

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Arrest van het Grondwettelijk Hof inzake een prejudiciële vraag betreffende artikel 35 van het decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening – rolnummer 6834 – toelichting en situering

Op 8 mei 2019 velde het Grondwettelijk Hof een arrest over de berekeningswijze van de planschadevergoeding in de ruimtelijke ordening. Dat arrest wordt hieronder toegelicht. Omdat het arrest het vierde recente arrest is over de planschadevergoeding, bevat de voorliggende mededeling ook een algemenere situering van de recente rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

1. Arrest nr. 57/2019 van 8 mei 2019

De griffier van het Grondwettelijk Hof heeft op 21 mei 2019 aan de Vlaamse Regering kennis gegeven van het arrest nr. 57/2019 dat door het Grondwettelijk Hof werd gewezen op 8 mei 2019. De betrokken prejudiciële vraag werd gesteld door het Hof van Cassatie.

De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 35 van het decreet van het Vlaams Parlement van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening, meer bepaald op de berekeningswijze van een planschadevergoeding.

De prejudiciële vraag luidt als volgt:

“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 genomen in samenhang met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 van de grondwet, in de mate dat deze bepaling een forfaitaire berekening oplegt van de planschadevergoeding, die geen of onvoldoende rekening houdt met het reële waardeverlies van het onroerend goed ingevolge de inwerkingtreding van het plan waaruit het bouwverbod voortvloeit onder meer omdat de verwervingswaarde enkel wordt geactualiseerd aan de hand van de index der consumptieprijsen, en waarbij bovendien een aftrek van 20 procent van de planschadevergoeding wordt gehanteerd ?”

Het Grondwettelijk Hof heeft deze vraag ontkennend beantwoord in het voorliggende arrest van 8 mei 2019, daarbij oordelend dat de in het geding staande berekeningswijze van de planschadevergoeding in principe grondwettig is. Het Hof herbevestigt hierbij zijn eerdere arrest nr. 66/2018 van 7 juni 2018, waarin een gelijkkluidende prejudiciële vraag reeds een eerste maal ontkennend werd beantwoord. De redenen die het Grondwettelijk Hof daartoe in zijn eerdere arrest bijbracht, worden integraal hernomen in het huidige arrest, en worden om die reden hierna nogmaals (in cursief) weergegeven.

Het Grondwettelijk Hof erkent dat de decreetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, niet alleen om de gevallen te bepalen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven, maar ook om de voorwaarden te bepalen waaronder die vergoeding kan worden toegekend. Het Grondwettelijk Hof benadrukt ook dat ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg te allen tijde geheel of gedeeltelijk vervangen kunnen worden, "zodat de rechtsonderhorigen er niet wettig op kunnen vertrouwen dat de erin vervatte stedenbouwkundige voorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden blijven".

Het Grondwettelijk Hof aanvaardt bovendien dat de waardevermindering van het goed zonder vergoeding moet worden gedoogd ten belope van 20 procent.

Het Hof stelt wel vast dat de in het geding staande berekeningswijze van de verwervingswaarde van het door planschade getroffen goed "tot grote verschillen tussen eigenaars inzake het toegekende bedrag van de planschadevergoeding" kan leiden, waarbij sommige eigenaars slechts een symbolisch bedrag of zelfs helemaal geen planschadevergoeding zullen ontvangen.

Bij de beoordeling van de grondwettigheid van die berekeningswijze heeft het Grondwettelijk Hof duidelijk rekening gehouden met de oorspronkelijke doelstellingen die met de planschadevergoedingsregeling werden nagestreefd in de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 en, later, in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Het Grondwettelijk Hof heeft zo, op basis van de parlementaire voorbereiding, onder meer in acht genomen dat zowel de wetgever als de decreetgever géén rekening wensten te houden met prijsstijgingen op de vastgoedmarkt, maar dat de planschadevergoeding beperkt dient te blijven tot het geval van een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade. Het Hof wijst er ook op dat de decreetgever uitdrukkelijk de optie heeft verworpen "om de verwervingswaarden met vergelijkingspunten vast te leggen", wat volgens het Grondwettelijk Hof volledig past in de filosofie van de planschade, die een forfaitaire schadevergoeding is.

Het Hof is vervolgens nagegaan of de berekeningswijze van de planschadevergoeding, geen "kennelijk onredelijke gevolgen" heeft voor de betrokken eigenaars. Dat blijkt, in principe, niet het geval te zijn. Het Grondwettelijk Hof overweegt op dit punt het volgende:

"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."

Er volgt echter een nuance, aangezien volgens het Hof niet kan worden uitgesloten dat de decretale berekeningswijze "in bepaalde gevallen" afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars. Volgens het Grondwettelijk Hof kan dit met name het geval zijn in de volgende situaties:

- *"wanneer de overheid reeds een vergunning heeft uitgereikt en aldus een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat het betrokken perceel mocht worden bebouwd of verkaveld";*
- *"indien de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en hen zo goed als onverkoopbaar maakt";*
- *"indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend".*

Het Grondwettelijk Hof stelt ten slotte, vooraleer de prejudiciële vraag zonder voorbehoud ontkennend te beantwoorden, dat het aan de decreetgever toekomt te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.

2. Situering

Het hierboven toegelichte arrest is het vierde recente arrest van het Grondwettelijk Hof over de planschaderegeling.

In een **arrest van 10 november 2016 (nr. 140/2016)** sprak het Hof zich uit over de zogenaamde 50-meter-regel, en over de beperking van de vergoeding tot 80% van de waardevermindering. Zie ter zake mededeling VR 2016 0212 MED.0472. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de 50-meter-regel in overeenstemming is met de Grondwet (en met artikel 1 eerste aanvullend protocol EVRM), voor zover het gronden in woongebied betreft. Voor andere bestemmingen (bijv. industriegebied) kan die regel niet gelden. De beperking van de vergoeding tot 80% van de waardevermindering is volgens het Hof grondwettig.

Merk op dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening met de zogenaamde codextrein (wijzigingsdecreet van 8 december 2017) in overeenstemming werd gebracht met het arrest van 10 november 2016. Artikel 2.6.1, § 3, eerste lid VCRO werd aangepast in die zin dat de 50-meter-regel enkel van toepassing is voor woongebied.

In een **arrest van 22 december 2016 (nr. 164/2016)** sprak het Hof zich uit over de voorwaarde dat een perceel “stedenbouwkundig voor bebouwing in aanmerking (moet) komen” vóór de bestemmingswijziging, opdat planschadevergoeding verschuldigd zou kunnen zijn. Zie ter zake mededeling VR 2017 2001 MED.0014. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat een rechtbank bij het beoordelen van die voorwaarde geen rekening kan houden met beleidskeuzes die blijken uit ruimtelijke structuurplannen of het gevoerde vergunningenbeleid. Enkel feitenkwesaties, bijv. de nabijheid van andere bebouwing, mogen meegenomen worden bij de beoordeling of een perceel als “objectieve bouwgrond” kon beschouwd worden op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan.

Dit tweede arrest noopte niet tot een aanpassing van de decretale bepalingen over de planschade.

In een arrest van **7 juni 2018 (nr. 66/2018)** sprak het Hof zich een eerste keer uit over de mogelijke schending door artikel 35 van het decreet van 22 oktober 1996 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 bij het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, in samenhang met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zoals reeds vermeld oordeelde het Hof ook toen dat dergelijke schending niet aanwezig was.

De hierboven vermelde arresten uit 2016 betroffen prejudiciële vragen over de actuele planschaderegeling (artikel 2.6.1 en 2.6.2 VCRO). De 2 recentere arresten, van 7 juni 2018 en 8 mei 2019, hadden betrekking op artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996. De door artikel 2.6.2 VCRO voorgeschreven berekening van de planschadevergoeding is echter analoog met de berekening zoals ze gestipuleerd was in artikel 35 van het coördinatiedecreet RO. Er is geen reden om ervan uit te gaan dat het Hof anders zou oordelen over de vergoedingsregeling zoals ze thans in de VCRO is opgenomen.

Met deze vier recente arresten zijn zowat alle constitutieve onderdelen van de bestaande planschaderegeling op hun grondwettigheid beoordeeld en grondwettig bevonden, met dien verstande dat wat de 50-meter regel betreft een decretale aanpassing (beperking) nodig was die ondertussen is doorgevoerd.

De voorwaarde dat een perceel gelegen moet zijn aan een uitgeruste weg is tot nader order niet bevraagd via prejudiciële vraag. Maar deze voorwaarde is logischerwijze gelinkt aan de – voor woongebied – grondwettig bevonden regel dat enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn voor planschade in aanmerking komt. Het is, gelet op de overwegingen van het arrest van 10 november

2016, weinig waarschijnlijk dat het Hof de voorwaarde van de ligging aan een uitgeruste weg ongrondwettig zou bevinden.

Ook de vereiste dat de gronden “bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking kwamen” voorafgaand aan de bestemmingswijziging, was nog geen voorwerp van een prejudiciële vraag. Gelet op de overwegingen van het arrest van 22 december 2016 is het onwaarschijnlijk dat het Hof die clausule uit de decretale bepalingen op zich ongrondwettig zou verklaren. In voorkomend geval zou het Hof mogelijks de interpretatie van de betrokken clausule kunnen preciseren, zoals het deed voor de vereiste dat de gronden “stedenbouwkundig” in aanmerking moeten komen voor bebouwing.

Kortom, er mag in principe van uitgegaan worden dat de planschaderegeling van de VCRO in de huidige vorm en bewoordingen grondwettig is (en in overeenstemming met het EVRM). Tegelijk zijn er belangwekkende overwegingen in de 2 jongste arresten (7 juni 2018 en 8 mei 2019), die moeilijk anders kunnen gelezen worden dan als een uitnodiging aan de decreetgever om de berekeningswijze van de planschadevergoeding te evalueren, en af te wegen of het niet opportuun is om er voor enkele welbepaalde situaties van af te wijken. Meer algemeen is het relevant dat het Grondwettelijk Hof in elk van de hierboven besproken arresten benadrukt dat het – onder voorbehoud van een grondwettigheidstoets door het Hof – aan de decreetgever toekomt om het toepassingsgebied van en de voorwaarden voor een planschadevergoeding te bepalen.

Koen Van den Heuvel
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw