

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1990-1991

13 DECEMBER 1990

VOORSTEL VAN DECREET

— van de heer R. Van Rompaey —

**houdende wijziging van artikel 37 en opheffing van
artikel 38 van de wet van 29 maart 1962
houdende organisatie van de ruimtelijke ordening
en van de stedenbouw**

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

In het door Minister Vanaudenhove ingediende oorspronkelijk wetsontwerp waaruit de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw is gesproken, luidde artikel 3 als volgt : „Eigendomsbeperkingen die het gevolg zijn van deze wet kunnen aanleiding geven tot vergoeding bij toepassing van artikel 7 der wet van 23 december 1946 houdende inrichting van een Raad van State.”

Deze bepaling steunde op het vijfde beginsel dat door het oorspronkelijk ontwerp van de stedenbouwwet werd aangevaard, erin bestaande dat de wettelijke erfdienstbaarheden van algemeen nut geen aanleiding tot schadevergoeding geven, en dat als volgt werd gemotiveerd in de memorie van toelichting : „Zuiver rechtskundig gezien, bestaat er echter geen probleem. Het eigendomsrecht wordt niet aangetast, zodat artikel 11 van de Grondwet niet ter sprake komt. Alleen de uitoefening van het eigendomsrecht wordt geregeld om redenen van algemeen nut, die berusten op de noodzakelijkheid om het grondgebied beter te ordenen, en zulke beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht kan, volgens het Burgerlijk Wetboek en de algemeen geldende rechtsleer en rechtspraak, geen aanleiding geven tot een burgerlijk recht op schadevergoeding.

Weliswaar heeft de jongste tijd het begrip uitzonderlijke schade ingang gevonden en werd het in sommige gevallen zelfs geconcretiseerd door de Raad van State, doch de aldus toegestane bedragen moeten veeleer als een vrijwillige tegemoetkoming dan als een vergoeding wegens gekrenkte rechten worden beschouwd” (Senaat stuk 124 (1958-1959) : ontwerp van wet blz. 21).

De buitengewone schade werd door de Raad van State omschreven als de abnormale schade die een gevolg is van de werking van de openbare diensten wanneer door deze werking het beginsel van de gelijkheid tegenover de openbare lasten wordt geschonden.

De toenmalige meerderheid in de Senaatscommissie vreesde dat enerzijds elke eis tot schadevergoeding bij gebrek aan buitengewone schade zou afgewezen worden en anderzijds dat de adviezen van de Raad van State — want verder strekte zijn bevoegdheid niet — dikwijls door de overheid niet zouden gevolgd worden.

De toenmalige Minister, de heer Vanaudenhove, verklaarde in de Senaatscommissie dat hij alle billijke suggesties zou aanvaarden op voorwaarde dat zij door hun financiële weerslag de ruimtelijke ordening niet in het gedrang zouden brengen (Senaat stuk 275 (1959-1960) : verslag blz. 56).

Er werd dan een nieuwe tekst, het later artikel 37, uitgewerkt en goedgekeurd. Deze nieuwe tekst voorziet in het recht op schadevergoeding wanneer een bouw- of verkavelingsverbod volgend uit een plan dat bindende kracht heeft verkregen, een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is op de dag van de aanwijzing van de ontwerper van dat plan.

Hoewel men toen geen zicht had op de financiële weerslag van deze bepalingen wilde men toch de gevolgen beperken door onder meer te bepalen dat de waardevermindering ten belope van 20 ten honderd door de eigenaar moest gedragen worden, dat er compensatie was tussen de waardevermindering en de waardevermeerdering van andere goederen in dezelfde streek ingevolge de inwerkingtreding van een **aanlegplan** en dat de eigenaar in bepaalde gevallen de terugkoop kon eisen. Daarenboven werd in 6 gevallen geen vergoeding toegekend.

Naarmate de ernstige gevolgen van het oorspronkelijk artikel 37 van de stedenbouwwet zichtbaarder werden, werden nieuwe beperkingen ingevoerd. Zo werden bij de wet van 22 december 1970 en bij de wet van 12 juli 1976 nieuwe gevallen toegevoegd waarin geen vergoeding verschuldigd is.

De wet van 22 december 1977 betreffende de budgettaire voorstellen 1977-1978 bracht opnieuw een aantal wijzigingen aan :

- de dag van de aanwijzing van de ontwerper werd vervangen door de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het plan ;

- de werkelijke waardevermindering wordt vergoed ;

- het recht op schadevergoeding ontstaat na de overdracht van het goed of na de weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning of de afgifte van een negatief stedenbouwkundig attest ;

- de schadevergoeding is niet verschuldigd wanneer het goed opnieuw zijn bestemming krijgt die het had de dag vóór de inwerkingtreding van het plan.

Hoe langer hoe meer krijgt men een duidelijker inzicht in

de nefaste financiële gevolgen van de toepassing van artikel 37. Het totaal bedrag van de ingestelde vorderingen bedraagt ongeveer 15 miljard frank. Vanzelfsprekend zullen de rechtbanken de gevraagde bedragen niet integraal toekennen. Niettemin zullen de toegekende bedragen verhoogd worden met de intresten, die gezien de lange duur van de procedures aanzienlijk zullen zijn.

In de huidige omstandigheden is de gemeenschap niet bij machte de bedragen te betalen die uiteindelijk door de rechtbanken zullen worden toegekend.

Evenmin kan de gemeenschap om dezelfde redenen bedoelde percelen terugkopen aan de betaalde koopprijs verhoogd met de lasten en de kosten.

Indien ingevolge deze onmogelijkheid de bepaling van artikel 37 dient toegepast te worden waarbij het betrokken aanlegplan kan worden herzien met het doel aan het goed opnieuw de bestemming te geven welke het had de dag vóór de inwerkingtreding van het plan, komt men in botsing met het principe dat de ruimtelijke ordening niet in het gedrang mag worden gebracht door de financiële weerslag die de bepalingen van artikel 37 van de stedenbouwwet zouden hebben, welk principe als voorwaarde aan de basis heeft gelegen van de totstandkoming van de bepalingen van artikel 37 van de stedenbouwwet.

Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de tegenhanger van de planschade, met name de belasting op de meerwaarde, op de goederen gelegen in een woongebied, een woonuitbreidingsgebied, een woonpark of een woongebied met landelijk karakter, oorspronkelijk bepaald in artikel 67, 7, c van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen inmiddels werd afgeschaft.

Als enige redelijke en billijke oplossing blijft dan nog over terug te grijpen naar de oorspronkelijke bedoeling van de initiatiefnemers van de stedenbouwwet en slechts de buitengewone schade in aanmerking te laten nemen voor vergoeding.

Onderhavig voorstel van decreet beoogt deze dringende en realistische oplossing.

In het verleden werden reeds een aantal bezwaren tegen een dergelijk voorstel geopperd.

1. RETROACTIVITEIT VAN WETTEN EN DECRETEN

Het voorstel van decreet zou in strijd zijn met het beginsel van de niet-retroactieve werking van de wet en het decreet. Het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wet is vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling was een reactie tegen de wet van 17 nivôse jaar II krachtens welke een groot aantal successies die verdeeld en geregeld waren, sinds lange tijd moesten herdaan worden.

De regel van de niet-retroactiviteit van de wetten is geen grondwettelijke regel. Hij is ingeschreven in het Burgerlijk Wetboek en niet in de Grondwet. De wetgever is niet gebonden door artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en kan er derhalve van afwijken. (Droit Civil Belge, De Page, Tome I, nr. 230, blz. 274)

Zelfs zonder een bepaling betreffende de terugwerkende kracht zou het decreet een gelijkaardig effect bekomen.

Inderdaad, met betrekking tot de niet terugwerking van de wetten gelden de volgende regels :

1. de nieuwe wet wordt niet toegepast op toestanden die ontstaan zijn en definitief geregeld zijn onder het regime van de oude wet ;

2. de nieuwe wet wordt toegepast op toekomstige gevolgen van toestanden die ontstonden onder het regime van de oude wet ;

3. de oude wet wordt toegepast op toekomstige gevolgen van contracten die tot stand zijn gekomen onder de oude wet ;

4. de nieuwe wet wordt toch toegepast indien zij van openbare orde is of indien zij uitdrukkelijk verklaart dat zij van toepassing is op de lopende toestanden.

Deze regels vinden hun bevestiging in de rechtspraak. (Cass. 29 april 1929, Cass. 27 juni 1935, Cass. 18 februari 1937, Cass. 27 januari 1938).

Op het voorwerp van huidig voorstel van decreet is bovengenoemde tweede regel van toepassing.

Ook de recente rechtsleer verdedigt een gelijkaardige stelling. Wetten die van openbare orde zijn of wetten die van dwingende aard en niet van openbare orde zijn, hebben een onmiddellijke uitwerking. (Beginselen van Belgisch Privaat Recht, Deel 1, W. Van Gerven, blz. 62-63).

Een onmiddellijke en exclusieve werking houdt in dat de nieuwe wet de reeds verwezenlijkte rechtsgevolgen van eerder voorgevallen feiten onberoerd laat maar dat zij onmiddellijk van toepassing wordt op rechtgevolgen van dergelijke feiten die zich voordoen na de uitvaardiging van de wet.

De stedbouwwet is van dwingend recht zodat het nieuwe decreet een onmiddellijke of exclusieve werking heeft.

II. SCHEIDING DER MACHTEN

Het voorstel van decreet zou in strijd zijn met het beginsel van de scheiding der machten.

Eerst en vooral zij er aan herinnerd dat :

1. de klassieke leer die de nadruk legde op het beginsel van de onafhankelijkheid, de gelijkheid en het evenwicht der machten geleidelijk werd vervangen door de stelling van de juridische voorrang van de wetgevende macht. Men neemt aan dat de wetgevende macht de volheid van bevoegdheid bezit, dat zij mag optreden in elke aangelegenheid die niet door de Grondwet geregeld is en dat zij daarbij ook het recht heeft te beslissen of de door haar vastgestelde regelingen in overeenstemming zijn met de Grondwet (Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, a. Mast, nr. 56, blz. 60) ;

2. de drie-machtenleer naar de opvatting van de Belgische Grondwetgever in de eerste plaats bedoeld is als een middel om de onafhankelijkheid van de hoven en de rechtbanken te waarborgen. Door een wijziging van een rechtsregel met retro-actieve werking, zelfs op het ogenblik dat een vonnis is uitgesproken, wordt geen aanslag gepleegd op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Op het ogenblik dat de rechter zijn vonnis uitspreekt beschikt hij over de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid ;

3. de taak van de rechtsmacht erin bestaat de toepassing van een voorafbestaande rechtsregel te verzekeren. Dit belet hoegenaamd niet dat de wetgevende macht te allen tijde de rechtsregel kan wijzigen.

De uitvoering van vonnissen en arresten vallen altijd onder

toepassing van de wet die geldt op het ogenblik van de uitvoering ; met andere woorden de wetten betreffende de gedwongen uitvoering hebben altijd een retroactieve werking en worden toegepast op de uitvoering van rechterlijke beslissingen die getroffen zijn onder het stelsel van een vroegere wet (Pandectes — Execution des Jugements nr. 30).

De decreetgever kan derhalve door een bepaling met retroactieve werking beslissen dat de in kracht van gewijsde gegane vonnissen en arresten geen uitvoerende kracht hebben.

Niet omwille van de strijdigheid met het beginsel der scheiding van machten, doch in het belang van de rechtszekerheid kan worden onderzocht of de in kracht van gewijsde gegane vonnissen en arresten moeten worden getroffen door de retroactieve werking.

III. BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

Het voorstel van decreet zou in strijd zijn met de artikelen 92 en 93 van de Grondwet daar het de beslechting van geschillen over subjectieve rechten onttrekt aan de gewone rechter en opdraagt aan de Raad van State.

Artikel 92 van de Grondwet luidt als volgt : „Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken”

Artikel 93 van de Grondwet luidt als volgt : „Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens bij de wet gestelde uitzonderingen”

Burgerlijke rechten worden gedefinieerd als de private rechten, bekrachtigd en georganiseerd door het Burgerlijk Wetboek en de wetten die het aanvullen.

Dit criterium heeft slechts waarde onder voorbehoud van wat de wetgever heeft beslist of nog zal beslissen. Heeft de wetgever een bepaald recht zoals bijvoorbeeld het recht op een pensioen, onder de hoede van administratieve rechtscolleges gesteld dan moet de rechter daaruit besluiten dat dit recht niet onder artikel 92 van de Grondwet, maar onder artikel 93 van de Grondwet valt. De door de wet gegeven kwalificatie van het recht geeft de doorslag. De rechter mag zijn persoonlijke visie betreffende zijn bevoegdheid niet in de plaats stellen van de wil van de wetgever (Overzicht van het Belgische Administratief Recht, A. Mast, nr. 483, blz. 446)

Tal van vermogensrechten werden aan de gewone rechter onttrokken en toebedeeld aan administratieve of buitengerechtelijke rechtscolleges zoals onder meer het recht op vergoeding voor oorlogsschade, de vergoeding verschuldigd door mijnconcessiehouders, de militievergoedingen en de betwistingen betreffende de luchtvaarterfdienstbaarheden.

De decreetgever kan derhalve de bevoegdheid om te oordelen over planschadevergoeding toekennen aan de Raad van State.

IV. BEVOEGDHEID VAN DE NATIONALE WETGEVER

Ter zake zou alleen de nationale wetgever bevoegd zijn.

Overeenkomstig artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de decreten rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden

waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.

Krachtens artikel 107quater van de Grondwet behoort de ruimtelijke ordening tot de bevoegdheid van de Vlaamse Raad.

Voor de verwezenlijking van deze ruimtelijke ordening zijn de gewestplannen van fundamenteel belang. Indien planschadevergoeding, op basis van de bestaande wetgeving, dient betaald te worden, dan zullen, bij gebrek aan financiële middelen, aan vele gronden hun oorspronkelijk statuut van vóór de gewestplannen dienen teruggegeven te worden wat meteen het einde van de gewestplannen betekent.

De bepalingen van het voorstel van decreet zijn derhalve noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening.

Ten slotte beoordeelt de Raad zelf het noodzakelijk karakter van de voorgestelde maatregelen voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden. Over dit principe is er geen betwisting : dit is herhaaldelijk ter sprake gekomen bij de bespreking van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Het voorwerp van dit voorstel van decreet betreft aangelegenheden die bedoeld zijn in artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2

Om de reden uiteengezet in de toelichting wordt het vergoedingssysteem van artikel 37 van de stedenbouwwet verlaten en beoogt dit artikel nog alleen een vergoeding voor buitengewone schade toe te kennen.

In het licht van de recente cijfers aangaande de ingestelde vorderingen is deze verandering des te noodzakelijker.

De ruimtelijke ordening is een aangelegenheid van algemeen belang, waarvoor particuliere belangen moeten wijken.

Ten overvloede dient nogmaals verwezen te worden naar de rechtsleer en administratieve rechtspraak volgens welke administratieve maatregelen die het eigendomsrecht beperken geen maatregelen van onteigeningen zijn in de zin van artikel 11 van de Grondwet en dat er slechts sprake kan zijn van onteigeningen die aanleiding geeft tot een voorafgaande vergoeding wanneer er een toeëigening is door de overheid. (Raad van State, afdeling administratie, arrest van 14 november 1966 ; Verzameling der adviezen en arresten van de Raad van state, 1966, p. 949 ; De Gemeente, 1967, p. 189 ; Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, 1967, p. 185).

Artikel 3

De opheffing van artikel 38 van de stedenbouwwet is een noodzakelijk gevolg van de vervanging van artikel 37 van de stedenbouwwet door de bepalingen van artikel 2 van dit voorstel van decreet.

Artikel 4

Om de nefaste financiële gevolgen van artikel 37 van de stedenbouwwet tegen te gaan is het noodzakelijk terugwerkende kracht aan dit nieuw decreet toe te kennen.

Rekening houdende met de data van de invoering van de gewestplannen en met de data van de ingestelde vorderingen volstaat het aan het nieuw decreet een terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 1978.

R. VAN ROMPAEY

VOORSTEL VAN DECREET

Artikel 1

Dit decreet regelt een in artikel 107quater van de Grondwet bedoelde aangelegenheid.

Artikel 2

In de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw wordt in Titel V — Aanvullende bepalingen voor het Vlaamse Gewest, ingevoegd bij het decreet van 28 juni 1984 en gewijzigd bij de decreten van 27 en 28 juni 1985, een nieuw artikel 77bis ingevoegd dat luidt als volgt :

„Artikel 77bis

Artikel 37 van deze wet wordt vervangen door wat volgt :

„Artikel 37

Alleen de buitengewone schade die het gevolg is van de voorschriften van een plan van aanleg, kan aanleiding geven tot vergoeding waarover de Raad van State, afdeling administratie, bij wege van arrest uitspraak doet overeenkomstig de bepalingen van artikel 11 van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van state.”

Artikel 3

In voornoemde wet van 29 maart 1962 wordt een nieuw artikel 77ter ingevoegd luidend als volgt :

„Artikel 77ter

Artikel 38 van deze wet wordt opgeheven.”

Artikel 4

Dit decreet heeft uitwerking met ingang van 1 januari 1978.

R. VAN ROMPAEY
