

Het eigendomsrecht

Kritisch verslag van een cursus over onteigeningsrecht en eigendomsrecht *

ANTHONIS J.
DE BOIS D.
DIEUSAERT L.
MICHIESENS A.
VAN DEN BOSCHE A.

1. Veelheid van wetgeving

Slechts enkelen vinden hun weg in het labyrint van wetten en wetsbepalingen die het onteigeningsrecht beheersen (1).

De heer WASTIELS behoort tot die uitverkorenen en verstaat de kunst zijn kennis en ervaring op klare wijze aan het publiek mee te delen. Zijn uiteenzetting bevatte voldoende stof om uitvoerig over te debateren.

Spreker zelf, die van nabij getuige was van de pragmatische opbouw van de wetgeving drukte de wens uit dat in de nabije toekomst één enkele wet de volledige materie zou beheersen.

De gewone gerechtelijke procedure van de wet van 17 april 1835 schijnt volledig in onbruik. Deze materie wordt nu vooral beheerst door de uitzonderingsprocedure van de wet van 26 juli 1962.

Al te gemakkelijk wordt beweerd dat de wet van 1835 kan afgeschaft worden; er zouden geen problemen meer zijn als van de uitzonderingsprocedure van 1962 het gewone recht wordt gemaakt, ongeacht of het een geval van hoogdringendheid betreft (2).

Het probleem is echter wel iets complexer.

Steeds moet men rekening houden met de wet van 27 mei 1870, welke de administratieve formaliteiten regelt.

Hier dient ook nog aan gedokterd te worden ter gelegenheid van een unificatie van het onteigeningsrecht.

* Verslag, verzorgd door de studenten van de cursus «grondig zakenrecht» van de lezingen over onteigenings- en eigendomsrecht, georganiseerd door het A.C.W. in het centrum Ter Munk te Heverlee.

(1) Voor een chronologisch overzicht: zie REQUETTE, F., *Expropriation pour cause d'utilité publique, Répertoire notarial*, Vol. XIV, *Droit public et Administratif*, boek VIII, Brussel, 1970, blz. 15.

(2) GREGOIRE, A., *Pour une simplification des législations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique*, Res Jura Imm. 1973, nr. 5308, blz. 284.

2. Openbaar onderzoek

Dit is op straf van nietigheid voorgeschreven (3).

Men kan zich echter wel afvragen of dit nog zin heeft. Het principe lijkt democratisch. Het is echter een open vraag of het resultaat de moeite loont.

Hoeveel mensen gaan naar een gemeentehuis inzage nemen van onteigeningsplannen ?

De eigenaars van de percelen die in de onteigening vallen worden toch, onafhankelijk van het onderzoek, in kennis gesteld van de plannen (4).

Het openbaar onderzoek is quasi nutteloos en het is tijd- en kostenbesparing dit af te schaffen. Deze stap zal men best zetten bij de unificatie. Een schijn van democratie is hier zinloos.

3. De bevoegde Minister

Een ander probleem dat zich wellicht steeds stelt in de administratie is het aantal ministers waaronder een handeling resorteert.

Nu wordt er nog voorgesteld telkens de Minister van Openbare Werken erbij te betrekken. Daarom nog niet als medeondertekenaar maar wel als adviseur (5).

De motivering hiervoor ligt bij de ruimtelijke ordening. Vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening en het grondbeleid is dit best begrijpbaar. Het tijdverlies dat dergelijke tussenkomst echter kan veroorzaken zal wel iedereen vermoeden.

Ondertussen kan dit tijdverlies aan een project iedere zin ontnemen of komt men met een oplossing voor de dag, waarvan de kostprijs ondertussen sterk gestegen is.

Trouwens de diensten van Stedebouw, die onder de bevoegdheid van Openbare Werken resorteren krijgen toch inzage van de plannen korte tijd vóór de definitieve realisatie. Met de streek- en gewestplannen zal men hopelijk ook zekerder zijn van de situatie. Iedere vorm van vertraging in de administratieve procedure dient vermeden te worden.

Het heeft geen zin een snelle gerechtelijke procedure te gaan organiseren, wanneer de administratieve procedure traag verloopt.

(6). Daarna immers zal nog eens een periode volgen van onderhandelingen om tot een minnelijk akkoord te komen.

(3) Art. 3, Wet 27 mei 1870.

(4) REQUETTE, F., o.c., blz. 44, nr. 135

(5) Aldus door de Heer WASTIELS, F., voorgesteld, zonder algemene instemming.

(6) HILBERT, *La triple escalade dans l'illégalité*, Res Jura Imm., 1967, nr. 4352, blz. 225.

Lukt dit niet dan pas wordt de gerechtelijke procedure ingezet, waarover Mr. VAN CAUWELAERT handelde in een volgende vergadering.

4. De snelle gerechtelijke procedure

Doorgaans maakt men gebruik van de procedure van hoogdringendheid, georganiseerd door de wet van 26 juli 1962. Deze wet ondervindt heel wat kritiek, als ware het echt «un monstre juridique» (7).

Het gaat inderdaad allemaal heel snel. In 40 dagen tijd kan de overheid beschikken over het te onteigenen goed (8).

De eigendomsoverdracht is dan reeds gebeurd en de inbezitstelling gebeurt na consignatie van de provisionele vergoeding (9).

Op die wijze is voldaan aan het grondwettelijk principe van voorafgaande vergoeding (10).

Dit laatste wordt echter bestreden door HILBERT. Daar het geconsigneerde bedrag slechts ter beschikking is na vertoon van een hypothecair getuigschrift en dit getuigschrift steeds te laat komt beschikt de eigenaar reeds over de grond, vooraleer de onteigende over zijn geld beschikt.

Hier zou men dan voor een schending van de grondwet staan (11).

De fout ligt hier niet bij de wetgever maar bij een trage administratie. Wellicht zijn de onteigenden toch meer gediend met een langere termijn. Hieromtrent was wel enige discussie.

Volgens de onteigenaars gaat alles nog te traag, zeker als de partijen herziening vragen voor de rechtbank van 1^o aanleg wat geschiedt volgens de trage procedure van het gerechtelijk wetboek. Kan men de rechtbank dan aan termijnen binden? Of zou een speciale onteigeningskamer efficiënter werken?

Voor beide alternatieven blijft dan nog het probleem van de tijd die de advocaten en de onteigende nodig hebben om hun rechten te verdedigen tegenover een onteigenaar die reeds jaren over de nodige plannen en gegevens beschikt.

(7) HILBERT, *art. cit.*, blz. 223.

(8) MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Gent, 1971 blz. 183, nr. 204.

(9) Cass. 21 oktober 1966, J.T. 1967, blz. 21; *Res Jura Imm.* 1967, nr. 4336, blz. 145; T. Not. 1968, blz. 169.

(10) SUTENS-BOURGEOIS, G., *Waardering bij onteigening*, T.P.R., 1970, blz. 34.

(11) HILBERT, *Pour rentrer dans la constitutionnalité*, *Res. Jura Imm.*, 1969, nr. 4612, blz. 343-344.

HILBERT, *L'expropriant doit faire diligence pour verser les indemnités*, *Res Jura Imm.* 1967, nr. 4310, blz. 43.

HILBERT, *Tribulations de l'exproprié pour retirer les indemnités*, *Res Jura Imm.*, 1968, nr. 4449, blz. 181.

Onder het huidige systeem kan men niet anders dan herziening vragen om zijn rechten volledig te kunnen uitoefenen.

Al die tijd blijft de onteigenaar wel onzeker over de definitieve kosten van zijn project. De herziening kan immers wel drie jaar of meer vertraging tot gevolg hebben (12).

Ze zou echter enkel betrekking hebben op de vergoedingen. Voor de andere gevallen zou dan enkel de tweeledige aanleg gelden (13). De gerechtelijke procedure lijkt te snel voor de onteigenden en te traag voor de onteigenaar. Deze laatste heeft reeds veel kostbare tijd verloren in de administratieve procedure.

Het zou niet billijk zijn de traagheid van de administratie, waarmee de onteigenaar goede maatjes wil blijven, ten nadele van de onteigende te interpreteren.

Niet de gerechtelijke maar wel de administratieve procedure dient versneld te worden.

Een deel van de aldus ingewonnen tijd zou dan kunnen besteed worden aan de gerechtelijke procedure. Maar wellicht is enkel in een droomwereld een snelle administratie mogelijk. Snelheid is overigens niet het enige probleem van het onteigeningsrecht.

5. Openbaar nut

Naast de voorafgaandelijke schadevergoeding stelt de grondwet in artikel 11 eveneens de vereiste dat een onteigening tot openbaar nut kan geschieden. Waar de grens tussen openbaar nut en private en andere belangen ligt is echter onduidelijk (14).

Typisch voor de ruimte die het begrip openbaar nut nu kent zijn de bepalingen van de wetten over ruimtelijke ordening en economische expansie (15).

Als echter enkel privaat belang duidelijk aanwezig is, en het openbaar belang in het gedrang komt zal de onteigening niet kunnen doorgaan omdat o.a. «de wetgever zeker niet gewild heeft dat de sociale en economische moeilijkheden in sommige gewesten opgelost worden door de onteigening van gronden met het oog op de vestiging van industriële bedrijven ten koste van de uitschakeling van de reeds op deze gronden staande bedrijven» (16). Anderzijds

(12) Vgl. *Gent*, 4 febr. 1971, R.W. 70-71, kol. 1382.

(13) *Rb. Brussel*, 16 juni 1971, J.T. 1971, blz. 748; *Contra Mast, A.*, o.c. blz. 188 nr. 210; *VERSCHULDEN, M.*, *Problemen in verband met de vordering tot herziening inzake onteigening ten algemene nutte*, T. Best., 1971, blz. 57 e.v.

(14) *MAST A.*, o.c., blz. 174 nr. 191.

REQUETTE, F., o.c., blz. 18-21, nr. 6-15.

(15) *Wet 29 maart 1962*, art. 25 e.v.;

Wet 30 december 1970, art. 30

(16) *Rb. Antwerpen*, 27 maart 1973, R.W. 73-74, kol. 1278 e.v.

is het toch nog de overheid die beslist wanneer er openbaar nut is. Enkel machtsafwending zal dan nog meespelen om een onteigening te verhinderen. De verhouding tot private promotoren zal sterk meespelen.

De onteigening kan geoorloofd zijn, maar dit wil nog niet zeggen dat de kontrakten voor later gebruik van het onteigende goed het openbaar belang dienen (17).

Het is wellicht moeilijk het openbaar nut in een keurslijfje te stoppen en het is al evenmin mogelijk de overheid aan banden te leggen. Duidelijke gevallen van machtsafwending komen niet voorbij de rechterlijke controle. Tot nu toe waren de K.B.'s gemotiveerd met een stijfformule waarin eventueel naar een aantal wetten wordt verwezen en de hoogdringendheid wordt ingeroepen.

Aan de hand daarvan wordt de rechterlijke controle uitgeoefend. Een uitgebreide motivering is meer wenselijk.

6. Toezicht

Het is betwist geweest welke rechtbank bevoegd is: ofwel de burgerlijke ofwel de administratieve.

Er wordt aanvaard dat de controle van de burgerlijke rechtbanken ook de interne wettigheid van het besluit kan omvatten (18). In dit geval is de Raad van State onbevoegd.

De bewering dat de wet van 26 juli 1962 de bevoegdheid van de Raad van State niet aantast en daarentegen wel die van de burgerlijke rechtbanken, berust op een tekstverschil tussen de wet van 1835 en die van 1962 (19).

Dit tekstverschil werd onvoldoende geacht om de situatie te wijzigen. De Raad van State verklaart zich onbevoegd om kennis te nemen van beroepen tegen een K.B. wegens machtsafwending (20).

Het Hof van Cassatie heeft zich op 3 maart 1972 in Verenigde Kamers bij deze tendens aangesloten (21).

Hierdoor is de situatie nu duidelijk: in het onteigeningsproces

(17) R.v.St. 11 dec. 1973, Arrest nr. 16 159, inzake LIEBIN en BAUDRY t. Stad Mons, niet gepubliceerd.

(18) DELVA, J., *Het rechtstreeks bestrijden van overheidsdaden voor de burgerlijke rechtscollèges*, T.P.R., 1967, blz. 122.

(19) HOEFFLER, J., *L'incidence de la loi du 26 juillet 1962 sur la compétence du Conseil d'Etat en matière d'expropriation*, Rec. J. Dr. Adm., 1963, blz. 1-5.

(20) MAST, A. o.c., blz. 179, nr. 198.

HILBERT, *Synthèses de législation et de jurisprudence, durant les vingt dernières années*, Res Jura Imm., 1970, nr. 4661, blz. 177; Vgl. R.v.St. 2 februari 1971, Pas. IV, blz. 10.

(21) Cass. 3 maart 1972, Pas. I, 1972, blz. 601; R.W. 1971-72, kol. 1633, met eensluidende conclusie van Proc. gen. GANSHOF VAN DER MEERSCH; Res Jura Imm., 1972, nr. 5184, blz. 175.

tussen de onteigenaar en de onteigende is de Raad van State onbevoegd.

Daarbuiten kan men zich wel tot de Raad van State wenden in twee gevallen: ofwel als de onteigeningsprocedure nog niet ingezet is, ofwel als de eiser niet in het proces betrokken is als houder van een recht m.b.t. een goed, maar wel als buur (22).

7. De bevoegde rechter

Naast de beslissing over de vergoeding is de macht van de vrederechter dus wel zeer groot (23).

Dit is echter nog geen reden om naar een andere rechtbank uit te kijken, of meer nog: naar een speciale onteigeningskamer. Het is immers traditioneel de vrederechter die over een groot aantal geschillen in verband met zakelijke rechten uitspraak doet. Men denke reeds enkel aan zijn tussenkomst bij de verkoop van onroerende goederen door een minderjarige.

Ook de controlebevoegdheid, zowel wat de interne als de externe wettigheid betreft, biedt geen moeilijkheden.

De vrederechter is niet noodzakelijk minder bekwaam dan een rechter in de rechtbank van eerste aanleg.

Een onteigeningskamer biedt even weinig of even veel garanties. Het is enkel voor de vergoeding dat de vrederechter voor problemen staat, maar de wet verplicht hem daarom een expert aan te duiden (24).

Veel zal dan ook afhangen van de eerlijkheid van deze man om aan het derde voorschrift van de grondwet inzake onteigening, nml. de billijkheid van de vergoeding, tegemoet te komen. Wanneer dit financieel probleem, waarover verder, afgehandeld is, kan de onteigenaar op twee oren slapen.

8. «... en tegen een billijke en voorafgaande vergoeding»

De onteigening is de door de wet geregelde, verplichte afstand, omwille van een erkend doel van openbaar nut, van de eigendom van lichamelijke onroerende goederen aan een openbaar bestuur, mits voorafgaande vergoeding van het geheel der schadelijke gevolgen van deze afstand (25). Deze onteigening kan als gevolg hebben

(22) Zie de zaak LIEBIN en BAUDRY t. stad Mons in voetnoot 17.

(23) GREGOIRE, A., *art. cit.*, blz. 283.

(24) Wet 26 juli 1962, art. 4

(25) J. MERTENS DE WILMARS, *Syllabus over de cursus van geschillen van bestuur*, s.l., 1973, blz. 63.

dat tevens ook onlichamelijke roerende goederen, persoonlijke rechten die betrekking hebben op het goed, onteigend worden of dat onlichamelijke onroerende rechten ten gevolge van de onteigening verdwijnen.

Dat dit alles moet gebeuren tegen een billijke en voorafgaande vergoeding is een beginsel dat vervat ligt in artikel 11 van de Grondwet.

Tijdens de vergaderingen over het thema «**onteiningsrecht**» werd er vanaf het begin veel aandacht besteed aan het begrip «**billijke**» vergoeding. Meer speciaal werd dit onderwerp behandeld in de uiteenzetting van Mevr. G. SUETENS-BOURGEOIS en de heer MARSTBOOM (26).

Hier worden in het kort de onderwerpen van de vergoeding behandeld waar het laatste woord nog niet over gevallen is.

9. De voorafgaande vergoeding

Aan deze regel wordt door de wetten die de onteigening regelen theoretisch niet veel afbreuk gedaan. De eigendom van het goed komt reeds in het vermogen van de onteigenaar tengevolge van het vonnis waarbij vastgesteld wordt dat de vormen voorgeschreven in art. 1 en 2 van de wet van 17 april 1835, die de onteiginingsprocedure van gemeen recht regelt, werden nageleefd. Het bezit of genot van het goed krijgt de onteigenaar slechts na betaling van de vergoeding aan de onteigende of beter, in de Consignatiekas (27). Bij toepassing van de wet van 26 april 1962 betreffende de onteigening bij hoogdringendheid neemt de onteigenaar reeds bezit van het goed wanneer de definitieve vergoeding nog niet is uitbetaald, zelfs nog niet is vastgesteld (28). Is dit al niet een eerste plaats waar een loopje wordt genomen met artikel 11 van de Grondwet? Voor de onteigenaars scheen dit niet veel problemen op te leveren. Wat de onteigende daarvan vindt zal zeker niet opwegen tegen de «**hoogdringendheid**».

(26) Uiteenzettingen tijdens de cursus eigendomsrecht, Vormingscentrum Ter Munk, 6 maart 1974 : *Onteigening en vergoeding, Juridische en technische aspecten in verband met de billijke vergoeding* ; SUETENS-BOURGEOIS, G., *De onteiginingsvergoedingen* in : R.W., 1973-74, kol. 2079-2106.

(27) MAST, A., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Gent/Leuven, 1973, blz. 169, nr. 203 ; zie hoger nr. 4 en de bijhorende voetnoten 10 e.v.

(28) MAST, A., o.c., blz. 172, nr. 207.

10. De billijke vergoeding.

Om de vergoeding te bepalen voor allen die recht hebben op het betrokken goed gaat men thans, grosso modo, als volgt te werk (29) :

- a. de schadeloosstelling voor het verlies van eigendom
- b. de schadeloosstelling voor de waardevermindering van de overblijvende gedeelten
- c. de vergoedingen voor bedrijfsstoornissen en -verlies
- d. de wederbeleggingsvergoedingen
- e. de vergoedingen voor huurders, handelshuurders en pachters
- f. de vergoedingen aan titularissen van onroerende onlichamelijke rechten

Met betrekking tot de billijkheid van de vergoeding scheen het moeilijkste probleem wel te liggen in de bepaling van de vergoeding voor het verlies van eigendom, meer bepaald het verlies van de onbebouwde gronden. De betrokken wetten houden in min of meerdere mate wel voorschriften in waarmee men rekening hoort te houden bij het bepalen van de vergoeding (30), doch het bedrag zelf van de schadeloosstelling wordt tot nu toe nog steeds door de rechter ten gronde bepaald.

Hier volgen in resumé de op de vergaderingen naar voren gekomen opinies daaromtrent.

11. Standpunt der gevestigde rechtspraak en rechtsleer

Algemeen wordt aangenomen dat de vergoeding een schadeloosstelling is die aan de eigenaar zowel de objectieve verkoopswaarde van het goed als de subjectieve waarde moet bezorgen. De schade, waarvoor vergoeding, moet echter noodzakelijk het gevolg zijn van de onteigening (31). De vergoeding vormt alzo, op het ogenblik van de onteigening, het bedrag waarmee de onteigende een gelijkwaardig en analoog goed kan aanschaffen (32).

Heden neemt men aan dat de vergoeding geschiedt volgens de verkoopwaarde van het goed. Probleem is hier de kwalifikatie van het goed, nl. landbouw- of bouwgrond (33).

(29) MERTENS DE WILMARS, J., *o.c.*, blz. 69.

(30) WASTIELS, F., Tekst van de voordracht gegeven in het kader van de cursus eigendomsrecht, 6 februari 1974, blz. 10, onuitgegeven.

(31) MAST, A., *o.c.*, 163, nr. 194.

(32) SUETENS-BOURGEOIS, G., *De onteigeningsvergoedingen*, R.W. 1973-1974, kol. 2079-2106, nr. 9.

(33) SUETENS-BOURGEOIS, G., *ibid.*, kol. 2088-2089 ; alsmede *id.*, tekst van de voordracht gegeven in het kader van de cursus eigendomsrecht, 6 maart 1974, blz. 3. (niet gepubliceerd.)

Dit basisbedrag wordt aangevuld met een toekomstwaardebedrag, zijnde een vergoeding voor nog niet verworven doch voorzienbare bestemmingswijziging van het betrokken goed waardoor de waarde ervan zou veranderen (43).

In geval van onteigening van gebouwen komt hierbij nog een vergoeding voor de geschiktheid, de nuttige of aangename inrichting van het gebouw, die door de rechter *ex aequo et bono* wordt bepaald (35).

De vergoeding moet dus geraamd worden volgens de normale veilbare waarde, in acht genomen zowel de huidige als de vaststaande toekomstige waarde van het goed, dewelke grotendeels afhankelijk is van de ligging, de configuratie en de bouw- en uitbatingsmogelijkheden (36).

De bepaling van de verschillende waarden geschiedt door de rechter aan de hand van vergelijkingspunten en wettelijk vastgestelde criteria (37) en schattingen van de aangestelde deskundigen.

12. Standpunt van de onteigenaars

Zoals het op de vergadering bleek zijn veranderingen in de vergoedingsbepaling dringend door de onteigenaars gewenst. Als argument hiervoor voeren ze vooral aan dat de huidige vergoedingen zo hoog oplopen dat daarvoor de door hen geplande projecten van algemeen nut ontzettend kostelijk of zelfs onbetaalbaar worden.

De onteigenaars schenen eerder te voelen voor de duidelijke veranderingen die naar voor komen in het werkdocument van de werkgroep onteigening van de Nationale Commissie voor Ruimtelijke ordening (38). Volgens dit document zal de hoofvergoeding bepaald worden door de gebruikswaarde van het onroerende goed, indien de onteigening op geheel het onroerende goed slaat, of door de vermindering ondergaan door de gebruikswaarde van geheel het onroerende goed, indien de onteigening slechts gedeeltelijk is. Deze gebruikswaarde wordt berekend op de datum van overdracht van de rechten volgens de bestemming die het goed had op het ogenblik van het onteigeningsbesluit.

(34) SUETENS-BOURGEOIS, G., *De onteigeningsvergoedingen*, in : R.W., 1973-1974, kol. 2089, nr. 23.

(35) SUETENS-BOURGEOIS, G., *Ibid.*, nr. 23.

(36) R.P.D.B. : *Expropriations pour cause d'utilité publique*, nr. 627.

(37) Zoals daar zijn de bestemming van de omgeving, de uitrusting van de toegangswegen, de eigenschappen van de grond e.d., cfr. hoger, noot (30).

(38) Werkdocument voor de Wet op de onteigening voor algemeen nut, Ministerie van Openbare Werken, Nationale Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, werkgroep onteigening, document T.16-2D/g27/MBa, 5 mei 1972.

De gebruikswaarde wordt bepaald rekening houdend met het al dan niet voor bebouwing bestemd zijn van het onteigende goed. Een onderscheid dat aan de hand van het werkdocument gemakkelijk te maken is.

Na de kwalificatie van het goed kan de vergoeding bepaald worden, die echter de aan de hand van het werkdocument te bepalen maximumvergoeding niet mag overschrijden.

De gebruikswaarde wordt wel, voor de berekening ervan, gekoppeld aan de verkoopwaarde. De begrippen vallen haast samen. Ware dit niet zo dan kwam men waarschijnlijk tot een ondervergoeding voor bepaalde goederen om reden dat ze gewoon niet in gebruik zijn. Niettegenstaande dit gaan echter vergoedingen voor een vaste toekomstige waarde of iets dergelijks in rook op.

13. En vergoeding die billijk moet zijn

Uit voorgaande standpunten komt duidelijk naar voor dat het begrip billijkheid verschillend verstaan wordt naargelang het om de onteigende of om de onteigenaar gaat. De vraag is in hoefde van wie de vergoeding billijk moet zijn.

De traditionele opvatting houdt enkel rekening met de belangen van de onteigende (39). Recente rechtspraak en recente rechtsleer schijnen echter ook rekening te houden met de belangen van de onteigenaar die daarenboven geacht wordt de belangen van het algemeen nut te beogen (40). In hoeverre zijn deze standpunten aanvaardbaar ?

Het eigendomsrecht kan dan in België niet meer een «heilig recht» genoemd worden (41), het is toch zeker nog een zalig recht.

Het eigendomsrecht wordt in allerlei wetten steeds meer en meer beperkt (42). Deze evolutie neemt echter niet weg dat het door de grondwet beschermd wordt en dat men zal moeten trachten dit recht niet volledig uit te hollen om het daarna, aan de hand van criteria zoals gebruikswaarde gemakkelijk en goedkoop aan de eigenaar te ontfutselen.

Dat de overheid meer en meer taken van openbaar nut en algemeen belang moet dragen is zeker waar. Dit ontlast de overheid niet van

(39) SUETENS-BOURGEOIS, G., *De onteigeningsvergoedingen*, in : R.W. 1973-1974, kol. 2082-2083, nr. 10.

(40) SUETENS-BOURGEOIS, G., *ibid.*, nr 10.

(41) Aldus de voordracht van L.P. SUETENS, cursus eigendomsrecht, *Grondbeleid*, 3 april 1974, *Beginselen en huidige wettelijke regeling in België en in andere Europese landen*.

(42) Wij noemen als voorbeeld de wetten m.b.t. erfdienstbaarheden van openbaar nut en de ruimtelijke ordening.

de plicht om billijk te vergoeden. De overheid kan toch de lasten van algemene nutsvoorzieningen spreiden over haar onderdanen waarom dan die lasten laten neerkomen op het hoofd van de onteigende in de vorm van verminderde onteigeningsvergoeding ?

Daarenboven volgen uit de onteigening niet geringe voordelen voor de aanpalende eigenaars die niet onteigend worden. Men denke hier even aan de infrastructuurwerken bij de sociale woningbouw en het nut hiervan voor al wie in de buurt woont. Waarom dan niet een deel van de kosten op hen verhalen en billijk blijven voor de onteigende ?

14. Een voorstel

Om billijk te zijn moet de vergoeding een schadeloosstelling zijn die alle schade voor de onteigende vergoedt. Daarvoor zal men rekening houden met de ligging van de gronden, hun aard, hun evenredige samenstelling, hun bruikbaarheid, geschiktheid en rentabiliteit (43). Beter dan een vergoeding toe te kennen op grond van de «gebruikswaarde» kan men, om billijk te blijven, de vergoeding bepalen aan de hand van de «bruikbaarheidswaarde». Deze bruikbaarheidswaarde zou de waarde zijn van de meest rendabele gebruikswijze die een goed in de voordeligste situatie kan hebben, verminderd met de kosten die hiervoor onontbeerlijk door de onteigenaar moeten gedragen worden. Hieruit komt ontegensprekelijk voor de onteigenaar een hogere onkostennota, maar dit leed kan over velen verdeeld worden. Is gedeeld leed geen half leed ?

Nu ontkomt men niet aan de indruk dat de laatste jaren velen getracht hebben een loopje te nemen met artikel 11 van de Grondwet dat het privaateigendom beschermt. Hierover zal men niet zo snel uitgesproken zijn.

15. Voorstellen tot hervorming van het onteigeningsrecht

Waar de eerste drie cursusdagen telkens de nadruk legden op deelaspecten van de problematiek van het onteigeningsrecht, nam de heer J. HOEFFLER de taak op zich deze gegevens te globaliseren in het licht van de bestaande wetgeving evenals aan de hand van de plannen tot unificatie en hervorming (44). In zijn uiteenzetting

(43) Vred. Tielt, 25 februari 1971, Oost-Vlaamse Communale voor Huisvestingsbeleid t. Sanders en Verhamme, niet gepubliceerd ; Vred. Tielt, 25 februari 1971, Oost-Vlaamse Communale voor Huisvestingsbeleid t. Lauwers, niet gepubliceerd.

(44) Sporadisch kwamen de plannen tot unificatie en vernieuwing hierboven reeds ter sprake ; voor een bron verwijzen wij naar noot (30).

behandelde hij achtereenvolgens «het voorwerp van de onteigening», «het begrip algemeen nut», «de administratieve procedure», en «de vergoeding».

Het hoeft nauwelijks gezegd dat omtrent deze uiteenzetting diverse bedenkingen werden gemaakt bij een deel van de toehoorders, meer bepaald bij de onteigenaars.

Dit kwam ook tot uiting in de verscheidene werkgroepen.

De opwerpen van de onteigenaars centreerden zich vooral rond twee hoofdpunten, te weten : een te lange gerechtelijke procedure, en een te hoge vergoeding voor de onteigende.

Hieronder worden nu de genoemde rubrieken van de uiteenzetting kort bericht. Tevens zullen we zo goed als mogelijk de ideeën en reacties van de werkgroepen trachten te verwoorden.

16. Voorwerp van de onteigening

Wat het voorwerp van de onteigening betrof, wees de spreker op het feit dat onteigeningen niet noodzakelijk dienen gekoppeld te worden aan een absoluut eigendomsbegrip. De overheid zou zich kunnen beperken tot andere zakelijke rechten, waar dit mogelijk is (45).

Het verwerven van eigendom mag immers slechts geschieden met alle omzichtigheid. Het aanleggen van een metro, illustreert J. HOEFFLER, vereist niet noodzakelijk een onteigening van de bovengrond. Het nut, waarvoor de onteigening geschiedt, kan voor de overheid aanleiding zijn om naar omvang en aard te beperken.

17. Het begrip «algemeen nut»

Hoger werd reeds gewezen op de problemen die de omschrijving van dit begrip, beoordelingscriterium in het onteigeningsrecht, veroorzaakt, wegens de inherente vaagheid van het begrip. De appreciatie van het algemeen nut blijft uiteindelijk een politieke daad. Zo kan slechts op politiek niveau worden vastgelegd wanneer, hoe, waarom en waar het tracé van een geplande weg zal getrokken worden. Het **toezicht op deze beslissing** zou tweemaal zijn : enerzijds via de rechtbank, anderzijds via de Raad van State.

Deze laatste zou nochtans onbevoegd zijn om zich over een onteigening uit te spreken, tenzij een belanghebbende derde machts-

(45) HOEFFLER, J., verwees hierbij naar de erfpachtechniek, welke voor de uitbouw van Louvain-La-Neuve werd aangewend.

(46) Over de behandeling van dit ontwerp op andere cursusdagen, zie hierboven nr. 5 tot 7.

afwending of machtsoverschrijding opwerpt. De taak van de rechter zal beperkt blijven tot een toetsingsrecht van het Koninklijk Besluit met de wet, enger dus dan nu het geval is, indien men de toetsing van de interne wettigheid in de toekomst wenst uit te sluiten (47). De onteigenaars verklaarden zich met dergelijke beperking akkoord. Er leek weinig enthousiasme te bestaan om aan de rechter de mogelijkheid te laten een bepaald onteigeningsbesluit af te wegen aan het «algemeen nut». Hiertoe beriep men zich op het principe der scheiding van de machten.

Al bij al pleitte J. HOFFLER voor een doorgevoerd **grondbeleid**. Dit zou een beleid betekenen dat door het Rijk wordt gevolgd om de grond te verdelen met als doel de behartiging van het algemeen belang. Dit laatste kan op sociaal, economisch, cultureel ...vlak gelegen zijn. Het grondbeleid zou trouwens ook bestaan in een herverdeling van het grondbezit, alhoewel niet noodzakelijk voor het openbaar gebruik. Op deze problematiek inspelend, merkte men in een der werkgroepen de verbondenheid van het grondbeleid met de grondreservatie door de overheid op. Dit is ongetwijfeld zo. Maar daar waar onteigeningen eerder ongeordend geschieden, en daardoor reservatie, veronderstelt grondbeleid in de eerste plaats planmatigheid, die zich op politiek terrein bevindt.

Door grondbeleid zouden ook de vergoedingen bij overdracht en onteigening billijker zijn en zou een financiële herstructurering van de grondprijzen kunnen bereikt worden. Volgens de onteigenaars kan men best de vergoedingscriteria reeds vastleggen voor de goedkeuring van de gewestplannen. Tevens zou er nu nog het probleem bestaan van het bevoegde orgaan om de planning te organiseren. De verschillende werkgroepen vonden het minder opportuun de gehele procedure te laten verlopen op nationaal vlak en daarom werd voorgesteld de planning aan de gewestelijke organen, bestaande of nieuwe, over te laten.

18. De administratieve procedure

Om grondspeculatie te vermijden, stelde de spreker voor reeds enige tijd vooraleer definitief werk wordt gemaakt van de onteigening aan grondreservatie te doen (48).

Een andere stap in de administratieve procedure, het openbaar onderzoek, werd door de spreker gerelativeerd. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken vereist dit niet, wel het Ministerie van Openbare Werken. De toehoorders-ontegenars wezen hierbij op het grond-

(47) Over de problemen van toetsing en het gevestigde recht zie hierboven nr. 6.

(48) Hierbij werd verwezen naar de aanleg van autosnelwegen.

speculatieve effect van dergelijk onderzoek, waarop dus niet door elke minister evenveel nadruk wordt gelegd (49).

De spreker wees eveneens op een bestaand politiek probleem: moet de onteigening al dan niet het privilege blijven van het Rijk? Dergelijke problemen als hierboven opgesomd zullen dienen opgelost bij de herziening van het onteigeningsrecht, meer bepaald bij de herziening van de administratieve procedure.

19. De gerechtelijke procedure

Bij de behandeling van de gerechtelijke procedure kwam vooral de aanduiding van de bevoegde rechter ter sprake. Zou onder nieuw onteigeningsrecht de vrederechter of de rechter in eerste aanleg meest aangewezen zijn?

J. HOFFLER meende dat de vrederechter de gestelde problematiek van dichterbij kan volgen. Hij kent de mentaliteit van de mensen in de streek. Een rechter in eerste aanleg zou de zaken eerder vanop afstand bekijken.

De onteigenaars zien het anders en stellen voor in de rechtbank van eerste aanleg een rechter aan te duiden die zich enkel met onteigenen bezig houdt. Hij kent de mensen dan niet zo goed, doch de onteigeningstechniek beter.

Dit sluit aan bij een ander probleem dat aan de orde was: de technische bekwaamheid van de rechtbank. Experts genieten inderdaad een steeds groter gezag bij de vrederechter, en de onteigenaars vestigen de aandacht op het feit dat de verhouding vrederechter-expert meestal zeer goed is. Dit heeft nefaste gevolgen voor de onteigenaar, beweren ze, die hogere vergoedingen moet betalen. J. HOFFLER ziet de oplossing niet zo direkt in de aanduiding van een speciale rechter, maar verwacht evenveel van benoemde bekwame en onafhankelijke experts met een eigen beroepsethiek. Uiteindelijk zal het hier toch nog steeds gaan over de bepaling van de vergoeding.

20. De vergoeding

Dit laatste punt, vormde dan ook het orgelpunt in de bespreking door de werkgroepen (50).

Wat is het meest billijke criterium: een vergoeding op basis van de verkoopwaarde of een vergoeding op basis van de gebruikswaarde? Een zeer omstreden vraag.

(49) Hierboven onder nr. 2 werden andere kritieken op het openbaar onderzoek geformuleerd.

(50) Zie hierboven meer gedetailleerd ons standpunt: nr. 8 tot 14.

De spreker stelde voorop dat het in de praktijk kan gaan om een samenspel van tal van omstandigheden. Wil de onteigende het goed kwijt? Hecht hij er veel belang aan? ... Moeilijk te achterhalen. Daarom ware het, volgens hem, best voor de bepaling van de vergoeding te refereren naar de prijs van een gelijkaardig goed, dat in de laatste jaren vóór de onteigening openbaar werd verkocht. Bij gewone verkoop is er nog te veel gevaar voor fraude. Onder gelijkaardig goed wordt verstaan: een goed dat min of meer dezelfde karakteristieken vertoont met het te onteigenen goed en daarenboven gelegen is in de onmiddellijke omgeving.

Kortom de verkoopswaarde.

Bij de onteigenaars liet men eerder een voorkeur blijken voor de gebruikswaarde omdat dit het minst speculatieve element voor waardering zou zijn. Dit zou trouwens, volgens hen, elk misverstand met betrekking tot de toekomstwaarde van een goed uitschakelen.

Op uitzondering van de meer gereserveerde houding van een aantal studenten, kon vrij grote unanimiteit bereikt worden over het al dan niet in rekening brengen van de toekomstwaarde. Deze dient volgens de meesten uit de waardeschatting uitgesloten te worden. Het zullen, volgens de onteigenaars, meestal de onteigeningen zelf zijn die een meerwaarde in een bepaalde streek doen ontstaan. Waarom nu een gemeenschap een eventuele meerwaarde laten vergoeden die zij zelf tot stand gebracht heeft? Hoger werd getracht dit standpunt te relativiseren om niet in uitspattingen te vervallen, die niet overeenstemmen met een rechtssysteem, dat berust op traditionele opties, die nog niet overboord gegooid zijn (51).

Niettemin werd ondanks de optie om iedere toekomstwaarde te weren toch toegegeven dat in de gebruikswaarde — zij het ten dele — een toekomstwaarde en een verkoopswaarde kan ingekapseld zijn. Ter illustratie denke men hier aan de waardebepaling van een bloeiende apotheek die onteigend wordt.

Het vaststellen van de vergoeding is een eerste punt dat dient onderzocht bij wetswijziging. Ook de wijze van betaling kan door een wetswijziging nieuwe mogelijkheden krijgen. Naast de traditionele wijze van geldelijke vergoeding werd ook de «vergoeding in natura» als alternatief met gezonde economische en sociale dimensies aanvaardbaar geacht.

Kern van de onteigeningsproblemen blijft nog altijd het bedrag van de vergoeding. Veel wordt verwacht van een wetswijziging.

Het gevaar is niet denkbeeldig dat door het toepassen op de vergoeding, andere aspecten van de procedure in de vergeethoek geraken. Het is niet enkel van belang goedkoop openbaar nut te

(51) Zie hierboven vooral nr. 13 en 14.

verwezenlijken door overheidsinitiatief, maar tevens moet de overheid het spel eerlijk spelen en het individu tijd geven om een woordje mee te praten. Als tijdverlies hetzelfde is als geldverlies, moet in een onteigening de overheid zelf de eerste stap zetten en minder tijd verkwanselen met rondreizende dossiers. Daarna pas kan gepraat worden over de vaststelling van de vergoeding, al dan niet met toekomstwaarde.