

Het spanningsveld tussen privaat eigendomsrecht en publieke erfdiensbaarheden in RUP's



RvS 28 juni 2012, nr. 220.090, nv Duras Immobiliën

De Limburgse regio Haspengouw is niet enkel gekend als fruitstreek, maar ook om haar weelderig kasteelenslandschap. Meer dan honderd kastelensites, met bijhorende landschapsparken, sieren het idyllisch mooie, glooiende Haspengouwse landschap. De verklaring voor deze opmerkelijke 'kastelendichtheid' ligt in de Haspengouwse grond: de erg vruchtbare bodem vertaalde zich in bovengrondse rijkdom. Het 'kasteel van Duras' in Duras, een deelgemeente van de stad Sint-Truiden, is daar een mooi voorbeeld van. Dit kasteel, oorspronkelijk een waterburcht, werd omstreeks 1789 door het huidige classicistische kasteel vervangen. Het ligt in een bebost domein met een prachtige platanendreef.¹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de stad Sint-Truiden de potenties van het private domein inziet, en meent 'dat een publieksfunctie zinvol is om meer mensen van de schoonheid van het gebouw en de zichten van daaruit op het park te laten kennismaken en genieten'. Volgens de stad vormt een ruimtelijk uitvoeringsplan hiervoor het geknippede instrument.

Stad laat de poorten van het kasteel neer...

Het volledige kasteeldomein van Duras beslaat een oppervlakte van ongeveer 134 hectare, waarvan het zuidwestelijke deel met een oppervlakte van 37,7 hectare wordt opgenomen in het gemeentelijk RUP 'Kasteeldomein Duras'. Het plangebied is volgens het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren nagenoeg volledig gelegen in parkgebied. Door het RUP wordt het domein grotendeels bestemd tot parkgebied en natuurgebied. Een beperkt deel krijgt de bestemming 'zone voor educatief waardevol kasteel' en 'open zone voor parkeren'. De kasteelheer, die in eerste instantie het planinitiatief niet geheel ongenegen was, moet toch twee keer slikken wanneer hij het RUP wat aandachtiger bekijkt. Zo bevat het grafisch plan bij het RUP een aantal grillig vormgegeven

lijnen doorheen zijn domein, die volgens de bijhorende legende een 'openbare erfdiensbaarheid van doorgang voor langzaam verkeer' aanduiden. Op liefst drie plaatsen wordt toegang verleend tot het kasteeldomein, en zelfs de prachtige platanendreef moet er voor een groot stuk aan geloven.

De voorschriften bij het RUP kwalificeren deze 'open te laten doorgangen' als 'openbare erfdiensbaarheden voor doorgangen van langzaam verkeer (fietsers en/of voetgangers)' die 'toegankelijk moeten zijn voor het publiek met name voor voetgangers en eventueel voor fietsers'. Daarnaast voorziet het RUP nog in een 'open zone voor parkeren' die dienst moet doen voor 'gebouwegebonden parkeerplaatsen en stallingsplaatsen voor wagens'. De vestiging van deze publieke functies op privé-eigendom gebeurt enkel op grond van een stedenbouwkundig voorschrift in het RUP. Hierover werd voorafgaandelijk geen akkoord gesloten met de kasteelheer, en evenmin werd de inwerkingtreding van de voorschriften uitgesteld tot na de realisatie van een aan het RUP gekoppeld onteigeningsplan.

...en RvS belet de kasteelheer die terug op te trekken

De kasteelheer voelt weinig animo voor het zonder slag of stoot openstellen van zijn afgesloten privé-eigendom, en trekt ten strijde tegen het RUP. Voor de RvS laat hij gelden dat het om onwettige voorschriften gaat omdat zij een onaanvaardbare inmenging in zijn eigendomsrecht inhouden en een beperking van zijn handelingsbekwaamheid als eigenaar betekenen, zonder dat daar een billijke vergoeding tegenover staat. Het komt nog altijd toe aan de private eigenaar te beslissen om zijn kasteeldomein al dan niet open te stellen voor het publiek, aldus de kasteelheer. Ondanks een andersluidend auditooraadvies, volgt de RvS deze redenering niet. De RvS wijst vooreerst op artikel 39 §1, eerste lid DRO (thans artikel 2.2.3 §1, eerste lid VCRO), volgens hetwelk stedenbouwkundige voorschriften van een

1 O. VANDEPUTTE, *Limburg - Erfgoedbibliotheek van de Belgische gemeenten*, Tielt, Lannoo, 2009, p. 288-289.



RUP eigendomsbeperkingen inzake de bestemming, de inrichting en het beheer van het plangebied kunnen inhouden, en oordeelt dat de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP *'op zich niet verplichten om het kasteelpark zonder voorafgaand akkoord van de betrokken eigenaar open te stellen voor voetgangers en fietsers'*. Nog volgens de RvS hebben de stedenbouwkundige voorschriften dan ook geen andere draagwijdte dan inrichtings- en beheersvoorschriften met het oog op een goede ontwikkeling van de functies en de activiteiten die in dat gebied zijn toegelaten.

Uit het arrest kan worden opgemaakt dat plannen kunnen voorzien in de vestiging van publieke erfgoedbaarheden op private eigendom, zonder dat de eigenaar hiervoor zijn voorafgaand akkoord moet verlenen. Als verantwoor-

ding stelt de RvS dat stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van bouwverbod. De rechtsregel van artikel 2.2.3 §1, eerste lid VCRO kan natuurlijk op twee manieren worden geïnterpreteerd, en de RvS had er even goed kunnen voor opteren dat de vestiging van publieke erfgoedbaarheden op private grond, zonder akkoord van de eigenaar, het toepassingsgebied van 'eigendomsbeperkingen' overstijgt. Opmerkelijk in het besproken arrest is ook het motief van de RvS dat de stedenbouwkundige voorschriften *'op zich niet verplichten om het kasteelpark zonder voorafgaand akkoord van de eigenaar open te stellen voor voetgangers en fietsers'*. Dit terwijl volgens de voorschriften van het RUP de 3 doorgangen 'openbare erfgoedbaarheden voor langzaam verkeer vormen' -die toegankelijk *moeten* zijn- en artikel 6.1.1, eerste lid, 2° VCRO voorziet in de strafbaarstelling van de persoon die handelingen uitvoert, voortzet of in stand houdt in strijd met een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Publieke erfgoedbaarheden via een plan...

Het besproken arrest blijkt in de lijn te liggen van enkele andere arresten van de RvS. In een arrest van 13 juni 2008 oordeelt de RvS over het stedenbouwkundig voorschrift van een BPA dat een aangeduide dreef 'de bestemming als openbare weg, toegan-

kelijk voor wandelaars en fietsers' toebedeelt.² Dit voorschrift impliceert volgens de RvS niet dat daarvoor *'een recht van overgang ten voordele van het publiek op het private terrein'* of *'een substantiële beperking van het eigendomsrecht van verzoeker'* zou worden gecreëerd of opgelegd. Het voorschrift zou enkel en alleen een nog te realiseren bestemming inhouden, die enkel via de geëigende weg zou kunnen worden bewerkstelligd.

In een arrest van 19 december 2012 is het de beurt aan een RUP van de gemeente Wijnegem voor het kasteeldomein 'Kijckuit'.³ Het RUP bevat het vol-

gende voorschrift voor een private kasteeldreef: *'de mogelijkheid om de dreef als fiets- en voetgangersverbinding te gebruiken moet behouden blijven'*. Volgens de RvS heeft het voorschrift geen andere draagwijdte dan

een inrichtings- en beheersvoorschrift, en heeft de bepaling als doel om een eventuele toekomstige fiets- en voetgangersverbinding niet te hypotheke- ren. De RvS benadrukt in deze zaak wel de passage uit de toelichtingsnota dat voor de openstelling van het domein in ieder geval de toestemming van de eigenaar nodig is.

In een andere zaak gaat de plannende overheid een stapje verder, en wordt een private servitudeweg in een RUP bestemd tot een zone voor wegenis met een lokale functie.⁴ Opnieuw vangt de eigenaar bot bij de RvS. Met een arrest van 23 oktober 2013 komt de RvS tot de conclusie dat het voorschrift de eigenaar *'als dusdanig niet verplicht om een deel van haar eigendom voor het ruime publiek open te stellen'*.⁵

Dat de plannende overheid soms *'all the way'* gaat met het vestigen van publieke functies op private grond blijkt uit een recent arrest van 20 november

2 RvS 13 juni 2008, nr. 184.155, Caloen.

3 RvS 19 december 2012, nr. 221.824, Van Havre.

4 Het voorschrift bevat de volgende bepalingen: de zone is bestemd voor de (her)aanleg van bestaande en nieuwe wegen met een lokale functie en de daarbij noodzakelijke infrastructuur zoals parkeervoorzieningen, voet- en fietspaden, nutsvoorzieningen, groenaanleg en straatmeubilair.

5 RvS 23 oktober 2013, nr. 225.221, bvba Medisch Kabinet Dr. Devleeschouwer.

2015.⁶ Met een gemeentelijk RUP worden percelen grond met de gewestplanbestemming woongebied en woongebied met landelijk karakter omgezet naar de bestemming 'publiek toegankelijk park', met een strook 'zone voor wegenis' en een 'ontsluiting langzaam verkeer'.⁷ Ook ditmaal vindt de eigenaar geen gehoor bij de RvS. Op andersluidend advies van het auditoraat, oordeelt de RvS opnieuw dat volgens de artikelen 2.2.3 VCRO en 2.6.1 §1 VCRO stedenbouwkundige voorschriften van een RUP eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. De eigendomsbeperkingen zijn toegestaan indien ze beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang van de gemeenschap en de bescherming van de grondrechten van het individu. Dat door de afwezigheid van een voornemen tot onteigening en het gebrek aan akkoord van de eigenaar, de bestemming van het publiek toegankelijk park niet gerealiseerd zou kunnen worden, doet volgens de RvS niets af aan de vaststelling dat de bestemming van de percelen op voldoende rechtzeker wijze werd vastgesteld.

...of toch pas na 30 jaar gebruik?

Ook de burgerlijke rechter sprak zich reeds uit over de mogelijkheid tot het vestigen van publieke erfdienstbaarheden op private eigendom. In een arrest van 29 november 1996 oordeelde het Hof van Cassatie dat een recht van overgang over een privé-eigendom als erfdienstbaarheid tot openbaar nut ten behoeve van de inwoners van de gemeente en van alle belanghebbenden kan worden verkregen door een dertig jarig voortdurend en onafgebroken, openbaar en niet dubbelzinnig gebruik van een strook grond door éénieder voor het openbaar verkeer, mits dit gebruik geschiedt met de bedoeling de strook als zodanig te gebruiken en niet berust op een enkel gedogen door de eigenaar van het goed waarop de overgang wordt uitgeoefend.⁸ Interessant is verder een arrest van 20 juni 2002 waarin het Hof van Cassatie oordeelt dat een in een plan

van de atlas der buurtwegen opgenomen weg niet automatisch tot het openbaar gebruik dient, maar dat enkel wanneer is voldaan aan de voorwaarden van de artikelen 2229 en 2265 BW de gemeente een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid verwerft.⁹ Het Hof van Cassatie stelt dus forse voorwaarden voorop vooraleer er sprake kan zijn van een publieke erfdienstbaarheid.

Het besproken arrest van 28 juni 2012 is voor kritiek vatbaar. In het licht van het grondwettelijk en in verschillende internationale verdragen gewaarborgd eigendomsrecht valt het niet te verantwoorden dat private eigendom met een stedenbouwkundig voorschrift onmiddellijk (en dus niet pas nadat de eigenaar zijn akkoord heeft verleend of een onteigening wordt doorgevoerd) moet worden ingeschakeld voor het gebruik voor éénieder (bijvoorbeeld de functie van wegenis, fiets- en voetgangersverbinding en een publiek toegankelijk park), zonder dat daar een passende vergoeding tegenover staat. Het voordeel van dergelijke voorschriften voor de goede ruimtelijke ordening weegt niet op tegen de ernstige inbreuk op het recht om ongestoord te wonen. Als dit wel zou kunnen, zou de plannende overheid evengoed het publiek toegankelijk zijn kunnen opleggen aan het kasteelgebouw, zelfs aan gewone gebouwen, of pakweg aan alle groengebieden in eigendom van Natuurpunt en het agentschap voor natuur en bos. Het is ook maar de vraag of zulke stedenbouwkundige voorschriften, gelet op de rechtspraak van het Hof van Cassatie, steeds de wettigheidstoets bij de burgerlijke rechter zullen doorstaan. Ondanks het schijnbaar verplicht karakter van het publiek toegankelijk maken van de aangeduide gebieden, moet het erop gehouden worden dat de eigenaar niet verplicht is dit ook te doen. Het is immers vaste regel dat eigenaars een planbestemming *mogen*, maar niet *moeten* realiseren. Als de eigenaar die bestemming niet realiseert en de overheid wenst dat dit toch gebeurt, dan rest haar geen ander middel dan het goed te onteigenen. ■

(Joris Gebruers)

6 RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck.

7 Volgens de stedenbouwkundige voorschriften heeft de bestemming 'publiek toegankelijk park' een belangrijke sociale functie - en is de zone dus grotendeels publiek toegankelijk, en wordt de 'zone voor wegenis' ingericht i.f.v. de optimale ontsluiting van de aanliggende functies.

8 Cass. 29 november 1996, C.94.0481.N.

9 Cass. 20 juni 2002, C.01.0061.N/14.

