

## GRONDWETTELIJK HOF

[2018/205540]

## Uittreksel uit arrest nr. 143/2018 van 18 oktober 2018

Rolnummer 6757

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 9, 24, § 1, 2 en 3, 62 en 63 van het Vlaamse decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut, ingesteld door de nv « Landexplo » en Gaëtan Gorremans.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en F. Daoût, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen, wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 oktober 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 26 oktober 2017, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 9, 24, §§ 1, 2 en 3, 62 en 63 van het Vlaamse decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 april 2017) door de nv « Landexplo » en Gaëtan Gorremans, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. K. Roelandt, advocaat bij de balie te Mechelen.

(...)

II. *In rechte*

(...)

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. Bij het Vlaamse decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut (hierna : *Onteigeningsdecreet*) wil de decreetgever één overkoepelende onteigeningsprocedure invoeren voor alle onteigeningen binnen het Vlaamse Gewest, met uitzondering van de onteigeningen door de federale overheid of door de federale overheid gemachtigde instellingen die op federale bevoegdheden betrekking hebben :

« Eén van de objectieven van het nieuwe decreet onteigeningen is het instellen van één overkoepelende onteigeningsprocedure voor alle onteigeningen binnen het Vlaamse Gewest. De drie federale onteigeningswetten zullen dus niet langer van toepassing zijn binnen het Vlaamse Gewest, met uitzondering van de onteigening door de federale overheid of door de federale overheid gemachtigde instellingen die op federale bevoegdheden betrekking hebben.

Binnen dit kader is er duidelijk nood aan een eenvormige, snelle en efficiënte procedure inzake onteigeningen, zowel in het belang van de overheid om projecten te realiseren als in het belang van de burger om snel zekerheid te krijgen over zijn rechtspositie en zodoende een optimale rechtsbescherming te genieten. Het centrale doel van één overkoepelend onteigeningsdecreet bestaat erin de regeldruk te verminderen, de procedures te vereenvoudigen en te versnellen en de rechtszekerheid voor alle betrokkenen te verhogen » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, pp. 4-5).

B.1.2. Artikel 3 van het *Onteigeningsdecreet* somt de onteigeningsvoorwaarden op en luidt als volgt :

« § 1. *Onteigening* is, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk ten algemenen nutte. Indien zij ook een privaat belang dient, kan dat slechts in zoverre het algemeen nut primeert.

§ 2. *Onteigening* is, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk indien daartoe een uitdrukkelijke wettelijke of decretale rechtsgrond is voorzien.

§ 3. *Onteigening* is, overeenkomstig artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, slechts mogelijk als dit noodzakelijk is. Deze onteigeningsnoodzaak heeft op cumulatieve wijze betrekking op de volgende drie elementen :

1° het doel van de onteigening;

2° de onteigening als middel;

3° het voorwerp van de onteigening.

§ 4. *Onteigening* is slechts mogelijk nadat daartoe de volgens dit decreet bepaalde procedures werden gevolgd.

§ 5. *Onteigening* is, overeenkomstig artikel 16 van de Grondwet, slechts mogelijk tegen een billijke en voorafgaandelijke schadeloosstelling ».

B.1.3. Artikel 6 bepaalt de instanties die bevoegd zijn om tot onteigening over te gaan :

« De volgende instanties zijn bevoegd om tot onteigening over te gaan :

1° de Vlaamse Regering, het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de gemeenten en de provincies;

2° elk verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, zoals bedoeld in het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003;

3° de volgende rechtspersonen :

a) de polderbesturen en wateringen, vermeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders en de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen;

b) de ruilverkavelingscomités, vermeld in de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet;

c) de nv Aquafin en de waterzuiveringsmaatschappijen, vermeld in de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;

d) de ruilcomités, vermeld in de wet van 12 juli 1976 houdende bijzondere maatregelen inzake ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet bij de uitvoering van grote infrastructuurwerken;

e) de Maatschappij Linkerscheldeoever, vermeld in de wet van 19 juni 1978 betreffende het beheer van het Linkerscheldeoevergebied ter hoogte van Antwerpen en houdende maatregelen voor het beheer en de exploitatie voor de haven van Antwerpen;

f) de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening, vermeld in het decreet van 28 juni 1983 houdende oprichting van de instelling Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening;

g) de exploitanten van de waterwinning, zoals bedoeld in het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer;

h) de Universiteit Antwerpen, vermeld in het decreet van 22 december 1995 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de Universiteit Antwerpen;

i) de sociale huisvestingsmaatschappijen, vermeld in het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode;

j) de nv Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedebied, vermeld in het decreet van 19 december 1997 houdende oprichting van de naamloze vennootschap Mijnschade en Bemaling Limburgs Mijngedebied;

k) het Gemeenschapsonderwijs, vermeld in het bijzonder decreet van 14 juli 1998 betreffende het gemeenschapsonderwijs;

l) de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk, vermeld in het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending;

m) de havenbedrijven, vermeld in het decreet van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens;

n) de NV Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel, vermeld in het decreet van 13 december 2002 houdende de oprichting van de naamloze vennootschap van publiek recht Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM);

o) de NV LOM Oostende-Brugge, de NV LOM Kortrijk-Wevelgem en de NV LOM Antwerpen, vermeld in het decreet van 10 juli 2008 betreffende het beheer en de uitbating van de regionale luchthavens Oostende-Brugge, Kortrijk-Wevelgem en Antwerpen;

p) de Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie, vermeld in het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie;

q) de privaatrechtelijke netbeheerders, vermeld in het Energiedecreet van 8 mei 2009;

r) de Universiteit Hasselt, vermeld in het decreet van 20 juni 2008 houdende het statuut van de Universiteit Hasselt en de Hoge Raad voor het Hoger Onderwijs in Limburg;

4° de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn, de autonome gemeentebedrijven, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden tussen Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn;

5° de autonome provinciebedrijven en de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen ».

B.1.4. De nieuwe procedure vangt aan met een voorlopig onteigeningsbesluit, opgesteld door de onteigenende instantie (artikel 10), dat moet worden onderworpen aan een openbaar onderzoek (artikelen 17 tot 23). Tijdens het openbaar onderzoek kunnen de eigenaars van de betrokken onroerende goederen een verzoek tot zelfrealisatie indienen. Dit houdt in dat de eigenaars een voorstel om zelf de onteigeningsdoelstelling te realiseren, kunnen indienen bij de onteigenende instantie. Die mogelijkheid past in het kader van de doelstellingen van de decreetgever, in het bijzonder het versnellen van de realisatie van onteigeningsprojecten, met respect voor de belangen van de onteigenenden (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 6). Wanneer de eigenaars bereid en in staat zijn om het onteigeningsdoel zelf te realiseren, binnen de termijnen en volgens de voorwaarden die de onteigenende overheid bepaalt, is het immers niet langer noodzakelijk om te onteigenen :

« 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.

[...]

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 » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 51).

B.1.5. De procedure met betrekking tot het verzoek tot zelfrealisatie wordt geregeld in de artikelen 24 tot 27 van het Onteigeningsdecreet :

« Art. 24. § 1. Een eigenaar van een onroerend goed of houder van een zakelijk recht met toepassing van artikel 4 dat opgenomen is in een voorlopig onteigeningsbesluit, kan voor dat onroerend goed tijdens het openbaar onderzoek een verzoek tot zelfrealisatie indienen bij de onteigenende instantie.

§ 2. De onteigenende instantie kan dit verzoek inwilligen als cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan :

1° de verzoeker is aantoonbaar in staat om de beoogde doelstelling van algemeen nut te realiseren;

2° de verzoeker is aantoonbaar bereid om de beoogde doelstelling van algemeen nut te realiseren;

3° de verzoeker is aantoonbaar bereid en in staat om de doelstelling van algemeen nut te realiseren en in voorkomend geval in stand te houden op de wijze en binnen de termijn die de onteigenende instantie in de projectnota, vermeld in artikel 12, desgevallend heeft bepaald.

§ 3. Het recht om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen impliceert niet het recht om zelf te realiseren. De overheid kan op een gemotiveerde wijze beslissen om niet in te gaan op het verzoek van de eigenaar tot zelfrealisatie na een toetsing van het verzoek aan de in paragraaf 2 opgesomde voorwaarden.

§ 4. Van het recht om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen worden uitgesloten alle weg-, spoorweg-, haven- en waterweginfrastructuur en de daarmee onlosmakelijk samenhangende ingrepen.

Art. 25. De eigenaar van een onroerend goed of de houder van een zakelijk recht in geval van toepassing van artikel 4 die tot zelfrealisatie wil overgaan, dient daartoe tijdens het openbaar onderzoek per beveiligde zending een verzoek in bij de onteigenende instantie.

De eigenaar van een onroerend goed of de houder van een zakelijk recht met toepassing van artikel 4 die conform het eerste lid heeft laten weten dat hij tot zelfrealisatie wil overgaan, beschikt, op straffe van verval, over een termijn van zeventig dagen na de einddatum van het openbaar onderzoek om een gestaafd verzoek tot zelfrealisatie in te dienen. De eigenaar van het onroerend goed of de houder van het met toepassing van artikel 4 te onteigenen zakelijk recht toont daarin aan dat hij voldoet aan de cumulatieve voorwaarden, vermeld in artikel 24.

Art. 26. Eens het verzoek ingewilligd, kunnen de onteigenende instantie en de verzoeker tot zelfrealisatie een zelfrealisatieconvenant afsluiten. In dit convenant gaat de verzoeker de verbintenis aan om het project zelf te realiseren conform de voorwaarden, vermeld in artikel 24, § 2, 3°, en waarborgt hij de effectieve uitvoering, realisatie en in voorkomend geval de instandhouding van het project met alle daarbij horende financiële of andere vormen van zekerheidsstellingen.

Art. 27. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de inhoud van het gestaafde verzoek tot zelfrealisatie en voor de modaliteiten waaraan voldaan dient te worden in het kader van de noodzakelijke zekerheidsstellingen ».

B.1.6. Na afloop van het openbaar onderzoek kan de onteigenende overheid een definitief onteigeningsbesluit opstellen, dat door belanghebbenden kan worden aangevochten voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikel 43). Voor sommige onteigenende instanties is voorafgaand aan het definitieve onteigeningsbesluit een machtiging vereist :

« Art. 8. Het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, vermeld in artikel 6, 1°, en de instanties, vermeld in artikel 6, 2° en 3°, kunnen pas een definitief onteigeningsbesluit nemen nadat ze daartoe door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn.

De instanties, vermeld in artikel 6, 4°, kunnen pas een definitief onteigeningsbesluit nemen nadat ze daartoe door de gemeenteraad van de gemeente op wiens grondgebied het voorwerp van de onteigening zich bevindt, gemachtigd zijn.

De instanties, vermeld in artikel 6, 5°, kunnen pas een definitief onteigeningsbesluit nemen nadat ze daartoe door de provincieraad van de provincie op wiens grondgebied het voorwerp van de onteigening zich bevindt, gemachtigd zijn.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de manier waarop de machtiging aangevraagd en verleend wordt.

Art. 9. Voor de instanties die na de inwerkingtreding van dit decreet bevoegd verklaard worden om tot onteigening over te gaan, geldt de volgende machtigingsregeling :

1° instanties opgericht door de Vlaamse Regering kunnen pas een definitief onteigeningsbesluit nemen nadat ze daartoe door de Vlaamse Regering gemachtigd zijn;

2° instanties, opgericht door de gemeenteraad, kunnen pas een definitief onteigeningsbesluit nemen nadat ze daartoe door de gemeenteraad van de gemeente op wiens grondgebied het voorwerp van de onteigening zich bevindt, gemachtigd zijn;

3° instanties, opgericht door de provincieraad, kunnen pas een definitief onteigeningsbesluit nemen nadat ze daartoe door de provincieraad van de provincie op wiens grondgebied het voorwerp van de onteigening zich bevindt, gemachtigd zijn ».

B.1.7. De gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure vangt aan wanneer de onteigenende instantie, op basis van het definitieve onteigeningsbesluit, de zaak aanhangig maakt voor de vrederechter (artikel 46). Indien binnen een termijn van vijf jaar na datum van het definitieve onteigeningsbesluit de gerechtelijke onteigeningsprocedure niet is aangevangen, kan de eigenaar van het betrokken onroerend goed de overheid verzoeken van de onteigening af te zien. Een onteigenende instantie die niet afziet van het voornemen te onteigenen, heeft twee jaar de tijd om alsnog de gerechtelijke onteigeningsprocedure op te starten, zo niet vervalt het onteigeningsbesluit van rechtswege (artikel 42).

B.1.8. De vrederechter onderzoekt de wettigheid van de onteigening, en indien de onteigening wettig wordt bevonden, bepaalt hij eerst een provisionele en daarna een definitieve onteigeningsvergoeding. Artikel 62 van het Onteigeningsdecreet bepaalt dat voor die vergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of waardevermindering die voortvloeit uit het doel van de onteigening zelf of uit de uitvoering van werken waarvoor de onteigening is toegestaan (de zogenaamde « doelneutraliteit ») :

« Bij het bepalen van de vergoeding voor het onteigende onroerend goed of zakelijk recht wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering of waardevermindering die voortvloeit uit het doel van de onteigening zelf of uit de uitvoering van werken waarvoor de onteigening is toegestaan.

De onteigeningen die achtereenvolgens plaatsvinden voor hetzelfde doel, worden als één geheel beschouwd bij de schatting van de waarde van de onteigende onroerende goederen.

Bij het bepalen van de vergoeding voor het onteigende onroerend goed wordt geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die het goed heeft verkregen door onwettig uitgevoerde werken, handelingen of veranderingen ».

B.1.9. Artikel 63 bevat een soortgelijke regeling specifiek voor onteigeningen ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit dat niet meer dan vijf jaar vóór het nemen van het definitieve onteigeningsbesluit definitief is vastgesteld (de zogenaamde « planneutraliteit ») :

« § 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 waardebeoordeling 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 ».

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.2.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

In zoverre de Vlaamse Regering en de tussenkomende partijen het belang van de verzoekende partijen bij sommige middelen betwisten, volstaat het eraan te herinneren dat, wanneer de verzoekende partijen een belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, zij daarbovenop niet moeten doen blijken van een belang bij elk van de middelen.

De bestreden bepalingen regelen de behandeling van een verzoek tot zelfrealisatie in een onteigeningsprocedure, alsook de berekening van de schadeloosstelling die wordt betaald indien alsnog tot onteigening wordt overgegaan. Dergelijke bepalingen kunnen zowel de houders van een zakelijk recht of van een persoonlijk recht op de goederen die aldus kunnen worden onteigend, als de vennootschappen die de aankoop, verkoop en ontwikkeling van dergelijke goederen als maatschappelijk doel hebben, rechtstreeks en ongunstig raken. De verzoekende partijen, die onder een van die categorieën vallen, doen blijken van een belang bij hun beroep.

B.2.2. De West-Vlaamse Intercommunale is van mening dat het beroep onontvankelijk moet worden verklaard omdat, in zoverre het verzoekschrift geen uiteenzetting van de feiten bevat, niet zou zijn voldaan aan artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

B.2.3. Krachtens artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moet het verzoekschrift het onderwerp van het beroep vermelden en een uiteenzetting van de feiten en middelen bevatten. Die vereiste is niet louter formeel. Zij moet immers de in artikel 76 van dezelfde bijzondere wet bedoelde overheden in staat stellen om met kennis van zaken te beslissen of zij in de procedure tussenkomen en, wanneer zij tussenkomen, op dienstige wijze te antwoorden op de middelen.

B.2.4. Het verzoekschrift bevat een paragraaf die is gewijd aan de uiteenzetting van de feiten, en bevat in de toelichting van de middelen voldoende aanwijzingen over de context en de omstandigheden waarin het bestreden decreet werd aangenomen, zodat het Hof en de tussenkomende partijen in staat zijn het onderwerp van het geschil te omlijnen.

B.2.5. Uit de memories die de partijen hebben uitgewisseld, blijkt overigens dat zij hun argumenten konden laten gelden vanuit een juist begrip van het onderwerp van het beroep en van de middelen die door de verzoekende partijen zijn uiteengezet.

B.2.6. De exceptie wordt verworpen.

B.3.1. Het Stedelijk Ontwikkelingsbedrijf Lier voert aan dat het eerste en het derde middel onontvankelijk zijn in zoverre ze betrekking hebben op de bestaanbaarheid van de bestreden bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat erin niet wordt bepaald welke categorieën van personen met elkaar dienen te worden vergeleken.

B.3.2. Wanneer een verzoekende partij, in het kader van een beroep tot vernietiging, de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere bepalingen of met algemene rechtsbeginselen die een fundamentele waarborg bevatten, bestaat het middel erin dat zij van oordeel is dat een verschil in behandeling wordt ingesteld doordat die fundamentele waarborg haar wordt ontnomen door de bepaling die zij met het beroep bestrijdt, terwijl die waarborg voor andere rechtsonderhorigen onverminderd geldt.

Het middel wordt dus op voldoende duidelijke wijze uiteengezet. Uit de memorie en de memorie van wederantwoord van het Stedelijk Ontwikkelingsbedrijf Lier blijkt overigens dat die het middel goed heeft begrepen en dus een dienstig verweer heeft kunnen voeren.

B.3.3. De exceptie wordt verworpen.

B.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit een schending, door artikel 9 van het Onteigeningsdecreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene beginselen van objectiviteit en onpartijdigheid, omdat die bepaling volgens de verzoekende partijen bepaalt dat de machtiging tot onteigening voor een autonoom gemeentebedrijf gegeven wordt door de gemeente zelf. Hierdoor zou het bestuurlijk toezicht op de onteigeningsprocedure volledig worden uitgehouden en zou een schijn van partijdigheid worden gecreëerd.

B.4.2. Volgens de Vlaamse Regering en de tussenkomende partijen is het tweede middel onontvankelijk, omdat de regeling die de verzoekende partijen aanklagen, niet vervat is in artikel 9 van het Onteigeningsdecreet, maar in artikel 8, dat niet wordt bestreden.

B.4.3. Artikel 9 van het Onteigeningsdecreet bepaalt de machtigingsregeling voor instanties die na de inwerkingtreding van het decreet bevoegd worden verklaard om tot onteigening over te gaan. De machtigingsregeling voor autonome gemeentebedrijven is vervat in artikel 8, tweede lid, van het Onteigeningsdecreet. Die bepaling is niet bestreden in het verzoekschrift.

B.4.4. In zoverre de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord het onderwerp van hun beroep uitbreiden tot een bepaling die niet in het verzoekschrift werd beoogd, voeren zij een nieuw middel aan, dat niet ontvankelijk is.

B.4.5. Het tweede middel is niet ontvankelijk.

*Ten gronde**Wat het eerste en het derde middel betreft*

B.5.1. Het eerste middel is afgeleid uit een schending, door artikel 24, §§ 1, 2 en 3, van het Onteigeningsdecreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de algemene beginselen van objectiviteit en onpartijdigheid, doordat die bepaling de onteigenende instantie de bevoegdheid toekent om te beslissen over een verzoek tot zelfrealisatie. Die bepaling doet volgens de verzoekende partijen de vraag rijzen naar de bestaanbaarheid ervan met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu de behandeling van het verzoek tot zelfrealisatie niet met dezelfde waarborgen van onafhankelijkheid zouden zijn omgeven als in het gemeen recht, aangezien de onteigenende instantie optreedt als onderzoekende overheid en als belanghebbende partij. De onteigenende instantie concurreert volgens de verzoekende partijen immers met private projectontwikkelaars voor het verwerven van gronden.

B.5.2. Het derde middel is afgeleid uit een schending, door artikel 24, §§ 1, 2 en 3, van het Onteigeningsdecreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het fair-play-beginsel als beginsel van behoorlijk bestuur. Dat beginsel houdt volgens de verzoekende partijen in dat de decreetgever een procedure moet invoeren die een transparante en eerlijke besluitvorming garandeert. Door de onteigenende overheid bevoegd te maken voor de beslissing over de aanvraag tot zelfrealisatie, is dit niet het geval, waardoor de decretale regeling op discriminerende wijze niet kan worden toegepast conform het fair-play-beginsel.

B.6.1. 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 algemenen 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.6.2. De onteigenende instantie moet bijgevolg met de onteigening het algemeen belang nastreven. De vaststelling dat bepaalde onteigenende instanties, zoals bijvoorbeeld intercommunales of autonome gemeentebedrijven, bij het nastreven van het algemeen belang op grote schaal commerciële methodes en strategieën kunnen aanwenden, verrichtingen van winstgevend aard kunnen doen, concurrentiële markten kunnen opsporen en ontwikkelen, en winsten kunnen realiseren en dividenden uitkeren, doet hieraan geen afbreuk.

B.6.3. De vereiste dat de onteigening het algemeen nut nastreeft, sluit bovendien niet uit dat bepaalde private belangen kunnen worden geraakt. Dit blijkt ook uit de parlementaire voorbereiding, waarin weliswaar wordt benadrukt dat het algemeen belang moet primeren :

« Het private belang kan er bv. in bestaan, één of meerdere private ondernemingen toe te laten de bedrijventerreinen te exploiteren terwijl het publieke belang, de realisatie van de doelstelling van algemeen nut is, met name het activeren en ontwikkelen van (onbenutte) bedrijventerreinen waarbij o.m. werkgelegenheid wordt gecreëerd. Uit de analyse van de rechtspraak en de rechtsleer blijkt dat het dienen van private belangen niet onverenigbaar hoeft te zijn met de onteigening. Er wordt immers aangenomen dat een onteigeningsdoel een privaats belang kan bevatten, doch in de eerste plaats het algemeen belang moet beogen. De doelstelling mag er immers niet louter op gericht zijn een particulier belang te dienen. Het openbaar belang moet bovendien doorwegen en mag geen accessorium zijn van het private belang » (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 35*).

B.6.4. De onteigening moet noodzakelijk zijn voor de realisatie van de doelstelling van algemeen belang. Indien de eigenaars zelf bereid en in staat zijn om het onteigeningsdoel te realiseren, is de onteigening in beginsel niet langer noodzakelijk. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt 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 (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 51*). Om de realisatie van de onteigeningsdoelstelling te waarborgen, is het volgens de decreetgever essentieel dat het project van de eigenaars voldoet aan de voorwaarden die de onteigenende instantie stelt :

« Tot slot zal de eigenaar zich bij een beroep op zelfrealisatie moeten richten naar de vorm en de wijze van uitvoering zoals die de onteigenende instantie voor ogen staat. *A contrario* volgt hieruit dat een vorm of realisatie die niet beantwoordt aan de voorwaarden die de overheid voorop stelt, uitgesloten is. De onteigenende instantie bepaalt de uiteindelijke vorm van uitvoering. De overheid maakt haar beleidsvisie over de uitvoeringsvorm duidelijk bekend via de projectnota (artikel 13). De vorm van uitvoering kan betrekking hebben op de aard, situering, vormgeving, dichtheid van de bebouwing, de fasering van de uit te voeren werken, het toewijzingsbeleid aangaande bouwkeuzes, de omslag van de (exploitatie)kosten,... De wijze van uitvoering moet alleszins in het algemeen belang zijn en moet voldoende realiteitswaarde hebben » (*ibid., p. 52*).

B.6.5. In het licht van het voorgaande is het niet onredelijk dat de decreetgever oordeelde dat de onteigenende instantie zelf zich in de beste positie bevindt om te beoordelen of een verzoek tot zelfrealisatie voldoet aan de voorwaarden die worden opgesomd in artikel 24, § 2, van het Onteigeningsdecreet.

B.6.6. Voorts heeft de bestreden bepaling geen onevenredige gevolgen : de beoordeling van het verzoek tot zelfrealisatie wordt omringd met een reeks waarborgen die de objectiviteit ervan beogen te waarborgen, met name de formele motiveringsplicht die volgt uit artikel 24, § 3, en de eigenaars beschikken over een toegang tot de rechter om hun bezwaren te uiten.

Overigens dient de administratieve overheid in het algemeen bij het nemen van haar beslissingen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.

B.6.7. Aldus wordt een transparante besluitvorming georganiseerd en worden aan de eigenaars waarborgen geboden die moeten verhinderen dat de onteigenende instantie beslissingen neemt die willekeurig zijn. De motiveringsplicht vergt een afdoende uiteenzetting van de redenen die de beslissingen van de onteigenende instantie dragen, zodat de eigenaars kunnen oordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsmiddelen aan te wenden waarover zij beschikken.

B.6.8. Het eerste en het derde middel zijn niet gegrond.

*Wat het vierde middel betreft*

B.7.1. Het vierde middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 62 en 63 van het Onteigeningsdecreet, van artikel 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, doordat die bepalingen niet erin voorzien dat meerwaarden die worden gerealiseerd door de verwezenlijking van het onteigeningsdoel, na de verwezenlijking van dat doel, worden gereserveerd voor de vroegere eigenaars.

B.7.2. De in de artikelen 62 en 63 bedoelde evaluatiemodaliteiten zijn slechts bestaanbaar met de regel van de billijke schadeloosstelling wanneer zij kunnen worden geanalyseerd als maatregelen waarbij elementen kunnen worden uitgeschakeld die, indien ze in overweging zouden worden genomen, een schadeloosstelling zouden bieden die verder gaat dan wat het integraal herstel vereist. Ze zijn niet bestaanbaar met de regel van de billijke schadeloosstelling indien zij ertoe leiden van de berekening van de schadeloosstelling elementen uit te sluiten die er deel van moeten uitmaken opdat het herstel volledig is.

B.7.3. Artikel 62 bevestigt het algemeen beginsel van de doelneutraliteit, op basis waarvan het bedrag van de onteigeningsvergoeding geen rekening houdt met de waardevermeerdering of -vermindering die het gevolg is van het doel van de onteigening zelf of van de uitvoering van de werken waarvoor wordt onteigend :

« De doelneutraliteit van de onteigeningsvergoeding is sinds jaar en dag een algemeen principe binnen het onteigeningsrecht. De onteigeningsvergoeding staat namelijk los van het doel waarvoor wordt onteigend. Indien wordt onteigend voor de aanleg van een spoorweg, spreekt het voor zich dat het feit dat een spoorweg zal worden gerealiseerd op de grond in kwestie, dit de waardering van deze grond niet negatief zal kunnen beïnvloeden » (*ibid.*, p. 19).

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.7.8. Zoals reeds is vermeld in B.6.1 tot B.6.3, is de onteigening enkel mogelijk om een doelstelling van algemeen nut te realiseren. De bewering van de verzoekende partijen, dat zowel de doelneutraliteit als de planneutraliteit in werkelijkheid dienen om de onteigenende instanties toe te laten woekerwinsten op te strijken, wordt niet gestaafd. Indien zij er in een specifieke zaak van overtuigd zijn dat de onteigening niet het algemeen belang nastreeft, beschikken de eigenaars over de mogelijkheid om de onteigeningsdoelstelling aan een rechterlijke controle te onderwerpen. Tot slot wordt niet alleen geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die het gevolg is van de onteigening, maar wordt eveneens erin voorzien dat de eigenaars niet getroffen worden door de eventuele waardevermindering die uit het doel van de onteigening zelf of uit de uitvoering van de werken waarvoor wordt onteigend, voortvloeit.

B.7.9. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden bepalingen artikel 16 van de Grondwet niet schenden.

Het lezen van dat grondwetsartikel in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens leidt niet tot een andere conclusie.

B.7.10. Het vierde middel is niet gegrond.

*Wat het vijfde middel betreft*

B.8.1. Het vijfde middel is afgeleid uit de schending, door artikel 62 van het Onteigeningsdecreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat die bepaling niet erin voorziet dat de waardevermeerdering of -vermindering die wordt veroorzaakt door de onteigening zelf of door de werken waarvoor wordt onteigend, wel wordt verrekend in de onteigeningsvergoeding wanneer de intentie om te onteigenen reeds meer dan vijf jaar vóór de onteigening bestond, terwijl artikel 63 van het Onteigeningsdecreet de planologische neutraliteit beperkt tot een periode van vijf jaar na de definitieve vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit.

B.8.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

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

B.8.3. De beperking in de tijd van de toepassing van de planneutraliteit is gebaseerd op artikel 2.4.4 van de VCRO. Die bepaling gaat terug op artikel 70 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 « houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening ». Met die beperking had de decreetgever onder andere de bedoeling om het rechtstreekse verband tussen het ruimtelijk uitvoeringsplan en de onteigening te versterken :

« Een belangrijk verschil met de regeling in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, is dat nu een termijn wordt opgelegd waarbinnen de overheid het onteigeningsplan moet opmaken : uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan het de verwezenlijking beoogt. Deze bepaling spoort de overheid aan om niet te talmen met de effectieve uitvoering van haar uitvoeringsplannen (cf. de termijn van vijf jaar voor uitoefening van het voorkeepsrecht, art. 63, laatste lid). De band tussen uitvoeringsplannen en onteigening wordt op die manier versterkt, dit in tegenstelling tot de onteigeningen die niet (of niet uitsluitend) gericht zijn op de verwezenlijking van het betrokken uitvoeringsplan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 43).

B.8.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever met artikel 63, op basis van dat rechtstreekse verband een vermoeden wou creëren van neutraliteit ten opzichte van de bestemming van het onroerend goed op basis van het ruimtelijk uitvoeringsplan :

« Daarnaast worden de waarborgen uit de VCRO ook hier overgenomen; dit leidt er toe dat, ongeacht de gebruikte habilitatiebepaling, men gebruik kan maken van de planologische neutraliteit, maar enkel 1) in zoverre de onteigening plaatsvindt ter realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan en 2) de nieuwe ruimtelijke bestemming niet meer dan 5 jaar geleden definitief werd vastgesteld. Er geldt met andere woorden een onweerlegbaar vermoeden van planologische neutraliteit, indien een onteigeningsplan dat als rechtsgrond de VCRO of het DCP vermeldt, binnen de vijf jaar wordt opgemaakt, ongeacht wie de onteigenende instantie is. Voor het overige speelt natuurlijk de gewone doelneutraliteit.

Op die manier worden voldoende waarborgen ingebouwd voor de onteigende, waarbij wordt gegarandeerd dat het beginsel van de planologische neutraliteit slechts onder duidelijke voorwaarden kan worden toegepast » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 991/1, p. 89).

B.8.5. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de doelstelling van de onteigening, die er al dan niet in bestaat een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit te realiseren.

B.8.6. Het criterium van onderscheid is pertinent in het licht van de beschreven doelstellingen. De planneutraliteit, zoals bepaald in artikel 63, is een specifieke verschijningsvorm van de doelneutraliteit, zoals bepaald in artikel 62, en is ingegeven door het rechtstreekse verband tussen de verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit, en de oorzaak van de wijziging van de waarde van het te onteigenen goed.

B.8.7. De ruimtelijke ordening in het Vlaamse Gewest 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).

Bij het bepalen van zijn beleid op het vlak van stedenbouw en ruimtelijke ordening beschikt de decreetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het is niet kennelijk onredelijk dat de decreetgever, om de uitvoering van de ruimtelijke plannen kracht bij te zetten, de toepassing van de planneutraliteit, anders dan de toepassing van de algemene doelneutraliteit, in de tijd heeft beperkt.

B.8.8. Het vijfde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 18 oktober 2018.

De griffier,

F. Meersschant

De voorzitter,

A. Alen