

Burgerlijke rechter verhindert onteigening voor stadsrandbos in Knokke

Peer-reviewed author version

VAN ESBROECK, Caroline (2025) Burgerlijke rechter verhindert onteigening voor stadsrandbos in Knokke. In: STORM, 2025 (1).

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/48088>

Burgerlijke rechter verhindert onteigening voor stadsrandbos in Knokke

De gemeente Knokke-Heist plant de aanleg van een stadsrandbos van 27 hectare in het kader van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) '2^{de} Golf en Stadsrandbos'. Voor de realisatie hiervan werd een onteigeningsplan opgesteld. De vrederechter van het derde kanton Brugge staat voor vier percelen de onteigening toe met een vonnis van 13 maart 2024, maar de eigenaar tekent beroep aan. De beroepsrechter oordeelt nu dat een onteigeningsnoodzaak die enkel en alleen is gebaseerd op een ruimtelijk uitvoeringsplan onvoldoende is, en verhindert zo de onteigening. De betrokken percelen vormen slechts een klein deel van het grotere stadsrandbos, dat reeds gedeeltelijk is gerealiseerd.

Golf + bos

Op 27 juni 2018 stelde de gemeenteraad van Knokke-Heist een gemeentelijk RUP '2^{de} Golf en Stadsrandbos' definitief vast. Eerder kwam in deze kolommen reeds het in dit RUP geplande tweede golfterrein zelf aan bod.¹ Naast dit golfterrein, dat de projectontwikkelaar Leisure Property Invest (gelinkt aan Ghelamco-baas Paul Gheysens) probeert te ontwikkelen, wil het gemeentebestuur een stadsrandbos realiseren. Het nieuwe bos wordt 27 hectare groot en is gelegen tussen het Lakeside watersportcentrum en Duinbergen. Het zal bestaan uit een speelbos, een echt bos, paden en waterlopen.² Aan het ruimtelijk uitvoeringsplan '2^{de} Golf en Stadsrandbos' werd een groot onteigeningsplan gevoegd om het stadsrandbos te kunnen realiseren. Vier percelen die in het onteigeningsplan zijn opgenomen behoren toe aan boer Ronny Van Belleghem.³ Het gaat over percelen die zijn gelegen aan de noordzijde van het ingeplande stadsrandbos, met een omvang van ongeveer twee hectare. Op 13 maart 2024 kende de vrederechter de onteigening van die percelen toe, maar hiertegen ging de eigenaar dus in beroep bij de rechtbank van eerste aanleg te Brugge.

Algemeen nut OK

Onteigening is een uiterst rechtsmiddel waarvan de overheid gebruik kan maken om grond te verwerven. Opdat de overheid dit kan doen moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats dient de onteigening te gebeuren ten algemenen nutte.⁴ Indien tegelijk ook een privaat belang wordt gediend, kan dat slechts in zoverre het algemeen nut primeert.⁵ Het begrip 'algemeen nut' is zeer ruim.⁶ Artikel 2.4.3 VCRO laat toe dat elke verwerving van onroerende goederen die is vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen tot stand kan worden gebracht door onteigening ten algemenen nutte.⁷ Volgens vaste rechtspraak houdt deze bepaling een weerlegbaar vermoeden in dat een onteigening ter uitvoering van een ruimtelijk uitvoeringsplan strekt tot algemeen nut.⁸

De rechter in beroep past in het besproken vonnis die principes toe op het voorliggende geval. De onteigening van de percelen gebeurt met het oog op de tenuitvoerlegging van het RUP '2^{de} golf en stadsrandbos'. Het wettelijk vermoeden dat hierop rust, wordt niet weerlegd. De bewering dat de realisatie van het stadsrandbos een geheel vormt met het in het RUP voorziene golfterrein en in zijn totaliteit zou moeten worden beoordeeld, wordt volgens de rechtbank niet bewezen.

¹ Redactie STORM, 'Burgerlijke rechter deelt punch uit in knokpartij om tweede golfterrein in Knokke', STORM 2024/3, bijdrage 4.

² 'Stadsrandbos wordt 27 hectare groot', <https://www.knokke-heist.be/stadsrandbos>.

³ 'Bewoners onteigenen voor een golfterrein, kan dat zomaar?', www.vrt.be 30 november 2023.

⁴ Art. 3, §1 Onteigeningsdecreet.

⁵ *Ibid.*

⁶ COOPMAN O., 'Recht van voorkoop, onteigening en aankoopplicht' in *Zakboekje ruimtelijke ordening 2024*, Wolters Kluwer Belgium, 2024, 315.

⁷ VERBIST S., *De onteigening ten algemenen nutte als instrument van de ruimtelijke ordening*, Intersentia, 2011, 371.

⁸ Cass. 12 februari 2021, C.20.0317.N.; GwH 8 december 2011, nr. 186/2011; RvS 25 oktober 2016, nr. 236.265, *nv Hima*; RvS 14 maart 2016, nr. 234.122, *Knoops*. Zie ook DE WAELE T., 'Het algemeen nut als voorwaarde tot onteigening: hoe rekbaar is de elastiek?', *AJT* 1999-2000, 748.

Noodzaak tot onteigening niet OK

Om tot onteigening te kunnen overgaan dient naast een algemeen nut ook een noodzaak tot onteigenen te bestaan.⁹ Uit artikel 2.4.3 VCRO vloeit op zich geen vermoeden voort van dergelijke noodzakelijkheid.¹⁰ De omstandigheid dat de onteigening is gebaseerd op een RUP volstaat niet. Er moet een concrete aanleiding zijn om het doel van algemeen nut na te streven, of anders geformuleerd moet daartoe een effectieve behoefte worden aangetoond. Dit kan/moet worden onderbouwd met cijfers en stukken. Deze noodzakelijkheid moet bovendien uitdrukkelijk worden gemotiveerd conform artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Deze vereiste motivering kan weliswaar ook blijken uit andere stukken waarnaar in de beslissing wordt verwezen en waarvan de betrokken eigenaar/zakelijk gerechtigde voorafgaandelijk in kennis werd gesteld.¹¹

In de besluiten van de gemeenteraad tot voorlopige en definitieve vaststelling van de onteigening duidt de gemeente op de publieke vraag naar (en het actuele tekort aan) (recreatief) groen/bos in de omgeving. Zij wijst ook op het verminderen van de recreatieve druk op andere gebieden waar dat minder wenselijk is (zoals het Zwin). Deze maatschappelijke behoefte kan volgens de gemeenteraad meetellen om te voldoen aan de noodzakelijkheidsvereiste. De Brugse beroepsrechter oordeelt echter dat de gemeente dienaangaande voornamelijk blijft steken in vaagheid en algemeenheden die geenszins aannemelijk maken dat er sprake zou zijn van een probleemsituatie.

De rand van het stadsrandbos

De percelen in het onteigeningsplan waarover de discussie gaat, liggen aan de rand van het ingeplande stadsrandbos.¹² Ze maken slechts een klein deel uit van het te realiseren bos dat in totaal 69 percelen bestrijkt. In 2021 en 2023 werden ondertussen al 12.700 bomen aangeplant. Zowel in 2021 als in 2024 kreeg de gemeente Knokke-Heist hiervoor een Vlaams Boslabel.¹³ De gemeente Knokke-Heist is niet de enige gemeente in Vlaanderen die werkt aan een stadsrandbos. Bijvoorbeeld ook Oostende¹⁴, Sint-Niklaas¹⁵ en Tielt¹⁶ zijn daar mee bezig. Sinds begin 2000 staat het creëren van bijkomende bossen hoog op de agenda van de Vlaamse regering, en werden heel wat hectaren bos aangeplant.¹⁷ Het realiseren van bijkomend bos is ook een doelstelling van de huidige Vlaamse regering: *'Samen met de lokale besturen maken we werk van lokale Bosplannen om actief op zoek te gaan naar ruimte voor extra bos die uiteindelijk ook als bos zal bestemd worden. Op die manier streven we naar bijkomend bos in iedere gemeente'*.¹⁸

Volgens het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid is een stadsrandbos een *'bosstructuur met een grote oppervlakte en een gebruiksfunctie voor recreatie en natuurbeleving, die aan de rand van of nabij stedelijke of gemeentelijke kernen ligt'*.¹⁹ Stadsrandbossen zijn in de eerste plaats goed voor de mentale en fysieke gezondheid van de gebruikers, maar ze hebben ook tal van andere voordelen: ze bieden rust en ruimte voor natuurbeleving, en bevorderen de sociale cohesie doordat mensen elkaar daar kunnen ontmoeten; ze vervullen een waterbufferende functie en zijn goed voor de biodiversiteit; ze zijn belangrijk voor klimaatregulering; ...

Europa

Omwille van deze voordelen werden deze stads(rand)bossen ook opgenomen in de catalogus van de *nature-based solutions* van de Wereldbank.²⁰

Een mogelijke piste om de noodzaak van onteigening voor de aanleg van stads(rand)bossen te staven kan eventueel worden gezocht in de rapporten en literatuur rond klimaatverandering, en meer specifiek klimaatadaptatie. Dit zijn bij uitstek cijfers en stukken die perfect kunnen dienen om die noodzaak aan te tonen.

⁹ Art. 3, §3 Onteigeningsdecreet.

¹⁰ Cass. 12 februari 2021, C.20.0317.N.

¹¹ Cass. 27 september 2024, C.23.0483.N.

¹² https://knokke-heist.eu/RUPs/RUP%20de%20golf%20en%20stadsrandbos/RUP_31043_214_000033_00001_ONT_BG.pdf.

¹³ <https://www.bosteller.be/nieuwsberichten/eerste-vlaamse-boslabels-voor-lokale-besturen-uitgereikt/0071c78b-abca-4a57-b4d9-7bf88dd3b5ff> (2021); <https://www.bosteller.be/nieuwsberichten/bosalliantie-reikt-35-boslabels-uit-aan-lokale-besturen/e5cfe8b8-d977-40d7-a1b4-ecd4f71cd890> (2024).

¹⁴ <https://www.oostende.be/Stadsrandbos>.

¹⁵ <https://www.sint-niklaas.be/onze-dienstverlening/bestuur-en-participatie/projecten/stadsrandbos-noord>.

¹⁶ https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/Lokale_grondenbank_stadsrandbos_Tielt.aspx.

¹⁷ <https://bosplus.be/wp-content/uploads/2023/04/VBV-Stadsrandbosdossier-20110403.pdf>.

¹⁸ VLAAMSE REGERING, Vlaams Regeerakkoord 2024-2029, 76 (<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/69476>).

¹⁹ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/klimaat-en-milieu/gezonde-veilige-en-aantrekkelijke-leefomgeving/bostypes>.

²⁰ WORLD BANK, *A catalogue of Nature-based Solutions for Urban Resilience*, 2021 (<http://hdl.handle.net/10986/36507>).

Het realiseren van stads(rand)bossen is ook een Europese doelstelling. Dit blijkt onder andere reeds uit de Europese natuurherstelverordening.²¹ Naast dit wetgevend initiatief dat de realisatie vormt van een van de doelen uit de Europese biodiversiteitsstrategie, riep de Europese Commissie in diezelfde biodiversiteitsstrategie (2020) de steden van ten minste 20.000 inwoners op om de natuur terug naar de stad te brengen en om tegen eind 2021 ambitieuze plannen voor stedelijke vergroening te ontwikkelen.²² Die plannen moeten maatregelen omvatten om toegankelijke stadsbossen, parken en tuinen, stadsboerderijen, groendaken en groenmuren, straten met bomen, stadsweiden en hagen met grote biodiversiteit te creëren.²³ In 2025 stelt de Europese Commissie richtsnoeren vast die steden moeten helpen bij de voorbereiding van een plan voor stedelijke vergroening.²⁴ Uit de bewoordingen van de richtsnoeren is op te maken dat het echter niet gaat over de interpretatie van bepalingen uit de Europese natuurherstelverordening, maar dat het door de Europese Commissie opgestelde *good practices* betreft om de Europese biodiversiteitsstrategie te realiseren. Lokale besturen zijn, gelet op de juridische draagwijdte van dergelijke richtsnoeren,²⁵ niet verplicht om ze te volgen en een plan voor stedelijke vergroening op te stellen. Het opstellen van dergelijk plan door een lokaal bestuur kan evenwel in belangrijke mate bijdragen tot het behalen van de Europese doelstellingen ex artikel 8 Europese natuurherstelverordening. De richtsnoeren stellen namelijk voorop dat het plan voor stedelijke vergroening moet worden afgestemd op de doelstellingen van de Europese natuurherstelverordening ten aanzien van stedelijke ecosystemen.²⁶

Lokale grondenbanken

Het besproken vonnis illustreert dat het realiseren van stads(rand)bossen door gemeenten vaak de verwerving van gronden noodzaakt. Voor nogal wat burgers is het verkopen van hun grond een *no go*. Ze verliezen eigendom en krijgen enkel een schamele geldsom in de plaats. Bovendien is het gemeentebestuur de spreekwoordelijke gebeten hond wanneer het beslist om daarvoor over te gaan tot onteigening. Een andere piste die gemeenten echter kunnen bewandelen is het inzetten van een lokale grondenbank. De gemeente Tielt was de eerste die hiermee aan de slag ging.²⁷ De mogelijkheid tot het opzetten van een lokale grondenbank is verankerd in het decreet betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank.²⁸ Artikel 15/2 van het decreet schrijft voor dat de Vlaamse Grondenbank onroerende goederen kan verwerven, administratief beheer of overdragen wanneer de wijziging van de bestaande eigendoms- of gebruikstoestand in een gebied is vereist om de vastgelegde doelstellingen voor dat gebied te kunnen realiseren. De Vlaamse Grondenbank kan dus oplossingen aanreiken aan de Vlaamse overheidsdiensten voor alle projecten die een bepaald ruimtebeslag kennen en waarvoor het ruimtegebruik moet wijzigen. De wijziging van de eigendoms- en gebruikstoestand is alleen mogelijk als de eigenaars en andere houders van zakelijke rechten op het onroerend goed en de gebruikers instemmen met de wijziging. Het voordeel van de inzet van een lokale grondenbank kan bestaan in het ruilen van eigendommen waardoor de eigenaar die zijn eigendom zou verliezen in geval van een onteigening alsnog een andere eigendom verkrijgt, weliswaar op een andere plaats in de gemeente. De inzet van een lokale grondenbank vereist dat de werkwijze wordt vastgelegd in een overeenkomst gesloten tussen de Vlaamse Grondenbank en een of meer administratieve overheden van het Vlaamse gewest.²⁹ De overeenkomst wordt echter pas gesloten nadat een inrichtingsnota of landinrichtingsplan werd vastgesteld.³⁰ Anders dan bij een onteigening, zal de gemeente eerst een inrichtingsnota moeten opmaken waaruit blijkt dat de inzet van een lokale grondenbank de meest optimale methode is om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken (in vergelijking met de andere instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet). Dit scenario moet bovendien steeds worden vergeleken met de totale kostprijs voor de overheid bij een hypothetische dwingende verwerving.³¹

²¹ Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869 (Voor de EER relevante tekst), Pb.L. 29 juli 2024 (<http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>).

²² Mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen, EUROPESE COMMISSIE, 20 mei 2020, COM(2020) 380 final.

²³ *Ibid.*

²⁴ EUROPESE COMMISSIE, *Plannen voor stedelijke vergroening. Richtsnoeren voor steden bij de voorbereiding van een plan voor stedelijke vergroening*, Publications Office of the European Union, 2024, DOI: 10.2779/353044.

²⁵ De BAERE G. en MEEUSEN J., *Grondbeginselen van het recht van de Europese Unie*, Larcier-Intersentia, 2024, 130.

²⁶ EUROPESE COMMISSIE, *Plannen voor stedelijke vergroening. Richtsnoeren voor steden bij de voorbereiding van een plan voor stedelijke vergroening*, Publications Office of the European Union, 2024, DOI: 10.2779/353044.

²⁷ https://www.vlm.be/nl/projecten/Paginas/Lokale_grondenbank_stadsrandbos_Tielt.aspx.

²⁸ Decr.VI. 16 juni 2006 betreffende het oprichten van een Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen, BS 9 februari 2007.

²⁹ Art. 15/2 Decr.VI. 16 juni 2006 betreffende het oprichten van een Vlaamse Grondenbanken houdende wijziging van diverse bepalingen, BS 9 februari 2007.

³⁰ Art. 2.1.4.1 B.VI.R. 6 juni 2014 betreffende de landinrichting, BS 22 oktober 2014.

³¹ Art. 1.1.1.2 B.VI.R. 6 juni 2014 betreffende de landinrichting, BS 22 oktober 2014.

Het nadenken over het inzetten van andere instrumenten, naast de onteigening, wordt tegen de achtergrond van de Europese regelgeving steeds belangrijker.

Caroline Van Esbroeck

Doctoraal onderzoeker administratief recht Universiteit Hasselt, FWO-project InnoFiNS

Rb. Brugge 21 mei 2025

Icoontjes: onteigening / ruimtelijke planning

Locatie: Knokke-Heist

Quote: *Dat een onteigening is gebaseerd op een RUP volstaat niet om de noodzaak ervan aan te tonen.*