

Advies

Ontwerp onteigeningsdecreet



Brussel, 29 april 2016

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Adviesvraag: Ontwerp van decreet houdende onteigening voor het algemeen nut

Adviesvrager: Geert Bourgeois - Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Ontvangst adviesvraag: 31 maart 2016

Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Goedkeuring raad: 29 april 2016

Adviesnummer: 2016-06

Contactpersoon: Kris Van Nieuwenhove - kvnieuwenhove@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Inleiding	4
Krachtlijnen	5
Situering	6
1 Wat is onteigening?	6
2 Historiek	6
3 Voorbereidingstraject	7
3.1 Conceptnota Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen	7
3.2 Cijfermateriaal	7
4 Adviesdossier	8
5 Ontwerpdecreet	8
Advies	10
6 Algemene appreciatie	10
7 Specifieke elementen	10
Bibliografie	13

Inleiding

De Vlaamse Regering keurde op 25/03/2016 het ontwerp van decreet houdende onteigening voor het algemeen nut goed.

Over dit voorontwerp van Onteigeningsdecreet wordt door Vlaamse Regering het advies ingewonnen van de SALV, de SARO, de Vlaamse Woonraad, de SAR WGG, de SARC, de VLOR, de MORA, de MiNa-raad, de SERV en daarna de Raad van State.

Op 31 maart 2016 ontving de SALV de adviesvraag van minister-president Geert Bourgeois. De SALV organiseerde op 12 april 2016 een hoorzitting waarbij Joris Scheers, Joa Heylighen, Manu Dierckx-Visschers en Annelore Pappaert van het departement Kanselarij en Bestuur en Isabel Franck van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, toelichting hebben verstrekt. De secretariaten van de andere strategische adviesraden werden ook op deze hoorzitting uitgenodigd.

Bovendien organiseerde de SARO eveneens op 12 april 2016 een hoorzitting waarbij Stijn Verbist verdere inzichten gaf bij het ontwerp van decreet. Het SALV-secretariaat was hierop ook uitgenodigd en aanwezig.

Het advies werd voorbereid door een SALV ad-hoc werkcommissie op 12 april 2016 en via schriftelijke procedure.

Het advies werd door de SALV tijdens de raadszitting op 29 april 2016 goedgekeurd.

Hendrik Vandamme

Voorzitter SALV

Krachtlijnen

In dit advies benadrukt de SALV het belang van het onteigeningsdecreet voor de landbouwsector. Landbouw is immers vaak het onderwerp van de onteigeningsprocedure. De SALV benadrukt dat onteigening het ultimum remedium is onder de instrumenten waarover de overheid beschikt om (ruimtelijk) beleid te realiseren en dat dit ook zo moet blijven.

De SALV waardeert dat een eenvormige, snelle en efficiënte procedure beoogd wordt en meent dat dit ontwerp van decreet degelijk uitgeschreven werd.

De SALV vraagt om meer gegevens over de onteigeningen bij te houden en om een vlotte en kwalitatieve opvolging van de federale aankoopcomités te verzekeren. Het principe van zelfrealisatie dient volgens de SALV zorgvuldig toegepast te worden.

De SALV wijst ook de bijzondere situatie van pacht en onteigening. Ook vraagt de SALV om rekening te houden met de betalingen en verplichtingen in het kader van het (Gemeenschappelijk) Landbouwbeleid bij het betalen van de onteigenings- of pachtverbrekiingsvergoeding. Plattelandsarmoede mag niet uit het oog verloren worden. Het is belangrijk om, ook bij onteigening, voldoende aandacht aan deze kwetsbare groep te besteden.

Tot slot vraagt de Raad om betrokken te worden bij het verdere proces rond het onteigeningsdecreet.

Situering

1 Wat is onteigening?

Onteigening betreft de gedwongen overdracht van eigendom of van een zakelijk recht op een onroerend goed.

Artikel 16 van de Grondwet bepaalt: “Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling”. Met dit artikel erkende de grondwetgever de bijzondere plaats die het eigendomsrecht binnen onze rechtsorde inneemt: het is één van de grondrechten waarover elke burger beschikt. Supranationaal gezien beschermt het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de individuele eigendom door te stellen dat niemand van zijn eigendom kan worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

Onteigening is dus een bijzonder rechtsmiddel is en heeft daarom een subsidiair karakter.

Het Grondwettelijk Hof heeft dat subsidiair karakter van de onteigening nadrukkelijk erkend door te oordelen dat de onteigening de overheid de mogelijkheid biedt om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over onroerende goederen die niet middels de gewone wijze van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven.

Het subsidiair karakter van de onteigening is een onderdeel van de vereiste van de noodzakelijkheid van de onteigening. Er is geen noodzaak om te onteigenen wanneer een minnelijke overeenkomst mogelijk is. Onteigening wordt zo als een ultimum remedium beschouwd, wat wijst op de belangrijke positie van het eigendomsrecht in het rechtssysteem.

2 Historiek

Tot voor de Zesde Staatshervorming waren de gemeenschappen en gewesten niet bevoegd om de gerechtelijke procedure inzake onteigeningen te bepalen of te wijzigen.

Krachtens artikel 79, § 1 van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen (BWHI) moesten zij bij een onteigening de bij de federale wet vastgelegde gerechtelijke procedures in acht nemen.

Met de Zesde Staatshervorming heeft de bijzondere wetgever de gemeenschappen en de gewesten meer instrumenten in handen gegeven om een eigen beleid inzake patrimoniumbeheer te voeren. Onteigeningen werden als een materiële bevoegdheid aan de gewesten overgedragen. De verplichting voor de gemeenschappen en de gewesten om de federale gerechtelijke procedure in acht te nemen werd door de bijzondere wetgever afgeschaft.

Tot op heden waren de volgende (federale) wetten van toepassing:

Wat de administratieve fase betreft: de onteigeningswet van 27 mei 1870 regelt de administratieve fase in geval onteigend wordt op basis van de wet van 17 april 1835 en, voor

zover deze niet door een bijzondere regeling tot stand komt (zoals bv. in art. 2.4.4 van de VCRO)

Wat de gerechtelijke fase betreft:

- de Gewone Onteigeningswet van 17 april 1835,
- de wet van 10 mei 1926 tot instelling van een rechtspleging bij dringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte (de Onteigeningswet Dringende Omstandigheden)
- de wet van 26 juli 1962 betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte (de Onteigeningswet Hoogdringende Omstandigheden).

In de praktijk zou voornamelijk de wet van 26 juli veelal worden toegepast.

De bevoegdheidsoverdracht vormde voor de Vlaamse Regering de ideale gelegenheid om het onteigeningsrecht in het Vlaamse Gewest te herbekijken en waar mogelijk te vereenvoudigen.

3 Voorbereidingstraject

3.1 Conceptnota Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen

Op 1 september 2015 gaf de Vlaamse Regering goedkeuring aan de conceptnota 'Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een overkoepelend onteigeningsdecreet'. Hierbij schoof de regering zeven krijtlijnen naar voor:

1. Onteigeningsbevoegdheid en habilitatie;
2. Zelfrealisatie;
3. Bevoegd rechtscollege;
4. Tegensprekelijkheid;
5. Gedwongen aankoop;
6. Wederoverdracht;
7. Dijkendecreet.

De SALV werd in deze fase niet om advies gevraagd en bracht ook geen advies uit op eigen initiatief.

3.2 Cijfermateriaal

Naar aanleiding van de regeringsbeslissing over de conceptnota Onteigeningsdecreet (doc. VR 2015 0901 DOC.0001/1BIS), werd door het departement Kanselarij en Bestuur van de Vlaamse overheid begin 2015 een eenmalige en gerichte bevraging georganiseerd naar cijfermateriaal over onteigeningsdossiers. Een en ander werd samengevat in een Nota Cijfergegevens. Periode van bevraging omvat dossiers opgestart in de periode 01/01/2010 - 31/12/2014, of een actuele periode van 5 jaar.

Enkele vaststellingen die de Nota Cijfergegevens maakt:

- Tijdens de aangegeven periode van 5 jaar werden er volgens de nota 246 onteigeningsdossiers door de Vlaamse overheid opgestart, of gemiddeld 49 per jaar;
- 220 van de 246 dossiers of 89 % werden binnen het beleidsdomein MOW opgestart. De overige 26 dossiers binnen LNE;
- Tijdens de aangegeven periode werden er van de 246 opgestarte dossiers 107 ook nog in dezelfde periode afgerond;
- De gemiddelde looptijd van de 107 dossiers bedroeg 18,75 maanden, die gaat vanaf de opstart van de administratieve fase (goedkeuring onteigeningsplan) tot en met de datum van onderling akkoord (bestuurlijke fase) of datum van het eindvonnis (gerechtelijke fase);
- In ruim 85 % van die opgestarte en vervolgens afgeronde onteigeningsdossiers werd een minnelijke schikking getroffen. Dus 15% van die dossiers werd afgerond via een gerechtelijke procedure (vonnis);
- Het totaal uitbetaald bedrag over 204 van de 246 dossiers (waarvan er ook getrapt werden afgerond of nog lopend zijn) bedraagt voor de periode 2010-2014 in totaal afgerond 190.635.000 euro.
- De Nota Cijfergegevens stelt dat de verzamelde data enkel toelaten om een beperkt aantal algemene analyses uit te voeren, aangezien er geen systematische dataregistratie, gericht op onteigeningsdossiers bestaat.

4 Adviesdossier

Het dossier bestaat uit:

- Een brief van minister-president Geert Bourgeois met de adviesvraag;
- De beslissingsfiche VR PV 2016/11 – punt 0005 van de Vlaamse Regering;
- De nota aan de Vlaamse Regering;
- Het ontwerp van decreet houdende onteigening voor het algemeen nut;
- De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet;
- De nota 'cijfergegevens onteigeningsdossiers Vlaamse overheid 2010-2014';
- 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;
- De Conceptnota aan de Vlaamse Regering 'Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een overkoepelend onteigeningsdecreet';
- Diagrammen;
- Het verslag van de Inspectie van Financiën.

Na de hoorzitting op 12/04/2016 werd ook het "*Eubelius rapport, juridisch onderzoeksnota ter voorbereiding van een nieuw Vlaams onteigeningsdecreet*", aan de SALV overgemaakt.

5 Ontwerpdecreet

Het decreet stelt één overkoepelende onteigeningsregeling voor alle onteigeningen binnen het Vlaamse Gewest voorop. De bestaande federale onteigeningswetten zullen dus niet langer van toepassing zijn binnen het Vlaamse Gewest, met uitzondering van de onteigening door de federale overheid zelf of door de federale overheid gemachtigde

instellingen die op federale bevoegdheden betrekking hebben (cfr. artikel 6quater van de BWHI).

Er wordt een eenvormige, snelle en efficiënte procedure beoogd die zowel in het belang van de overheid (projecten realiseren van algemeen belang) als dat van de burger (zekerheid over rechtspositie en een optimale rechtsbescherming) speelt.

Er wordt geopteerd om enkel de onteigening van onroerende lichamelijke goederen en zakelijke rechten uit te werken. Roerende goederen en onlichamelijke goederen worden niet opgenomen.

Het decreet voorziet een aantal uitvoeringsbesluiten die aansluitend door de Vlaamse Regering dienen opgemaakt te worden voor de volgende artikels:

- Art. 8: over de manier waarop de machtiging aangevraagd en verleend wordt;
- Art. 17: over de aankondiging van het openbaar onderzoek;
- Art. 20: over de bekendmaking en raadpleging van het openbaar onderzoek;
- Art. 21: voor de organisatie van het openbaar onderzoek;
- Art. 27: met betrekking tot de inhoud van het gestaafd verzoek tot zelfrealisatie en de modaliteiten van financiële zekerheidsstelling;
- Art. 30: voor bekendmaking van het definitieve onteigeningsbesluit.

Daarnaast kan de Vlaamse Regering ook voor de volgende artikels besluiten opmaken:

- Art. 14: voor de opmaak van het voorlopige onteigeningsbesluit en de hierbij horende bijlagen;
- Art. 16: over de onderhandelingsplicht en het schattingsverslag;
- Art. 86: over de gedwongen aankoop.

Advies

6 Algemene appreciatie

- [1] **De SALV benadrukt het belang van het onteigeningsdecreet voor de landbouwsector.** Aangezien landbouwers een groot deel van de (open) ruimte beheren is landbouw vaak het onderwerp van de onteigeningsprocedure.
- [2] **Onder de instrumenten waarover de overheid beschikt om (ruimtelijk) beleid te realiseren is onteigening het ultimatum remedium, dit moet zo blijven.** De SALV begrijpt dat het instrument van de onteigening noodzakelijk is, maar meent dat dit instrument slechts doordacht en als laatste middel mag worden ingezet.
- [3] **De SALV waardeert dat een eenvormige, snelle en efficiënte procedure beoogd werd** die zowel in het belang van de overheid (projecten realiseren van algemeen belang) als dat van de burger (zekerheid over rechtspositie en een optimale rechtsbescherming) speelt.
- [4] **De SALV meent dat dit een degelijk uitgeschreven ontwerp van decreet is** en dat de memorie van toelichting een waardevolle en duidelijke leidraad vormt bij het ontwerp van decreet.

7 Specifieke elementen

- [5] **Hou meer gegevens over de onteigeningen bij.** De SALV stelt vast dat er momenteel geen informatie beschikbaar is over de bestemming of gebruik van de onteigende grond bij de Vlaamse overheid. Zo is er bijvoorbeeld niet geweten hoeveel hectare landbouwgrond er in het verleden onteigend werd en of dit al dan niet via een minnelijke schikking kon gebeuren. De SALV vindt het wenselijk om dergelijke gegevens in de toekomst wel bij te houden.
- [6] **Zorg voor een vlotte en kwalitatieve opvolging van de federale aankoopcomités.** De SALV is bezorgd over de capaciteit en de kwaliteit van de diensten die de federale aankoopcomités moeten vervangen. De aankoopcomités die bevoegd zijn voor Vlaanderen zijn onderbemand. Om de kwaliteit van de onderhandelingen te waarborgen is het niet alleen noodzakelijk om voldoende mensen in te zetten. Ze moeten ook over de nodige ervaring beschikken om de onderhandelingen tot een goed einde te brengen.
- [7] **Ga zorgvuldig om met het principe van zelfrealisatie.** De bepalingen rond zelfrealisatie kunnen in bepaalde gevallen gebruikt worden. Ze mogen er evenwel niet toe leiden dat hierdoor een nadelig gevolg zou kunnen ontstaan voor de omliggende eigenaars en gebruikers. Speculatie en onterechte prijsdruk moeten vermeden worden. Het is daarom essentieel dat de betrokken overheden hier over waken. Het concept van openbaar nut moet daarbij strak geïnterpreteerd worden.
- [8] **De SALV wijst op de bijzondere situatie van pacht en onteigening.**
De door landbouwers bewerkte oppervlakte is voor 36% in eigendom (1) van de landbouwer. Bijgevolg zijn veel landbouwers ook afhankelijk van grond die gepacht wordt. De memorie van toelichting stelt dat de rechtsfiguren van huur en pacht geen zakelijke rechten vormen en dus

niet onteigend kunnen worden. Op de hoorzitting werd verduidelijkt dat pacht om deze reden niet opgenomen is in dit ontwerp van decreet.

De pachtwet¹ voorziet dat een overheid die op grond van een onteigeningsbesluit een verpacht goed verwerft, op ieder ogenblik de bestaande pacht kan beëindigen. Artikel 45 en 46 van de pachtwet voorzien dat er een vergoeding verschuldigd is aan de pachter bij de verbreking van de pachtovereenkomst.

In de huidige praktijk meldt een verpachter die geconfronteerd wordt met een onteigeningsbesluit aan het comité van aankoop dat zijn grond verpacht wordt. Het comité van aankoop zal dan ook onderhandelingen starten met de pachter over een pachtverbrekingsvergoeding. Op het einde van de procedure betaalt de overheid een onteigeningsvergoeding uit aan de verpachter, gebaseerd op de eigendom van de grond, en een pachtverbrekingsvergoeding aan de pachter, op basis van het gebruik van de grond. Voor de hoogte van de pachtverbrekingsvergoeding wordt de vergoedingstechniek uit de pachtwet gebruikt zoals bepaald in artikel 45 en 46.

Het principe van de uitbetaling van de pachtverbrekingsvergoeding bij onteigening door de overheid is een principe van burgerlijk recht dat voortvloeit uit de toepassing van de onteigeningswetten en de pachtwet.

[10] Hou rekening met betalingen en verplichtingen in het kader van het (Gemeenschappelijk) Landbouwbeleid. In het verleden was het bijvoorbeeld mogelijk om betalingsrechten bij onteigening te verdelen over de overblijvende percelen (compressie). Daarom diende men, bij het bepalen van de hoogte van de onteigenings- of pachtverbrekingsvergoeding, geen rekening te houden met de betalingsrechten.

Onder het huidige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is compressie echter niet meer mogelijk. Bijgevolg resulteert het verlies van een perceel in het verlies van de aanwezige betalingsrechten. Bijgevolg dienen de betalingsrechten meegenomen te worden bij het bepalen van de onteigenings- of pachtverbrekingsvergoeding.

[11] Voorzie de mogelijkheid tot verlenging van de vervaltermijn van het definitieve onteigeningsbesluit, inzonderheid wanneer dat noodzakelijk is om de effectiviteit van een omvangrijke grondenbank met flankerend beleid, te garanderen. Momenteel is het zo dat er bijvoorbeeld voor een aantal projectgebieden² reeds onteigeningsbesluiten zijn waarvan de publicatie dateert van meer dan 5 jaar geleden waarvoor er nog geen gerechtelijke procedure is opgestart. Indien de gerechtelijke procedure zou aangevat moeten worden, vervalt de ruilmogelijkheid en dus de zoektocht naar geschikte gronden. Voor dergelijke door de Vlaamse Regering goedgekeurde grote projecten kan het aangewezen zijn om de vervaltermijn te kunnen verlengen.

¹ Burgerlijk wetboek – Boek III – Titel VIII – Hoofdstuk II, afdeling 3: regels betreffende de pacht in het bijzonder, §3, artikel 6 (Vlaams Gewest), 6°

² In kader van de grondenbank Sigma ANB zijn er een aantal onteigeningsbesluiten waarvan de publicatie dateert van meer dan 5 jaar geleden en waarvoor er nog geen gerechtelijke procedure is opgestart. Het betreft de onteigeningsbesluiten voor onder meer de volgende projectgebieden: Molenmeers (3/11/2010), Oude Schelde (3/11/2010), Langendonk - Belham (3/11/2010), Centrum (3/11/2010), Kastermeersen – Voorbellem (3/11/2010).

[9] Verlies de plattelandsarmoede niet uit het oog, besteed voldoende aandacht aan deze kwetsbare groep. De SALV stelt vast dat de Vlaamse Regering geen armoedetoets³ uitvoerde voor dit ontwerp van decreet. Op de hoorzitting werd verduidelijkt waarom:

- Omdat de positie van de eigenaar met dit ontwerp van decreet versterkt wordt;
- Omdat de procedure van onteigening weinig ingrijpt op beleid dat effect heeft op de armoedeproblematiek;
- Omdat de armoedeproblematiek zich voornamelijk in de huur situeert.

De SALV erkent deze argumenten, maar wil wel wijzen op de specifieke problematiek van armoede op het platteland en in het bijzonder bij land- en tuinbouwers.

“Land- en tuinbouwers hebben een groot risico in Vlaanderen en Wallonië om met armoede geconfronteerd te worden. Dit komt onder meer door onregelmatige inkomsten en steeds lagere voedselprijzen, en door de grote investeringsnoden. De opeenvolgende crisissen en ziektes [...] zorgden voor minder inkomsten en voor een twijfelachtig imago. [...] Een bijkomend aspect van kwetsbaarheid is dat bij veel landbouwbedrijven de bankrekeningen van het gezin en het bedrijf niet gescheiden zijn.” (2)

De SALV meent dat bijvoorbeeld het verlies van gepachte gronden tot minder inkomsten en dus ook tot armoede kan leiden. De SALV vraagt daarom om bij onteigening voldoende aandacht te besteden aan deze kwetsbare groep.

[12] De SALV wenst betrokken te worden in het verdere proces. Dit decreet vormt nog maar de eerste stap. Na de goedkeuring van dit decreet zullen nog verschillende uitvoeringsbesluiten (zie situering) geschreven moeten worden vooraleer dit decreet in de praktijk gebracht kan worden.

³ Een armoedetoets is het resultaat van een participatief proces waarlangs overheidsactoren, in dialoog met andere betrokken actoren, het beleid bij het ontwerp of de uitvoering screenen op de mogelijke impact die het zal hebben of heeft gehad op armoede, op mensen in armoede of op ongelijkheid die tot armoede kan leiden. (3)

Bibliografie

1. **Platteau, J., Van Gijseghem, D. en Van Bogaert, T. (reds.).** *Landbouwrapport 2014*. Brussel : Departement Landbouw en Visserij, 2014.
2. **Mathijssen, Carmen.** *Plattelandsarmoede in Vlaanderen en Wallonië*. Tielt : Lannoo, 2012.
3. **Vlaamse overheid.** *Armoedetoets*.
<http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/armoedetoets/Paginas/default.aspx>.