

ONTEIGENINGEN EN EIGENDOMSBEPERKINGEN:
ACTUELE EVOLUTIES

ONTEIGENINGEN EN
EIGENDOMSBEPERKINGEN:
ACTUELE EVOLUTIES

Editors

Robert PALMANS
Dirk LINDEMANS

Auteurs

Jan BOUCKAERT
Eva DE WITTE
Frank JUDO
Dirk LINDEMANS
Dirk SCHEERS
Frankie SCHRAM
Stijn VERBIST
Stefan WYCKAERT
Durkadin YILMAZ

Onteigeningen en eigendomsbeperkingen: actuele evoluties
Robert Palmans en Dirk Lindemans (eds.)

© 2012 Intersentia
Antwerpen – Cambridge
www.intersentia.be

ISBN 978-94-000-0332-3
D/2012/7849/50
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

TEN GELEIDE

Dirk LINDEMANS

In 2000 organiseerde de Koninklijke Beroepsvereniging van Limburgse Landmeters onder het voorzitterschap van Robert PALMANS een colloquium over onteigeningen. De beroepsvereniging had vastgesteld dat er bij juristen en bij de landmeters sterk uiteenlopende standpunten waren ontstaan over de waardering van gronden belast met erfdiensbaarheden van openbaar nut. Het werd een succes, net zoals het boek dat toen werd uitgegeven. En er werd geoordeeld dat het nuttig zou zijn om een multidisciplinaire ‘denktank’ te creëren.

Vele sprekers van toen zouden vijf jaar later, op 1 mei 2005, het Centrum voor Recht, Onteigeningen en Waardering oprichten als vzw. Het bestaat thans vijf jaar.

Het vijfjarige bestaan van de vzw CROW werd ook door het Hof van Cassatie opgemerkt. Met een arrest van 24 juni 2010 heeft het Hof immers voor de kwestie van eigendomsbeperkingen die geen formele onteigeningen zijn – zoals de erfdiensbaarheden van openbaar nut – een zeer belangrijke uitspraak gedaan.

Het Hof bevestigt – opnieuw, moeten we zeggen – het bestaan van een algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (neergelegd in “onteigeningsartikel” 16 Gw.) dat noopt tot vergoeding als de lasten die de overheid oplegt, groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen.

De onevenredigheid van het nadeel wordt getoetst aan:

- enerzijds het normale maatschappelijke risico en het normale bedrijfsrisico;
- anderzijds de beperking van de groep van burgers of instellingen die door het nadeel worden getroffen.

Wat was er gebeurd? De Antwerpse politie was binnengevallen in een appartementsgebouw, op zoek naar (sporen van) misdadigers. De eigenares van het gebouw (de nv Immo Antverpia) was in het geheel niet betrokken bij dit onderzoek maar bleef wel zitten met grote schade door opengebroken deuren enz. Het politieoptreden was op zich rechtmatig, zodat foutaansprakelijkheid van de

overheid geen grond tot vergoeding kon zijn. Van de eerste rechter kreeg de eigenares geen vergoeding, maar het hof van beroep te Antwerpen had die wel toegekend omdat “de schade het nadeel overtreft dat tot het normale risico behoort waarmee Immo Antverpia nv in het maatschappelijk verkeer heeft rekening te houden”. Het Hof van Cassatie verwierp de voorziening, verwijzend naar het algemene rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Gelet op het fundamentele karakter van dit beginsel, mag de rechter er bij stilzwijgen van de wetgever van uitgaan dat deze de toepassing van het rechtsbeginsel aan de beoordeling van de rechter overlaat, aldus het Hof.

Deze en andere overwegingen van het Hof in dit arrest klinken als een feestrede voor CROW.

Natuurlijk is dit beginsel niet nieuw. Zoals o.m. Prof. Aloïs VAN OEVELEN en Professoren Sophie STIJNS en Hendrik VUYE hebben aangetoond, ‘meandert’ de toepassing van dit beginsel in de rechtspraak van het Hof van Cassatie. Aanvankelijk kon het dienen als tempering, als mildering van de verregerende immuniteit van de overheid inzake haar aansprakelijkheid. Vooral de rechtsleer heeft daarop gewezen.

Later zal het Hof dit beginsel echter invoeren om de gevolgen van de burenhinderleer wat af te zwakken ten voordele van de overheid bij de uitoefening van haar taken van algemeen belang.

In een arrest van 28 januari 1991 lijkt het beginsel weliswaar een andere rol te zijn gegeven: het beginsel dat is besloten in artikel 16 (toen art. 11) van de Grondwet, zou een verbijzondering zijn van de theorie van het evenwicht tussen naburige eigendommen.

Maar die voorzichtige heroriëntatie heeft zich niet doorgezet. Want in latere arresten van het Hof, zoals dat van 23 november 2003, blijft het Hof de stelling huldigen dat de rechter bij de beoordeling van burenhinder veroorzaakt door de overheid, zowel bij de beoordeling van de hinder als bij de bepaling van het compensatiebedrag, met dit beginsel rekening moet houden. Het beginsel zou dus niet de rechtsbescherming van de burger verbeteren, maar juist beperken.

Het ‘verjaardagsarrest’ van 24 juni 2010 van het Hof laat dus een ander geluid horen: de rechter heeft geen behoefte aan een wettelijke of decretale ‘kapstok’ om de burger een vergoeding toe te kennen als de last die hij moet dragen in het algemeen belang, hem in het bijzonder treft en die last buiten het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico ligt. Het beginsel is niet langer een negatief werkend, maar (terug) een positief ‘vergoedingsbeginsel’ geworden.

Dat opent perspectieven. Daarmee is weliswaar nog niet gezegd dat de rechter overheid en particulier bij de toepassing van de evenwichtsleer gelijk moet

behandelen. Maar het standpunt dat erfdiensbaarheden van openbaar nut per se onvergoed zijn tenzij de regelgever daar anders over oordeelt (van geval tot geval) lijkt niet meer te kunnen standhouden.

En precies die perspectieven werken door in enkele thema's die in dit nieuwe boek aan bod komen.

De gebruikerscompensatieregeling waarover de bijdrage van Stijn VERBIST handelt, is m.i. al – het weze op een wat ingewikkelde manier – geïnspireerd door diezelfde gedachte.

Stefan WYCKAERT licht het Waalse onteigeningsdecreet toe. Hoe bij onteigening een onroerend goed waarderen dat is getroffen door een bijzondere erfdiensbaarheid van openbaar nut? Als die nog niet is vergoed, wordt dan met de eigendom een vorderingsrecht voor het nadeel, voortvloeiend uit een eventuele schending van het voormelde beginsel, mee onteigend? Wat dan als we evolueren naar een Waals en een Vlaams maatschappelijk risico en bedrijfsrisico? Kunnen de frequentie en de intensiteit van het optreden van de Vlaamse regelgevers het verschil maken met Waalse sociale risico's en bedrijfsrisico's?

Ongetwijfeld zal de derde auteur, Frank JUDO, die precies de nakende regionalisering van de onteigeningswetgeving behandelt, zijn steentje bijdragen in die aangelegenheid.

Frankie SCHRAM hoeft zich met zijn bijdrage over de openbaarheid van bestuur en de waardering in het onteigeningsrecht niet uit te spreken over deze kwestie; zo ziet het er toch naar uit.

Eva DE WITTE behandelt een onderwerp dat óók door dit 'vergoedingsbeginsel' beïnvloed is en nog zal worden, nl. het ruimtelijkeordeningsrecht.

Zelfs in de materie die Jan BOUCKAERT en Durkadin YILMAZ behandelen, kan dit beginsel doorwerken. Rooilijnen houden immers ook eigendomsbeperkingen in.

De laatste bijdrage is van Vrederechter Dirk SCHEERS. Hij blijft met zijn bijdrage over het vernieuwde deskundigenonderzoek buiten dit vaarwater. Laat dit dan maar het dessert wezen in een menu van hoofdschotels waarin de waardering van nadeel veroorzaakt door lasten, opgelegd door de overheid, op een of andere manier verwerkt is.

Toch kan het beginsel ook als hoofdschotel op zich worden gepresenteerd, zelfs als een volwaardig menu met voor- en nagerecht. Daarvoor is de kost 'smakelijk' genoeg.

Ik durf dan ook de hoop uitspreken dat dit nieuwe CROW-boek een aanzet zal zijn om ook in de toekomst dit boeiende thema van de gelijkheid van de burger voor de openbare lasten t.a.v. onroerende eigendom verder te behandelen en uit te diepen.

INHOUD

<i>Ten geleide</i>	
Dirk LINDEMANS	v
De gebruikerscompensatie	
Stijn VERBIST	1
Afdeling 1. Inleiding	1
Afdeling 2. Begrippen	2
Afdeling 3. Een beperkt toepassingsgebied	5
§ 1. Waarom wordt het recht slechts toegekend aan gebruikers die als landbouwers zijn geïdentificeerd?	5
§ 2. Waarom is het beperkt tot bepaalde bestemmingswijzigingen en sommige overdrukken?	5
Afdeling 4. Het recht op gebruikerscompensatie	6
§ 1. Algemeen	6
§ 2. Gebruikercompensatie bij bestemmingswijziging of overdruk	6
§ 3. Gebruikerscompensatie bij publieke erfdienstbaarheid	7
Afdeling 5. Het subsidiair of residuair karakter van de gebruikerscompen- satie	7
Afdeling 6. De gebruikerscompensatie als billijke schadeloosstelling	8
Afdeling 7. De aanvraagprocedure	10
Afdeling 8. Financiering van de gebruikerscompensatie	12
Afdeling 9. Toepassingsgebied in de tijd van de gebruikerscompensatie	13
Afdeling 10. Wijziging aan de VCRO	13
Afdeling 11. Besluit	13
Recente evoluties in het onteigeningsrecht in Wallonië. Het decreet van 30 april 2009 houdende bepalingen in verband met de vaststelling van een orgaan verantwoordelijk voor het beoordelen en het voeren van de procedure inzake onteigeningen en aankopen van onroerende goederen door het Waalse Gewest en diens instellingen in het kader van de voortschrijdende regionalisering van de onteigeningswetgeving	
Stephan WYCKAERT	15
Afdeling 1. Inleiding	15
Afdeling 2. Het decreet van 6 mei 1988: onteigening ten algememen nutte door het Waalse Gewest	17

Afdeling 3. Het decreet van 30 april 2009 houdende bepalingen in verband met de vaststelling van een orgaan verantwoordelijk voor het beoordelen en het voeren van de procedure inzake onteigeningen en aankopen van onroerende goederen door het waalse gewest en diens instellingen 17

Vooraf: een korte intern-rechtsvergelijkende opmerking 19

§ 1. De oprichting en de inrichting van de Waalse Commissie voor Vastgoedtransacties. 20

 A. Oprichting van de Commissie 20

 B. Inrichting en samenstelling van de CWaTI 20

 1. Samenstelling van de CWaTI 20

 2. Aanwijzing en vergoeding van de leden van de CWaTI 22

§ 2. Mogelijkheid tot samenwerking met de aankoopcomités. 22

§ 3. De bevoegdheid van de CWaTI. 23

 A. Principes inzake bevoegdheid. 23

 B. Omvang van de bevoegdheid 23

 C. Bevoegdheid van de Commissie op het vlak van de evaluatie en beoordeling van vastgoedtransacties – de plicht tot rapportering .. 24

 D. Vastgoedbemiddeling en verlijden van akten. 24

 E. Collegiaal orgaan. 24

 F. Overige bepalingen 24

Afdeling 4. Ten slotte: wat is de stand van zaken op heden? 25

De regionalisering van de onteigeningswetgeving. Minnelijke overdracht of onteigening van de onteigening(sprocedure)?

 Frank JUDO 27

Afdeling 1. “Als een goed instrument” – de onschuldige onteigeningsbevoegdheid? 27

Afdeling 2. Constitutionele rechtspraak in twee tijden 28

§ 1. Enge of ruime instrumentaliteit? 28

§ 2. Precisering aan de hand van de basisbeginselen 30

 A. Van Waals omgevingsrecht 32

 B. ... naar Vlaams huisvestingsrecht 38

Afdeling 3. Naar een coherente bevoegdheid inzake onteigening? 40

Afdeling 4. Te veel of te weinig? Kritische beschouwingen onderweg 46

Openbaarheid van bestuur en onteigeningen

 Frankie SCHRAM 49

Afdeling 1. Enkele noodzakelijke verduidelijkingen 49

§ 1. Openbaarheid van bestuur en regelgeving waarin de openbaarheid van bestuur vorm heeft gekregen 49

§ 2. Rechten van toegang in het meervoud 51

§ 3. Geen foutieve conclusies trekken 52

Afdeling 2. Hoe functioneren de openbaarheidswetgevingen?	53
§ 1. Het voorwerp van de openbaarheidswetgeving: ‘bestuursdocument’ . . .	54
§ 2. Openbaarheid van bestuur maakt het voorwerp uit van een bevoegdheidverdelende regel	57
A. De inhoud van de bevoegdheidverdelende regel	57
B. Gevolgen van het bestaan van een bevoegdheidverdelende regel . . .	59
§ 3. Beperkingen op de openbaarheid van bestuur	60
A. Een ontvankelijkheidsvoorwaarde	60
B. Uitzonderingsgronden	62
1. Inhoudelijke versus formele uitzonderingsgronden	62
2. Verplichte versus facultatieve uitzonderingsgronden	62
3. Absolute versus relatieve uitzonderingsgronden	62
4. De geldingskracht van de uitzonderingsgronden	63
5. Een illustratie	63
C. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking	64
§ 4. Openbaarheidsregimes	64
§ 5. Openbaarheid van bestuur: wijze van uitoefening	66
§ 6. Procedureregels	67
A. De aanvraag	68
B. De termijnregeling	68
1. Kennisgevingstermijnen	69
2. Beslissingstermijnen	69
3. Uitvoeringstermijnen	69
4. Beroepstermijnen	70
C. De beroepsprocedures	70
1. De administratieve beroepsprocedure in het kader van de algemene federale openbaarheidswetgeving	71
2. De administratieve beroepsprocedure in het kader van de wet van 5 augustus 2007 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie	72
3. De administratieve beroepsprocedure in het kader van de Vlaamse openbaarheidswetgeving	73
4. Het beroep bij de Raad van State	74
Afdeling 3. Openbaarheid van bestuur en onteigening	74
§ 1. Openbaarheid van bestuur en de minnelijke procedure	74
§ 2. De onteigeningsprocedure van het gemeen recht	76
A. De administratieve fase	76
B. De gerechtelijke fase	77
1. Eigen regels voor de toegang tot documenten binnen het kader van een procedure voor een rechter	77
2. Mogelijkheid tot aanwending van de wetgeving op het gebied van de openbaarheid van bestuur wanneer een zaak bij de rechter aanhangig is	78

§ 3. De toegang tot bestuursdocumenten via de rechter in kort geding.	81
Afdeling 4. Besluit	81

De invloed van de nieuwe Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening op ont-eigeningen

Eva DE WITTE	83
Afdeling 1. Inleiding	83
Afdeling 2. Beknopte evolutie van het onteigeningsluik in de RO-wetgeving. .	83
§ 1. De stedenbouwwet van 1962	83
§ 2. Het decreet ruimtelijke ordening	84
Afdeling 3. De onteigeningsbepalingen in de Vlaamse codex	86
§ 1. De procedure voor het opmaken van een onteigeningsplan gelijktijdig met het RUP	87
A. De initiële bevoegdheidstoewijzing aan de deputaties	88
B. Was een bevoegdheidstoewijzing aan de deputaties mogelijk?	90
1. Initieel uitgangspunt van de decreetgever	90
2. Rechtspraak van het Grondwettelijk Hof	91
3. Wettelijk kader voor de bevoegdheidstoewijzing inzake onteigeningen	92
4. Kritiek op de bevoegdheidstoewijzing aan de deputatie	94
C. Terugkeer naar de oude regeling	95
D. De decreetwijziging van 12 mei 2012: de voorlopig laatste aanpassing	97
E. Opzet van de Vlaamse codex?	98
§ 2. Het opstellen van een onteigeningsplan na de vaststelling van het RUP .	99
A. Terugkeer naar de vroegere regeling	99
B. Opzet van de Vlaamse codex?	102
C. Aanpassing van de termijn voor de opmaak van het onteigeningsplan?	103
§ 3. Planologische neutraliteit	104
Afdeling 4. Onrechtstreekse invloed van de Vlaamse codex op onteigeningen	106
§ 1. Aankoopplicht	106
§ 2. Planschade en planbatan	107
A. Planbatan	107
B. Planschade	109
§ 3. Grootschalige stedenbouwkundige projecten van strategisch belang. .	109
A. De geïntegreerde procedure.	109
B. Invloed van de geïntegreerde procedure op onteigeningen	110
§ 4. Bevoegdheidsdelegatie bij ruimtelijke uitvoeringsplannen	113
A. Procedure	113
B. Invloed op onteigeningen	114
Afdeling 5. Besluit	115

Commentaar bij het Rooilijndecreet van 8 mei 2009 Jan BOUCKAERT en Durkadin YILMAZ	117
Afdeling 1. Inleiding	117
Afdeling 2. Bespreking en beoordeling van het Rooilijndecreet	119
§ 1. De begrippen ‘rooilijn’ en ‘rooilijnplan’ en het toepassingsgebied van het Rooilijndecreet.....	119
A. Het begrip ‘rooilijn’.....	119
B. Het begrip ‘rooilijnplan’.....	120
C. Toepassingsgebied.....	120
§ 2. Opmaken van rooilijnplannen.....	122
A. Gewestelijke en gemeentelijke rooilijnplannen	122
B. Procedure.....	122
1. Overzicht van de procedure voor het vaststellen van een rooilijnplan vóór het Rooilijndecreet	122
2. De procedure in het Rooilijndecreet	125
3. Wat met de provinciewegen?	129
C. Wijziging en opheffing van rooilijnplannen.....	131
§ 3. Realisatie en verval van het rooilijnplan	131
A. Realisatie van het rooilijnplan.....	131
1. Actieve realisatie van een rooilijnplan: onteigening in het algemeen belang	131
2. Passieve realisatie van een rooilijnplan: het bouwverbod	139
3. Het voorkeepsrecht en het recht om “vooruit te komen”	142
§ 4. Rooilijnplannen en verkavelingsvergunningen	144
§ 5. Opheffing van het rooilijnplan.....	145
§ 6. Strafbepalingen en toezicht	146
§ 7. Overgangsrecht	146
Afdeling 3. Besluit	148
 Deskundigenonderzoek inzake onteigening in hoogdringende omstandig- heden. Over naar het gemeen recht?	
Dirk SCHEERS.....	151
 Afdeling 1. De regels van het Gerechtelijk Wetboek	151
Afdeling 2. Toepassing van het Gerechtelijk Wetboek inzake deskundigen- onderzoek in het kader van een onteigening.....	153
Afdeling 3. Aanstelling van de deskundige.....	156
§ 1. Noodzaak van een deskundigenonderzoek.....	156
§ 2. Aanduiding van de deskundige.....	156
§ 3. Wraking van de deskundige.....	157
§ 4. Noodzaak van een college deskundigen	159
§ 5. De opdracht van de deskundige	160

Afdeling 4. Inwerkingstelling van de deskundige	162
Afdeling 5. Installatievergadering	163
Afdeling 6. Medewerkingsplicht en mededeling van relevante stukken	165
Afdeling 7. Oproepingen, verdere werkzaamheden en transparantie	166
Afdeling 8. Toezicht van de rechter	168
§ 1. Actieve rechter	168
§ 2. Proces in het proces	169
Afdeling 9. Indieningstermijn, tussentijdse verslaggeving en verlenging	170
Afdeling 10. Verslag	173
Afdeling 11. Vervanging van de deskundige	177
Afdeling 12. Tussenkost in een lopend deskundigenonderzoek	178
Afdeling 13. Kosten van het deskundigenonderzoek	181
Afdeling 14. Herzieningsprocedure	184
Afdeling 15. Besluit	184