

EIGENDOMSBEPERKINGEN EN BESTEMMINGSIMMOBILITEIT IN HET LICHT VAN HET REALISATIEGERICHTE KARAKTER VAN EEN RUP

Pieter-Jan DEFOORT
LDR Advocaten
Erkend Ruimtelijk Planner

I. PROBLEEMSTELLING

1. Deze bijdrage onderzoekt de grenzen van de mogelijkheden om in een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) stedenbouwkundige voorschriften op te nemen die als effect hebben dat een eigenaar zijn grond niet meer onafhankelijk van derden kan ontwikkelen. In bepaalde gevallen wordt de grond van de eigenaar zo goed als waardeloos en/of onverkoopbaar. Dit wordt 'bestemmingsimmobiliteit' genoemd.

Artikel 2.2.6, § 1, eerste lid VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. Het principe dat een RUP eigendomsbeperkingen kan bevatten, kan dus niet ter discussie staan. Bij een eigendomsbeperking behoudt de grondeigenaar zijn eigendomsrecht, alleen de uitoefening van het recht wordt in het algemeen belang beperkt.¹ Met een boutade zou men kunnen zeggen dat essentie van ruimtelijke ordeningsinstrumenten precies bestaat uit het opleggen van eigendomsbeperkingen in het algemeen belang. Elk stedenbouwkundig voorschrift houdt op een of andere manier een eigendomsbeperking in.

Anderzijds kan de overheid niet onbeperkt het eigendomsrecht beperken. De eigendomsbeperkingen die van overheidswege worden opgelegd, zijn toegestaan indien ze beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang van de gemeenschap en de bescherming van de grondrechten van het individu.² In bepaalde gevallen zal het overschrijden van bepaalde grenzen een

¹ RvS 21 juni 2016, nr. 235.171, nv *Fagus Sylvatica*.

² Bv. RvS 21 juni 2016, nr. 235.154, *Lauwers*; RvS 21 oktober 2016, nr. 236.209, *De Meyer*; RvS 15 juli 2016, nr. 235.477, *Daninck*; RvS 15 juli 2016, nr. 235.478, *Matthys*; RvS 24 november

onwettigheid uitmaken. In andere gevallen kan een eigendomsbeperking wettig zijn, maar aanleiding geven tot een vergoeding als blijkt dat de eigendomsbeperking onevenredig is.

Deze bijdrage gaat inzonderheid over de vraag in hoeverre een overheid kan beletten dat een eigenaar de bestemming van zijn grond autonoom kan ontwikkelen. Dergelijke eigendomsbeperkingen kunnen zich op verschillende manieren voordoen.

- Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn doordat een overheid een grond bestemt voor een functie die enkel door specifieke actoren kunnen worden gerealiseerd (bv. een school, een politiekantoor, wegeninfrastructuur, sociale woningen, ...).
- Een andere beperking is de situatie dat een overheid de realisatie van een bestemming afhankelijk maakt van de medewerking van derden of van een onzekere gebeurtenis. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een gefaseerde woonbestemming waarbij de volgende fase pas kan worden aangevat als een eerdere fase is gerealiseerd, waarbij de eigenaar(s) van de eerste fase niet dezelfde is/zijn als de eigenaar(s) van de volgende fase. Of een bestemming die vereist dat een projectzone in één geheel moet worden gerealiseerd, terwijl de eigendomstructuur versnipperd is. In beide situaties gaat het om bestemmingen die in principe door eenieder kunnen worden gerealiseerd (wonen, bedrijvigheid, recreatie, ...), maar waarbij de verschillende eigenaars van elkaar afhankelijk zijn voor de realisatie.
- Een derde voorbeeld is een RUP dat een bestemming vastlegt waarbij een publiek gebruik wordt voorzien, inzonderheid in een bestemmingsgebied dat op zich weinig economische waarde heeft. Bijvoorbeeld de herbestemming van een woongebied naar een natuurgebied of parkgebied met recreatief medegebruik of de verplichte aanleg of openstelling van wandel- en fietspaden binnen een bestaande parkbestemming. Dit zijn situaties waarbij de overheid een bestemming voorziet met een openbaar karakter, maar waarbij er geen *incentive* is voor de eigenaar om die bestemming zelf te realiseren omdat de basisbestemming hem geen persoonlijke meerwaarde kan opleveren. Dit is een groot verschil met bijvoorbeeld de herbestemming van een landbouwgrond naar een residentiële, economische of gemengde projectzone, waarbij de eigenaar een aantal publieke doorsteken of infrastructuren moet aanleggen. In dergelijke gevallen zal de realisatie van de publieke infrastructuur financieel ruimschoots worden gecompenseerd door de baten van de private ontwikkeling van de projectzone.

In deze bijdrage wordt onderzocht binnen welke grenzen de overheid op een wettige manier eigendomsbeperkingen kan opleggen die de eigenaar belemmeren

2017, nr. 239.959, bvba Garage D'hoop; RvS 29 mei 2018, nr. 241.653, bvba Immo Roodhooft; RvVb 23 juli 2019, nr. RvVb/A/1819/1239.

de bestemming van zijn eigendom zelf te realiseren. In een tweede deel wordt onderzocht in welke mate een eigenaar zich met een aansprakelijkheidsvordering kan richten tegen de plannende overheid die een bestemming met eigendomsbeperkingen heeft opgelegd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen foutaansprakelijkheid en foutloze aansprakelijkheid. Bij de foutaansprakelijkheid wordt inzonderheid ingegaan op de vraag in welke mate de overheid een fout begaat door na te laten de grond aan te kopen of te onteigenen om zelf de beoogde bestemming te (laten) realiseren.

II. WANNEER IS EEN EIGENDOMSBEPERKING ONWETTIG?

A. EEN RUP MOET REALISATIEGERICHT ZIJN

2. Een RUP vormt de uitvoering van een ruimtelijke beleidsplan.³ Voorheen vormde een RUP de uitvoering van een ruimtelijke structuurplan. De artikelen 214 tot en met 216 van de zogenaamde *Codextrein*⁴ voorzien een overgangsregeling voor de verhouding tussen een RUP en de ruimtelijke structuurplannen en beleidsplannen in de periode waarin de diverse planningsniveaus (Vlaams gewest, provincies en gemeenten) overschakelen van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen.

De genoemde planningsinstrumenten werden stapsgewijs ingevoerd. De ruimtelijke structuurplannen werden ingevoerd door het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996.⁵ Het instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) werd ingevoerd door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.⁶ De RUP's waren de opvolgers van de plannen van aanleg (gewestplannen en algemene en bijzondere plannen van aanleg) uit de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (de zgn. Stedenbouwwet). Een aantal kritieken op de plannen van aanleg lag aan de grondslag van de grondige hervorming van het planningsinstrumentarium. Een belangrijke kritiek was dat de gewestplannen en in mindere mate de gemeentelijke plannen van aanleg te eenzijdig gericht waren op zonering en bestemming. Een actiegericht beleid werd er niet mee bevorderd. Het planningsbeleid kon beperkt worden tot aflevering of weigering van vergun-

³ Art. 2.2.4, § 2, 5° VCRO, art. 2.2.5, § 1, eerste lid, 6° VCRO, art. 2.2.7, § 1, tweede lid VCRO, art. 2.2.12, § 1, tweede lid VCRO, art. 2.2.18, § 1, tweede lid VCRO.

⁴ Decr.VI. 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 20 december 2017.

⁵ BS 27 juli 1996, het zgn. Planningsdecreet. Zie hierover W. VANDEVYVERE, "Het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996: een eerste analyse", *TROS* 1996, 207-220.

⁶ BS 8 juni 1999, het zgn. DRO. Zie hierover W. VANDEVYVERE, "De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *TROS* 2000, 11-30.

ningen. De plannen van aanleg hadden het karakter van “eindtoestandsplannen”, die een blauwdruk voor een bepaald grondgebied aangeven.⁷ De structuurplanning en de nieuwe uitvoeringsplannen moesten realisatiegerichte plannen worden, die hierin verandering moesten brengen.⁸

Het realisatiegerichte karakter bleek uit een aantal bepalingen. Zo voorzag artikel 18, tweede lid van het DRO erin dat de structuurplannen op de drie planningsniveaus de relevante structuurbepalende elementen moesten bevatten en de taakstellingen met betrekking tot de “uitvoering” ervan. Artikel 19, § 3, tweede lid DRO bepaalde dat het richtinggevende deel van een structuurplan de maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot “uitvoering” van het ruimtelijk structuurplan moest bevatten. Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan moest de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen nemen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan (art. 19, § 5 DRO).⁹

Die bepalingen werden later overgenomen in de VCRO.¹⁰

3. De zogenaamde Codextrein van 8 december 2017 heeft de ruimtelijke structuurplannen vervangen door ruimtelijke beleidsplannen. Ruimtelijke Uitvoeringsplannen verhouden zich tot de ruimtelijke beleidsplannen als vroeger tot de ruimtelijk structuurplannen, en vormen dus een uitvoering van het eigen of van een hoger beleidsplan ruimte.¹¹

Nieuw is dat het principe van het realisatiegerichte karakter van een ruimtelijk beleidsplan nu letterlijk staat opgenomen in artikel 2.1.1, § 1, eerste lid van de VCRO: “Een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een strategische visie en een of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het ruimtelijk beleidsplan is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen in de ruimtelijke ordening. *Het is realisatiegericht.*” Volgens artikel 2.1.1, § 1, derde lid VCRO bevat een beleidskader operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en *actieprogramma's* voor een thema of voor een gebiedsdeel. Beleidskaders beschrij-

⁷ W. VANDEVYVERE, “Het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996: een eerste analyse”, *TROS* 1996, 216.

⁸ W. VANDEVYVERE, “Voorschriften over de manier waarop de ordening uit een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden gerealiseerd: ongeoorloofde ingreep in het eigendomsrecht of in de handelingsbekwaamheid? Of niet het, geëigende instrument?”, *TROS* 2017, 223, nr. 1-2.

⁹ De inhoudelijke bepalingen van een RUP – inzonderheid een overgangsmaatregel – mogen niet van die aard zijn dat ze daarmee *de facto* de realisatie van het ruimtelijk structuurplan, waarvan het RUP een uitvoering beoogt te zijn, voor onbepaalde tijd kan uitstellen (RvS 23 april 2008, nr. 182.268, Stappaerts, noot T. DE WAELE, “Het RUP voert het ruimtelijk structuurplan uit: doel, maar ook middel...”, *TROS* 2009, 46-52).

¹⁰ Decr.VI. 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, het zgn. zogenaamde Aanpassings- en Aanvullingsdecreet, gecoördineerd tot Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

¹¹ Zie de art. 2.2.7, § 1, tweede lid, 2.2.12, § 1, tweede lid en 2.2.18, § 1, tweede lid VCRO voor resp. gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's.

ven onder meer *hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd*. Een ruimtelijk beleidsplan maakt deel uit van een cyclisch planningsproces waarbij de *uitvoering ervan gemonitord* wordt.

De memorie van toelichting bij de Codextrein legt uit dat de modernisering onder meer steunt op de inzichten van twee studies over planningsinstrumentarium: een studie waarbij de doorwerking van het RSV werd onderzocht en een studie over instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid. Het realisatiegerichte karakter betekent dat een beleidsplan slagkrachtig moet zijn en dat de beleidskeuzes moeten doorwerken op het terrein.¹² De beleidsacties zijn een overzicht van engagementen van partners met uitspraken over effectief in te zetten middelen en instrumenten in een afgesproken tijdspad. De beleidsacties zijn een uitkomst van een samenwerkingstraject, maken het beleid realisatiegericht en tonen een weloverwogen set van instrumenten in functie van de beoogde operationele doelstellingen. De acties zijn realisatiegericht. De monitoring en evaluatierapporten geven een periodieke stand van zaken van de beleidsrealisatie met het oog op een eventuele bijsturing van de beleidsuitvoering of het beleidsplan zelf. Het systematische karakter van monitoring en evaluatie moet het verschil geven met de structuurplanning.¹³

Nu een RUP dient ter uitvoering van een ruimtelijk beleidsplan geldt dit realisatiegerichte karakter ook – en zelfs nog meer – voor dit instrument.¹⁴ Artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 1° VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een beschrijving en verantwoording van de *doelstellingen* van het plan moet bevatten. Dit impliceert dat de plannende overheid ertoe verplicht is na te denken over de realisatiemogelijkheden van het RUP, om de beoogde doelstellingen effectief te bereiken.

Het wijzigingsdecreet van 1 juli 2016 had reeds voorzien in twee nieuwe instrumenten om de effectieve realisatie van een RUP beter te faciliteren.¹⁵ Samen met het ruimtelijk uitvoeringsplan kan de bevoegde overheid stedenbouwkundige verordeningen vaststellen met voorschriften die niet als stedenbouwkundig voorschrift worden opgenomen in het ruimtelijk uitvoeringsplan. De betrokken voorschriften garanderen de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden die het ruimtelijk uitvoeringsplan begeleiden en die uit het planningsproces resulteren. Daarnaast kan de bevoegde overheid voorafgaandelijk aan of gelijktijdig met de beslissing over het ruimtelijk uitvoeringsplan, overeenkomsten afsluiten met publiekrechtelijke rechtspersonen, met privaatrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen om het ruimtelijk uitvoeringsplan te kunnen realiseren.¹⁶

¹² MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 6-7.

¹³ *Ibid.*, 9.

¹⁴ Red., “Parkgebied, welkom of verboden toegang?”, *TOO* 2017, 567.

¹⁵ Decr.VI. 1 juli 2016 ‘tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectenrapportage en andere effectenbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten’, *BS* 19 augustus 2016.

¹⁶ Art. 2.2.5, § 2 VCRO. Zie hierover P-J DEFOORT, “De integratie van de plan-m.e.r. in een RUP na het decreet van 1 juli 2016”, *TROS* 2016, 216-219, nr. 18-20; P. DE SMET en M. STRUBBE,

4. Ook de vakliteratuur over ruimtelijke planning stelt vast dat het problematisch is dat een RUP zich vaak beperkt tot het doorlopen van een procedure en het vaststellen van een RUP, zonder dat het RUP vervolgens uitvoering krijgt op het terrein. De commentatoren benadrukken dat het de taak is van de overheid om niet enkel plannen te maken, maar ook om vervolgens die plannen te realiseren.

CLAEYS en LEINFELDER zien met lede ogen aan dat ruimtelijke planning zo gefocust is op het opmaken van het RUP als plandocument dat dit instrument aan zijn doel voorbijgaat. Het RUP slaagt er niet in om een kader te zijn voor de realisatie van een betere, fysieke leefomgeving. Nochtans is dit het uiteindelijke doel van de ruimtelijke planning. Realisaties op het terrein zijn er volgens de auteurs vandaag niet door de RUP's, maar vooral door een geïntegreerde, participatieve en creatieve procesvoering.¹⁷

BAUWENS, DE WAELE en VANDEVYVERE bevestigen dat het beheer van de Vlaamse ruimte “*een kwestie is van plannen en van uitvoeren*”. “*Het RUP is slechts een stuk in een radarwerk. Ordening en realisatie zijn twee verschillende zaken*”.¹⁸

VAN WESENBEECK stelt dat de overheid zelf moet zorgen dat haar “*ruimtelijke opties worden gerealiseerd*”. Het regisseren van de *uitvoering* van een RUP wordt opgevat als ‘projectontwikkeling’.¹⁹

BAUWENS stelt dat een RUP niet enkel flexibel maar ook ‘*uitvoeringsgericht*’ moet zijn. De uitvoeringsgerichtheid betekent dat de brug wordt geslagen naar instrumenten van grond- en pandenbeleid die het realiseren van de ruimtelijke projecten faciliteren of stimuleren. Concreet gaat het om rooilijnplannen, ruilverkaveling, recht van voorkoop, onteigening, ...²⁰

LEINFELDER, VLOEBERGH en WUILLAUME erkennen dat een systematisch en gestructureerd door de overheid geïnitieerd overlegproces met het oog op de *uitvoering* van ruimtelijke opties, meestal ontbreekt.²¹

“Het decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?”, *TMR* 2018, 22-23, nr. 54-55.

¹⁷ M. CLAEYS en H. LEINFELDER, “Het omgevingsbesluit als instrument van de toekomst voor geïntegreerde planprocessen in plaats van wettelijke planprocedures”, *TOO* 2017, 288.

¹⁸ M. BAUWENS, T. DE WAELE, W. VANDEVYVERE, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP”, *TROS* 2007, Bijzonder nummer, 3 e.v.

¹⁹ P. VAN WESENBEECK, “Een samenhangend ruimtelijk beleid” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE, G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 165.

²⁰ M. BAUWENS, “Ruimtelijke projecten: visie en praktijk” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE, G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 644-645.

²¹ H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH en P. WUILLAUME, “Planningspraktijk in Vlaanderen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE, G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 411.

B. TOEPASSING OP DE GENOEMDE VOORBEELDEN

1. Actorgerichte voorschriften

5. Hoger werd het voorbeeld gegeven van RUP's waarbij de overheid een grond bestemt voor een functie die enkel door specifieke actoren kunnen worden gerealiseerd (bv. een school, een politiekantoor, wegeninfrastructuur, sociale woningen, ...).

De overwegende rechtsleer uitte in het verleden kritiek op dergelijke zogenaamde 'actorgerichte' voorschriften, inzonderheid in het kader van bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen. Volgens deze rechtsleer kan enkel wat "ruimtelijk relevant" of "stedenbouwkundig van aard" is het voorwerp uitmaken van instrumenten van ruimtelijke ordening. Bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen zouden 'actorgericht' zijn, want enkel realiseerbaar door actoren die sociale woningen kunnen bouwen of verhuren, of sociale kavels kunnen aanbieden. Actorgerichte voorschriften zijn volgens tegenstanders geen voorschriften van ruimtelijke ordening in de traditionele zin van het woord, bijvoorbeeld voorschriften m.b.t. het materiaalgebruik, schaal of inplantingsplaats van een constructie.²²

²² Bv. J. BOUCKAERT en T. GERNAEY, "Ruimtelijke ordening en sociale woningbouw", *TROS* 2009, 24-33, noot onder RvS 9 augustus 2007, nr. 173.942, provincie West-Vlaanderen en gemeente De Haan; F. DE PRETER, "Algemene problemen bij de doorwerking van sectorwetgeving in de ruimtelijke ordening" in I. LARMUSEAU (ed.), *Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening: 1+1=3*, VVOR-verslagboek 2008/1, 15-16, nr. 14; F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", *TROS* 2003, 14; F. JUDO, "Huisvestingsbeleid heeft slechts beperkte relevantie voor ruimtelijke ordening", *Res.Jur.Imm.* 2007, nr. 6.750, 57-60. Ook recent blijft bepaalde rechtsleer de theorie over het verbod op een (vermeend) actorgebonden ruimtelijke ordening voor sociale woningen verdedigen: F. CHARLIER, "Grond- en Pandenbeleid revisited. Betaalbaar wonen in de praktijk na de annulatie van de socialelastenregeling en het 'wonen in eigen streek'" in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 71-82.

Zie in andere zin: P-J DEFOORT, "Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en 'de sectoren' wordt steeds dunner", *TROS* 2011, 163-189; P-J DEFOORT, "Hoofdstuk 5. Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 191-195; P-J DEFOORT, "De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschade-compensatie" in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G. (eds.), *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Deel I*, Brugge, die Keure, 2010, 495-548; P-J DEFOORT, "Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren" in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 43-56.

Zie over de problematische relatie uit het verleden tussen ruimtelijke ordening en sociale woningbouw ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Algemene inleiding" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 11-12; B. HUBEAU, "Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commen-

Die ‘traditionele’ visie over het strikte onderscheid tussen ‘ruimtelijke ordening’ en de ‘sectoren’ heeft ertoe geleid dat de decreetgever met het zogenaamde Grond- en Pandendecreet een uitdrukkelijke rechtsgrond heeft ingevoerd die de mogelijkheid bood om in RUP’s (en in vergunningen) in sociale woningen te voorzien.²³ Zoals bekend heeft het Grondwettelijk Hof de bepalingen die betrekking hadden op de normen voor sociale woningen en de sociale lasten in stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen en RUP’s vernietigd.²⁴

Na het vernietigingsarrest rees de vraag wat de gevolgen hiervan waren voor de mogelijkheid om in de toekomst in RUP’s nog in voorschriften te voorzien voor sociale woningen, en wat het lot was van voorschriften in bestaande RUP’s.

Wat de RUP’s betreft die tot stand zijn gekomen met toepassing van het Grond- en Pandendecreet heeft het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, een artikel 7.4.2/2 ingevoegd in de VCRO dat bepaalt dat de procentuele objectieven en voorschriften met betrekking tot de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod in uitvoering van de artikelen 4.1.12 en 4.1.13 van het Grond- en Pandendecreet voor onbestaande moeten worden gehouden.

Blijft de vraag wat het lot is van RUP’s of BPA’s met bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen die tot stand zijn gekomen vóór het Grond- en Pandendecreet, en of er nog mogelijkheden zijn in de toekomst. Over een RUP dat dateerde van vóór het Grond- en Pandendecreet had de Raad van State reeds geoordeeld dat het voorzien van sociale woningen in een RUP principieel mogelijk was, nu

taar” in Centrum voor Beroepsvervolmaking in de Rechten (Ed.), *CRB Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 326-327.

Zie ook een opmerkelijk arrest van het hof van beroep van Brussel waarin werd geoordeeld dat een gemeente die een plan van aanleg had aangenomen waarin de gronden werden bestemd voor gegroepeerde bouw van volkswoningen door een publiekrechtelijke huisvestingsmaatschappij een fout had begaan. Het plan van aanleg creëerde een monopolie, wat als gevolg had dat er slechts één potentiële, bevoorrechte koper was. Dit was volgens het Hof strijdig met de strekking van de toenmalige artikelen 16 en 17 van de Stedenbouwwet (later art. 14-15 Coördinatiedecreet RO) en met het gelijkheidsbeginsel (Brussel 30 april 1985, *T.Aann.* 1986, 243-249, noot O. RONSE).

²³ Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

²⁴ GwH 7 november 2009, nr. 145/2013, zoals verbeterd door een beschikking van 18 december 2013, en het voorafgaande tussenarrest GwH 6 april 2011, nr. 50/2011 met een aantal prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie. Zie hierover uitgebreid o.a.: J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 201 blz.; P-J DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS*, 2013, 173-207. Zie ook F. CHARLIER, “De socialelastenregeling vernietigd. Gevolgen voor de notariële praktijk”, *T.Not.* 2014, 17-21; K. ROELANDT, “Gronden pandendecreet loopt zware averij op”, *TOO* 2013, 485-489; T. STERCKX, “De vernietiging van de sociale last en wonen in eigen streek door het Grondwettelijk Hof”, *Nieuwsbrief Notariaat* 2014, afl. 19; T. VANDROMME, “Vlaams decreet grond- en pandenbeleid gedeeltelijk vernietigd”, *RW* 2013-14, 642 e.v.; I. VAN GIEL, “De ‘sociale lasten’ vernietigd – Gevolgen voor de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen. Wie kaatst, kan de (sneeuw?)bal verwachten” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 395-412.

dit inpasbaar is in de (sociale) doelstellingen die zijn voorzien in het toenmalige artikel 4 DRO²⁵, wat overeenstemt met het huidige artikel 1.1.4 VCRO.²⁶ Na de vernietiging van het Grond- en Pandendecreet heeft de Raad van State dit standpunt bevestigd in het arrest *Fremoluc*.²⁷

Hieruit blijkt dat voorschriften die een van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO nastreeft – de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – principieel toegelaten zijn in een RUP, ook als de beoogde bestemming van het RUP slechts door welbepaalde actoren kan worden gerealiseerd. Die principiële mogelijkheid betekent niet dat de overheid aan geen enkele beperking is onderworpen.

6. Een eerste beperking is dat een stedenbouwkundig voorschrift niet *nominationim* mag aanduiden wie de bestemming moet realiseren. Dit heeft de Raad van State bevestigd in het arrest ‘vzw Boterstraatactiecomité’ nr. 91.932 van 29 december 2000 waarbij een wijziging van het gewestplan Oudenaarde werd geschorst. Het ging over het de invoering van een bestemmingsvoorschrift voor ‘regionaal bedrijventerrein met openbaar karakter’, dat bestemd was voor milieubelastende en vervuilende bedrijven, maar dat bepaalde dat de bestemming alleen kon worden gerealiseerd door de overheid. De Raad van State schorste de gewestplanwijziging op grond van de argumentatie dat de betrokken clause een beperking van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars leek te zijn, wat niet geoorloofd is in een bestemmingsvoorschrift. Bij arrest nr. 112.565 van 14 november 2002 bevestigde de Raad deze argumentatie en vernietigde de betrokken wijziging van het gewestplan.²⁸

In een commentaar stelde DE PRETER dat het gewraakte voorschrift niet zozeer de handelingsbekwaamheid van de eigenaars beperkte, maar dat de onwetigheid er eerder in bestond dat een voorschrift dat bepaalt dat de bestemming enkel door een bepaalde persoon kan worden gerealiseerd, niet behoort tot de toegelaten inhoud van een voorschrift van een gewestplan zoals bepaald de artikelen 10 en 13 van het toenmalige Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening.²⁹ De

²⁵ Decr.VI. 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

²⁶ RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmateriale Holvoet en RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu, met noot P-J DEFOORT, “Sociale woningen in RUP’s: de grens tussen ruimtelijke ordening en ‘de sectoren’ wordt steeds dunner”, *TROS* 2011, 163-189.

²⁷ RvS 2 december 2016, nr. 236.658, nv Fremoluc. Zie hierover P-J DEFOORT, “Sociale woningen in een RUP? Ja, maar ...”, *TROS* 2017, 157-176; G. VERHELST, “Licht op groen voor sociale woningen in RUP’s”, *STORM* 2019/2, 27/01-04.

²⁸ Eerder had de Raad van State al een gelijkaardige uitspraak gedaan in het arrest Van Buggenhout, nr. 55.432 van 27 september 1995 in een UDN procedure gericht tegen een BPA dat een terrein een bestemming gaf als “bedrijventerrein met publiek karakter”, dat alleen kon worden “gerealiseerd door de overheid”. Ook hier oordeelde de Raad van State dat het voorschrift geen eigendomsbeperking is, maar wel een beperking van de handelingsbekwaamheid van de eigenaars.

²⁹ Wet op de Stedenbouw van 29 maart 1962, op 22 oktober 1996 gecoördineerd tot het decreet betreffende de ruimtelijke ordening.

auteur merkt op dat dezelfde vaststelling geldt voor RUP's, nu een voorschrift dat bepaalt wie een bepaalde bestemming kan realiseren niet kan worden beschouwd als een bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschrift zoals bedoeld in (het huidige) artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 3° VCRO.³⁰

Omwille van de vastgestelde onwettigheid en de daaruit voortvloeiende rechtsonzekerheid heeft de decreetgever bij de invoering van de VCRO in artikel 7.4.2 VCRO een bijzondere validatieregeling ingevoerd waarin wordt bepaald dat in een hele reeks gewestplanvoorschriften de specifieke actorgerichte bepalingen voor onbestaande moeten worden gehouden, inzonderheid de woorden 'met openbaar karakter' en de vermelding dat het gebied alleen door de overheid kan worden gerealiseerd.³¹

Een RUP kan dus niet rechtstreeks bepalen wie de activiteiten in een bepaald gebied mag uitoefenen. Zo vernietigde de Raad van State bijvoorbeeld een BPA omdat het in een bedrijventerrein slechts afvalverwerking toeliet indien het ging om afval dat afkomstig was van het betrokken bedrijventerrein. In dit arrest wordt met betrekking tot een dergelijk voorschrift gesteld dat het voorschrift "niet de aanwending van de grond of de inplanting van de bodem betreft", en al evenmin de bestemming "in functie van een bepaalde industriële bedrijvigheid" vastlegt maar wel "de activiteiten regelt van bedrijven die zich binnen het beheersingsgebied van het aanlegplan vestigen".³²

Anderzijds impliceert de omstandigheid dat uit de toelichtingsnota blijkt dat het RUP mogelijks de belangen van één welbepaald bedrijf (*in casu* Colruyt) zou ten goede komen, daarom nog niet *ipso facto* dat een dergelijk RUP onwettig zou zijn, of door machtsafwending zou zijn aangetast. In het voorliggende geval bleek dat de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP een algemeen-verordnend karakter hebben, en niet "op maat" van de komst van een Colruyt-vestiging waren opgesteld. De betreffende voorschriften waren niet "actorgebonden", en konden derhalve wettig in een ruimtelijk uitvoeringsplan opgenomen kunnen worden.³³

³⁰ F. DE PRETER, "De stedenbouwkundige perikelen van het bedrijf DOMO te Oudenaarde gaven reeds aanleiding tot meerdere interessante arresten van de Raad van State", noot onder RvS 29 december 2000, nr. 91.932, vzw Boterstraatcomité, TROS 2001, 144-148. Wat met de begrippen 'bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschrift' wordt bedoeld staat uitgelegd in de Memorie van Toelichting bij het DRO van 19 mei 1999: MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 23.

³¹ Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 52-55; Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 66.

³² RvS 2 mei 1996, nr. 59.490, Grammet.

³³ RvS 9 augustus 2007, nr. 173.937, bvba Unic Waasland. In dezelfde zin RvS 24 september 2012, nr. 220.701, Spaepen (schorsing) en RvS 16 mei 2014, nr. 227.424, Spaepen (vernietiging), over een RUP waarvan bleek dat het was opgemaakt "in samenspraak" met een private ontwikkelaar. De omstandigheid dat een RUP wordt opgemaakt met het oog op het creëren van een ruimtelijk kader voor een project waaraan ook een of meer private ondernemers deelnemen, bewijst op zich niet dat het plan niet of onvoldoende geïnspireerd is door het algemeen belang (RvS 30 juni 2015, nr. 231.824, Janssen).

7. Naast de beperking dat een zogenaamd ‘actorgericht’ RUP niet *nominatim* mag aanduiden wie de bestemming kan of moet realiseren, moet een dergelijk RUP m.i. voldoen aan een aantal andere juridische beginselen. Voor een uitgebreide argumentatie hierover verwijs ik naar mijn vroegere bijdrage over dit onderwerp.³⁴

Ten eerste moet het RUP voldoen aan de beginselen van behoorlijke regelgeving, inzonderheid het beginsel van de juiste doelstelling. Voor een RUP impliceert dit dat het moet zijn gebaseerd op een goede probleemanalyse en een juist feitelijk inzicht, wat inzonderheid impliceert dat het RUP moet tegemoetkomen aan een aangetoonde en onderbouwde behoefte. Artikel 1.1.4 VCRO vereist steeds een goede belangenafweging tussen alle maatschappelijke behoeften.³⁵ Dit geldt des te meer voor het bestemmen van een grond voor een activiteit die niet door de grondeigenaar kan worden gerealiseerd, maar enkel door welbepaalde actoren. Zoals hoger gezegd moet een eigendomsbeperking immers voldoen aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang van de gemeenschap en de bescherming van de grondrechten van het individu.³⁶ Voor sociale woningen kan de behoefte bijvoorbeeld worden onderbouwd aan de hand van het Bijzonder Sociaal Objectief (BSO) en/of de wachtlijsten voor sociale woningen en/of de inspanningen die reeds zijn geleverd door de (semi)publieke rechtspersonen.³⁷

8. Een tweede principe is dat de bestemming erop moet zijn gericht om effectief te worden gerealiseerd. Het RUP mag zich niet beperken tot een louter papieren bestemming.³⁸ De overheid zal erover moeten nadenken hoe zij de gronden kan

³⁴ P-J DEFOORT, “Sociale woningen in een RUP? Ja, maar ...”, *TROS* 2017, 157-176.

³⁵ Bv. RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 14 mei 2012, nr. 219.346, Daems; RvS 21 juni 2012, nr. 219.903, De Beleyr; RvS 24 september 2012, nr. 220.701, Spaepen; RvS 7 december 2012, nr. 221.662, gemeente Hamme; RvS 29 april 2013, nr. 223.320, Awouters; RvS 4 november 2013, nr. 225.315, vzw Nationaal Komitee van Weekendverblijvers en Vaste Bewoners; RvS 3 december 2013, nr. 225.678, NV Geysen Handelsonderneming; RvS 8 januari 2014, nr. 225.987, Lidl Belgium; RvS 16 mei 2014, nr. 227.424, Spaepen; RvS 8 juli 2014, nr. 228.022, Segers; RvS 10 september 2015, nr. 232.159, vzw Emmaüs; RvS 2 oktober 2015, nr. 232.410, nv Georges Dhollander; RvS 2 oktober 2015, nr. 232.408, bvba OZ België; RvS 1 december 2015, nr. 233.106, De Vestele; RvS 20 juni 2017, nr. 238.586, Dierckx; RvS 5 juli 2018, nr. 242.079, Sampermans. Voor het bestemmen van bijkomende bedrijventerreinen moet bv. worden aangetoond dat er een behoefte is om hiervoor nieuwe ruimte aan te snijden en dat er onvoldoende beschikbare bestemde ruimte is in de omgeving (RvS 9 juli 2013, nr. 224.313, Demuytere (schorsing) en RvS 10 februari 2015, nr. 230.151, Demuytere (vernietiging)). Omgekeerd kan een vastgestelde economische behoefte geen vrijbrief zijn om in een milieueffectenevaluatie niet de gepaste aandacht te schenken aan opgeworpen hinderaspecten (RvS 9 mei 2019, nr. 244.417, vzw Milieufrent Omer Wattez). Het is niet onredelijk om niet uit te gaan van een aangetoonde behoefte om rechtszekerheid te bieden aan een reeds bestaand jeugdverblijf (RvS 20 juni 2017, nr. 238.586, Dierckx).

³⁶ Bv. RvS 21 juni 2016, nr. 235.154, Lauwers; RvS 21 oktober 2016, nr. 236.209, De Meyer; RvS 15 juli 2016, nr. 235.477, Daninck; RvS 15 juli 2016, nr. 235.478, Matthys; RvS 24 november 2017, nr. 239.959, bvba Garage D’hoop; RvS 29 mei 2018, nr. 241.653, bvba Immo Roodhoofd; RvVb 23 juli 2019, nr. RvVb/A/1819/1239.

³⁷ Zie hierover uitvoerig P-J DEFOORT, “Sociale woningen in een RUP? Ja, maar ...”, *TROS* 2017, 162-167, nr. 6-11.

³⁸ *Ibid.*, 168-170, nr.13-17.

verwerven, desnoods via onteigening³⁹ of door aan het RUP een overeenkomst met een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon te koppelen.⁴⁰ De omstandigheid dat het RUP voor bijvoorbeeld een verkeersinfrastructuur niet in een onteigeningsplan voorziet maakt een RUP evenwel niet onwettig, nu een dergelijk plan uit zijn aard toekomstgericht is en artikel 2.4.4, § 2 VCRO uitdrukkelijk voorziet dat een onteigeningsplan kan worden opgemaakt na het RUP waarvan het de verwezenlijking beoogt.⁴¹ Bovendien kan na het verstrijken van de vijf jaar kan nog een onteigeningsplan worden opgemaakt op grond van de algemene onteigeningsmogelijkheid voor zaken van algemeen belang. Dit dient m.i. dan wel te gebeuren binnen een redelijke termijn, gelet op het hoger besproken principe dat ruimtelijke planning, en dus ook een RUP, realisatiegericht moet zijn. Het in gebreke blijven van de realisatie achteraf tast dus niet de wettigheid van een RUP aan, maar kan wel aanleiding geven tot overheidsaansprakelijkheid achteraf (zie verder Deel III).

Wat m.i. in bepaalde gevallen wel de wettigheid van het RUP in het gedrang kan brengen is dat de overheid een actorgerichte bestemming onbepaald in de tijd laat gelden. De beste manier om te garanderen dat de bevoegde overheden en/of de begunstigde actoren onvoldoende inspanningen leveren om de actorgerichte bestemming te realiseren, is het voorzien in het RUP in een tijdsbeperving van de voorziene bestemming. Artikel 2.2.6, § 1, tweede lid VCRO laat toe om de inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften op een bepaald tijdstip te laten veranderen of om een onderdeel van de voorschriften in werking te laten treden als een opgenomen voorwaarde is vervuld. Als de bestemming niet binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd, lijkt het er op dat er geen maatschappelijke behoefte voor bestaat en leidt een behoud van de bestemming alleen maar tot een zinloze en onevenredige eigendomsbeperving.⁴² Een zorgvuldige overheid dient m.i. na te denken over het opleggen van een tijdsbeperving in het licht van de doelstelling van het RUP. Het ontbreken van een tijdsbeperving is m.i. in bepaalde gevallen strijdig met het decretaal verankerde principe van het realisatiegerichte karakter van een RUP en/of het zorgvuldigheidsbeginsel, en kan een onwettigheidsgrond opleveren en/of aanleiding geven tot een vergoeding (zie voor de vergoedingsmogelijkheden verder deel III).

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de reservatiestroken die zijn vastgelegd in de gewestplannen uit de jaren 1970 en die intussen nog steeds verregaande eigendomsbepervingen opleggen door te verhinderen dat de onderliggende bestemming kan worden gerealiseerd, en dit voor volstrekt achterhaalde

³⁹ Het loutere feit dat voor een welbepaald alternatief onteigeningen en dus onteigeningsvergoedingen nodig zijn, maakt het gekozen alternatief op zich niet kennelijk onredelijk (RvS 20 mei 2011, nr. 213.380, nv Meubelimport Edm. De Decker).

⁴⁰ Art. 2.2.5, § 2 VCRO; zie hoger nummer 3.

⁴¹ RvS 29 maart 2016, nr. 234.286, Seymons; RvS 21 juni 2016, nr. 235.171, nv Fagus Sylvatica; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck.

⁴² P.-J. DEFOORT, "Sociale woningen in een RUP? Ja, maar ...", *TROS* 2017, 169-171, nr. 16-18.

beleidskeuzes van 50 jaar geleden. Dit bracht de Vlaamse overheid ertoe om een groot aantal van die reservatiestroken op te heffen.⁴³ In dit verband kan ook worden verwezen naar de talrijke woonuitbreidingsgebieden die werden bestemd in de jaren 1970 en die de Vlaamse overheid en vele gemeentelijke overheden op vandaag tot wanhoop drijven omdat ze niet meer passen binnen de geëvolueerde inzichten over ruimtelijke ordening.⁴⁴ Hetzelfde geldt trouwens voor vele andere niet gerealiseerde bestemmingen in de gewestplannen (slecht gelegen industriegebieden, woongebieden enz.). Als die bestemmingen slechts een tijdelijk karakter hadden gehad, was er vandaag geen probleem.

2. *Bestemming afhankelijk van medewerking van derden of van een onzekere gebeurtenis*

i) *Procedureregels in een RUP*

9. In zijn rechtspraak over de plannen van aanleg heeft de Raad van State bevestigd dat de erin vervatte stedenbouwkundige voorschriften geen bijkomend ordeningsinstrument of een bijkomende procedurestap konden voorschrijven.⁴⁵

Stedenbouwkundige voorschriften in een BPA die inhouden dat bouwtoelatingen slechts kunnen worden vergund na voorafgaandelijke goedkeuring (door bv. de gemeenteraad) van een inrichtingsplan van deze zone zijn niet toegelaten.⁴⁶ Stedenbouwkundige voorschriften in een BPA die weliswaar de basisvoorschriften bepalen maar die door middel van het procedé van de ‘machtiging’ toela-

⁴³ B.VI.Reg. 14 december 2018 houdende opheffing van reservatiestroken die in overdruk zijn afgebakend in gewestplannen of algemene plannen van aanleg, *BS* 8 februari 2019, in uitvoering van art. 7.4.2/3 VCRO. Zie MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 20 en 119-120.

⁴⁴ Zie over deze problematiek uitgebreid P-J DEFOORT, “Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting”, *TROS* 2015, 61-79.

⁴⁵ Zie hierover de commentaren van G. DEBERSAQUES en P-J DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G. (eds.) *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 302-305, nr. 42-43; P-J DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 28-29, nr. 35; F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”, noot onder RvS 21 februari 2003, nr. 116.301, vzw Buurtcomité Flanders Expo; RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren; RvS 5 juni 2003, nr. 120.209, Muto, *TROS* 2003, 364-368; B. ROELANDTS, “Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen”, noot onder RvS 13 augustus 1999, nr. 82.079, Correia de Almeida, *TROS* 2000, 20-24; R. VEKEMAN, “Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen”, noot onder RvS 14 februari 2001, nr. 93.308, Correia de Almeida, *T.Gem.*, 2002, 305-306; R. VEKEMAN, “De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen”, noot onder RvS 9 april 2004, nr.130.212, nv Schelfhout, *T.Gem.* 2005, 78-80; I. LEENDERS, e.a., *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2007*, Mechelen, Kluwer, 2006, 187-189.

⁴⁶ RvS 14 februari 2001, nr. 93.308, Correia de Almedia en De Bloem; zie ook RvS 20 september 2010, nr. 207.451, Lambrecht; RvS 28 april 2008, nr. 182.507, Aerts. Het voorzien in een “totaalconcept” in een BPA is toelaatbaar indien het niet is opgevat als een formele ontvankelijkheidsvereiste voor een bouwvraag en indien de BPA-voorschriften voldoende gedetailleerd zijn (RvS 2 februari 2010, nr. 20.313, nv Conocophillips).

ten dat ruimere bouwmogelijkheden worden verkregen, leggen niet de concrete inrichting vast van de zone, maar delegeren dit aan de vergunningverlenende overheid. Een dergelijk bestemmingsvoorschrift is onverenigbaar met de bedoeling van de decreetgever om met een BPA rechtszekerheid te verschaffen over de gedetailleerde rechtstoestand van de gronden.⁴⁷ Stedenbouwkundige voorschriften die de uitvoerbaarheid van een gewestplan afhankelijk maken aan de voorafgaande opmaak van een BPA zijn in strijd met het beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen moet hebben.⁴⁸

Ook voor die problematiek heeft de decreetgever voorzien in een bijzondere validatie. Artikel 7.4.2, 4° VCRO bepaalt dat in een hele reeks bijzondere gewestplanvoorschriften de vermelding dat een BPA of RUP kan of moet worden opgemaakt voorafgaand aan de ontwikkeling van het gebied, voor onbestaande moet worden gehouden.⁴⁹ De decreetgever had (bewust) het bijzonder gewestplanvoorschrift ‘gebied voor stedelijke ontwikkeling’ niet opgenomen in de bepaling⁵⁰, maar met de zogenaamde Codextrein werd ook dit gewestplanvoorschrift in het artikel opgenomen ter bevordering van het ruimtelijk rendement binnen de stedelijke ruimte.⁵¹ Het zogenaamde reparatiedecreet⁵² had met artikel 7.4.2/1 VCRO al een bijkomende validatie ingevoerd voor de BPA’s die waren opgemaakt voor gebieden beheerst door een gewestplanvoorschrift dat de opmaak van een BPA of RUP oplegde voordat het gebied kon worden ontwikkeld.⁵³

10. Het principe dat een ruimtelijk bestemmingsplan op zichzelf uitvoerbaar moet zijn en geen bijkomend ordeningsinstrument of een bijkomende procedures-tap kan voorschrijven geldt niet enkel voor de plannen van aanleg, maar evengoed

⁴⁷ RvS 21 februari 2003, nr. 116.301, v.z.w. Buurtcomité Flanders Expo en Rummens.

⁴⁸ RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel en Heinkens; RvS 9 september 2009, nr. 195.854, Celis.

⁴⁹ Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 52-55; Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 66; B. ROELANDTS en P-J DEFOORT, “Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, bijzonder nummer “Eerste commentaar bij de Vlaamse Codex RO”, 77-78.

⁵⁰ Zie voor enkele kritische bedenkingen hierbij G. DEBERSAQUES en P-J DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G. (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 1398-1400, nr. 2; B. ROELANDTS en P-J DEFOORT, “Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, *TROS* 2011, 12-14.

⁵¹ Decr.VI. 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 20 december 2017; Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, 36-37; F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017: een eerste analyse, Bijzonder nummer TROS* 2017, 88-89, nr. 213-217.

⁵² Decr.VI. 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, *BS* 9 augustus 2010.

⁵³ Zie hierover MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 349/1, 26-30; B. ROELANDTS en P-J DEFOORT, “Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, *TROS* 2011, 12-14.

voor een RUP. Zo oordeelde de Raad van State dat de bestemmingsvoorschriften in een RUP niet zodanig mogen worden opgevat dat de definitieve bestemming van een bepaald gebiedsdeel niet in het plan zelf, maar pas ingevolge een latere beslissing zal worden vastgesteld. Het RUP dient op het betrokken planniveau op een rechtszekere wijze de bestemming van de verschillende gebiedsdelen vast te stellen.⁵⁴ Een gewestelijk RUP kan wel bepalen dat de gemeente een gemeentelijk RUP kan opmaken waarin zij de bestemming van een gebied verder differentieert of verder ordent.⁵⁵ In dergelijke gevallen voorziet het gewestelijk RUP immers een uitvoerbare bestemming en voorziet het slechts een facultatieve mogelijkheid voor de gemeente om het RUP verder te detailleren.

Volgens een vaste rechtspraak Raad van State kan een RUP wel het voorleggen van een 'inrichtingstudie' opleggen aan de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning, op voorwaarde evenwel dat die inrichtingstudie slechts bedoeld is als informatief instrument voor de vergunningverlenende overheid met het oog op de beoordeling van de vergunningsaanvraag.⁵⁶ De gemeenteraad is evenwel niet bevoegd om een dergelijk inrichtingsplan op te leggen als een ontvankelijkheidsvereiste voor het indienen van een vergunningsaanvraag.⁵⁷ Aan een dergelijk informatief document kan geen verordenende kracht worden toegekend.⁵⁸

De verplichting om een inrichtingsplan voor een groter geheel in te dienen bij een vergunningsaanvraag doet dus geen afbreuk aan de ontwikkelingsmogelijkheden van een individuele grondeigenaar. Het inrichtingsplan verplicht de aanvrager enkel om aan te tonen dat zijn aanvraag een goede ontwikkeling van de rest van het gebied niet hypothekeert.

11. Nieuw voor RUP's in vergelijking met de vroegere plannen van aanleg is de mogelijkheid om modaliteiten voor te schrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen. Bovendien kunnen stedenbouwkundige voorschriften van die aard zijn dat ze een tijdelijk ruimtegebruik toelaten, na ver-

⁵⁴ RvS 13 november 2008, nr. 187.898, Peleman.

⁵⁵ RvS 23 februari 2010, nr. 201.206, Van Heeswijk; RvS 11 maart 2009, nr. 191.266, Apers.

⁵⁶ O.a. RvS 8 januari 2009, nr. 189.329, bvba Van Driessche; RvS 12 februari 2009, nr. 190.362, vzw Red de Erpe en Siezegemkouter; RvS 3 juni 2010, nr. 204.647, nv De Jaegher; RvS 22 maart 2011, nr. 212.188, nv Beeckman-De Neve; RvS 18 januari 2011, nr. 210.478 en 22 juni 2011, nr. 214.031, De Cloedt; RvS 28 juni 2012, nr. 220.090, nv Duras Immobiliën; RvS 24 juni 2014, nr. 227.833, Degraeve; zie ook RvVb 17 juni 2014, A/2014/0442.

⁵⁷ Het is immers de Vlaamse regering die de inhoud van een vergunningsaanvraag bepaalt (art. 18 en 37 Omgevingsvergunningsdecreet en art. 15 Omgevingsvergunningsbesluit, dat verwijst naar de addenda-bibliotheek). Die bevoegdheid was niet anders onder de vroegere regels van de VCRO, die golden voor de inwerkingtreding van het OVD, zie hierover RvS 24 maart 2010, nr. 202.308, Tamsyn; RvS 20 september 2010, nr. 207.451, Lambrecht; P-J DEFOORT, "Een gemeentelijk RUP kan geen aanvullende stukken dwingend opleggen voor een vergunningsaanvraag", *TROS* 2012, 19-2. Anderzijds is het niet verboden om bijkomende stukken te vragen (RvS 7 juli 2015, nr. 231.879, Frencken).

⁵⁸ RvS 2 december 2010, Lox, nr. 209.460; RvS 17 september 2012, nr. 220.606, nv Poema; RvS 16 december 2014, nr. 229.557, Muls.

loop van tijd in werking treden, dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert of dat een onderdeel van een voorschrift in werking treedt als de opgenomen voorwaarde vervuld is.⁵⁹

De bepaling die toelaat dat een RUP ‘modaliteiten’ bevat die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen kan er niet toe strekken dat een ruimtelijk uitvoeringsplan op een dwingende wijze ingrijpt in de vergunningsprocedure zoals deze decretaal is vastgelegd. Zo is een voorschrift dat het indienen van een vergunningsaanvraag afhankelijk stelt van een door de “bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen” goedgekeurd beheerplan onwettig.⁶⁰

ii) Het voorzien van een nabestemming

12. De modaliteiten kunnen er ook niet toe leiden dat een RUP (tijdelijk) geen uitvoerbare bestemming heeft. Een RUP kan een gebied via een overdruk wel reserveren voor een toekomstige bestemming, op voorwaarde dat in afwachting daarvan er een voldoende duidelijke en rechtszekere bestemming is.⁶¹ Een voorschrift dat voorziet in een bestemming die pas na verloop van tijd in werking treedt of die op een bepaald tijdstip verandert – in de praktijk ook wel ‘nabestemming’ genoemd – moet zorgvuldig zijn geformuleerd, zodat steeds voldoende rechtszekerheid bestaat over het moment waarop de bestemming wijzigt. Een bepaalde termijn of uiterste datum en/of een vaste of voldoende duidelijk bepaalde gebeurtenis is hiervoor een aanvaardbaar criterium.⁶² De Raad van State

⁵⁹ Art. 2.2.6, § 1, tweede en derde lid VCRO.

RvS 16 september 2011, nr. 215.173, nv Duras Immobiliën.

⁶⁰ Bv. RvS 20 april 2015, nr. 230.891, Van Looy (i.v.m. een RUP dat een gebied reserveert voor de aanleg van verkeers- en vervoersinfrastructuur, waarbij de in grondkleur geldende bestemming, natuurgebied, onverkort van toepassing blijft); RvS 7 juli 2015, nr. 231.876, nv Ismapa (i.v.m. een RUP dat een gebied bestemt als “reservegebied voor wonen”, waarbij de voorschriften bepalen dat in afwachting daarvan nieuwe constructies uitgesloten zijn en dat enkel instandhoudingswerken en werken ten behoeve van het voortbestaan van de bestaande vergunde (of vergund geachte) voorzieningen en activiteiten zijn toegelaten. Het gebied kan pas verder ontwikkeld worden nadat de noodzaak tot ontwikkeling in een kwantitatieve woonbehoefte studie wordt aangetoond en is uitgewerkt door middel van een woningbouwprogrammatie die deel uitmaakt van een herziening van het GRS en na een herziening van het gemeentelijk RUP. Zie voor enkele bedenkingen bij dit arrest P.-J. DEFOORT, “Enkele bedenkingen bij het ‘bevriezen’ en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP”, *TROS* 2015, 239-256). Een bestemming als natuurgebied en bosgebied, met een voorschrift dat toelaat de bestaande landbouwactiviteiten in beperkte mate kunnen worden verdergezet, “totdat de natuurfunctie effectief gerealiseerd is” is onvoldoende rechtszeker (RvS 21 juni 2016, nr. 235.172, De Geyter; RvS 21 juni 2016, nr. 235.173, Ackermans).

⁶² Bv. RvS 20 juni 2017, nr. 238.586, Dierckx (over een landbouwbestemming met een overgangsmaatregel voor een jeugdlogies tot de overdracht van het perceel en met een uiterste datum die op dertig jaar was bepaald); RvS 1 februari 2013, nr. 222.354, vzw Sportpark Den Houwen (over een nabestemming ‘landbouw’ gekoppeld aan een termijn van vijftien jaar); RvS 5 februari 2013, nr. 222.380, bvba Schrijnwerkerij Van Rossem (over een bestemming natuur die in werking treedt als de landbouwactiviteit op het perceel gedurende een periode van meer dan

zag evenmin problemen in stedenbouwkundige voorschriften die bepalen dat de woonfunctie pas kan intreden 20 jaar na de aanplanting van het bosplantsoen en wanneer de woonbehoefte is aangetoond. Dit voorschrift is volgens de Raad van State in overeenstemming met (het toenmalige) artikel 2.2.3, § 1, VCRO, luidens welk stedenbouwkundige voorschriften van die aard kunnen zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden, dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert, en dat zij modaliteiten kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen.⁶³

Onvoldoende rechtszeker is bijvoorbeeld een voorschrift voor een bestemming als industriegebied met nabestemming natuurgebied, waarbij is bepaald dat de nabestemming in werking treedt *“wanneer de bedrijven hun huidige bedrijfsactiviteit niet meer voortzetten en geen andere activiteiten die tot dezelfde bedrijfssector behoren uitoefenen”*. De omschrijving *“geen andere activiteiten uitoefenen die tot dezelfde bedrijfssector behoren”* is onvoldoende duidelijk.⁶⁴ Evenmin wettig is de bestemming “landbouwgrond” met de (na)bestemming “gemengd regionaal bedrijventerrein”, “ten laatste vier jaar na het in voege treden van dit RUP”, waarbij de nabestemming afhankelijk wordt gemaakt van de oprichting van een grondenbank. Door de nabestemming afhankelijk te stellen van de oprichting van een grondenbank door een niet nader bepaalde “ontwikkelaar”, in samenwerking met de stad Oudenaarde, kan niet met zekerheid worden aangenomen dat deze nabestemming “na verloop van tijd in werking” treedt of dat de inhoud van het voorschrift “op een bepaald tijdstip verandert” zoals is vereist door het toenmalige artikel 39, § 1, tweede lid, DRO.⁶⁵

Een nabestemming mag niet persoonsgebonden worden geformuleerd. Zo verklaarde Raad van State een voorschrift uit een provinciaal RUP dat de problematiek van de permanente bewoning in weekendverblijven wil regelen onwettig omdat het was verbonden aan de identiteit van de bewoners. Het voorschrift bepaalde dat personen die op 31 augustus 2009 reeds gedurende ten minste één jaar een (hoofdzakelijk) vergund (geacht) openluchtrecreatief verblijf als hoofdverblijfplaats betrokken en die geen andere woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben, permanent kunnen wonen in het betreffende

1 jaar is stopgezet, of als het perceel eigendom wordt van de gemeente, of als er voor het perceel een aanvraag tot subsidie wordt ingediend in het kader van natuurontwikkeling); RvS 10 december 2013, nr. 225.771, Belet (over de noodzaak om een stabiliteitsstudie op te maken om de stabiliteit van de ondergrond na te gaan alvorens een projectzone kan worden ontwikkeld. Het feit het mogelijk is dat geen enkele partij het initiatief neemt tot het bijbrengen van die studie is voor de Raad geen reden om te besluiten dat het voorschrift rechtsonzeker is. Het tijdstip waarop de voorschriften toepassing zullen vinden, is volgens de Raad voldoende duidelijk bepaalbaar, met name wanneer het resultaat van de stabiliteitsstudie bekend zal zijn.

⁶³ RvS 11 oktober 2017, nr. 239.357, Verstappen. Hierbij kan toch worden opgemerkt dat het RUP helemaal niet duidelijk maakt op welke manier die woonbehoefte moet worden aangetoond, wie dit kan/moet aantonen, of hiervoor een bestuurlijke beslissing nodig is enz.

⁶⁴ RvS 19 april 2010, nr. 203.055, bvba behang- en verfcentrale J. en F. De Laet.

⁶⁵ RvS 23 november 2010, nr. 209.088 (schorsing) en 2 december 2009 (vernietiging), nr. 198.439, Laurez.

openluchtrecreatief verblijf tot op het moment dat ze een alternatieve woning uit het eerste aanbod tot herhuisvesting van overheidswege betrekken, of tot op het moment dat ze het eerste aanbod tot herhuisvesting van overheidswege weigeren. Dergelijke voorschrift hebben een persoonsgebonden karakter en kunnen bijgevolg niet aanzien worden als een bestemmings-, inrichtings- of beheersvoorschriften die steeds een grondgebonden karakter moeten hebben⁶⁶ (zie ook hoger nummer 6).

iii) De fasering van een bestemming

13. Te onderscheiden van voorschriften die in een nabestemming voorzien, zijn voorschriften die voorzien in een fasering van de realisatie van een plangebied. Een fasering voorziet in een opgelegde chronologie voor de realisatie van de bestemming van een gebied (lees: de mogelijkheid om vergunningen te krijgen). Een fasering is mogelijk op grond van artikel 2.2.6, § 1, tweede en derde lid VCRO, maar die fasering moet voldoende rechtszekerheid vertonen.

Stedenbouwkundige voorschriften die voorzien in de mogelijkheid tot een gefaseerde ontwikkeling van een geplande bedrijvenzone, zonder een afdoende waarborg voor de wijze van fasering, tasten de wettigheid van het bestreden RUP aan. Een RUP werd onwettig bevonden omdat het bepaalde dat stedenbouwkundige vergunningen voor individuele bedrijven pas konden worden afgeleverd nadat bepaalde infrastructuurwerken zouden worden uitgevoerd aan bestaande rotondes op de nabij gelegen gewestweg. Evenwel bleek nergens uit dat er al concrete initiatieven waren genomen om die ingrepen op te nemen in de planning van het AWV.⁶⁷ Eveneens strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel is het voorschrift van een bestreden RUP waarin was bepaald dat voorzieningen voor wonen en daaraan verwante voorzieningen pas vergund konden worden nadat de stedenbouwkundige vergunning was afgeleverd voor de aanleg van een park. Dit voorschrift komt er immers op neer dat de realisatie van de bestemming 'wonen' afhankelijk wordt gemaakt van de hypothese dat, ten eerste, eigenaars van percelen binnen het plangebied aanvragen zullen indienen om de bestemming 'park' te realiseren op een vooropgestelde minimale oppervlakte en dat, ten tweede, de vergunningverlenende overheid deze aanvragen zal inwilligen. De plannende overheid heeft op die manier de realisatie van de hoofdbestemming afhankelijk willen maken van een hypothese, waarbij de overheid, en evenmin bepaalde betrokken grondeigenaars, geen vat hebben op het zich al dan niet voordoen ervan.⁶⁸

⁶⁶ RvS 4 oktober 2019, nr. 245.637, Blockx.

⁶⁷ RvS 12 november 2013, nr. 225.449, en 7 oktober 2014, nr. 228.693, Decorte.

⁶⁸ RvS 3 augustus 2012, nr. 220.410 (schorsing), Vandamme, noot P.-J. DEFOORT en L. DU GARDEIN, "Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis", *TROS* 2012, (245-251); RvS 5 juni 2013, nr. 223.731 (vernietiging), Vandamme; zie over een vergunning op basis van dit RUP RvVb 19 november 2013, nr. 2013/0664.

Opmerkelijk is dat de Raad van State in een aantal andere arresten wel aanvaardt dat een eigenaar voor de ontwikkeling van zijn grond afhankelijk is van het handelen door andere eigenaars, ook al heeft die eigenaar daar geen vat op. Het is volgens de Raad van State niet nodig dat het RUP precies het moment bepaalt waarop een bestemming uitvoerbaar wordt, het volstaat dat duidelijk *bepaalbaar* is wanneer dit het geval is. Zo oordeelde de Raad van State dat er geen probleem van rechtszekerheid was met een RUP waarin de ontwikkeling van een woongebied wordt opgedeeld in drie fases en waarbij er slechts kan worden overgegaan tot de ontwikkeling van een volgende fase indien 100% van de kavels van de lopende fase zijn verkocht, 75% van de totale oppervlakte van het gebied voor woningbouw in de betrokken fase is gerealiseerd en er minimum 5 jaar verstreken is na de definitieve oplevering van de wegenis- en omgevingswerken van de voorgaande fase. De Raad van State stelt dat het tijdstip waarop de tweede en de derde fases een aanvang zullen nemen voldoende duidelijk bepaalbaar is, namelijk wanneer de voorwaarden betreffende de voorgaande fase zijn vervuld. Met de loutere vaststelling dat de aanvang van de volgende fases afhankelijk wordt gemaakt van de eigenaars van de percelen uit de voorgaande fases en de eigenaars van de volgende fases hierop geen vat hebben, betekent volgens de Raad van State niet dat het RUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan. Evenmin houdt het bestreden RUP volgens de Raad een onwettige beperking in van de handelingsbekwaamheid van de verzoekende partijen.⁶⁹ Ook over een RUP dat de ontwikkeling van de woonbestemming op de gronden van de verzoekende partij (gelegen in fase 3) afhankelijk stelde van de realisatie van de groenvoorzieningen in de voorafgaande fases, oordeelde de Raad van State dat het geen inbreuk maakt op het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de Raad van State is het ogenblik waarop fase 3 een aanvang zal nemen, duidelijk bepaalbaar, namelijk wanneer de groenvoorzieningen in de fasen 1 en 2 zijn gerealiseerd.⁷⁰ Opmerkelijk is een overweging uit een arrest over een RUP dat een grond van particulieren samen met het naastgelegen perceel waarvan zij geen eigenaar waren, herbestemde tot ‘zone voor gemeenschapsvoorziening’ en ‘zone voor park’. De Raad oordeelde dat, hoewel het tijdstip waarop de realisatie van de kwestieuze bestemming een aanvang zal kunnen nemen nog niet precies te bepalen was, dit tijdstip wel duidelijk bepaalbaar was, “*namelijk wanneer de betrokken eigenaars daartoe wensen over te gaan*” (*sic*). Met de loutere vaststelling dat de aanvang van deze realisatie aldus afhankelijk wordt gemaakt van de verwerende partij als eigenaar van percelen, en dat de verzoekende partijen hierop geen vat hebben, maken zij volgens het

⁶⁹ RvS 18 november 2014, nr. 229.208, nv Immobiliënmaatschappij Joost Danneels. In dezelfde zin: RvS 9 december 2013, nr. 225.758, nv Novus; RvS 11 maart 2013, nr. 222.800, B&S Promotions.

⁷⁰ Voor kritiek op dit arrest, zie P.-J. DEFOORT en L. DU GARDEIN, “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis”, *TROS* 2012, 249-251, nr. 7.

arrest nog niet aannemelijk dat het gemeentelijk RUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan.⁷¹

14. Bij die laatste arresten kunnen enkele bedenkingen worden geformuleerd.

Eerst en vooral kunnen er vragen worden gesteld bij het standpunt van de Raad van State dat voldoende ‘bepaalbaar’ is wanneer een volgende fase in werking treedt als die fasering afhankelijk wordt gesteld van het handelen van derden. Het klopt dat het criterium van het startfeit op zich wel duidelijk is, maar het tijdstip waarop dit feit zich zal realiseren is voor de eigenaar, die hiervoor helemaal afhankelijk is van het handelen van derden, niet op voorhand bepaalbaar. Het is zelfs mogelijk dat het startfeit zich uiteindelijk nooit voordoet.⁷²

Daarnaast kan worden opgemerkt dat met dergelijke RUP's de plannende overheid haar eigen doelstellingen in het gedrang brengt. Als een plannende overheid een grond een bepaalde bestemming geeft, dan is dat omdat de overheid van oordeel is dat er een behoefte is aan die bestemming. Als in de fasering zit ingebakken dat een bestemming zich nooit zal realiseren, bijvoorbeeld omdat niemand het initiatief neemt om de eerste fase uit te voeren, dan is het voorschrift niet in overeenstemming met het realisatiegerichte karakter van een RUP, en met het rechtszekerheids- en/of zorgvuldigheidsbeginsel.⁷³ De vaste rechtspraak over het zorgvuldigheidsbeginsel bevestigt dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen met kennis van zaken tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.⁷⁴ Een RUP moet steeds worden opgesteld en gelezen in het licht van zijn doelstellingen die bij de opmaak van het betrokken RUP worden voorop gesteld.⁷⁵

Een dergelijk RUP kan ook strijdig zijn met een structuurplan, bijvoorbeeld als een RUP een woonbestemming wil realiseren. Volgens de regels van de structuurplanning, zoals vastgelegd in het RSV, de provinciale en de gemeentelijke

⁷¹ RvS 22 november 2016, nr. 236.499, Ronsmans.

⁷² P-J DEFOORT en L. DU GARDEIN, “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis”, *TROS* 2012, 249-251, nr. 7.

⁷³ Die argumentatie werd opgeworpen in het dossier dat heeft geleid tot het arrest RvS 18 november 2014, nr. 229.208, nv Immobiliënmaatschappij Joost Danneels, maar de Raad heeft het middel niet willen beoordelen omdat dit volgens de Raad pas voor het eerst werd opgeworpen in de memorie van wederantwoord, en dat de verzoekende partij daarin een nieuwe grondslag gaven aan hun middel, zodat de kritiek volgens de Raad onontvankelijk was.

⁷⁴ O.a. RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 1 februari 2012, nr. 217.644, Van Riet; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen; RvS 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet; RvS 29 april 2013, nr. 223.313, Vanderstraeten; RvS 3 mei 2013, 223.372, Vande Velde; RvS 23 mei 2012, nr. 219.447, Janssen; RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo; RvS 16 juni 2015, nr. 231.615, nv Scheepswerf IDP.

⁷⁵ RvS 5 februari 2013, nr. 222.380, bvba Schrijnwerkerij Van Rossem; RvS 3 maart 2015, nr. 230.392, De Muer, p. 24-25; RvS 3 maart 2015, nr. 230.393, Hemeryck; RvS 13 februari 2018, nr. 240.710, Rossen.

structuurplannen, kan slechts bijkomend woongebied worden bestemd als er een voldoende woonbehoefte is.⁷⁶ Als een overheid hiervoor een RUP opmaakt, maar door haar eigen voorschriften de realisatie van het woongebied bemoeilijkt of *de facto* onmogelijk maakt, kan worden geargumenteed dat het RUP strijdig is met het structuurplan. Een RUP dat tot doel heeft om bijkomend woongebied te voorzien, maar waarvan de voorschriften op geen enkele manier garanderen dat de vooropgestelde bestemming ooit zal worden gerealiseerd is bovendien strijdig met het verplichte realisatiegerichte karakter van een RUP, dat precies in functie moet staan van de uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen en/of van de ruimtelijke beleidsplannen (zie hoger nummer 2-4).

Ook hier geldt m.i. dat een RUP dat voorziet in een fasering waarvan de uitvoering onzeker is, moet voorzien in een beperking in de tijd van de regels over de fasering (zie hoger nummer 8). Eens een vastgestelde (redelijke) termijn is verstreken, moet de fasering vervallen, en moet de bestemming realiseerbaar zijn zonder fasering. Indien dit niet het geval is, kan op basis van de bovenstaande argumenten geargumenteed worden dat het RUP onwettig is.

Minstens kan een dergelijk RUP een grond vormen voor een planschadevergoeding en/of een vordering tot schadevergoeding op grond van het GBOL-beginsel en/of artikel 1, Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM, nu het RUP voor onbepaalde tijd een bouwverbod invoert en de grond op die manier immobiliseert (zie deel III).

iv) De verplichting een (deel)gebied in één geheel te ontwikkelen

15. In meer en meer RUP's verschijnt het voorschrift dat voor een bepaald gebied of deelgebied slechts vergunningen kunnen worden verkregen als het (deel)gebied als één geheel wordt ontwikkeld. Dit is in de praktijk geen probleem als het gebied in eigendom is van één eigenaar, of als er een beperkt aantal eigenaars zijn die bereid zijn samen te werken. Dit is anders als het gebied een versnipperde eigendomsstructuur heeft en/of als de verschillende eigenaars onderling geen akkoord vinden over de manier van ontwikkelen, de timing ervan, de kosten en opbrengsten van de ontwikkeling enz. In dit geval kan geen van de eigenaars een vergunning krijgen, en blijft de bestemming van het RUP onuitgevoerd en onuitvoerbaar.

De Raad van State is van oordeel dat dergelijke voorschriften toegelaten zijn, ongeacht de eigendomstructuur. In de zaak die heeft geleid tot het arrest *De Pourcq* kon een bepaalde zone volgens het bestreden RUP "slechts worden bebouwd indien ze in hun totaliteit worden ontwikkeld, tenzij het percelen betreft die op vandaag reeds aan een uitgeruste weg palen, zijnde de Meuledreve of de Deinzestraat, en de ontsluiting van het aangrenzende inbreidingsproject niet in het gedrang brengen". De Raad van State was van oordeel dat dit voorschrift niet

⁷⁶ P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", *TROS* 2015, 251-252, nr. 8.

onwettig was omdat een RUP in principe los van enige eigendomsstructuur wordt vastgesteld. Het feit dat verzoekers' perceel samen met de percelen van andere eigenaars dient gerealiseerd te worden, is volgens de Raad als dusdanig dan ook niet van aard om de wettigheid van het bestreden GRUP aan te tasten. Het feit dat niet voldoende duidelijk zou zijn wanneer de woonbestemming daadwerkelijk gerealiseerd kan worden, vindt bij de Raad geen bijval. Het betoog dat het volstaat dat één eigenaar niet meewerkt, opdat de bestemming niet verwezenlijkt zou kunnen worden en zij 'muurvast' zitten, overtuigt de Raad van State er niet van dat het RUP rechtsonzekerheid creëert. De Raad meent dat de eigendomsbeperkingen die door het RUP worden opgelegd, een voldoende evenwicht vertonen tussen het algemeen belang en de bescherming van de grondrechten van het individu.⁷⁷

16. Dit arrest werd in de rechtsleer op felle kritiek ontvangen.

In een eerste commentaar⁷⁸ werd opgemerkt dat het arrest op gespannen voet staat met de hoger vermelde rechtspraak in verband met de verplichting om bij een vergunningaanvraag een inrichtingsplan toe te voegen (zie hoger nummer 10). Volgens die rechtspraak is die vereiste aanvaardbaar, op voorwaarde dat het slechts gaat om een informatief document, waarbij een dergelijke inrichtingsstudie er precies op is gericht aan te geven hoe het voorgenomen project zich verhoudt tot wat al gerealiseerd is in het gebied en/of tot de mogelijke ontwikkeling van de rest van het gebied. In de kritiek wordt ook gewezen op andere arresten waarin de Raad van State van oordeel was dat een stedenbouwkundig voorschrift dat een 'totaalontwerp' vereiste – weliswaar ging het om een BPA en niet om een RUP – ontoelaatbaar rechtsonzeker werd beschouwd voor de eigenaar die wordt geblokkeerd in zijn mogelijkheden om de vastgelegde woonbestemming te realiseren.⁷⁹

In een tweede commentaar is de kritiek nog een stuk fundamentele. De auteur merkt op dat een voorschrift dat bepaalt dat een gebied in zijn geheel moet worden ontwikkeld geen door artikel 2.2.5, § 1, eerste lid, 3° VCRO toegelaten stedenbouwkundig voorschrift is.⁸⁰ Een RUP kan enkel voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer bevatten. Een voorschrift dat bepaalt dat een bepaald gebied enkel in zijn totaliteit kan worden ontwikkeld is noch een bestemmings-, noch een inrichtings-, noch een beheersvoorschrift. Een dergelijk voorschrift bepaalt

⁷⁷ RvS 9 januari 2017, nr. 236.977, de Pourcq.

⁷⁸ RED., "Gemeentelijk RUP maakt eigenaars van bouwgronden elkaars gijzelaar", *TOO* 2017, 385-388.

⁷⁹ RvS 28 april 2008, nr. 182.507, Aerts; RvS 20 november 2008, nr. 188.118, Fauconnier en Dedoyard (Franstalig).

⁸⁰ W. VANDEVYVERE, "Voorschriften over de manier waarop de ordening uit een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden gerealiseerd: ongeoorloofde ingreep in het eigendomsrecht of in de handelingsbekwaamheid? Of niet het geëigende instrument?", noot onder RvS 9 januari 2017, nr. 236.977, DE POURCQ e.a., *TROS* 87, (215-229), 227-229, nr. 12-15.

immers niet welke functies en activiteiten toegelaten zijn in het gebied (bestemmingsvoorschrift). Evenmin is het een voorschrift over de ‘ordering’ van het gebied (inrichtingsvoorschrift). Hiermee wordt enerzijds bedoeld de ruimtelijke voorwaarden voor een goede ontwikkeling van de functies en activiteiten die in een bepaald gebied toegelaten zijn (bv. voorschriften over kavelgroottes, ontsluiting door wegeninfrastructuur, ecologische infrastructuur, buffering, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, ...), en anderzijds voorschriften over morfologie en uitzicht of beeldwaarde (bv. voorschriften over het al dan niet toegelaten zijn van bebouwing, over het type van bebouwing, over reliëfwijziging, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, volumes, ...). Noch is het een beheersvoorschrift dat is gericht op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goede functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten of over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied (bv. voorschriften over reliëfwijziging, een algemeen voorschrift over de bewaring van het landschappelijk of architectonisch karakter, op lokaal niveau de bewaring van een beeldbepalend groenelement in een bebouwde omgeving, ...).⁸¹ Het bewuste voorschrift i.v.m. de totaalontwikkeling viseert enkel de reikwijdte of de aard van een vergunningsaanvraag: die moet betrekking hebben op het volledige gebied.

Aan dit alles kan nog de kritiek worden toegevoegd dat een dergelijk voorschrift eerder de realisatie in de weg staat, dan dat het de realisatie vooruit helpt. Dergelijke voorschriften strijden met het principe van het realisatiegerichte karakter van een RUP (zie hoger nummer 2-4).

Beide commentaren op het arrest *De Pourcq* merken op dat de Raad van State inconsequente conclusies trekt uit de overweging dat een RUP in principe los van enige eigendomsstructuur wordt vastgesteld. Als de ordening uit een RUP op zichzelf moet kunnen staan, wars van eigendomsstructuren, waarom verplicht de plannende overheid – goed wetende dat de eigendomsstructuur versnipperd is – de eigenaars dan om een gezamenlijke vergunningsaanvraag in te dienen?⁸² De stellingname van de RvS in het arrest dat een RUP ‘in principe los van enige eigendomsstructuur (wordt) vastgesteld’, zou logischerwijze tot de conclusie moeten leiden dat een voorschrift dat op zich niet de inrichting of het beheer van (een deel van) het plangebied regelt maar integendeel de realisatie ervan wil beheersen (als ‘totaalproject’) niet verenigbaar is met de regels in de VCRO die de mogelijke inhoud van de voorschriften van een RUP normeren.⁸³ Ook in eerdere

⁸¹ *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332-1, 23; G. DEBERSAQUES en P-J DEFOORT, “Ruimtelijke uitvoeringsplannen” in *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 293-296, nr. 39.

⁸² W. VANDEVYVERE, “Voorschriften over de manier waarop de ordening uit een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden gerealiseerd: ongeoorloofde ingreep in het eigendomsrecht of in de handelingsbekwaamheid? Of niet het geëigende instrument?”, noot onder RvS 9 januari 2017, nr. 236.977, DE POURCQ e.a., *TROS* 87, 228, nr. 13.

⁸³ RED., “Gemeentelijk RUP maakt eigenaars van bouwgronden elkaars gijzelaar”, *TOO* 2017, 388.

rechtsleer werd reeds vooropgesteld dat de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP – net omdat deze in principe toepasbaar moeten zijn ongeacht de eigendomsstructuur van het gebied of van een gebiedsdeel – niet als dusdanig kunnen opleggen om te overleggen of een gezamenlijke vergunningsaanvraag in te dienen en geen verplichting tot samenwerking (kunnen) bevatten.⁸⁴

Er kunnen dus vragen worden gesteld bij de wettigheid van voorschriften die een totaalontwikkeling of een ontwikkeling in één geheel voor ogen hebben, zonder mogelijkheid voor individuele aanvragen. Dit betekent dat dergelijke voorschriften restrictief moeten worden geïnterpreteerd, zoals de Raad van State bijvoorbeeld deed over een voorschrift dat een “projectmatige ontwikkeling” oplegde. Volgens de Raad stond niet vast dat dit een individuele ontwikkeling van het perceel van de verzoekende partij onmogelijk zou maken. Zelfs de mening van de stedenbouwkundige ambtenaar van de administratie RO in die zin, overtuigde de Raad van State hiervan niet.⁸⁵

Als een tekst die een totaalontwikkeling oplegt niet voor interpretatie vatbaar is, geldt m.i. voor dergelijke voorschriften, net zoals bij de onzekere realisatie van een nabestemming of van een fasering, ook hier dat minstens moet worden voorzien in een beperking in de tijd van die verplichting (zie hoger nummer 8 en 14). Eens een vastgestelde (redelijke) termijn is verstreken, moet de verplichting tot totaalontwikkeling vervallen, en moet de bestemming zondermeer realiseerbaar. Minstens zal een dergelijk RUP mogelijk aanleiding geven tot een vergoeding, hetzij op grond van foutaansprakelijkheid, hetzij voor een foutloze aansprakelijkheid (zie deel III).

3. *Publieke bestemming op privé-eigendom*

17. In veel RUP's voorziet de plannende overheid een publieke bestemming voor het hele gebied of voor een deel van het gebied, bijvoorbeeld een publieke doorsteek, publieke wandel- en/of fietspaden, publiek recreatief medegebruik enz. Vaak laat de overheid na om maatregelen te nemen om die bestemming ook effectief te realiseren.

De Raad van State bevestigt dat een RUP dergelijke eigendomsbeperkingen kan opleggen, maar dat zo'n voorschrift de eigenaar op zich niet verplicht om zijn eigendom voor het publiek open te stellen. Hiervoor is een bijkomende onteigening nodig.⁸⁶ In de mate dat de eigenaar wel wordt verplicht om zijn terrein open

⁸⁴ M. BAUWENS, T. DE WAELE en W. VANDEVYVERE, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP”, *TROS* 2007, Bijzonder nummer, 9.

⁸⁵ RvS 4 maart 2013, nr. 222.713, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer.

⁸⁶ Bv. RvS 28 juni 2012, nr. 220.090, nr. Duras Immobiliën, noot J. GEBRUERS, “Het spanningsveld tussen privaat eigendomsrecht en publieke erfdienstbaarheden in RUP's”, *TOO* 2016, 103-105; RvS 13 juni 2008, nr. 184.155, van Caloen; RvS 19 december 2012, nr. 221.824, Van

te stellen voor het publiek zonder dat hij eerst wordt onteigend, oordeelt de Raad van State dat het RUP onwettig is.⁸⁷

Eventueel kunnen dergelijke RUP's aanleiding geven tot een vergoeding (zie deel III).

III. OVERHEIDSAANSPRAKELIJKHEID VOOR HET OPLEGGEN VAN EIGENDOMSBEPERKINGEN EN/OF HET NIET REALISEREN VAN DE BESTEMMING

A. ONDERSCHIED TUSSEN FOUTAANSPRAKELIJKHEID EN FOUTLOZE AANSPRAKELIJKHEID

18. Deel II behandelde de vraag binnen welke krijtlijnen de overheid RUP's kan opmaken die eigendomsbeperkingen opleggen die het de eigenaar onmogelijk maken de bestemming van zijn gronden autonoom te realiseren. Een belanghebbende kan tegen een onwettig RUP een annulatieberoep instellen.

Naast de mogelijkheid van een annulatieberoep zijn in bepaalde gevallen burgerrechtelijke aansprakelijkheidsprocedures denkbaar over dergelijke eigendomsbeperkingen.

Hierbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen foutaansprakelijkheid en foutloze aansprakelijkheid.

Van foutaansprakelijkheid kan sprake zijn als de overheid een onwettig RUP heeft gemaakt, ofwel omwille van onrechtmatig stilzitten achteraf. De grenzen van de wettigheid werden in deel II besproken. Hierna wordt onderzocht in welke mate de overheid een fout maakt door de bestemming niet te realiseren, en desgevallend op welke manier een getroffen eigenaar schadeloosstelling kan krijgen.

Ook als de overheid geen fout heeft gemaakt, kan in bepaalde gevallen een schadevergoeding worden gevorderd. Enerzijds heeft de wetgever voorzien in een aantal vergoedingsregelingen, waarvan de planschaderegeling de belangrijkste is, anderzijds aanvaardt de rechtspraak sinds enige tijd dat een vergoeding mogelijk is op grond van het zogenaamde principe van de 'Gelijkheid voor Burgers voor Openbare Lasten' (in de rechtsleer afgekort tot GBOL), al dan niet in combinatie met de leer van de quasi-onteyning, artikel 16 Grondwet en/of artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM.

Havre; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck. Zie ook A. LUST, "Een trage weg dwars doorheen uw eigen (park)domein of tuin. Nee toch?", *TOO*, 2017, 254-265.

⁸⁷ RvS 22 november 2016, nr. 236.498, Maisin, noot J. GEBRUERS, "Het opleggen van publiek gebruik in RUP's: een kwestie van ordening of realisatie?", *TROS* 2017, 26-29. Zie ook A. LUST, "Een trage weg dwars doorheen uw eigen (park)domein of tuin. Nee toch?", *TOO*, 2017, 254-265.

B. FOUTAANSPRAKELIJKHEID WEGENS STILZITTEN VAN DE OVERHEID

1. *Plicht tot minnelijke aankoop of onteigening*

19. Zoals hoger gezegd bepaalt artikel 2.1.1, § 1 VCRO dat een ruimtelijk beleidsplan realisatiegericht moet zijn. Een beleidskader van een ruimtelijk beleidsplan moet onder andere actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel bevatten en beschrijven hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd. De uitvoering van een ruimtelijk beleidsplan moet worden gemonitord. Dit realisatiegerichte karakter geldt des te meer voor een RUP, dat immers wordt opgemaakt ter uitvoering van een ruimtelijk beleidsplan. Het principe van het realisatiegerichte karakter was voor de structuurplannen nog niet zo expliciet uitgeschreven in de regelgeving, maar dit betekent niet dat dit principe niet van toepassing is of was op RUP's ter uitvoering van de structuurplannen. Zoals hoger gezegd volstaat de opmaak van een RUP niet om de beleidsopties uit de ruimtelijke structuur- of beleidsplannen op het terrein te realiseren, nu plannen opstellen en plannen uitvoeren twee verschillende zaken zijn (zie hoger nummers 2-4).

De meest voor de hand liggende manier om een bestemming uit te voeren – inzonderheid voor de actorgerichte RUP's (zie hoger nummers 5-8) of de RUP's die een publieke bestemming voorzien (zie hoger nummer 17) – is de aankoop van de gronden door de plannende overheid of door een beoogde actor die vervolgens bestemming realiseert. Die aankoop kan minnelijk gebeuren, als de eigenaar en de aankopende overheid of actor overeenstemming bereiken over de prijs en de modaliteiten.⁸⁸ Als er geen akkoord kan worden bereikt kan een bevoegde overheid en/of de actor zelf⁸⁹ overgaan tot onteigening.⁹⁰

⁸⁸ Er bestaat niet zoiets als een 'minnelijke onteigening'. De uiting van de intentie de gronden te verwerven of te onteigenen is geen onteigeningsbeslissing. Zonder akkoord over de prijs of over objectieve criteria die de prijs bepaalbaar maken is er geen koop-verkoopovereenkomst tot stand gekomen. Het afbreken van onderhandelingen is *in se* niet foutief, gezien de principiële vrijheid om al dan niet te contracteren. Enkel als de onderhandelingen in een vergevorderd stadium waren en de ene partij plots zonder reden de onderhandelingen beëindigt kan er sprake zijn van foutief handelen. Dit is het geval als de eisers er zo goed als zeker van mochten uitgaan dat de eigendoms-overdracht zou gebeuren tegen een prijs die zou worden vastgesteld door een schattingsverslag van het aankoopcomité, terwijl dit verslag er nooit is gekomen. Eisers bewijzen evenwel niet dat zij schade hebben geleden, nu de huidige waarde van de onroerende goederen niet verschilt van de waarde ten tijde van de foutief afgebroken onderhandelingen. Er is geen bewijs dat het vooropgestelde schattingsverslag zou uitgaan van een andere waarde dan de nieuwe bestemming het RUP (parkzone i.p.v. voorheen bedrijvigheid) (Rb. West-Vlaanderen, afdeling Veurne, sectie burgerlijke rechtbank, vijfde kamer, 11 september 2020, nr. 19/2727/A, *niet gepubliceerd*).

⁸⁹ Art. 6 Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 geeft een opsomming van de instanties die bevoegd zijn voor te onteigeningen die onder het toepassingsgebied van het Vlaamse decreet vallen. Voor onteigeningen die buiten het toepassingsgebied van het Vlaams Onteigeningsdecreet vallen blijven de vroegere federale onteigeningswetten van kracht (zie over dat toepassingsgebied S. VERBIST, C. BUGGENHOUT en C. BIMBENET, *Het Vlaams Onteigeningsdecreet*, Brugge die Keure, 2018, 23-24).

⁹⁰ Volgens art. 2.4.3 VCRO kan elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, door onteigening ten algemenen nutte tot

20. De vergoeding voor een onteigening ter uitvoering van een RUP wordt berekend op grond van de planologische neutraliteit.⁹¹ Dit houdt in dat geen rekening wordt gehouden met de meer- of minwaarde die het gevolg is van het RUP. Belangrijk is dat die planologische neutraliteit slechts geldt gedurende vijf jaar. Als het definitieve onteigeningsbesluit meer dan vijf jaar na de definitieve vaststelling van het RUP is vastgesteld, vervalt de planologische neutraliteit en wordt de onteigeningsvergoeding berekend op grond van de reële waarden op basis van het vigerende RUP.⁹²

In de praktijk kan het zowel voor de eigenaar als voor de overheid een groot financieel verschil betekenen als de overheid binnen de vijf jaar onteigent of als de overheid eerst meer dan vijf jaar wacht om te onteigenen. Het wachten zal negatief uitdraaien voor de eigenaar wiens grond werd herbestemd van een 'harde' (lucratieve) bestemming zoals wonen of industrie naar een 'zachte' bestemming zoals natuur, open ruimte of bepaalde gemeenschapsvoorzieningen. Als de overheid in dergelijke gevallen binnen vijf jaar onteigent, moet een vergoeding worden betaald op grond van de oude bestemming (bv. wonen of industrie), als de overheid meer dan vijf jaar wacht, wordt de vergoeding berekend op de nieuwe (zachte) bestemming. Het spreekt voor zich dat de financiële verliezen voor de eigenaar in dit geval heel erg hoog kunnen oplopen, en omgekeerd dat het voor een overheid financieel heel interessant kan zijn om (doelbewust) de vijfjarige periode te laten verstrijken alvorens te onteigenen.⁹³

stand worden gebracht. Een onteigeningsplan met het oog op de verwezenlijking van een RUP kan samen met het RUP worden vastgesteld (art. 31, 1° Vlaams Onteigeningsdecreet) of na het RUP, mits de definitieve vaststelling van een dergelijk onteigeningsplan uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van dat RUP definitief wordt vastgesteld (art. 2.4.4, § 2 VCRO).

⁹¹ Zie over planologische neutraliteit o.a. A. MAES, "De planologische neutraliteit van de onteigeningsvergoeding, nu en straks", *TOO* 2016, 545-550; RED., "Van planologisch gereserveerd tot planologisch neutraal", *TOO* 2014, 326-327; K. ROELANDT, "Planologische neutraliteit: landbouwers de klos?", *TOO* 2013, 305-310; K. VAN DEN WYNGAERT, "Openbaar verkochte versus onteigende percelen: is de planologische neutraliteit een spelbederver", *TOO* 2019, 299-302; S. VERBIST, C. BUGGENHOUT en C. BIMBENET, *Het Vlaams Onteigeningsdecreet*, Brugge die Keure, 2018, 131-155; S. VERBIST, "Het Grondwettelijk Hof en de planologische neutraliteit (ter): wordt de min- of meerwaarde van het perceel bepaald door het ruimtelijk uitvoeringsplan of door de verwezenlijking van het ruimtelijk uitvoeringsplan door onteigening?", noot onder GwH 18 oktober 2018, *TBO* 2018, 472-484; S. VERBIST, "De planologische neutraliteit van de onteigeningsvergoeding: het Grondwettelijk Hof legitimeert, het Hof van Cassatie veralgemeent", noot onder GwH 25 oktober 2012 en Cass 31 mei 2013, AR C.11.0749.N/3, *TROS* 2014, 49-56.

⁹² Art. 62-63 Vlaams Onteigeningsdecreet.

⁹³ De planologische neutraliteit werkt ook omgekeerd: als een RUP een stuk landbouwgrond heeft herbestemd voor bedrijvigheid, zal de overheid voordeel doen door snel te onteigenen. In dit geval zal de overheid slechts de waarde van landbouwgrond moeten betalen. Als de overheid pas vijf jaar na het RUP of later onteigent, zal de prijs worden berekend op basis van de bestemming voor bedrijvigheid. Een grondeigenaar die via een RUP een financieel gunstigere bestemming krijgt is meestal een planbatenheffing verschuldigd. Art. 2.6.6 VCRO voorziet in een vrijstellingsregeling voor de planbaten in geval van een eerdere of latere onteigening.

2. *Gedwongen aankoop via de rechter*

21. De vraag rijst of een eigenaar de overheid ertoe kan dwingen om over te gaan tot aankoop of onteigening en zo ja, aan welke prijs. Moet bij een eventuele vordering tot gedwongen aankoop rekening worden gehouden met het principe van de planologische neutraliteit, een principe dat slechts voor vijf jaar geldt?

In het licht van het realisatiegerichte karakter van een RUP is het niet onlogisch dat bij een herbestemming die de eigenaar niet zelf kan realiseren, deze kan eisen dat de overheid en/of beoogde actor de grond aankopen. Op grond van de hoger vermelde bepalingen (zie nummer 1-4) kan worden geargumenteed dat de overheid zich niet kan beperken tot het opstellen van een plan en dat het nadien stilzitten van de overheid te beschouwen is als een fout, zeker als de eigenaar de overheid hierover aanmaant en in gebreke stelt.

22. Verschillende rechters hebben al geoordeeld dat het stilzitten van een overheid waardoor de bestemming niet wordt gerealiseerd foutief kan zijn, als een redelijke termijn kennelijk wordt overschreden. Dit dient steeds te worden beoordeeld aan de hand van de concrete elementen van de zaak.

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel moest oordelen over een vordering m.b.t. de herbestemming van een stuk grond gelegen in woongebied volgens het gewestplan naar 'recreatief bosgebied'. De eisers stelden dat planschade niet volstond, omdat de herbestemming hun grond waardeloos had gemaakt en zelfs een negatieve waarde met zich meebracht, gelet op de kosten voor afsluiting, bewaking en onderhoud. De rechter oordeelde principieel dat het niet onteigeneren van een grond en het niet realiseren van de bestemming door de overheid in die concrete omstandigheden een fout uitmaakte in de zin van artikel 1382 BW. Om zeker te zijn dat de situatie "werkelijk zo dramatisch is als door de eisers voorgesteld" stelde de rechtbank een deskundige aan met de opdracht advies te verstrekken betreffende de werkelijke marktwaarde van de gronden met de nieuwe bestemming recreatief bosgebied.⁹⁴

In een geval waarbij het provinciebestuur met een provinciaal RUP een gebied herbestemde van "weekendzone" naar "zone voor bos en ontwikkeling van natuurlijk landschap", was het hof van beroep van Antwerpen van oordeel dat de overheid de nodige maatregelen moet treffen om de bestemming te realiseren, gelet op de publieke bestemming voor recreatief medegebruik en een corridor voor dassen. Als de plannende overheid de gronden niet aankoopt of onteigent wordt een disproportioneel nadeel berokkend aan de private eigenaar. De gronden hebben geen enkel nut meer voor de eigenaar, en worden zonder vergoeding ingeschakeld voor het algemeen nut. Door niet het nodige te doen de bestemming te realiseren en over te gaan tot onteigening of aankoop begaat de overheid een fout in de zin van artikel 1382 BW en is er een schending van artikel 1, Eerste

⁹⁴ Rb. Brussel 11 april 2014, 23ste Kamer Burgerlijke Zaken, nr. 10/13372/A, *niet gepubliceerd*.

Aanvullende Protocol van het EVRM. Zonder verdere uitleg oordeelt de rechtbank dat hij evenwel niet bevoegd is om de overheid te veroordelen tot uitvoering *in natura* door de verplichte aankoop – m.i. ten onrechte, zie verder nummer 25 –, maar wel tot een integrale schadevergoeding.⁹⁵

In een ander geval, waarbij een provinciaal RUP een zone voor verblijfsrecreatie herbestemde tot bosgebied, was de rechter van oordeel dat op de plannende overheid geen plicht rustte tot onteigenen, maar dat dit enkel een mogelijkheid is. De rechtbank stelde bovendien vast dat de bestaande feitelijke toestand in overeenstemming was met de nieuwe bestemming, zodat er weinig tot geen werken nodig waren om uitvoering te geven aan de nieuwe bestemming. In deze concrete omstandigheden zag de Rechtbank geen fout in het stilzitten van de plannende overheid op het vlak van de onteigeningsmogelijkheid, noch vond de rechtbank dat er sprake was van een bestemmingsimmobiliteit die strijdig was met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. De rechtbank was van oordeel dat de bestemmingswijziging wel aanleiding gaf tot een recht op planschadevergoeding.⁹⁶

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel kwam in een ander geval op grond van de concrete gegevens van het dossier tot het besluit dat onvoldoende was bewezen dat het Vlaamse gewest een fout had gemaakt door de gronden te herbestemmen van woongebied naar natuurgebied en vervolgens gedurende zeven jaar geen initiatief te nemen tot de realisatie ervan.⁹⁷ De rechtbank hield er onder andere rekening mee dat de gronden intussen in landbouwgebruik waren en onbebouwd bleven, wat de realisatie van het natuurgebied op lange termijn niet hypothekeerde, en met het feit dat de stad zich principieel bereid had verklaard de gronden aan te kopen, weliswaar voor een symbolisch bedrag van 1 euro. Mogelijk relevant voor die milde beoordeling is dat de rechtbank uiteindelijk vond dat het Vlaams gewest moest worden veroordeeld tot een schadevergoeding op grond van de laattijdige uitvoering van de regeling over de aankoopplicht uit het toenmalige artikel 2.4.10 VCRO (zie nummer 29).

Vergelijkbare redeneringen maakte diezelfde rechtbank in een vonnis over een bestemmingswijziging van woonuitbreidingsgebied naar gecontroleerd overstromings- en natuurgebied.⁹⁸

In een ander vonnis bevestigde de rechtbank van eerste aanleg te Brussel het principe dat de overheid in bepaalde gevallen ertoe is gehouden om zelf de bestemming te realiseren, en desnoods te onteigenen met toepassing van het

⁹⁵ Antwerpen (kamer B3 Burgerlijke Zaken) 8 november 2017, nr. 2016/AR/323. Zie voor een beknopte samenvatting B. SCHELSTRAETE en M. STRUBBE, "(Ver)nieuw(end)e regelgeving en rechtspraak inzake ruimtelijke ordening: een stand van zaken 2019", *T.Not.* 2019, 401-402.

⁹⁶ Rb. Antwerpen (sectie Burgerlijke Rechtbank Kamer AB14) 20 mei 2016, nr. 15/4736/A, *niet gepubliceerd*.

⁹⁷ Rb. Brussel 25 november 2016, 23ste Kamer Burgerlijke Zaken, nr. 2015/373/A, *niet gepubliceerd*.

⁹⁸ Rb. Brussel 6 december 2019, nr. 2018/2761/A.

beginsel van de planologische neutraliteit. Dit is het geval als een grond door een bestemmingswijziging volledig waardeloos wordt of zelfs een negatieve bestemming krijgt doordat een eigenaar ertoe verplicht wordt kosten te maken terwijl er geen enkele koper kan worden gevonden. In het concrete geval oordeelde het hof van beroep evenwel dat de gemeente geen fout had gemaakt door de gronden niet aan te kopen. Voor de herbestemming van recreatiegebied naar openruimtegebied oordeelde het hof dat de gronden nog een bescheiden marktwaarde hadden, en dus niet totaal waardeloos waren geworden of een negatieve waarde hadden gekregen. Een planschadevergoeding volstond in die omstandigheden. Voor de herbestemming van recreatiegebied naar ‘gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen, zoals de bestaande school die aan deze zone paalt’ oordeelde het hof dat er niet noodzakelijk sprake was van een waardevermindering. Het hof erkende wel dat de nieuwe bestemming niet kon worden gerealiseerd door de eigenaar, maar volgens het hof was niet bewezen dat die “bevrozing” in het concrete geval schade veroorzaakte. Het hof stelde o.a. vast dat de grond in afwachting van een eventuele onteigening verder kon worden gebruikt als weide of akker, zoals al vele jaren het geval was, en dat bij een eventuele onteigening meer dan vijf jaar na het RUP rekening zal moeten worden gehouden met de waardevermeerdering van de grond ten gevolge van het RUP.⁹⁹

23. Ook in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is de problematiek van de zogenaamde bestemmingsimmobiliteit meermaals aan bod gekomen. In een aantal gevallen besluit het hof tot een schending artikel 1, Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM. Het gaat om gevallen waarbij een overheid een bestemming voorziet die de eigenaar niet of moeilijk zelf kan realiseren en waarbij de overheid binnen een redelijke termijn geen initiatief neemt om de grond aan te kopen. Zo worden de gebruiksmogelijkheden van de grond voor onbepaalde tijd bevroren. Bovendien is de grond onverkoopbaar, nu geen enkele koper (behalve de door het RUP beoogde actor) de bestemming kan realiseren. Een langdurige beperking van de beschikbaarheid van de grond – een zogenaamde bestemmingsimmobiliteit – kan een onevenredige last vormen die het billijke evenwicht tussen het algemeen belang en het ongestoord genotsrecht van de eigenaar verbreekt.¹⁰⁰

⁹⁹ Rb. Brussel 6 maart 2020, nr. 2018/2601/A, noot P. VAN WESEMAEL, “Verval recht op planschade hypothekeert vergoeding voor waardevermindering”, *STORM* 2020/2, 28/01-03.

¹⁰⁰ Bv. EHRM 1 oktober 2013 (Kaplan t./Turkije), *TBO* 2014, 235-237 (over een bestemming voor gemeenschapsvoorziening die gedurende 20 jaar niet door de overheid was gerealiseerd en waarvoor de overheid niet had onteigend of de eigenaar evenmin enige schadevergoeding had ontvangen); EHRM Barcza e.a. 11 oktober 2016; *TROS-Nieuwsbrief* 2016, afl. 12, 28 en *MER* 2017, 103 (over een stuk grond die in een beschermingszone voor waterreserves kwam te liggen, zonder dat de overheid de daartoe voorziene onteigeningsprocedure aanvatte. De eigenaars konden daardoor gedurende negen jaar niet gebruikmaken van hun eigendom o.a. door een bouwverbod. Zij werden gedurende lange tijd in het ongewisse gelaten over het lot van hun eigendom. Gedurende die tijd ondergingen zij de nadelige gevolgen van de bescher-

De overheid kan dit evenwicht slechts herstellen door de grond hetzij te ont-eigenen (en de bestemming alsnog te realiseren) en/of de eigenaar te vergoeden voor de periode van de bestemmingsbevroezing. Als de bestemming met zekerheid niet zal worden gerealiseerd is (partieel) rechtsherstel *in natura* ook mogelijk door de bestemming (opnieuw) te wijzigen. Aldus kan ook het niet wijzigen van een dergelijke bevroezende bestemming een fout uitmaken.¹⁰¹

24. De VCRO voorziet weliswaar in een systeem van planschadevergoeding (zie verder nummer 31-32), maar het is algemeen geweten dat een vergoeding in de vorm van een planschadevergoeding voor de eigenaar heel nadelig is, nu de planschadevergoeding slechts een beperkte vergoeding is van de reële waarde van de bestemming van de grond vóór het RUP. KEYAERTS merkt terecht op dat de keuze voor een (gedwongen) aankoop van de gronden voor de eigenaar doorgaans veel gunstiger is dan de planschaderegeling.¹⁰² In een antwoord op een parlementaire vraag gaf de toenmalige minister Schauvliege toe dat er geen alomvattend overzicht wordt bijgehouden van planschadedossiers, maar ze bevestigde wel dat het aantal dossiers waarin planschade wordt toegekend heel beperkt is.¹⁰³

mingsmaatregel en konden zij hun eigendom niet tegen een redelijke prijs verkopen noch de onteigening ervan verkrijgen. Het Hof besluit daarom tot de schending van art. 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM); EHRM 23 september 2014, Mahmut Sezer t. Turkije, *TROS-Nieuwsbrief* 2014, afl. 11, 30 (over de herbestemming van een stuk bouwgrond naar een groengebied, waarbij de eigenaar niet werd onteigend met het oog op de realisatie van het groengebied. Het verlies van het vrije genot van het eigendomsrecht voor verzoeker heeft in de ogen van het hof voor verzoeker schadelijke gevolgen, zoals onder meer de fel verminderde verkoopskansen t.a.v. dit terrein. Ook het gegeven dat de verzoeker geen compensatie heeft verkregen voor de aantasting van zijn eigendomsrecht (compensatiemogelijkheid die niet bestond onder het Turks recht), leidt er volgens het hof dan ook toe dat de verzoeker een disproportionele last heeft moeten dragen, zodat het billijk evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en de bescherming van het recht m.b.t. de eigendom werd verbroken. Het hof besluit dan ook tot schending van art. 1 Eerste Protocol EVRM).

¹⁰¹ X, “Bestemmingsbevroezing, herstel in natura en schadevergoeding”, noot onder EHRM 1 oktober 2013 (Kaplan t./Turkije), *TBO* 2014, 235-237; B. INDEKEU, “Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscollèges”, *RW* 2018-19, 45, nr. 7.

¹⁰² D. KEYAERTS, “De Vlaamse planschaderegeling en het recht op bescherming van de eigendom” in R. PALMANS, M. BOES en W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, CROW – Intersentia, 2018, 94, nr. 7.

¹⁰³ Antwoord minister Schauvliege op een schriftelijke vraag (W. Vandaele) nr. 852 van 23 juni 2017. Uit een masterproef van Jan COMHAIR (Universiteit Antwerpen 2017) blijkt een enorme discrepantie tussen het aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen die in principe aanleiding geven tot planschade, namelijk drieduizend, en het aantal rechtszaken, namelijk veertig. Bij die veertig rechtszaken was er bovendien maar in één geval sprake van uitbetaling (Verslag van de hoorzittingen over het ontwerp van het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 194/2, 4). FLAMEY en VALKENIERS verwijten de overheid dat ze er alles aan doen om planschade te vermijden. Er zouden volgens hen heuse draaiboeken bestaan met een opsomming en uiteenzetting van alle mogelijke excepties in verband met de ontvankelijkheid van een planschadevordering, alsook van alle mogelijke verweermiddelen tegen planschadevorderingen, om het eisers in een gerechtelijke procedure zo moeilijk mogelijk te maken (P. FLAMEY en M. VALKENIERS, “Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst

Er is trouwens geen planschade verschuldigd in geval van aankoop door onteigening.¹⁰⁴

Het bestaan van een planschaderegeling kan dus geen argument zijn om de aansprakelijkheid voor onrechtmatig stilzitten te ontwijken. Dit bevestigde de rechtbank van eerste aanleg van Brussel in een geval waarbij hij van oordeel was dat een herbestemming een disproportioneel zware last op de eigenaars legde waaraan de planschadevergoeding niet meer tegemoet kan komen. Als noch de eigenaars, noch enige investeerder, bereid gevonden kunnen worden om de door de overheid gewenste bestemming van recreatief bosgebied te realiseren, behoorde het aan de overheid om het nodige te doen om deze bestemming zelf te realiseren en daartoe desnoods over te gaan tot onteigening. De overheid die nalaat hiertoe het nodige te doen en de eigenaars met deze disproportionele lasten achterlaat, begaat een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek en moet instaan voor een integrale schadevergoeding.¹⁰⁵

25. In beginsel geniet herstel *in natura* de voorkeur, voor zover deze vorm van schadeherstel niet onmogelijk is of rechtsmisbruik oplevert. Herstel *in natura* betekent dat de benadeelde effectief geplaatst wordt in de toestand waarin hij zich bevonden zou hebben had de onrechtmatige daad niet plaatsgevonden. Als herstel *in natura* niet mogelijk is, is een geldelijke schadevergoeding (bij *equivalent*) het alternatief.¹⁰⁶ De benadeelde kan steeds van herstel *in natura* afzien en zich tevreden stellen met een financiële schadevergoeding.¹⁰⁷

RONSE merkt op dat het beter is te spreken over ‘herstel in specifieke vorm’ dan over herstel ‘*in natura*’, nu herstel *in natura* eigenlijk enkel een adequate terminologie is voor het herstellen van vernielde of beschadigde zaken, of voor vervangbare zaken. De auteur nuanceert dat de rechter vrij oordeelt over de meest gepaste wijze van schadeherstel, daarbij rekening houdend met de belangen van de partijen, maar met de voorkeur voor dat van de benadeelde. Hij merkt op dat een schadeloosstelling in specifieke vorm vaak niet zal volstaan, en dat bovendien genotsderving over verhinderde winst bijkomend zal moe-

aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM”, CDPK 2011, 371, voetnoot 129).

¹⁰⁴ Art. 2.6.1, § 4, 1° VCRO.

¹⁰⁵ Rb. Brussel 31 maart 2017, noot M. VALKENIERS, “Quasi-onteygening als drietrapsraket richting planschade”, *TOO* 2017, 371-372.

¹⁰⁶ H. BOCKEN, I. BOONE m.m.v. M. KRUIHOF, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 203, nr. 330; S. STIJNS, *Verbintissenrecht, Boek Ibis*, Brugge, die Keure, 2013, nr. 126; W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 462-463; A. VAN OEVELEN, G. JOCQUÉ, C. PERSYN en B. DE TEMMERMAN, “Onrechtmatige daad: schade en schadeloosstelling (1993-2006)”, *TPR* 2007, 977-978 en 1486.

¹⁰⁷ H. BOCKEN, I. BOONE m.m.v. M. KRUIHOF, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 203, nr. 330; J. RONSE, *Schade en Schadeloosstelling (APR)*, Gent, Story-Scientia, 1984, 218, nr. 293.

ten worden vergoed. Vóór alles geldt immers dat de schadeloosstelling volledig moet zijn.¹⁰⁸

Herstel in specifieke vorm (of *in natura*) kan ook tegen de overheid worden gevraagd en verkregen.¹⁰⁹

Als het herstel in specifieke vorm (of *in natura*) de persoonlijke tussenkomst van de aansprakelijke vereist, dan zal de rechter gelet op het verbod op dwang of gedwongen tenuitvoerlegging, de aansprakelijke in ondergeschikte orde moeten veroordelen tot een geldelijke schadeloosstelling in geval de veroordeelde in gebreke blijft de hoofdveroordeling te voldoen.¹¹⁰

Toegepast op het hier behandelde onderwerp betekent dit dat als een rechter van oordeel is dat, gelet op de concrete omstandigheden van het dossier, een overheid een fout begaat door een herbestemde grond niet aan te kopen of te onteigenen, hij die overheid kan veroordelen tot de verplichting de grond aan te kopen, en in ondergeschikte orde tot een schadevergoeding als de overheid de veroordeling niet uitvoert. Het is in de eerste plaats aan de grondeigenaar om zijn vordering te kiezen. Hij heeft het recht om de verplichte aankoop te vorderen, dan wel enkel een financiële schadevergoeding te vorderen. In bepaalde gevallen zal een eigenaar ondanks de bestemmingsimmobiliteit toch eigenaar willen blijven van zijn grond, en kan hij ervoor opteren een geldelijke schadevergoeding te vorderen. In andere gevallen zal de eigenaar liever zijn eigendom kwijt zijn, bijvoorbeeld omdat de kosten voor onderhoud, beveiliging, onroerende voorheffing enz. voor hem meer nadelen dan voordelen opleveren.

26. Een belangrijke vraag is aan welke prijs de overheid moet aankopen of vergoeden als de rechter tot het besluit komt dat de overheid een fout begaat wegens onrechtmatig stilzitten wat betreft de realisatie van de nieuwe bestemming.

Hierover zijn mij nog een uitspraken bekend – de geciteerde uitspraken betreffen allemaal tussenvonnissen tot aanstelling van een deskundige – maar het uitgangspunt is het algemene principe dat artikel 1382 BW aanleiding geeft tot een volledige schadeloosstelling.

Wat de bepaling van de aankoopprijs betreft, moet dus in de eerste plaats worden bepaald op welk moment de overheid een fout heeft begaan. Met andere woorden, op welk moment werd de redelijke termijn om te onteigenen of aan te kopen overschreden? Dit zal geval per geval moeten worden beoordeeld, rekening houden met de concrete elementen van het dossier. Relevante elementen kunnen zijn de aard van de nieuwe bestemming, de doelstellingen van het RUP, de maat-

¹⁰⁸ J. RONSE, *Schade en Schadeloosstelling (APR)*, Gent, Story-Scientia, 1984, 209-220.

¹⁰⁹ Cass. 5 mei 2011, nr. C.10.0496. F/1; H. BOCKEN, I. BOONE m.m.v. M. KRUIHOF, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 203, nr. 330; W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 463.

¹¹⁰ H. BOCKEN, I. BOONE m.m.v. M. KRUIHOF, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 204, nr. 331; J. RONSE, *Schade en Schadeloosstelling (APR)*, Gent, Story-Scientia, 1984, 215-216, nr. 288.

schappelijke behoefte voor de nieuwe bestemming, het gedrag van de overheid na het RUP (welke initiatieven heeft de overheid genomen om de bestemming te realiseren), het gedrag van de eigenaars na de herbestemming (heeft de eigenaar de overheid gevraagd de gronden aan te kopen), het nuttige gebruik van de gronden voor de eigenaars na de herbestemming enz.

Soms kan de redelijke termijn al snel zijn overschreden (bv. als een overheid RUP opstelt met de motivering dat er dringend behoefte is aan de voorgenomen bestemming, maar vervolgens blijft stil zitten), soms is er minder urgentie (bv. de herbestemming van grond tot natuurgebied met een voorlopig landbouwgebruik uit het hoger geciteerde vonnis van de rechtbank van Brussel¹¹¹). In bepaalde gevallen kan de fout afhankelijk van de concrete feiten worden gesitueerd binnen de tijdsduur van de planologische neutraliteit, in andere gevallen kan die er buiten worden gesitueerd. Dit zal dan mede bepalend zijn voor de berekeningsbasis van de aankoop prijs of schadevergoeding.

27. Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat bij bepaalde gevallen van stilzitten er sprake kan zijn van een zogenaamde onteigeningsdreiging, die op zich grond kan vormen voor foutaansprakelijk.

Dit kan het geval zijn als de grondeigenaar gedurende jaren zonder aanwijsbare reden verstoken blijft van zijn eigendomsgenot en nodeloos een verlamende onteigeningsdruk moet ondergaan. Zolang het bestemmingsplan niet wordt opgeheven of gewijzigd, blijft de grond ‘bevroren’ en wordt het eigendomsrecht drastisch beknot, wat afhankelijk van de concrete feiten aanleiding kan zijn voor foutaansprakelijkheid.¹¹²

C. FOUTLOZE AANSPRAKELIJKHEID

1. *Decretale aankoopregelingen*

28. De wetgever was zich al van bij de invoering van de Stedenbouwwet bewust van het spanningsveld tussen het opleggen van vergaande eigendomsbeperkingen en het eigendomsrecht.

¹¹¹ Rb. Brussel 25 november 2016, 23ste Kamer Burgerlijke Zaken, nr. 2015/373/A, *niet gepubliceerd*.

¹¹² Zie bv. Brussel 26 mei 2005, noot K. ROELANDT, “Te veel (ontegenings) druk op de ketel”, *TOO* 2016, 463-464, (het arrest kent een schadevergoeding toe voor een reservatiestrook die gedurende 20 jaar niet werd uitgevoerd). Zie over deze problematiek M. BOSMANS, “Ontegeningsdreiging (of elke andere vorm van eigendomsverlamming)” in J. GHYSELS en R. PALMANS (eds.), *Ontegeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 195-279; S. BOULLART, “Ontegeningsdreiging: wanneer het einde niet in zicht is” in S. VERBIST (ed.), *Actualia Overheid en Eigendom*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 127-145; B. INDEKEU, “Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscolleges”, *RW* 2018-19, 45-46, nr. 9-10.

Bij de totstandkoming van de Stedenbouwwet is de vraag besproken of een herbestemming met een ernstige eigendomsbeperking niet gepaard moest gaan met de verplichting te onteigenen. De Gemengde Commissie die de Stedenbouwwet had voorbereid vond van wel, de Regering was het hiermee niet eens.¹¹³ Anderzijds wenste de Regering wel het systeem af te schaffen dat de openbare besturen er niet ertoe gehouden waren om een onteigening binnen een bepaalde periode uit te voeren. De Regering was van oordeel dat een onroerende goed ontegensprekelijk in waarde vermindert wanneer het gedurende vele jaren door onteigening wordt bedreigd. Daarom voorzag het ontwerp in termijnen waarvan het niet naleven het verval van het recht tot onteigening met zich meebracht.¹¹⁴

In één heel beperkt geval werd wel een aankoopverplichting voorzien. Indien iemand eigenaar was geworden van één kavel binnen een bestaande verkaveling en die kavel werd getroffen door een bouwverbod ten gevolge van een plan van aanleg¹¹⁵, kon hij hiervan de aankoop eisen van de overheid die planschade was verschuldigd. De vergoeding bedroeg de terugbetaling van de betaalde aankoopprijs, verhoogd met de kosten en de lasten van de aankoop. De regeling voorzag ook dat de overheid vrijwillig een kavel uit een verkaveling kon aankopen in de plaats van het betalen van een planschadevergoeding, mits akkoord van de eigenaar. De verplichting gold enkel in het geval de eigenaar slechts één kavel bezat, en als hij binnen de twaalf maanden de aankoop ervan eiste per aangetekend schrijven.¹¹⁶

Die regeling werd steeds behouden en staat nu in artikel 2.6.2, § 4 VCRO.¹¹⁷ De aankoopprijs bedraagt nu niet enkel de betaalde koopprijs verhoogd met de

¹¹³ *Parl.St.* Senaat, 1958-59, nr. 124, 23 en 61.

¹¹⁴ *Ibid.*, 39-40. Uiteindelijk hield die nieuwe regeling enkel in dat een eigenaar aan de overheid na 10 jaar kon vragen om af te zien van de onteigening. Als de overheid zich binnen een jaar niet had uitgesproken over de vraag, ontstond er een recht op schadevergoeding (art. 35 Stedenbouwwet). In een vergelijkbare regeling is nu voorzien in art. 42 Vlaams Onteigeningsdecreet. De termijn om de vraag te stellen om af te zien van de onteigening bedraagt 5 jaar. De overheid moet binnen twee maanden antwoorden, bij gebrek waaraan het onteigeningsbesluit van rechtswege vervalt. Als de overheid niet afziet van de onteigening, moet de gerechtelijke onteigeningsprocedure worden aangevat binnen twee jaar na het antwoord. Zo niet vervalt het onteigeningsbesluit van rechtswege.

¹¹⁵ Dit betekent dat het plan van aanleg de verkaveling herzag of vernietigde (F. DE PRETER, "Planschade en planbaten" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 681, nr. 71). Die mogelijkheid is vandaag geregeld in art. 84 Omgevingsvergunningdecreet i.v.m. de mogelijkheid tot het bijstellen van een verkaveling ingevolge een RUP.

¹¹⁶ Art. 37, vijfde lid Stedenbouwwet, ingevoerd door de wijzigingswet van 22 december 1970; Verslag, *Parl.St.* Senaat 1969-70, nr. 525, 15-17; Verslag, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 773, 20-22.

¹¹⁷ Volgens VALKENIERS zou de aankoopverplichting niet enkel gelden ten aanzien van eigenaars die slechts één kavel bezitten, maar zou dit moeten gelden voor alle getroffen onroerende goederen die aan de wettelijk voorwaarden voldoen (M. VALKENIERS, "Vergoedingsaspecten van planschade" in R. PALMANS, M. BOES en W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 201881, nr. 31). Die stelling strookt niet met de duidelijke tekst van art. 2.6.2, § 4 VCRO, dat duidelijk zegt dat de regeling slechts geldt als "het perceel het enige onroerend goed is waarvan de betrokkene eigenaar is" (zie in die zin ook F. DE PRETER,

lasten en kosten, maar ook een actualisatie aan de hand van het indexcijfer van de consumptieprijzen. Het verschil met de planschadevergoeding is dat er geen vermindering is met een forfait van 20%.¹¹⁸ In veel gevallen zal dit geen gunstige prijs opleveren, ondanks dat het gaat om een terugbetaling van de volledige geactualiseerde aankoopprijs, nu de actualisatie van bouwgrond met het indexcijfer in veel gevallen geen weerspiegeling vormt van de reële marktwaarde van de grond. Dit geldt vooral voor grond die al een langere tijd in eigendom is van de eigenaar.

De regeling van artikel 2.6.2, § 4 VCRO is eerder een legistiek *curiosum* die voor de praktijk geen reëel belang heeft, nu uit het ontluisterende antwoord van toenmalig minister Schauvliege op een parlementaire vraag blijkt dat er geen gevallen bekend zijn waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van de aankoopregeling waarin is voorzien in artikel 2.6.2, § 4 VCRO.¹¹⁹

29. Door het zgn. zogenaamde Aanpassings- en Aanvullingsdecreet van 27 maart 2009¹²⁰ werd een bijkomende, meer algemene regeling ingevoerd die een verplichte aankoopplicht voor het Vlaams Gewest inhield van een onroerend goed indien de eigenaar aantoonde dat, ten gevolge van de vaststelling van één of meer al dan niet opeenvolgende ruimtelijke uitvoeringsplannen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.¹²¹ De regeling werd ingevoerd via een karig gemotiveerd amendement waarin enkel werd verwezen naar het feit dat tijdens de hoorzittingen omtrent het ontwerp van decreet door de Boerenbond werd aangedrongen op een oplossing voor bedrijven die planologisch zwaar getroffen worden en waarvan de leefbaarheid in het gedrang komt en naar het feit dat de regeling juridisch-technisch volledig overeenstemde met de aankoopplicht, zoals voorzien in het decreet Integraal Waterbeleid.¹²² De aankoopplicht gold enkel voor het Vlaams Gewest. Nu de aankoopplicht geen uitzonderingen voorzag, gold hij voor het Vlaams Gewest indien de waardevermindering of de onleefbaarheid van een bedrijf in het gedrang komt door een gemeentelijk of een provinciaal RUP.¹²³

“Planschade en planbaten” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 681, nr. 71).

¹¹⁸ F. DE PRETER, “Planschade en planbaten” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 681, nr. 72.

¹¹⁹ Antwoord minister Schauvliege op een schriftelijke vraag (W. Vandaele) nr. 852 van 23 juni 2017.

¹²⁰ Decr.Vl. 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, vervolgens gecoördineerd tot de VCRO.

¹²¹ Het toenmalige art. 2.4.10 VCRO.

¹²² Verslag *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 43; Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 17; Amendementen, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/5, 2.

¹²³ Rb. Antwerpen 20 mei 2016, Sectie Burgerlijke Rechtbank Kamer AB14, nr. 15/4736/A, *niet gepubliceerd*; MvT, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 78-80; B. ROELANDTS en P-J

Artikel 2.4.10 VCRO stelde een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering in het vooruitzicht, maar dat uitvoeringsbesluit is er nooit gekomen. Dit weerhield getroffen en niet van om de bepaling niettemin als rechtsgrond te gebruiken bij rechtsvorderingen tegen het Vlaamse gewest voor het verkrijgen van een schadevergoeding voor een ernstige waardevermindering ten gevolge van een RUP. De rechtspraak is hierin gevolgd, zeggende dat het uitblijven van uitvoeringsbesluiten een fout van het Vlaams Gewest uitmaakte. De Vlaamse Regering is immers verplicht om uitvoering te geven aan een decretale bepaling. Een eigenaar die door het ontbreken van die uitvoeringsbesluiten de aankoopplicht niet kon inroepen, kon op basis van die fout met toepassing van artikel 1382 BW een schadevergoeding vragen.¹²⁴ Die schadevergoeding kon de mogelijke planschade gevoelig overschrijden. Het ging telkens om tussenvonnissen tot aanstelling van een deskundige om de waardevermindering te begroten. De vorderingen strekten telkens tot een schadevergoeding bij equivalent, niet om een verplichte aankoop.¹²⁵ De rechtbank gaat er van uit dat voor de aankoopprijs in toepassing van de aankoopplicht moet worden bepaald op basis van het principe van de planologische neutraliteit.¹²⁶

De zogenaamde Codextrein van 8 december 2017¹²⁷ heeft de algemene aankoopplicht wegens ernstige waardevermindering weer afgeschaft “*om misbruik en ongewilde budgettaire gevolgen te vermijden*”.¹²⁸ Het huidige artikel 2.4.10 VCRO bevat enkel nog een aankoopplicht voor het Vlaamse gewest wanneer een eigenaar aantoont dat, ten gevolge van de vaststelling van één of meer al dan niet

DEFOORT, “Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, bijzonder nummer ‘Eerste commentaar bij de Vlaamse Codex RO’, 90.

¹²⁴ Bv. Rb. Brussel 7 februari 2014, *TMR* 2014, 589, noot P. DE SMET, “Vlaams Gewest aansprakelijk voor niet uitvoeren van aankoopplicht”, *Juristenkrant* 25 juni 2014, 2 en J. BELEYN, “Aankoopplicht VCRO: ledigheid is des duivels oorkussen”, *TOO* 2014, 403-405; in dezelfde zin Rb. Brussel 10 mei 2016, Verhavert / Willebroek; Rb. Brussel, 25 november 2016, 23ste Kamer Burgerlijke Zaken, nr. 2015/373/A; Rb. Brussel 15 november 2019, 4de Kamer Burgerlijke Zaken, nr. 2018/103/A; Rb. Brussel, 6 december 2019, nr. 2018/2761/A. De regeling had evenwel geen retroactieve werking (Rb. Veurne 29 december 2016, noot M. DEWEIRDT, “De aankoopplicht van de VCRO: verleden, heden en toekomst”, *TOO* 2017, 422-423) en gold enkel voor RUP’s en niet voor gewestplanwijzigingen (Gent 6 maart 2020, nr. 2017/AR/175). De rechtbank van Antwerpen was in een vonnis van 20 mei 2016 van oordeel dat de redelijke termijn voor de Vlaamse regering om een uitvoeringsbesluit nog niet was verstreken. De rechter sloot zich op dit punt nogal makkelijk aan bij het verweer van het Vlaamse gewest, dat in algemene bewoordingen verwees naar “de technische moeilijkheidsgraad, de noodzakelijkheid van overleg met diverse instanties, de gevolgen voor de begroten, e.d. ...”. (Rb. Antwerpen 20 mei 2016, Sectie Burgerlijke Rechtbank Kamer AB14, nr. 15/4736/A, *niet gepubliceerd*).

¹²⁵ In het vonnis van 25 november 2016 was de verplichte aankoop in hoofdorde wel gevorderd op grond van art. 1382 BW, maar afgewezen (zie hoger nummer 22).

¹²⁶ Rb. Brussel 6 december 2019, nr. 2018/2761/A.

¹²⁷ Decr.VI. 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 20 december 2017.

¹²⁸ MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 24-25 en 78-80; F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017: een eerste analyse, Bijzonder nummer TROS* 2017, 181-182, nr. 431-434.

openvolgende ruimtelijke uitvoeringsplannen, de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. Er is nog steeds geen uitvoeringsbesluit, maar dit neemt niet weg dat op grond van de voormelde rechtspraak een schadevergoeding kan worden verkregen van het Vlaamse gewest.

30. Volledigheidshalve kan nog worden vermeld dat andere decreten een eigen aankoopplicht voorzien.¹²⁹

Artikel 42 van het natuurbehoudsdecreet bepaalt dat de eigenaar van een onroerend goed van de Vlaamse Grondenbank de verwerving daarvan kan eisen indien hij aantoont dat, ten gevolge van de aanduiding van dit onroerend goed als een GEN of GENO of de opname ervan in een vastgesteld managementplan Natura 2000 de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is ofwel dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.¹³⁰

Artikel 1.3.3.3.1 van het Waterwetboek¹³¹ bepaalt dat de eigenaar van een onroerend goed de verwerving daarvan kan eisen indien hij aantoont dat, ten gevolge van de afbakening van een oeverzone of overstromingsgebied waarbinnen dit onroerend goed is gelegen, de waardevermindering van zijn onroerend goed ernstig is of de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt. De tot aankoop verplichte entiteit is de initiatiefnemer. De bepalingen van titel IV, hoofdstukken I, II en VII, van het decreet van 31 mei 2006 betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen zijn van toepassing op deze koopplicht. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere voorwaarden en de procedure van de aankoopplicht. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze van berekening van het bedrag van de aankoop prijs waarop de eigenaar recht heeft.¹³²

2. Planschade

31. Volgens de regels van 2.6.1-2.6.3 VCRO kan een bouw- of verkavelingsverbod in een RUP aanleiding geven tot een beperkte schadevergoeding, planschadevergoeding genaamd. Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer op basis van een RUP een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen of voor het verkavelen van gronden, terwijl het de dag voorafgaand aan

¹²⁹ Zie voor nog andere voorbeelden M. BOSMANS, "Onteigeningsdreiging (of elke andere vorm van eigendomsverlamming)" in J. GHYSELS en R. PALMANS (eds.), *Onteigeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 251-258.

¹³⁰ Zie voor de uitvoeringsmodaliteiten van aankoopplicht de art. 61-64 B.VI.Reg. 21 november 2003 houdende maatregelen ter uitvoering van het gebiedsgericht natuurbeleid.

¹³¹ Decr.VI. 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

¹³² Zie art. 10 e.v. B.VI.Reg. tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003, gecoördineerd op 15 juni 2018.

de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of voor het verkavelen van gronden.

Voor een uitgebreide bespreking van de planschaderegeling kan worden verwezen naar de rechtsleer.¹³³

32. Cruciaal voor het hier behandelde onderwerp is de vraag wanneer er sprake is van een bouw- of verkavelingsverbod dat aanleiding geeft voor een planschadevergoeding. De rechtspraak en de rechtsleer verwerpen de interpretatie dat enkel een absoluut bouwverbod aanleiding geeft tot planschade. Het volstaat dat er geen toelating kon worden gegeven om te bouwen of te verkavelen in overeenstemming met het gebruik of de normale bestemming van het goed op de vooravond van de inwerkingtreding van het RUP, opdat er sprake is van een bouwverbod.¹³⁴

Een aantal van de hoger besproken voorschriften zal in de praktijk ongetwijfeld aanleiding geven tot discussies over de vraag of ze al dan niet recht geven op planschade. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een nabestemming (zie hoger

¹³³ O.a. F. DE PRETER, "Planschade en planbaten" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 651-682; F. DE PRETER, "Planbaten en planschade in het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *TMR* 2000, 2-23; P. FLAMEY en M. VALKENIERS, "Planschade, onteigening en de bescherming van het eigendomsrecht" in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht. Liber Amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 101-122; P. FLAMEY en M. VALKENIERS, "Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM", *CDPK* 2011, 354-393; de volgende bijdragen in R. PALMANS, M. BOES en W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, inzonderheid M. BOES, "De evolutie van de regelgeving in verband met planschadevergoeding en planbatenheffing", 1-32; J. GEENS en O. VERHULST, "De procedurele aspecten van planschade", 49-90; D. KEYAERTS, "De Vlaamse planschaderegeling en het recht op bescherming van eigendom: de rol van het Grondwettelijk Hof en de gewone rechter", 91-142; R. PALMANS en R. MOORS, "Planschade en planbaten *in concreto*", 143-239; W. VANDEVYVERE, "Een betonstop: wat mag dat kosten, en wie zal dat betalen? Over de planschaderegeling en de zoektocht naar een evenwicht tussen collectief en individueel belang" in I. OPDEBEEK, E. VAN ZIMMEREN en D. VERMEIR (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure 2018, 405-420.

¹³⁴ F. DE PRETER, "Planschade en planbaten" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 656-660, inz. nr. 12 en 15-17, nr. 12; F. DE PRETER, "Planbaten en planschade in het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *TMR* 2000, 3-6; P. FLAMEY en M. VALKENIERS, "Planschade, onteigening en de bescherming van het eigendomsrecht" in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht. Liber Amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 107-108; P. FLAMEY en M. VALKENIERS, "Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM", *CDPK* 2011, 375-376, nr. 61, met verwijzingen naar Cass. 9 mei 1985, *Arr. Cass.* 1984-85, nr. 539 en *RW* 1985-86, 445; Brussel 8 november 1994, *AJT* 1995-96, 285; Rb. Verviers 8 december 1981, *JL* 1982, 212. Zie recent nog Rb. Limburg, afdeling Tongeren, sectie burgerlijk, 5 maart 2019, 18/450/A, *niet gepubliceerd*, in hoger beroep bevestigd door Antwerpen, kamer B3M, burgerlijke zaken, 26 oktober 2020, nr. 2019/AR1835, *niet gepubliceerd*, noot P. VAN WESEMAEL, "Recht op planschade vereist geen absoluut bouwverbod", *STORM* 2020/4, 18/1-3.

nummer 12), bij een gefaseerde bestemming (zie hoger nummer 13-14) of bij een voorschrift dat oplegt dat een bepaald gebied in één keer moet worden gerealiseerd (zie hoger nummer 15-16).

Bij een nabestemming zal meestal geen recht op planschade ontstaan zolang de eigenaar de bestaande bestemming voortzet. Het is pas bij de realisatie van een nabestemming die een bouw- of verkavelingsverbod inhoudt dat een recht op planschade kan ontstaan. In veel gevallen kan het zijn dat het recht op planschade al is verjaard op het moment dat de nabestemming zich realiseert. Het recht op planschade kan volgens artikel 2.6.2, § 1, zevende lid VCRO niet meer ontstaan na verloop van een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van de inwerkingtreding van het plan. Deze vijfdertienjarige termijn wordt opgeschort gedurende vijf jaar, in het geval van een goedgekeurde onteigeningsbeslissing, tenzij de onteigeningsbeslissing eerder zou vervallen of eerder zou worden herroepen. Het vorderingsrecht vervalt definitief een jaar na de dag waarop het recht op planschadevergoeding is ontstaan. De vraag rijst of in een dergelijk geval nog een beroep kan worden gedaan op een andere vergoedingsregeling, zoals het GBOL-beginsel (zie verder nummer 36-39). Dit zal geval per geval moeten worden bekeken en door de rechter *in concreto* worden beoordeeld.

Bij een gefaseerde bestemming kan er m.i. wel een recht op planschade ontstaan. Als de bestemming voorheen een bebouwbare bestemming voorzag (bv. woongebied, bedrijvigheid, stedelijk ontwikkelingsgebied enz.) en een RUP voorziet een nieuwe bebouwbare bestemming, maar met een strikte fasering, dan is enkel de eerste fase onmiddellijk uitvoerbaar en voert het RUP voor de navolgende fasen een bouwverbod in. Volgens de principes van de planschaderegeling in de VCRO komt de eigenaar van een navolgende fase in aanmerking voor planschade, zolang hij geconfronteerd wordt met een bouw- of verkavelingsverbod. Het volstaat dat de eigenaar bijvoorbeeld een negatief planologische attest voorlegt of een vergunningsweigering waaruit het bouwverbod blijkt om in aanmerking te komen voor planschade. De planschaderegeling houdt geen rekening met het feit dat de betreffende eigendom later misschien ooit wel weer bebouwbaar wordt op basis van het vigerende RUP.¹³⁵ Hierbij moet worden opgemerkt dat het recht op planschade al na vijf jaar verjaart en dat het verre van denkbeeldig is dat een gefaseerde bestemming meer dan vijf jaar geblokkeerd is omdat de vorige fase niet wordt gerealiseerd. Een eigenaar in een navolgende fase heeft er dus alle belang bij om de planschade tijdig te vorderen. Dit toont op zich al aan dat vragen kunnen worden gesteld bij de rechtsgeldigheid van een dergelijke gefaseerde voorschriften, zeker als het bouwverbod volgens de fasering niet in de tijd wordt beperkt (zie hoger nummer 13-14).

¹³⁵ Er kan in dit verband worden opgemerkt dat de planbatenregeling, in tegenstelling tot de planschaderegeling, wel rekening houdt met een tijdelijke onuitvoerbaarheid van de nieuwe bestemming. Volgens art. 2.6.7, eerste lid, 4° VCRO wordt de planbatenheffing opgeschort gedurende de periode waarbinnen het perceel niet bebouwd kan worden ten gevolge van een erfdiensbaarheid van openbaar nut.

Hetzelfde geldt voor RUP's die bepalen dat een gebied in één keer moet worden gerealiseerd. Een eigenaar die geen akkoord kan vinden met de andere eigenaars en die voor zijn eigendom een stedenbouwkundig attest indient (of een bouw- of verkavelingsaanvraag) zal worden geconfronteerd met een weigering, ook al is de aanvraag helemaal conform met de inrichtingsvoorschriften van het RUP. In principe komt de eigenaar in aanmerking voor planschade. Hij wordt geconfronteerd met een bouwverbod zolang er geen gezamenlijke aanvraag kan worden ingediend, en dit ligt buiten zijn wil. Hij wordt dus geconfronteerd met een bouwverbod op zijn grond. Voor zover een rechter zou oordelen dat een dergelijk geval niet onder de planschaderegeling valt, kan de eigenaar zich mogelijk beroepen op het GBOL-principe of op foutaansprakelijk wegens de onwettigheid van de bepaling. Ook hier geldt dat de vordering geval per geval *in concreto* zal moeten worden beoordeeld door de rechter, waarbij de feitelijke omstandigheden van de totstandkoming van het RUP (foutaansprakelijkheid) of van de pogingen van de eigenaar om de bestemming te realiseren (foutloze aansprakelijkheid) doorslaggevend zullen zijn.

3. *Kapitaal- en gebruikersschadecompensatie*

33. Boek 6 van het grond- en pandendecreet¹³⁶ voorziet in een vergoeding voor (naakte) eigenaars van landbouwgronden in het kader van de realisatie van de door het RSV beoogde doelstellingen om bijkomend 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha bijkomend bosgebied te bestemmen ten koste van landbouwgebied. Enerzijds voorziet de regeling in een bestemmingswijzigingscompensatie voor het omzetten van landbouwbestemming naar een 'groene' bestemming via een RUP. Anderzijds voorziet het decreet de mogelijkheid om een compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften te verkrijgen indien via een RUP een 'groene' overdruk¹³⁷ met inrichtings- of beheersvoorschriften op een landbouwbestemming wordt gelegd, waardoor er een erfdiensbaarheid van openbaar nut van kracht wordt met een economische beperking die verder gaat dan de "basismilieukwaliteit" overeenkomstig de gebruikelijke goede landbouwmethoden. De kapitaalschade geldt enkel voor geregistreerde percelen in "Geïntegreerd Beheeren Controlesysteem" (uitgezonderd de percelen die geregistreerd worden binnen de teeltgroep "geen cultuurgrond") van ten minste 0,5 ha (of behorend tot een groep van percelen van dezelfde eigenaar van minstens 0,5 ha). De schadevergoeding bedraagt 80% van waardevermindering op grond van een kapitaalschaderapport, berekend op basis van de vermenigvuldiging van de gemiddelde venale waarde met een waardeverminderingcoëfficiënt. De procedure verloopt

¹³⁶ Art. 6.1.1 – 6.3.3 Decr.VI. 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid; MvT, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 87-139 en Verslag, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 15.

¹³⁷ Een overdruk 'ecologisch belang', 'ecologische waarde', 'overstromingsgebied', 'reservaat', 'valleigebied' of vergelijkbaar.

via de VLM – die hiervoor speciale dotaties krijgt -, met een advies van een kapitaalschadecommissie.

De VCRO voorziet als tegengewicht dat er geen planschade is verschuldigd wanneer de schade in aanmerking komt voor een bestemmingswijzigingscompensatie of voor een compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften.¹³⁸

De regeling voor kapitaalschadecompensatie uit het grond- en pandendecreet, die geldt voor (naakte) *eigenaars* van geregistreerde landbouwgronden, moet samen worden gelezen met een ander afzonderlijk decreet dat een gebruikerscompensatie voorziet voor de *gebruikers* van geregistreerde landbouwgronden.¹³⁹ De regeling geldt in dezelfde gevallen als de kapitaalschadecompensatieregeling. Het decreet voorziet dat er een billijke schadeloosstelling wordt toegekend overeenkomstig de berekeningsmethode van gebruikersvergoeding bij onteigening. Ook de gebruikerscompensatie verloopt via een procedure bij de VLM.¹⁴⁰

4. Vergoeding wegens het opleggen van onevenredige lasten

34. Zowel het Grondwettelijke Hof als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens hebben reeds bij herhaling geoordeeld dat de overheid kan worden veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding voor het opleggen van onevenredige lasten. Het betreft een vorm van foutloze overheidsaansprakelijkheid. De rechtsgronden hiervoor zijn gebaseerd op artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM, het algemene rechtsbeginsel van de zogenaamde ‘Gelijkheid voor de Burgers ten aanzien van Openbare Lasten’ (in de rechtsleer afgekort als ‘GBOL’) en/of de zogenaamde *quasi* of *de facto* onteigening.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 de relatie tussen de verschillende rechtsgronden mooi als volgt op een rijtje gezet.¹⁴¹ Na eerst de tekst van artikel 16 Gw. en artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM te hebben geciteerd, vervolgt het arrest als volgt.

“B.7.2. 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 vervat in die grondwetsbepaling, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, rekening houdt met de eerstgenoemde.

B.7.3. 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 rege-

¹³⁸ Art. 2.6.1, § 4, 10° Codex RO; MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 51, nr. 155.

¹³⁹ Decr.VI. 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut.

¹⁴⁰ B.VI.Reg. 24 juli 2009 houdende vaststelling van een kader voor gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden van openbaar nut.

¹⁴¹ Zie voor andere arresten i.v.m. GBOL o.a. GwH 28 april 2016, nr. 57/2016; GwH 1 oktober 2015, nr. 192/2015; GwH 23 januari 2014, nr. 12/2014; GwH 19 april 2012, nr. 55/2012.

ling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea). De beperking van het eigendomsrecht als gevolg van een beschermingsmaatregel die het “gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang” regelt in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, valt dus onder het toepassingsgebied van die verdragsbepaling, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet.

B.7.4. 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.8.1. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen belang moet dragen. Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdiensbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffen behoren te komen, maar gelijkmatig over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

B.8.2. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht, heeft evenwel niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden. Uit de loutere vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde erfdiensbaarheid 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).

B.8.3. Een vergoeding is slechts vereist indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdiensbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep van burgers of instellingen de last te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd.”

Over dit onderwerp is al zodanig veel geschreven dat hier enkel de krachtlijnen worden herhaald.¹⁴²

¹⁴² A. ALEN, “Het eigendomsrecht in de rechtspraak van het grondwettelijk hof. Over de samenleving van de relevante grondwets- en verdragsbepalingen” in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 263-28; A. ALEN en W. VERRIJDT, “Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof” in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht*, Antwerpen, Larcier, 2012, 1-26; N. APPERMONT en J. THEUNIS, “Belastingen, bouwverboden na planwijziging en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten in het licht van het recht op de bescherming van eigendom”, *CDPK* 2018, 338-369; M. BOSMAN, “Onteigeningsdreiging (of elke andere vorm van eigendomsverlamming)” in J. GHYSELS en R. PALMANS (eds.), *Onteigeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Larcier, 2006, 195-280; E. DE WITTE, “Algemeen belang versus eigendomsrecht: heiligt het doel (kosteloos) de middelen?”, *TOO* 2018, 487-489; B. INDEKEU, “Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscolleges”, *RW* 2018-19, 43-60; M. LERNOUT, “Vergoeding van openbare erf-

LIERMAN en VERRIJDT vatten de (nog steeds evoluerende) rechtspraak van het EHRM, het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie goed als volgt samen.¹⁴³ Voor de allerswaarste eigendomsbeperkingen heeft de ontwikkeling van het begrip ‘quasi-onteigening’ als gevolg dat de getroffen eigenaar aanspraak maakt op een integrale schadeloosstelling. Voor andere eigendomsbeperkingen hebben het beginsel van GBOL en artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol EVRM als gevolg dat het disproportionele gedeelte van een last die de eigenaar moet dragen, door de overheid moet worden vergoed. Als gevolg van die ontwikkelingen geldt het uitgangspunt van de niet-vergoeding van erfdiensbaarheden van openbaar nut niet langer onverkort. Omgekeerd is er evenmin sprake van een principiële vergoeding voor eigendomsbeperkingen. Voor de eigendomsbeperkingen die het normale maatschappelijke risico niet te boven gaan en dus geen onevenredig hoge last opleggen aan de eigenaar, kan de wetgever – behoudens toepassing van het gelijkheidsbeginsel – nog zelf beslissen om al dan niet in een vergoedingsregeling te voorzien. Voor de last die die drempel wel te boven gaat, heeft de rechter een einde gemaakt aan die autonomie, en in die mate is voortaan een compensatie vereist. Het komt tevens aan de rechter zelf toe om in elke casus te beoordelen waar die drempel precies ligt, en dit op grond van alle elementen

dienstbaarheden: het Grondwettelijk Hof legt de bal (opnieuw) in het kamp van de burgerlijke rechter”, noot onder GwH 28 april 2016 nr. 57, *TBO* 2016, 417-419; M. LERNOUT, “De vergoeding van erfdiensbaarheden van openbaar nut: Grondwettelijk Hof brengt opnieuw verduidelijking”, *TBP* 2016, 304 e.v.; S. LIERMAN, “Gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten: wel fundamenteel, (nog) niet absoluut”, *RW* 2010-2011, noot onder Cass. 24 juni 2010, 1223-1227; S. LIERMAN en W. VERRIJDT, “Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad” in R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik, De invloed van overheidsmaatregelen op de waarde van onroerend goed*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 19-60; J. TOURY, “Vergoeding voor erfdiensbaarheden van openbaar nut. Uitbreiding van de foutloze overheidsaansprakelijkheid”, noot onder GwH 19 april 2012, *NJW* 2012, 804-805; J. TOURY, “Artikel 1 EAP EVRM en de foutloze overheidsaansprakelijkheid: het Grondwettelijk Hof zet de trend voort (of in?)”, noot onder GwH 23 januari 2014, nr. 2014/12, *NJW* 2015, 60-64; G. VAN HOORICK, “Eigendom en openbare lasten, dit is nog maar het begin ...” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 419-428; G. VAN HOORICK, “Moet de overheid in een schadevergoeding voorzien voor de beperkingen die voortvloeien uit een beschermingsbestluit” in *Liber Amicorum A. Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 3 e.v.; G. VAN HOORICK, “Over eigendom, zijn omgeving en het omgevingsrecht (of zin en onzin van de gelijkheid voor de openbare lasten)”, *TOO* 2013, 182-190; S. VERBIST, “De gelijkheid voor de openbare lasten en artikel 16 van de Grondwet” in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht*, Antwerpen, Larcier, 2012, 341-348; W. VERRIJDT, “Naar een principieel recht op vergoeding: artikel 1 van het eerste aanvullende protocol bij het EVRM en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten” in R. PALMANS, V. SAGAERT en W. VERRIJDT (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiensbaarheid van openbaar nut*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 195-251.

¹⁴³ S. LIERMAN en W. VERRIJDT, “Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad” in R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik, De invloed van overheidsmaatregelen op de waarde van onroerend goed*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 60, nr. 67.

die in het voordeel van de burger dan wel in het voordeel van de overheid pleiten. Eens de rechter vaststelt dat de drempel is overschreden, beschikt de eigenaar over een subjectief recht op compensatie voor het onevenredige gedeelte van de last.

35. Een goed voorbeeld van een vergoeding op grond van foutloze aansprakelijkheid is te vinden een vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen.¹⁴⁴ Een overheid die een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en woongebied met een RUP herbestemt tot bosgebied en bouwvrij agrarisch gebied begaat geen fout. Dit is ook geen quasi onteigening, nu een dergelijk RUP geen volledig verlies van het genot van het onroerend goed impliceert. De eigenaar kan de gronden zelf gebruiken of verhuren voor landbouw, het houden van dieren of bosbouw. Aangezien de eigenaar in het voorliggende geval geen beroep kon doen op planschade of een andere vergoedingsregeling, kan hij op grond van het GBOL-beginsel aanspraak maken op een schadevergoeding. Het gaat niet om een integrale vergoeding, maar slechts voor een vergoeding voor het onevenredige gedeelte van de eigendomsbeperking, namelijk de nadelige gevolgen die de last te boven gaan die in het algemeen belang kunnen worden opgelegd. Er wordt een gerechtsdeskundige aangesteld om de waardevermindering ten gevolge van het GRUP te bepalen.

36. Een interessante vraag voor het hier behandelde onderwerp is of het GBOL-principe kan worden ingeroepen als alternatieve of als aanvullende rechtsgrond voor een vordering tot schadevergoeding in de gevallen waarbij het RUP principieel onder de planschaderegeling valt, en wanneer blijkt de planschadevergoeding (manifest) ontoereikend is of gelet op de concrete elementen van het dossier toch geen planschadevergoeding oplevert.

Die vraag kan bijvoorbeeld spelen in de volgende situaties.

Een eerste beruchte voorbeeld is de zogenaamde 50-meterregel. Volgens artikel 2.6.1, § 3, eerste lid, 4° VCRO komt bij een herbestemming van woongebieden slechts de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade. Die voorheen jurisprudentiële regel werd in de VCRO bevestigd door de zogenaamde Codextrein van 8 december 2017.¹⁴⁵ De decreetwijziging kwam er na een arrest van het Grondwettelijk Hof waarin het Hof bevestigde dat de zogenaamde 50-meterregel in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel voor de woongebieden, maar niet in andere gebieden 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

¹⁴⁴ Rb Antwerpen, 12 december 2018, nr. 17/5227/A, *niet gepubliceerd*.

¹⁴⁵ F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017: een eerste analyse, Bijzonder nummer TROS 2017*, 182-183, nr. 435-437.

ontvangen.¹⁴⁶ Dit betekent dat voor een herbestemming van woongebied geen enkele planschadevergoeding is voorzien voor gronden gelegen verder dan 50 meter achter de rooilijn.¹⁴⁷

Een tweede veel besproken problematiek is die van de berekeningsregels voor planschade, die in bepaalde gevallen kunnen leiden tot een voor de eigenaar ontgoochelend laag bedrag. De waardevermindering die voor de planschadevergoeding in aanmerking komt, wordt volgens artikel 2.6.2, § 1 VCRO berekend op basis van het verschil tussen enerzijds de waarde van dat goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd op basis van het indexcijfer voor de consumptieprijzen 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 anderzijds de waarde van dat goed op het ogenblik van het ontstaan van het recht op schadevergoeding na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan. Het uitgangspunt van de geïndexeerde verwervingswaarde leidt ertoe dat een eigenaar die zijn gronden die reeds (heel) lange tijd in eigendom heeft en die wordt getroffen door een herbestemming met een bouw- of verkavelingsverbod, slechts een hele lage, soms haast symbolische, en zelfs negatieve minwaarde zal kunnen laten gelden. De geïndexeerde verwervingswaarde van woongebied dat al sinds generaties in eigendom is zal vaak lager uitvallen dan de huidige waarde van pakweg landbouwgrond, gemengd openruimtegebied of zelfs natuurgebied. Desondanks heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat die berekening van de planschadevergoeding in principe geen kennelijk onredelijke gevolgen heeft. De wetgever heeft volgens het arrest de feitelijke schade willen vergoeden en niet de prijsstijgingen op de vastgoedmarkt. Het valt volgens het Hof evenwel niet uit te sluiten dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars. Dat kan volgens het Hof met name het geval zijn wanneer de overheid reeds een vergunning heeft uitgereikt en aldus een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat het betrokken perceel

¹⁴⁶ GwH 10 november 2016, nr. 140/2016. Zie voor (felle) kritiek op het arrest o.a. P. JONGBLOET, “GwH op glad ijs over de 50m-regel in planschadezaken”, *TOO* 2017, 69-72; F. SEBREGHTS en O. VERHULST, “Grondwettelijk Hof zwengelt het debat omtrent de 50 meterregel verder aan: een casuïstische benadering dringt zich op in alle bestemmingsgebieden?”, *TROS* 2017, 115-124. Zie over de 50-meter problematiek ook D. LINDEMANS, “De lotgevallen van de waardebepaling van ‘verkavelbare grond’: een decreetgever die reageert op cassatiearresten wordt (een eerste keer) teruggefloten door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2012, 69-82; W. VANDEVYVERE, “Een betonstop: wat mag dat kosten, en wie zal dat betalen? Over de planschaderegeling en de zoektocht naar een evenwicht tussen collectief en individueel belang” in I. OPDEBEEK, E. VAN ZIMMEREN en D. VERMEIR (eds.), *Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau*, Brugge, die Keure 2018, 410-411; X, “De ‘50-meterregel’ inzake planschade: interpreteren of retroageren?”, *TOO* 2012, 178-181.

¹⁴⁷ Rechtspraak bevestigde intussen dat de 50-meterregel ook niet van toepassing is voor recreatiegebied (Rb Brussel 6 maart 2020, nr. 2018/2601/A) en voor parkgebied (Brussel 24 februari 2020, nr. 1998/AR/2852). Bij vonnis van 21 augustus 2020 heeft de rechtbank van eerste aanleg Limburg, afdeling Tongeren een nieuwe prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof over de 50-meterregel in woonuitbreidingsgebied (BS 12 februari 2021).

mocht worden bebouwd of verkaveld. Dat kan eveneens het geval zijn indien de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en het zo goed als onverkoopbaar maakt, of nog indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend. Het komt volgens het arrest de decreetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.¹⁴⁸ De uitspraak stuitte op veel vragen in de rechtsleer.¹⁴⁹

Een ander voorbeeld kan voortvloeien uit de korte verjaringsregels van de planschaderegeling. Het kan bijvoorbeeld gebeuren dat het RUP een nabestemming met een bouwverbod voorziet, maar dat die nabestemming zich pas realiseert nadat het recht op planschade al is verjaard (zie hoger nummer 32).

De hamvraag is nu of bij een (manifest) ontoereikende of een totaal ontbrekende planschadevergoeding een alternatief of aanvullend recht kan worden gevorderd op grond van het GBOL-principe.¹⁵⁰

37. De rechtsleer bevestigt vrij unaniem dat het GBOL-beginsel en artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol EVRM een aanvullende of alternatieve rol kunnen spelen, op voorwaarde dat de wetgever niet uitdrukkelijk elke andere vergoeding heeft uitgesloten, of dat het Grondwettelijk Hof een wettelijke vergoedingsregeling grondwettig heeft bevonden.

KEYAERTS legt uit dat in de gevallen waarbij de wetgever niets heeft bepaald over de vergoedbaarheid van een bouwverbod, elke rechter desgevallend op grond van het GBOL-beginsel of artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM een vergoeding kan toekennen. Als de wetgever een vergoeding expliciet heeft uitgesloten of of als een vergoeding kennelijk te laag zou zijn, dan is in eerste instantie een tussenkomst van het Grondwettelijk Hof vereist en kan de rechter pas na een ongrondwettigverklaring de bepaling buiten toepassing verklaren en een vergoeding toekennen op grond van de genoemde rechtsnormen.¹⁵¹ KEYAERTS komt op basis van het arrest nr. 140/2016 van 10 november 2016 tot het besluit dat het Grondwettelijk Hof niet heeft uitgesloten dat de gewone rechter nog kan oordelen dat de vergoeding van planschade, onafhankelijk van en

¹⁴⁸ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018 en 8 mei 2019, nr. 57/2019.

¹⁴⁹ Zie o.a. F. DE PRETER, "De berekeningswijze van de planschade en het Grondwettelijk Hof – De zoektocht naar een billijk evenwicht", *TROS* 2019, 28-34; J. POETS, "Planschadevergoeding over het belang van de prijs waartegen grondeigendom wordt verworven", *RW* 2019-20, 185-188; R. SLABBINCK, "Berekeningswijze planschadevergoeding soms wel en soms niet grondwettig. En wat nu?", *TOO* 2019, 185-188; J. TOURY, "Planschade als quasi-onteigening", *T.Not.* 2019, 938-956.

¹⁵⁰ Wat volgt heb ik grotendeels al behandeld in een eerdere bijdrage: P-J DEFOORT, 'Kan het GBOL-beginsel dienen als aanvullende of vervangende rechtsgrond voor een te lage of onbestaande planschadevergoeding?', noot onder Cass. 20 februari 2020, *TROS* 2020, 54-61.

¹⁵¹ Dit geldt bij een prejudiciële vraag niet enkel voor de verwijzende rechter, maar ook voor andere rechtscolleges, gebruik makend van art. 26, § 2, tweede lid, 2° Bijzondere Wet Grondwettelijk Hof (S. VERSTRAELEN, "Arrest uitgesproken in voltallige zitting: ongrondwettige lacunes en de temporele werking van prejudiciële arresten", *RW* 2016-17, 1416-1417).

aanvullend bij de decretale regeling, integraal (100%) en voor alle stukken grond, ook de gedeelten voorbij de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn, nodig is om een redelijk evenwicht te bereiken. De rechter kan in die redenering de eerste vijftig meter vergoeden op grond van de planschaderegeling en het gedeelte voorbij de vijftig meter op grond van het GBOL-beginsel of artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol EVRM. Die toetsing komt de rechter toe op grond van artikel 144 Gw., zoals volgens de auteur blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie en van het Grondwettelijk Hof.¹⁵²

DE PRETER sluit zich hierbij aan. Hij stelt dat een algemeen rechtsbeginsel dezelfde waarde heeft als een wet, maar niet tegen de wet kan worden toegepast, zodat het niet mag worden toegepast indien die toepassing onverenigbaar zou zijn met de vaste, ondubbelzinnige wil van de wetgever. Wat de 50-meterregel betreft, heeft decreetgever geoordeeld dat het deel van de grond dat gelegen is buiten de vijftigmeterregel, uitgesloten is van planschade, maar de decreetgever heeft niet de wil geuit dat daarbuiten geen andere vorm van vergoeding mogelijk is. Hier zal het GBOL-beginsel dus een aanvullende rol kunnen spelen. In gevallen waar de wetgever uitdrukkelijk elke vergoeding uitsluit zal de rechtbank volgens de auteur niet zelf een schadevergoeding op grond van het GBOL-beginsel kunnen toekennen zonder eerst aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen of die integrale uitsluiting ongrondwettig is.¹⁵³

Men zou zich de vraag kunnen stellen of de rechtsleer niet wat te voluntaristisch is door de te zeggen dat de decreetgever een eventuele vergoeding op een andere rechtsgrond niet heeft willen uitsluiten voor bestemmingswijzigingen met een bouwverbod na de 50 meter. Anderzijds kan je je afvragen of je op basis van de leer van het Waleffe-arrest¹⁵⁴, via een grondwetsconforme interpretatie niet tot de interpretatie moét komen dat de decreetgever zich enkel heeft willen uitspreken over planschade, en niet over andere vergoedingsmogelijkheden op grond van hogere rechtsnormen. Uit de recente rechtspraak van de hoogste rechtscolleges is immers gebleken dat er een verschuiving is geweest van het standpunt dat eigendomsbeperkingen in het algemeen belang in principe niet moeten worden vergoed naar de principiële vergoedbaarheid van eigendomsbeperkingen die het normale maatschappelijke risico te boven gaan op basis van het GBOL-principe en artikel 1 Eerste Aanvullende protocol EVRM. De decreetgever kan die hogere rechtsnormen niet zomaar aan de kant schuiven.

¹⁵² D. KEYAERTS, “De Vlaamse planschaderegeling en het recht op bescherming van de eigendom” in R. PALMANS, M. BOES en W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, CROW – Intersentia, Antwerpen, 2018, 111, nr. 36 en 117, nr. 50.

¹⁵³ F. DE PRETER, “De berekeningswijze van de planschade en het Grondwettelijk Hof – De zoektocht naar een billijk evenwicht”, *TROS* 2019, 31.

¹⁵⁴ Cass. 20 april 1950, *Pas.* 1950, I, 560-572; J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 107-108, nr. 2020.

Er zijn dus goede argumenten om te zeggen dat in de problematiek van de 50-meterregel de rechter een vergoeding kan toekennen, niet op basis van de planschaderegeling, maar op basis van het GBOL-beginsel en/of artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol EVRM.

38. Voor de problematiek van de berekeningswijze van de planschade zijn de commentaren in de rechtsleer over de gevolgen van arresten van het Grondwettelijk Hof op de alternatieve of aanvullende vorderingsmogelijkheid op grond van het GBOL-principe niet eensluidend.

APPERMONT en THEUNIS menen dat uit het arrest nr. 66/2018 van 7 juni 2018 van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat de evenredigheidstoetsing niet aan de gewone rechter maar enkel aan het Grondwettelijk Hof toekomt en dat de betrokken wetgever desgevallend zelf dient te preciseren onder welke voorwaarden van de wettelijke berekeningswijze kan worden afgeweken. Het is volgens de auteurs uitgesloten dat de gewone rechter, wanneer een wettelijke vergoedingsregeling grondwettig is bevonden, alsnog een ruimere vergoeding toekent op grond van het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten.¹⁵⁵ De auteurs lijken voorbij te gaan aan het feit dat het Grondwettelijk Hof de prejudiciële vraag weliswaar ontkennend heeft beantwoord, maar daarnaast ook heeft gezegd dat in bepaalde gevallen er wel een schending kan zijn van de ingeroepen hogere rechtsnormen. In die zin kan niet zomaar worden gezegd dat “*de wettelijke vergoedingsregeling grondwettig is bevonden*”.

POETS en TOURY menen in commentaren bij de arresten 66/2018 en 57/2019 van het Grondwettelijk Hof dat de rechter op basis van concrete omstandigheden van een dossier wel nog kan oordelen dat een bijkomende vergoeding noodzakelijk is. De rechtsgrond hiervoor kan naar gelang het geval worden gevonden in het GBOL-beginsel, artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol EVRM, quasi-onteigening of in bepaalde gevallen artikel 1382 BW.¹⁵⁶

In een arrest van 20 februari 2020 heeft het Hof van Cassatie in uiterst korte bewoordingen als volgt geoordeeld: “*Het bestaan van een wettelijke vergoedingsregeling voor planschade, waarvan het Grondwettelijk Hof bevestigt dat deze de toetsing aan hogere rechtsnormen doorstaat, sluit uit dat de rechter, buiten de wettelijke vergoedingsregeling om, een vergoeding toekent op grond van het begin-*

¹⁵⁵ N. APPERMONT en J. THEUNIS, “Belastingen, bouwverboden na planwijziging en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten in het licht van het recht op de bescherming van eigendom”, *CDPK* 2018, 368, nr. 44. De auteurs verwijzen hiervoor naar de overwegingen B.12.3-B.12.4 van het arrest waarin het Hof een aantal situaties opsomt waarbij de decretale berekeningswijze mogelijk wel afbreuk doet aan de rechten van de eigenaars, en waarin het Hof besluit dat het de decreetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.

¹⁵⁶ J. POETS, “Planschadevergoeding over het belang van de prijs waartegen grondeigendom wordt verworven”, *RW* 2019-20, 187-188; J. TOURY, “Planschade en quasideontingening”, noot onder *GwH*, 8 mei 2019, *T.Not.* 2019, 946-947.

*sel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten.*¹⁵⁷ Volgens VOORTER, THEUNS en VANHEUSDEN is hiermee de discussie definitief beslecht over de vraag of op grond van het GBOL-beginsel een aanvullende vergoeding kan worden gevorderd als geen of slechts een hele lage planschadevergoeding kan worden verkregen.¹⁵⁸ De redenering van de auteurs is m.i. onvoldoende genuanceerd, nu de auteurs zich voor hun stelling volledig steunen op het uitgangspunt dat het GBOL-beginsel niet kan spelen in het geval van een grondwetsconform verklaarde vergoedingsregeling. De auteurs verliezen hierbij uit het oog dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 66/2018 van 7 juni 2018 uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de berekeningsmethode van de planschadevergoeding in een aantal welbepaalde gevallen mogelijk niét grondwetsconform is (zie *infra* nr. 39).¹⁵⁹

Ook op basis van de specifieke achtergrond van het Cassatiearrest kan de vraag worden gesteld of uit het arrest zo'n absolute conclusies kunnen worden getrokken als de formulering ervan laat uitschijnen. Het arrest komt tot die uitspraak nadat het Hof in herinnering bracht dat het arrest een vervolg is op het eerdere tussenarrest van 4 januari 2018¹⁶⁰, waarin het Hof van Cassatie een prejudiciële vraag had gesteld aan het Grondwettelijke Hof over de berekeningswijze van de planschadevergoeding.¹⁶¹ In zijn arrest van 20 februari 2020 stelt het Hof van Cassatie vast dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 57/2019 van 8 mei 2019 ontkennend heeft geantwoord op die vraag. Vervolgens oordeelt het Hof van Cassatie dat het middel, dat de strijdigheid opwerpt van de planschadeberekeningswijze met de artikelen 10, 11 of 16 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM schendt, faalt naar recht. Het is op grond van die vaststelling dat het Hof van Cassatie vervolgt dat, nu het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat de planschaderegeling de toetsing aan de hogere rechtsnormen doorstaat, een alternatieve vergoeding uitgesloten is.

¹⁵⁷ Cass. 20 februari 2020, AR C.16.0374.N/2.

¹⁵⁸ J. VOORTER, J. THEUNIS en B. VANHEUSDEN, 'Het GBOL-beginsel verder afgelijnd?!', noot onder Cass. 20 februari 2020, *TMR* 2020, 454-459.

¹⁵⁹ Ook Valkeniers merkt op dat het Hof van Cassatie ten onrechte de indruk wekt dat het Grondwettelijk Hof de planschadeberekening zonder meer grondwettig zou hebben bevonden (M. VALKENIERS, 'Forfaitaire planschadevergoeding: rien ne va plus?', *STORM* 2020/2, bijdrage 6, 3).

¹⁶⁰ Cass. 4 januari 2018, AR C.16.0374.N/1.

¹⁶¹ De prejudiciële vraag luidde als volgt: "Schendt artikel 35 van het decreet van het Vlaams Parlement van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening artikel 16 Grondwet en artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM genomen in samenhang met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel uit de artikelen 10 en 11 Grondwet, in de mate dat deze bepaling een forfaitaire berekening oplegt van de planschadevergoeding, die geen of onvoldoende rekening houdt met het reële waardeverlies van het onroerend goed ingevolge de inwerkingtreding van het plan waaruit het bouwverbod voortvloeit onder meer omdat de verwervingswaarde enkel wordt geactualiseerd aan de hand van de index der consumptieprijzen, en waarbij bovendien een aftrek van 20 procent van de planschadevergoeding wordt gehanteerd."

De uitspraak van het Hof van Cassatie en de korte bewoordingen zijn in dit opzicht vrij logisch: het arrest is het rechtstreekse gevolg van de prejudiciële vraag die eraan vooraf ging in hetzelfde dossier, en die vraag werd door het Grondwettelijk Hof negatief beantwoord. Dit betekent automatisch dat het middel dat aanleiding gaf tot de prejudiciële vraag als ongegrond moest worden afgewezen.¹⁶²

39. Minder evident is het antwoord op de vraag wat een rechter kan of moet doen in een dossier dat valt onder een van de gevallen die het Grondwettelijk Hof heeft aangemerkt als mogelijk wel strijdig met de genoemde hogere rechtsnormen.

De arresten van het Grondwettelijk Hof bevatten een dubbele conclusie: enerzijds is de berekeningswijze die enkel de feitelijke waardevermeerdering en niet de prijsstijgingen op de vastgoedmarkt wil vergoeden principieel niet strijdig met de ingeroepen hogere rechtsnormen, maar anderzijds zijn er situaties denkbaar waarin er wel een schending van de hogere rechtsnormen denkbaar is.¹⁶³ Het Grondwettelijk Hof geeft drie voorbeelden: er was een gewettigd vertrouwen dat de grond kon worden bebouwd of verkaveld omdat er voorheen al een vergunning was verleend¹⁶⁴, de grond is zo goed als onverkoopbaar omdat hij zo goed als onontwikkelaar is geworden, de vergoeding houdt geen rekening met betaalde successierechten. Uit de formulering – “dit kan het geval zijn wanneer/indien ...” – blijkt m.i. dat de opsomming niet limitatief is, en dat er nog andere situaties denkbaar zijn waaruit een schending kan blijken. Het Grondwettelijk Hof besluit dat het de decreetgever toekomt te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken.

Met de verwijzing naar een tussenkomst van de decreetgever maakt het Grondwettelijk Hof toepassing van een techniek die typerend is voor arresten

¹⁶² Zie evenwel de bedenking in de laatste alinea van het volgende randnummer.

¹⁶³ De cruciale overwegingen luiden in het arrest 66/2018 als volgt: “B.12.2. Met de planschadevergoeding heeft de decreetgever ervoor gekozen de gemeenschap te doen bijdragen in de kosten die inherent zijn aan het wijzigen van het ruimtelijke beleid, alsook de lasten die in het algemeen belang aan de betrokken eigenaars zijn opgelegd, te verlichten. Tegelijk heeft de decreetgever slechts de feitelijke schade willen vergoeden en niet de prijsstijgingen op de vastgoedmarkt. B.12.3. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars. Dat kan met name het geval zijn wanneer de overheid reeds een vergunning heeft uitgereikt en aldus een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat het betrokken perceel mocht worden bebouwd of verkaveld. Dat kan eveneens het geval zijn indien de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en hen zo goed als onverkoopbaar maakt, of nog indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend. B.12.4. Het komt de decreetgever toe te preciseren onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze kan worden afgeweken. B.13. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord”.

¹⁶⁴ Vermoedelijk bedoelt het Hof de situatie waarbij een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen intussen is vervallen en/of een verkavelingsvergunning door het RUP wordt opgeheven op grond van art. 84 OVD. Een niet-vervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen blijft uitvoerbaar ook na een bestemmingswijziging, maar de constructies worden dan wel zonevreemd.

waarin het Hof een ongrondwettigheid vaststelt die is te wijten aan de een lacune in de wetgeving, inzonderheid door het ontbreken van een vergelijkbare norm (een zogenaamde ‘extrinsieke lacune’).¹⁶⁵ Als het Grondwettelijk Hof dergelijke extrinsieke lacunes vaststelt, is het gebruikelijk dat het Hof expliciet bepaalt dat het de wetgever toekomt die leemte op te vullen. Een ongrondwettigheid kan evenwel ook het gevolg zijn van een lacune die besloten ligt in de gecontroleerde norm zelf (een zogenaamde ‘intrinsieke lacune’). In dergelijke gevallen kan de wetgever uiteraard steeds zelf een einde maken aan de lacune, maar bij een intrinsieke lacune kan en moet de rechter zelf, voor zover als mogelijk, een einde maken aan de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheid.¹⁶⁶ Het Hof van Cassatie heeft – in een arrest in voltallige zitting, wat duidt op het inhoudelijke belang van het arrest – bevestigd dat de rechter elke leemte in de wet moet invullen waarvan het Grondwettelijk Hof de ongrondwettigheid heeft vastgesteld, evenals elke leemte die hieruit voortvloeit, wanneer hij die leemte in het kader van de bestaande wetbepalingen kan verhelpen teneinde de wet in overeenstemming met artikel 10 en 11 van de Grondwet te brengen.¹⁶⁷

Toegepast op de problematiek van de berekeningswijze van de planschade lijkt het erop dat het Grondwettelijk Hof eerder een ‘intrinsieke lacune’ heeft vastgesteld, dan een ‘extrinsieke lacune’. De door het Hof opgesomde voorbeelden vallen allemaal principieel onder de planschaderegeling, maar het Hof stelt vast dat de planschaderegeling intrinsiek ontoereikend is. Het probleem is dus niet dat er geen planschade is voorzien door de genoemde voorbeelden (het ontbreken van een norm), maar wel dat de norm op zich niet voldoet voor bepaalde specifieke situaties (een intrinsieke lacune). Dit betekent m.i. dat de verwijzing door het Grondwettelijk Hof naar de decreetgever in de eerste plaats moet worden gezien als een uitnodiging van het Grondwettelijk Hof aan de decreetgever om een regeling te voorzien voor bepaalde specifieke situaties, maar dit betekent m.i. niet dat de rechter in afwachting van een aanvullende regeling onbevoegd zou zijn om zelf een aanvullende vergoeding te voorzien om de intrinsieke lacune in te vullen. De rechter hoeft zich hierbij niet in de plaats van de decreetgever te stellen, nu hij hiervoor een beroep kan doen op bestaande rechtsgronden, met name het GBOL-beginsel en artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol EVRM.

¹⁶⁵ Ook DE PRETER heeft dit vastgesteld, maar de auteur neemt geen standpunt in over de gevolgen hiervan, inzonderheid de vraag of een rechter de lacune kan invullen (F. DE PRETER, “De berekeningswijze van de planschade en het Grondwettelijk Hof – De zoektocht naar een billijk evenwicht”, *TROS* 2019, 32, nr. 12).

¹⁶⁶ Zie A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 512-516, nr. 460 en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 351-354, nr. 613, en de verwijzingen aldaar.

¹⁶⁷ Cass. 5 februari 2016, AR C.15.0011.F, noot S. VERSTRAELEN, “Arrest uitgesproken in voltallige zitting: ongrondwettige lacunes en de temporele werking van prejudiciële arresten”, *RW* 2016-17, 1413-1419. Zie ook al eerdere arresten in die zin: Cass. 2 september 2008, AR P.08.1317.N; Cass. 14 oktober 2008, AR P.081329.N; Cass. 3 november 2008, ARP.07.0013.N.

Een rechter die een aanvullende vergoeding overweegt, moet dan eerst vaststellen dat het aan hem voorgelegde dossier een bijzondere situatie betreft die in de lijn ligt van de door het Grondwettelijk Hof aangemerkte situaties. Bovendien moet de rechter oordelen dat de situatie op grond van het GBOL-beginsel in aanmerking komt voor een vergoeding. Dit betekent dat hij moet nagaan of de bestemmingswijziging de last te boven gaat die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd, en dat het bedrag van de toegekende planschadevergoeding of het totale ontbreken ervan niet toereikend is om die last te compenseren. Het komt de rechter toe om geval per geval te bepalen hoe hoog de vergoeding moet zijn die nodig is om een redelijk evenwicht te bereiken.

In het licht hiervan kan men zich de vraag stellen waarom het Hof van Cassatie in het in het vorige randnummer vermelde arrest van 20 februari 2020 de zaak niet heeft teruggestuurd naar het hof van beroep om de feitenrechter te laten onderzoeken of het voorliggende dossier een situatie betrof die vergelijkbaar was met de voorbeelden die door het Grondwettelijk Hof werden aangemerkt als mogelijk discriminatoir, en zo ja of er sprake was van een last die hoger is dan een last die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd.

Bij wijze van anekdote kan nog worden vermeld dat de bodemrechter die de prejudiciële vraag had gesteld die heeft geleid tot het arrest GwH nr. 66/2018 van 7 juni 2018, nadat de zaak bij hem terug aanhangig was, vaststelde dat de geactualiseerde verwervingswaarde van het betrokken onroerend goed lager was dan de actuele restwaarde na de herbestemming, wat betekende dat er geen recht was op planschade. De rechter was van oordeel dat hij geen vergoeding kon uitspreken op basis van het GBOL-beginsel, omwille van het voormelde Cassatiearrest van 20 februari 2020. De rechter merkt op dat het GwH een drietal situaties opsomt die discriminatoir kunnen zijn, maar de rechter meende in het arrest niet te kunnen lezen dat er in het Decreet een lacune is die de bodemrechter toelaat om een vergoeding te verlenen op grond van het GBOL-beginsel of quasi-onteigening. De rechter stelt vervolgens vast dat de eisende partijen de grond hebben verworven via een erfenis en dat zij hierop successierechten hebben betaald, en dat de decreetgever met die successierechten geen rekening heeft gehouden. De rechtbank stelt hierover een nieuwe prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.¹⁶⁸ Dit illustreert de lijdensweg van de eisende partij en het volstreekte gebrek aan proceseconomie van de redenering dat de rechter niet zelf de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde lacune kan invullen.¹⁶⁹ Dit strijdt met elk denkbaar principe van goede rechtsbedeling en staat op gespannen voet

¹⁶⁸ Rb Antwerpen, afdeling Mechelen, sectie burgerlijke rechtbank, 19 oktober 2020, 09/1227/A, *niet gepubliceerd*.

¹⁶⁹ Zie voor een ander schrijnend voorbeeld van een 32 jaar durende procedurele lijdensweg in een planschadeprocedure M. VALKENIERS, 'Procedurele omzwervingen leiden tot homerische planschadestrijd', noot onder Brussel 24 februari 2020, *STORM* 2020/3, bijdrage 7.

met het recht op een reële toegang tot de rechter, zoals vastgelegd in artikel 6 EVRM.¹⁷⁰

40. Bij dit alles kan worden opgemerkt dat de vraag of de planschaderegeling al dan niet van toepassing is, een vaak semantische discussie is. Er zijn tal van situaties waarbij in de praktijk elke planschadevergoeding ontbreekt, terwijl de planschaderegeling wel principieel van toepassing is of was, bijvoorbeeld een nabestemming die zich pas realiseert als de planschadevordering al is verjaard, een planschade die door de berekeningsmethode negatief uitvalt, ... In dergelijke gevallen kan moeilijk worden beweerd dat er een recht van planschade bestaat, en kan rechtstreeks worden gevorderd op andere rechtsgronden. Als evenwel de eiser door haar eigen fout geen beroep kan doen op een planschadevergoeding, kan zij evenmin een schadevergoeding ontvangen omwille van een quasi-onteigening of op basis van het beginsel van gelijke openbare lasten.¹⁷¹

De vraag of een geval al dan niet onder het toepassingsgebied van de planschaderegeling valt is heel feitelijk en kan ertoe leiden dat voor ogenschijnlijk gelijke situaties anders verschillende regels gelden. Dit kan goed worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld m.b.t. de 50-meterregel, waarbij er een RUP wordt opgemaakt dat een gebied met een woonbestemming omzet in een landbouwbestemming.

Eigenaar 1 heeft een groot perceel van 1 ha. Het perceel is 100 meter breed en paalt aan de openbare weg. Het perceel is ook 100 meter diep, en komt dus voor de eerste 50 meter in aanmerking voor planschade en voor de volgende 50 meter niet. In dit voorbeeld heeft de eigenaar recht op een schadevergoeding voor zijn 'perceel'¹⁷², maar de vergoeding wordt enkel berekend op basis van de eerste 50 meter.

Een andere eigenaar heeft een stuk grond van 1 ha, maar die grond ligt 25 meter verwijderd van de rooilijn. Hoewel zijn grond voor een stuk binnen de 50 meter ligt, komt hij niet in aanmerking omdat zijn grond niet aan een voldoende

¹⁷⁰ Door artikel 6, § 1 EVRM wordt de verdragspartij verplicht haar gerechtelijk apparaat zo uit te bouwen dat aan alle vereisten ervan kan worden voldaan. Het staat dus aan de verdragspartijen om in de eerste plaats te voorzien in een wettelijk stelsel waardoor de rechtzoekende een recht op effectieve toegang tot de rechter verwerft (E. LONCKE, *Het recht op toegang tot de Raad van State als cassatierechter*, Brugge, die Keure, 2018, 81-82, nr. 166, met in vn. 289 verwijzing naar EHRM 1 februari 2007, nr. 34422/03, Politova en Politov/Rusland, § 17; EHRM 25 juni 1987, nr. 9381/81, Capuano/Italië, § 30; EHRM 10 juli 1984, nr. 8990/80, Guincho/Portugal, § 38).

¹⁷¹ Bv. Antwerpen, 4 juni 2015, nr. 2013/AR/1235, *TROS Databank*; Rb Brussel, 6 maart 2020, nr. 2018/2601/A.

¹⁷² DE PRETER wijst erop dat het begrip 'perceel' moet worden geïnterpreteerd als 'grond' of '(onroerend) goed' (F. DE PRETER, "Planschade en planbaten" in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 661; nr. 19; F. DE PRETER, "Planbaten en planschade in het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening", *TMR* 2000, 6). Zie voor een toepassing Rb. Tongeren 16 maart 2017 en 28 mei 2019, noot P. VAN WESEMAEL, "Kadastergegevens geen argument voor recht op planschade", *STORM* 2020/1, 20/1-3.

uitgeruste weg paalt (art. 2.3.6, § 3, 1° VCRO), en voor de rest bovendien niet omwille van de ligging buiten de 50 meter achter de rooilijn.

Een derde eigenaar binnen hetzelfde RUP heeft ook een stuk grond van 1 ha, maar die grond ligt volledig achter de 50 meterlijn. Die grond valt om dezelfde twee redenen niet onder de planschaderegeling.

Een vierde eigenaar heeft ook een stuk grond van 1 ha, maar hij paalt enkel via een private uitweg (bv. een dreef) aan de openbare weg. Zijn eigenlijke grond ligt op meer dan 50 meter achter de rooilijn. Enkel de dreef komt in aanmerking voor een vergoeding, het overgrote deel van zijn domein niet.

De feitelijke situaties kunnen dermate divers zijn, dat ze ertoe kunnen leiden dat afhankelijk van de situatie een grond in zijn geheel onder de planschaderegeling valt, ofwel deels wel en deels niet, ofwel dat de eigendom helemaal is uitgesloten van de planschaderegeling. Het betreft allemaal bouwgrond, of minstens potentieel bebouwbare of verkavelbare grond, nu het bestemmingsplan en niet zozeer zijn ligging ten aanzien van een weg bepaalt of een grond al dan niet (potentieel) bebouwbaar is. Bovendien is het gebruikelijk dat bouwgronden of bebouwbare gronden tegen een vaste prijs worden verkocht, zonder dat er een onderscheid in zones wordt gemaakt.¹⁷³ In het genoemde voorbeeld wordt de ene eigenaar op grond van de planschaderegeling vergoed voor zijn volledige grond, de andere helemaal niet en nog een andere gedeeltelijk. In dergelijke situaties kan, afhankelijk van de concrete feitelijke elementen, aanvullend een beroep worden gedaan op het GBOL-beginsel en/of artikel 1 Eerste Aanvullende Protocol van het EVRM. Aan de hand van de concrete gegevens kan bijvoorbeeld rekening worden gehouden met het feit dat voor niet-uitgeruste gronden een lagere verkoopprijs geldt, nu hiervoor nog kosten moeten worden gemaakt voor de aanleg van wegenis.

IV. BESLUIT

41. Het uitgangspunt is, of zou moeten zijn, dat een overheid bij de opmaak van een RUP niet enkel oog moet hebben voor het opstellen van het plan, maar eveneens voor de realisatie ervan op het terrein.

Er zijn verschillende situaties waarbij de overheid een RUP opmaakt met eigendomsbeperkingen die ertoe leiden dat de eigenaar de bestemming zelf niet kan realiseren.

De overheid heeft een grote beleidsvrijheid om in een RUP eigendomsbeperkingen op te leggen, en de VCRO schrijft hierover een aantal modaliteiten voor. In eerste instantie zal de overheid ervoor moeten zorgen dat hij binnen de voorgeschreven krijtlijnen van de VCRO en een aantal beginselen van behoorlijk bestuur blijft, zo niet kan het RUP onwettig worden verklaard in een rechtstreekse annulatievordering of via een exceptie van onwettigheid.

¹⁷³ Vred. Gent (1ste kanton), 14 november 2016, *TBO* 2019, 460-462.

Eens het RUP van kracht is, moet de overheid er in bepaalde gevallen voor zorgen dat hij zelf tijdig het initiatief neemt om te zorgen voor de realisatie ervan. Als hij dit niet doet, kan dit in bepaalde gevallen een fout uitmaken, die aanleiding geeft tot een aansprakelijkheidsvordering. In bepaalde gevallen kan de overheid worden veroordeeld tot schadeloosstelling, hetzij *in natura* (een rechterlijk bevel tot verplichte aankoop van de grond), hetzij bij *equivalent* (een financiële schadeloosstelling).

In andere gevallen kan een eigendomsbeperking aanleiding geven tot foutloze aansprakelijkheid. In bepaalde gevallen voorziet de wetgeving in een aankoopplicht of in een schadevergoeding (bv. planschade). Bij gebrek aan enige wettelijke vergoeding kan een compensatie worden gevorderd op grond van het GBOL-beginsel en/of artikel 1, Eerste Aanvullende Protocol EVRM wegens het opleggen van onevenredige lasten. In bepaalde gevallen kunnen die rechtsgronden worden gebruikt om een aanvullende of alternatieve vergoeding te krijgen als de planschaderegeling in de praktijk onbestaand of manifest onevenredig is.