



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 35/2023
van 2 maart 2023
Rolnummer : 7817**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 63 van het Vlaamse decreet van 24 februari 2017 « betreffende onteigening voor het algemeen nut », gesteld door de Vrederechter van het kanton Deinze.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 14 juni 2022, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 20 juni 2022, heeft de Vrederechter van het kanton Deinze de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 63 van het Vlaams Onteigeningsdecreet (voorheen : art. 2.4.6. § 1 van de VCRO) de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, gelezen in samenhang met art. 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM

Doordat

De voormelde decretale bepaling voor de berekening van de verschuldigde onteigeningsvergoeding voorziet in de onverkorte toepassing van de planologische neutraliteit van zodra de bevoegde overheidsinstantie eigenhandig heeft beslist om over te gaan tot de onteigening ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeurs- of projectbesluit

Terwijl

De meer- of minwaarde van een onroerend goed niet (noodzakelijk pas) wordt gerealiseerd door de onteigening maar zich reeds voordoet/kan voordoen ten gevolge van de inwerkingtreding van het betrokken plan

En terwijl

De verschuldigde onteigeningsvergoeding daardoor aanzienlijk kan verschillen van de meerwaarde die kan worden gegenereerd door een eigenaar die zich in een wezenlijk vergelijkbare situatie bevindt (nl., eigenaar zijn van een onroerend goed met bestemmingswijziging ingevolge een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeurs- of projectbesluit en onteigeningsmachtiging) maar die uiteindelijk niet wordt onteigend door de betrokken overheid doordat deze eigenaar ofwel overgaat tot minnelijke verkoop ofwel de mogelijkheid krijgt over te gaan tot zelfrealisatie van de bestemming van zijn gronden, waardoor hij deze gronden kan verkopen tegen de waarde na bestemmingswijziging ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de « Intergemeentelijke vereniging Veneco », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Vernailen en Mr. K. Dams, advocaten bij de balie van Antwerpen;

- de nv « Immobiliën Francis Bostoën », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. De Preter, Mr. F. Judo, Mr. B. Van Herreweghe en Mr. L. Janssens, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Van Der Straten, advocaat bij de balie van Antwerpen.

Bij beschikking van 21 december 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers W. Verrijdt en T. Detienne 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 januari 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 18 januari 2023 in beraad genomen.

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

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

Op 6 april 2012 keurde de Vlaamse Regering het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan « Afbakening kleinstedelijk gebied Deinze » goed. Dat ruimtelijk uitvoeringsplan voorziet voor een aantal gronden, waaronder de gronden van de nv « Immeubles Familiaux de Belgique » (thans de nv « Immobiliën Francis Bostoën », hierna : IFB), in een herbestemming van « agrarisch gebied » naar « gemengd regionaal bedrijventerrein ». Op 26 september 2012 machtigde de minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding de « Intergemeentelijke vereniging Veneco » (hierna : Veneco) om over te gaan tot

onteigening met het oog op de realisatie van het deelplan « Groot Prijkels », dat deel uitmaakt van het voormelde ruimtelijk uitvoeringsplan.

Op 8 juni 2018 dagvaardde Veneco IFB met toepassing van de artikelen 46 en volgende van het decreet van 24 februari 2017 « betreffende onteigening voor het algemeen nut » (hierna : het Onteigeningsdecreet). Bij tussenvonnis van 17 maart 2020 verklaarde het verwijzende rechtscollege de onteigening wettig en stelde het een deskundige aan met het oog op het bepalen van de definitieve onteigeningsvergoeding.

Naar aanleiding van de neerlegging van het eindverslag van de deskundige, stelde het verwijzende rechtscollege vast dat er tussen de partijen betwisting is over de waardering van de gronden van IFB. Deze laatste is van mening dat de meerwaarde niet noodzakelijk pas ontstaat bij de onteigening, d.i. de hypothese waarvan artikel 63 van het Onteigeningsdecreet uitgaat, maar ook al kan worden gerealiseerd bij de aanneming van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Aangezien de in het geding zijnde bepaling aldus aanleiding kan geven tot een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, stelde het verwijzende rechtscollege de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

A.1. Veneco is van mening dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, omdat uit de formulering ervan niet kan worden afgeleid welke categorieën van personen met elkaar worden vergeleken. Zij ziet ook niet in welke vergelijkbare categorieën van personen verschillend zouden worden behandeld, nu de onteigenende instantie zowel in het geval van een daadwerkelijke gerechtelijke onteigening als in het geval van een minnelijke verkoop onder dreiging van een gerechtelijke onteigening de planneutraliteit moet toepassen. In de situatie waarbij de eigenaar in weerwil van een definitief onteigeningsbesluit toelating zou kunnen verkrijgen om tot zelfrealisatie over te gaan, wordt niet voorzien door het Onteigeningsdecreet, zodat die situatie zich ook niet kan voordoen. Volgens Veneco is dat ook logisch, aangezien de mogelijkheid tot zelfrealisatie, net als de mogelijkheid tot een minnelijke verkoop, onderdeel zijn van de verantwoording van de noodzaak voor de onteigening. Indien de eigenaars het onteigeningsdoel zelf kunnen realiseren, is de noodzaak van een onteigening niet aangetoond. Dit was trouwens ook al zo onder de regelgeving die gold vóór het Onteigeningsdecreet en die van toepassing was op het ogenblik waarop het onteigeningsbesluit werd genomen. Er anders over oordelen zou ingaan tegen de rechtspraak van het Hof volgens welke de onteigeningsvergoeding niet verder mag gaan dan wat vereist is voor een integraal herstel.

A.2. De Vlaamse Regering werpt op dat de categorieën van personen die door de prejudiciële vraag worden beoogd, niet bestaan.

Met betrekking tot de situatie van de minnelijke verkoop, moet de overheid de wettelijke procedures volgen. Dit verklaart waarom een overheid die een goed wenst te verwerven vóór het nemen van een onteigeningsbeslissing in het kader van minnelijke onderhandelingen kan instemmen met een vergoeding die ook de meerwaarde van het goed omvat, terwijl zij, nadat een onteigeningsbeslissing definitief is geworden, ertoe gehouden is de in het geding zijnde bepaling toe te passen en derhalve geen vergoeding mag betalen die ook de meerwaarde van het goed omvat.

Volgens de Vlaamse Regering kan de situatie van de toelating tot zelfrealisatie nadat een onteigeningsbeslissing definitief is geworden, zich evenmin voordoen. Zij wijst erop dat artikel 24 van het Onteigeningsdecreet de indiening van een verzoek tot zelfrealisatie enkel toelaat in de administratieve fase, vooraleer een definitief onteigeningsbesluit is genomen. Als er al een discriminatie zou zijn, dan vindt zij haar oorsprong in artikel 24 van het Onteigeningsdecreet, en niet in de in het geding zijnde bepaling.

A.3. IFB is van mening dat de prejudiciële vraag wel op afdoende wijze vermeldt welke categorieën van personen met elkaar moeten worden vergeleken. Zij vergelijkt immers de eigenaars van een onroerend goed dat een bestemmingswijziging ondergaat ingevolge een ruimtelijk uitvoeringsplan en dat het voorwerp uitmaakt van

een daadwerkelijke onteigening, met de eigenaars van een soortgelijk goed dat minnelijk wordt verkocht of waarvoor de onteigenende overheid toelating tot zelfrealisatie verleent. De vraag of die situaties zich *in concreto* kunnen voordoen, behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof, maar tot die van de feitenrechter. Dit geldt inzonderheid voor de mogelijkheid tot zelfrealisatie. De prejudiciële vraag heeft geen betrekking op de mogelijkheid tot zelfrealisatie, maar op de mogelijkheid voor de onteigeningsrechter om bij de begroting van de onteigeningsvergoeding af te wijken van de planneutraliteit. Bovendien verbiedt het Onteigeningsdecreet niet dat er in de gerechtelijke fase van een onteigening wordt ingestemd met een verzoek tot zelfrealisatie of met een minnelijke verkoop. Evenmin verbiedt dat decreet dat een overheid haar eerdere besluit inzake zelfrealisatie intrekt. Het verschil in behandeling waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, vloeit dan ook voort uit de in het geding zijnde bepaling.

Ten gronde

A.4.1. Volgens IFB leidt de in het geding zijnde bepaling tot een verschil in behandeling tussen eigenaars van gronden die het voorwerp uitmaken van een onteigeningsbeslissing in het kader van een ruimtelijk uitvoeringsplan, naargelang de overheid daadwerkelijk tot onteigening overgaat, dan wel haar instemming verleent met een verzoek tot zelfrealisatie of met een minnelijke overdracht van het goed. Terwijl de waarde van de gronden van de eerstgenoemde categorie van eigenaars wordt bepaald op basis van de bestemming die gold vóór het ruimtelijk uitvoeringsplan, kan de tweede categorie van eigenaars wel voordeel halen uit de meerwaarde die op het goed gecreëerd wordt door de bestemmingswijziging. Volgens IFB is dat verschil in behandeling een gevolg van het feit dat de in het geding zijnde bepaling een onweerlegbaar vermoeden van planneutraliteit instelt wanneer het ruimtelijk uitvoeringsplan niet meer dan vijf jaar vóór het nemen van het definitief onteigeningsbesluit definitief werd vastgesteld, zonder de rechter de mogelijkheid te bieden om daarvan af te wijken indien de concrete omstandigheden van de zaak dat vereisen.

A.4.2. Volgens IFB steunt dat verschil in behandeling weliswaar op een objectief, maar niet op een pertinent criterium van onderscheid, laat staan dat het evenredig zou zijn in het licht van de nagestreefde doelstelling. De in het geding zijnde bepaling belet de rechter die vaststelt dat het principe van de planneutraliteit in een concreet geval zou leiden tot een vergoeding die niet in verhouding staat tot de werkelijke waarde van het onteigende goed, immers om die vaststelling te remediëren, waardoor hij geen integraal herstel van het geleden nadeel kan bieden. De billijkheid van de vergoeding is dan ook afhankelijk van de daadwerkelijke afhandeling van de onteigening, waartoe de overheid discretionair kan beslissen.

A.4.3. Volgens IFB is het in het geding zijnde verschil in behandeling des te prangender wanneer een overdracht van het goed plaatsvindt in de periode tussen de bestemmingswijziging ingevolge het ruimtelijk uitvoeringsplan en de opmaak van het onteigeningsplan. In een dergelijk geval zal de verkoopprijs rekening houden met de bestemmingswijziging ingevolge het ruimtelijk uitvoeringsplan, waardoor die prijs hoger zal liggen dan de vergoeding die kan worden toegekend op basis van de onverkorte toepassing van de planneutraliteit. Het is niet relevant dat de overdracht plaatsvindt vóór of na het onteigeningsbesluit. Daarbij komt nog dat de overheid in geval van een bestemmingswijziging ingevolge een ruimtelijk uitvoeringsplan wel een planbatenheffing zal vestigen, die een belasting is op de meerwaarde die het goed heeft verkregen door het optreden van de plannende overheid. Wat dat betreft, kan de onteigenende instantie zelfs een dubbel voordeel genieten, nu zij tot onteigening zou kunnen overgaan nadat de planbatenheffing al werd betaald door de vorige eigenaar en zij het goed kan verwerven zonder rekening te houden met de meerwaarde als gevolg van de bestemmingswijziging, terwijl zij die meerwaarde wel kan realiseren door de ontwikkeling van het goed.

A.4.4. Ten slotte kunnen zich volgens IFB ook omstandigheden voordoen waarbij de onteigenende instantie een onteigeningsprocedure opstart, maar waarbij die procedure met fouten behept is of vroegtijdig wordt stopgezet door de overheid. Ook in dergelijke gevallen kan de meerwaarde van het goed als gevolg van de bestemmingswijziging in de prijs worden doorgerekend. Hetzelfde geldt wanneer een tweede onteigeningsprocedure wordt opgestart na het verstrijken van de in het geding zijnde bepaling voorgeschreven termijn van vijf jaar, maar waarbij de planneutraliteit onverkort wordt toegepast omdat die tweede procedure steunt op de initiële onteigeningsbeslissing. Die situatie heeft zich in het bodemgeschil voorgedaan. Indien Veneco een nieuwe onteigeningsbeslissing zou hebben genomen, zou die beslissing zijn genomen na het verstrijken van de voormelde termijn van vijf jaar en zou het beginsel van de planneutraliteit dus niet toegepast zijn geweest, waardoor de gronden in overeenstemming met de nieuwe bestemming zouden zijn vergoed geweest. Door zo te handelen heeft Veneco IFB bovendien de kans ontnomen om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen op grond van artikel 24 van het Onteigeningsdecreet. De toepassing van het beginsel van de planneutraliteit doet dan ook afbreuk aan het recht op een billijke schadeloosstelling na onteigening.

A.5.1. Veneco is van mening dat het uitgangspunt van de prejudiciële vraag, namelijk dat de meer- of minwaarde van het goed reeds wordt gerealiseerd door de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, onjuist is. Zij verwijst daartoe naar het arrest van het Hof nr. 143/2018 van 18 oktober 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.143). Uit dat arrest, alsook uit het arrest van het Hof nr. 186/2011 van 8 december 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.186), volgt dat het billijk is dat bij de begroting van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die uit de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan voortvloeit, omdat het de realisatie van de onteigening is die de waarde van het goed beïnvloedt.

Minstens volgt uit de voormelde arresten dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Uit de parlementaire voorbereiding van het Onteigeningsdecreet blijkt dat het de bedoeling is dat de planologische neutraliteit wordt uitgebreid tot alle onteigeningen die plaatsvinden ter realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, niet alleen wanneer de onteigening gebeurt op basis van een onteigeningsplan opgesteld in het kader van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, maar ongeacht de rechtsgrond. Veneco wijst erop dat in de parlementaire voorbereiding ook wordt benadrukt dat de planologische neutraliteit enkel geldt wanneer een daadwerkelijk verband kan worden aangetoond met de onteigening. Zo niet is de algemene doelneutraliteit van toepassing.

Daarnaast laat Veneco gelden dat ook de waarborgen die gepaard gaan met de planologische neutraliteit werden uitgebreid. Een onteigeningsplan dat na het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan het de verwezenlijking beoogt, wordt opgemaakt, moet immers uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan definitief worden vastgesteld. Veneco wijst er ten slotte nog op dat de belangrijkste argumenten voor de planneutraliteit erin bestaan dat de plannende overheid geen invloed mag uitoefenen op de waarde van het goed dat zij wil verwerven en dat de planneutraliteit in twee richtingen werkt, doordat zij zowel betrekking heeft op waardevermeerderingen als op waardeverminderingen.

A.5.2. Volgens Veneco beweert IFB ten onrechte dat de onteigenende instantie uit de combinatie van de onteigening met een planbatenheffing een dubbel voordeel zou halen. Uit artikel 2.6.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening volgt immers dat bij de begroting van de onteigeningsvergoeding rekening moet worden gehouden met de reeds betaalde planbatenheffing.

Evenmin kan IFB volgens haar een argument putten uit de omstandigheid dat het aan de onteigenende instantie toekomt te beslissen of al dan niet tot een onteigening moet worden overgegaan. Bij zijn voormelde arrest nr. 143/2018 heeft het Hof immers geoordeeld dat de onteigenende instantie ertoe gehouden is te beoordelen of het onteigeningsdoel – dat een doelstelling van algemeen belang moet zijn – het best wordt verwezenlijkt door een onteigening dan wel door in te stemmen met een verzoek tot zelfrealisatie.

A.6.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat het Hof de bepalingen met betrekking tot de planneutraliteit die in de vorige regelgeving waren vervat, bij herhaling grondwettig heeft bevonden. Zij ziet niet in hoe het Hof in de voorliggende zaak tot een ander besluit zou kunnen komen, temeer nu het duidelijk de bedoeling van de opstellers van het Onteigeningsdecreet was om het beginsel van de planneutraliteit onverkort van toepassing te laten. Zij doet verder gelden dat dat beginsel een toepassing vormt van het beginsel van de doelneutraliteit en dat die inhoudt dat de onteigende niet de voordelen kan genieten maar evenmin de nadelen kan lijden van de impact van een onteigeningsbesluit op de waarde van het goed. Die beginselen kennen een lange toepassing en behoren tot de pijlers van een billijke onteigeningsvergoeding. Zij beogen te vermijden dat particulieren en bedrijven ingevolge onteigeningsbeslissingen speculatieve meerwaarden of buitengewone winsten realiseren of minwaarden lijden en zijn erop gericht de gelijkheid tussen burgers te verzekeren. Indien het Hof de prejudiciële vraag bevestigend zou beantwoorden, dan heeft dit tot gevolg dat de beginselen van plan- en doelneutraliteit niet langer in hun geheel van toepassing zijn en dat er verschillende categorieën van burgers ongelijk worden behandeld.

A.6.2. Volgens de Vlaamse Regering beweert IFB ten onrechte dat de in het geding zijnde bepaling een onweerlegbaar vermoeden van planneutraliteit instelt wanneer het ruimtelijk uitvoeringsplan niet meer dan vijf jaar vóór het nemen van het definitief onteigeningsbesluit definitief werd vastgesteld. De rechter zal steeds moeten nagaan of de voorwaarden voor de toepassing van de plan- en doelneutraliteit vervuld zijn en hij zal aan die beginselen ook een correcte invulling moeten geven bij de begroting van de onteigeningsvergoeding.

De Vlaamse Regering betwist daarnaast ook de verwijzing van IFB naar de verschuldigdheid van de planbatenheffing. Wanneer de in het geding zijnde bepaling van toepassing is, voorziet artikel 2.6.6 van de

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening immers in een vrijstelling van planbatenheffing alsook in een terugbetaling van de reeds betaalde planbatenheffing.

- B -

B.1. Artikel 63 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 februari 2017 « betreffende onteigening voor het algemeen nut » (hierna : het Onteigeningsdecreet) bepaalt :

« § 1. Als wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, wordt bij het bepalen van de waarde van het onteigende onroerend goed of zakelijk recht geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of de waardevermindering die voortvloeit uit de voorschriften van dat ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, ongeacht wie de onteigenende overheid is.

De onteigeningen die achtereenvolgens plaatsvinden ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voorkeursbesluit of projectbesluit, met inbegrip van een herzien ruimtelijk uitvoeringsplan, voorkeursbesluit of projectbesluit, of een plan van aanleg, worden voor de waardebepaling van de te onteigenen onroerende goederen of zakelijke rechten geacht een geheel te vormen op de datum van het eerste onteigeningsbesluit.

§ 2. Paragraaf 1 is alleen van toepassing als het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit niet meer dan vijf jaar voor het nemen van het definitief onteigeningsbesluit definitief is vastgesteld ».

B.2. De verwijzende rechter vraagt of die bepaling 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 zij een verschil in behandeling zou instellen tussen de eigenaars van een onroerend goed dat een bestemmingswijziging ondergaat ingevolge een ruimtelijk uitvoeringsplan en dat het voorwerp uitmaakt van een onteigeningsbeslissing ter verwezenlijking van dat plan, naargelang de overheid daadwerkelijk overgaat tot onteigening dan wel alsnog instemt met een minnelijke verkoop of een toelating tot zelfrealisatie verleent. Terwijl de waarde van de gronden van de eerste categorie van eigenaars ingevolge de toepassing van de in het geding zijnde bepaling wordt bepaald op basis van de bestemming die gold vóór het ruimtelijk uitvoeringsplan, zou de tweede categorie van eigenaars wel voordeel kunnen halen uit de meerwaarde die op het goed wordt gecreëerd door de bestemmingswijziging.

B.3.1. Volgens de « Intergemeentelijke vereniging Veneco » en de Vlaamse Regering is de prejudiciële vraag onontvankelijk, omdat het Onteigeningsdecreet er niet in voorziet dat de onteigenende instantie, nadat deze een onteigeningsbeslissing heeft genomen, kan instemmen met een minnelijke verkoop of met een verzoek tot zelfrealisatie.

B.3.2. Aangezien de prejudiciële vraag uitsluitend betrekking heeft op de situatie van de instemming door de onteigenende instantie met een minnelijke verkoop of een verzoek tot zelfrealisatie nadat deze een onteigeningsbeslissing heeft genomen, valt het onderzoek van de exceptie samen met dat van de grond van de zaak.

B.4.1. De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Dit wordt ook bevestigd in artikel 3 van het Onteigeningsdecreet.

B.4.2. De onteigening moet noodzakelijk zijn voor de realisatie van de doelstelling van algemeen belang (artikel 3, § 3, van het Onteigeningsdecreet).

Het vereiste van de onteigeningsnoodzaak houdt in dat de onteigenende instantie eerst moet pogen het goed op minnelijke wijze te verwerven. De artikelen 15 en 16 van het Onteigeningsdecreet en hoofdstuk 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 « tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 » leggen haar daarom een onderhandelingsplicht op die inhoudt dat zij een aantoonbare poging onderneemt om het goed minnelijk te verwerven.

Van een onteigeningsnoodzaak is evenmin sprake indien de eigenaar zelf bereid en in staat is om het onteigeningsdoel te realiseren. De artikelen 24 tot 27 van het Onteigeningsdecreet en hoofdstuk 5 van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 regelen daarom een mogelijkheid om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen. Die zelfrealisatie is evenwel geen subjectief recht voor de onteigende, aangezien de onteigenende overheid krachtens artikel 24, § 3, van het Onteigeningsdecreet op gemotiveerde wijze kan beslissen om

niet in te gaan op dat verzoek na een toetsing van het verzoek aan de in artikel 24, § 2, van hetzelfde decreet opgesomde voorwaarden.

Die mogelijkheid tot zelfrealisatie past in het kader van de doelstellingen die de decreetgever met het Onteigeningsdecreet nastreefde, in het bijzonder het versnellen van de realisatie van onteigeningsprojecten, met respect voor de belangen van de onteigenden :

« Indien het onteigeningsdoel door de eigenaars zelf gerealiseerd kan worden en deze in staat en bereid zijn om dit doel te realiseren op de wijze die de overheid voor ogen had, dan is er geen sprake van onteigeningsnoodzaak. De onteigeningsnoodzaak en de daaruit voortvloeiende mogelijkheid van zelfrealisatie is er immers op gericht de rechtspositie van de eigenaar die ongewild met een onteigeningsnoodzaak wordt geconfronteerd, te beschermen. Dit neemt niet weg dat via de zelfrealisatie eveneens het onteigeningsdoel moet gerealiseerd worden, binnen de termijnen en volgens de voorwaarden zoals door de overheid bepaald. Essentieel is dat een onteigening pas noodzakelijk kan zijn wanneer andere oplossingen - in redelijkheid bekeken - ontoereikend zijn, hetgeen onder meer inhoudt dat er slechts tot onteigening kan worden overgegaan indien het onteigeningsdoel niet kan worden gerealiseerd op privaat initiatief » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 6).

En :

« Het recht om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen impliceert niet het recht om zelf te realiseren. Dit zal slechts het geval zijn indien de verzoeker tijdens het openbaar onderzoek meldt dat hij tot zelfrealisatie wil overgaan en hij op voldoende wijze aantoont dat aan alle voorwaarden voor zelfrealisatie is voldaan. De overheid dient immers over voldoende garanties te beschikken dat de eigenaar daadwerkelijk overgaat tot realisatie van het onteigeningsdoel op de wijze en binnen de termijn zoals door de overheid vastgesteld. Uit de rechtspraak van de Raad van State volgt dat een verzoek tot zelfrealisatie mag worden afgewezen indien het verzoek geen bewijsstukken bevat die aantonen dat men effectief over de mogelijkheid beschikt om tot zelfrealisatie over te gaan (Custers, 7 december 2011, nr. 216.708).

Met deze bepaling wordt [aangegeven] dat zelfrealisatie in principe pas mogelijk is indien aan alle in deze bepaling vermelde voorwaarden wordt voldaan » (*ibid.*, p. 51).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt derhalve dat het recht om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen, past in het kader van de beoordeling van die onteigeningsnoodzaak, en erop gericht is de rechtspositie van de eigenaar die ongewild met een onteigeningsnoodzaak wordt geconfronteerd, te beschermen (*ibid.*, p. 51).

B.4.3. Hoewel de in B.4.2 bedoelde onderhandelingsplicht en mogelijkheid om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen, slechts van toepassing zijn in de bestuurlijke fase van de

onteigeningsprocedure, vooraleer het definitief onteigeningsbesluit wordt genomen, sluit het Onteigeningsdecreet niet uit dat de onteigenende instantie ook tijdens de gerechtelijke procedure tot minnelijke aankoop overgaat of een verzoek tot zelfrealisatie inwilligt.

B.5. De in het geding zijnde bepaling brengt met zich mee dat de eigenaar van een perceel dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan een onteigeningsvergoeding verkrijgt op grond van de waarde van het goed vóór de vaststelling of de wijziging van de bestemming door dat plan.

B.6.1. De in het geding zijnde bepaling bevat de zogenaamde « planologische neutraliteit ». Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever beoogde om dat principe, zoals het ook werd bepaald in het vroegere artikel 2.4.6, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : de VCRO), te behouden in het Onteigeningsdecreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 88).

Artikel 2.4.6, § 1, van de VCRO gaat terug op artikel 31 van de wet van 29 maart 1962 « houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw ». Tijdens de parlementaire voorbereiding van die bepaling werd beklemtoond dat het beginsel « volgens hetwelk de schadeloosstelling moet worden berekend overeenkomstig de gesteldheid van het goed en van de omgeving op het ogenblik dat het onteigeningsbesluit werd genomen, evenals overeenkomstig de waarde er van rekening houdend met de markt van de onroerende goederen op het ogenblik van de minnelijke schikking of van het vonnis, is gesteund op de billijkheid. Zo mag geen rekening worden gehouden met de prijsschommelingen die het gevolg zouden zijn van een bepaalde zoning [lees : zoning], van de uitvoering der op het plan van aanleg voorziene werken, of van de er uit voortvloeiende verbodsbepalingen. Alleen de waardeveranderingen die te wijten zijn aan feiten die met het plan van aanleg hoegenaamd niets te maken hebben, zoals een devaluatie van de munt of een verhoging van de waarde der onroerende goederen in het algemeen, mogen in aanmerking worden genomen » (*Parl. St.*, Senaat, 1958-1959, nr. 124, pp. 62-63, en *Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 42). Bijgevolg zal « rekening [...] worden gehouden met de waarde op de dag van de onteigening alsof er geen plan van aanleg was » (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, *ibid.*). Of het betrokken goed door het plan een waardevermeerdering kent dan wel een waardevermindering zou kunnen ondergaan, is daarbij niet relevant.

B.6.2. Bij zijn arrest nr. 143/2018 van 18 oktober 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.143) heeft het Hof geoordeeld dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met artikel 16 van de Grondwet. Het Hof oordeelde dat de in het geding zijnde bepaling redelijkerwijze verantwoord is, waarbij het eveneens verwees naar het vroegere artikel 2.4.6, § 1, van de VCRO :

« B.7.4. Artikel 63 bevat de zogenaamde ‘ planologische neutraliteit ’. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is om dat principe, zoals het ook werd bepaald in het vroegere artikel 2.4.6, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), te behouden in het Onteigeningsdecreet (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 88). Bij zijn arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011 oordeelde het Hof, met betrekking tot het toenmalige artikel 2.4.6, § 1, van de VCRO, dat het billijk is dat bij de vaststelling van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die uit de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan voortvloeit, aangezien het door de realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan middels de onteigening is dat de waarde van het onroerend goed ook daadwerkelijk wordt beïnvloed.

B.7.5. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is dat de planologische neutraliteit wordt uitgebreid tot alle onteigeningen die plaatsvinden ter realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, niet alleen wanneer de onteigening gebeurt op basis van een onteigeningsplan opgesteld in het kader van de VCRO, maar ongeacht de rechtsgrond. In de parlementaire voorbereiding wordt benadrukt dat de planologische neutraliteit enkel geldt wanneer een daadwerkelijk verband kan worden aangetoond met de onteigening. Zo niet is de algemene doelneutraliteit van toepassing :

‘ Ongeacht de aangewende rechtsgrond van de onteigening is de planologische neutraliteit van toepassing, maar slechts in zoverre daadwerkelijk wordt onteigend ter realisatie van een ruimtelijk uitvoeringsplan en onder vergelijkbare voorwaarden zoals vervat in artikel 2.4.4 en 2.4.8 VCRO. Deze regeling wordt dus veralgemeend en is niet afhankelijk van de gehanteerde rechtsgrond, maar wel of al dan niet wordt onteigend ter realisatie van een RUP ’ (*ibid.*, p. 89).

B.7.6. Ook de waarborgen die gepaard gaan met de planologische neutraliteit werden uitgebreid. Artikel 2.4.4 van de VCRO bepaalt dat een onteigeningsplan dat na het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan het de verwezenlijking beoogt, wordt opgemaakt, uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan definitief dient te worden vastgesteld. Om die waarborg uit te breiden tot alle onteigeningen ter realisatie van een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, ook wanneer die niet gebaseerd zijn op de VCRO, wordt de toepassing van de planologische neutraliteit beperkt tot vijf jaar na de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan. De mogelijkheid om een onteigeningsbeslissing te doen vervallen indien de onteigenende instantie meer dan vijf jaar wacht om de gerechtelijke fase op te starten, wordt krachtens artikel 42 van het Onteigeningsdecreet uitgebreid tot alle onteigeningsbeslissingen (*ibid.*).

B.7.7. De in de bestreden bepalingen vervatte criteria op grond waarvan de onteigeningsvergoeding wordt vastgesteld, zijn ingegeven door het rechtstreekse verband tussen het doel van de onteigening en de oorzaak van de wijziging van de waarde van het te

onteigenen goed. Aangezien het middels de onteigening is dat de waarde van het onroerend goed ook daadwerkelijk wordt beïnvloed, is het billijk dat bij de vaststelling van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die uit de verwezenlijking van die doelstelling voortvloeit ».

B.6.3. Om dezelfde redenen moet worden geoordeeld dat het in B.2 weergegeven verschil in behandeling redelijk verantwoord is.

De omstandigheid dat de onteigenende overheid tijdens de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure tot minnelijke aankoop kan overgaan of kan instemmen met een verzoek tot zelfrealisatie, leidt niet tot een andere conclusie. Ook die rechtshandelingen vinden in voorkomend geval immers hun grondslag in de verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

B.7. De in het geding zijnde bepaling heeft bovendien geen onevenredige gevolgen voor de betrokken eigenaars.

Zoals is vermeld in B.4.1, is de onteigening enkel mogelijk om een doelstelling van algemeen nut te realiseren. De in het geding zijnde bepaling legt de planologische neutraliteit immers slechts op indien wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan (Cass., 22 maart 2012, C.10.0155.N, ECLI:BE:CASS:2012:ARR.20120322.5). Indien de onteigening niet geschiedt ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, dient de rechter wel rekening te houden met de waardevermeerdering of -vermindering die voortvloeit uit een dergelijk plan (Cass., 29 maart 2013, C.10.0638.N, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20130329.4; 7 juni 1990, *Arr. Cass.*, 1990, nr. 584, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900607.12; 15 april 1999, C.97.0400.F, ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19990415.10).

Daarnaast moet een onteigening, zoals werd vermeld in B.4.2, noodzakelijk zijn, hetgeen veronderstelt dat de onteigenende instantie op afdoende wijze kan aantonen dat de bestemmingswijziging die met het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt beoogd, niet kan worden bereikt door middel van een minnelijke verkoop of door de eigenaar, in het kader van een verzoek tot zelfrealisatie, of nog, door de realisatie van de reeds bestaande feitelijke bestemming van het perceel, wanneer deze aansluit bij de door het plan vastgestelde formele bestemming (arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.186,

B.13, en arrest nr. 129/2012 van 25 oktober 2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.129, B.7). Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of een onteigening aan de hiervoor vermelde voorwaarden voldoet.

Voorts geniet de eigenaar van een goed dat wordt onteigend ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan een vrijstelling van de planbatenheffing wanneer de in het geding zijnde bepaling van toepassing is en de onteigening de heffingsplichtige treft (artikel 2.6.6, eerste lid, van de VCRO). Indien de onteigening plaatsvindt nadat de planbatenheffing, of een gedeelte daarvan, reeds is betaald, worden de reeds betaalde bedragen terugbetaald (artikel 2.6.6, eerste lid, van de VCRO).

Tot slot bepaalt de in het geding zijnde bepaling niet alleen dat geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering die voortvloeit uit de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan ter uitvoering waarvan wordt onteigend, maar waarborgt zij ook dat de eigenaars niet getroffen worden door de eventuele waardevermindering die uit de voorschriften van dat ruimtelijk uitvoeringsplan voortvloeit.

B.8. Uit het voorgaande volgt dat de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet.

De toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan die grondwetsbepalingen, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat op dit punt geen ruimere bescherming van het eigendomsrecht waarborgt, leidt niet tot een andere conclusie.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 63 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 februari 2017 « betreffende onteigening voor het algemeen nut » 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 2 maart 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen