

Vlaams grondbeleid en beperking van het eigendomsrecht

Ines MARTENS
assistente K.U.Leuven

Inleiding

Ruimte is schaars in België. Met een grondgebied van 32.545 km² en ongeveer 10.309.725 inwoners kennen we in België een bevolkingsdichtheid van 315 inwoners per km²¹.

De behoefte aan ruimte is gegroeid door de tijd heen. De levensstandaard groeit waardoor de behoefte aan woonruimte per persoon is toegenomen. De industriële en economische ontwikkeling eisen ruimte op voor bedrijven, voor autosnelwegen, parkeergelegenheden, voor agrarische gebieden. Culturele activiteiten en vrijetijdsbesteding brengen nood mee aan recreatiegebieden en dergelijke meer². De beschikbare oppervlakte neemt echter niet toe. Om aan de verschillende behoeften het hoofd te bieden is het bijgevolg vereist dat de beschikbare ruimte op een doordachte manier wordt toebedeeld aan de verschillende activiteiten. Het bodemgebruik is immers doorgaans exclusief, het ene gebruik sluit het andere uit. Het grondbeleid is erop gericht te bewerkstelligen dat de beslissingen betreffende de bodembestemming worden verwezenlijkt in de praktijk³. In de rechtsleer vindt men twee soorten definities terug van "grondbeleid". Enerzijds is er een ruime definitie die onder grondbeleid de ruimtelijke ordening, het sociaal huisvestingsbeleid en dergelijke verstaat. Anderzijds is er ook een engere interpretatie van het begrip "grondbeleid". Deze laatste interpretatie verstaat onder grondbeleid enkel het beleid dat erop gericht is om de stijging van de grondmarkt tegen te gaan⁴. B. HUBEAU definieert het grondbeleid als "een gemeenschappelijk streven en een systematische actie van de overheid om door een geheel van maatregelen te beogen dat de meest geschikte gronden op het meest geschikte ogenblik tegen billijke voorwaarden ter beschikking zouden worden gesteld van degenen die er de aan het algemeen welzijn beantwoordende bestemming mee moet realiseren"⁵. F. HAUMONT geeft als definitie: "l'ensemble des procédés juridiques mis en œuvre par la puissance publique, afin de régulariser et de favoriser l'utilisation la plus judicieuse du sol urbain. Elle tend à libérer celui-ci pour le rendre disponible à ces fins »⁶.

In deze bijdrage hanteren wij een zeer ruime interpretatie en bekijken wij hoe de overheid, teneinde het grondbeleid te realiseren via verschillende wetge-

¹ www.belgium.be

² L.P. SUETENS, "Ruimtelijke ordening, grondbeleid, eigendomsrecht", *R.W.* 1971, 1785.

³ G. HEEREN, *Juridische aspecten van het grondbeleid*, Antwerpen, Kluwer, 1982, inleiding.

⁴ F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 1.

⁵ B. HUBEAU, "Naar de zaak van de grond. Het grond- en pandenbeleid in het Vlaamse Gewest", in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, die Keure, 1997, 199-257. Deze definitie vindt men ook terug in het rapport van de werkgroep grondbeleid die in 1969 werd opgericht onder leiding van minister M.J. DE SAEGER, zie hierover F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 4.

⁶ F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 9.

ving, zoals het decreet ruimtelijke ordening, het decreet natuurbehoud, het bosdecreet, het decreet betreffende de bescherming van landschappen enz. mogelijkheden voorziet om in te grijpen op het eigendomsrecht van de burger en dit te beperken. Een probleem dat zich hierbij vaak stelt is dat verschillende regelgevingen op het gebruiksrecht van een perceel ingrijpen, waarbij de gebruiksrechten die deze regelgevingen toelaten enerzijds en de beperkingen die worden opgelegd anderzijds vaak met elkaar conflicteren. Dit vraagt om een overkoepelend beleid dat moet zorgen voor coherentie tussen de verschillende wetgeving die ingrijpt op het grondgebruik. Wij menen dat het "grondbeleid" ook deze functie zou kunnen vervullen.

Het probleem van de conflicterende wetgeving werd zeer recent nog aan de kaak gesteld in een arrest van het Arbitragehof in verband met de watertoets: "Vanuit het oogpunt van een coherente regelgeving zou het ongetwijfeld wenselijk zijn dat de ruimtelijke bestemming van een gebied is afgestemd op de beschermingsvoorschriften die in dat gebied van toepassing zijn, en dat bijgevolg, wanneer de ruimtelijke bestemming ten gevolge van de beschermingsvoorschriften niet meer kan worden gerealiseerd, de ruimtelijke bestemming dienvolgens wordt aangepast"⁷. Men probeert in de recentere wetgeving hieraan te verhelpen door te stipuleren dat in het kader van de betreffende wetgeving, geen beperkingen kunnen worden opgelegd die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen⁸.

I. Instrumenten van grondbeleid en de instellingen belast met de uitvoering van het grondbeleid

B. HUBEAU onderscheidt de instrumenten van grondbeleid naar gelang de functie en doelstellingen. Hierna worden enkele instrumenten weergegeven. Voor het leveren van een bijdrage aan de realisatie van de bestemming van de grond beschikt de overheid over plannen van aanleg, vergunningen, bouw- en verkavelingsverordeningen, reglementering inzake monumenten en landschappen, natuurbehoud en bosbeleid, ruilverkaveling en herverkavelingsplannen⁹ enz. Voor de toe-eigening van grond beschikt de overheid over onteigening,

⁷ Arbitragehof nr. 32/2005 van 9 februari 2005, www.arbitrage.be

⁸ zie vb. artikel 46, §1 Decreet 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid; zie ook art. 9 Decreet 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

⁹ De agrarische ruilverkaveling wordt geregeld door de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen, *B.S.* 4 september 1970. De ruilverkaveling streeft naar een verbetering van de economische exploitatie van de agrarische infrastructuur, in beginsel door ruiling van versnipperde en verspreid liggende gronden met het oog op het vormen van aaneensluitende en regelmatige kavels. De stedelijke ruilverkaveling wordt geregeld in het Decreet van 18 mei 1999 houdende de ruimtelijke ordening, meer bepaald artikel 78 van het decreet. De stedelijke ruilverkaveling beoogt een herverkaveling van onroerende goederen met het oog op de realisatie van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

opeising, gedwongen openbare verkoop, voorkooprecht, ... Teneinde de terbeschikkingstelling van de grond te bekomen, kan de overheid de verkoop, erfpacht, de verlening van een beperkt gebruiksrecht, woonvestigingsregeling enz. aanwenden. Planbaten en planschade zijn instrumenten om de prijzen te beheersen (meerwaarden afkomen en minderwaarden compenseren).

Een belangrijke instelling die belast is met de uitvoering van het grondbeleid is de Vlaamse Landmaatschappij. Het is een openbare instelling die ressorteert onder het Departement Leefmilieu en Landbouw van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse landmaatschappij is belast met de ruilverkaveling, de natuur- en landinrichting, de mestbank en GIS-Vlaanderen.

II. Het eigendomsrecht en het grondbeleid

Bij het uitvoeren van het grondbeleid grijpt de overheid in mindere of meerdere mate in op het eigendomsrecht van de burger. Wanneer de overheid een bepaalde bestemming geeft aan percelen, sluit zij daardoor ander gebruik van de percelen in principe uit. Vaak worden gebruiksbeperkingen of eigendomsbeperkingen opgelegd. Zo bepaalt de overheid welke functie mag worden uitgeoefend op de betreffende grond, er worden voorschriften opgelegd aangaande de vorm, de grootte en de inplanting van de gebouwen die erop worden opgericht, er worden voorschriften opgelegd in verband met reliëfwijzigingen, aanplantingen, het rooien van bomen. Een van de meest verregaande eigendomsbeperkingen is het bouwverbod. Deze beperkingen komen meestal voor onder de vorm van erfdienstbaarheden van openbaar nut. Daarnaast gaat de overheid in het kader van het grondbeleid ook soms over tot toe-eigening van de grond, vaak via gewone verkoop, maar soms ook via onteigening of zelfs opeising.

Voorbeelden zijn onder meer terug te vinden in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, het bosdecreet van 13 juni 1990, het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud, het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg¹⁰.

¹⁰ Voorbeeld: Artikel 39, §1 van het decreet van 18 mei 1999 bepaalt dat de stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van het bouwverbod. Deze stedenbouwkundige voorschriften zijn opgenomen in uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

Artikel 69, §1 bepaalt dat elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van ruimtelijke uitvoeringsplannen, door onteigening ten algemene nutte kan tot stand worden gebracht.

Art. 6, §1 van het decreet van 16 april 1996 houdende bescherming van landschappen: De Vlaamse Regering stelt de voorlopige bescherming als landschap vast. Het besluit tot voorlopige bescherming vermeldt de redenen die tot bescherming aanleiding geven.

In artikel 18bis wordt vervolgens een vergoedingsregeling uitgewerkt die geïnspireerd is op de regeling uit het decreet ruimtelijke ordening. Net als bij planschade

III. Erfdienstbaarheden van openbaar nut

§1. Het begrip eigendomsbeperking en de soorten

In beginsel bepaalt de eigenaar vrij welke bestemming hij geeft aan zijn goed, op welke manier hij er gebruik van maakt, en of hij er al dan niet gebruik van maakt. Aan het gebruik van het goed door de eigenaar worden echter beperkingen gesteld. Deze beperkingen zijn velerlei. Sommige beperkingen vloeien voort uit de toepassing van algemene rechtsbeginselen. Dit is met name zo voor de beperkingen die voortvloeien uit de toepassing van de burenhinderleer en die voortvloeien uit het verbod op rechtsmisbruik. Het gaat daarbij dan om beperkingen die gelden in de relatie tussen burgers onderling.

Anderzijds zijn er beperkingen die worden opgelegd door wetten of reglementen. Een aantal van deze beperkingen zijn eveneens gericht op de relatie tussen burgers onderling. Andere worden opgelegd in het algemeen belang. Het Burgerlijk wetboek bevat zelf reeds een aantal wettelijke beperkingen aan het eigendomsrecht. De mogelijkheid om wettelijke beperkingen te stellen aan het eigendomsrecht is voorzien in het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 16 G.W. waarborgt de bescherming van het eigendomsrecht van de burger. Wat het eigendomsrecht precies inhoudt, vinden we echter terug in artikel 544 B.W.:

"Eigendom is het recht om op de meest volstrekte wijze van een zaak het genot te hebben en daarover te beschikken, mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen."

De bewoordingen "op de meest volstrekte wijze" duiden erop dat het eigendomsrecht een absoluut karakter heeft¹¹. In onze rechtsorde gaat men ook uit van een individualistische opvatting van het eigendomsrecht, geïnspireerd door de Déclaration des droits de l'homme et du citoyen van 1789. De eigenaar be-

wordt er ook slechts een vergoeding toegekend ten belope van 80% van de waardevermindering.

Het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu voorziet in artikel 41. § 1 dat het Vlaamse Gewest en de Vlaamse gemeenten om redenen van natuurbehoud, onroerende goederen kunnen verkrijgen door onteigening ten algemene nutte.

Bovendien kan het Vlaamse Gewest, om redenen van natuurbehoud en op voorstel van de eigenaar, het eigendomsrecht, de pacht, de huur of het recht van gebruik van een onroerend goed dat het in eigendom heeft of waarover het kan beschikken, ruilen tegen het eigendomsrecht, pacht, huur of recht van gebruik van een ander onroerend goed mits akkoord van de houder van het betrokken recht.

Artikel 43 bepaalt dat indien een onroerend goed wordt gebruikt dat binnen een GEN of een GENO ligt, van het Vlaamse Gewest een vergoeding gevraagd kan worden in de mate dat inkomstenverlies kan aangetoond worden ten gevolge van maatregelen die in deze gebieden, conform artikel 25, § 3, 2°, 1) of artikel 26, § 3, 2°, 1) gelden.

¹¹ Zie hierover F. VAN NESTE, *Zakenrecht: Boek I: goederen, bezit en eigendom* in R. DILLEMANS en W. VAN GERVEN, *Beginselen van Belgisch privaatrecht*, deel V, Brussel, Story-Scientia, 1990, 271.

schikt over een subjectief recht en is vrij om met zijn eigendom te doen wat hij wil. Het eigendomsrecht is echter niet alleen maar een subjectief recht. In een sociale rechtsmaatschappij moet men uiteraard ook rekening houden met de verhouding van het eigendomsrecht tot andere rechten en met de verhouding van de eigenaar tot andere rechtssubjecten. Dit leidt ertoe dat in onze maatschappij eigendomsordening als essentieel wordt beschouwd. Het eigendomsrecht is dan ook onderworpen aan de wil van de wetgever. De staat blijft immers het recht behouden om de wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang¹². Dit wordt ook duidelijk verwoord in artikel 544 B.W. "mits men er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen".

Wetten en verordeningen kunnen aldus beperkingen stellen aan het eigendomsrecht, zonder afbreuk te doen aan het eigendomsrecht¹³.

§2. Erfdienstbaarheden van openbaar nut

A. Definitie

Een belangrijke toepassing van eigendomsbeperkingen vormen de erfdienstbaarheden van openbaar nut¹⁴.

Erfdienstbaarheden van openbaar nut zijn lasten die door of krachtens een wet op een erf worden gelegd in het algemeen belang. Deze erfdienstbaarheden worden opgelegd ter verwezenlijking van het algemeen belang, met name ten dienste van of in het belang van een deel van het openbaar domein, ofwel in het belang van de gemeenschap, ofwel als noodzaak voor de goede werking van een openbare dienst. Op deze erfdienstbaarheden zijn de bijzondere regels van het administratief recht van toepassing¹⁵. Bij erfdienstbaarheden van openbaar nut is er meestal geen heersend erf aanwezig. Deze erfdienstbaarheden worden immers opgelegd in het algemeen belang en tot nut van de ge-

¹² Cf. art.1, 1^e Aanvullend Protocol bij het EVRM, 2^e alinea; R.v.St. Puttemans, nr. 22.784, 4 januari 1983, *Arr. R.v.St.* 1983, 5.

¹³ Sommige auteurs zijn van mening dat artikel 544 B.W. eigenlijk aan de wetgever niet de mogelijkheid geeft om het eigendomsrecht te "beperken", maar dat het artikel enkel bepaalt dat het eigendomsrecht maar bestaat binnen de door de wet gestelde grenzen. Dit betekent dat er buiten de door wet afgebakende grenzen geen sprake kan zijn van eigendomsrecht, zodat dit dan ook niet kan worden beperkt. Dit was oa. de stelling van Procureur-Generaal Leclercq: »le domaine de propriété n'existe pas à l'encontre d'une loi ou d'un règlement.», alsook van F.Laurent in zijn «Principes de droit civil», zie hierover M., PAQUES, "Servitude légale d'utilité publique et indemnisation", *A.P.T.* 1983, (170) 186 en M. PAQUES, "Des servitudes légales d'utilité publique" in X, *Guide de droit immobilier*, Antwerpen, Kluwer 1993, VII.4.1.1.2, 2.

¹⁴ Zie art. 637 B.W.: Een erfdienstbaarheid is een last op een erf gelegd tot gebruik en tot nut van een erf dat aan een andere eigenaar toebehoort.

Art. 649 B.W.: de erfdienstbaarheden die door de wet gevestigd zijn, beogen het algemeen of het gemeentelijk nut, of het nut van bijzondere personen.

¹⁵ Cf. art. 650 B.W.

meenschap en niet tot nut van een bepaald heersend erf. Wanneer bijvoorbeeld op een erf steunmasten worden geplaatst voor elektrische hoogspanningskabels, dan gebeurt dit niet tot nut van een ander erf, maar tot nut van een openbare dienst, met name de elektriciteitsbedeling. Er bestaan echter ook erfdiensbaarheden van openbaar nut met een heersend erf. Men denke bijvoorbeeld aan militaire erfdiensbaarheden, de jaagpaden enz. Bij de erfdiensbaarheid van jaagpad is een bepaalde strook private grond langs weerszijden van de bevaarbare of vlotbare rivieren (lijdend erf) bezwaard met zekere lasten ten einde de scheepvaart en het vloten van hout op de rivier (heersend erf) mogelijk en doelmatig te maken. De lasten bestaan erin dat de eigenaars van de percelen langs de bevaarbare waterloop een strook grond vrij moeten laten. Bovendien mogen zij over een bepaalde afstand van de rivier ook geen bomen, hagen of afsluitingen aanbrengen. Het betreft dan ook een erfdiensbaarheid "non aedificandi"¹⁶.

Men kan een onderscheid maken tussen positieve erfdiensbaarheden en negatieve erfdiensbaarheden. Negatieve erfdiensbaarheden houden een verbod in voor de eigenaar om bepaalde handelingen te stellen, zonder dat tegelijk aan een ander wordt toegestaan om op het perceel bepaalde prerogatieven van openbaar nut te laten gelden. Een voorbeeld is de erfdiensbaarheid non aedificandi. Positieve erfdiensbaarheden kunnen de eigenaar van een onroerend goed verplichten daden te dulden die het genot van zijn eigendomsrecht beperken. Zij kunnen ook aan een ander dan de eigenaar of de zakelijk gerechtigde gebruiksrechten op het perceel toekennen¹⁷.

Er kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen absolute en relatieve erfdiensbaarheden. Bij relatieve erfdiensbaarheden is het mogelijk nadien, met uitdrukkelijk toestemming van de bevoegde overheid (vb. via vergunning) af te wijken van de verbodsbepalingen die door de erfdiensbaarheid werden opgelegd. Een aantal erfdiensbaarheden van openbaar nut worden reeds vermeld in artikel 650 B.W. Het betreft de voetpaden langs bevaarbare of vlotbare rivieren, het aanleggen of herstellen van de wegen en andere openbare of gemeentelijke werken. De erfdiensbaarheden van openbaar nut zijn echter vooral terug te vinden in bijzondere wetgeving¹⁸, zoals artikel 650 B.W. zelf aangeeft. Erfdiensbaarheden van openbaar nut mogen niet verward worden met verplichtingen die de overheid oplegt door wetten of reglementen om bepaalde prestaties te verrichten zoals de verplichting tot het onderhouden van buurtwegen of het verdelgen van schadelijke planten. Erfdiensbaarheden zijn zakelijke rechten, die mee overgaan bij vervreemding van het betrokken erf, terwijl de opgelegde verplichtingen persoonlijke prestaties betreffen die vaak onder strafbeding worden opgelegd. Het gaat hier om prestaties die worden opgelegd ter vrijwaring van de goede orde, de veiligheid en de gezondheid.

¹⁶ DE POVER, A., "Erfdiensbaarheden van openbaar nut", in X., *Adm. Lex.*, Brugge, Die Keure, 1955, 10.

¹⁷ PAQUES, M., "Des servitudes légales d'utilité publique" in X., *Guide de droit immobilier*, Antwerpen, Kluwer 1993, VII, 4.1.1.1.-1.

¹⁸ Zie voetnoot 10.

B. Totstandkoming van erfdiensbaarcheden van openbaar nut – legaliteitsvereiste

Artikel 544 B.W. en artikel 650 B.W. behouden de mogelijkheid om eigendomsbeperkingen aan te brengen aan het eigendomsrecht voor aan wetten en verordeningen. Artikel 544 B.W. vormt echter op zich geen voldoende rechtsgrond voor de uitvoerende macht om eigendomsbeperkingen in te stellen. Er zal steeds een formele wet aanwezig moeten zijn die in de eigendomsbeperking voorziet, dan wel die aan de uitvoerende macht de bevoegdheid geeft om eigendomsbeperkingen in te stellen¹⁹.

Het komt regelmatig voor dat de formele wetgever aan de uitvoerende macht de bevoegdheid heeft gegeven om in het algemeen belang een erfdiensbaarchheid op te leggen²⁰. Vaak voorziet de formele wet enkel de mogelijkheid om erfdiensbaarchheden op te leggen en de procedure volgens dewelke zij dienen te worden ingesteld, maar wordt het aan de uitvoerende macht overgelaten om bij algemene of individuele besluiten de beperkingen concreet op te leggen. Zo bijvoorbeeld kunnen in het individueel beschermingsbesluit van een monument bijzondere erfdiensbaarchheden worden opgelegd.

De decreetgevers kunnen voor de aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn ook beperkingen aanbrengen op het eigendomsrecht²¹.

Indien geen wettelijke basis voorhanden is, zal de rechter het besluit waarbij de erfdiensbaarchheid wordt opgelegd, buiten toepassing laten op grond van artikel 159 G.W.²².

C. Onderscheid met onteigening

Erfdiensbaarchheden houden een eigendomsbeperking in. Zij brengen immers beperkingen aan op de bevoegdheden van de eigenaar, met name het *ius utendi*, *ius abutendi*, *ius fruendi*.

Zij zijn echter niet gelijk te stellen met onteigening, zoals bedoeld in artikel 16 G.W.

Volgende elementen laten toe een onderscheid te maken²³:

- bij onteigening wordt de volledige eigendomstitel definitief overgedragen. Bij een erfdiensbaarchheid wordt niet de volle eigendomstitel ontnomen,

¹⁹ Zie hierover uitvoerig PAQUES, M., "Servitude légale d'utilité publique et indemnisation", *A.P.T.*, 1983, 171-172.

²⁰ J., DEMBOUR en G, DOR, «Le domaine public, le domaine privé, les servitudes légales d'utilité publique», in X (ed.), *Les Nouvelles, Les Lois Politiques et Administratives*, IV, Brussel, Larcier, 1955, 103.

²¹ J., DEMBOUR, *Droit Administratif*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 3^e éd., 1978, 457-466.

²² Cass. 7 maart 1853, *Pas.* 1853, I, 310; Cass. 23 januari 1865, *Pas.* 1865, I, 133; Cass. 30 maart 1868, *Pas.* 1868, I, 293, zie M., PAQUES, "Servitude légale d'utilité publique et indemnisation", *A.P.T.* 1983, (170) 171.

²³ Zie hiervoor M., PAQUES, "Servitude légale d'utilité publique et indemnisation", *A.P.T.* 1983, (170) 179-184.

maar wordt er slechts een zakelijk recht overgedragen. Daarenboven is het meestal de bedoeling dat het zakelijk recht nadien terug kan worden here-nigd met de volle eigendom.

- erfdiensbaarheden kunnen worden gevestigd op het volledige onroerend goed, op de ondergrond of enkel op de bovengrond. Onteigening van enkel de bovengrond is in principe niet mogelijk met uitzondering van enkele wettelijk geregelde gevallen.
- bij onteigening wordt het eigendomsrecht overgedragen aan de overheid of een derde die het zal gebruiken in het algemeen belang. Bij erfdiensbaarheden is dit enkel het geval voor positieve erfdiensbaarheden, bijvoorbeeld een recht van overgang, en dan nog wordt enkel een deel van het recht overgedragen. Bij een negatieve erfdiensbaarheid wordt er aan de eigenaar wel een deel van zijn recht ontnomen, maar wordt dit niet overgedragen aan de overheid. Bijvoorbeeld een bouwverbod opgelegd aan een eigenaar, brengt niet mee dat de overheid dan op de grond zou kunnen bouwen.

D. Recht op vergoeding

Het is duidelijk dat een erfdiensbaarheid in zeker mate schade toebrengt aan het erf waarop ze rust, of op zijn minst leidt tot een waardevermindering van het betrokken erf. De vraag stelt zich dan ook of de eigenaar van een onroerend goed dat wordt belast met een erfdiensbaarheid van openbaar nut recht heeft op een vergoeding voor het nadeel dat wordt toegebracht.

1. Standpunt van de hoogste rechtscolleges

Zoals reeds meermaals bevestigd door het Hof van Cassatie, geeft een erfdiensbaarheid van openbaar nut geen recht op vergoeding, tenzij de wettelijke norm waarbij de erfdiensbaarheid wordt gevestigd anders voorziet²⁴.

Immers de Grondwet (art. 16) voorziet enkel in het toekennen van een vergoeding voor onteigening tot algemeen nut. Er kan slechts een recht zijn op deze vergoeding wanneer de eigenaar zijn eigendomstitel verliest en de volledige eigendom overgaat naar de onteigenaar. Aangezien bij een erfdiensbaarheid niet de volledige eigendomstitel wordt ontnomen aan de eigenaar, zou er aldus geen sprake kunnen zijn van een vergoeding.

In die gevallen waar de wetgever een vergoeding heeft voorzien, werd door de wetgever steeds duidelijk gemaakt dat hij hiertoe niet gehouden was op grond van artikel 16 G.W., maar dat het om redenen van billijkheid was dat men voor sommige erfdiensbaarheden van oordeel was dat de schade diende vergoed te worden²⁵.

²⁴ Cass. 1 oktober 1934, *Pas.* 1934, 397; Cass. 16 maart 1990, *Arr.Cass.* 1990, 922.

²⁵ M., VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique*, 3^e ed.; Brussel, Larcier, 1950, 471. In de memorie van toelichting bij het oude wetsontwerp op het behoud van monumenten en landschappen, waar voorzien wordt in een schadevergoeding voor de eigenaar van een beschermd landschap vinden we volgende

Ook het Arbitragehof houdt/hield²⁶ vast aan het principe van de niet-vergoeding:

*Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het eigendomsrecht heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden*²⁷.

Evenals de Raad van State:

*Al heeft artikel 11 G.W. (art. 16 Gec. G.W.) op een algemene wijze het beginsel van de vergoeding voor iedere gedwongen afstand van de eigendom verkondigd, toch houdt artikel 544 B.W. voor de wetgever het recht in om, zonder dat in enige schadeloosstelling wordt voorzien, op de wijze van genot de beperkingen te gelasten of door de bevoegde overheid te laten gelasten, welke het algemeen belang kan eisen. Het recht op een vergoeding, dat in het geval van artikel 11 G.W. de regel is, is buiten het toepassingsgebied van die bepaling slechts uitzonderlijk; het moet door een bijzondere wetbepaling erkend worden*²⁸.

2. Standpunt van de lagere rechtscolleges

De lagere rechtspraak volgt eveneens het principe van niet-schadeloosstelling bij beperkingen van het eigendomsrecht.

Eén enkele keer was er echter een andere stem te horen. Het betreft een arrest van het Hof van Beroep te Gent²⁹. Het ging om de inschrijving van een weg in de Atlas der buurtwegen, waarna de overheid de betrokken weg asfalteerde en uitrustte met riolering. De vroegere eigenaars van de betrokken weg waren van oordeel dat hun eigendomsrecht was aangetast.

Het Hof van Beroep oordeelde dat: *"hoewel volgens de heersende opinie voor erfdiensbaarheden tot algemeen nut in principe geen vergoeding wordt toegekend tenzij de wet vereist dat er wel schadeloosstelling zou zijn, is het Hof van oordeel, (voornamelijk in het licht van de cassatiearresten van 6 april 1960-in beide arresten werd een beroep gedaan op het algemeen beginsel dat onder meer door artikel 11 van de Grondwet wordt toegepast-) dat de idee van de vergoeding die in artikel 11 van de Grondwet (huidig artikel 16) tot uiting komt niet mag worden beperkt tot de onteigening sensu stricto. Ook bij ontstentenis van een onrechtmatige overheidsdaad, en ook wanneer geen buiten-*

overweging terug: « la charge imposée au propriétaire d'un immeuble compris dans un site classé peut être très lourde, aller jusqu'à enlever à l'immeuble presque toute sa valeur, et elle ne trouve aucune compensation appréciable. La justice commande donc d'accorder au propriétaire et aux autres intéressés une indemnité pour le préjudice que va leur causer le servitude de classement, Projet de loi relatif à la conservation des monuments et sites ». Exposé des motifs, *Parl. St.* Senaat, 1928-1929, nr. 25, 5.

²⁶ Cfr. infra

²⁷ Arbitragehof nr. 56/95, 12 juli 1995, *T.R.O.S.* 1996, 33.

²⁸ R.v.St. Puttemans, nr. 22.784, 4 januari 1983, *Arr. R.v.St.* 1983, 5. In dezelfde zin: R.v.St. Laureyssens, nr. 26.043, 9 januari 1986, *Arr. R.v.St.* 1986, z.p.; R.v.St. Timmerman, nr. 23.926, 31 januari 1984, *Arr. R.v.St.* 1984, 153; R.v.St. Liedekerke, nr. 21.936, 26 januari 1982, *Arr. R.v.St.* 1982, 139; R.v.St. Cordy, nr. 21.268, 16 juni 1981, *Arr. R.v.St.* 1981, 970.

²⁹ Gent, 27 september 1988, *R.W.* 1989-90, 53.

gewone schade wordt aangetoond, heeft de burger recht op schadeloosstelling wanneer, zoals in casu, door toedoen van de openbare overheid, een essentieel bestanddeel van het eigendomsrecht in sterke mate wordt aangetast."

IV. Evolutie in de rechtspraak van het arbitragehof inzake beperking van het eigendomsrecht en onteigening

§1. Onteigening en quasi-onteigening

Onteigening is de volledige, definitieve en gedwongen overgang van het eigendomsrecht naar de overheid. Naar Belgisch recht is er in principe enkel sprake van onteigening wanneer er een formele volledige overgang van het eigendomsrecht plaatsvindt en enkel in dat geval kan de eigenaar aanspraak maken op een vergoeding. Dit is een zeer rigide principe dat echter de laatste jaren, onder invloed van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens in verband met artikel 1, 1^e Protocol EVRM in de Belgische rechtsorde versoepeld is geworden. In de rechtspraak en rechtsleer is hierdoor het begrip "quasi-onteigening" ontwikkeld³⁰.

Het begrip quasi-onteigening is echter een eigen leven gaan leiden en wordt niet door iedereen even ruim of strikt geïnterpreteerd.

Men zou kunnen spreken van quasi-onteigening *sensu stricto* en quasi-onteigening *sensu lato*.

De quasi-onteigening *sensu stricto* kan worden omschreven als die maatregelen waarbij de eigenaar van zijn eigendom wordt ontzet zonder dat er een formele onteigeningsprocedure wordt aangewend en waarbij de eigenaar dezelfde gevolgen ondervindt als bij een formele onteigening.

Hiervoor kan worden verwezen naar twee arresten van het Arbitragehof.

In de eerste plaats vermelden we het arrest van het Arbitragehof van 5 maart 1997 waarbij het Hof zich diende uit te spreken over een maatregel van gedwongen verkoop die was opgenomen in het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium. Het Hof oordeelde: *Die laatste procedure(...) doet zich voor als een maatregel van gedwongen tenuitvoerlegging van een wettelijke verplichting ten laste van de eigenaar van een afgedankte bedrijfsruimte. Ze beoogt evenwel een zelfde doel en brengt dezelfde gevolgen met zich mee als een onteigeningsprocedure: ze ontzet de eigenaar tegen zijn wil van zijn onroerende eigendom op initiatief van een openbare overheid en wordt verantwoord om redenen van algemeen nut(...) Wanneer zij (de gewesten) een procedure vaststellen die gelijkstaat met een onteigening ten algemene nutte, vermogen zij niet af te wijken van de gerechtelijke procedures vastge-*

³⁰ M., PAQUES, "Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation, in *Le zonage écologique*, Brussel, Bruylant, 2002, 252 en volgende; G., VAN HOORICK, « Quasi-onteigening (de facto onteigening) », noot bij Antwerpen, 20 juni 2000, *A.J.T.* 2001-02, 904; J., HERVEG, noot onder Arbitragehof nr. 9/97 van 5 maart 1997, *Amén.* 1997, 194 en volgende; M., DENYS, *Onteigening en planschade*, Deel I, Antwerpen, Kluwer, 1995, 40.

steld bij de wet, noch van het beginsel van de voorafgaande en billijke schadevergoeding."³¹

In arrest 115/2004 van 30 juni 2004 neemt het Arbitragehof een nieuwe maatregel onder de loep die werd ingevoerd in de Vlaamse Wooncode waarbij aan de huurders van sociale woningen het recht wordt toegekend om de gehuurde woning te verwerven. Het decreet bepaalt dat de huisvestingsmaatschappijen gedwongen kunnen worden het volledige eigendomsrecht van de huurwoning over te dragen aan de zittende huurder. Dergelijke maatregel is formeel gezien *geen* onteigening, alleen al omdat het eigendomsrecht op geen enkel ogenblik in handen komt van de overheid die tot de maatregel heeft beslist. De gedwongen verkoop komt rechtstreeks tot stand tussen de sociale huisvestingsmaatschappij en de sociale huurder.

Dat belet nochtans niet dat de waarborgen van artikel 16 G.W. van toepassing kunnen zijn op dergelijke maatregel. Artikel 16 G.W. beschermt de rechtsonderhorige – particulieren én overheid – tegen "ontzetting van zijn eigendom", wat een ruimer begrip is dan "onteigening". Ook andere maatregelen met gelijkaardig effect – de eigenaar verliest gedwongen de volledige zeggenschap over zijn eigendom – vallen onder artikel 16 G.W.

In deze beide gevallen betreft het volgens het Arbitragehof aldus maatregelen die formeel niet als een onteigening worden gekwalificeerd, maar die wel onder de toepassing van artikel 16 van de Grondwet vallen, omdat er een ontzetting is van de eigenaar uit zijn eigendomsrechten. In deze beide gevallen is er echter nog steeds sprake van een volledige eigendomsoverdracht.

Onder de quasi-ontteigening *sensu lato* worden die maatregelen begrepen die op zo verregaande wijze het eigendomsrecht van een eigenaar beperken, dat zij voor de eigenaar dezelfde gevolgen hebben als een onteigening, zonder dat het daarbij noodzakelijk is dat er een werkelijke eigendomsoverdracht plaatsvindt. Deze laatste interpretatie van het begrip quasi-ontteigening volgt uit de rechtspraak van het Hof voor de Mensenrechten m.b.t. artikel 1, 1^e aanvullend Protocol bij het EVRM. Het Europees Hof heeft immers reeds geoordeeld dat de maatregel die elk nuttig gebruik van het eigendomsrecht ontnemt, zonder dat er een eigendomsoverdracht is gebeurd, een *de facto* onteigening vormt³².

Een eerste belangrijk arrest waar het Arbitragehof invulling geeft aan het ruimere begrip quasi-ontteigening of "de facto" onteigening, zoals het Hof het zelf verwoordt, is het arrest nr. 50/93 van 24 juni 2004³³. Het Hof heeft zich moeten uitspreken over de mogelijke ongelijkheid die zou worden gecreëerd door

³¹ Arbitragehof nr. 9/97 van 5 maart 1997, *A.P.T.* 1997, 123 met noot D., RENDERS, "Les limites constitutionnelles du droit à la propriété immobilière".

³² zie Hof Mensenrechten, arrest Papamichalopoulos van 24 juni 1993, *Publ.Cour eur.D.H.*, Serie A, nr. 260, § 45: la Cour estime que la perte de toute disponibilité des terrains en cause, combinée avec l'échec des tentatives menées jusqu'ici pour remédier à la situation incriminée, a engendré des conséquences assez graves pour que les intéressés aient subi une expropriation de fait incompatible avec leur droit au respect de leurs biens."

³³ Arbitragehof 50/93, 24 juni 1993, *T.M.R.* 1993, 313, noot A.M. DRAYE.

het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten en de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen. In toepassing van deze wetgeving wordt aan de eigenaars van beschermde landschappen een vergoeding toegekend, terwijl dit voor beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten niet zo is. Het Hof diende bijgevolg dit onderscheid te toetsen aan de gebruikelijke criteria inzake schending van art. 10 en 11 G.W., waarbij het onderzocht of het onderscheid steunde op een objectief criterium en redelijk verantwoord was³⁴.

Het Hof houdt bij deze beoordeling rekening met het doel en de gevolgen van de maatregel. Indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel, moet men besluiten tot een schending van het gelijkheidsbeginsel.

Het Arbitragehof kwam tot de bevinding dat het onderscheid berustte op een objectief criterium aangezien het voortvloeide uit de verschillende wettelijke kwalificatie die aan stads- en dorpsgezichten enerzijds, en landschappen anderzijds werd gegeven³⁵. Met betrekking tot de redelijke verantwoording van het onderscheid oordeelde het Hof:

*De wetgever heeft kunnen oordelen dat het wenselijk was dat voor de beschermde landschappen van het beginsel van de niet-vergoeding werd afgeweken, omdat de ermede gepaard gaande reglementering van het gebruik van de eigendom meestal zo verreichend is dat zij kan worden aangezien als een de facto onteigening*³⁶.

De gevolgen van de ene maatregel waren ingrijpender dan de gevolgen van de andere maatregel. Dat er voor een de facto onteigening wel en voor een minder vergaande maatregel geen vergoeding wordt toegekend is aldus redelijk verantwoord.

Het belang van deze zaak is duidelijk. Ook al houdt het Arbitragehof in principe vast aan het beginsel van de niet-schadeloosstelling voor erfdienstbaarheden, zou het ontbreken van een schadevergoeding in sommige gevallen toch kunnen leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel, omdat de wetgever zelf voor enkele erfdienstbaarheden wél een vergoeding heeft voorzien.

*"Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van het recht van toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel."*³⁷

Indien men bijvoorbeeld de gelijkheid zou moeten beoordelen tussen de regeling voor landschappen en een andere erfdienstbaarheid die ook een de facto onteigening zou uitmaken, terwijl er voor die laatste geen vergoeding is voorzien, valt het redelijk en objectief onderscheid, zoals dat er was in het arrest van 24 juni 1993 weg en zou er dus moeten besloten worden tot een ongelijk-

³⁴ A., ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 281-282.

³⁵ Arbitragehof 50/93, 24 juni 1993, *T.M.R.* 1993, 313, noot A.M. DRAYE, overweging B.1.

³⁶ idem, overweging B.6.

³⁷ Arbitragehof 24/96, 27 maart 1996, *T.M.R.* 1996, 261, B.7.4.

heid, tenzij er andere elementen aanwezig zijn die een onderscheid verantwoord³⁸.

In een arrest van 2001 lijkt het Arbitragehof nog duidelijker de deur te openen voor de leer van de quasi-onteigening.

Arrest nr. 34/2001 van 13 maart 2001³⁹ handelt over het decreet van het Waals Gewest van 9 mei 1985 betreffende de ontsluiting van steenberg. Artikel 3 van dit decreet voorziet in de mogelijkheid van klassering van steenberg, waarbij de klassering onder klasse A betekent dat het steenberg betreft die om redenen van ruimtelijke ordening en stedenbouw of van milieubescherming of van rangschikking als landschap niet ontgonnen mogen worden.

Het Hof was van oordeel dat de betrokken maatregel, met name de klassering van steenberg onder klasse A geen onteigening was om reden dat:

- het slechts een tijdelijke maatregel was die 5 jaar geldig bleef en nadien herzien kon worden,
- er bovendien overgangsmaatregelen voorzien waren waardoor het behoud mogelijk bleef van ontginningsvergunningen die waren afgeleverd voor de inwerkingtreding van het decreet, en dat de regeling van classificatie niet van toepassing was voor aanvragen tot ontginning die waren ingediend voor de inwerkingtreding van het decreet.

Het Hof oordeelde:

"De rangschikking van een steenberg in categorie A maakt geen onteigening uit in de zin van artikel 16 G.W., noch een maatregel die moet worden gelijkgesteld met een onteigening, aangezien er geen eigendomsoverdracht is *en de in het decreet bedoelde maatregel van rangschikking, die vijf jaar geldig is, op zich niet een definitief verbod tot ontginning inhoudt*; die rangschikking maakt evenwel een beperking uit van het genot van het eigendomsrecht".

Het Hof geeft aan in deze overweging dat een definitief verbod tot ontginning, zonder dat er een eigendomsoverdracht is, een maatregel zou kunnen zijn die moet worden gelijkgesteld met een onteigening.

In het licht van deze rechtspraak zou de stelling van het Arbitragehof in vroegere rechtspraak kunnen worden herbekeken.

Zo bijvoorbeeld oordeelde het Arbitragehof in een arrest van 1996 betreffende het duinendecreet dat het door dit decreet ingesteld bouwverbod geen onteigening uitmaakte maar slechts een beperking van het genot van het eigendoms-

³⁸ V. SAGAERT leidt hieruit af dat het Arbitragehof impliciet geoordeeld heeft dat een de facto onteigening gepaard dient te gaan met een vergoeding. Dit lijkt echter voorbarig. Zoals net gesteld, is het mogelijk dat het Hof andere elementen aanvaardt die een onderscheid rechtvaardigen tussen twee maatregelen die een de facto onteigening inhouden. Latere rechtspraak van het Arbitragehof zou een duidelijker licht kunnen werpen op deze vraag. V.SAGAERT, "De vergoedingsplicht bij openbare erfdiensbaarheden.", *T.O.G.O.R.* 1999, 140; contra, D., RENDERS, « Les limites constitutionnelles du droit à la propriété immobilière », *A.P.T.* 1997, 130.

³⁹ *B.S.* 24 mei 2001.

recht en dat bijgevolg geen vergoeding noodzakelijk is. De wetgever was derhalve niet verplicht in een vergoeding te voorzien, maar kon dit wel⁴⁰.

Nochtans zou men nu van oordeel kunnen zijn dat, indien de eigenaar destijds een stuk grond had gekocht in de duinen met de bedoeling er appartementen te bouwen, door het duinendecreet elk "nuttig gebruik" van zijn eigendom verliest. Bijgevolg zou men dan ook tot het oordeel kunnen komen dat er een vergoeding verschuldigd is, mocht deze situatie zich vandaag voordoen.

§2. Regeling van het gebruik van eigendom

De meeste eigendomsbeperkingen die worden opgelegd zullen echter niet in die mate beperkend zijn dat ze kunnen gekwalificeerd worden als onteigening of quasi-onteygning. Zij worden beschouwd als "regelingen van het gebruik van eigendom", zoals bedoeld in de tweede alinea van artikel 1, 1^e Protocol bij het EVRM. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens is er sprake van eigendomsreglementering wanneer een eigenaar zijn eigendom behoudt, maar het gebruik ervan bij eenzijdige maatregel wordt beperkt. Artikel 1 kent uitdrukkelijk aan de Staten het recht toe om die wetten toe te passen welke zij noodzakelijk oordelen om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang.

In tegenstelling tot wat geldt voor onteigening, vereist noch artikel 1, 1^e Protocol EVRM, noch artikel 16 van de Grondwet dat er ipso facto een vergoeding dient te worden betaald bij deze gebruiksreglementerende maatregelen.

In toepassing van artikel 1, 1^e Protocol bij het EVRM dient elke gebruiksreglementering echter te worden getoetst aan het proportionaliteitsbeginsel⁴¹. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van een eigendomsbeperkende maatregel, zoals een erfdienstbaarheid van openbaar nut, zal wel rekening worden gehouden met de aanwezigheid van een vergoeding. Het al dan niet toekennen van een vergoeding voor een erfdienstbaarheid van openbaar nut kan uiteraard bijdragen tot het al dan niet onevenredig karakter van de maatregel.

Het Arbitragehof heeft reeds in die zin geoordeeld in een arrest met betrekking tot de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen⁴². Deze wet geeft aan vennootschappen belast met de waterzuivering het recht om van openbaar nut verklaarde installaties op te richten onder, op of boven bepaalde private gronden, zonder dat dit enige bezitsberoving meebrengt voor de eigenaar. De eigenaars van de gronden hebben recht op een vergoeding en kunnen bovendien de waterzuiveringsmaatschappij dwingen de grond te onteigenen. Het Arbitragehof oordeelde:

Gelet op de rechten die de eigenaars van de bezwaarde gronden behouden, de vergoeding waarop zij aanspraak kunnen maken en het recht dat zij hebben om, bij gebreke van overeenstemming over verkoop in der minne, de gerechtigde op de erfdienstbaarheid tot onteigening te dwingen, kan de bestwiste maatregel redelijkerwijs niet als onevenredig met het door de decreetgever na-

⁴⁰ Arbitragehof nr. 24/96, 27 maart 1996, T.M.R. 1996, 261, B.7.4.

⁴¹ R.v.St. Timmerman, nr. 23.926, 31 januari 1984, *Arr.R.v.St.* 1984, 153.

⁴² B.S. 7 mei 1965.

gestreefde doel van algemeen belang worden beschouwd [onderstreping zelf toegevoegd]⁴³.

In de huidige rechtspraak van het Arbitragehof is het standpunt het volgende: *"Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van de toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel"*⁴⁴. (onderstreping toegevoegd)

Het Arbitragehof toetst de eigendomsbeperkingen aan het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Hierbij neemt het Hof ook het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten in overweging en stelt dat de overheid door de gebruiksreglementerende maatregelen geen lasten mag opleggen aan een bepaalde categorie van personen die groter zijn dan die welke een particulier in het algemeen belang kan worden geacht te dragen⁴⁵. Dit zou meteen ook een schending van het gelijkheidsbeginsel met zich meebrengen.

Het is van belang te wijzen op de eigen interpretatieregels van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Immers, het EHRM laat zich niet leiden door de kwalificatie die aan een rechtshandeling wordt gegeven (bijvoorbeeld "erfdienstbaarheid van openbaar nut") maar wel door de werkelijke gevolgen van de rechtshandeling voor de eigenaar⁴⁶. Het Hof kijkt aldus verder dan de formele kwalificatie van een maatregel als gebruiksreglementering van het eigendomsrecht.

Dit betekent dat, wanneer een erfdienstbaarheid een dermate zware last legt op een eigendom waardoor elke nuttig gebruik van de eigendom onmogelijk wordt voor de eigenaar, het EHRM zou kunnen besluiten tot een onteigening de facto, in welk geval een vergoeding noodzakelijk is.

§3. Vereiste van algemeen belang

De eigendomsbeperkingen, of ze nu als onteigening kunnen worden gekwalificeerd, dan wel als gebruiksreglementering zullen ook steeds een legitiem doel moeten hebben⁴⁷. Zij moeten het algemeen belang dienen. En bovendien wordt ook hier de evenredigheid getoetst, met name of het algemeen belang opweegt tegen de last die wordt opgelegd aan de eigenaar⁴⁸.

⁴³ Arbitragehof nr. 63/96, 7 november 1996, *B.S.* 25 november 1997, *T.B.P.* 1997, 201.

⁴⁴ Arbitragehof nr. 83/2003 van 11 juni 2003, *B.* 9.3., www.arbitrage.be

⁴⁵ Arbitragehof nr. 32/2005 van 9 februari 2005, *B.* 4, www.arbitrage.be

⁴⁶ Hof Mensenrechten, arrest Sporong en Lönnroth van 24 september 1981, *Publ.Cour eur.D.H.*, Serie A, nr. 52, §63.

⁴⁷ Hof Mensenrechten, arrest Beyeler van 5 januari 2000, § 111 www.coe.int

⁴⁸ Hof Mensenrechten, arrest Sporong en Lönnroth van 23 september 1982, *Publ.Cour eur.D.H.*, Serie A, nr. 52, § 69.

Voor onteigening heeft het Europees Hof in zijn rechtspraak reeds een aantal concrete toepassingen van de evenredigheidsvereiste in samenhang met de vereiste van algemeen belang verwoord. Zo houdt de evenredigheidsvereiste bijvoorbeeld in dat men niet tot onteigening mag overgaan wanneer er andere middelen ter beschikking zijn om hetzelfde resultaat te bereiken die minder ingrijpend zijn. De vereiste van algemeen belang volgt ook uit artikel 16 van de Grondwet voor wat betreft onteigeningen en quasi-ontteigeningen.

Voor wat betreft het instrument van de ruilverkaveling heeft het EHRM in een arrest Piron t./ Frankrijk van 14 november 2000 geoordeeld dat dit een eigendomsberoving betreft zoals bedoeld in de tweede zin, eerste alinea van artikel 1, 1^e Protocol bij het EVRM en dat met dit instrument duidelijk een doel van algemeen belang wordt nagestreefd⁴⁹. Deze rechtspraak werd ook bevestigd door het Arbitragehof⁵⁰.

V. Grond- en pandenbank: een beperking van de eigendomsbeperkingen?

In het begrotingsdecreet van 1996⁵¹ en het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1996⁵² wordt verwezen naar de toekomstige oprichting van een grond- en pandenbank om het grondbeleid te ondersteunen. Op het einde van de vorige legislatuur werd een ontwerp van decreet ingediend betreffende de oprichting van een Vlaamse Grondenbank⁵³. Het kon toen niet meer behandeld worden. In de nieuwe legislatuur werd dit ontwerp nog niet hernomen.

De doelstellingen van deze grondenbank zijn de volgende:

- het op elkaar afstemmen van de verschillende voorkeuren
- het uitbouwen van een centraal informatiesysteem met betrekking tot de administratieve en thematische informatie betreffende onroerende goederen
- het aanleggen van een grondreserve met het oog op ruil van grondgebruik en grondeigendom. Op die manier kunnen aan eigenaars en gebruikers oplossingen worden aangereikt wanneer zij worden geconfronteerd met grondverlies of beperkingen op hun grond omwille van overheidsprojecten.
- De Vlaamse Grondenbank kan worden ingezet om te voldoen aan de bepalingen inzake schadebeperkende en compenserende maatregelen.

De doelstellingen van deze grondenbank zijn interessant en er is nood aan de verwezenlijking van deze doelstellingen. Al was het maar opdat de eigenaar,

⁴⁹ Hof Mensenrechten, arrest Piron van 14 november 2000, *www.echr.coe.int*.

⁵⁰ Arbitragehof nr. 83/2003 van 11 juni 2003.

⁵¹ Decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, *B.S.* 30 december 1995.

⁵² Besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 1996 houdende de tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor maatregelen in het kader van het grond- en pandenbeleid, *B.S.* 25 oktober 1996.

⁵³ Ontwerp van decreet betreffende de oprichting van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen, *Parl.St* VI.R., 2003-2004, nr. 2215.

door een doorzichtigere en op elkaar afgestemde wetgeving, meer rechtszekerheid krijgt over het statuut van zijn onroerend goed en over de mogelijke beperkingen die hem worden opgelegd. Bovendien kan de Grondenbank via de aanleg van grondreserves enerzijds bepaalde bestemmingen die conflicteren met de rechten van eigenaars, realiseren op gronden uit de grondreserve. En in de tweede plaats kunnen eigenaars die toch zouden getroffen worden door beperkingen, eventueel via uitruiling uit hun lastige situatie worden gehaald. Hopelijk wordt dit ontwerpdecreet dan ook snel hernomen in het huidige parlement.

VI. Besluit

PÂQUES schrijft in 1983 vanuit een eerder pessimistische visie: « Nous croyons pouvoir écrire qu'il n'y a pas de principe général de non-indemnisation de la restriction issue de la servitude légale d'utilité publique qui lui soit intrinsèque. Il n'y a que la loi, sempiternellement nécessaire, essentielle à la naissance d'une servitude légale d'utilité publique. Que celle-ci prévoit une indemnisation de la servitude, application de l'article 11 ou de l'équité, le problème sera résolu selon les termes de la loi. Si elle n'alloue qu'une indemnisation partielle ou qu'elle n'accorde rien, c'est l'obstacle légal positif qui empêche de chercher ailleurs ce que le législateur n'a pas cru devoir faire naître »⁵⁴.

In een zeer interessante recentere studie refereert hij echter ook hoopvol naar de kentering in de rechtspraak van het Arbitragehof⁵⁵: « dans son arrêt 50/93, la Cour d'arbitrage s'était référée au principe de non indemnisation des servitudes légales d'utilité publique mais elle ne l'a plus fait par la suite. Désormais, ses décisions sont plus souples, plus nuancées, non exclusives . (...) Le principe rigide de non indemnisation des servitudes légales d'utilité publique fait donc place à celui du juste équilibre plus riche de potentialités. ».

Het valt te verachten dat de overheid vaker gehouden zal zijn tot het betalen van een vergoeding voor eigendomsbeperkende maatregelen. De rechtspraak evolueert immers van een vereiste van vergoeding bij eigendomsoverdracht naar een vereiste van vergoeding bij het ontnemen van elk nuttig gebruik. Om het grondbeleid financieel haalbaar te houden, zal men dan ook moeten zoeken naar oplossingen, zoals de oprichting van een grond- en pandenbank.

Bibliografie

BOUCKAERT, B., DE GEEST, G., DE WAELE, T., NIEMEGERE, W., *Naar een eigentijdse visie op het eigendomsrecht*, Brussel, VLORO, 1999, 131 p

⁵⁴ M. PÂQUES, « Servitude légale d'utilité publique et indemnisations », *A.P.T.* 1983, 188.

⁵⁵ M., PAQUES, "Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation, in *Le zonage écologique*, Brussel, Bruylant, 2002, 268. Zie ook p. 254-255.

G. DEJONGH en P. VAN WINDEKENS, *Van kleine landeigendom tot Vlaamse Landmaatschappij. Vijfenzestig jaar werking op het Vlaamse platteland 1935/2001*, Brussel, VLM 2002, 287 p.

M., PAQUES, "Propriété et zonage écologique, compensation et indemnisation, in *Le zonage écologique*, Brussel, Bruylant, 2002, 241-294.

F. HAUMONT, *Les instruments juridiques de la politique foncière*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 577 p.

B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE, *Handboek Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2004, 1084 p.

B. HUBEAU, "Het kooprecht van de zittende sociale huurder: juridisch en/of maatschappelijk een maat voor niets?", noot onder Arbitragehof nr. 115/2004 van 30 juni 2004, *R.W.* 2004-2005, 891 en volgende

I. MARTENS, "De verplichte verkoop van sociale huurwoningen: een ongeoorloofde vorm van ontzetting uit de eigendom?", noot bij Arbitragehof nr. 115/2004 van 30 juni 2004, te verschijnen in *RABG* 2005.