

**Samenvatting van de resultaten van de 6 klankbordgroepen bij de bespreking van de  
CONCEPTNOTA INHOUDELIJKE EN PROCESGERELATEERDE KRIJTLIJNEN BIJ DE OPMAAK VAN EEN  
OVERKOEPELEND ONTEIGENINGSDECREET**

*eindversie 20032015*

Op 9 januari jl. keurde de Vlaamse regering de conceptnota 'Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een overkoepelend onteigeningsdecreet' goed (VR 2015 0901 DOC. 0001/1BIS, als bijlage).

Er werd bewust voor geopteerd om in overeenstemming met de principes van behoorlijk bestuur in een vroeg stadium diverse belanghebbenden uit te nodigen voor reflectie en bespreking. Tijdens de maanden februari en maart 2015 werden 6 klankbordgroepen (academici, advocatuur, lokale besturen, ontwikkelingsmaatschappijen, landmeters en eigenaarsverenigingen en havenbesturen) georganiseerd tijdens de welke verschillende betrokkenen in overleg traden met de administratie over de in deze conceptnota uitgewerkte principes en beleidsopties. Dit initiatief werd door alle genodigden ten zeerste geapprecieerd.

De diverse klankbordmomenten leiden tot enkele conclusies die hierna beknopt worden samengevat<sup>1</sup>:

## **I. INHOUDELIJKE VOORSTELLEN EN ANALYSE**

### **1. Algemene inhoudelijk doelstellingen**

De algemene inhoudelijke doelstellingen genieten ook bij de diverse klankbordgroepen draagvlak. Men informeerde veeleer naar de concrete invulling van deze principes dan dat er bezwaren of opmerkingen werden gemaakt.

Het informeren van burgers en het inschrijven van een openbaar onderzoek lijkt wat deze algemene inhoudelijke doelstellingen betreft één van de essentiële elementen. Met het oog op het bekomen van informatie aangaande geplande onteigeningen wordt de doelstelling om deze informatie digitaal te ontsluiten toegejuicht. Er wordt expliciet gevraagd om de timing van dit aspect van het project – dat past binnen het programma radicaal digitaal- af te stemmen op de inwerkingtreding van het decreet en de eventuele uitvoeringsbesluiten.

Voorts wordt nog aandacht gevraagd voor het evenwicht dat moet worden nagestreefd tussen de algemene belangen van de overheid en de particuliere belangen van onteigenden. Efficiëntie en rechtsbescherming dienen hier hand in hand te gaan.

### **2. Het bevoegde rechtscollege**

#### **A. De administratieve fase**

Wat de administratieve fase betreft, of ruimer genomen de voorafgaande fase met in begrip van de onderhandelingen, dient te worden vastgesteld dat het belang van de onderhandelingen door alle klankbordgroepen werd onderschreven. De klankbordgroepen meenden dat onteigening een

---

<sup>1</sup> Voor de samenvatting wordt de structuur van de conceptnota aangehouden, de nummering wordt evenwel niet gevolgd.

uitzondering moet blijven en dat de overheid de onderhandelingen alle kansen moet geven, voor zover er bereidheid is tot onderhandeling. Enerzijds was er de expliciete vraag om meer transparantie en eventueel aanknopingspunten voor de waardering van het te onteigenen goed. De ervaringen met de aankoopcomités bleken hier soms wel, maar niet altijd even positief.

Anderzijds werd ook duidelijk gesteld dat er voldoende onderhandelingsvrijheid behouden moet blijven. De onderhandelingsprocedure moet derhalve een prominente plaats krijgen, maar te veel detail in het decreet of in uitvoeringsbesluiten lijkt daarbij niet wenselijk. Er wordt hierbij verwezen naar de bestaande goede praktijk ter zake door o.m. de VLM. Verder bouwend hierop en in samenwerking met de pas opgericht dienst Vastgoedtransacties wordt gedacht aan begeleidende maatregelen die “*good practices*” moeten bevorderen. In dit kader kunnen ook aanknopingspunten gevonden worden met het Vlaams grond- en pandenbeleid.

Met betrekking tot de onderhandeling wordt tot slot opgemerkt dat deze geen jaren mogen aanslepen. Dit probleem zou zich nu soms stellen.

Wat de administratieve fase in strikte zin betreft moet worden vastgesteld dat in alle klankbordgroepen de vraag werd gesteld naar het nut van de oprichting van een administratief rechtscollege. Men ziet hierin blijkbaar geen meerwaarde, gelet op enerzijds de beperkte rol die op dit moment is weggelegd voor de Raad van State en anderzijds vermits de decreetgever niet kan verhinderen dat de burgerlijke rechter op grond van artikel 159 van de Grondwet – d.i. de exceptie van onwettigheid – nogmaals de wettigheid van de bestreden onteigeningsbeslissing moet beoordelen. De diverse klankbordgroepen geven aan er baat bij te hebben dat er snel duidelijkheid is over de wettigheid van het onteigeningsbesluit, omdat de eigenlijke discussie vaak de onteigeningsvergoeding betreft.

Over de integratie van een specifiek administratief rechtscollege voor onteigeningen in het decreet aangaande de bestuursrechtscolleges spreekt men zich doorgaans niet uit. Men lijkt het als een vaststaande evolutie te beschouwen, rekening houdend met de eerdere beleidsbeslissingen ter zake.

## **B. De gerechtelijke fase**

Aangaande het bevoegde rechtscollege voor de beoordeling van onteigeningen in de gerechtelijke fase kwam uit de klankbordgroepen vooral naar voor dat alle verschillende pistes die in de conceptnota werden uitgewerkt, voor- en nadelen hebben.

Een krappe meerderheid leek in het algemeen tevreden met de manier waarop de meeste vrederechters momenteel hun taak behartigen, in het bijzonder rekening houdend met de korte termijnen waarbinnen zij moeten werken in het kader van de hoogdringende procedure, al zijn er uiteraard lokale verschillen. De vrederechter zou meestal goed vertrouwd zijn met de plaatselijke omstandigheden. De procedure bij de vrederechter werkt drempelverlagend. Anderen menen dat dit genuanceerd moet worden en voeren aan dat een procedure voor de rechtbank van eerste aanleg als voordeel heeft dat er meer éénheid in rechtspraak is – naar aanleiding van de gerechtelijke hervormingen die op til staan zal dit effect alleen maar toenemen. Daarnaast ziet men ook meer mogelijkheden tot specialisatie indien de decreetgever de rechtbank van

eerste aanleg bevoegd zou maken, daarbij kan gedacht worden aan een gespecialiseerde onteigeningskamer binnen deze rechtbank van eerste aanleg. De keerzijde van de keuze voor de rechtbank in eerste aanleg zou zijn dat de procedure in hoger beroep dan gesitueerd wordt bij het hof van beroep, terwijl de meeste hoven van beroep meer te kampen hebben met gerechtelijke achterstand dan de rechtbank van eerste aanleg, optredend als beroepsrechter.

De gerechtelijke achterstand wordt in het algemeen als zeer problematisch ervaren. In de klankbordgroepen werd daarom voorgesteld om voor de gerechtelijke procedure te werken met een procedure “*zoals in kortgeding*”, dit is een versnelde rechtspleging die niettemin de zaak ten gronde beoordeelt. Daarnaast werd ook gesuggereerd dat het niet uitgesloten is dat een onteigeningskamer, gelet op haar specialiteit en deskundigheid, mogelijk ook in staat is om de dossiers vlotter af te handelen.

Wie de bevoegde rechter wordt met betrekking tot onteigeningsdossiers, zal in grote mate mee worden bepaald door het overleg dat wordt ingepland met de diensten van de FOD Justitie, vermits de bevoegdheid voor de gerechtelijke organisatie rust bij de federale overheid. Vlaanderen heeft met de zesde staats hervorming wel de materiële bevoegdheid gekregen inzake onteigeningen waardoor het kan ingrijpen in de onteigeningsprocedure; het is in deze evenwel beperkt door het redelijkheidsbeginsel<sup>2</sup>.

### **3. De onteigeningsbevoegdheid – onteigeningsbevoegde overheid**

Hoewel de begrippen onteigeningsbevoegdheid (d.w.z. wie kan onteigenen?) en habilitatie (d.w.z. in welke gevallen kan men onteigenen?) niet samenvallen, zijn beide elementen vaak verweven in de zin dat ze samen gelezen moeten worden. Er kan dan ook verwezen worden naar wat hierna gesteld wordt over habilitatie.

In het algemeen worden weinig bezwaren geuit ten aanzien van een ruime omschrijving van de onteigeningsbevoegdheid. Naar aanleiding van de kritiek die geuit wordt op de werkwijze van sommige intercommunales die zouden overgaan tot onteigening zonder het project effectief te realiseren of die projecten realiseren die later met leegstand te kampen krijgen, wordt echter wel de vraag gesteld of er niet nagedacht moet worden over wie deze bevoegdheid eigenlijk verdient.

De respectievelijke klankbordgroepen hebben geen probleem met het feit dat onderzocht werd of de onteigeningsmachtiging inzake de lokale besturen kan worden afgeschaft. Zij menen dat de screening van onteigeningsbesluiten haaks staat op de responsabilisering van lokale besturen. Niettemin geven sommigen mee dat het toekennen van een machtiging tot onteigening soms nuttig is gebleken. Indien de machtiging behouden zou blijven, moet er in ieder geval voor gezorgd worden dat er voldoende deskundigheid is om deze vorm van toezicht uit te oefenen

---

<sup>2</sup> Verwijzen naar parlementaire voorbereiding.

#### **4. Habilitatiebepalingen**

De huidige situatie met verschillende stelsels van habilitatiebepalingen en daarbijhorende onderscheiden procedures wordt door nagenoeg alle klankbordgroepen als niet langer houdbaar ervaren. De klankbordgroepen waren evenwel verdeeld over de vraag of al dan niet gewerkt moet worden met een ruime habilitatiebepaling.

Sommige klankbordgroepen vragen om een duidelijke en exhaustieve lijst van habilitatiebepalingen zodat er meer rechtszekerheid zou zijn. Andere klankbordleden zagen duidelijk heil in een algemene, heldere en ruime habilitatiebepaling. Onteigeningen in functie van de ruimtelijke ordening zou bijvoorbeeld een aantal van de huidige habilitatiebepalingen onder één noemer kunnen brengen.

Nog anderen maken een onderscheid tussen de klassieke besturen enerzijds en semi-publieke of private instellingen anderzijds. Aan de klassieke besturen (gemeenten, provincies, ...) kan zonder meer een ruime habilitatie worden toegekend, omdat zij een duidelijke democratische legitimiteit genieten. Voor hen kan een verwijzing naar het gemeentelijk of provinciaal belang volstaan. Voor de semi-publieke of private instellingen moet dan weer een meer specifieke grondslag worden bepaald.

De oplossing zal er dan ook in bestaan om te streven naar een eenvormige bepaling die desondanks voldoende specifiek kan geacht worden om de grondwettigheidstoets te doorstaan. De decreetgever zal immers "*de gevallen*" moeten bepalen die een onteigening kunnen verantwoorden, ook 'sensu latu'.

#### **5. Planologische neutraliteit**

Over de planologische neutraliteit<sup>3</sup> bestaat momenteel enige onduidelijkheid en derhalve ook rechtsonzekerheid, niet in het minst omdat de hoogste rechtscolleges van ons land, met name het Grondwettelijk Hof<sup>4</sup> en het Hof van Cassatie<sup>5</sup> een uiteenlopend standpunt innemen als het over planologische neutraliteit gaat. Dit kwam ook naar voor in de klankbordgroepen.

Een meerderheid van de klankbordleden kan zich vinden in de planologische neutraliteit als principe, maar stelt zich wel vragen rond een aantal verschijnselen die misbruik mogelijk maken. Zo werd opgemerkt dat de planologische neutraliteit tot nog toe veelal als doelgebonden werd beschouwd, zodat het principe toch enigszins verbonden is met de rechtsgrond in de VCRO. Tevens werd opgemerkt dat men erover moet waken dat planologische neutraliteit geen aanleiding geeft tot vergoeding van een verjaarde vordering in het kader van de

---

<sup>3</sup> Planologische neutraliteit impliceert dat bij het bepalen van de waarde van het onteigende perceel geen rekening wordt gehouden met de waardevermeerdering of de waardevermindering die voortvloeit uit de voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voor zover de onteigening wordt gevorderd voor de verwezenlijking van dat ruimtelijk uitvoeringsplan (art. 2.4.6. §1, eerste lid VCRO)

<sup>4</sup> GwH nr. 129/2012, 25 oktober 2012.

<sup>5</sup> Cass. (1<sup>e</sup> k.), 31 mei 2013, C.11.0749.N/03 waarin het Hof van Cassatie voor het eerst stelt dat de planologische neutraliteit een algemeen beginsel vertolkt dat van toepassing is, ongeacht de rechtsgrond van de onteigening. Zie hierover S. VERBIST, "De planologische neutraliteit van de onteigeningsvergoeding: Het Grondwettelijk Hof legitimeert, het Hof van Cassatie veralgemeent", *TROS* 2014, nr. 73, 49-55.

planbaten/planschaderegeling. Er werd ook de vraag gesteld of een algemeen beginsel van planologische neutraliteit wel verenigbaar is met de mogelijkheid die geboden zal worden om tot zelfrealisatie over te gaan. Er dient dus nader te worden onderzocht wat de neveneffecten zijn indien de planologische neutraliteit als algemeen beginsel zou worden ingeschreven.

## **6. Zelfrealisatie**

De klankbordgroepen zijn het er over eens dat zelfrealisatie geen speculatie in de hand mag werken en dat onteigeningen het prerogatief van de overheid moeten blijven. Het kan alleszins niet de bedoeling zijn om private eigenaars te onteigenen ten gunste van andere private eigenaars. De nodige voorzichtigheid dient met andere woorden bij de uitwerking in acht genomen te worden. Verschillende klankbordleden verwijzen naar de - vandaag veelvuldig - toegepaste mogelijkheden qua PPS en de bestaande praktijk van contractuele afspraken tussen overheden en projectontwikkelaars/grondeigenaars.

In het algemeen wordt de mogelijkheid tot (en het stimuleren van) zelfrealisatie an sich vrij gunstig onthaald. De private sector beschouwt dit onderdeel van het onteigeningsdecreet als een van de belangrijke aandachtspunten voor de sector. Er wordt onder meer gesteld dat publiek grondgebruik en private realisatie niet noodzakelijk onverenigbaar zijn.

Er werd door diverse klankbordgroepen verwezen naar het Nederlandse systeem van zelfrealisatie waarin een aantal criteria werden ontwikkeld om te beoordelen of zelfrealisatie kan worden toegestaan, maar waar dit principe niet uitdrukkelijk werd opgenomen in de wetgevende bepalingen inzake onteigeningen.

Meer concreet over de invulling van het principe wordt verscheidene malen geopperd dat de zelfrealisatie best een duidelijke plaats dient te krijgen in de onderhandelingsprocedure en het openbaar onderzoek. Een formele uiting van de wens om zelf te realiseren (en daarbij beantwoordend aan de criteria zoals bv. de financiële draagkracht) kan tijdens het openbaar onderzoek gebeuren. Nadere uitvoeringsvoorwaarden kunnen na onderhandeling contractueel worden bepaald. De klankbordgroepen suggereerden ook dat de overheid te allen tijde contractueel bepaalde garanties, onder meer voor niet-tijdige uitvoering van de opdracht, kan stellen. Men zou dwangsommen of een bepaalde overdrachtsclausule in kunnen schrijven in dit contract. Men zou eveneens een automatische kunnen voorzien waarin de overheid eigenaar wordt van het bewuste onroerend goed door de loutere vaststelling van niet- realisatie.

Een aantal klankbordleden die zich kanten tegen zelfrealisatie, stellen dat het minder evident zal zijn om op lange termijn kwalitatieve ontwikkelingen te garanderen in geval van zelfrealisatie. Zij verwijzen hierbij ook naar de mogelijkheden om dergelijke zaken via contractuele afspraken te regelen. Tevens worden suggesties geformuleerd om bepaalde zaken van *Vlaams niveau* (zoals infrastructuur) uit te sluiten van zelfrealisatie.

## **7. Roerende goederen als voorwerp van onteigening**

De Grondwet beperkt de onteigening niet tot onroerende goederen. Alle goederen kunnen in beginsel onteigend worden. Onteigening van roerende goederen lijkt evenwel minder

aangewezen, vermits deze doorgaans niet grondgebonden zijn en het aantal roerende goederen die in aanmerking zouden moeten komen voor onteigening gering zijn. Kunstvoorwerpen, een schip in een dok, medicatie en veestapel werden als mogelijke voorbeelden aangehaald van een roerend goed waarvoor men de mogelijkheid van onteigening zou kunnen inschrijven. Voor een aantal gevallen bestaan ook andere instrumenten, zoals bv. het Topstukkendecreet voor topkunstwerken. De diverse klankbordgroepen concluderen dan ook dat het weliswaar mogelijk is om roerende goederen te onteigenen, maar dat er in feite geen nood bestaat.

#### **8. Onlichamelijke goederen als voorwerp van onteigening.**

Onteigening van onlichamelijke goederen ligt meer voor de hand dan onteigening van roerende goederen. Men zou hierbij kunnen denken aan zakelijke rechten die grondgebonden zijn.

In de klankbordgroepen werd gedacht aan onteigening van patenten of intellectuele rechten op medicijnen in noodsituaties. Hoewel een aantal klankbordgroepen de mogelijkheid daartoe zien, lijkt dit niet hun voornaamste prioriteit te zijn.

#### **9. Opsporing van derden (pachter, huurder) i.f.v. de tegensprekelijkheid**

Uit de klankbordgroepen blijkt dat voor de opsporing van derden wellicht een combinatie van maatregelen nodig is. Op huidig ogenblik wordt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en melding van de houders van zakelijke en/of persoonlijke rechten bij de eigenaar van het onroerend goed gelegd. Veel alternatieven zijn er wellicht niet. Uit de diverse klankbordgroepen kwamen wel een aantal knelpunten naar voor.

Men wijst erop dat sommige eigenaars werkelijk niet op de hoogte zijn van een pachter die hun onroerend goed bezet, andere eigenaars zouden dan weer doelbewust verzwijgen dat een houder van een zakelijk, dan wel persoonlijk recht gebruik maakt van hun goed, wetende dat men een hogere vergoeding zal krijgen indien de grond vrij is van dergelijke houders van deze rechten. In enkele klankbordgroepen werd dan ook de vraag gesteld of ook de houders van zakelijke en persoonlijk rechten zelf niet geresponsabiliseerd moeten worden. Een meerderheid ziet dit decreet dan ook als een opportuniteit om een registratieverplichting voor de houders van zakelijke en persoonlijke rechten die momenteel nog niet geregistreerd worden, met in begrip van de pachters, te introduceren.

Tot slot wijst men in de klankbordgroepen nog op de problematiek van de conventionele erfdiensbaarheden die vaak afgesloten worden met nutsmaatschappijen voor ondergrondse leidingen. Regelmatig vergeet de eigenaar om melding te maken van dergelijke ondergrondse constructies, waardoor hij wordt bloot gesteld aan enorme schadeclaims naar aanleiding van exploitatieverliezen. Er werd dan ook de vraag gesteld hoe men wil tegemoet komen aan deze specifieke problematiek.

## **10. Gedwongen aankoop bij gedeeltelijk onteigening**

De klankbordgroepen hebben doorgaans geen bezwaar tegen gedwongen aankoop bij gedeeltelijke onteigening en wijzen op een aantal aandachtspunten inzake vergoeding die meegenomen moeten worden om problemen m.b.t. het gelijkheidsbeginsel te voorkomen.

## **11. Wederoverdracht**

Ook met betrekking tot de wederoverdracht gaat men akkoord om de bestaande wetgeving te moderniseren en technisch verder uit te werken. Hierbij wordt ook onderzocht hoe de wederoverdracht ook van toepassing kan zijn op de minnelijke overeenkomsten.

## **12. Het dijkendecreet**

In de klankbordgroepen werd de vraag gesteld of ook kan worden nagegaan of het dijkendecreet eventueel bepalingen bevat die veralgemeend kunnen worden in het onteigeningsdecreet. Wat het betredingsrecht betreft werd aangegeven dat over dit recht in het onroerend erfgoeddecreet een procedure hangende is bij het Grondwettelijk Hof. Verder werden over dit item geen specifieke opmerkingen of bedenkingen geformuleerd.