

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2023/44942]

Uittreksel uit arrest nr. 35/2023 van 2 maart 2023

Rolnummer 7817

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

Het Grondwettelijk Hof,

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

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

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

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

Doordat

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

Terwijl

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

En terwijl

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

(...)

III. *In rechte*

(...)

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

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

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

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

B.2. De verwijzende rechter vraagt of die bepaling bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre zij een verschil in behandeling zou instellen tussen de eigenaars van een onroerend goed dat een bestemmingswijziging ondergaat ingevolge een ruimtelijk uitvoeringsplan en dat het voorwerp uitmaakt van een onteigeningsbeslissing ter verwezenlijking van dat plan, naargelang de overheid daadwerkelijk overgaat tot onteigening dan wel alsnog instemt met een minnelijke verkoop of een toelating tot zelfrealisatie verleent. Terwijl de waarde van de gronden van de eerste categorie van eigenaars ingevolge de toepassing van de in het geding zijnde bepaling wordt bepaald op basis van de bestemming die gold vóór het ruimtelijk uitvoeringsplan, zou de tweede categorie van eigenaars wel voordeel kunnen halen uit de meerwaarde die op het goed wordt gecreëerd door de bestemmingswijziging.

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

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

B.4.1. De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden onttent 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.4.2. De onteigening moet noodzakelijk zijn voor de realisatie van de doelstelling van algemeen belang (artikel 3, § 3, van het Onteigeningsdecreet).

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

Van een onteigeningsnoodzaak is evenmin sprake indien de eigenaar zelf bereid en in staat is om het onteigeningsdoel te realiseren. De artikelen 24 tot 27 van het Onteigeningsdecreet en hoofdstuk 5 van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 regelen daarom een mogelijkheid om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen. Die zelfrealisatie is evenwel geen subjectief recht voor de onteigende, aangezien de onteigende overheid krachtens artikel 24, § 3, van het Onteigeningsdecreet op gemotiveerde wijze kan beslissen om niet in te gaan op dat verzoek na een toetsing van het verzoek aan de in artikel 24, § 2, van hetzelfde decreet opgesomde voorwaarden.

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

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

En :

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

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

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

B.4.3. Hoewel de in B.4.2 bedoelde onderhandelingsplicht en mogelijkheid om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen, slechts van toepassing zijn in de bestuurlijke fase van de onteigeningsprocedure, vooraleer het definitief onteigeningsbesluit wordt genomen, sluit het Onteigeningsdecreet niet uit dat de onteigende instantie ook tijdens de gerechtelijke procedure tot minnelijke aankoop overgaat of een verzoek tot zelfrealisatie inwilligt.

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

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

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

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

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

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

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

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

B.7.7. De in de bestreden bepalingen vervatte criteria op grond waarvan de onteigeningsvergoeding wordt vastgesteld, zijn ingegeven door het rechtstreekse verband tussen het doel van de onteigening en de oorzaak van de wijziging van de waarde van het te onteigenen goed. Aangezien het middels de onteigening is dat de waarde van het onroerend goed ook daadwerkelijk wordt beïnvloed, is het billijk dat bij de vaststelling van de onteigeningsvergoeding geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of -vermindering die uit de verwezenlijking van die doelstelling voortvloeit ».

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

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

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

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

Daarnaast moet een onteigening, zoals werd vermeld in B.4.2, noodzakelijk zijn, hetgeen veronderstelt dat de onteigenende instantie op afdoende wijze kan aantonen dat de bestemmingswijziging die met het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt beoogd, niet kan worden bereikt door middel van een minnelijke verkoop of door de eigenaar, in het kader van een verzoek tot zelfrealisatie, of nog, door de realisatie van de reeds bestaande feitelijke bestemming van het perceel, wanneer deze aansluit bij de door het plan vastgestelde formele bestemming (arrest nr. 186/2011 van 8 december 2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.186, B.13, en arrest nr. 129/2012 van 25 oktober 2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.129, B.7). Het staat aan de bevoegde rechter na te gaan of een onteigening aan de hiervoor vermelde voorwaarden voldoet.

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

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

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

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

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 63 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 24 februari 2017 « betreffende onteigening voor het algemeen nut » schendt niet de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 2 maart 2023.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
L. Lavrysen