

Rolnummer 6254
Arrest nr. 140/2016 van 10 november 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 2.6.1, § 3, 4°, en 2.6.2, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij vonnis van 27 juli 2015 in zake de bvba « P. Van De Riet » tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 augustus 2015, heeft de Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 16 van de Grondwet en/of artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europese Verdrag voor de rechten van de mens doordat het bepaalt dat enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking komt voor planschade, terwijl de dieper liggende stukken van hetzelfde geheel - die doorgaans in hun geheel als bouwgrond of als verkavelbare grond werden verhandeld - niet per definitie niet voor bebouwing in aanmerking kunnen komen ?

2. Schendt artikel 2.6.2, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 16 van de Grondwet en/of artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europese Verdrag voor de rechten van de mens doordat het bepaalt dat de planschadevergoeding slechts 80 % bedraagt van de waardevermindering, hetgeen een onevenredig zware last zou zijn die eigenaars in het algemeen belang moeten dragen wanneer hun goed getroffen wordt door een bouwverbod dat uit een ruimtelijk uitvoeringsplan volgt ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de bvba « P. Van De Riet », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Y. Loix en Mr. N. Ansoms, advocaten bij de balie te Antwerpen;

- de Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Martel en Mr. K. Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel;

- Beatrice Limpens, Serge Mouhedin, Véronique Mouhedin, Paul Limpens, Marie-Thérèse Limpens en de nv « Hof Ten Goede », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Flamey en Mr. G. Verhelst, advocaten bij de balie te Antwerpen;

- de nv « Vekabo », de nv « Projectontwikkeling » en de nv « 3 Square », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Judo en Mr. F. De Preter, advocaten bij de balie te Brussel.

De Vlaamse Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, heeft ook een aanvullende memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 juni 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 13 juli 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 13 juli 2016 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 bvba « Manouk » was eigenaar van een perceel grond in Stabroek. Het perceel werd bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 in het gewestplan opgenomen in een gebied bestemd voor ambachtelijke bedrijven of voor kleine en middelgrote ondernemingen. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2013 werd het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : GRUP) « Afbakening zeehavengebied Antwerpen » definitief vastgesteld. De bestemming van het perceel werd hierbij gewijzigd door het op te nemen in bouwvrij agrarisch gebied. In navolging van die bestemmingswijziging werd elke aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning ingediend door de bvba « Manouk » geweigerd.

De bvba « Manouk » dagvaardt het Vlaamse Gewest tot het betalen van een schadevergoeding en, in ondergeschikte orde, van een planschadevergoeding. Ingevolge een fusie in 2015 werd de bvba « Manouk » overgenomen door de bvba « P. Van De Riet ». Die bvba eist thans dat een planschadevergoeding zou worden toegekend voor het gehele perceel, zonder de beperking opgelegd door artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), ten gevolge waarvan slechts voor minder dan de helft van de oppervlakte van het perceel een vergoeding zou moeten worden betaald. De bvba « P. Van De Riet » stelt dat tevens de beperking van de planschadevergoeding tot 80 pct. van de waardevermindering, opgelegd bij artikel 2.6.2, § 2, eerste lid, ongrondwettig is, tenzij ze wordt geïnterpreteerd als een drempelwaarde.

De Nederlandstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel meent dat de beperking van de aanspraak op planschadevergoeding tot de eerste 50 meter van de rooilijn een onevenredige beperking lijkt in te houden van het eigendomsrecht, alvast in geval van een perceel gelegen in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen. Eigenaars van dergelijke percelen die meer dan 50 meter diep zijn, worden op minder gunstige wijze behandeld dan de eigenaars van percelen die minder dan 50 meter diep zijn, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording lijkt te bestaan.

De verwijzende rechter is tevens van oordeel dat er discussie bestaat in de rechtsleer over de verenigbaarheid van de beperking tot 80 pct. van de waardevermindering met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Dienvolgens stelt de verwijzende rechter bovenvermelde prejudiciële vragen.

III. *Ten gronde*

- A -

Ten aanzien van het belang van de tussenkommende partijen en de ontvankelijkheid van de ingediende verzoeken tot tussenkomst

A.1.1. Een eerste verzoek tot tussenkomst op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is ingediend door vijf natuurlijke personen en één rechtspersoon. Zij menen dat zij met dezelfde problematiek worden geconfronteerd in hangende procedures voor het Hof van Beroep te Gent, en voeren in hun conclusies voor het Hof van Beroep soortgelijke prejudiciële vragen aan.

In dat verzoek tot tussenkomst werpen de partijen op dat de bodemrechter beslist heeft de debatten te heropenen, teneinde kennis te nemen van de nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof aangaande de verenigbaarheid van de planschadevergoeding met de grondwettelijke en Europeesrechtelijke beschermingsregels betreffende het eigendomsrecht. De partijen menen dat ze voldoende belang hebben bij hun tussenkomst.

A.1.2. De Vlaamse Regering merkt op dat personen die wensen tussen te komen in een prejudiciële procedure, afdoende bewijs dienen te leveren van het rechtstreekse gevolg dat het arrest van het Hof op hun persoonlijke situatie zal hebben (arrest nr. 44/2008). Het verzoekschrift tot tussenkomst vertoont evenwel geen enkel verband met het onderwerp van de prejudiciële vragen, aangezien de in het geding zijnde artikelen 2.6.1, § 3, 4°, en 2.6.2, § 2, eerste lid, van de VCRO niet kunnen worden toegepast op hun bodemgeschil. Derhalve dient het eerste verzoek tot vrijwillige tussenkomst onontvankelijk te worden verklaard wegens gebrek aan belang.

Daarnaast meent de Vlaamse Regering dat de eerste tussenkomst niet ontvankelijk is wegens schending van de rechten van de verdediging en de wapengelijkheid, aangezien de partijen in hun verzoek geen inhoudelijk standpunt innemen waardoor het voor de andere partijen bij de rechtspleging niet mogelijk is om op nuttige wijze te antwoorden op hun argumenten.

A.2.1. Een tweede verzoek tot tussenkomst werd ingediend door drie onderscheiden rechtspersonen. Zij menen dat zij over voldoende belang beschikken om tussen te komen, aangezien de percelen van alle partijen vóór een bestemmingswijziging, doorgevoerd door het ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna : RUP) tot afbakening van het grootstedelijk gebied Gent, waren bestemd als woongebied. De nieuwe bestemming van de gronden is deels natuurgebied, deels stedelijk gebied en deels projectzone voor kantoorachtigen. In hun procedure ten gronde betwisten zij de beperking van de planschadevergoeding tot de eerste 50 meter, te rekenen vanaf de rooilijn; daaromtrent hebben zij de bodemrechter gevraagd een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof.

A.2.2. De ontvankelijkheid van het tweede verzoek tot tussenkomst wordt door de Vlaamse Regering niet betwist.

A.3.1. De partijen die het eerste verzoek tot tussenkomst hebben ingediend, oordelen dat de zaak nr. 6254 zou moeten worden samengevoegd met de zaak nr. 6259. Aangezien die zaak betrekking heeft op de grondwettigheid van artikel 2.6.1, § 3, 2°, van de VCRO, zou een samenvoeging noodzakelijk zijn met het oog op een goede rechtsbedeling.

A.3.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de partijen niet het recht hebben het onderwerp van een prejudiciële vraag te wijzigen of uit te breiden.

A.4. De door de Vlaamse Regering laattijdig ingediende aanvullende memorie bevat een aantal bemerkingen op de door de eerste tussenkomende partij ingediende memorie van antwoord.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

A.5. De Vlaamse Regering situeert allereerst de ontstaansgeschiedenis en de context van de in het geding zijnde bepalingen, waarbij wordt benadrukt dat reeds bij de eerste regeling omtrent planschadevergoedingen in de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna : Stedenbouwwet), die vergoedingen als een uitzondering werden beschouwd, en dat het principe blijft dat het opleggen van erfdienstbaarheden tot openbaar nut *normaliter* geen aanleiding kan geven tot schadeloosstelling. Voormelde uitzondering op de principiële niet-vergoedbaarheid van een erfdienstbaarheid tot openbaar nut moet derhalve strikt worden geïnterpreteerd.

A.6.1. Vervolgens toont de Vlaamse Regering de *ratio legis* aan voor het invoeren van de vijftigmeterregel in de artikelen 84 en 85 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO), te weten de vereiste dat het perceel gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg. Bovendien zou de vijftigmeterregel zijn overgenomen uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie.

A.6.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter en de beide tussenkomende partijen menen dat de administratie en de wetgever ten onrechte uit het arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1990 hebben afgeleid dat enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking zouden moeten komen voor planschadevergoeding. Het Hof van Cassatie heeft immers de vijftigmeterregel verworpen in twee recentere arresten van 17 december 2009.

Ook de vereiste van de ligging van het perceel aan een voldoende uitgeruste weg, zoals aangehaald door de Vlaamse Regering, volstaat, volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter en de tweede tussenkomende partij, niet. Die vereiste heeft immers niets te maken met de afstand van vijftig meter, maar met de

toegankelijkheid van het perceel in zijn geheel. Voormelde vereiste van de ligging aan een voldoende uitgeruste weg is daarenboven een afzonderlijke vereiste (artikel 2.6.1, § 3, 3°, van de VCRO).

A.7.1. Daarnaast verwijst de Vlaamse Regering naar het arrest nr. 188/2011 van het Hof van 15 december 2011 en stelt dat dit arrest niet handelt over de vijftigmeterregel *an sich*, maar slechts over de retroactieve toepassing ervan op plannen van aanleg, zoals geregeld in de Stedenbouwwet en het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996. Het toepassen van de vijftigmeterregel was, volgens het Hof, niet de bedoeling van de wetgever en er wordt op geen enkele manier uitspraak gedaan over de grondwettigheid of proportionaliteit van de vijftigmeterregel zelf. Uit de parlementaire voorbereiding van de VCRO blijkt verder geen twijfel over de beperking van de vergoeding tot de eerste vijftig meter van de rooilijn.

A.7.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter en beide tussenkomende partijen menen dat het Hof in zijn arrest nr. 188/2011 duidelijk heeft gemaakt dat uit het arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1990 geen algemeen geldende vijftigmeterregel kon worden afgeleid, waardoor dient te worden aanvaard dat het Hof, naast de ongrondwettigheid van de retroactieve toepassing van de vijftigmeterregel, tevens vaststelt dat het niet verantwoord kan worden dat in iedere omstandigheid slechts de eerste vijftig meter, te rekenen vanaf de rooilijn, vergoed kunnen worden.

Bovendien merkt de tweede tussenkomende partij op dat de verwijzing door het Hof in het arrest nr. 188/2011 naar de « rechtmatige verwachtingen » van de verzoekende partijen aansluit bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Door de vijftigmeterregel wettelijk te verankeren, heeft de wetgever derhalve afbreuk gedaan aan de legitieme verwachtingen van de rechtsonderhorigen aangezien, volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie, de vijftigmeterregel nooit algemeen is aangenomen.

A.8.1. De Vlaamse Regering meent dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 2.6.1 van de VCRO duidelijk blijkt dat planschade slechts gedeeltelijk kan worden vergoed onder bepaalde omstandigheden. Eén van die omstandigheden is dat het perceel slechts in aanmerking komt voor een vergoeding wanneer het als bouwgrond kan worden beschouwd. Dit werd al bepaald in de parlementaire voorbereiding van artikel 37 van de Stedenbouwwet. Enkel die schade die zeker, actueel en objectief is, komt in aanmerking voor een vergoeding.

De andere voorwaarden zijn dat (1) het perceel gelegen moet zijn aan een voldoende uitgeruste weg, (2) het perceel stedenbouwkundig en bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking moet komen en (3) dat het perceel vóór de bestemmingswijziging gelegen moet zijn in een bebouwbare zone. Daarnaast zijn er ook verschillende uitsluitingen van de planschadevergoedingsregeling.

De vijftigmeterregel ligt, volgens de Vlaamse Regering, volledig in lijn met die *ratio legis*. De eerste vijftig meter, te rekenen vanaf de rooilijn, moeten immers worden beschouwd als de algemeen gangbare bouwdiepte. De Vlaamse Regering verwijst hiervoor naar verschillende omzendbrieven. Die regel kan dan ook bezwaarlijk kennelijk onredelijk worden genoemd. De gangbare bebouwbare oppervlakte komt immers in aanmerking voor de berekening van de planschadevergoeding. De loutere vaststelling dat een perceel doorgaans in zijn geheel wordt verhandeld, is te dezen niet relevant. Het is immers niet onlogisch dat in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever, een zekere « meeroppervlakte » bij de berekening van de vergoeding buiten beschouwing wordt gelaten. De Vlaamse Regering verwijst hiervoor naar het feit dat de Vlaamse decreetgever gebruik moet kunnen maken van categorieën die de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. De vijftigmeterregel zorgt, volgens de Vlaamse Regering, dan ook voor een vereenvoudiging en het voordeel van de objectivering.

A.8.2. De eisende partij voor de verwijzende rechter en beide tussenkomende partijen voeren aan dat artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de VCRO, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. De eerste tussenkomende partij meent dat eigenaars van gronden met een diepte van meer dan vijftig meter die volledig kunnen worden bebouwd op een minder gunstige wijze worden behandeld dan eigenaars van gronden die minder dan vijftig meter diep zijn, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording bestaat. Het criterium is, volgens hen, niet pertinent in het licht van het doel van de wetgeving.

Beide tussenkomende partijen menen dat de vijftigmeterregel niet in overeenstemming is met de filosofie van de Stedenbouwwet. Elk van de andere voormelde voorwaarden en uitsluitingen voor de planschaderegeling

zorgt ervoor dat men slechts recht heeft op een schadevergoeding in de gevallen waar er effectief sprake is van een reële vermogensaantasting. Die criteria pasten in het doel van de wetgever, te weten het algemeen belang en het particulier belang verzoenen door reëel gedeelde bouw mogelijkheden te vergoeden. Echter, aangezien er perfect gebouwd kan worden buiten de eerste vijftig meter van de rooilijn, en een stedenbouwkundige vergunning kan worden afgegeven voor een constructie die meer dan vijftig meter van de rooilijn is gelegen, is het vijftigmetercriterium volstrekt niet pertinent of objectief.

Bovendien meent de tweede tussenkomende partij dat er geen enkele reden voorhanden is om enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking te laten komen voor de toekenning van de planschadevergoeding. Het is bovendien frappant dat de Vlaamse Regering de vijftigmeterregel baseert op enkele omzendbrieven in verband met de reglementering van de gewestplannen, aangezien die verantwoording niet terug te vinden is in de memorie van toelichting van artikel 84 van het DRO. Tevens is het gebruik van de vijftigmeterregel niet nodig voor de vereenvoudiging en objectivering. De exacte cijfers en oppervlaktes van elk perceel zijn immers steeds terug te vinden in de desbetreffende plannen van aanleg.

De eisende partij voor de verwijzende rechter voert aan dat, indien het al aanvaard kan worden dat in normale omstandigheden, dit is bij een klassieke bouwgrond, het niet gebruikelijk is te bouwen voorbij de eerste vijftig meter, te rekenen vanaf de rooilijn, dit principe niet geldt voor een zone bestemd voor KMO. Die zones worden anders bebouwd, en een beperking tot de eerste vijftig meter is bovendien een schending van de principes van zuinig ruimtegebruik.

A.8.3. De Vlaamse Regering antwoordt dat de verschillende behandeling (of de ontstentenis ervan) van klassieke bouwgronden en van gronden gelegen in zones bestemd voor KMO, niet het voorwerp is van de prejudiciële vraag en aldus niet beantwoord moet worden. Dit komt immers neer op een uitbreiding of wijziging van de prejudiciële vraag, wat niet mogelijk is. Bovendien laat de eisende partij voor de verwijzende rechter na aan te tonen waarom het principe dat enkel de eerste vijftig meter in aanmerking komen voor bebouwing niet van toepassing zou zijn op gronden in een KMO-zone.

Daarnaast merkt de Vlaamse Regering nog op dat, indien de afwezigheid van een verschillende behandeling van klassieke bouwgronden en KMO-gronden aanleiding zou geven tot discriminatie, die discriminatie moet worden geacht voort te komen uit de vaststelling dat artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de VCRO niet in een differentiëring voorziet, waardoor er derhalve een lacune in de wetgeving bestaat.

Subsidiair merkt de Vlaamse Regering op dat, indien de volledige percelen, ongeacht de bouwdiepte, in aanmerking zouden moeten komen voor de berekening van een planschadevergoeding, dit een enorme financiële impact zou hebben op de Vlaamse begroting. Het zou, volgens de Vlaamse Regering, onmogelijk worden om nog een bouwverbod op te leggen, wat uiteraard niet in het voordeel zou zijn van een goede ruimtelijke ordening.

A.9.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat artikel 16 van de Grondwet de rechtsonderhorige beschermt tegen de ontzetting uit zijn eigendom. Artikel 2.6.1, § 3, 4°, van de VCRO betreft echter geen onteigening, waardoor artikel 16 van de Grondwet niet van toepassing is. Om diezelfde reden is ook artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing.

A.9.2. De tweede tussenkomende partij weerlegt de stelling van de Vlaamse Regering en toont aan dat, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof, de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State en vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, artikel 16 van de Grondwet in samenhang gelezen moet worden met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waardoor het Hof de mogelijkheid krijgt de evenredigheidstoets ook toe te passen bij eigendomsbeperkingen.

De eerste tussenkomende partij meent dat door de beperking op de planschadevergoeding er sprake is van quasi-onteygening. Ze stelt dat ook de wetgever zich hiervan bewust is, aangezien hij in de Stedenbouwwet ervoor heeft geopteerd in een vergoedingssysteem bij wet te voorzien. Bovendien kan het bouwverbod worden gekwalificeerd als een onteigening *de facto*, waardoor artikel 1, eerste alinea, tweede zin, van het Eerste Aanvullend Protocol van toepassing is. Bovendien omvat ook de tweede alinea beschermingsmaatregelen tegen beperkingen van het eigendomsrecht.

A.10.1. De Vlaamse Regering merkt op dat artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol niet absoluut is : eigendom kan worden ingeperkt voor zover dat noodzakelijk is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, waarbij de wetgever over een beleids- en beoordelingsvrijheid beschikt. De wetgever beschikt over diezelfde vrijheid in zijn keuze om al dan niet in een vergoedingsregeling te voorzien bij eigendomsbeperkende maatregelen, *in casu* gesitueerd binnen de vaststelling van een GRUP.

A.10.2. De beide tussenkomende partijen menen dat zowel het Hof als het Hof van Cassatie het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten uitdrukkelijk hebben erkend. Bovendien heeft het Hof dit doorgetrokken naar de erfdienstbaarheden van openbaar nut.

A.11.1. De Vlaamse Regering herhaalt dat beperkingen die voortvloeien uit erfdienstbaarheden van openbaar nut in beginsel niet in aanmerking komen voor enige vorm van vergoeding. Een vergoeding is slechts vereist indien de gevolgen van de beperking de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd. Het feit dat de decreetgever al heeft voorzien in een vergoeding, moet, volgens de Vlaamse Regering, dan ook in rekening worden gebracht in het kader van de evenredigheidstoets.

A.11.2. De tweede tussenkomende partij stelt vast dat het uitgangspunt dat dergelijke beperkingen in principe geen aanleiding geven tot een vergoeding, volledig achterhaald is. Een bouwverbod is niet louter een eigendomsbeperkende erfdienstbaarheid maar gaat verder dan dat. Daarnaast wordt al sedert de Stedenbouwwet voorzien in een vergoeding wanneer een plan van aanleg een volledig bouwverbod oplegt, wat wijst op het principieel vergoedbare karakter van een bouwverbod.

A.12.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat ook nog andere vergoedingsmechanismen bestaan die verband houden met de inwerkingtreding van een RUP; die andere mechanismen moeten mee in rekening worden gebracht om te bepalen of er een billijk evenwicht bestaat tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het eigendomsrecht.

A.12.2. De verwijzing naar andere vergoedingsmechanismen is niet relevant, volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter. De decreetgever heeft nu gekozen om in een geldelijke planschadevergoeding te voorzien, en enkel die regeling ligt voor om te worden getoetst op haar grondwettigheid.

De tweede tussenkomende partij meent dat de alternatieve vergoedingsmechanismen die de Vlaamse Regering aanwijst bezwaarlijk alternatieven zijn te noemen, nu de mechanismen ofwel een zeer restrictief toepassingsgebied hebben (artikel 2.6.2, § 4, tweede lid, van de VCRO), ofwel nog niet operationeel zijn (artikel 2.4.10, § 1, van de VCRO).

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

A.13.1. De eisende partij voor de verwijzende rechter en de eerste tussenkomende partijen merken op dat artikel 2.6.2, § 2, van de VCRO zo dient te worden geïnterpreteerd dat het enkel een drempelwaarde bevat onder welke geen vergoeding verschuldigd is. Het kan niet gaan om een aftrek van 20 pct. Artikel 2.6.2, § 2, van de VCRO bevat enkel een grens die aangeeft welke lasten door het invoeren van een erfdienstbaarheid van openbaar nut een rechtsonderhorige in het algemeen belang moet dulden. Zodra de schade de drempel overschrijdt, moet een volledige vergoeding worden toegekend.

Indien die stelling niet door het Hof wordt gevolgd, dan schendt artikel 2.6.2, § 2, van de VCRO artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.13.2. De Vlaamse Regering is van oordeel dat artikel 2.6.2, § 2, van de VCRO enkel kan worden geïnterpreteerd als een aftrek van 20 pct. De verwijzende rechter heeft op dit vlak zijn rechtsmacht reeds uitgeput en geoordeeld dat er maar één correcte interpretatie van dat artikel is, te weten een aftrek van 20 pct. van de waardevermindering.

A.14.1. Ten gronde herhaalt de Vlaamse Regering dat het opleggen van erfdienstbaarheden van openbaar nut in beginsel geen aanleiding geven tot schadeloosstelling. Enkel wanneer er sprake is van buitengewone schade, moet die schade (zij het slechts gedeeltelijk) worden vergoed, en de Vlaamse Regering is van mening dat de beperking tot 80 pct. niet als onevenredig kan worden beschouwd.

Daarnaast laat het buitengewone karakter van de planschadevergoeding toe om een vergoedingsbeperking in te voeren. Bovendien is de erfdienstbaarheid van openbaar nut slechts van tijdelijke duur, en kan de eigenaar in de volheid van zijn genotsrecht worden hersteld.

A.14.2. Het uitgangspunt is, volgens de eisende partij voor de verwijzende rechter, dat een rechtsonderhorige schadeloos gesteld moet worden voor de schade die hem wordt toegebracht ingevolge het handelen van de overheid. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bevat immers een proportionaliteitsvereiste : een maatregel die een eigendomsbeperking inhoudt, kan geen buitensporige last opleggen aan de rechtsonderhorige die met die beperking wordt geconfronteerd. De dubbele beperking (de vijftigmeterregel en de beperking tot 80 pct. van de geleden schade) toont aan dat er sprake is van een buitensporige last.

Bovendien zijn de gevolgen van de planschade onomkeerbaar, omdat, bij een herstel van genotsrecht, een planbatenvergoeding moet worden betaald door de eigenaar aan de overheid; in dat geval is er echter geen sprake van een beperking in de vergoeding van 20 pct. of slechts voor de eerste vijftig meter, te rekenen vanaf de rooilijn.

- B -

B.1.1. De Vlaamse Regering heeft op 23 oktober 2015 een memorie en op 14 december 2015 een memorie van antwoord ingediend. In haar memorie van antwoord heeft zij zich het recht voorbehouden « om, indien nodig, nog te repliceren op de opmerkingen die in de eventuele memorie van antwoord van de [tussenkommende] partijen nog zouden worden geformuleerd ». Op 18 februari 2016 heeft de Vlaamse Regering een aanvullende memorie ingediend, waar zij antwoordt op de middelen die in de memorie van antwoord van de eerste tussenkommende partij zijn uiteengezet.

B.1.2. Artikel 89, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

« Wanneer het Hof, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak doet op vragen als bedoeld in artikel 26, zendt de griffier een afschrift van de ingediende memories aan de andere partijen die een memorie hebben ingediend. Deze beschikken dan over dertig dagen vanaf de dag van ontvangst om aan de griffie een memorie van antwoord te doen geworden. Bij het verstrijken van die termijn zendt de griffier een afschrift van de ingediende memories van antwoord aan de partijen die een memorie hebben ingediend ».

Uit die bepaling volgt dat in een aanvullende memorie van de Vlaamse Regering niet is voorzien en zij derhalve niet ontvankelijk is.

Wat betreft de in het geding zijnde bepalingen

B.2.1. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de artikelen 2.6.1, § 3, 4°, en 2.6.2, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) 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, schenden, doordat ze bepalen dat enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking komen voor planschadevergoeding (eerste prejudiciële vraag) en dat de planschadevergoeding slechts 80 pct. bedraagt van de waardevermindering (tweede prejudiciële vraag).

B.2.2. Daar beide prejudiciële vragen betrekking hebben op de mogelijke ongrondwettigheid van een beperking van de door de overheid verschuldigde planschadevergoeding, worden beide vragen gezamenlijk behandeld.

B.3.1. De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen (artikel 1.1.3 van de VCRO).

De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte wordt beheerd ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op die manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit (artikel 1.1.4 van de VCRO).

B.3.2. Onder ruimtelijk structuurplan wordt verstaan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen (artikel 2.1.1, eerste lid, van de VCRO). Ruimtelijke structuurplannen bestaan op drie niveaus : het niveau van het Vlaamse Gewest, het provinciale niveau en het

gemeentelijke niveau (artikel 2.1.1, tweede lid, van de VCRO). De ruimtelijke structuurplannen zijn enkel bindend voor de overheid die het structuurplan heeft opgesteld en voor de daaraan ondergeschikte overheden. Zij vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen (artikel 2.1.2, § 7, van de VCRO).

De ruimtelijke uitvoeringsplannen worden op dezelfde niveaus opgemaakt (artikel 2.2.1, § 1, van de VCRO). Zij bevatten concrete stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting en beheer van het betrokken grondgebied, die een beoordelingsgrond vormen voor vergunningen (artikel 4.3.1, § 1, 1°, van de VCRO). Ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen te allen tijde geheel of gedeeltelijk worden vervangen (artikel 2.2.2, § 2, eerste lid, van de VCRO), zodat de rechtsonderhorigen er niet wettig op kunnen vertrouwen dat de erin vervatte stedenbouwkundige voorschriften in de toekomst ongewijzigd behouden blijven (zie o.a. RvS, 17 maart 2010, nr. 202.011).

B.3.3. De ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen erfdiensbaarheden van openbaar nut doen ontstaan en eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. In bepaalde gevallen kan een bouw- of verkavelingsverbod aanleiding geven tot een beperkte schadevergoeding, planschadevergoeding genaamd (artikel 2.6.1, § 1, van de VCRO).

De waardevermindering die voor de planschadevergoeding in aanmerking komt, dient te worden geraamd als het verschil tussen de waarde van dat goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding, verhoogd met de lasten en kosten, vóór de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan en de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan (artikel 2.6.2, § 1, eerste lid, van de VCRO).

B.3.4. 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).

B.4.1. Artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO bepaalt :

« 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.4.2. Artikel 2.6.2, § 2, van de VCRO bepaalt :

« § 2. De planschadevergoeding bedraagt tachtig percent van de waardevermindering.

[...] ».

B.5.1. De VCRO is in 2009 tot stand gekomen als een coördinatie van de bepalingen van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO) en van artikel 90bis van het bosdecreet van 13 juni 1990 (artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening).

B.5.2.1. Artikel 2.6.1, § 3, van de VCRO verschilt niet van artikel 84, § 3, van 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 erop 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.5.2.2. Voor wat artikel 85, § 2, van het DRO betreft, wordt in de parlementaire voorbereiding opgemerkt dat daarin de in de vroegere regeling bestaande aftrek van twintig procent van de waardevermindering, welke in elk geval ten laste blijft van de schadelijder, wordt bevestigd (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 47).

B.5.3. Artikel 84, § 3, van het DRO vloeit zelf voort uit artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : Coördinatiedecreet), dat echter niet uitdrukkelijk voorzag in de voormelde vijftigmeterregel. Artikel 35 van het Coördinatiedecreet heeft in grote mate artikel 37 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna : Stedenbouwwet), zoals vervangen bij artikel 2 van de wet van 22 december 1970 en gewijzigd bij de wetten van 12 juli 1976 en 22 december 1977, overgenomen.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van Stedenbouwwet wordt vermeld :

« De nadruk werd erop gelegd dat deze bepalingen in de tekst van de indieners het algemeen belang willen doen samenvallen met de rechten van de particulieren, door dezen zo weinig mogelijk nadeel te berokkenen, met dien verstande dat de aanspraak op vergoeding in ieder geval beperkt zou blijven tot het geval van een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade.

Om een te grote toevloed van eisen te voorkomen voor verhoudingsgewijze geringe schadegevallen zal er geen vergoeding worden uitgekeerd beneden 20 t.h. van de totale waarde.

Ten slotte kunnen van alle stedenbouwkundige voorschriften alleen het bouw- en het verkavelingsverbod aanleiding geven tot vergoeding, aangezien de andere voorschriften beschouwd worden als erfdiensbaarheden ten algemenen nutte, die de particulieren in het algemeen belang dienen te gedogen.

Uw Commissies hebben willen onderstrepen dat het bouw- of verkavelingsverbod alleen grond tot vergoeding zal opleveren als het volledig is. Er is dus geen vergoeding verschuldigd voor het verbod om op een bepaalde plaats een bepaald gebouw op te trekken omdat het bijvoorbeeld de toegelaten hoogte te boven gaat of omdat men materialen verwerkt die volgens de voorschriften van het plan niet gebruikt mogen worden.

[...]

Er is uitdrukkelijk voorzien in enkele gevallen waarin voor het bouw- of verkavelingsverbod of de beperking van het recht tot bouwen of verkavelen geen schadeloosstelling wordt verleend omdat er in die gevallen naar gestreefd wordt een abnormaal en ondoelmatig gebruik van de eigendom tegen te gaan.

Om te voorkomen dat het gebruik en vooral de bestemming waarvan sprake is in het eerste lid van artikel 37 door de rechtbanken in ruime zin zouden worden uitgelegd, in strijd met de bedoeling van de wetgever, hebben uw Commissies de wens uitgesproken dat deze bedoeling duidelijk in het verslag zal worden aangegeven. Het begrip ‘ bouwgrond ’ is niet onbekend in onze rechtsleer en onze rechtspraak, die de bestanddelen ervan herhaaldelijk hebben moeten bepalen naar aanleiding van betwistingen omtrent de onteigeningsvergoeding.

[...]

Uit deze beslissingen blijkt dat aan verscheidene voorwaarden voldaan moet zijn om een grond als bouwgrond te kunnen beschouwen :

- 1° hij moet aan een verkeersweg liggen;
- 2° hij moet in de nabijheid van andere bouwgronden liggen;
- 3° hij moet geschikt zijn om bebouwd te worden.

Wordt slechts aan een of twee van die voorwaarden voldaan, dan is die grond geen bouwgrond » (*Parl. St.*, Senaat, 1959-1960, nr. 275, pp. 57-59).

B.5.4. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever een te grote toevloed van vorderingen tot schadevergoeding met betrekking tot kleinere waardeverminderingen heeft willen voorkomen en dat hij, geïnspireerd door de rechtspraak, het karakter van « bouwgrond » in grote mate afhankelijk heeft willen stellen van de inherente bouw- en omgevingskwaliteiten van de betrokken grond zelf.

Wat betreft de ontvankelijkheid van de tussenkomsten

B.6. De Vlaamse Regering voert aan dat het eerste verzoek tot tussenkomst onontvankelijk is, omdat de partijen geen afdoende bewijs zouden leveren van het rechtstreekse gevolg dat het arrest van het Hof op hun persoonlijke situatie zou hebben en zij geen inhoudelijk standpunt innemen in hun eerste memorie waardoor de rechten van verdediging en het principe van de wapengelijkheid zouden zijn geschonden.

B.7.1. Artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt :

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

B.7.2. De personen die het afdoende bewijs leveren van het rechtstreekse gevolg dat het antwoord dat het Hof zal geven, op hun persoonlijke situatie kan hebben, doen blijken van een belang om voor het Hof tussen te komen.

B.8.1. Het eerste verzoek tot tussenkomst werd ingediend door vijf natuurlijke personen en één rechtspersoon. Zij menen dat zij belang hebben om tussen te komen « nu zij in drie hangende procedures voor het Hof van Beroep te Gent [...] met dezelfde problematiek geconfronteerd worden en reeds in conclusies soortgelijke prejudiciële vragen hebben geformuleerd ».

B.8.2. Te dezen zijn de in het geding zijnde artikelen van de VCRO evenwel niet van toepassing op de drie hangende procedures voor het Hof van Beroep te Gent, aangezien die procedures betrekking hebben op vorderingen tot planschadevergoeding die zijn ontstaan uit een gewestplan en derhalve rekening dient te worden gehouden met artikel 7.4.11 van de VCRO. Artikel 7.4.11 van de VCRO bepaalt dat vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen die zijn ontstaan uit eerdere plannen van aanleg, zoals *in casu* het gewestplan Dendermonde, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, worden afgehandeld overeenkomstig het Coördinatiedecreet.

Daarnaast vermogen de tussenkomende partijen voor het Hof de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet te wijzigen of uit te breiden, zodat het onderzoek van de vragen niet kan worden uitgebreid tot artikel 7.4.11 van de VCRO. Het komt immers alleen aan de verwijzende rechter toe te oordelen welke prejudiciële vragen hij aan het Hof dient te stellen en daarbij de omvang van de saisine te bepalen.

B.8.3. Het eerste verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

B.9.1. Het tweede verzoek tot tussenkomst werd ingediend door drie onderscheiden rechtspersonen die menen dat zij over een voldoende belang beschikken om tussen te komen, aangezien zij alle eigenaar zijn van een reeks percelen die, ingevolge het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2010 tot goedkeuring van het ruimtelijk uitvoeringsplan tot afbakening van het grootstedelijk gebied Gent, niet meer zijn gelegen in een woongebied, maar in een bestemmingsgebied waar thans een bouw- of verkavelingsverbod geldt.

B.9.2. Het tweede verzoek tot tussenkomst is bijgevolg ontvankelijk.

Ten gronde

B.10. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of de dubbele beperking die voortvloeit uit de artikelen 2.6.1, § 3, 4°, en 2.6.2, § 2, van de VCRO strijdig is 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.11. De wetgever voerde met artikel 37 van de Stedenbouwwet voor het eerst een veralgemeend recht op planschadevergoeding in, ingevolge waarvan een eigenaar recht had op een planschadevergoeding wanneer een definitief van kracht geworden plan van aanleg een bouw- of verkavelingsverbod instelde en een einde maakte aan het gebruik of de normale bestemming van het goed.

B.12.1. 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.12.2. 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.12.3. 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.12.4. 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.13.1. 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 erfdienstbaarheid 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 ernstige verstoring van het ongestoord genot van het eigendomsrecht, zoals een bouw- of verkavelingsverbod, 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.13.2. 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.14. 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.15. 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.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.

B.17. De eerste prejudiciële vraag dient in die mate bevestigend te worden beantwoord en de tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- 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.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 10 november 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot