

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.430 van 3 oktober 2025
in de zaak A. 237.693/X-18.270**

In zake: 1. D.M.
2. de BV D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het AGENTSCHAP VOOR WOON- EN
ZORGINFRASTRUCTUURBELEID VOOR VLAAMS-
BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joris Geens en Veerle Wanten
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 november 2022, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de raad van bestuur van het Agentschap voor woon- en zorginfrastructuurbeleid voor Vlaams-Brabant [Vlabinvest] d.d. 26 juli 2022 houdende de uitoefening van het voorkeepsrecht met betrekking tot het perceel gelegen te 1930 Zaventem, [H.]straat [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 261.854 van 20 december 2024 heropent de Raad van State het debat en belast het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 september 2025.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Ballieu, die *loco* advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Gheerkin Vanhaverbeke, die *loco* advocaten Joris Geens en Veerle Wanten verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 17 december 2021 wordt een onderhandse verkoopovereenkomst ondertekend tussen de eerste verzoekende partij (verkoper) en de tweede verzoekende partij (koper). De verkoop betreft een perceel grond gelegen aan de H.straat te Zaventem.

De koper is een besloten vennootschap waarin de eerste verzoekende partij samen met haar broer en haar vader participeert.

De verkoop kadert in een regelingsakte van een echtscheiding door onderling toestemming.

3.2. Artikel 27 van de overeenkomst vermeldt:

“27. Voorkooprecht — Voorkeurrecht — Recht van wederinkoop
De verkoper verklaart dat er voor het verkochte goed een voorkooprecht bestaat: Vlaamse Wooncode
Opschortende voorwaarde
Partijen sluiten de verkoop onder de opschortende voorwaarde dat het voorkooprecht niet wordt uitgeoefend.
De verkoper verklaart dat er voor het verkochte goed geen andere voorkooprechten, voorkeurrechten of rechten van wederinkoop bestaan.”

3.3. Op 3 juni 2022 wordt deze verkoop overeenkomstig artikel 12 van het decreet van 25 mei 2007 ‘houdende de harmonisering van de procedures van voorkooprechten’ (hierna: het harmonisatiedecreet) door de instrumenterende notaris aangeboden aan het e-voorkooploket, waar de verwerende partij gekend staat als begunstigde van een decretaal voorkooprecht voor dit onroerend goed.

3.4. Op 14 juni 2022 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om principieel akkoord te gaan met het verder onderzoeken van het aangeboden voorkooprecht.

3.5. Op 26 juli 2022 beslist de raad van bestuur van de verwerende partij om het voorkooprecht uit te oefenen op grond van de volgende overwegingen:

“5 BEOORDELING AANBOD

5.1 NABIJE OMGEVING

Het perceel is gelegen in het Noordelijke gedeelte van Zaventem, nabij de luchthaven. Winkels, supermarkten, restaurants en de school Atheneum Zaventem liggen binnen een straal van 500 meter. Bovendien ligt het station en de bushalte amper op 200 meter wandelafstand.

5.2 ONTSLUITING

Het perceel is gelegen aan uitgeruste weg en betreft geen bijkomende aan te leggen wegenis.

5.3 BOUWMOGELIJKHEDEN

5.3.1 Visie

Naast het participeren in de ontwikkeling van grotere grondgehelen voor de realisatie van gemengde woonprojecten met sociaal karakter (mix van huur- en koopwoningen) i.s.m de woonmaatschappijen, zoeken de diensten naar een verdere diversifiëring van het aanbod van Vlabinvest, namelijk ook lokale, kleinschalige ontwikkelingen op eigen initiatief.

Binnen het wetgevend kader en met de huidige bezetting is het voor de diensten haalbaar om op korte termijn een bijkomend betaalbaar woonaanbod te voorzien door kleinere percelen te verkavelen in betaalbare bouwloten. In het verleden heeft Vlabinvest een deel van haar projectgrond ‘Beiershof’ in Overijse verkaveld in 14 bouwloten. Voor de opmaak van het verkavelingsdossier werd een studiebureau [aan]gesteld en na het bekomen van de verkavelingsvergunning verkocht Vlabinvest de bouwloten rechtstreeks aan de kandidaat-kopers.

5.3.2 Verkaveling

Met deze visie zien de diensten de aangeboden grond via voorkeepsrecht als een opportuniteit voor een kleine verkaveling.

[...]

5.3.3 Kostprijs

Om een inschatting te kunnen maken van de kostprijs voor de opmaak van het verkavelingsdossier met opmeting voor een kleine verkaveling werden 4 studiebureaus aangeschreven waarvan de ingediende offertes uitkomen op een prijs tussen de 3.600 euro en 4.200 euro excl. btw. Dit zou neerkomen op een kostprijs van 1.452 euro incl. btw per kavel. Indien de RVB beslist akkoord te gaan met de uitoefening van het voorkeepsrecht zal deze opdracht gegund worden door het Directiecomité.

[...]

10 VOORGESTELDE BESLISSING

Rekening houdend met:

[...]

- aangeboden opportuniteit van de verwerving en dit via het recht van voorkoop;
- het gunstig advies van de diensten en het directiecomité;
- gelet op de positieve krediet- en wetmatigheidscontrole van de aankoop met eigen middelen;

Beslist de raad van bestuur:

1. de uitoefening van het voorkeepsrecht op perceel [...] gelegen te Zaventem, [H.]straat voor de prijs van 270.000 euro principieel goed te keuren;
2. deze desgevallende aankoop te financieren met eigen middelen;
3. de leidend ambtenaar, met recht tot subdelegatie, te gelasten met uitvoering van deze beslissing en te mandateren om de aankoopakte te ondertekenen.”

Dit is het bestreden besluit.

IV. Wettelijk kader

4.1. Deel 6 ‘Recht van voorkoop’ van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing, regelt het recht van voorkoop als volgt:

“Artikel 5.76.

§1. [...]

Onverminderd het eerste lid, krijgen het VWF, Vlabinvest apb, de woonmaatschappijen binnen hun werkgebied, en de gemeenten op hun grondgebied, een recht van voorkoop op:

1° een woning die opgenomen is in het leegstandsregister, vermeld in boek 2, deel 2, titel 3, in het register van verwaarloosde gebouwen en woningen, vermeld in artikel 2.15, of in de inventaris;

2° de woning, bedoeld in artikel 3.31, die niet werd gesloopt binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn;

3° een perceel, bestemd voor woningbouw, dat gelegen is in een door de Vlaamse Regering te bepalen bijzonder gebied.

Het voorkooprecht geldt niet als een woonmaatschappij verkoopt of als in uitvoering van het gemeentelijk actieprogramma, vermeld in artikel 2.6, een grond wordt verkocht met het oog op de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod. Bij verkoop door een titularis van het voorkooprecht hebben alleen de conform artikel 5.80, eerste lid, hoger in rangorde staande titularissen van het voorkooprecht een voorkooprecht.

§2. Van het recht van voorkoop zijn uitgesloten:

1° de woningen die deel uitmaken van een gebouw met meerdere woningen, waarbij de verkoop mede-eigendom over gemeenschappelijke delen doet ontstaan;

2° afzonderlijke garages en staanplaatsen voor fietsen en motorrijtuigen;

3° afzonderlijke loten van een goedgekeurde verkaveling die niet in zijn geheel wordt verkocht;

4° de aankoop van een woning of een perceel bestemd voor woningbouw door een of meer natuurlijke personen, op voorwaarde dat deze verkrijgers geen andere woning of ander perceel bestemd voor woningbouw volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben, op de dag van het sluiten van de overeenkomst tot koop.

De Vlaamse Regering kan uitzonderingen vaststellen op de in het eerste lid bepaalde uitsluitingen van het recht van voorkoop.

Artikel 5.77.

De bepalingen van titel IV, hoofdstukken I, II en VI, van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen zijn van toepassing op dit recht van voorkoop.

[...]

Artikel 5.79.

Het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkeepsrechten is van toepassing op dit recht van voorkoop.
[...]"

4.2. Artikel 5.209 van het besluit van de Vlaamse regering van 11 september 2020 'tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021' (hierna: het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021), in de toen toepasselijke versie, bepaalt het "door de Vlaamse Regering te bepalen bijzonder gebied" binnen hetwelk "een perceel, bestemd voor woningbouw" door het betrokken recht van voorkoop wordt geïd:

"De volgende gebieden worden als bijzonder gebied als vermeld in artikel 5.76, §1, tweede lid, 3°, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, beschouwd:

1° de woonvernieuwingsgebieden zoals bepaald conform boek 2, deel 3, titel 3, van dit besluit, waarin het aandeel sociale huurwoningen op het totaal aantal woningen niet meer bedraagt dan 20%. De minister erkent die gebieden als bijzonder gebied;

2° de woningbouwgebieden zoals bepaald conform boek 2, deel 3, titel 3, van dit besluit, die op gemotiveerd voorstel van de gemeente, door de minister als een bijzonder gebied worden erkend. Als er in een gemeente weinig woningbouw- of woonvernieuwingsgebieden zijn, kunnen statistische sectoren gelegen in of nabij de stads- of dorpskernen eveneens op gemotiveerd voorstel van de gemeente door de minister, als een bijzonder gebied worden erkend;

3° de woonvernieuwings- en woningbouwgebieden in de volgende 26 gemeenten: Asse, Beersel, Bertem, Bever, Dilbeek, Drogenbos, Grimbergen, Hoeilaart, Huldenberg, Kortenberg, Kraainem, Linkebeek, Machelen, Meise, Merchtem, Mese, Overijse, Ronse, Sint-Genesius-Rode, Sint-Pieters-Leeuw, Tervuren, Vilvoorde, Voeren, Wemmel, Wezembeek-Oppem en Zaventem;

4° de gebieden die in hoofdzaak bestemd zijn voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen, en de gebieden met een ondergeschikte bestemming voor wonen, gelegen in het Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel."

4.3. Artikel 2.65 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt de criteria om als woonvernieuwingsgebieden te worden beschouwd:

Artikel 2.65. Zonder afbreuk te doen aan de bepaling van artikel 2.67, eerste lid, worden de gebieden als woonvernieuwingsgebied erkend, die gevormd zijn door de statistische buurten samen te voegen, zoals vastgesteld door

het Nationaal Instituut van de Statistiek, die gelegen zijn in het Vlaamse Gewest en die aan al de volgende criteria voldoen:

1° de statistische buurt telt minstens tweehonderd inwoners;

2° de bevolkingsdichtheid in de statistische buurt bedraagt minstens vier inwoners per hectare;

3° minstens 11% van de woningen in de statistische buurt vertoont minstens één gebrek aan de buitenkant of minstens 20% van de woningen beschikt niet over klein comfort;

4° de statistische buurt behoort tot een cluster van buurten met vergelijkbare kenmerken die op de meeste of op alle van de volgende variabelen merkelijk slechter scoort dan het Vlaamse gemiddelde:

a. aandeel slechte woningen;

b. aandeel woningen zonder klein comfort;

c. aandeel woningen gebouwd voor 1945;

d. aandeel woningen met een cumulatieve van ontbrekende gerieflijkheden;

e. aandeel woningen met privétollet;

f. aandeel woningen met badkamer;

g. aandeel woningen met centrale verwarming;

h. aandeel huurappartementen;

i. aandeel woningen van minder dan 35 m²;

j. oppervlakte per bewoner.

[...]

De gebieden, aangeduid in de bijlage 2 van dit besluit, worden als woonvernieuwingsgebieden beschouwd. [...]"

4.4. Artikel 2.66 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt de woningbouwgebieden als volgt:

“Zonder afbreuk te doen aan artikel 2.67, eerste lid, worden de gebieden als woningbouwgebied erkend, die gevormd worden door de statistische buurten samen te voegen, zoals vastgesteld door het Nationaal Instituut voor de Statistiek, die gelegen zijn in het Vlaamse Gewest, die aan al de volgende criteria voldoen, en die niet erkend zijn als woonvernieuwingsgebied conform artikel 2.65:

1° de statistische buurt telt minstens tweehonderd inwoners;

2° de bevolkingsdichtheid in de statistische buurt bedraagt vier inwoners per hectare.

De gebieden, aangeduid in de bijlage 3 van dit besluit, worden als woningbouwgebieden beschouwd. [...]"

Bijlage 3 bevat de lijsten met het nummer van de statistische buurt, de naam van de gemeente en de naam van de statistische buurt. Wat de gemeente Zaventem betreft, maakt de bijlage onder meer melding van de statistische buurt nr. 23094A02 – Kouter, en ook van de statistische buurt nr. 23094A231 – Watertoren.

4.5. Overeenkomstig artikel 2 van het harmonisatiedecreet staat het agentschap Digitaal Vlaanderen in voor de ontwikkeling, het aanmaken, het bijhouden en de bekendmaking van het geografisch themabestand “Vlaamse voorkooprechten”.

Artikel 5, § 3, van dit decreet bepaalt ter zake:

“Opdat percelen in het geografisch themabestand ‘Vlaamse voorkooprechten’ opgenomen kunnen worden, moeten ze geïdentificeerd zijn volgens de kadastrale gegevens of, bij gebrek aan kadastrale gegevens, volgens een unieke identificatiecode die het agentschap heeft opgegeven en de geografische ligging. Een perceel kan in het geografisch themabestand ‘Vlaamse voorkooprechten’ worden opgenomen als het voor de helft of meer in een afgebakend gebied ligt.”

4.6. Artikel 8 van het harmonisatiedecreet bepaalt in welke gevallen, de voorkooprechten “in de decreten die een Vlaams voorkooprecht invoeren” niet gelden.

Ten tijde van de bestreden beslissing luidt het voormelde artikel 8 als volgt:

“Onverminderd de specifieke bepalingen, bepaald in de decreten die een Vlaams voorkooprecht invoeren, gelden de voorkooprechten niet:

1° in geval van verkoop aan:

- a) de echtgenoot, de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de eigenaar;
- b) de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de echtgenoot van de eigenaar;
- c) de mede-eigenaar, ongeacht of de onverdeeldheid ophoudt of niet;
- d) de echtgenoot, de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de mede-eigenaar;
- e) de afstammelingen of geadopteerde kinderen van de echtgenoot van de mede-eigenaar;
- f) de echtgenoten van voormelde afstammelingen of geadopteerde kinderen.

Voor de toepassing van 1° worden onder echtgenoot van de eigenaar, mede-eigenaar, afstammeling of geadopteerd kind, eveneens begrepen, de persoon die met de eigenaar, mede-eigenaar, afstammeling of geadopteerd kind wettelijk samenwoont of er ten minste één jaar ononderbroken mee samenwoont en er een gemeenschappelijke huishouding mee voert;

2° wanneer de pachter zijn recht van voorkoop overeenkomstig de pachtwet uitoefent;
3° in geval van verkoop aan de huidige pachter op voorwaarde dat deze kan bewijzen dat hij reeds minstens één kalenderjaar pachter is, te rekenen tot de datum waarop de definitieve verkoopovereenkomst vaste datum heeft verkregen.”

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van gebrek aan belang

5.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van belang op.

5.2. Wat de eerste verzoekende partij (de verkoper) betreft, stelt zij dat diens rechtstoestand niet ongunstig wordt beïnvloed. De verkoper ontvangt immers dezelfde prijs en verkoopt de grond onder dezelfde voorwaarden zoals bepaald in de verkoopovereenkomst. Bovendien zou met de initiële verkoopovereenkomst de grond ook uit haar persoonlijk vermogen verdwijnen.

Bovendien wist de eerste verzoekende partij (net zoals de tweede verzoekende partij) van meet af aan dat er een voorkooprecht rustte op de grond die het voorwerp uitmaakte van de verkoopovereenkomst en dat dit kon worden uitgeoefend. Dit werd immers uitdrukkelijk in artikel 27 van de verkoopovereenkomst opgenomen als opschortende voorwaarde. Om diezelfde reden kan ook de stelling dat de eerste verzoekende partij het goed nu niet ‘kan recupereren via de familiale vennootschap waaraan het goed verkocht zou zijn’ en dat ‘het goed nog steeds deel zou uitmaken van het familiale vermogen’ de eerste verzoekende partij niet het rechtens vereiste belang verschaffen. De verkoop betrof een risico waarvan zowel de eerste als de tweede verzoekende partij zich bewust van waren bij het sluiten van de initiële overeenkomst.

Het gegeven dat de eerste verzoekende partij, ingevolge de uitoefening van het voorkooprecht, haar overeenkomst met haar voormalige echtgenoot nu niet kan uitoefenen, doet aan de voorgaande vaststellingen evenmin

afbreuk. Deze overeenkomsten staan immers volledig los van de uitoefening van het voorkeprrecht en de niet nakoming van de overeenkomsten tussen de eerste verzoekende partij en haar voormalige echtgenoot kan de verwerende partij in geen enkel geval worden verweten. Bovendien wisten de verzoekende partijen vanaf het sluiten van de verkoopovereenkomst dat er een voorkeprrecht rustte op de betrokken grond en dat dit voorkeprrecht door de verwerende partij zou kunnen worden uitgeoefend.

5.3. De tweede verzoekende partij betreft een rechtspersoon en uit de uiteenzetting van het belang in het verzoekschrift blijkt volgens de verwerende partij niet waarom deze rechtspersoon een persoonlijk, rechtstreeks, zeker en wettig nadeel lijdt. Te dezen dient immers ten minste de link te worden gelegd met de statuten en het statutaire doel van de tweede verzoekende partij, hetwelk geheel wordt nagelaten in het verzoekschrift. Met een eventuele bijkomende uiteenzetting van het belang van de tweede verzoekende partij in de memorie van wederantwoord kan geen rekening worden gehouden aangezien het belang van de partijen steeds moet worden geduid in het initiële verzoekschrift.

Daarenboven wordt door de uitoefening van het voorkeprrecht de rechtstoestand van de tweede verzoekende partij niet gewijzigd: er wordt geen grond verkocht aan de tweede verzoekende partij doch er gaat ook geen kapitaal verloren uit de vennootschap.

Ook de tweede verzoekende partij als koper van de grond was zich van meet af aan bewust van het gegeven dat er een voorkeprrecht op grond van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 rustte op de grond. Dit werd immers uitdrukkelijk opgenomen als opschortende voorwaarde in artikel 27 van de initiële verkoopovereenkomst.

Beoordeling

6. De bestreden beslissing brengt met zich mee dat de eerste verzoekende partij haar eigendom moet overdragen aan een andere persoon dan

diegene met wie zij tot een overeenkomst was gekomen, ook al was de persoon van de koper een determinerend motief voor de verkoop. De koper – de tweede verzoekende partij – ziet het voordeel van de eigendomsoverdracht als het ware voor zijn ogen weggekaapt door een derde.

Zij hebben dan ook belang bij de vernietiging van de bestreden beslissing.

De omstandigheid dat de betrokken partijen bij de sluiting van de verkoopovereenkomst kennis zouden (kunnen) hebben gehad van het bestaan van het voorkooprecht, en dus ook van het risico dat een begunstigde daarvan gebruik zou kunnen maken, doet niet anders besluiten. Overigens betwisten de verzoekende partijen dat het bestaan van het voorkooprecht bij de sluiting van de verkoopovereenkomst “duidelijk, voorzienbaar en toegankelijk” was.

7. De exceptie van gebrek aan belang wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste en het derde middel (gedeeltelijk)

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

8. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen onder meer de schending aan van de artikelen 10, 11, 16, 23, 105 en 190 van de Grondwet, van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EAP EVRM) en van de artikelen 78 en 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), alsook van het uit deze bepalingen afgeleide legaliteitsbeginsel.

9. De verzoekende partijen zetten onder meer uiteen dat het door de decreetgever ingestelde voorkooprecht geenszins voldoet aan de vereisten van het legaliteitsbeginsel omdat artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021

het aan de Vlaamse regering overlaat om de ‘bijzondere gebieden’ te bepalen waarbinnen het voorkeepsrecht toepassing zal vinden, zonder dat in het decreet enige nadere aanduiding gegeven wordt van de criteria die daartoe zouden moeten worden gehanteerd. Er is volgens hen sprake van een vage en niet-gepreciseerde delegatie in een aangelegenheid die door de Grondwetgever nochtans voorbehouden wordt aan de (regionale) wetgever, zodat één en ander ook leidt tot een strijdigheid met het legaliteitsbeginsel voortvloeiend uit artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 EAP EVRM. De decreetgever laat het dus blijkbaar volledig aan de uitvoerende macht over om het toepassingsgebied van het voorkeepsrecht te bepalen.

Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bevat volgens de verzoekende partij dan ook een ongrondwettige delegatie aan de Vlaamse regering om naar eigen smaak de ‘bijzondere’ gebieden aan te duiden waarbinnen het voorkeepsrecht van toepassing zal zijn.

De bevoegdheid inzake het waarborgen van het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht om een menswaardig leven te leiden, met daarvan afgeleid het recht op een behoorlijke huisvesting en de bescherming van een gezond leefmilieu, is een door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden bevoegdheid. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt uitdrukkelijk dat “de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten [waarborgen], waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.” Uit dit voorbehouden karakter vloeit voort dat de wetgever de essentiële elementen van de regelgeving zelf moet vastleggen, en dat de machtiging aan de uitvoerende macht enkel betrekking kan hebben op de tenuitvoerlegging van deze regelgeving waarvan de essentiële elementen door de wetgever vastgesteld werden.

Voorts zijn de verzoekende partijen van mening dat de instelling en vervolgens de uitoefening van een voorkeepsrecht een belangrijke inbreuk inhoudt op het eigendomsrecht van de betrokkenen en het recht op eigendom als gekwalificeerd grondrecht in België beschermd is onder artikel 16 van de

Grondwet, dat de voorwaarden inhoudt voor een onteigening. Deze grondwettelijke bepaling moet samen gelezen worden met de analoge bepaling opgenomen in artikel 1 EAP EVRM. Ook voorkooppochten vallen onder de bescherming van deze bepaling.

De legaliteitseis uit artikel 1 EAP EVRM omvat ook een kwaliteitsvereiste, in die zin dat de wettelijke basis voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar moet zijn, dit alles om waarborgen tegen willekeur te bevatten. Aangenomen moet worden dat een voorkooppoch geregeld moet worden in een formele wet, dit wil dus zeggen *in casu* in de Vlaamse Codex Wonen van 2021. Nu de essentiële bestanddelen van het voorkooppoch evenwel geregeld worden in het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 is alleen al om die reden niet voldaan aan het legaliteitsbeginsel.

De verzoekende partijen concluderen dat artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, dat de rechtsgrond vormt voor het voorkooppoch en dus voor de bestreden beslissing, strijdig is met artikel 16 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 EAP EVRM.

De voormelde schending van de Grondwet houdt voor de betrokken burgers, *in casu* voor de verzoekende partijen die getroffen worden door de uitoefening van het voorkooppoch, meteen ook een schending in van het gelijkheidsbeginsel nu aan deze burgers de garantie ontnomen wordt dat over eigendomsbeperkende maatregelen slechts wordt beslist door de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen. Minstens dient te worden vastgesteld dat artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 niet de essentiële bestanddelen van het voorkooppoch regelt, te weten de reikwijdte en het territoriale toepassingsgebied van het daarin geregelde voorkooppoch.

In zoverre het middel uitnodigt tot een toetsing van artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 aan de Grondwet, dient volgens de verzoekende partijen de door hen voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld alvorens het middel kan worden beslecht.

10. Volgens de verwerende partij tonen de verzoekende partijen niet aan op welke wijze de regelgeving omtrent het Vlaamse voorkeepsrecht overeenkomstig artikel 5.76 Vlaamse Codex Wonen van 2021 het in artikel 23 van de Grondwet vervatte recht op een behoorlijke huisvesting en de bescherming van het leefmilieu zou schenden. Het artikel 5.76 van het decreet is er daarentegen specifiek op gericht om ieder een behoorlijke huisvesting te kunnen garanderen en om het leefmilieu van eenieder te beschermen.

Evenmin kan worden vastgesteld dat de regeling overeenkomstig artikel 5.76 Vlaamse Codex Wonen van 2021 en de daarin vervatte machtiging in artikel 5.76, § 1, tweede lid, 3°, aan de Vlaamse regering om te bepalen wat onder een bijzonder gebied in de zin van 3° van dit artikel moet worden verstaan, het legaliteitsbeginsel zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet schendt. Dit zogenaamde legaliteitsbeginsel houdt weliswaar in dat de wetgever de essentiële regels omtrent het recht van voorkeepsrecht dient vast te leggen, doch staat er niet aan in de weg dat hij de nadere uitwerking ervan aan de uitvoerende macht overlaat.

Artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bepaalt in de eerste plaats aan wie het recht van voorkeepsrecht toekomt, op welke onroerende goederen het recht van voorkeepsrecht van toepassing is en in welke gevallen, waaronder het geval dat een perceel, bestemd voor woningbouw, gelegen is in een door de Vlaamse regering te bepalen bijzonder gebied. De bevoegde decreetgever heeft dus uitdrukkelijk afgebakend waarover de Vlaamse regering maatregelen kan nemen, namelijk de percelen bestemd voor woningbouw dewelke als bijzondere gebieden kunnen worden aangeduid.

Wat artikel 16 van de Grondwet betreft, moet worden vastgesteld dat dit artikel uitsluitend betrekking heeft op de daadwerkelijke onteigening, “minstens een blijvende verlamming van de drie bestandsdelen van het eigendomsrecht”, hetgeen te dezen niet het geval is.

Wat artikel 1 EAP EVRM betreft, bepaalt het tweede lid van dit artikel dat het recht op ongestoord genot “op geen enkele wijze” het recht aantast dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met “het algemeen belang”. *In casu* wordt het voorkeepsrecht uitgeoefend in functie van het algemeen belang, namelijk het kunnen voorzien in een behoorlijke huisvesting voor elk en het kunnen voeren van een sociaal woonbeleid. Volgens de verwerende partij wordt niet aangetoond dat er geen evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Bovendien worden de essentiële bestanddelen van het voorkeepsrecht op een afdoende wijze geregeld in de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

In de mate dat de verzoekende partijen ook nog de miskenning van het gelijkheidsbeginsel inroepen, doordat aan de burgers zou zijn ontnomen dat over de eigendomsbeperkende maatregelen slechts door de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen zou worden beslist, herhaalt de verwerende partij dat de Vlaamse voorkeepsrechten wel degelijk in de Vlaamse Codex Wonen van 2021 worden geregeld en dit met inachtneming van alle essentiële bestanddelen.

Om de voormelde redenen is er volgens de verwerende partij geen reden om over te gaan tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

11. Het komt de Raad van State niet toe om zich uit te spreken over de door de verzoekende partijen ingeroepen strijdigheid van de litigieuze decretale bepalingen met de normen waarvan de toetsing overeenkomstig artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ aan dit Hof is toevertrouwd.

12. Er is bijgevolg reden om, zoals voorgesteld door de verzoekende partijen, ter zake het Grondwettelijk Hof prejudicieel te ondervragen.

B. Het derde middel

Standpunt van de partijen

13. In het tweede onderdeel van het derde middel voeren de verzoekende partijen onder meer de schending aan van de artikelen 10, 11, 16 en 22 van de Grondwet, en van artikel 1 EAP EVRM.

Zij bekritisieren dat het harmonisatiedecreet geen bijzondere regeling bevat in het geval van een verkoop aan een personenvennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten naaste bloedverwanten van de verkoper zijn.

Deze hypothese werd nochtans vermeld in artikel 64 van het “verticale” decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’ (hierna: DORO), inmiddels gecoördineerd in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Deze bepaling is overgenomen in de VCRO als artikel 2.4.2 VCRO.

De toenmalige versie van artikel 64 DORO hield een uitzondering in voor het geval de eigenaar van het goed waarop een voorkeepsrecht van toepassing is, het goed verkocht aan zijn ascendenten en zijn verwanten in de zijlijn tot de tweede graad. Tevens hield deze bepaling een uitzondering in voor het geval van een verkoop aan een personenvennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten ascendenten of zijverwanten tot in de tweede graad van de eigenaar zijn.

Artikel 8, 1°, van het harmonisatiedecreet heeft die uitzonderingen echter niet overgenomen en bevat enkel uitzonderingen op de toepassing van het recht van voorkoop in geval de eigenaar het met voorkeepsrecht

bezwaarde goed verkoopt aan bevoorrechte kopers die door huwelijk of samenwoning dan wel door afstamming aan de eigenaar verbonden zijn. Bovendien bevat artikel 64, 1°, DORO, thans artikel 2.4.2 VCRO, enkel nog een uitzondering voor de toepassing van het voorkeepsrecht in geval van verkoop aan een personenvennootschap wanneer de werkende vennoten of de vennoten die ten minsten drie vierde van het kapitaal bezitten, personen zijn die door huwelijk of samenwoning dan wel door afstamming aan de eigenaar verbonden zijn.

Het decreet bevat aldus niet langer een uitzondering voor verkoop aan een personenvennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minsten drie vierde van het kapitaal bezitten, ascendenten dan wel zijverwanten tot in de tweede graad van de eigenaar zijn.

Uit de parlementaire stukken blijkt dat deze wijziging er is gekomen doordat de hypothese van verkoop aan ascendenten en zijverwanten tot in de tweede graad destijds enkel voorkwam in het DORO en omdat ze niet duidelijk genoeg afgebakend zou zijn geweest. De decreetgever heeft hier voor de gemakkelijke weg gekozen door de bepaling volledig te schrappen. De decreetgever had er ook werk van kunnen maken en deze hypothese wel duidelijk kunnen afbakenen. De afschaffing van deze beschermende maatregelen die terecht een dam opwerpen tegen de uitoefening van een voorkeepsrecht bij een intra-familiale transactie – zoals deze hier voorligt – wordt dus blijkbaar enkel verantwoord uit gemaksoverwegingen, omdat de uitwerking van een meer evenwichtige regeling zogezegd te complex zou zijn geweest. Aldus is wel een essentiële bescherming weggevallen voor personen die gelieerd zijn aan de eigenaar-verkoper.

In casu verkoopt de eerste verzoekende partij het litigieuze perceel gelegen te 1930 Zaventem, H.straat aan de tweede verzoekende partij, die tevens de familiale vennootschap is waarvan zowel de eerste verzoekende partij als haar broer 24% van de aandelen bezitten en hun vader 52% van de aandelen bezit. Onderhavige verkoop zou dus (terecht) binnen de uitzonderingsbepaling van het toenmalige artikel 64, 4°, DORO vallen.

Het doel van artikel 8, 1°, van het harmonisatiedecreet en artikel 64, 1°, DORO bestaat erin de situaties van verkoop aan personen die aan de eigenaar-verkoper gelieerd zijn te ontzien. Op die manier blijft het mogelijk om het goed dat bezwaard wordt door een recht van voorkoop te handhaven binnen het familiale vermogen, zelfs indien een verkoop om welke reden dan ook noodzakelijk is.

Er bestaat volgens de verzoekende partij geen redelijke verantwoording voor het verschil in behandeling tussen verschillende categorieën van personen die gelieerd zijn aan de eigenaar-verkoper. Het ontbreken van een uitzondering bij verkoop aan de eigen vennootschap of aan de vennootschap die gecontroleerd wordt door directe bloedverwanten, analoog aan de uitzondering voorzien in het toenmalige artikel 64 DORO, houdt een disproportionele inbreuk in op het eigendomsrecht van de verzoekende partijen.

Nergens blijkt immers dat de mogelijkheid tot uitoefening van het voorkooprecht in die gevallen noodzakelijk zou zijn om de beleidsdoelstellingen te bereiken. De noodzaak van deze ingreep is niet aangetoond. De voordelen ervan zijn onbekend want niet in kaart gebracht. De zware lasten die aldus opgelegd worden aan families die hun vermogen wensen te organiseren, bijvoorbeeld naar aanleiding van een echtscheiding of in het kader van tijdelijke financiële moeilijkheden, zijn duidelijk en bijzonder zwaarwegend.

Tevens houdt één en ander een inbreuk in op het recht van de betrokkenen, *in casu* de eerste verzoekende partij, op de eerbiediging van hun privéleven en hun gezinsleven, gewaarborgd door artikel 22 van de Grondwet. Deze rechten houden immers ook in dat binnen een familiale context vermogenstransacties gepland moeten kunnen worden, zonder dat de overheid daarin met een voorkooprecht zou kunnen “inbreken” door bijvoorbeeld op een bepaalde grond die men omwille van een affectieve band of om een andere reden binnen de familie wenst te houden – al dan niet door verkoop aan een vennootschap, of aan de ouders of een broer of zus – een voorkooprecht uit te oefenen. Ook dit maakt deel uit van de ontplooiing van familiale banden.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dient elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven voorgeschreven te zijn door een voldoende precieze wettelijke bepaling en moet ze noodzakelijk zijn om een wettige doelstelling te bereiken, hetgeen met name inhoudt dat er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken persoon en de belangen van de gemeenschap. Aan deze vereisten is te dezen geenszins voldaan, minstens wordt geen enkel argument aangereikt dat daarop wijst. Dat in het verleden wettelijke regelingen bestonden die duidelijk een hoger beschermingsniveau bevatten, maar die zonder degelijke motivering afgevoerd werden, wijst er integendeel op dat de decreetgever hier onnadenkend te werk is gegaan.

De verzoekende partijen verzoeken ter zake minstens een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

14. De verwerende partij werpt op dat de uitzondering op het recht van voorkoop, zoals voorzien in artikel 2.4.2 VCRO bij de verkoop van het goed aan een personenvennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten, een zeer specifieke sectorgebonden uitzondering is, en dat ook altijd is geweest, die enkel van toepassing is ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen (artikel 2.4.1 VCRO) én in geen geval geldt voor de Vlaamse voorkooprechten overeenkomstig artikel 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Waar de verzoekende partijen ervan uitgaan dat deze uitzondering (net zoals de oude uitzondering voor ascendenten en zijverwanten voorzien in artikel 64 DORO) ook had moeten worden voorzien in het harmonisatiedecreet, betreft het volgens de verwerende partij een loutere opportunistiekritiek.

De stelling dat de onderhavige verkoop destijds wel onder artikel 64, 4°, DORO zou zijn gevallen en *in casu* niet, is onjuist. Enkel wanneer het voorkooprecht wordt uitgeoefend ter verwezenlijking van een ruimtelijk

uitvoeringsplan gold de specifieke uitzonderingsbepaling in artikel 64, 4°, DORO. *In casu* gaat het om een Vlaams voorkooprecht op grond van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, zodat deze uitzonderingsbepaling sowieso niet zou gelden bij de onderhavige verkoop.

Het is niet omdat de vroegere bepaling van artikel 64, 4°, DORO (of het huidige artikel 2.4.2 VCRO) de verzoekende partijen *in casu* toevallig goed zou uitkomen dat artikel 8 van het harmonisatiedecreet de aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

Bovendien beschermt artikel 8 van het harmonisatiedecreet wel degelijk de eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven doordat het uitzonderingen bepaalt op het recht van voorkoop bij de verkoop aan de afstammelingen en echtgenoten. Men kan dan ook niet spreken van een schending van artikel 22 van de Grondwet, noch maken de verzoekende partijen aannemelijk dat een specifieke sectorgebonden uitzondering zoals destijds bepaald in artikel 64, 4°, DORO (verkoop aan ascendenten, zijverwanten en aan een personenvennootschap bij recht van verkoop in het kader van de verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen) ook opgenomen had moeten zijn in artikel 8 van het harmonisatiedecreet.

Evenmin tonen de verzoekende partijen aan dat artikel 8 van het harmonisatiedecreet het gelijkheidsbeginsel zou schenden. Artikel 64, 4°, DORO, respectievelijk artikel 2.4.2 VCRO hebben betrekking op specifieke sectorgebonden voorkooprechten ter verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen (ruimtelijk beleid) terwijl artikel 5.76 Vlaamse Codex Wonen van 2021 betrekking heeft op voorkooprechten ter verwezenlijking van het sociaal beleid. Men kan dan ook niet spreken van vergelijkbare gevallen, evenmin had zulke sectorgebonden uitzondering opgenomen moeten zijn in het overkoepelende harmonisatiedecreet.

Vermits er van een schending geen sprake is, is er ook geen reden om ter zake een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Beoordeling

15. Het komt de Raad van State niet toe om zich uit te spreken over de door de verzoekende partijen ingeroepen strijdigheid van de litigieuze decretale bepalingen met de normen waarvan de toetsing overeenkomstig artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’ aan dit Hof is toevertrouwd.

16. Er is bijgevolg reden om, zoals voorgesteld door de verzoekende partijen, ter zake het Grondwettelijk Hof prejudicieel te ondervragen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Grondwettelijk Hof worden de volgende prejudiciële vragen gesteld:

“Schendt [artikel] 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 de artikelen 10, 11, 16 en 23 [Grondwet], in samenhang gelezen met art. 1 EAP bij het EVRM en [artikel] 105 van de Grondwet, alsook het in deze bepalingen vervatte legaliteitsbeginsel in voorbehouden aangelegenheden, elk van de aangehaalde bepalingen en beginselen op zichzelf genomen en in hun onderlinge samenhang, in zoverre deze decretale bepaling het volledig aan de Vlaamse regering overlaat om ‘bijzondere gebieden’ te bepalen waarbinnen het voorkeepsrecht van de in voormeld artikel bedoelde overheden van toepassing zal zijn, zonder nadere regels en essentiële criteria (te weten minstens de reikwijdte, de criteria voor aanduiding van de bijzondere gebieden en het territoriale toepassingsgebied) te bepalen in het decreet zelf, zodat het toepassingsgebied van het voorkeepsrecht finaal bepaald wordt door de regering, en zodat aan bepaalde rechtsonderhorigen de waarborg wordt ontnomen dat dergelijk voorkeepsrecht als eigendomsbeperkende maatregel normaliter (minstens voor wat de essentiële bestanddelen betreft) geregeld dient te worden door de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen?”

“Schendt artikel 8 van het decreet van 25 mei 2007 houdende de harmonisering van de procedures van voorkeepsrechten de artikelen 10, 11, 16 en 22 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 EAP EVRM, elk van de aangehaalde bepalingen op zichzelf genomen en in

hun onderlinge samenhang, in zoverre de uitoefening van het voorkeopsrecht ingericht door art. 5.76 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 geen uitzondering bevat in geval van verkoop van het goed aan een besloten vennootschap waarvan de werkende vennoten of de vennoten die ten minste drie vierde van het kapitaal bezitten de ascendenten of de verwanten in de zijlijn tot in de tweede graad zijn, of waarvan de verkoper zelf (mede)-aandeelhouder is, zodat het aan de burger onmogelijk wordt gemaakt om zijn vermogen naar eigen inzichten binnen de familiale sfeer te beheren zonder risico van uitoefening van het voorkeopsrecht, wat een onevenredige aantasting van het eigendomsrecht van de betrokkenen inhoudt en een onevenredige schending van het recht op een privé-leven en een gezinsleven, zodat aan bepaalde rechtsonderhorigen de waarborgen geboden door de artikelen 16 en 22 Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 EAP EVRM, ontnomen worden?”

3. Na de ontvangst van het antwoord van het Grondwettelijk Hof wordt de zaak aan het bevoegde lid van het auditoraat bezorgd voor het neerleggen, binnen dertig dagen, van een aanvullend verslag. De partijen beschikken vervolgens, na de betekening van dit aanvullend verslag, over een termijn van dertig dagen om een aanvullende memorie in te dienen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement