het door hem beoogde doel of die kan worden beschouwd als een krachtens artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ongeoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht.

Immers, de dubbele beperking van de hoegrootheid van de planschadevergoeding hangt samen met de voorwaarde dat een planschadevergoeding enkel toekomt aan de eigenaar van een bouwgrond, die bovendien een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade moet hebben geleden en die slechts deels wordt vergoed, als tegemoetkoming voor de principiële niet-vergoedbaarheid van erfdienstbaarheden tot algemeen nut.

Het komt de decreetgever toe de gevallen te bepalen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding geeft en hij beschikt te dezen over een ruime beoordelingsvrijheid. In de regel, en inzonderheid in woongebieden, wordt aldus geen onevenredige last opgelegd aan de eigenaars van bouwgronden, nu veelal niet dieper dan vijftig meter vanaf de rooilijn kan worden gebouwd.

Anders is het evenwel voor de gronden gelegen in andere gebieden dan woongebieden zoals in industriegebieden, gebieden voor ambachtelijke bedrijven, gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen en andere gebieden die bestemd zijn om gebouwen met een grotere bouwdiepte te ontvangen. Een beperking van de planschadevergoeding tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn is in een zodanig geval niet in redelijkheid verantwoord ».

Het Hof besloot :

« - Artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doch uitsluitend voor wat betreft gronden gelegen in andere gebieden dan woongebieden zoals in industriegebieden, gebieden voor ambachtelijke bedrijven, gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen en andere gebieden die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve plan waarbij een bouwverbod wordt opgelegd, bestemd waren om gebouwen te ontvangen met een bouwdiepte van meer dan 50 meter vanaf de rooilijn.

- Artikel 2.6.2, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt niet 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.1.6. In navolging van dat arrest heeft de decreetgever, bij artikel 48 van het decreet van 8 december 2017, artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de VCRO als volgt vervangen :

« in gebieden die ressorteren onder de gebiedsbestemming ‘ woongebied ’, vermeld in artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, of die ressorteren onder de categorie van gebiedsaanduiding ‘ wonen ’, vermeld in artikel 2.2.6, § 2, tweede lid, 1°, komt enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade ».

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 « betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen », waarnaar in die bepaling wordt verwezen, luidt :

« 1. De woongebieden :

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

1.1. De woonuitbreidingsgebieden zijn uitsluitend bestemd voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor ».

Het eveneens in die bepaling vermelde artikel 2.2.6, § 2, tweede lid, 1°, van de VCRO bepaalt :

« Een stedenbouwkundig voorschrift in een ruimtelijk uitvoeringsplan ressorteert op elk moment onder een categorie of een subcategorie van gebiedsaanduiding.

De gebiedsaanduiding bestaat uit de volgende categorieën :

1° wonen. Deze categorie bestaat ten minste uit de volgende subcategorieën van gebiedsaanduiding :

a) woongebied : in hoofdzaak bestemd voor wonen en aan wonen verwante activiteiten en voorzieningen;

b) gebied voor wonen en voor landbouw : in hoofdzaak bestemd voor wonen, landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimten en aan wonen verwante activiteiten ».

De decreetgever benadrukte dat het « door de verwijzing naar art. 5 van het KB van 1972 gaat [...] om woongebieden in de ruime zin, d.w.z. dat ‘ gewone ’ woongebieden maar bijv. ook landelijk woongebied, woonparken e.d. er onder vallen, én ook de woonuitbreidingsgebieden (in de mate dat voor dergelijk gebied een planschadevergoeding zou kunnen worden verkregen) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 81).

Ten gronde

B.2. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de VCRO, zoals het werd vervangen bij artikel 48 van het decreet van 8 december 2017, 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, schendt, in zoverre

die bepaling van toepassing is op « gronden gelegen in woonuitbreidingsgebied, die op de dag voorafgaand aan de inwerking van het definitieve plan waarbij een bouwverbod wordt opgelegd, bestemd waren om gebouwen te ontvangen met een bouwdiepte van meer dan 50 meter vanaf de rooilijn ».

B.3.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.2. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

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

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

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

B.3.3. Aangezien die internationaalrechtelijke bepaling een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met diegene die zijn opgenomen in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de in het geding zijnde bepaling, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.3.4. Artikel 1 van het voormelde Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

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

B.3.5. 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.4.1. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

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

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

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

B.4.2. Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van de toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel.

B.5. De decreetgever heeft ervoor gekozen om een regeling in te stellen inzake vergoeding van de waardeverminderingen die verband houden met een bouw- of verkavelingsverbod dat voortvloeit uit een RUP, wanneer dat verbod ertoe leidt dat een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen (artikel 2.6.1, §§ 1 en 2, van de VCRO).

B.6. Hoewel niet kan worden betwist dat de decreetgever binnen het kader van een ruime beoordelingsmarge de bevoegdheid heeft om te bepalen onder welke voorwaarden iemand recht heeft op een planschadevergoeding, dient te worden onderzocht of die voorwaarden geen onevenredige gevolgen hebben voor de betrokken eigenaars.

B.7.1. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 140/2016 heeft geoordeeld, heeft de decreetgever, door te bepalen dat de planschadevergoeding wordt beperkt tot de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn, in beginsel geen maatregel genomen die kennelijk onevenredig is met het door hem beoogde doel of die kan worden beschouwd als een krachtens artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens ongeoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht.

Immers, de beperking van de hoegroetheid van de planschadevergoeding hangt samen met de voorwaarde dat een planschadevergoeding enkel toekomt aan de eigenaar van een bouwgrond, die bovendien een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade moet hebben geleden en die slechts deels wordt vergoed. Aldus werd tijdens de totstandkoming van de planschadevergoeding 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).

Het komt de decreetgever toe de gevallen te bepalen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding geeft en hij beschikt te dezen over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof dient evenwel te beoordelen of de decreetgever zijn beoordelingsbevoegdheid niet te buiten is gegaan door een onevenredige last op te leggen aan de eigenaars van bouwgronden in woonuitbreidingsgebieden.

B.7.2. Woonuitbreidingsgebieden zijn reservezones van het woongebied, waarin het accent op het wonen ligt alsmede op de functies die behoren tot de normale uitrusting van het woongebied (omzendbrief van 8 juli 1997 « betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplanen en gewestplannen », pp. 8-9). Zij dienen als uitzonderingsgebied gevrijwaard te blijven zolang er nog voldoende ruimte is voor woningbouw in de eigenlijke woongebieden. Het komt daarbij in eerste instantie aan de overheid toe om in het kader van haar ruimtelijk beleid het woonuitbreidingsgebied te ordenen. Zolang de bevoegde overheid niet heeft beslist tot het ordenen van het gebied dat bestemd is als woonuitbreidingsgebied, geldt dat het gebied uitsluitend bestemd is voor groepswoningbouw (Raad voor Vergunningsbetwistingen, nr. A/1718/0255 van 21 november 2017, p. 15).

Vermits in woonuitbreidingsgebieden het accent op het wonen ligt, vermocht de decreetgever te oordelen dat de gronden gelegen in die gebieden – zoals de gronden gelegen in de effectieve woongebieden – niet het voorwerp dienen uit te maken van een vergoeding voorbij vijftig meter vanaf de rooilijn. Het feit dat woonuitbreidingsgebieden uitsluitend bestemd zijn voor groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist, leidt ter zake niet tot een ander besluit.

De in het geding zijnde beperking van de planschadevergoeding legt dan ook geen onevenredige last op aan de eigenaars van bouwgronden in woonuitbreidingsgebieden.

B.7.3. De in het geding zijnde bepaling doet geen afbreuk aan 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.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schendt niet 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.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 februari 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

L. Lavrysen