

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.999 van 20 november 2015
in de zaak A. 210.943/X-15.628.**

In zake : 1. Margareta VERBEECK
 2. Elvira VERBEECK
 3. Elisabeth VERBEECK
 4. Jozef VERBEECK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Laurent Proot en Sofie De Maesschalck
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE TEMSE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 december 2013, strekt tot de
nietigverklaring van :
 1. het besluit van de gemeenteraad van Temse van 24 juni 2013 houdende
 definitieve vaststelling van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
 Tielrode, en
 2. het besluit van de deputatie van Oost-Vlaanderen van 29 augustus 2013
 houdende goedkeuring van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
 Tielrode, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van
 3 oktober 2013.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 oktober 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie De Maesschalck, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de eerste verwerende partij, en Kaat van Keymeulen, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest andersluidend 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. De verzoekende partijen zijn in onverdeeldheid eigenaar van een aantal gronden, gelegen aan de Gentstraat te Tielrode (Temse), kadastraal

bekend sectie B nrs., 126/a, 126/2/a, 127/d, 127/e, 131, 132, 133(deel) en 135(deel).

Deze percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan “Sint-Niklaas – Lokeren” gelegen in woongebied.

Op een verouderde woning aan de straatzijde na, zijn de voormelde percelen onbebouwd. De percelen gelegen aan de straatzijde, nrs. 127/e, 126/a en 126/2/a zijn het voorwerp van een lopende cijnspachtovereenkomst en zijn in de omgeving algemeen gekend als de “Durmetuin”.

4. Daarnaast zijn de verzoekende partijen in onverdeeldheid eigenaar van een perceel gelegen aan de Burgemeester Achiel Heymanstraat te Tielrode (Temse), kadastraal bekend sectie B, nr. 359/b.

Dit onbebouwde perceel is volgens het gewestplan “Sint-Niklaas – Lokeren” gelegen in woongebied met landelijk karakter.

5. Op 21 juni 2012 wordt een plenaire vergadering gehouden omtrent het voorontwerp van gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Tielrode”.

6. Op 16 augustus 2012 besluit de dienst Mer op basis van het ingediende screeningsdossier dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke negatieve milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

7. Op 29 oktober 2012 stelt de gemeenteraad van de gemeente Temse het ontwerp van GRUP “Tielrode” voorlopig vast.

8. Tijdens het openbaar onderzoek, van 27 november 2012 tot en met 25 januari 2013, dienen onder meer de eerste en de vierde verzoekende partij gezamenlijk een bezwaarschrift in.

9. In zijn zittingen van 28 maart, 4 april en 23 april 2013 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: Gecoro) de bezwaren en wordt geadviseerd om het ontwerp van GRUP volgens de suggesties van de Gecoro aan te passen.

Naar aanleiding van de bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek worden een aantal aanpassingen doorgevoerd.

10. Bij het eerste bestreden besluit van 24 juni 2013 stelt de gemeenteraad van de gemeente Temse het GRUP “Tielrode” definitief vast.

Het bestreden GRUP omvat het plan bestaande en juridische toestand, het register van percelen waarvoor planbaten, planschade, kapitaalschade of gebruikersschade kan verschuldigd zijn, het grafisch plan inclusief de op te heffen verkavelingen, het onteigeningsplan, de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften en de toelichtingsnota.

De percelen van de verzoekende partijen gelegen aan de Gentstraat krijgen de bestemming “publiek toegankelijk park ‘Durmetuin’” (artikel 14), met langs de oostzijde een strook “zone voor wegenis” (artikel 15) met overdruk “O2 leiding-veiligheidszone” (artikel 22) en “ontsluiting langzaam verkeer” (artikel 19). Op het register van percelen waarvoor planbaten, planschade, kapitaalschade of gebruikersschade kan verschuldigd zijn, worden deze percelen van de verzoekende partijen aangeduid met de vermelding “planschade mogelijk; wonen → groen”.

Het perceel aan de Burgemeester Achiel Heymanstraat krijgt als bestemming deels “zone voor wonen – open, half open en gesloten bebouwing” (artikel 2) en deels (aan de oostzijde) “publiek toegankelijk park ‘Roomacker’”

(artikel 14) met gedeeltelijke overdruk “ontsluiting langzaam verkeer” (artikel 19). Op het register van percelen waarvoor planbaten, planschade, kapitaalschade of gebruikersschade kan verschuldigd zijn, wordt dit perceel van de verzoekende partijen aangeduid met de vermelding “planschade mogelijk; wonen → groen” voor wat betreft het oostelijke deel van het perceel dat de bestemming “publiek toegankelijk park ‘Roomacker’” krijgt.

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften van artikel 14 “Publiek toegankelijk park RA-DT-SB-HP” luiden onder meer als volgt:

“Bestemming

Het gebied is bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een park of parken. Dit gebied heeft een belangrijke sociale functie en is dus grotendeels publiek toegankelijk.

Binnen dit gebied zijn natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg en recreatie nevensgeschikte functies. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten. De genoemde werken, handelingen en wijzigingen zijn toegelaten voor zover de ruimtelijke samenhang in het gebied, de cultuurhistorische waarden, horticulturele waarden, landschapswaarden en natuurwaarden in het gebied bewaard blijven.

Roomacker RA

Dit publiek toegankelijk park maakt integraal deel uit van de zone voor wonen ‘Roomacker’ en moet tegelijkertijd met de ontwikkeling voor wonen gerealiseerd worden. Bij de aanleg van deze groenzone moet voldoende aandacht zijn voor de erosieproblematiek in het gebied. In deze zone kan een bufferbekken ingericht worden.

Bij de inrichting van het park Roomacker moet de ‘vista’, dit is de zichtas op de monding van de Schelde en de Durme, waar ze het meest optimaal waarneembaar is, gevrijwaard blijven.

De noodzakelijke paden voor de ontsluiting voor gemotoriseerd verkeer en langzaam verkeer, zoals aangegeven in overdruk moeten in deze zone ingericht worden.

Durmetuin DT

De noodzakelijke paden voor de ontsluiting van langzaam verkeer, zoals aangegeven in overdruk moeten in deze zone ingericht worden.

De bestaande woning kan worden uitgebreid, voor zover de uitbreiding – met inbegrip van de woningbijgebouwen, die er fysisch één geheel mee vormen – slechts leidt tot een maximaal bouwvolume van 1.000 m³. Die uitbreiding mag een volumevermeerdering met 100% niet overschrijden. Het aantal wooneenheden blijft beperkt tot het bestaande aantal. In dit gebouw kunnen de volgende activiteiten worden toegestaan:

- wonen: maximum één wooneenheid;
- restaurant – café;

- socioculturele voorzieningen;
- recreatievoorzieningen;
- diensten;
- openbaar nuts- en gemeenschapsvoorzieningen;

Alle werken aan de bestaande gebouwen zijn toegestaan: instandhoudingswerken, verbouwingswerken, uitbreidingswerken, Zelfs in geval van afbraak van het bestaande gebouw is het toegestaan een nieuw bouwvolume op te trekken voor zover:

- het nieuwe gebouw niet groter is dan 1.000 m³;
- het gebouw wordt ingeplant op minstens 5,00 m van de zijdelingse perceelsgrens;

[...]

Inrichting zone SB, DT en RA

Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten. Alle nieuwe bomen, hagen en heesters zijn streekeigen, worden landschappelijk geïntegreerd en betekenen een meerwaarde op ecologisch en landschappelijk vlak.

Bebouwing is niet toegestaan, met uitzondering van de bestaande woning t.h.v. de site Durmetuin.

[...]

Procedure: opmaak van een inrichtingsstudie

Aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen van de parkzones SB en RA bevatten een inrichtingsstudie dat [sic] een voorstel bevat voor de verdere inrichting van het gebied. De inrichtingsstudie is een informatief document voor [de] vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied.

Voor het parkgebied Huis Pilaet en de Durmetuin dient geen inrichtingsstudie opgemaakt te worden. De ontwikkelingen in de zones HP en DT moeten ieder op zich aansluiting zoeken met de rest van de omgeving. Ook hier moet bij ieder initiatief aandacht zijn voor een ruimtelijke – stedenbouwkundige en landschappelijk verantwoorde inpassing in de rest van de omgeving.”

De verordenende stedenbouwkundige voorschriften van de artikelen 15, 19 en 22 bepalen wat volgt:

“Art. 15. Zone voor wegenis / laanbeplanting

Bestemming

Dit gebied is bestemd voor de inrichting van openbare wegenis en alle bijhorende voorzieningen. De zones zullen ingericht worden i.f.v. de optimale ontsluiting van de aanliggende functies.

Inrichting

In dit gebied zijn alle werken, handelingen en wijzigingen toegelaten voor de aanleg, het functioneren of aanpassingen van de openbare weginfrastructuur. Daarnaast zijn ook alle werken, handelingen en wijzigingen met het oog op de ruimtelijke inpassing, buffers, ecologische

verbindingen, kruisende infrastructuur, leidingen, telecommunicatie infrastructuur, openbaar vervoer, lokale dienstwegen, recreatieve netwerken en waterwegennetwerk en paden voor niet-gemotoriseerd verkeer toegelaten.

In de zone is het tevens toegestaan kleine constructies op te richten t.b.v. openbare nutsvoorzieningen, zoals bushokjes, postbussen, telefooncellen, straatmeubilair, verlichting en dergelijke.

Ongeacht hun rol in de ontsluiting staat de leefbaarheid voorop en is de verblijfsfunctie cruciaal. De inrichting dient hierop afgestemd te worden en bijzondere aandacht gaat naar de langzame weggebruiker.

Langs alle wegen kunnen parkeerstroken, beplantingen en hoogstambomen voorzien worden. Niet verharde delen van de zone worden aangelegd met groen.

[...]

Art. 19. Ontsluiting langzaam verkeer

De aanduiding ontsluiting voor voetgangers en fietsers, door middel van een holle bolletjeslijn, op een indicatieve manier weergegeven op het grafisch plan. Gemotoriseerd verkeer is enkel in uitzonderlijk geval toegestaan.

De ligging is indicatief aangeduid en de exacte ligging wordt bepaald door de inrichting van de in grondkleur aangegeven bestemming.

De minimale breedte van de paden bedraagt 1.50 m. De materiaalkeuze is vrij. De gebruikte materialen zullen maximaal waterdoorlatend zijn. Enkel mits een omstandige motivatie en/of omwille van milieutechnische redenen kan er gekozen worden voor niet waterdoorlatende materialen (KWS-, betonverhardingen, ...). In dat geval dient er gezorgd te worden voor een maximale infiltratie in de onmiddellijke omgeving van het pad.

[...]

Art. 22. O2 leiding – veiligheidszone

O2 leiding

De aangeduide O2 leiding op het grafisch plan geeft indicatief aan waar er zich een pijpleiding bevind[t]. De pijpleidingen zijn bestemd voor het vervoer van industriële gassen onder hoge druk. Bijgevolg is de uiterste voorzichtigheid [geboden] bij de uitvoering van werken, om de veiligheid van zowel personen als goederen te waarborgen.

Veiligheidszone

De wettelijke voorschriften, zoals ondermeer bepaald in het KB van 21 september 1988, 11 maart 1966, 9 mei 1969 en 18 mei 1993, dienen te worden nageleefd.

De aanvrager die werken plant of uitvoert binnen de 15 meter aan weerszijden van de pijpleiding, dit is de zogenaamde veiligheidszone zoals bepaald in [het] KB van 21 september 1988, dient ten minste 15 dagen voor de aanvang ervan de beheerder schriftelijk te contacteren en te informeren over de plaats, de werkmethode, uitvoeringsplannen en planning van de werken.

Bij de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning in de onmiddellijke omgeving van de pijpleiding dient er aan de beheerder, in dit geval Air liquide, advies te worden gevraagd.”

11. Bij het tweede bestreden besluit van 29 augustus 2013 keurt de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het GRUP “Tielrode” goed.

Dit besluit wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 3 oktober 2013.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Belang

Standpunt van de partijen

12. In haar memorie van antwoord betwist de eerste verwerende partij dat de verzoekende partijen beschikken over het rechtens vereiste belang.

In de eerste plaats merkt zij op dat de verzoekende partijen stellen eigenaar te zijn van de betrokken percelen aan de Gentstraat, maar de cijnspachtovereenkomsten niet voorleggen.

Verder voert de eerste verwerende partij aan dat de Durmetuin het voorwerp uitmaakt van een private stichting, die onder meer tot doel heeft “de betekenis, de waarde en de uitstraling van de gelijknamige tuin voor de gemeenschap te bestendigen en te vrijwaren”. De bestemmingswijziging die door het bestreden GRUP wordt doorgevoerd is in overeenstemming met dit doel. De verzoekende partijen omschrijven dit echter als een ““uiterst nadelige bestemmingswijziging””. De omschrijving van het belang van de verzoekende partijen staat dan ook haaks op het doel van de private stichting. Ingevolge deze private stichting kunnen de verzoekende partijen hun gronden geenszins ontwikkelen, in tegenstelling tot wat zij voorhouden.

13. De verzoekende partijen benadrukken in hun memorie van wederantwoord dat zij de enige eigenaars zijn van de bedoelde gronden gelegen aan de Gentstraat en van het perceel gelegen aan de Burgemeester Achiel

Heymanstraat. De gronden aan de Gentstraat werden door de voorouders van de verzoekende partijen in cijnspacht gegeven, en zijn thans in handen van één van de oprichters van de stichting “Durmetuin”. De verzoekende partijen zijn zelf echter op geen enkele wijze betrokken bij deze stichting, noch werden zij officieel in kennis gesteld van het bestaan ervan. De verzoekende partijen hebben steeds de bedoeling gehad om de lopende cijnspachtovereenkomsten niet te verlengen en de gronden vervolgens te ontwikkelen door middel van verkaveling. Deze intentie blijkt uit diverse verkavelingsplannen en -ontwerpen. Aldus voorziet het bestreden GRUP wel degelijk in een uiterst nadelige bestemmingswijziging van de voormelde gronden van de verzoekende partijen. De ontwikkelingsmogelijkheden die zij beoogden te realiseren, worden volledig teniet gedaan. Bovendien wordt er noch in onteigening, noch in compensatie voorzien. De verzoekende partijen stellen dat zij alleen reeds als eigenaars van onroerende goederen gelegen binnen het plangebied, doen blijken van een afdoende belang bij het bestrijden van het GRUP “Tielrode”. Het bestaan van de private stichting “Durmetuin” doet hier geen afbreuk aan, nu de verzoekende partijen niet betrokken zijn bij deze stichting en zij binnen enkele jaren weer alle gebruiksrechten verkrijgen op de kwestieuze gronden.

14. In de laatste memorie volhardt de eerste verwerende partij in haar exceptie en voegt ze nog toe dat het duidelijk is dat de verzoekende partijen enkel een financieel belang nastreven, nu zij geen gebruiksrechten op de bedoelde gronden kunnen claimen en de bestemmingswijziging in overeenstemming is met de huidige feitelijke bestemming.

Beoordeling

15. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verzoekende partijen samen in onverdeeldheid eigenaar zijn van percelen waarvan de bestemming door het bestreden plan wordt gewijzigd. Alleen al omwille van het feit dat de verzoekende partijen eigenaar zijn van percelen binnen het plangebied van het bestreden GRUP doen zij in beginsel blijken van het rechtens vereiste belang bij de gevraagde vernietiging van dit plan.

Hetgeen de eerste verwerende partij aanvoert, laat niet toe om van het voornoemde beginsel af te wijken. Het komt overigens niet aan de eerste verwerende partij toe om in de plaats van de verzoekende partijen te oordelen of de bestemmingswijziging voor hen al dan niet nadelig is.

De verzoekende partijen hadden de bestemmingswijziging in hun verzoekschrift reeds omschreven als uiterst nadelig, gezien het doorgevoerde bouwverbod. De omstandigheid dat deze bestemmingswijziging wel in overeenstemming is met het doel van een private stichting waartoe de verzoekende partijen niet behoren, doet niets af aan hun belang.

16. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending van artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), alsook uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, “in het bijzonder het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en proportionaliteitsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”.

De verzoekende partijen stellen in essentie dat het bestreden plan voorziet in een herbestemming van hun gronden met een absoluut bouwverbod, zonder dat een onteigening van de gronden of enige andere afdoende vorm van compensatie wordt vooropgesteld. Niet alleen worden de verzoekende partijen geconfronteerd met een aanzienlijke waardevermindering van hun gronden door de bouwvrije bestemming, tevens dienen zij hun gronden toegankelijk te maken voor het grote publiek. Het bestreden GRUP maakt hun

gronden in één pennentrek waardeloos, zonder dat er in een ernstige vergoeding wordt voorzien. De herbestemming is onredelijk en onaanvaardbaar. Volgens de verzoekende partijen zal een mogelijke planschadevergoeding niet volstaan als afdoende compensatie, nu deze slechts 80% van de waardevermindering bedraagt, enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking wordt genomen en de afloop van de daartoe noodzakelijke – en tijdrovende – procedure hoogst onzeker is. De mogelijkheid om een planschadevergoeding te ontvangen is dus maar een “zeer gedeeltelijke en daarenboven rechtsonzekere compensatie”. Aldus komt de herbestemming volgens de verzoekende partijen neer op een *de facto* onteigening, die strijdig is met artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM. Ze baseren zich voor deze stelling op rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). De herbestemming van de gronden tot publiek toegankelijk park waar geen enkele bebouwing meer is toegestaan, in combinatie met het gebrek aan ernstige compensatie en de weigering van de overheid om over te gaan tot onteigening, houdt een “buitensporige last” in en vormt een “disproportionele inbreuk” op het eigendomsrecht van de verzoekende partijen. Er is immers absoluut geen billijk evenwicht tussen het algemeen belang waarvoor de gebruiksbeperking wordt opgelegd en de lasten die de verzoekende partijen – zonder gepaste compensatie – dienen te dragen. Ten slotte stellen de verzoekende partijen vast dat de Gecoro expliciet heeft erkend dat zij moeten worden vergoed voor de herbestemming en derhalve heeft vastgesteld dat hun bezwaren gegrond zijn. De bestreden besluiten zijn echter helemaal niet ingegaan op deze kritiek van de Gecoro. Het definitieve GRUP voorziet immers nog steeds niet in een onteigening van de gronden van de verzoekende partijen of in enige andere vergoeding voor de verregaande gebruiksbeperkingen.

18. De eerste verwerende partij repliceert dat de Raad van State niet bevoegd is om een uitspraak te doen over het middel, in zoverre dit is gesteund op de schending van de eigendomsrechten van de verzoekende partijen. Bovendien gaat het niet om een onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet, noch gaat het om een inmenging in het eigendomsrecht die verboden is op grond van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM. De

verzoekende partijen behouden immers hun eigendom, alleen wordt de uitoefening van het eigendomsrecht beperkt in het algemeen belang. Bovendien is de in het bestreden GRUP voorziene bestemming van publiek toegankelijk park volledig in overeenstemming met de huidige feitelijke toestand van het gebied. Aangezien het tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaar van de eerste en de vierde verzoekende partij volledig overeenstemt met het thans aangevoerde eerste middel en derhalve uitsluitend handelt over de burgerlijk rechten van de verzoekende partijen, hetgeen niet tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort, en strijdig is met de oprichting en doelstelling van de private stichting “Durmetuin”, kan de bewering dat de bestreden besluiten niet ingaan op het bezwaar, de wettigheid van die besluiten niet aantasten. Ten slotte werpt de eerste verwerende partij op dat ook voor de site “Roomacker” het algemeen belang speelt.

19. De tweede verwerende partij argumenteert dat de VCRO de mogelijkheid biedt om via ruimtelijke uitvoeringsplannen de bestemming van de gronden te regelen met het oog op het algemeen belang en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De herbestemming van de gronden aan de Gentstraat tot parkgebied is voldoende gemotiveerd vanuit een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en stemt overeen met de feitelijke situatie. Dit geldt ook voor de herbestemming van het perceel gelegen aan de Burgemeester Achiel Heymanstraat. Er is dan ook geen sprake van onredelijkheid of onzorgvuldigheid. De verzoekende partijen kunnen moeilijk voorhouden dat het bestreden GRUP hen elk nuttig gebruik van het eigendomsrecht ontnemt, gelet op het feit dat de percelen tot op vandaag deels als een groene zone, deels als open ruimte werden ingericht en niets erop wijst dat zij zinnens waren om de terreinen op korte termijn te ontwikkelen als woongebied. Het feit dat de herbestemming een bouwverbod met zich meebrengt, wijst op zich niet op een onwettigheid. De VCRO voorziet uitdrukkelijk dat ruimtelijke uitvoeringsplannen eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. Ter compensatie daarvan, voorziet de regelgeving in een planschadevergoeding. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de planschaderegeling slechts in een zeer gedeeltelijke en rechtsonzekere compensatie van het financieel nadeel

voorziet, uiten zij in wezen kritiek op de regelgeving inzake ruimtelijke ordening en niet op het bestreden plan zelf. Ten slotte voert de tweede verwerende partij nog aan dat de overheid niet verplicht is om tot onteigening over te gaan en dat er gelet op de bestaande planschadevergoeding geen sprake is van een quasi-onteygening.

20. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen nog dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om het bestreden GRUP te toetsen aan artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, aangezien dit artikel directe werking heeft. Deze bepaling is miskend, door de combinatie van een absoluut bouwverbod met een gebrek aan afdoende compensatie. De rechtspraak van het EHRM waar de verzoekende partijen naar verwijzen, is wel degelijk relevant, ook al kent het Vlaamse ordeningsrecht een planschaderegeling. De bestaande mogelijkheid tot planschadevergoeding staat immers niet in verhouding tot het werkelijk geleden financieel nadeel, en dit door de talrijke beperkingen van dat vergoedingsmechanisme. In het bijzonder wijzen de verzoekende partijen erop dat de planschadevergoeding steeds beperkt blijft tot de eerste 50 meter vanaf de straatzijde, terwijl hun eigendom veel dieper komt. Dat het steeds de bedoeling was om ook de dieper gelegen gronden op termijn te verkavelen en te verkopen, blijkt ook uit de reeds opgemaakte verkavelingsontwerpen. De betwiste eigendomsbeperkende maatregel verwezenlijkt geen billijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang en de verplichting om fundamentele rechten van het individu te eerbiedigen. Het bestaan van de private stichting “Durmetuin” doet geen afbreuk aan deze argumentatie. De verzoekende partijen zijn op geen enkele wijze betrokken bij deze stichting en zijn ook absoluut niet gebonden door het doel van deze stichting. De verzoekende partijen hebben steeds de intentie gehad om de betrokken percelen te verkavelen en te verkopen als bouwgronden, doch worden thans geconfronteerd met een absoluut verbod tot bebouwing zonder afdoende compensatie. Dergelijke maatregel is onbillijk, onredelijk en buitensporig.

Beoordeling

21. In de mate dat de verzoekende partijen zich beroepen op de schending van het eigendomsrecht zoals vervat in artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek, dient te worden vastgesteld dat geschillen over burgerlijke rechten, zoals het recht gegarandeerd door het voormelde artikel, krachtens artikel 144 van de Grondwet bij uitsluiting behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde. De Raad van State is dan ook niet bevoegd om van dergelijke geschillen kennis te nemen en erover uitspraak te doen.

Wat deze schending betreft is het middel dan ook onontvankelijk.

22. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt:

“Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.”

De door de verzoekende partijen geviseerde bestemmingswijzigingen met bijhorende stedenbouwkundige voorschriften hebben niet tot gevolg dat zij uit hun eigendomsrechten worden ontzet, noch dat zij ertoe worden verplicht om tot eigendomsoverdracht over te gaan. De verzoekende partijen blijven eigenaar van hun gronden, met dien verstande evenwel dat het gebruik dat zij ervan kunnen maken, wordt beperkt. Deze beperkingen vallen evenwel niet onder het toepassingsgebied van artikel 16 van de Grondwet, dat enkel toepasselijk is op een gedwongen eigendomsoverdracht en niet op de reglementering van het gebruik van de eigendom.

Er is dan ook geen sprake van een schending van artikel 16 van de Grondwet.

23. De beperkingen die middels de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP aan het gebruik van de betrokken percelen wordt opgelegd, kunnen wel worden aangemerkt als een inmenging in het recht

op het ongestoord genot van eigendom, zoals omschreven in artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM.

Dit artikel luidt als volgt:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

24. Een beperking van “het ongestoord genot” van eigendom houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM. Het tweede lid van artikel 1 bepaalt immers 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. Zo bepalen de artikelen 2.2.3 en 2.6.1, § 1, VCRO dat de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP eigendomsbeperkingen, met inbegrip van bouwverbod, kunnen inhouden. De eigendomsbeperkingen die van overheidswege, *in casu* door het bestreden GRUP, worden opgelegd, 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.

25. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat er *in casu* sprake is van een “buitensporige last” en een “disproportionele inbreuk” op hun eigendomsrecht, aangezien de planschadevergoeding bedoeld in artikel 2.6.1, § 1, VCRO, die zij kunnen ontvangen slechts neerkomt op een “zeer gedeeltelijke en daarenboven rechtsonzekere compensatie”, oefenen zij kritiek uit op het decreet waaromtrent de Raad van State niet bevoegd is.

Overigens kan, gelet op de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke orde ter zake, het door de verzoekende partijen aangebrachte gegeven dat zij slechts een “zeer gedeeltelijke en daarenboven rechtsonzekere compensatie” in de vorm van planschadevergoeding zullen krijgen, niet als een vaststaand feit worden aangenomen.

Een schending van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, het redelijkheids-, zorgvuldigheids- of proportionaliteitsbeginsel wordt dan ook niet aannemelijk gemaakt.

26. Ten slotte menen de verzoekende partijen dat de materiële motiveringsplicht werd geschonden, doordat de bestreden besluiten niet zijn ingegaan op de volgende “kritiek” van de Gecoro:

“Artikel 14 – Publiek toegankelijk park RA-DT-SB-HP
(...)”

B13: vraagt onteigening van heel de Durmetuin artikel 14. Bezwaarindiener heeft gelijk dat hij vergoed moet worden voor de totale omzetting, het houdt een omzetting in van categorie woongebied naar categorie overig groen met een oppervlakte van 32.700 m² (= 3 ha 27 a). De eigenaar vraagt de aankoop van en een vergoeding voor het geheel. Dit hoeft echter niet via een onteigeningsprocedure.”

De Raad van State leidt hieruit enkel af dat de Gecoro de bezwaarindiener bijtreedt waar hij stelt dat hij vergoed moet worden voor het geheel, doch daar tevens aan toevoegt dat dit niet noodzakelijk via een onteigeningsprocedure dient te gebeuren. De stelling van de verzoekende partijen dat de verwerende partijen dit advies hebben genegeerd door niet te voorzien in een onteigening of enige andere vergoeding dan planschade, kan dan ook niet worden gevolgd.

27. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

28. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2.2.3, § 1, VCRO en de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat de bestemming tot publiek toegankelijk parkgebied, met een verplichte aanleg van paden voor langzame ontsluiting, zonder dat een onteigening van de gronden wordt voorzien, absoluut niet realiseerbaar is en afhankelijk is van externe en onzekere factoren. De omstandigheid dat de gronden in volle eigendom aan de verzoekende partijen blijven toebehoren, heeft als gevolg dat de voorziene bestemming absoluut niet kan worden gerealiseerd. De verzoekende partijen zullen zich verzetten tegen een openstelling van hun gronden voor het publiek en hun gronden afsluiten, zij zullen op geen enkele wijze instaan voor de realisatie van het voorziene toegangspad, noch voor de kosten ervan. Evenmin zullen zij hun akkoord geven voor de daartoe noodzakelijke werken op hun terrein. Anderzijds is de overheid niet bevoegd om zelf deze gronden open te stellen voor het grote publiek, laat staan om daar een pad aan te leggen. Zonder het akkoord van de verzoekende partijen heeft geen enkele persoon het recht om de betrokken gronden te betreden. Er kan op voorhand niet worden bepaald of en wanneer de herbestemming daadwerkelijk zal en kan worden gerealiseerd. De herbestemming kan pas daadwerkelijk worden uitgevoerd indien de overheid de gronden in eigendom krijgt. Een bestemming kan evenwel niet afhankelijk zijn van een niet nader geconcretiseerd toekomstig initiatief. Er is dan ook niet voldoende rechtszeker bepaald of en wanneer de bestemmingsvoorschriften toepassing zullen kunnen vinden voor de betrokken gronden, nu dit afhankelijk is van een onbepaald en onbepaalbaar feit.

29. De eerste verwerende partij brengt hiertegen in dat de nieuwe bestemming onmiddellijk in werking treedt na goedkeuring van het gemeentelijk

GRUP. Er is dan ook geen sprake van een inwerkingtreding “na verloop van tijd”. Voorts gaat het om een bestemmingsplan, zodat niet kan worden ingezien waarom in of op dit plan reeds precies moet worden aangegeven wat men *in concreto* op de betrokken percelen zal realiseren. Bovendien blijken de verzoekende partijen, wat hun percelen aan de Gentstraat betreft, uit het oog te verliezen dat de bestemmingswijziging in overeenstemming is met de huidige feitelijke toestand en bestemming van de Durmetuin. De eerste verwerende partij wijst tevens op het bestaan van de private stichting “Durmetuin”, waaruit zij afleidt dat de verzoekende partijen zich niet kunnen verzetten tegen een openstelling van hun gronden, aangezien dit in strijd zou zijn met de oprichting van de private stichting.

30. De tweede verwerende partij repliceert dat de inwerkingtreding van het GRUP vaststaat, namelijk veertien dagen na de bekendmaking van het goedkeuringsbesluit in het Belgisch Staatsblad. Zij voegt hieraan toe dat het eigen is aan ruimtelijke uitvoeringsplannen dat zij deels een toekomstvisie belichamen en dat op het ogenblik van inwerkingtreding van het plan niet met zekerheid valt te voorspellen op welk ogenblik de voorziene bestemmingen volledig gerealiseerd zullen zijn.

31. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat het van een onzorgvuldig beleid getuigt om een herbestemming door te voeren die in de praktijk niet kan en zal worden gerealiseerd. Zij herhalen dat het bestaan van de private stichting, waar zij op geen enkele wijze bij betrokken zijn, geen afbreuk doet aan het belang en de inhoud van hun middelen. Voorts verwijzen zij naar de argumentatie in hun verzoekschrift.

32. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij nog dat zij zich niet kan akkoord verklaren met de stelling dat het reeds aangekondigde verzet van de verzoekende partijen tegen de openstelling van hun gronden voor het publiek zou impliceren dat de realiseerbaarheid van de opgelegde bestemmingen in het gedrang wordt gebracht. De planoverheid zal immers op dat ogenblik moeten beslissen of er in deze sprake kan zijn van een financiële

compensatie of een onteigening. Dit maakt evenwel de bestemmingswijziging zoals voorzien in artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften niet onmogelijk en zeker niet onwettig.

33. De tweede verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat met de bestemmingsvoorschriften van het bestreden GRUP een toekomstvisie wordt neergezet. Toekomstige vergunningsaanvragen zullen aan deze voorschriften moeten voldoen. Dat betekent weliswaar dat sommige bestemmingen niet meteen gerealiseerd zullen worden, maar ook dat er op zijn minst geen handelingen zullen kunnen gesteld worden die de voorziene bestemming verhinderen. Via het systeem van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen en de beroepsmogelijkheden is dat wel degelijk controleerbaar en sanctioneerbaar. Het is overigens niet omdat de huidige eigenaars zich op dit moment niet kunnen vinden in de vastgelegde bestemming of dat de stad momenteel niet van zin is om te onteigenen, dat de bestemming nooit gerealiseerd zal worden. Ruimtelijke plannen worden opgemaakt vanuit een langetermijnvisie.

34. De verzoekende partijen betwisten in hun laatste memorie de stelling van de tweede verwerende partij dat de bestemming via het systeem van vergunningsaanvragen wel sanctioneerbaar en controleerbaar zou zijn. Geen enkele vergunningsaanvraag kan immers betrekking hebben op het openbaar en toegankelijk maken van een park, terwijl dat net de bestemming is die aan deze gronden wordt gegeven.

Beoordeling

35. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Algemeen en vaag geformuleerde stedenbouwkundige voorschriften mogen niet tot gevolg hebben dat de rechtzoekende in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel niet in redelijke mate kan voorzien of bepaalde handelingen of vergunningsaanvragen al dan niet verenigbaar zijn met die voorschriften.

36. Met de tweede verwerende partij moet worden vastgesteld dat er geen gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid om de stedenbouwkundige voorschriften overeenkomstig artikel 2.2.3, § 1, tweede lid, VCRO slechts na verloop van tijd in werking te laten treden. Derhalve zijn de geviseerde voorschriften in werking getreden op het ogenblik, bepaald door artikel 2.2.18, eerste lid, VCRO, zoals het toentertijd luidde, namelijk veertien dagen nadat het goedkeuringsbesluit van de deputatie bij uittreksel werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Er kan dan ook geen onduidelijkheid zijn omtrent de inwerkingtreding van de stedenbouwkundige voorschriften. De bestemmingsvoorschriften zijn thans reeds van kracht, wat onder meer betekent dat de percelen van de verzoekende partijen aan de Gentstraat niet langer tot woongebied zijn bestemd, maar wel tot “publiek toegankelijk park Durmetuin” (artikel 14 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP).

37. Uit de onder randnummer 10 geciteerde stedenbouwkundige voorschriften blijkt duidelijk welke bestemmingen de percelen van de verzoekende partijen krijgen in het bestreden GRUP, en wat die bestemmingen inhouden. De toelichting bij die voorschriften duidt de bestemmingen nog nader. De percelen worden bestemd tot een grotendeels publiek toegankelijk park, waar bebouwing niet is toegestaan, met uitzondering van de bestaande woning ter hoogte van de site Durmetuin. De stedenbouwkundige voorschriften laten de verzoekende partijen aldus niet in het ongewisse over welke handelingen al dan niet zijn toegelaten.

Het loutere gegeven dat in de huidige feitelijke omstandigheden, door de afwezigheid van een voornemen tot onteigening en het gebrek aan medewerking of akkoord van de verzoekende partijen, de bestemming

van een grotendeels publiek toegankelijk park nog niet volledig gerealiseerd zou kunnen worden, doet niets af aan de vaststelling dat de bestemming van de betrokken percelen op voldoende rechtzekere wijze werd vastgesteld. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn toekomstgericht. De vraag hoe concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan, is eigen aan zo een toekomstgerichte bestemming, die niet noodzakelijk dient overeen te stemmen met de bestaande toestand. Indien de verwezenlijking van een RUP de verwerving van onroerende goederen vereist, dan voorziet artikel 2.4.3 VCRO dat zo'n verwerving door een onteigening ten algemenen nutte tot stand kan worden gebracht. Het facultatief karakter van de onteigening toont aan dat andere mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld de verwerving in der minne van deze goederen, niet *a priori* door de decreetgever worden uitgesloten om een dergelijk RUP te verwezenlijken. Gelet op wat voorafgaat verhindert het beginsel van de rechtszekerheid niet dat de bevoegde overheid bij de opmaak van een dergelijk RUP een bepaalde discretionaire bevoegdheid behoudt over de wijze waarop de nieuwe bestemming van de betrokken percelen effectief zal worden gerealiseerd.

38. Besluitend dient te worden gesteld dat de geviseerde stedenbouwkundige voorschriften wel degelijk de vereiste rechtszekerheid bieden die van een plan kan worden verwacht.

39. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig november 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust