

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.644 van 17 september 2024
in de zaak A. 236.414/X-18.149**

In zake : 1. M.E.
 rechtsgeding hervat door L.P. en S.J.
 2. L.P.
 3. S.P.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Alain De Jonge
 kantoor houdend te 1050 Brussel
 Marsveldplein
 Bastion Tower 5/5e verd.
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE DILBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 mei 2022, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Dilbeek van 25 januari 2022 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Open Ruimte’ definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 258.062 van 30 november 2023 wordt het debat heropend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 mei 2024.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Aline Heyrman, die *loco* advocaat Alain De Jonge verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Ten noorden van de woonkern Windmuts te Itterbeek – dit is een deelgemeente van de gemeente Dilbeek – ligt het gebied Molenberg. In dit gebied ligt een aaneengesloten geheel van onbebouwde percelen die deels in gebruik zijn als weide of akker en deels bebost zijn, met daartussen smalle landelijke wegen (hierna: de bestaande groengele ruimte). Aan de westzijde van de bestaande groengele ruimte ligt het Kluisbos.

Krachtens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’ is de bestaande groengele ruimte overwegend bestemd tot agrarisch gebied en natuurgebied.

Verzoekers zijn eigenaars van drie onbebouwde percelen binnen de bestaande groengele ruimte. Naast agrarisch gebied en natuurgebied, zijn deze percelen deels tot woongebied bestemd.

3.2. In 2016 wordt beslist om een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) ‘Open Ruimte’ op te maken.

3.3. Van 2 augustus tot 30 september 2018 maken de start- en procesnota het voorwerp uit van een publieke raadpleging. Op 11 en 13 september 2018 wordt een info- en participatiemoment georganiseerd.

3.4. Op 30 september 2019 vindt een plenaire vergadering plaats over het voorontwerp van het gemeentelijk RUP ‘Open Ruimte’.

3.5. Op 14 februari 2020 besluit de Vlaamse regering tot delegatie van de planningsbevoegdheid aan de gemeente Dilbeek voor de opmaak van het RUP ‘Open Ruimte’ voor de delen gelegen binnen het gewestelijk RUP ‘Afbakening VSGB [Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel] en aansluitende openruimte gebieden’.

3.6. Op 26 mei 2021 beslist het team Milieueffectrapportage van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest “dat er geen plan-MER opgesteld moet worden voor het voorliggende RUP”.

3.7. Op 22 juni 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Dilbeek het gemeentelijk RUP ‘Open Ruimte’ voorlopig vast.

Op een in het woongebied van het gewestplan gelegen strook na, worden verzoekers’ percelen herbestemd tot ‘natuurgebied’ (artikel 1).

3.8. Van 15 juli tot 14 september 2021 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. Verzoekers dienen geen bezwaarschrift in.

3.9. Met het bestreden besluit stelt de gemeenteraad van de gemeente Dilbeek het gemeentelijk RUP ‘Open Ruimte’ definitief vast. Er worden geen wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van wat in randnummer 3.7 is vermeld.

IV. Onderzoek van het tweede en het derde middel

Uiteenzetting van de middelen

4.1. In het tweede en het derde middel voeren verzoekers de schending aan van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het Eerste Protocol), van artikel 16 van de Grondwet, van de artikelen 1.1.4, 2.2.5, § 1, 2.2.6, § 1 en 2.2.18 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van “de bepalingen van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017”, alsook van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2. Volgens verzoekers blijkt uit de inhoud van artikel 1 ‘Natuurgebieden’ van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP de doelstelling om hun percelen publiek toegankelijk te maken, met uitzondering van die gebieden die kunnen worden afgeschermd. Aangezien het betrokken voorschrift hen in feite verplicht hun perceel toegankelijk te maken voor het publiek alsook hen verhindert om als particulier hun eigen grond te beheren – nu een publiek toegankelijk gebied in feite enkel door een overheidsactor kan worden beheerd – heeft het voorschrift van artikel 1 een andere draagwijdte dan de inrichtings- en beheervoorschriften in de zin van artikel 2.2.5, § 1, 3°, VCRO en dan de eigendomsbeperkingen in de zin van artikel 2.2.6, § 1,

VCRO die in een uitvoeringsplan kunnen worden vastgesteld en is het aldus niet toelaatbaar.

Doordat artikel 1 als het ware ingrijpt op de handelingsbekwaamheid van verzoekers, behelst het een eigendomsbeperking die de door de artikelen 2.2.5 en 2.2.6 VCRO gestelde grenzen kennelijk overschrijdt en vormt het een inbreuk op artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol.

Verzoekers vervolgen dat de bestemmingswijziging naar natuurgebied aanleiding geeft tot een grote rechtsonzekerheid in hun hoofde, nu compleet onduidelijk is wat het concrete gevolg is voor de inrichting en het beheer van dit gebied. Er worden zelfs geen inrichtings- of beheersvoorschriften bepaald, zodat er sprake is van een manifeste schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Bovendien zijn de betrokken stedenbouwkundige voorschriften in strijd met het realisatiegericht karakter van het RUP. De realisatie als een publiek toegankelijk natuurgebied – hetgeen duidelijk wordt beoogd – dreigt immers dode letter te blijven indien verzoekers op bestendige wijze zouden weigeren om hun perceel open te stellen voor het publiek. In de voorschriften wordt ter zake geen enkele tijdsbeperking of nabestemming vastgelegd.

Volgens verzoekers grijpt artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP dermate in op de drie aspecten van het eigendomsrecht (*ius utendi*, *ius fruendi* en *ius abutendi*) dat hun eigendomsrecht op bestendige wijze wordt verlamd en er sprake is van een materiële onteigening. Ingevolge de herbestemming wordt hun het recht ontnomen om hun percelen, en in het bijzonder de onderdelen die voorheen binnen de gewestplanbestemming woongebied lagen, vrij te gebruiken en te exploiteren, en ze te transformeren of te vervreemden. Deze inperkingen van het eigendomsrecht maken de percelen van verzoekers waardeloos en onverkoopbaar. Dit komt *de facto* neer op een onteigening van hun onroerend goed, zonder dat de wettelijke randvoorwaarden hiervoor zijn vervuld. Zo is de wettelijk voorziene onteigeningsprocedure niet gevolgd en is geen sprake van een billijke en voorafgaande schadeloosstelling. De (materiële) onteigening via het bestreden

RUP ontnemt verzoekers de kans om via de wettelijk voorziene onteigeningsprocedure hun rechten te doen gelden, waardoor de rechtszekerheid en het vertrouwen van verzoekers in de overheid op ernstige wijze worden aangetast en het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden. Door middel van de bestemmingswijziging en beperkingen op het vlak van gebruik en de feitelijke verplichting om het goed publiek toegankelijk te maken, tracht de verwerende partij in feite kosteloos het resultaat te bereiken waarvoor men wettelijk gezien een onteigeningsprocedure dient op te starten. Door de voornoemde beperkingen wordt de waarde van het perceel van verzoekers dermate verminderd dat een onteigening of minnelijke aankoop op een later tijdstip aan financieel gunstigere voorwaarden zal kunnen verlopen.

Verzoekers besluiten dat de verwerende partij met de verordenende bepalingen van het bestreden RUP een ander doel nastreeft dan wettelijk toegelaten. Het doorvoeren van een materiële onteigening om privé-eigendom te kunnen verwerven onder het mom van de (her)inrichting van het grondgebied en daarom de wettelijk vastgelegde onteigeningsprocedure ontduiken en de rechtswaARBorgen van de burger miskennen, is volgens verzoekers “uiteraard manifest onwettig om redenen van machtsafwending”.

5. In hun memorie van wederantwoord stellen verzoekers dat, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij betoogt, uit de inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften en de bijhorende toelichting wel degelijk de doelstelling blijkt om het betrokken gebied publiek toegankelijk te maken. In elk geval is elke andere ontwikkeling uitgesloten, waardoor verzoekers de percelen *de facto* enkel zullen kunnen beheren of realiseren als publiek toegankelijk natuurgebied. De bestemming ‘natuurgebied’ betreft uit zichzelf overigens een bestemming in het algemeen belang, des te meer wanneer in recreatief medegebruik wordt voorzien, zoals *in casu*. Uit de toelichting bij het voorschrift blijkt ondubbelzinnig de doelstelling om het natuurgebied in hoofddorde publiek toegankelijk te maken, waarvan in ondergeschikte orde en slechts in bepaalde gevallen kan worden afgeweken.

Verzoekers stellen dat de verwerende partij zich tracht te verschuilen achter het feit dat zij (mede)eigenaar blijven van de betrokken percelen en er daarom geen sprake zou zijn van een materiële onteigening. Een materiële onteigening behoeft evenwel geen formele eigendomsoverdracht. Zij zullen hun percelen enkel kunnen aanwenden als publiek toegankelijk natuurgebied, hetgeen per definitie enkel realiseerbaar is door een publieke actor. Doordat zij niet formeel worden onteigend, wordt hun de kans ontnomen om via de wettelijk voorziene onteigeningsprocedure hun rechten te doen gelden.

6. In hun laatste memorie herhalen verzoekers de argumentatie uit hun eerdere procedurestukken.

Beoordeling

7. Artikel 1 ‘Natuurgebieden’ van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP bepaalt:

“Het gebied is bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu. Recreatief medegebruik is een ondergeschikte functie.

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de ontwikkeling, de instandhouding en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu, bos en van de landschapswaarden zijn toegelaten.

In het gebied zijn uitsluitend gebouwen toegelaten die noodzakelijk zijn voor het beheer van of het toezicht op het betrokken natuurgebied.

Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht van het gebied niet overschreden wordt, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

- Het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur voor het al dan niet toegankelijk maken van het gebied voor educatief of recreatief medegebruik, waaronder het aanleggen, inrichten of uitrusten van paden voor niet-gemotoriseerd verkeer;
- Het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande openbare wegen en nutsleidingen. Bestaande openbare wegen en nutsleidingen kunnen verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijke milieu, de openbare veiligheid, de verkeersveiligheid of de volksgezondheid.

Tevens zijn werken, handelingen en wijzigingen toegelaten die nodig of nuttig zijn voor:

- het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van rivier- en

- beekvalleien,
- het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de rivier- en beeksystemen, de waterkwaliteit en de verbindingsfunctie,
- het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast,
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuren tegen overstromingen.

Totdat de natuurfunctie effectief gerealiseerd is, zijn werken, handelingen en wijzigingen met het oog op het verder zetten van de bestaande activiteiten toegelaten, met uitzondering van het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies én voor zover de bestaande natuurwaarden in stand gehouden worden.

Gebouwen en constructies horend bij bestaande activiteiten die niet overeenstemmen met de bestemming, moeten afgebroken worden na het beëindigen van deze activiteiten, tenzij de gebouwen en constructies gebruikt worden ten behoeve van het beheer van of het toezicht op het betrokken natuurgebied.

In deze zone geldt een voorkepriht. Voorkepriht wordt gegeven aan de gemeente Dilbeek. Het voorkepriht geldt voor een termijn van 15 jaar.”

8. Uit de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 van het bestreden gemeentelijk RUP vloeien voor de percelen waarop die voorschriften van toepassing zijn, beperkingen voort die rechtens geen onteigening en evenmin eigendomsberoving zijn, doch die wel kunnen worden aangemerkt als een inmenging in het recht op eigendom. Een dergelijke inmenging houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van de aangevoerde rechtsregels. Zo bepaalt het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Protocol dat het recht op ongestoord genot op geen enkele wijze het recht aantast dat een staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Derhalve kan de ordening van de ruimte op wettige wijze eigendomsbeperkingen inhouden.

Artikel 2.6.1, § 1, eerste lid, VCRO bepaalt in dit verband dat de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan eigendomsbeperkingen, met inbegrip van een bouwverbod, kunnen inhouden.

9. De door verzoekers geïmagineerde stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden gemeentelijk RUP dienen – zoals is vastgesteld in 's Raads tussenarrest nr. 258.062 van 30 november 2023 – een doelstelling van algemeen belang, te weten de uitbreiding van het natuurgebied Kluisbos in zuidelijke richting, zodat kan worden aangesloten bij een bestaand geïsoleerd bosfragment dat zich deels op verzoekers' percelen bevindt. Verzoekers maken niet aannemelijk dat de verwerende partij haar planningsbevoegdheid gebruikt zou hebben om een andere doelstelling te bereiken.

10. Zoals ook de verwerende partij opmerkt, houden verzoekers ten onrechte voor dat de in randnummer 7 geciteerde voorschriften hen ertoe verplichten om, zonder hun voorafgaand akkoord, hun percelen open te stellen voor het publiek. Anders dan dat zij beweren, beperken deze voorschriften hun handelingsbekwaamheid niet. De door verzoekers geïmagineerde bestemmingswijziging heeft niet tot gevolg dat zij uit hun eigendomsrechten worden ontzet, noch dat zij ertoe worden verplicht om tot eigendomsoverdracht over te gaan. Verzoekers blijven eigenaar van hun gronden, met dien verstande evenwel dat het gebruik dat zij ervan kunnen maken, wordt beperkt.

Verzoekers gaan er voorts aan voorbij dat in zoverre hun percelen door de herbestemming een waardevermindering ondergaan, zij hiervoor in voorkomend geval aanspraak kunnen maken op een planschadevergoeding.

Zij tonen niet aan dat de in het bestreden gemeentelijk RUP vervatte stedenbouwkundige voorschriften geen billijk evenwicht tot stand zouden brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van zijn eigendom.

11. Verzoekers maken evenmin aannemelijk dat de kwestieuze herbestemming aanleiding zou geven tot rechtsonzekerheid. Uit de geciteerde stedenbouwkundige voorschriften blijkt immers duidelijk welke bestemming de betrokken percelen krijgen in het bestreden gemeentelijk RUP, en wat die bestemming inhoudt. De door artikel 1 geïmagineerde percelen en perceelsdelen

worden bestemd tot natuurgebied. De stedenbouwkundige voorschriften van dat artikel laten verzoekers niet in het ongewisse over welke handelingen al dan niet zijn toegelaten. Bovendien is het niet vereist dat een gemeentelijk RUP inrichtings- of beheersvoorschriften zou bevatten.

Het loutere gegeven dat in de huidige feitelijke omstandigheden, door het gebrek aan medewerking of akkoord van verzoekers, de bestemming nog niet volledig gerealiseerd zou kunnen worden, doet niets af aan de vaststelling dat de bestemming van de betrokken percelen op voldoende rechtszekere wijze werd vastgesteld. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn toekomstgericht. Dat op het ogenblik van het vaststellen van een nieuwe bestemming nog niet zeker is hoe concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan – bijvoorbeeld via een uitoefening van het recht op voorkoop of via een onteigening – is eigen aan zo een toekomstgerichte bestemming. Deze bestemming moet niet noodzakelijk overeenstemmen met de bestaande toestand.

12. In het licht van het voorgaande is verzoekers' kritiek dat er sprake zou zijn van andere onwettigheden, zoals een schending van het gelijkheidsbeginsel en van "de bepalingen van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017", al te vaag om te kunnen overtuigen.

13. De middelen worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, en een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust