

De onteigeningsvergoeding: actuele discussiepunten

DE ONTEIGENINGSVERGOEDING: ACTUELE DISCUSSIEPUNTEN

AUTEURS:

ESTELLE DE BLOCK, THOMAS LEYS, BART MARTEL,
WOUTER RUBENS, ELKE SEGHERS, SVEN SOBRIE, JOHN TOURY,
JOKE VANDEN BRANDEN EN KOEN VAN DEN WYNGAERT

EDITORS:

R. PALMANS, P. JONGBLOET EN W. VERRIJDT

CROW

Centrum voor
Recht
Onteigening en
Waardering

Boomjuridisch
Antwerpen

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Crius Group, Hulshout

© 2024 CROW vzw | Boom Juridisch Antwerpen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Noch de auteur(s), noch uitgever kunnen, ondanks alle door hen aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6451-124-6

ISBN 978-94-6451-222-9 (e-book)

D/2024/15251/02

NUR 823

www.boomjuridisch.be

www.crow.be

VOORWOORD

De Grondwet wijdt aan de onteigeningsvergoeding slechts één artikel, namelijk het in artikel 16 vermelde vereiste dat de schadeloosstelling billijk en voorafgaand moet zijn. ‘Voorafgaand’ betekent dat de overheid de vastgestelde vergoeding aan de onteigende ter beschikking moet hebben gesteld alvorens ze het bezit van het onteigende goed kan verkrijgen, zij het dat het Grondwettelijk Hof geen graten ziet in het werken met een voorlopige onteigeningsvergoeding. ‘Billijk’ houdt in dat de onteigende recht heeft op een vergoeding die in beginsel een integraal herstel van het geleden nadeel moet dekken.

Zoals zo vaak gaat achter de schijnbare eenvoud in onze Grondwet een geheel van complexe regels en principes schuil. Wat is een integraal herstel, met welke schadeposten mag of moet rekening worden gehouden? Wie moet opdraaien voor de kosten verbonden aan de bestuurlijke fase en de gerechtelijke procedure? Wat is de impact van het al dan niet vergunde of vergunbare karakter van de onteigende constructies? Hoe verhoudt de onteigeningsvergoeding zich tot andere vergoedingsregelingen, zoals die inzake planschade en planbaten? Wat is de impact van een waardevermindering waarmee de eigendom al vóór de onteigening werd belast? In welke mate kan een geheven belasting de finale vergoeding negatief beïnvloeden? En niet het minst: op wie rust de bewijslast en wie draagt het bewijsrisico bij onteigeningsvergoedingen, is dat de onteigende of de onteigenaar? Al deze vragen en meer passeren de revue in dit verslagboek.

Naar goede gewoonte bij studiedagen van CROW wordt deze problematiek in dit boek vanuit alle mogelijke invalshoeken ontleed, met aandacht voor de grondrechten, de bewijsvoering, de algemene principes van schadeloosstelling in het recht, de ruimtelijke ordening, het goederenrecht en de fiscaliteit. De auteurs bespreken binnen hun vakgebied de meest recente ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak en staan stil bij heikele kwesties, lacunes en discussiepunten.

De auteurs konden uiteraard niet voorbijgaan aan de nieuwe regels in het Burgerlijk Wetboek: het goederenrecht in Boek 3, het nieuwe bewijsrecht in Boek 8 en Boek 6 over aansprakelijkheidsrecht, dat op het moment van de redactie ter bespreking ligt in de Kamer. Ook deze laatste ontwikkeling is relevant omdat voor de begroting van de onteigeningsvergoeding vaak aansluiting wordt gezocht bij de regels inzake schadebegroting in ons aansprakelijkheidsrecht.

In de eerste bijdrage gaat Thomas LEYS in op de grondwettelijke en verdragsrechtelijke basis. Naast artikel 16 van de Grondwet bieden op supranationaal vlak ook artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU waarborgen in geval van eigendomsonteigening. De auteur legt deze relevante grondwettelijke en verdragsbepalingen naast elkaar en uit zijn vergelijkende analyse blijkt dat onze Grondwet op dit punt voor de eigenaar de ruimste bescherming biedt door steeds een voorafgaande vergoeding te eisen. Een volledige vergoeding is onder de drie bepalingen (minstens) de algemene regel.

De vraag naar de bewijslast en het bewijsrisico bij onteigeningsvergoedingen is het voorwerp van de tweede bijdrage. Estelle DE BLOCK gidst de lezer door het vernieuwde bewijsrecht en verheldert de impact op het onteigeningsrecht. Ondanks de afwezigheid van een uitdrukkelijke bewijsregeling voor onteigening, valt toe te juichen dat de codificatie van een aantal verzachtingen in het nieuwe bewijsregels ook meer houvast biedt bij onteigeningen.

Vervolgens gaat Wouter RUBENS in op de vraag in hoeverre bij de begroting van de onteigeningsvergoeding rekening moet worden gehouden met het al dan niet vergunde karakter van onteigende constructies. Op wie rust ter zake de bewijslast en bestaat er een vermoeden van vergunning tot bewijs van het tegendeel? Wat is de impact van het nieuwe bewijsrecht in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek? Aan wie komt deze beoordeling toe? En wat is de relevantie van het onderscheid tussen “niet vergund” en “niet vergunbaar”? De auteur illustreert dat de bewijslast van de onteigende in de praktijk wordt getemperd door een aantal weerlegbare vermoedens, zoals onder meer verankerd in de VCRO voor oudere constructies. Het stilzwijgen van de wetgever in het Onteigeningsdecreet zorgt echter voor heel wat rechtsonzekerheid in hoofde van de onteigenaar en de onteigende, niet het minst wanneer de onteigende instantie ook de bevoegde vergunningverlenende instantie is. Ook de verhouding tussen de regularisatie en de onteigeningsprocedure roept heel wat vragen op, waarvoor de auteur een aanzet tot antwoord formuleert.

Bart MARTEL houdt vervolgens de beginselen van doelneutraliteit en planologische neutraliteit tegen het licht en onderzoekt de verhouding van de onteigeningsvergoeding met andere vergoedingsregelingen, in het bijzonder de regeling inzake planschade en planbaten en die voor de waardevermindering en -vermeerdering ten gevolge van de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg. Opnieuw leidt het stilzwijgen van de decreetgever tot heel wat vragen en onduidelijkheden. Bij gebrek aan enige afstemming wachtte de auteur bijgevolg de moeilijke taak om die gordiaanse knoop zo goed en zo kwaad als mogelijk te ontwarren. Deze complexiteit illustreert dat al te vaak in hokjes wordt gedacht, zelfs binnen het domein van de ruimtelijke ordening en het omgevingsrecht, en dat er nood is aan generalisten die het overzicht behouden. In het Instrumentendecreet

heeft de wetgever overigens opnieuw de gelegenheid voorbij laten gaan om de samenloop, samenhang en verschillen tussen de verschillende vergoedingsregelingen scherp te stellen.

De bijdrage van Sven SOBRIE biedt een helder overzicht van de verhaalbaarheid van kosten die verband houden met de onteigeningsprocedure. Terwijl de kosten tijdens de minnelijke fase niet wettelijk verhaalbaar zijn, is het antwoord verschillend voor de kosten die verband houden met de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en die bij de gewone rechter. In het eerste geval komen de kosten in principe ten laste van de verliezer, gelet op het optionele karakter van de procedure, zij het dat de Raad hierbij oog heeft voor de billijkheid. De kosten die verband houden met de procedure voor de vrederechter komen in principe wel ten laste van de overheid, weliswaar met een aantal uitzonderingen. Vanuit een onteigeningsrechtelijke invalshoek beschouwt het Grondwettelijk Hof de onteigende als de in het gelijk gestelde partij. Het is op het moment van de redactie van dit boek afwachten of het Hof van Cassatie deze lijn zal doortrekken bij een door de onteigende ingesteld beroep. De auteur staat daarnaast stil bij de gespannen verhouding van de forfaitaire rechtsplegingsvergoeding met de grondwettelijke waarborg van de billijke – lees integrale – vergoeding. Hier vertrekt het Grondwettelijk Hof vanuit een procesrechtelijke benadering om – daarin gevolgd door het Hof van Cassatie – de grondwettigheid van de forfaitaire verhaalbaarheid van de advocatenkosten te aanvaarden. De kosten van een technisch raadsman zijn daarentegen integraal verhaalbaar als onderdeel van de billijke schadeloosstelling, zij het dat de onteigende hier wel de noodzaak van deze kosten moet bewijzen. Dat deze kosten in tegenstelling tot de advocatenkosten integraal verhaalbaar zijn, beoordeelde het Grondwettelijk Hof alvast niet als een discriminatie. Nochtans maakt de wetgever in artikel 664 van het Gerechtelijk Wetboek over de kosteloze rechtsbijstand zelf geen onderscheid tussen deze gerechtskosten. De logica lijkt hier zoek en de auteur bepleit om in onteigeningszaken als oplossing tegen de uitholling van de onteigeningsvergoeding standaard een maximale rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

De vergoeding bij eigendomsbeperkingen in het algemeen belang maakte eerder al het voorwerp uit van een studiedag van CROW, maar blijft een materie in volle ontwikkeling. Nieuwe sectorspecifieke openbare erfdienstbaarheden blijven voortdurend opdoemen, waardoor ‘socialisering’ van het private eigendomsrecht een gangbare term wordt. Zo verplichten de nieuwe watertoetskaarten private eigenaars van percelen in overstromingsgevoelig gebied tot compenserende maatregelen. Ook aan de impact van het Gemeentewegendecreet op private eigendom besteedde CROW recent nog uitgebreid aandacht. Koen VAN DEN WYNGAERT besteedt aandacht aan de recente ontwikkelingen en rechtspraak in dit verband en bespreekt de invloed van de waardevermindering die voortvloeit uit de eigendomsbeperking op de onteigeningsvergoeding. Het principe van niet-vergoeding van eigendomsbeperkingen bij afwezigheid van een andersluidende wettelijke regeling zal zich in principe doorzetten in het kader van de onteigening. De auteur wijst er echter op dat er geleidelijk een

trendbreuk zichtbaar wordt in het voordeel van een financiële compensatieplicht ten gunste van de getroffen eigenaar. De in wetgeving en rechtspraak erg versnipperde omgang met de vergoeding bij erfdiensbaarheden en – opnieuw – het stilzwijgen van de decreetgever zorgen ervoor dat rechters en deskundigen zich ook hierover het hoofd zullen breken. De bijdrage reikt alvast enkele technieken aan om de onteigeningsvergoeding op een volgens de auteur eerlijke manier op te trekken in acht genomen een eerder opgelegde overheidslast.

Het sluitstuk van het boek is een bijdrage van Joke VANDEN BRANDEN en John TOURY over de fiscaliteit binnen het onteigeningsrecht. De auteurs behandelen niet enkel de vraag naar de belastingschade als onderdeel van de onteigeningsvergoeding, maar gaan ook na in hoeverre men bij de begroting van de uiteindelijke winst gebonden is door zijn fiscale aangifte. De eerste vraag valt uiteen in twee luiken, namelijk het lot van de belasting op de (gerealiseerde) meerwaarde en dat van de belasting op de overige vergoedingsposten binnen een onteigening. Bij de belasting op de meerwaarde spitst de discussie zich toe op het belang van het daadwerkelijk verschuldigd en betaald zijn van de belasting. Wat de andere belastingen betreft, bespreken de auteurs een recent en nog niet gepubliceerd arrest van 18 september 2023 van het hof van beroep van Antwerpen. De auteurs nemen beargumenteerd afstand van dit arrest en bepleiten dat ook voor gederfde inkomsten minstens de effectief betaalde belastingschade zou moeten worden vergoed. De vraag in welke mate de onteigende in het raam van de vergoeding van het door hem geleden winstverlies gebonden is door zijn fiscale aangiften, maakte het voorwerp uit van het tevens in deze bijdrage besproken arrest van het Grondwettelijk Hof van 3 februari 2011.

De bijdragen in dit boek leggen de complexiteit bloot die schuilgaat achter deze schijnbaar eenvoudige grondwetsbepaling. Een bespreking van deze problematiek vereist niet toevallig de inzet van experts in uiteenlopende rechtsdomeinen. Over heel wat pijnpunten bewaart de wetgever het stilzwijgen. Dit is onder meer zo in verband met de vergoedbaarheid van voorafgaande eigendomsbeperkingen en de samenloop met andere vergoedingsregelingen. Dit zorgt ervoor dat deze materie nog vele jaren voer zal zijn voor discussies en rechtszaken. De onteigeningslogica gekoppeld aan artikel 16 van de Grondwet en het principe van integrale schadeloosstelling lijkt op verscheidene punten een afwijking te rechtvaardigen ten voordele van de onteigende. Nochtans wordt deze logica in de rechtspraak niet steeds consequent doorgetrokken, getuige daarvan de bijdragen over de rechtsplegingsvergoeding en de fiscaliteit. Onmiskenbaar zullen de grondige analyse en de aanzet tot antwoord die de auteurs geven op de vele vragen een belangrijke leidraad zijn voor alle betrokken actoren, niet het minst de rechter en de beleidmakers.

Steven LIERMAN

Leuven Centre for Public Law / Leuven Instituut voor Gezondheidszorgbeleid
KU Leuven

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	v
De grondwettelijke en verdragsrechtelijke context van de onteigeningsvergoeding	1
<i>Thomas LEYS</i>	
Afdeling I. Inleiding	1
Afdeling II. Onteigeningsvergoeding in het licht van artikel 1 EP EVRM	2
§ 1. Draagwijdte van artikel 1 EP EVRM	2
§ 2. De onteigeningsvergoeding	6
Afdeling III. Onteigeningsvergoeding in het licht van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU	9
Afdeling IV. Onteigeningsvergoeding in het licht van artikel 16 van de Grondwet	11
Afdeling V. Besluit	14
Bewijslast en -risico bij onteigeningsvergoeding	15
<i>Estelle DE BLOCK</i>	
Afdeling I. Begrip en opzet – Algemeen	15
§ 1. Probleemstelling aan de hand van een voorbeeld	15
§ 2. Essentiële aspecten bij onteigening	17
A. Grondwettelijke waarborg	17
B. Eigendomsverlies versus gedwongen verkoop	17
C. Billijke en voorafgaande vergoeding	19
Afdeling II. Bepaling van de billijke vergoeding	21
§ 1. Onteigeningsvergoeding impliceert wettige onteigening	21
§ 2. Onteigeningsvergoeding onafhankelijk van verkrijgingswijze	22
Afdeling III. Bewijsrecht en problematiek bij de vergoeding	24
§ 1. Nieuw bewijsrecht anno 2020	24
A. Bewijslast – Algemeen	24
B. Bewijslast in onteigeningszaken	26
1. Procedure voor vrederechter	28
2. Procedure in beroep (m.b.t. de onteigeningsvergoeding)	30
3. Problematische situaties	30

C. Remedies binnen artikel 8.4 BW	32
1. Loyale medewerkingsplicht	33
2. Omkering van de bewijslast	34
D. Bewijsrisico	36
E. Bewijsmiddelen	37
§ 2. Mogelijke remedies buiten het Burgerlijk Wetboek	39
A. Afwijkend bewijsrecht	39
B. Parallele toepassing rechtsplegingsvergoeding	39
Afdeling IV. Besluit	41
Vermoeden van vergunning of niet-vergund tot bewijs van het tegendeel: de onteigening van constructies	43
<i>Wouter RUBENS</i>	
Afdeling I. De onteigening van constructies in de regelgeving	43
Afdeling II. De impact van het niet-vergunde karakter van onteigende con- structie(s) op de begroting van de onteigeningsvergoeding	48
Afdeling III. De bewijslast inzake de onteigeningsvergoeding: slaat de wet in de richting van de onteigende... ?	53
Afdeling IV. De bewijslast inzake de onteigening van niet-vergunde construc- ties: ... of zorgt de praktijk voor zalving in hoofde van de onteigende?	57
Afdeling V. De beoordeling van het (al dan niet) vergunde karakter van een onteilende constructie: de onteigeningsrechter aan zet (?)	63
Afdeling VI. 'Niet vergund' betekent niet noodzakelijk 'niet vergunbaar', maar is een regularisatie wel een reële mogelijkheid (?)	65
De neutraliteit van de onteigeningsvergoeding en de samenloop met andere vergoedingsregelingen	71
<i>Bart MARTEL en Elke SEGHERS</i>	
Afdeling I. Doelneutraliteit en planologische neutraliteit	71
§ 1. Doelneutraliteit	72
§ 2. Planologische neutraliteit	74
A. De verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg, voorkeursbesluit of projectbesluit	75
B. De termijn van vijf jaar	78
Afdeling II. De verhouding tussen doelneutraliteit en planologische neutraliteit	82
Afdeling III. Doelneutraliteit in geval van onteigening voor de realisatie van een ontworpen rooilijn	86

Afdeling IV. De samenloop tussen planologische neutraliteit en planbaten en planschade	89
§ 1. De samenloop met planbaten	89
§ 2. De samenloop met planschade	90
§ 3. De vergelijking tussen planschade en planbaten enerzijds en planologische neutraliteit anderzijds	93
Afdeling V. Conclusie	95
 De verhaalbaarheid van de kosten in onteigeningszaken in het licht van de (recente) rechtspraak	 97
<i>Sven SOBRIE</i>	
Afdeling I. Minnelijke fase	98
Afdeling II. Raad voor Vergunningsbetwistingen	99
§ 1. Overzicht van de kosten	99
§ 2. Verhaalbaarheid	100
§ 3. Rechtsplegingsvergoeding	102
Afdeling III. Vrederechter en rechtbank van eerste aanleg	107
§ 1. Wie wordt in de kosten verwezen?	107
§ 2. Zijn de advocatenkosten integraal verhaalbaar of slechts forfaitair (RPV)?	112
§ 3. Berekening van de RPV	115
§ 4. Wat met de kosten van technische bijstand?	121
Afdeling IV. Besluit	124
 Voorafgaande eigendomsbeperkingen van overheidswege: schaduwshade of onteigening?	 125
<i>Koen VAN DEN WYNGAERT</i>	
Afdeling I. Inleiding	125
§ 1. Probleemstelling	125
§ 2. Uitgangspunt	128
§ 3. Methodologie	129
Afdeling II. Algemene grondslagen voor schadevergoeding wegens overheidsinmenging	130
§ 1. Het nieuwe principe?	130
§ 2. De eerste rechtsfiguur: de quasi-onteigening	134
§ 3. De tweede rechtsfiguur: het gbol-beginsel	137

Afdeling III. De generieke afzwakking van het eigendomsrecht	139
§ 1. De oorspronkelijk verabsoluteerde benadering	139
§ 2. De sterk verdunde invulling	140
Afdeling IV. Een verruimde onteigeningsvergoeding	141
§ 1. Algemeen	141
§ 2. Het stilzwijgen van de onteigeningswetgeving	143
§ 3. De wisselende waarderingsprincipes	144
§ 4. Een opwaardering van het afgeslankte eigendomsbegrip	148
§ 5. De leer van opeenvolgende onteigeningen voor eenzelfde doel	151
§ 6. Het beginsel van de neutralisering van de gevolgen van overheids- beslissingen	154
Afdeling V. Besluit	156
 De fiscaliteit binnen het onteigeningsrecht	 159
<i>John TOURY en Joke VANDEN BRANDEN</i>	
 Afdeling I. Inleiding	 159
Afdeling II. Belastingshade als onderdeel van de onteigeningsvergoeding	160
§ 1. De belasting op de meerwaarde(n): de absolute keuzevrijheid van de onteigende nu de werkelijke belastingshade steeds wordt vergoed en deze vergoeding in toepassing van artikel 16 van de Grondwet een voorafgaandelijk karakter heeft	160
A. Algemeen	160
B. Eerste stelling: vergoeding van de belasting op de (gerealiseer- de) meerwaarde in uitzonderlijke gevallen	163
C. Tweede stelling: vergoeding van de belasting op de (gereali- seerde) meerwaarde in alle gevallen	164
D. Weerlegging van de eerste stelling: toetsing aan de rechtspraak van het Hof van Cassatie	164
E. De wederbeleggingsvergoeding versus de belastingshade door de gecreëerde meerwaarde: vergoeding zonder dat enig bewijs tot nieuwe aankoop dient te worden geleverd	172
§ 2. Andere belastingen dan de belasting op de (gerealiseerde) meer- waarde: de belasting op de onteigeningsvergoeding die fiscaal als inkomen wordt beschouwd, de belasting op de vergoeding van het verlies van klanten etc.	174
A. Algemeen	174
B. Casus en toepassing van de belastingproblematiek op de ver- schillende vergoedingsposten	175

Afdeling III. De verdere concretisering van de fiscale toepassing binnen het onteigeningsrecht	180
§ 1. Het berekenen van het inkomstenverlies en de fiscale aangifte	180
A. Tijdelijk inkomstenverlies	181
B. Definitief inkomstenverlies	182
§ 2. Op welke wijze wordt het inkomstenverlies berekend?	184
A. Wat het bepalen van het definitief inkomstenverlies betreft	184
B. Wat het (tijdelijke) inkomstenverlies en de duur ervan betreft	185
§ 3. De stelling in de rechtspraak en de kritiek	187
A. Het Hof van Cassatie	187
B. Het arrest van het Grondwettelijk Hof van 3 februari 2011	190
Afdeling IV. Besluit	192