

Publiek- en privaatrecht: ‘fit for purpose’ als het gaat om verduurzaming?

Concept paper Publiekrecht – België

Dorothy Gruyaert¹

Samenvatting

Deze paper onderzoekt de geschiktheid van het Belgische publiekrecht voor de belangrijke taak van verduurzaming. Meer bepaald ligt de focus op de beperkingen die de overheid kan opleggen aan private eigenaars omwille van duurzaamheidsoverwegingen. De overheid blijkt over de juridische middelen, maar niet steeds de politieke wil te beschikken om verregaande duurzaamheidsverplichtingen op te leggen aan eigenaars. De grondwettelijke verankering van het belang van een duurzame, gezonde leefomgeving voor huidige en toekomstige generaties in artikel 23 en artikel 7bis Gw. geeft de overheid nochtans extra slagkracht en gehoudenheid om hierop in te zetten. De buitengrens voor het overheidsoptreden blijft evenwel steeds het evenredigheidsbeginsel. Deze paper betoogt dat verduurzaming verdere inspanningen vergt, zowel van de overheid als de burger, met nadruk op een gedeelde verantwoordelijkheid en een streven naar behoorlijk handelen als overkoepelende open norm in het rechtsverkeer.

I. Eigendom

Is het publiekrecht waar het gaat om het eigendomsrecht voldoende toegesneden op de bevordering van duurzaamheid?

1) Biedt het eigendomsrecht ruimte voor verduurzaming en welke spanningen respectievelijk kansen zijn prima vista tussen het eigendomsrecht en duurzaamheid te onderkennen?

1. Toen in 2007 de Belgische Grondwetgever in artikel 7bis van de Grondwet (hierna: Gw.) voorzag dat de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling dienen na te streven in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties, was dit uitdrukkelijk bedoeld als een bindende gedragslijn voor de overheden.² Artikel 7bis Gw. vormt het enige artikel van de titel Ibis ‘Algemene beleidsdoelstellingen van het

¹ Docent bestuursrecht, professor recht en duurzaamheid KU Leuven en KU Leuven Campus Kortrijk (KULAK). De auteur wenst uitdrukkelijk dra. Emma De Clercq te bedanken voor de inspiratie en de gedachtewissels en het nalezen van een eerste versie van deze bijdrage.

² L. De Brucker, ‘Van duurzame ontwikkeling als beleidsconcept naar een volwaardig recht op een duurzame leefomgeving?’ in L. De Brucker, P. De Maeyer, M. Vastmans en D. Vermer, (eds.), *Actualia publiekrecht 2022 / Actualités du droit public 2022*, Antwerpen: Intersentia 2022, (101) p. 108; C.H. Born, ‘Le développement durable: “un objectif de politique générale” à valeur constitutionnelle’, *Rev.b.dr.const.* 2007/3, p. 193-246; S. Sottiaux, *Grondwettelijk recht*, Antwerpen: Intersentia 2021, p. 306 (hierna: Sottiaux 2021).

federale België, de gemeenschappen en de gewesten'.³ De indieners van het wetsvoorstel maakten daarbij duidelijk dat ook burgers een verantwoordelijkheid dragen inzake duurzame ontwikkeling: "Tevens herinnert Titel Ibis aan een collectieve verplichting van de Belgische bevolking ten opzichte van de generaties van de toekomst."⁴

Die **collectieve verplichting** vertaalt zich in concrete duurzaamheidsregelgeving met een impact op private eigenaars. Dat vormt een wezenlijk deel van de klimaatadaptatie en -mitigatie en wordt door GRAHAM als volgt treffend verwoord: "Reforming law to address the climate crisis involves greater regulation of private interests to pursue the global goal of sustaining organised human societies and thus addressing conflict between individual freedoms and collective exigencies."⁵ Via overheidsregulering biedt het eigendomsrecht ruimte voor verduurzaming. De eigendomsdefinitie uit artikel 3.50 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) bepaalt dat de volheid van bevoegdheden van de eigenaar beperkt kan worden door wetten, verordeningen of de rechten van derden. Het potentieel van het eigendomsrecht voor duurzame ontwikkeling heeft zelfs geleid tot een eigen onderzoeksdiscipline.⁶ Het reguleren van private eigendom vanuit duurzaamheidsoverwegingen biedt zowel kansen als uitdagingen. In wat volgt, analyseren we dit spanningsveld aan de hand van enkele illustraties.

2. Vooreerst biedt het reguleren van private eigendom vanuit het publiekrecht **belangrijke kansen** voor duurzame ontwikkeling. Land- of grondgebruik speelt immers een dubbele rol in het behalen van (inter)nationale klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen: enerzijds is het een belangrijke bron van broeikasgasemissies, en anderzijds biedt het via bijvoorbeeld koolstofopslag in de bodem en vegetatieherstel aanzienlijke mitigatiemogelijkheden.⁷ Vanuit het

³ Merk op dat in 2024 aan dat artikel *7bis* een tweede lid en dus een tweede beleidsdoelstelling (dierenwelzijn) werd toegevoegd: "Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten naar bescherming van en zorg voor dieren als wezens met gevoel."

⁴ *Parl.St.* Senaat 2005-06, nr. 3-1778/1, 5-6. Zie hierover ook: P. Lefrancq, 'Handhaving van de (geordende) ruimte na 60 jaar: gehavend?', *TROS* 2022/106, (175) p. 178.

⁵ N. Graham, 'Teaching private law in a Climate Crisis', *University of Queensland Law Journal*, vol. 40, no. 3, 2021, (403) p. 403.

⁶ Zie o.m. B. Akkermans, 'Sustainable property law?', *EPLJ* 2018, p. 1; D. Grinlinton en P. Taylor (eds.), *Property rights and sustainability: the evolution of property rights to meet ecological challenges*, Nijhoff: Brill 2011; B. Hoops, 'Property law and (more than one notion of) sustainability: a new field' in M.S. Santos Silva et al. (eds.), *Routledge handbook of private law and sustainability*, London: Routledge 2024, p. 259-275.

⁷ IPCC, 'Special Report on the impacts of global warming of 1.5° C above pre-industrial levels: Summary for policymakers', 2022, raadpleegbaar via: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SPM_version_report_LR.pdf, 11 en 14. Zie hiervoor: E. De Clercq, 'De ecologisering van het eigendomsrecht' in D. Gruyaert en T. Leys (eds.), *Duurzame ontwikkeling en het (onteigenings)recht*, Brussel/Antwerpen: LeA Uitgevers 2026, (179) p. 179-180 (hierna: De Clercq 2026).

publiekrecht kunnen gebruiksbeperkingen worden opgelegd aan het eigendomsrecht, zoals bestemmingsvoorschriften of exploitatievoorwaarden.⁸ Gelet op de exclusiviteit van het eigendomsrecht bepaalt een private grondeigenaar in principe ook wie toegang heeft tot de grond en wie ervan wordt uitgesloten. Ook dat kan echter vanuit het publiekrecht worden gemoduleerd ter behartiging van het algemeen belang.⁹ Sinds het begin van de 20ste eeuw is er sprake van een ‘socialisering’ van het eigendomsrecht, waarbij het individuele eigendomsrecht onderhevig is aan bepaalde beperkingen, gelet op de ruimere context waarin een eigenaar zijn recht uitoefent: eigendom speelt een rol als sociale instelling, die politieke en economische doelen kan bevorderen.¹⁰

Er is dan ook een groeiende hoeveelheid regelgeving die gericht is op duurzaam eigendomsgebruik voor zowel huidige als toekomstige generaties.¹¹ Daarbij worden soms ook positieve verplichtingen opgelegd aan de private eigenaars. Een illustratie hiervan is de decretale verplichting voor landbouwers om vanggewassen in te zaaien en te onderhouden om de uitspoeling van nitraten naar het grondwater te voorkomen.¹² Het Grondwettelijk Hof achtte dit niet in strijd met het eigendomsrecht (zie ook *infra*, nr. 12).¹³ Een ander recent voorbeeld van een beperking van het eigendomsrecht vanuit het publiekrecht ter bevordering van duurzaamheid is de Vlaamse renovatieplicht.¹⁴ Nieuwe verkrijgers (eigenaars, erfpachters of opstalhouders) van zowel residentieel¹⁵ als niet-residentieel¹⁶ vastgoed zijn verplicht

⁸ Zie bijvoorbeeld de recente stikstofcrisis in België en Nederland: E. De Clercq, ‘Eigendomsbeperkingen en stikstof: naar een omgevingsgebonden eigendomsrecht?’ in A. De Boeck, B. Keirsbilck V. Sagaert en R. Van Ransbeeck (eds.), *Beperking van eigendomsrechten in Leerstoel Professor C. Matheeußen*, nr. 11, Brugge: die Keure 2025, p. 37-74 (hierna: De Clercq 2025).

⁹ D. Gruyaert, *De exclusiviteit van het eigendomsrecht in Property Law Series*, IV, Antwerpen: Intersentia 2016, p. 302 (hierna: Gruyaert 2016). Te denken valt bijvoorbeeld aan een wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut ten behoeve van waterbeheer.

¹⁰ Gruyaert 2016, p. 299; L. Katz, ‘It’s not personal: social obligations in the office of ownership progressive property conference’, *Cornell Journal of Law and Public Policy* 2020/29.3, (587) p. 591.

¹¹ De Clercq 2026, p. 180.

¹² Decreet van 24 mei 2019 houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het Mestdecreet van 22 december 2006, wat de implementatie van het zesde mestactieprogramma betreft, *BS* 30 juli 2019.

¹³ GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021.

¹⁴ Zie voor een uitgebreide bespreking van de renovatieplicht: D. Gruyaert en V. Sagaert (eds.), *Renovatie en vastgoed*, Antwerpen: Larcier-Intersentia 2025, 230 p.

¹⁵ B.VI.Reg. 8 juli 2022 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het Energiebesluit van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft diverse bepalingen inzake de energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, *BS* 31 augustus 2022.

¹⁶ B.VI.Reg. 9 juli 2021 tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een renovatieverplichting voor niet-residentiële gebouwen en bepalingen over het energieprestatiecertificaat voor niet-residentiële gebouwen, *BS* 10 augustus 2021.

bepaalde energetisch batige ingrepen uit te voeren om de energie-efficiëntie van het gebouwenpark te verbeteren.

Ook in de rechtspraak komt het potentieel naar boven van wat vanuit het publiekrecht mag worden verwacht van private eigenaars met het oog op verduurzaming. Een illustratie zijn de tankstationarresten van de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen.¹⁷ Aan de grondslag van die rechtspraak ligt de weigering om een tankstation te vergunnen door een lokaal bestuur gelet op de onverenigbaarheid met de klimaatdoelstellingen en de engagementen onder het Burgemeesterconvenant. In tweede administratieve aanleg had de deputatie van de provincie alsnog de vergunning toegekend. De Raad vernietigt die beslissing en oordeelt onder meer dat overheden wel degelijk bepaalde inspanningen mogen vragen aan actoren die projecten aanvragen op hun grondgebied. De bijzonder interessante passage uit het arrest van 9 december 2021 luidt als volgt:

“Het is **niet onredelijk dat ze** [het college van burgemeester en schepenen en de gemeente Boechout] **daarvoor ook inspanningen kunnen vragen aan actoren die projecten aanvragen op hun grondgebied, en hun medewerking kunnen eisen om de gemeentelijke klimaatdoelstellingen ook concreet te vertalen naar het vergunningenbeleid.** Ze hebben concreet aangevoerd dat de gemeente zich engageert om naar een klimaatneutrale gemeente te evolueren. De gemeente heeft hiervoor een concreet klimaatactieplan opgemaakt, waarbij de omschakeling naar CO-neutrale vervoersmodi een onderdeel vormt. De visie van de gemeente dat zulks niet alleen actiepunten vanwege de gemeente behelst als organisatie, maar **ook inspanningen vraagt van haar inwoners en bedrijven die er gevestigd zijn of er zich willen vestigen**, is niet kennelijk onredelijk.”¹⁸

3. Dat potentieel van verduurzaming via private eigendom levert ook **spanningen** op. Kan de overheid de verwezenlijking van de duurzaamheidsdoelstellingen in zekere zin afwenden op private eigenaars? De toenemende exploitatiebeperkingen en duurzaamheidsverplichtingen benadrukken de noodzaak om individuele

¹⁷ RvVb 22 april 2021, nr. RvVb-S-2021-0923, *Amén.* 2022/3, 224, *TMR* 2021/4, 380, m.nt. H. Schoukens, *TROS* 2022/105, 35, m.nt. S. De Meue; RvVb 9 december 2021, nr. RvVb-A-2122-0276, *Amén.* 2022/3, 224, *TROS* 2022/105, 35, m.nt. S. De Meue; RvVb 24 augustus 2023, nr. RvVb-A-2223-1185, *STORM* 2023, afl. 3, nr. 16, 1, m.nt. P. Flamey en G. Declercq. Zie ook: J. Bouckaert en S. François, ‘Actieve rol voor de rechter bij het bepalen van het (ondernemings)beleid?’ in A. Van Hoe en G. Croisant (eds.), *Droit et durabilité / Recht en duurzaamheid*, Brussel: Larcier 2022, (3) p. 10, nr. 50; D. Gruyaert en L. Neven, ‘Actuele ontwikkelingen inzake publiek vastgoedrecht’ in V. Sagaert en D. Gruyaert (eds.), *Vastgoedrecht in Themis*, nr. 124, Antwerpen: Intersentia 2023, (105) 141-143; D. Gruyaert, *Duurzaamheid in het omgevingsrecht: een greep uit 15 jaar bestuursrechtspraak*, Brugge: die Keure 2024, 64 p (hierna: Gruyaert 2024).

¹⁸ Zie p. 11 van het arrest RvVb 9 december 2021.

eigendomsrechten in balans te brengen met het algemeen belang.¹⁹ Dat die evenwichtsoefening complex is en de inmenging met private eigendom niet evident, blijkt bijvoorbeeld bij de renovatieplicht. Een zorgvuldige overheid zal niet zomaar eisen dat eigenaars bepaalde renovatiewerken uitvoeren en daarvoor dus ook de nodige investeringen leveren, maar zal ook financiële stimuli voorzien, zoals renovatiepremies of renteloze leningen. In Vlaanderen is de renovatieplicht bovendien overdrachtsgebonden, waardoor de verplichting enkel geldt voor nieuwe eigenaars (of opstal- of erfpachthouders) die rekening kunnen houden met deze rechtstreekse (financiële) impact op hun eigendomsrecht op het moment dat zij het onroerend goed verwerven.²⁰ Voor bestaande eigendomsrechten zijn duurzaamheidsverplichtingen problematischer, in het licht van het vertrouwensbeginsel en de rechtmatige verwachtingen van de burgers, al zijn ook daar voorbeelden van te vinden. Zo bestond tijdens de energiecrisis de negatieve plicht voor eigenaars-verhuurders om woninghuurprijzen niet te indexeren bij gebouwen met een slechte energiescore (zie ook *infra*).²¹

4. Een volgende illustratie van het spanningsveld tussen overheidsregulering, eigendom en duurzaamheid valt af te leiden uit het belangwekkende en recente **We are nature.Brussels-vonnis**.²² In deze klimaat(adaptatie)zaak veroordeelde de Brusselse rechtbank van eerste aanleg de Brusselse overheid voor een falend klimaatbeleid en beval het een tijdelijke bouwstop. De realisatie van die tijdelijke bouwstop zal onvermijdelijk ook gevolgen hebben voor private grondeigenaars, aldus de

¹⁹ De Clercq 2026, (179) p. 181; S. Hiller-Marguerat, *Private property rights and the environment: our responsibilities to global natural resources*, London: Springer 2019, p. 447.

²⁰ In Brussel is de renovatieplicht daarentegen niet overdrachtsgebonden: Ordonnantie van 7 maart 2024 tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing met het oog op de implementatie van de strategie voor de renovatie van de gebouwen, *BS* 22 maart 2024. In Wallonië is er voorlopig nog geen renovatieplicht. Wel werd eind december 2020 een algemene renovatiestrategie afgekondigd op lange termijn om het gebouwenpark zo goed als CO₂-neutraal te hebben tegen 2050: art. 8/1 e.v. decreet 28 november 2013 betreffende de energieprestatie van gebouwen ingevoerd door decreet 20 december 2020, *BS* 24 december 2020.

²¹ Vlaams decreet van 3 oktober 2022 tot beperking van de indexatie van de huurprijzen om de gevolgen van de energiecrisis te verlichten, *BS* 4 oktober 2022; Brusselse ordonnantie van 13 oktober 2022 houdende wijziging van de Brusselse Huisvestingscode met het oog op de wijziging van de huurprijsindexering, *BS* 14 oktober 2022; Waals decreet van 19 oktober 2022 tot wijziging van artikel 26 van het decreet van 15 maart 2018 betreffende de woninghuurovereenkomst en tot beperking van de indexering van huurprijzen volgens het energieprestatiecertificaat van de gebouwen, *BS* 3 november 2022.

²² Rb. Brussel 29 oktober 2025, 24/885/A, *Res Jur.Imm.* 2025, afl. 4/85, *TMR* 2026/1, p. 28 en *TMR* 2026/3, p. 240, m.nt. M. Meertens; H. Schoukens, 'Het eigendomsrecht in tijden van klimaatverstoring en biodiversiteitscrisis: een schild tegen overregulering of een wapen voor een ambitieuzer milieubeleid?' in D. Gruyaert en T. Leys (eds.), *Duurzame ontwikkeling en het (onteigenings)recht*, Brussel/Antwerpen: LeA Uitgevers 2026, (103) p. 165; E. De Clercq en S. Dethier, 'We Are Nature: het Brusselse moratorium op verstedelijking op het snijpunt van klimaatmitigatie en -adaptatie', *Leuven blog for public law* 8 november 2025, <https://www.leuvenpubliclaw.com/we-are-nature-het-brusselse-moratorium-op-verstedelijking-op-het-snijpunt-van-klimaatmitigatie-en-adaptatie/> (geraadpleegd op 15 mei 2026); M. Meertens, 'Ruimte voor natuur in het ruimtelijk beleid: de zaak We Are Nature.Brussels', *Jubel* 19 mei 2025, <https://www.jubel.be/ruimte-voor-natuur-in-het-ruimtelijk-beleid-de-zaak-we-are-nature-brussels/> (geraadpleegd op 15 mei 2026).

rechtbank.²³ Dat was dan ook de reden waarom de rechtbank niet zelf de concrete maatregelen kon opleggen ter verwezenlijking van het moratorium, aangezien een inmenging in het eigendomsrecht enkel mogelijk is onder de bij wet gestelde voorwaarden (zie ook *infra*). Het is aan de overheid om een wettelijk kader te voorzien dat de inmenging in het private eigendomsrecht rechtvaardigt.

Inmiddels heeft de Brusselse regering gereageerd op 10 april 2026 met de Circulaire “We are Nature”.²⁴ Hieruit blijkt dat er beroep werd aangetekend tegen het vonnis en dat er de facto geen sprake zal zijn van een bouwstop.²⁵ De bevoegde (lokale) overheden worden verzocht vooral verder te blijven oordelen over vergunningsaanvragen. Uit de Circulaire blijkt opnieuw dat een deel van de verantwoordelijkheid ook bij de private aanvragers van projecten ligt. In een klimaatnota dienen zij op een multidimensionale wijze te verduidelijken hoe het project de impact op het klimaat zal verminderen of compenseren. De vergunningverlenende overheid zal vervolgens klimaat- en milieuoverwegingen meenemen in de belangenafweging, maar moet ook het evenwicht met andere doelstellingen zoals economie, woon- en werkgelegenheid, etc. waarborgen. Het laatste is hierover nog niet gezegd, maar het toont wel aan welke spanningen er bestaan tussen eigendom en duurzaamheid. Met publiekrechtelijke inmengingen worden de grenzen opgezocht van wat een rechtmatige eigendomsbeperking uitmaakt. Daarop wordt verder ingegaan in het volgende punt.

2) Zijn de gangbare beoordelingscriteria die aan de beperkingen van eigendomsrechten worden gesteld voldoende passend? Anders gevraagd: Hoe ver mag de overheid gaan bij het opleggen van duurzaamheidsverplichtingen aan private eigenaars?

5. De beperkingen van het eigendomsrecht vanuit duurzaamheidsoverwegingen zijn onderhevig aan de gangbare beoordelingscriteria voor eigendomsbeperkingen uit **artikel 16 Gw. en artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol van het EVRM** (hierna: art. 1 EAP EVRM). Artikel 16 Gw. biedt in wezen enkel bescherming tegen de ontneming van het eigendomsrecht (onteigeningen) en is dus niet van toepassing bij minder verregaande eigendomsbeperkingen.²⁶ Artikel 16 Gw. wordt echter in samenhang

²³ Zie p. 44 van het vonnis.

²⁴ Circulaire jugement “We are Nature”, BS 10 april 2026, p. 21477.

²⁵ Er zijn inmiddels inderdaad alsnog bouwvergunningen afgeleverd die ervoor zorgen dat open ruimte aangesneden wordt, zie hierover X., ‘Brusselaars dwingen bouwstop af om natuur te vrijwaren, maar daar trekt de staatssecretaris zich niks van aan’, *DeStandaard* 14 juni 2025, <https://www.standaard.be/binnenland/brusselaars-dwingen-bouwstop-af-om-natuur-te-vrijwaren-maar-daar-trekt-de-staatssecretaris-zich-niks-van-aan/156651096.html>.

²⁶ Art. 16 Gw.: “Niemand kan van zijn eigendom worden onttrokken dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.”

gelezen met artikel 1 EAP EVRM dat drie verschillende gevallen van inmengingen in het eigendomsrecht normeert: (i) de verstoring van het genot van de eigendom, (ii) de eigendomsberoving en (iii) de reglementering van het eigendomsgebruik.²⁷ Het is vaststaande rechtspraak van het Grondwettelijk Hof om ook bij minder verregaande beperkingen dan de eigendomsontneming te toetsen of het eigendomsrecht niet is geschonden.²⁸ In wat volgt, zijn duurzaamheidsmaatregelen – op basis van de kwalificatie ervan in de rechtspraak – te beschouwen als regulering van het eigendomsgebruik.

6. Onder artikel 1 EAP EVRM gelden de volgende voorwaarden opdat de regulering van het gebruik van eigendom gerechtvaardigd zou zijn: 1) de beperking wordt opgelegd in het algemeen belang en heeft dus een legitiem doel; 2) de beperking heeft een wettelijke grondslag; en 3) de beperking is noodzakelijk in een democratische samenleving.²⁹ De overheid kan maatregelen treffen indien hij dit noodzakelijk acht om het gebruik van eigendom in overeenstemming te brengen met het algemeen belang.³⁰ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft reeds geoordeeld dat niet alleen gebruiksrestricties, maar ook positieve verplichtingen voor eigenaars onder de noemer “regulering van het gebruik van eigendom” vallen.³¹ Het Grondwettelijk Hof kwam tot dezelfde vaststelling voor wat betreft de vanggewasplicht in de landbouw (*supra*, nr. 2).³²

²⁷ Art. 1 EAP EVRM: “Iedere natuurlijke persoon 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.”

²⁸ GwH 30 maart 2010, nr. 32/2010; GwH 27 november 2014, nr. 170/2014; GwH 21 maart 2024, nr. 32/2024; GwH 4 juli 2024, nr. 76/2024. Zie ook N. Appermont en J. Theunis, ‘Beperkingen aan het recht op bescherming van eigendom’ in S. Sottiaux (ed.), *Themis publiekrecht*, nr. 103, Brugge: die Keure 2018, (167) p. 171 (hierna: Appermont & Theunis 2018); Sottiaux 2021, p. 443-444; J. Velaers, *De Grondwet: een artikelsgewijze commentaar*, Deel I, Brugge: die Keure 2019, 305. Zie ook het recente arrest over de verplichte openstelling voor het publiek van het Stocletpaleis: GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026.

²⁹ EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75 en nr. 7152/75, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, ‘Sporrong en Lönnroth/Zweden’, par. 69.

³⁰ Zie voor een illustratie hiervan de eerder aangehaalde Vlaamse renovatieplicht getoetst aan de voorwaarden van artikel 1 EAP EVRM: E. De Clercq en D. Gruyaert, ‘De invloed van de renovatieplicht op het eigendomsrecht’ in D. Gruyaert en V. Sagaert (eds.), *Renovatie en vastgoed*, Antwerpen: Larcier-Intersentia 2025, p. 25 e.v. (hierna: De Clercq & Gruyaert 2025).

³¹ EHRM 18 januari 1989, nr. 125/86, ‘Denev/Zweden’ over de positieve verplichting voor landeigenaars om bomen te planten voor milieubeschermingsdoelen.

³² GwH arrest 4 februari 2021, nr. 19/2021, par. B.30.3.

De overheid beschikt over een ruime beoordelingsvrijheid om beperkingen op het eigendomsrecht op te leggen.³³ De voorwaarden van wettigheid en legitiem doel zijn dan ook eenvoudig te halen bij eigendomsbeperkingen met het oog op meer duurzaamheid.³⁴ De overheid moet echter ook de **proportionaliteitstoets of evenredigheidstoets** doorstaan en een billijk evenwicht vinden tussen de vereisten van het algemeen (duurzaamheids)belang en die van de bescherming van het eigendomsrecht. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.³⁵

7. De vraag of de gangbare beoordelingscriteria **voldoende passend** zijn vanuit duurzaamheidsperspectief kan worden beantwoord aan de hand van enkele illustraties uit de rechtspraak. Hieruit blijkt dat de uitkomst van de evenredigheidstoets vaak in het voordeel is van de verduurzaming. Bij de beoordeling van de vraag of een billijk evenwicht is bereikt tussen de vereisten van algemeen belang en de fundamentele rechten van het individu wordt immers ook de sociale functie van het eigendomsrecht mee in rekening genomen.³⁶ Algemeen beschouwd zorgt de ruime appreciatiemarge van de overheid ervoor dat het Grondwettelijk Hof niet gauw tot een schending besluit bij eigendomsbeperkende maatregelen.³⁷

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in een arrest van 27 november 2014 dat de bepalingen uit het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing die het aantal toegestane parkeerplaatsen in kantoorgebouwen beperken dan wel aan een milieubelasting onderwerpen, geen schending uitmaken van artikel 16 Gw. en artikel 1 EAP EVRM en van het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten.³⁸ Er is immers een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel, namelijk het gebruik van de wagen voor de verplaatsingen tussen de woonplaats en de werkplaats beperken, teneinde het wegverkeer te ontlasten en het leefmilieu te vrijwaren door de luchtkwaliteit te verbeteren en

³³ Zie bv. GwH 27 november 2024, nr. 170/2014, par. B.8.4; GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026, par. B.10.1.

³⁴ Zie ook Desmet 2010, p. 120; Schoukens 2026, p. 115.

³⁵ Zie bv. GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, par. B.5.3; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007, par. B.5.3; GwH 16 januari 2014, nr. 3/2014, par. B.9.2. GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026, par. B.7.4.

³⁶ GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026, par. B.10.2-B.10.3 en B.18.3. In dit arrest over het Stocletpaleis merkt het Grondwettelijk Hof op dat de beoordelingsvrijheid voor de overheid wel beperkter is wanneer de regeling van het gebruik van de eigendom ook een impact heeft op de uitoefening van het recht op eerbiediging van het privéleven.

³⁷ Zie hiervoor S. Lierman en W. Verrijdt, 'Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad' in R. Palmans, D. Lindemans en J. Toury (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik*, Antwerpen: Intersentia 2017, (19) p. 50 (hierna: Lierman & Verrijdt 2017).

³⁸ GwH 27 november 2014, nr. 170/2014.

de opwarming van het klimaat te bestrijden.³⁹ Interessant hierbij is nog dat het Hof ook verwijst naar artikel 23, derde lid, 4° Gw. (*infra*, nr. 19) en de verplichting voor de gewestwetgevers om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen, waardoor het Hof het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang te eerbiedigen heeft, tenzij dat oordeel onredelijk is.⁴⁰

8. De toepassing van de proportionaliteitstoets kunnen we ook illustreren aan de hand van het **spanningsveld tussen het recht op eigendom en een duurzaam woonbeleid**. Zo heeft het Grondwettelijk Hof op 20 juni 2024 een beroep verworpen tegen het Waals decreet van 19 oktober 2022 dat de indexering van huurprijzen tijdelijk beperkte voor gebouwen met een slecht energieprestatiecertificaat.⁴¹ Het Hof oordeelde dat er een billijk evenwicht bestond tussen de nagestreefde eisen van algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de betrokken verhuurders. De decreetgever wenste onder meer eigenaars aan te moedigen de energetische prestaties van de huurwoningen te verbeteren. Mede in het licht van de door het Waalse Gewest vooropgestelde klimaatdoelstellingen, zoals onder meer opgenomen in de « stratégie wallonne » en het PACE, zo oordeelde het Hof, kan de noodzaak om de energie-efficiëntie van het woningpatrimonium te verzekeren verantwoorden dat de decreetgever specifieke inspanningen verwacht van de verhuurders van weinig energiezuinige woningen.⁴² In een arrest van 21 maart 2024 oordeelde het Grondwettelijk Hof in diezelfde zin wat de Vlaamse klimaatdoelstellingen betreft.⁴³

Ook volgens het EHRM is een duurzaam woonbeleid een legitieme reden voor eigendomsbeperkingen, zoals huurprijsregulering, aangezien het eigendomsrecht ook een sociale functie heeft en verplichtingen inhoudt ten aanzien van de gemeenschap.⁴⁴ In *Hutten-Czapska/Polen* resulteerde de *fair balance* test echter in een schending van het eigendomsrecht, aangezien de overheidsregulering geen adequate compensatiemechanismen

³⁹ Zie voor gelijkaardige uitspraken ivm luchtkwaliteit de arresten over de lage emissie-zones: GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019; GwH 11 maart 2021, nr. 43/2021.

⁴⁰ Zie par. B.8.3 van het arrest.

⁴¹ GwH 20 juni 2024, nr. 64/2024.

⁴² Zie par. B.61.2 van het arrest.

⁴³ GwH 21 maart 2024, nr. 32/2024, *APT* 2024/2, p. 291, *Huur* 2024/3, 130 en *TVW* 2024/2, 145.

⁴⁴ EHRM 19 juni 2006, nr. 75882, '*Hutten-Czapska/Polen*', par. 82.

voorzag voor de getroffen eigenaars op wie op onevenredige wijze de last rustte om in betaalbare huisvesting te voorzien.⁴⁵

9. Een volgend interessant arrest van het Grondwettelijk Hof op het vlak van **eigendom, duurzaamheid en proportionaliteit**, is het arrest van 28 september 2017.⁴⁶ Het Hof verwierp de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van een wet die de diplomabonificatie van ambtenaren voor de berekening van de loopbaanduur bij het opnemen van vervroegd pensioen geleidelijk afbouwt en vanaf 2030 volledig beëindigt. In de veronderstelling dat de bestreden bepalingen een inmenging vormen in het eigendomsrecht van de verzoekende partijen, brengen zij een billijk evenwicht tot stand tussen het algemeen belang en de bescherming van het recht op het ongestoorde genot van eigendom gewaarborgd bij artikel 16 Gw., in samenhang gelezen met artikel 1 EAP EVRM. Daarbij doet het Hof ook optekenen dat bij het waarborgen van de pensioenrechten de wetgever dient rekening te houden met de gevolgen van zijn beleid voor de toekomstige generaties. Met de bestreden bepalingen streeft de wetgever, overeenkomstig artikel 7*bis* Gw. de doelstellingen na van een duurzame ontwikkeling in haar sociale en economische aspecten, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties.⁴⁷ Het Grondwettelijk Hof wierp artikel 7*bis* Gw. zelf op en verleende het zo een glansrol volgens Billiet en Lachapelle (zie ook *infra*, nr. 21).⁴⁸

10. Dat een duurzaamheidsoptreden van de wetgever proportioneel moet zijn, heeft het Grondwettelijk Hof echter ook reeds doen beslissen tot een **schending van het eigendomsrecht**. Zo moest de wetgever terug naar de tekentafel wat betreft de wettelijke uitzondering op de unanimiteitsvereiste bij appartementsmede-eigendom om een appartementsgebouw te slopen en herop te bouwen.⁴⁹ Omwille van het belang van de verduurzaming van vastgoed kan een dergelijke beslissing, om redenen van hygiëne of veiligheid of wanneer de kostprijs voor de aanpassing van het gebouw aan

⁴⁵ Zie par. 187 en par. 225 van het arrest. Zie in dezelfde zin: EHRM 28 mei 2013, nr. 14717/04, 'Berger-Krall e.a./Slovenië', par. 212; EHRM 27 november 2007, nr. 74258/01, 'Urbárska obec Trenčianske Biskupice/Slovakia', par. 131.

⁴⁶ GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, *APT* 2018/1-2, p. 90 en *RW* 2017-18/9, p. 360. Zie voor een bespreking: C.M. Billiet en A. Lachapelle, 'Duurzaamheidsrecht en het Grondwettelijk Hof: een wereld in verandering in het rechterlijke narratief' in L. Lavrysen, P. Nihoul, R. Bernadette en J. Theunis (eds.), *40 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 1985-2025 40 jaar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, Brugge/Brussel: die Keure/Anthemis 2025, (233) p. 242 (hierna Billiet & Lachapelle 2025).

⁴⁷ Zie par. B.41 van het arrest.

⁴⁸ Billiet & Lachapelle 2025, p. 242.

⁴⁹ GwH 20 februari 2020, nr. 30/2020, *JT* 2020/6819, p. 474, m.nt. V. Defraiteur, *JLMB* 2020/20, p. 946, *NjW* 2020/426, p. 587, m.nt. G. Degeest, *RW* 2020-21/20, p. 771, m.nt. C. Willemot, *T.App.* 2020/2, p. 38, *TBO* 2020/5, p. 397, m.nt. M. Heyvaert en *T.Not.* 2020/6, p. 548, m.nt. M. Degroote en B. Maeschaelck.

de wettelijke bepalingen buitensporig zou zijn, genomen worden met een vier vijfden meerderheid.⁵⁰ Ten behoeve van de mede-eigenaar(s) die tegen had(den) gestemd, is nu in de wet voorzien dat de algemene vergadering die beslissing eerst nog moet voorleggen aan de vrederechter die de wettigheid controleert.⁵¹ Bovendien kan elke mede-eigenaar ook besluiten tot afstand van zijn kavel aan de overige mede-eigenaars tegen een financiële compensatie.⁵² Merk op dat de verduurzaming van appartementsgebouwen gelet op de complexe besluitvorming recent geleid heeft tot een nieuw wetsvoorstel om verduurzaming te faciliteren.⁵³ Het voorstel gaat uit van een gewone meerderheid voor energetisch batige werken. Dit wetgevend initiatief toont hoe delicaat de evenwichtsoefening is tussen ecologische duurzaamheid enerzijds en sociale rechtvaardigheid en bescherming van het eigendomsrecht anderzijds.

Wanneer het Grondwettelijk Hof wel besluit tot een schending van het eigendomsrecht hoeft dit echter niet noodzakelijk ten nadele van duurzaamheid te zijn. De twee kunnen ook hand in hand gaan, zoals blijkt uit het recente Stoclet-arrest: Het Hof achtte het eigendomsrecht geschonden door de beslissing om het ruime publiek toegang te geven tot uitzonderlijke goederen, net omdat het Hof belang hecht aan het in stand houden van erfgoed (voor toekomstige generaties) en een ruime toegang tot schade zou kunnen lijden.⁵⁴

11. Wat de proportionaliteitstoets betreft, komt het ook niet aan de wetgever toe om vooruit te lopen op de proportionaliteitstoets en zelf te bepalen hoe een rechter de afweging moet maken. In een arrest van 25 april 2024 oordeelde het Grondwettelijk Hof via een prejudiciële vraag dat het toenmalig artikel 3.62, §2, derde lid BW (grensoverschrijding te kwader trouw) een ongeoorloofde inmenging uitmaakt in het

⁵⁰ Artikel 3.88, §1, 2°, h), eerste lid BW (artikel 577-7, §1, 2°, h), eerste lid oud BW) bepaalt:

“[De algemene vergadering beslist bij meerderheid van vier vijfden van de stemmen] onder voorbehoud van artikel 3.92, § 1, zesde lid, over de volledige afbraak en heropbouw van het gebouw om redenen van hygiëne of veiligheid of wanneer de kostprijs voor de aanpassing van het gebouw aan de wettelijke bepalingen buitensporig zou zijn.” Zie ook: M.-L. Degroote, ‘De gerepareerde beslissing tot afbraak en heropbouw in het appartementsrecht: de onteigening nabij?’, *RW* 2021-22, (491) 504, nr. 63: “Het is dus niet onredelijk dat het eigendomsrecht van de individuele mede-eigenaar soms het onderspit moet delven voor het algemeen belang.”

⁵¹ Artikel 3.92, §1, zesde lid BW.

⁵² Artikel 3.88, §1, 2°, h), tweede lid BW (artikel 577-7, §1, 2°, h), tweede lid oud BW) bepaalt:

“In dit geval kan een mede-eigenaar tegen vergoeding afstand doen van zijn kavel ten gunste van de andere mede-eigenaars, indien de waarde van de kavel lager is dan het aandeel dat hij moet betalen in de totale kosten van de werken. Bij gebrek aan overeenstemming wordt de vergoeding door de rechter vastgesteld op basis van de actuele marktwaarde van de betrokken kavel, zonder rekening te houden met de beslissing van de algemene vergadering.”

⁵³ *Parl.St.* Kamer 2024-25, nr. 56/0849.

⁵⁴ GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026.

recht op het ongestoorde genot van de eigendom van de buur.⁵⁵ Die bepaling verhinderde de buur immers om zijn eigendom te vrijwaren tegen bouwwerken die door een andere persoon ten dele op, boven of onder zijn grond worden opgetrokken, wanneer de inname op zijn eigendom “niet omvangrijk” is en er “geen andere potentiële schade” is in zijn hoofde dan die welke betrekking heeft op de inname op zijn eigendom. Dat had tot gevolg dat een buur die de eigenaar ervan op de hoogte had gebracht dat de geplande of lopende werken van die laatste onrechtmatig zijn wegens grensoverschrijding, niet zou kunnen optreden indien laatstgenoemde toch wetens en willens de werken verderzet gelet op de ‘beperkte’ impact op het eigendomsrecht. In dat geval is het **onevenredig ten aanzien van de door de wetgever gestelde doelstellingen**, aldus het hof, dat de buur niet binnen een redelijke termijn alsnog de verwijdering van het inherente overschrijdende element kan eisen, ook al is de inname op zijn eigendom niet omvangrijk en is er geen andere potentiële schade in zijn hoofde. Het Grondwettelijk Hof floot de wetgever dus terug die zelf bepaalde bakens had uitgezet voor hoe de proportionaliteitstoets bij de beoordeling van rechtsmisbruik moest verlopen.⁵⁶ Dat er slechts sprake is van een beperkte inname en geen schade voor de buur, is niet in alle gevallen een voldoende argument. Inmiddels heeft de wetgever artikel 3.62, §2, tweede lid BW aangepast door te verwijzen naar de algemene bepaling over rechtsmisbruik (art. 1.10 BW). Die evenredigheid tot de doelstelling is een belangrijke maatstaf om duurzaamheid mee te nemen in de evenredigheidstoets voor inmengingen in het eigendomsrecht. Merk op dat het daarbij niet altijd evident is om dat te objectiveren, zoals uit het volgende punt zal blijken.

3) Indien de beoogde beperking van het eigendomsrecht een vergoeding vereist, in hoeverre wordt het duurzaamheidsvereiste mee gerekend om een beoordeling te maken van de vraag of de last die wordt opgelegd de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten al dan niet overschrijdt? Is de compensatie in het publiekrecht voldoende gestructureerd dan wel hoe kan het beter?

- 12.** Als uitgangspunt geldt dat de vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang geen recht op vergoeding doet ontstaan voor de getroffen eigenaar.⁵⁷ De beperking van het

⁵⁵ GwH 25 april 2024, nr. 49/2024, *JLMB* 2024/41, p. 1828, *Jurim Pratique* 2025/2, p. 11, m.nt. V. Defraiteur, *RW* 2025-26/6, p. 216, m.nt. K. De Schepper, *TBBR* 2025/4, p. 218, m.nt. L. Van Gorp en *T.Not.* 2025/2, p. 104.

⁵⁶ Zie ook L. Van Gorp, ‘De proportionaliteitstoets van het verbod op rechtsmisbruik bij perceelsgrensoverschrijding zonder titel te kwader trouw: open of gesloten?’ (noot onder GwH 25 april 2024), *TBBR* 2025/4, (218) p. 223.

⁵⁷ Cass. 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, par. 427; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, par. B.8.2; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, par. B.15.3; GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, par. B.7.4; GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, par. B.33.2; GwH 7 oktober 2021, nr.130/2021, par. B.19.5; GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026, par. B.19.3.

eigendomsrecht vereist alleen een vergoeding **indien de last die zij de betrokken eigenaar oplegt, niet evenredig is met de nagestreefde (duurzaamheids)doelstelling**.⁵⁸

Ter illustratie, in het eerder aangehaalde arrest over het exploitatieverbod voor parkeerplaatsen oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de keuze waarover de exploitant van een parking beschikt om, na de geldigheidsduur van de vergunning die hem is verleend, een zeker aantal parkeerplaatsen te schrappen, herbestemmen, of verkopen, dan wel een milieubelasting te betalen, geen onevenredige last of buitengewoon risico uitmaakt.⁵⁹ Bovendien oordeelde het Hof dat het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen van het eigendomsrecht oplegt, niet tot gevolg heeft dat zij tot schadeloosstelling is gehouden. Het feit dat er geen compensatie is voorzien, volstaat op zich niet om te besluiten tot een schending van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten. Wel is de niet-vergoeding één van de factoren waarmee rekening wordt gehouden om te beslissen of er een billijk evenwicht is bereikt.⁶⁰

13. De Clercq merkt terecht op dat de toenemende duurzaamheidsverplichtingen zorgen voor een **groeïend besef dat de overheid op een zorgvuldige manier moet optreden** om de meest nadelige gevolgen van dergelijke maatregelen te verzachten.⁶¹ In dezelfde zin maakt Desmet gewag van een dubbele intensifiëring in de rechtspraak van het EHRM: er wordt meer belang gehecht aan natuurbescherming, maar tegelijkertijd is er ook meer aandacht voor het compenseren van de getroffen eigenaars.⁶² Duurzaamheidsverplichtingen brengen met andere woorden de vraag naar compensatie en de toetsing aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten naar de voorgrond.⁶³

Het Hof van Cassatie heeft het beginsel van **de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten als algemeen rechtsbeginsel** erkend in een arrest van 24 juni 2010 (hierna: het GBOL-

⁵⁸ Zie o.m. op basis van een analyse van diverse arresten van het Grondwettelijk Hof: S. De Winter, 'Quasi-onteigening en onteigening in klimaataangelegenheden' in R. Palmans, W. Verrijdt en J. Ghysels (eds.), *Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Antwerpen: Boom Juridisch 2023, (89) p. 135 (hierna: De Winter 2023).

⁵⁹ GwH 27 november 2014, nr. 170/2014, par. B.10.4.

⁶⁰ EHRM 29 maart 2010, nr. 34044/02, 'Depalle/Frankrijk', par. 92; GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026, par. B.19.3.

⁶¹ De Clercq 2026, p. 181.

⁶² Desmet 2010, p. 132; De Clercq 2026, p. 181. Zie ook De Winter 2023, p. 94. Deze auteur spreekt van een slingerbeweging door de socialisering van het eigendomsrecht: Hoe meer de overheid ingrijpt in het eigendomsrecht, des te royaler de vergoeding.

⁶³ Zie ook De Winter 2023, p. 140 e.v.; Schoukens 2026, p. 112 e.v.

beginsel).⁶⁴ Nadien heeft ook het Grondwettelijk Hof zich hierbij aangesloten en de toepassing van het beginsel veralgemeend tot alle eigendomsbeperkingen opgelegd in het algemeen belang.⁶⁵ Volgens dat beginsel moet worden onderzocht of de last voor de eigenaar in verhouding staat tot het doel van algemeen belang, dan wel of een compensatie is vereist. Het niet voorzien van een vergoeding bij rechtmatige eigendomsbeperkingen bleek een moeilijk vol te houden uitgangspunt, minstens diende dit te worden genuanceerd.⁶⁶ Er zijn twee voorwaarden opdat compensatie alsnog is vereist: (1) de gevolgen van de overheidsdaad treffen een beperkte groep burgers of instellingen, en (2) deze gevolgen overstijgen het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico.⁶⁷

Het GBOL-beginsel vermindert in feite de noodzaak voor beleidsmakers om in een globale vergoedingsregeling bij eigendomsbeperkingen te voorzien, aangezien er steeds de ruimte blijft om schadevergoeding te vorderen waar de wetgever dit niet heeft voorzien.⁶⁸ Het beginsel vervult met andere woorden een ventiefunctie.⁶⁹ Wanneer er daarentegen wel in een wettelijke vergoedingsregeling is voorzien, dan kan de burger niet alsnog naar de rechter om een vergoeding te bekomen op grond van het GBOL-beginsel.⁷⁰ Een recent arrest van 18 juni 2026 van het Grondwettelijk Hof laat daarover geen twijfel bestaan.⁷¹ De toetsing aan het

⁶⁴ Cass. 24 juni 2010, *RW* 2010-11, p. 1217, m.nt. S. Lierman.

⁶⁵ GwH 19 april 2012, nr. 55/2012, *MER* 2012/4, p. 246, m.nt. G. Van Hoorick; G. Van Hoorick, 'Eigendom en openbare lasten: dit is nog maar het begin...' in X., *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg: Liber amicorum Hugo Sebreghs*, Antwerpen: Intersentia 2014, p. 419 e.v. (hierna: Van Hoorick 2014).

⁶⁶ Lierman & Verrijdt 2017, p. 21-22; Van Hoorick 2014, p. 421.

⁶⁷ Zie o.m. GwH 27 november 2014, nr. 170/2014, par. B.10.3; N. Kortmann en S. Lierman, 'Het beginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten: een beginsel op de snijlijn van publiek- en privaatrecht', *TPR* 2014/2, (689) 703-704; Lierman & Verrijdt 2017, p. 28 e.v.; J. Voorter, J. Theunis en B. Vanheusden, 'Het GBOL-beginsel verder afgelijnd?' (noot onder Cass. 20 februari 2020), *TMR* 2020/4, p. 455 (hierna: Voorter, Theunis & Vanheusden 2020).

⁶⁸ F. De Preter, 'What have we done? – De nieuwe planschaderegeling uit het Instrumentendecreet' in D. Gruyaert en T. Leys (eds.), *Duurzame ontwikkeling en het (onteigenings)recht*, Brussel/Antwerpen: LeA Uitgevers 2026, (209) 222 (hierna: De Preter 2026). In dat geval zal een eigenaar een compensatie wel nog in rechte en dus ex post moeten vorderen. Bovendien is dat vaak geen eenvoudige beoordeling voor de burgerlijke rechter en kan dit ook aanleiding geven tot rechtsonzekerheid, zie o.m.: De Winter 2023, p. 138-139.

⁶⁹ Appermont & Theunis 2018, p. 203; Schoukens 2026, p. 117.

⁷⁰ Cass. 24 juni 2010, *RW* 2010-11, p. 1217, m.nt. S. Lierman; Cass. 20 februari 2020, *TMR* 2020/4, 454, m.nt. J. Voorter, J. Theunis & B. Vanheusden; J. Bouckaert en H. Dusauchoit, 'Juridische aspecten van de waardebepaling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift' in R. Palmans, W. Verrijdt en J. Ghysels (eds.), *Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Antwerpen: Boom Juridisch 2023, p. 235 (hierna: Bouckaert & Dusauchoit 2023). *Contra*: P.-J. Defoort, 'Kan het GBOL-beginsel dienen als aanvullende of vervangende rechtsgrond voor een te lage of onbestaande planschadevergoeding?', *TROS* 2020/97, p. 58-59.

⁷¹ GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026 par. B.19.8: "Door zelf in een vergoedingsregeling te voorzien, waarbij de compensatie voor genotsstoornissen en eventuele waardeverliezen uitdrukkelijk wordt uitgesloten, staat de ordonnantie van 25 april 2024, anders dan in de decretale regeling waarover het Hof zich heeft uitgesproken bij zijn voormelde arrest nr. 32/2015, daarenboven eraan in de weg dat de rechter in het kader van een concreet besluit tot occasionele openstelling voor het publiek onderzoekt of, op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, een vergoeding wordt toegekend."

GBOL-beginsel zit dan echter wel vervat in de evenredigheidstoets die het Grondwettelijk Hof zal doorvoeren bij de vraag of de vergoedingsregeling grondwetsconform is en er geen sprake is van een schending van het eigendomsrecht conform artikel 16 Gw. en artikel 1 EAP EVRM.⁷² In het arrest van 18 juni 2026 vernietigde het hof een ordonnantie over de opwaardering en occasionele opening voor het publiek van uitzonderlijke goederen aangezien de voorziene vergoeding geen billijk evenwicht bereikt.⁷³ Die evenredigheidstoets in geval van wettelijke vergoedingsregeling is ook aan de orde bij de planschade die besproken wordt in de volgende paragraaf.

14. Een illustratie van een beperking van het eigendomsrecht waarvoor de wetgever zelf in een schadevergoeding heeft voorzien, is de planschade voor een **bouwverbod** in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Met het oog op vrijwaren van open ruimte kan de overheid beslissen om de stedenbouwkundige voorschriften aan te passen waardoor een grond niet langer in aanmerking komt voor bebouwing of verkaveling. Voor een dergelijke eigendomsbeperking is bij wet planschade verschuldigd.⁷⁴ Dat is niet altijd zo geweest. Net als bij andere eigendomsbeperkingen is ook bij een bouwverbod in beginsel geen vergoeding verschuldigd.⁷⁵ Die algemene niet-vergoedbaarheid evolueerde naar een uitzonderlijk recht op vergoeding dat aan belangrijke voorwaarden was onderworpen zoals de 80%-regel, waarbij voor de schadevergoeding een plafond gold van 80 procent van de waardevermindering.⁷⁶ Die laatste regel achtte het Grondwettelijk Hof bestaanbaar met het recht op eigendomsbescherming.⁷⁷ Het Grondwettelijk Hof oordeelt dat een bouwverbod de eigenaar fundamenteel in zijn eigendomsrecht raakt en dus niet steeds kan worden opgelegd zonder een redelijke vergoeding voor de waardevermindering van het perceel.⁷⁸ De overheid beschikt over een ruime beoordelingsruimte wat betreft het beleid inzake ruimtelijke ordening en dus ook om te oordelen of een dergelijke eigendomsbeperking aanleiding kan geven tot vergoeding en aan welke voorwaarden dan moet zijn voldaan. Het Hof toetst enkel de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel.⁷⁹

⁷² Voorter, Theunis & Vanheusden 2020, p. 456; De Clercq 2026, p. 187.

⁷³ GwH 18 juni 2026, nr. 72/2026, par. B.19.9. De voorziene vergoedingsregeling leidde niet tot een billijk evenwicht tussen de doelstelling om het recht op culturele ontplooiing te waarborgen enerzijds en de bescherming van het eigendomsrecht en de eerbiediging van het privéleven anderzijds.

⁷⁴ Art. 2.6.1, §2 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

⁷⁵ Appermont & Theunis 2018, p. 191; Bouckaert & Dusauchoit 2023, p. 228.

⁷⁶ Zie voor een helder historisch overzicht: De Preter 2016, p. 210 e.v.

⁷⁷ Zie GwH 10 november 2016, nr. 140/2016.

⁷⁸ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, par. B.7.5.

⁷⁹ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, par. B.7.6.

Ondanks de grondwettigheid van de vorige planschaderegeling heeft de Vlaamse overheid in het Instrumentendecreet van 2023 de regeling van planschade grondig herzien.⁸⁰ De Vlaamse Regering was van mening dat een billijke compensatie voor geleden nadelen als gevolg van ruimtelijke plannen de kans op de effectieve uitvoering van ruimtelijke uitvoeringsplannen zou verhogen.⁸¹ De nieuwe regeling gaat uit van een volledige vergoeding van de eigenaarswaarde.⁸² Hierbij wordt het dus niet verdisconteerd dat de eigendomsbeperking wordt opgelegd vanuit duurzaamheidsoverwegingen, namelijk het vrijwaren van open ruimte om de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit tegen te gaan. De nieuwe planschaderegeling werd aangevochten bij het Grondwettelijk Hof o.m. omwille van een schending van het *standstill*-beginsel, maar het beroep werd verworpen (*infra*, nr. 19).⁸³

15. Een recent cassatiearrest van 26 maart 2026 is uitermate illustratief voor hoe planschade op vandaag invulling krijgt, zonder dat duurzaamheidsoverwegingen in rekening worden gebracht.⁸⁴ *In casu* besloot een lokale overheid om voor een woonuitbreidingsgebied het reservekarakter ervan vast te klikken door een **tijdelijke bouwstop** door te voeren en alle ontwikkeling in die zone te bevriezen tot 2040. De feitenrechters oordeelden dat een tijdelijk bouwverbod geen aanleiding gaf tot vergoeding. Het Hof van Cassatie oordeelde echter dat ook een tijdelijk bouw- of verkavelingsverbod aanleiding kan geven tot de wettelijk voorziene planschade. Om aanspraak te maken op planschadevergoeding is niet vereist dat het bestemmingsgebied waarin het perceel ligt door het in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan wordt gewijzigd; zowel een definitief als een tijdelijk woon-of verkavelingsverbod kan aanleiding geven tot planschade. Dat doet de vraag rijzen of een aparte planschadevergoedingsregeling wel nuttig is nu in de rechtspraak het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten wordt erkend.

Bovendien is de vraag nog maar of voor tijdelijke bouwverboden de slinger hier niet doorslaat. Lierman & Verrijdt wezen er reeds op dat het aan de rechter is om erover te waken dat de balans niet overhelt in de andere richting. Het (hernieuwde) evenwicht, waar dus ook voor rechtmatige overheidsdaden een vergoeding kan zijn verschuldigd, kan slechts worden gehandhaafd als elementen van algemeen en individueel belang zorgvuldig tegen elkaar

⁸⁰ Decr.VI. 26 mei 2023 betreffende het realisatiegericht instrumentarium, BS 3 juli 2023.

⁸¹ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, 22 juli 2014, 61, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/14912>.

⁸² Dat is de venale waarde, zie artikel 14, §3 Instrumentendecreet. De wetgever verlaat dus de geactualiseerde verwervingswaarde als grondslag voor de berekening. Voor een uitgebreide analyse, zie: Bouckaert & Dusauchoit 2023, p. 221; De Preter 2026, p. 242.

⁸³ GwH 19 december 2024, nr. 158/2024.

⁸⁴ Cass. 26 maart 2026, AR C.25.0002.N.

worden afgewogen.⁸⁵ Bovendien raakt dit ook aan een breder maatschappelijk vraagstuk: hoe kunnen overheden in tijden van budgettaire krapte alsnog de noodzakelijke – en tevens wettelijk verplichte – klimaatmitigatie en -adaptatiemaatregelen nemen die steeds vaker ingrijpen op eigendomsrechten?⁸⁶ Schoukens merkt op dat de beleidsmarge van de overheid zo ver lijkt te gaan dat hij door het voorzien van hoge vergoedingsregels de uitvoering van zijn eigen beleidsdoelen onmogelijk kan maken.⁸⁷

16. De toepassing van het GBOL-beginsel biedt nochtans mogelijkheden om het duurzaamheidsvereiste mee te nemen in het bepalen van de vergoeding, aangezien de rechter moet rekening houden met de concrete omstandigheden van de zaak en in het bijzonder met de rechtmatige verwachtingen van de getroffen burgers.⁸⁸ Vanuit duurzaamheidsoogpunt bieden deze rechtmatige verwachtingen van de eigenaars perspectieven. Had een eigenaar – in huidige tijden van duurzaamheidsstreven – bepaalde eigendomsbeperkingen niet redelijkerwijze kunnen verwachten? Dat was alvast ook het standpunt van het Grondwettelijk Hof in het arrest van 4 februari 2021 over de verplichte vanggewassen (*supra*, nr. 2).⁸⁹

Bovendien komt bij eigendomsbeperkingen met het oog op een duurzame ruimtelijke ordening of natuurbewoud een belangrijke rol toe aan de omgevingsfactoren.⁹⁰ Die **Situationsgebundenheit** rechtvaardigt dat lasten onevenredig worden verdeeld. De sociale functie van het eigendomsrecht is met andere woorden een gradueel begrip, waarbij de verantwoordelijkheid groter is naarmate het concrete eigendomsrecht nauwer verbonden is met collectieve belangen (bv. ligging in of nabij kwetsbaar natuurgebied, cultureel erfgoed). Een eigenaar moet zijn eigendom zien in de ruimere omgevings- maar ook in de bestuurlijke

⁸⁵ Lierman & Verrijdt 2017, p. 22. Zie hierover ook M.K.G Tjepkema, 'Egalité à la Hollandaise: de evolutie van het recht op schadevergoeding bij rechtmatig overheidsoptreden in Nederland' in R. Palmans, D. Lindemans en J. Toury (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik*, Antwerpen: Intersentia 2017, 61-94.

⁸⁶ M. Meertens, 'Klimaat(adaptatie)zaak We Are Nature.Brussels e.a./BHG: eindelijk ruimte voor natuur in het ruimtelijk beleid?', *TMR* 2026/3, p. 246-247 (hierna: Meertens 2026).

⁸⁷ Schoukens 2026, p. 177.

⁸⁸ S. Lierman, 'Gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten: wel fundamenteel, (nog) niet absoluut' (noot onder Cass. 24 juni 2010), *RW* 2010-11/29, p. 1224; De Clercq 2026, p. 193.

⁸⁹ GwH 4 februari 2021, nr. 19/2021, par. B.33.3: "Rekening houdend met de richtlijn 91/676/EEG, die voorziet in een voor de lidstaten van de Europese Unie geldende verplichting tot het opstellen van actieprogramma's die minimaal om de vier jaar moeten worden geëvalueerd en, in voorkomend geval, moeten worden aangepast, dient de omstandigheid dat de overheid wijzigingen aanbrengt in de regels betreffende het beheer van landbouwgronden met het oog op het bereiken van de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen, in beginsel te worden beschouwd als een aangelegenheid die behoort tot het normale bedrijfsrisico van de landbouwers." Zie hierover kritisch: De Winter 2023, p. 136.

⁹⁰ De Clercq 2025, p. 193; Lierman & Verrijdt 2017, p. 28; Van Hoorick 2014, p. 423.

en politieke context, waarbij gestreefd wordt naar het behoud van open ruimte.⁹¹ Het duurzaamheidsstreven kan een argument zijn om meer solidariteit te verwachten van de burgers. Het is de rechter die, rekening houdend met alle concrete omstandigheden van een zaak, die afweging maakt. Daarbij is het van belang erop te wijzen dat een overheid, wanneer hij streeft naar duurzame ontwikkeling en de bescherming van een gezond leefmilieu, daarmee eigenlijk zelfs tegemoetkomt aan de grondwettelijke aanspraak van zijn inwoners (*infra*, nr. 19).⁹² De overheid heeft de verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen ter bescherming van het milieu, zelfs wanneer deze maatregelen een inbreuk kunnen vormen op het genot van het eigendomsrecht.⁹³ Dit laatste argument mag echter geen vrijgeleide vormen en ook de sociale rechtvaardigheid van duurzaamheidsmaatregelen, en de zogenaamde ruimtelijke rechtvaardigheid, mag niet uit het oog verloren worden.⁹⁴

Tezelfdertijd zijn er ook auteurs die net pleiten voor meer respect voor de rechten en belangen van de eigenaars die getroffen worden door natuurbescherming.⁹⁵ Ook de huidige wettelijke vergoedingsregeling bij planschade is opgebouwd vanuit een maximale aandacht voor compensatie van de getroffen eigenaars. Beleidsmakers schrikken duidelijk terug voor het slechts in beperkte mate vergoeden van schade aangericht door eigendomsbeperkingen, ook al komt die maatregel een duurzamere samenleving ten goede.

17. De overheid slaat met die neiging tot volledige compensatie van getroffen eigenaars voor duurzaamheidsmaatregelen een andere weg in dan de richting die de rechtspraak van het EHRM aangeeft. In een recent arrest *Vendrame e.a./Italië* van 17 maart 2026 verwierp het EHRM het beroep dat was ingesteld door houtexploitanten die niet langer toestemming hadden om populieren op hun grond te herplanten, omdat het gebied onder bescherming was komen te vallen krachtens de EU-Habitatrichtlijn. Het Hof wees opnieuw op de sociale functie van eigendom die mee in rekening wordt genomen in de *fair balance* test.⁹⁶ Door milieubescherming te kwalificeren als “a cause that arouses the constant and sustained interest of the public”, concludeerde het EHRM dat de verwezenlijking van deze sociale functie, waarbij het algemeen belang vooropstaat, aanzienlijke inmengingen kan rechtvaardigen, zelfs wanneer de compensatie beperkt is of ontbreekt.⁹⁷ Volgens het EHRM moet het **duurzaamheidsvereiste** dus wel degelijk

⁹¹ Bouckaert & Dusauchoit 2023, p. 231; De Clercq 2026, p. 205; Van Hoorick 2014, p. 224.

⁹² Zie in dezelfde zin Van Hoorick 2014, p. 425.

⁹³ Schoukens 2026, p. 115.

⁹⁴ De Clercq 2025, p. 201.

⁹⁵ Desmet 2010, p. 132 ; De Winter 2023, p. 146.

⁹⁶ EHRM 17 maart 2026, 47565/22, 'Vendrame e.a./Italië', ECLI:CE:ECHR:2026:0317DEC004756522, par. 70.

⁹⁷ Zie par. 74 van het arrest.

worden meegerekend. Milieubescherming vereist immers een voortdurende en blijvende aandacht en rechtvaardigt waarom er geen (volledige) compensatie zou zijn.

Ook in eerdere rechtspraak had het EHRM het leefmilieu omschreven als een waarde waarvan de verdediging in de publieke opinie en bijgevolg bij de overheden een aanhoudende en versterkte belangstelling opwekt, wat beperkingen op het eigendomsrecht rechtvaardigt op voorwaarde dat er een billijk evenwicht bestaat tussen de verschillende individuele en collectieve belangen.⁹⁸ De bescherming van het leefmilieu wordt door het EHRM beschouwd als ‘a particularly strong interest’ die in sommige gevallen zelfs kan rechtvaardigen dat er helemaal geen compensatie is.⁹⁹

II. Open normen

In hoeverre en onder welke omstandigheden is duurzaamheid geschikt voor de invulling van open normen en bestaat voor een dergelijke invulling reeds het benodigde draagvlak?

1) Kunnen open normen in publiekrecht duurzaamheid bevorderen?

18. Open normen in het recht kunnen duurzaamheid bevorderen, doordat open normen ruimte laten om bij de invulling ervan veranderende maatschappelijke opvattingen en fundamentele waarden, waaronder duurzaamheid, te betrekken.¹⁰⁰ Dirix omschreef het reeds in 1982 treffend als volgt: “De blanconormen, zoals openbare orde, goede zeden, billijkheid, goede trouw, algemene zorgvuldigheidsplicht zijn a.h.w. de bruggehoofden waarlangs de grondrechten, of althans de erin uitgedrukte waarden, in het privaatrecht binnendringen.”¹⁰¹ Of open normen duurzaamheid kunnen bevorderen in het publiekrecht kan alvast bevestigend worden beantwoord wat betreft de aansprakelijkheid van de overheid in de klimaatzaken. Een schending van de algemene zorgvuldigheidsnorm leidt tot aansprakelijkheid van de overheid wegens een

⁹⁸ EHRM 3 mei 2011, nr. 2998/08, ‘Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados/Griekenland’, par. 50.

⁹⁹ EHRM 4 juli 2019, nr. 47166/09, ‘Svitlana Ilchenko/Oekraïne, par. 70. Zie hiervoor: V.S. Petersen, *Constitutional Property Protection and Regulatory Inertia: Towards an Aristotelian Understanding of Regulatory Excess*, Maastricht: Maastricht University 2025, 270.

¹⁰⁰ Zie voor een analyse tot herinterpretatie van de open normen vanuit het privaatrecht en de vraag of duurzaamheid een afzonderlijke gedragsregel uitmaakt: D. Gruyaert, ‘Duurzaamheid als gedragsregel in het privaatrecht’, *TPR* 2025/1 en 2, p. 201 e.v. (hierna: Gruyaert 2025).

¹⁰¹ E. Dirix, ‘Grondrechten en overeenkomsten’, in K. Rimanque (ed.), *De toepasselijkheid van de grondrechten in private verhoudingen*, Antwerpen: Kluwer 1982, (35) p. 43.

gebrekkig klimaat(adaptatie)beleid, zoals ook in het recente We are nature.Brussels-vonnis (*supra*, nr. 4).¹⁰²

19. Voorliggende vraag voor deze paper vanuit het Belgische publiekrecht peilt echter in het bijzonder naar publiekrechtelijke open normen die duurzaamheid kunnen bevorderen. Een eerste open norm in het Belgische publiekrecht met bijzonder potentieel voor het duurzaamheidsstreven, is **de *standstill-verplichting*** voor de overheid die wordt afgeleid uit artikel 23 Gw.¹⁰³

De *standstill*-verplichting houdt een verbod in op achteruitgang. Het betekent dat de bevoegde regelgever het bestaande beschermingsniveau van de sociaaleconomische en culturele grondrechten opgelijst in dat artikel 23 (waaronder de bescherming van een gezond leefmilieu)¹⁰⁴ niet in *aanzienlijke mate* mag verminderen door de van toepassing zijnde wetgeving aan te passen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het

¹⁰² Zie ook Meertens 2026, p. 243.

¹⁰³ Artikel 23 van de Belgische Grondwet bepaalt:

“Teder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid:

1° het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;

2° het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;

3° het recht op een behoorlijke huisvesting;

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

6° het recht op gezinsbijslagen.”

¹⁰⁴ Het is relevant er op te wijzen dat deze rechten ook inherente verplichtingen met zich meebrengen voor de burgers, zoals artikel 23 Gw. ook zelf bepaalt. Deze overeenkomstige plicht of verantwoordelijkheid geldt in het bijzonder voor het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Zie hierover ook: J. Theunis en B. Hubeau, ‘Het grondwettelijk recht op de bescherming van een gezond leefmilieu: artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet: draagwijdte en belang voor een goede ordening van de ruimte’, *TROS* 1997/8, (329) p. 333 (hierna: Theunis & Hubeau 1997).

algemeen belang.¹⁰⁵ Er is dus sprake van een tweetrapsraket: (i) is er sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, (ii) zo ja, is dit te rechtvaardigen vanuit het algemeen belang?

De *standstill*-verplichting heeft in het kader van duurzame ontwikkeling geleid tot een belangrijk arrest van 11 december 2025 van het Grondwettelijk Hof.¹⁰⁶ Het Hof vernietigde een ordonnantie die een volgende fase van de lage-emissiezone in Brussel uitstelde in de tijd en beschouwde dit als een onverantwoorde aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van het recht op gezondheid en van het recht op een gezond leefmilieu, in het bijzonder van het recht op een leefmilieu dat vrij is van schadelijke luchtverontreiniging. In 2019 had het Grondwettelijk Hof nog een vernietigingsberoep tegen de invoering van de lage-emissiezone verworpen wegens gebrek aan schending van het eigendomsrecht.¹⁰⁷

Als de regelgever eenmaal een bepaald pad richting meer duurzaamheid heeft uitgestippeld, kan hij niet zomaar op zijn stappen terugkomen gelet op dit *standstill*-beginsel. Deze open norm is uitermate relevant in het kader van het duurzaamheidsstreven van de overheid. Het is immers zo dat duurzaamheidsregelgeving – vanuit de tijdsdimensie van duurzame ontwikkeling (*infra*, nr. 21) – vaak een blijvende en geleidelijke inspanning op lange termijn inhoudt en daarbij uitgaat van een stapsgewijze verstrenging. Dat is bijvoorbeeld ook het geval bij de Vlaamse renovatieplicht.¹⁰⁸ Een volgend proportionaliteitsvraagstuk dient zich dus aan: de *standstill*-verplichting is immers relatief en een aanzienlijke reductie van het beschermingsniveau kan nog steeds gerechtvaardigd zijn wanneer dit in verhouding is met de

S. De Bois, *Klimaatverandering en ruimtelijke transitie. Een effectief format voor urgente besluitvormingsprocessen*, Antwerpen: Larcier-Intersentia 2025, p. 83 (hierna: De Bois 2025); E. Denoyelle, 'Standstill in beweging: de effectiviteit van het grondrecht op een gezond leefmilieu', *PubliAdmin* 2025/1, p. 43 e.v.; I. Hachez, 'L'effet de standstill: le pari des droits économiques, sociaux et culturels', *APT* 2000/1, (30) p. 54; A. Lachapelle en C.M. Billiet, 'Le droit au développement durable et la Cour constitutionnelle: un monde en transition dans le narratif judiciaire' in L. Lavrysen, P. Nihoul, R. Bernadette en J. Theunis (eds.), *40 ans de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 1985-2025 40 jaar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof*, Brugge/Brussel: die Keure/Anthemis 2025, (199) p. 219; P. Popelier en S. Dossche, 'Een juristocratische machtsgreep? Een factcheck over hoe het Grondwettelijk Hof omspringt met de *standstill*-verplichting in artikel 23 van de Grondwet', *RW* 2025-26/40, p. 1602 e.v. (hierna: Popelier & Dossche 2026); J. Theunis, 'Het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu. Even stilstaan bij de standstill' in K. Deketelaere (ed.), *Feestbundel Milieurecht*, Brugge: die Keure 2005, (87) p. 88.

¹⁰⁵ L. Neven, 'Evolutieve interpretaties van open normen met het oog op duurzaamheid: rechterlijk activisme of minimumbescherming?', *TBP* 2026/1, (31) p. 49, nr. 82 (hierna: Neven 2026).

¹⁰⁶ GwH 11 december 2025, nr. 174/2025, *Amén.* 2026/1, p. 29, *JT* 2026/7057, p. 173 en *RW* 2025-26/21, p. 812, m.nt. L. Formesyn. Zie ook het eraan voorafgaand schorsingsarrest: GwH 11 september 2025, nr. 115/2025; Schoukens 2026, p. 164.

¹⁰⁷ GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019.

¹⁰⁸ Het verstrengingspad dat gepland was vanaf 2028 zal volgens het Vlaamse Regeerakkoord 2025-2029 worden afgeschaft: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/69476>, p. 47. Zie hiervoor ook: De Clercq & Gruyaert 2025, p. 30-32.

nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.¹⁰⁹ De overheid dient die evenredigheidstoets naar behoren uit te voeren en te motiveren of een vernietiging door het Grondwettelijk Hof loert om de hoek.

20. Duurzaamheid is ook geschikt om mee invulling te geven aan de **algemene beginselen van behoorlijk bestuur**.¹¹⁰ Zo kwam De Brucker tot de vaststelling dat uit een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel) een op de overheid rustende verplichting tot het uitvoeren van een klimaattoets op vergunningsniveau lijkt te kunnen worden afgeleid.¹¹¹ Het lijkt ons voorlopig nog een brug te ver om de bestuursrechtspraak zo te interpreteren dat een vergunningverlenende overheid daadwerkelijk bij elke projectaanvraag de impact op het klimaat moet nagaan.¹¹² Wel is het zo dat de zorgvuldigheidsplicht als algemene gedragsnorm er op vandaag reeds toe kan leiden dat er sprake is van een de facto klimaattoets, al zeker bij grootschalige projecten en dat gelet op de internationale en Europese doelstellingen waartoe de bevoegde overheid zich heeft verbonden.¹¹³ Eenzelfde de facto klimaattoets is ook waar de Brusselse overheid op aanstuurt in de Circulaire naar aanleiding van het *We are Nature*. Brussels-vonnis (*supra*, nr. 4).

De open normen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn uitermate relevant ter bevordering van duurzaamheid.¹¹⁴ In het vergunningencontentieux van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State worden deze beginselen van behoorlijk bestuur inderdaad aangewend ter bevordering van duurzaamheid. Een bekend voorbeeld zijn de tankstationarresten waar er sprake was van een motiveringsgebrek bij de vernietiging van de beslissing van een gemeente tot weigering van een vergunning voor een tankstation (*supra*, nr. 2).¹¹⁵ Maar er is meer. Gezien de overheid steeds duurzame ontwikkeling als

¹⁰⁹ De Bois 2025, p. 84; De Clercq & Gruyaert 2025, p. 32.

¹¹⁰ De pionier hier was Suetens die de ABBB haalde uit het Nederlandse recht: L.P. Suetens, 'Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur', *TBP* 1970/6, 379-396.

¹¹¹ L. De Brucker, 'Klimaatverandering in het omgevingsrecht: Evolueert de klimaattoets stilaan tot een verplicht beoordelingsinstrument?' in R. Palmans, W. Verrijdt en J. Ghysels (eds.), *Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Antwerpen: Boom Juridisch 2023, p. 70 e.v.

¹¹² In de tankstationarresten besloot de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot vernietiging van de bestreden beslissing omwille van een gebrekkige motivering in hoofde van de bevoegde overheid en niet omdat de overheid een klimaattoets had moeten doorvoeren. Zie ook: Gruyaert 2024, p. 27.

¹¹³ Zie ook H. Schoukens, 'Practice what you preach: de langzame dans richting een bindende klimaattoets' in H. Schoukens en C. Billiet (eds.), *Klimaatrechtspraak: waarom rechters het klimaat (niet?) zullen redden. Huldeboek voor prof.dr. Luc Lavrysen*, Brugge: die Keure 2021, (177) 195.

¹¹⁴ Neven 2026, p. 48, nr. 81.

¹¹⁵ Gruyaert 2024, p. 9.

beleidsdoelstelling moet nastreven rijst de vraag of er zelfs geen sprake kan zijn van duurzaamheid als beginsel van behoorlijk bestuur waaraan elk redelijk handelend en *vooruitziend* bestuur zich dient te houden.¹¹⁶ In de volgende paragraaf gaan we daarom nog even dieper in op de draagwijdte van duurzame ontwikkeling als beleidsdoelstelling.

21. Duurzame ontwikkeling is als algemeen streefdoel ingebed in verscheidene nationale en internationale regelgeving.¹¹⁷ Hoger (*supra*, nr.1) werd reeds gewezen op **artikel 7bis, eerste lid Gw.** dat de doelstelling bevat voor alle Belgische overheden om te streven naar duurzame ontwikkeling, rekening houdend met de solidariteit tussen de generaties. Deze doelstelling laat aan de bevoegde overheid een ruime beleidsvrijheid, aangezien artikel 7bis, eerste lid Gw. niet bepaalt hoe de sociale, economische en milieugebonden aspecten moeten worden afgewogen.¹¹⁸ Billiet & Lachapelle merken op dat de wetgevers en beleidsmakers ertoe neigen deze drie pijlers op gelijke voet te stellen, en dat dat ook is hoe het Grondwettelijk Hof duurzaamheid in artikel 7bis, eerste lid Gw. situeert als neutraal in het debat tussen economie en ecologie.¹¹⁹ De gelijkwaardigheid van de sociale, economische en milieu-gebonden dimensies zorgt dat het zwaartepunt van artikel 7bis, eerste lid Gw. ligt in de tijdsdimensie en de solidariteit tussen de generaties.¹²⁰

Billiet & Lachapelle tonen verder aan dat de algemene beleidsdoelstelling van een duurzame ontwikkeling uit artikel 7bis, eerste lid Gw. in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof **bijdraagt tot de invulling van de beoordelingsruimte die eigen is aan onbepaalde dan wel vage termen**, zoals een ‘redelijke’ of ‘niet onevenredige’ verantwoording¹²¹, een ‘legitiem’ doel¹²² of oordeel en een ‘billijk’ evenwicht^{123,124}. De solidariteit tussen generaties vormt

¹¹⁶ Zie ook Gruyaert 2025, p. 257.

¹¹⁷ W. Van Gerven en S. Lierman, *Algemeen Deel Veertig jaar later in Beginselen van Belgisch Privaatrecht*, I, Mechelen: Kluwer 2010, p. 497 (hierna: Van Gerven & Lierman 2010).

¹¹⁸ GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, *A.GrwH* 2011/3, p. 1383, *TMR* 2011/5, p. 541 en *TROS-Nieuwsbrief* 2011/7-8, 2, par. B.6.

¹¹⁹ Billiet & Lachapelle 2025, p. 236; GwH 18 mei 2011, nr. 75/2011, par. B.6.

¹²⁰ Billiet & Lachapelle 2025, p. 243.

¹²¹ GwH 16 september 2021, nr. 115/2021, par. B.23; GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, par. B.19.2; GwH 3 april 2025, nr. 53/2025, par. B.14.1-B.14.2, B.16.1 en B.17.1.

¹²² GwH 22 april 2021, nr. 60/2021, par. B.10; GwH 8 juni 2023, nr. 90/2023 en nr. 91/2023, par. B.13.1; GwH 30 november 2023, nr. 165/2023, par. B.1.3 en B.26.2-B.26.3; GwH 11 september 2025, nr. 115/2025, par. B.10.2.

¹²³ GwH 30 november 2023, nr. 165/2023, par. B.34.5-B.36.

¹²⁴ Billiet & Lachapelle 2025, p. 242.

daarbij één van de relevante elementen zonder dat dit een zelfstandig of determinerend criterium uitmaakt.¹²⁵

Het doelstellingenartikel *7bis*, eerste lid Gw. wordt geconcretiseerd in verschillende regelgeving.¹²⁶ De doelstelling van duurzame ontwikkeling zelf wordt ook herhaald in specifieke Vlaamse regelgeving inzake ruimtelijke ordening¹²⁷ en milieubeleid¹²⁸. Algemene beleidsdoelstellingen mogen dan wel geen rechtstreekse werking hebben, toch spelen zij een rol van betekenis in de rechterlijke toets van de concretisering van dat beleid, zoals bij individuele vergunningsbeslissingen.¹²⁹ Een beslissing die kennelijk indruist tegen de doelstellingen van duurzame ontwikkeling is dus vatbaar voor een vernietigingsberoep. De rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is zelfs in die zin geëvolueerd dat artikel 1.1.4 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), dat de doelstelling van duurzame ruimtelijke ontwikkeling bevat, voortaan ook een autonome toetsingsgrond uitmaakt die kan leiden tot de vernietiging van een vergunningsbeslissing.¹³⁰ Merk echter op dat de Raad van State in een cassatiearrest van 8 december 2025 in verband met artikel *7bis* Gw. onomwonden heeft geoordeeld dat deze beleidsdoelstelling geen concrete rechtsregel bevat, die rechtscolleges zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen in acht moeten nemen bij het beoordelen van beroepen die hen worden voorgelegd.¹³¹ Administratieve rechtscolleges zijn dus niet verplicht om bestuurshandelingen te toetsen aan artikel *7bis* Gw.¹³²

2) Bestaat voor een dergelijke invulling reeds het benodigde draagvlak?

¹²⁵ N. Vander Putten, ‘Donner du mordant au développement durable? Constats et propositions concernant l’article 7bis de la Constitution’ in D. Misonne en M.-S. de Clippele (eds.), *Les grands arrêts inspirants du droit de l’environnement*, Antwerpen: Larcier-Intersentia 2024, (471) p. 474-475.

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, *BS* 18 juni 1997.

¹²⁷ Art. 1.1.4 VCRO (voorheen art. 4 Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening).

¹²⁸ Art. 1.2.1 Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

¹²⁹ D. Gruyaert en E. Van Gool, ‘Duurzaamheid en omgevingsvergunningen: een stand van zaken’ in X., *Recht in beweging*, Antwerpen: Gompel&Svacina 2026, p. 101 e.v. (hierna: Gruyaert & Van Gool 2026, p. 101); Neven 2026, p. 45, nr. 65.

¹³⁰ De Bois 2025, p. 85; Gruyaert 2024, p. 23 e.v.; D. Gruyaert, ‘Duurzaamheid in het omgevingsrecht’, *T.Not.* 2025, p. 250 e.v.; L. Sterckx, ‘Artikel 1.1.4 VCRO en zijn combinaties: overzicht van rechtspraak met commentaar’, *TROS* 2024/116, p. 254-265.

¹³¹ RvS 8 december 2025, nr. 265.095. Zie ook Gruyaert & Van Gool 2026, p. 101.

¹³² *Contra* J. Velaers J., *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar – Deel I*, Brugge: die Keure 2019, nr. 28. Velaers benadrukte weliswaar de zeer ruime appreciatiemarge die aan de overheid toekomt.

22. Het groeiende aantal rechtszaken waarin duurzaamheid, leefmilieu en klimaat aan bod komen, zijn op zich reeds een teken aan de wand van **een evoluerende publieke opinie en het benodigde draagvlak** om open normen aan te wenden voor meer duurzaamheid.¹³³ In dat duurzaamheidscontentieux kaarten de verzoekende partijen (burgers, non profit-organisaties¹³⁴) de tekortkomingen van het overheidsbeleid aan en roepen daarbij open normen in als rechtsgrond.

Anderzijds staat de *standstill*-verplichting uit artikel 23 Gw. **recent onder druk**. In het parlement werden voorstellen ingediend tot herziening van artikel 23 Gw. in die mate dat de *standstill*-verplichting zou worden afgeschaft.¹³⁵ Dat verlies aan draagvlak blijkt ook uit het eindrapport van 30 september 2025 van de Gemengde Commissie Vergunningen.¹³⁶ In advies 32 pleit de Gemengde Commissie Vergunningen voor een herziening van artikel 23 Gw zodat dit niet langer de draagwijdte heeft van een *standstill*.¹³⁷ Er moet rekening worden gehouden, zo luidt het, met de vrijheid van de wet- of decreetgever om nieuwe wetgeving tot stand te brengen en het beleid aan te passen aan de wisselende vereisten van het algemeen belang. Dat staat haaks op de langetermijnvisie die duurzaamheidsregelgeving vaak typeert (*supra*, nr. 19). De Gemengde Commissie Vergunningen poneert het als een fundamenteel democratisch beginsel dat wie nu een meerderheid vormt, dat morgen niet noodzakelijk nog is, en wie nu een minderheid is, de mogelijkheid heeft om morgen een meerderheid te zijn en dus beslissingsmacht te hebben. Laat dat net het hele punt zijn van een constitutionele democratie: verhinderen dat een nieuwe democratische meerderheid de fundamentele rechten en vrijheden en de staatsstructuur zoals verankerd in de Grondwet zomaar zou kunnen wijzigen.¹³⁸ Democratie steunt immers niet louter op het kwantitatieve criterium van de wil van de meerderheid.¹³⁹ Het advies van de Gemengde Commissie Vergunningen doet dan ook de wenkbrauwen fronsen. Verschillende auteurs hebben hier hun bezorgdheid al over geuit. Popelier en Dossche tonen op een overtuigende wijze aan dat belangrijke sociaaleconomische hervormingen door de wetgever nog steeds mogelijk zijn en dat er helemaal geen sprake is

¹³³ Neven 2026, p. 49, nr. 86.

¹³⁴ Dergelijke organisaties hebben het vereiste belang om een vordering in te stellen wanneer aan de voorwaarden van artikel 17, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek is voldaan.

¹³⁵ *Parl.St.* Kamer 2025-2026, nr. 56-1251/1; *Parl.St.* Senaat 2025-2026, nr. 8-189/1. Zie hiervoor: Popelier & Dossche 2026 p. 1603.

¹³⁶ Eind 2024 heeft de Vlaamse Regering aan deze Commissie de opdracht gegeven om een advies op te stellen met het oog op meer rechtszekere en robuuste omgevingsvergunningen in Vlaanderen. Het rapport werd gepubliceerd op de website van het Departement Omgeving Vlaanderen: <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2025-10/20251006-Eindrapport-GC-DEF.pdf>

¹³⁷ Gemengde Commissie Vergunningen, 'Eindrapport. Samen in actie voor rechtszekerheid en robuustheid', 30 september 2025, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2025-10/20251006-Eindrapport-GC-DEF.pdf>, 79.

¹³⁸ Sottiaux 2021, p. 26-27.

¹³⁹ E. Lanckswert, *Menselijke kracht in de politiek. Naar verdieping, samenwerking en zingeving tijdens democratische besluitvorming*, Leuven: Acco 2024, 104.

van een blokkering of een activistische toetsing aan artikel 23 Gw. door het Grondwettelijk Hof.¹⁴⁰

23. Wanneer open normen in het publiekrecht door de rechtspraak evolutief worden geïnterpreteerd, **dreigt inderdaad het verwijt van rechterlijk activisme**.¹⁴¹ Of rechters hun interpretatie- en beoordelingsruimte overschrijden, speelt immers in het bijzonder wanneer ze toetsen aan normen die open zijn geformuleerd.¹⁴² De verwijzing naar open normen bij de invulling van duurzame ontwikkeling stelt het spanningsveld tussen de rechter en het beleid op scherp.

Dat gevaar voor rechterlijk activisme moet echter worden genuanceerd, aangezien de administratieve rechtscolleges zich bij het toetsen van discretionaire bevoegdheden beperken tot een wettigheidskritiek en dus enkel onredelijk overheidsoptreden kunnen sanctioneren.¹⁴³ Hoewel open normen per definitie ruimte laten voor een evolutieve interpretatie, stellen rechters zich daarbij zeer terughoudend op en stellen zij zich niet in de plaats van het bestuur.¹⁴⁴

Van die ruime discretionaire bevoegdheid voor het bestuur getuigt ook het arrest van 19 december 2024 van het Grondwettelijk Hof in verband met de bepalingen van het Vlaamse Instrumentendecreet die de berekeningswijze van de planschadevergoeding wijzigen.¹⁴⁵ Verschillende milieuverenigingen voerden aan dat het beschermingsniveau inzake leefmilieu aanzienlijk werd aangetast doordat de nieuwe vergoedingsregels, en in het bijzonder de hogere kostprijs voor lokale besturen, de realisatie van de toekomstige beleidsdoelstellingen betreffende het vrijwaren van de open ruimte – de zogenaamde bouwshift – zouden bemoeilijken. Het Hof verwierp het beroep. Het ‘Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen’ en de erin vervatte doelstellingen kunnen in het kader van de *standstill*-verplichting immers niet worden beschouwd als onderdeel van het bestaande beschermingsniveau “geboden door de van toepassing zijnde wetgeving”, gelet op het feit dat deze beleidsdoelstellingen “geen normatieve noch indicatieve draagwijdte” hebben.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Popelier & Dossche 2026, p. 1602 e.v. Zie in dezelfde zin ook P. Lefranc, ‘Klimaatrechtspraak en de trias politica: armworstelen met Montesquieu?’ in H. Schoukens en C.M. Billiet (eds.), *Klimaatrechtspraak. Waarom rechters het klimaat (niet) zullen redden*, Brugge: die Keure 2021, 143-176.

¹⁴¹ M. Meertens, ‘Klimaat(adaptatie)zaak We Are Nature.Brussels e.a./BHG: eindelijk ruimte voor natuur in het ruimtelijk beleid?’, *TMR* 2026/3, p. 246; Neven 2026, p. 31, nr. 1.

¹⁴² Popelier & Dossche 2026, p. 1604.

¹⁴³ Zie ook: Theunis & Hubeau 1997, p. 344.

¹⁴⁴ Neven 2026, p. 49, nr. 82.

¹⁴⁵ GwH 19 december 2024, nr. 158/2024.

¹⁴⁶ GwH 19 december 2024, nr. 158/2024, par. B.28.4.

3) [vraag exclusief gericht tot privaatrecht]

4) Welk gewicht kan het duurzaamheidsbelang in de schaal leggen bij de afweging die plaatsvindt door bestuursorganen respectievelijk de bestuursrechter in het kader van het evenredigheidsbeginsel?

24. Op basis van het evenredigheidsbeginsel, dat een bijzondere toepassing is van het redelijkheidsbeginsel, moet een bestuur steeds een beslissing nemen die evenredig of proportioneel is.¹⁴⁷ Doorheen deze bijdrage was er reeds verschillende malen sprake van een proportionaliteits- of evenredigheidstoets. Het evenredigheidsbeginsel vormt een belangrijke **gemeenschappelijke toetsingsmethode in publiek- en privaatrecht**.¹⁴⁸ In wezen betekent het dat wanneer de uitoefening van bepaalde rechten of bevoegdheden de buitengrenzen van het recht respecteert, er alsnog een beperking kan worden opgelegd omwille van de interne grenzen van het redelijke.¹⁴⁹ De benedengrens, die wordt gesteld aan de beleidsvrijheid van de overheid, wordt bepaald aan de hand van dit evenredigheidsbeginsel.¹⁵⁰

Toegepast op eigendom en duurzaamheid betekent dit dat hoewel eigendomsrechten nooit absoluut waren en de overheid beperkingen mag opleggen in het algemeen belang, de overheid toch gebonden blijft aan het evenredigheidsbeginsel.¹⁵¹ De bespreking van het GBOL-beginsel toonde aan dat de overheid *ex ante* kan beslissen dat het wenselijk is om een vergoeding voor de opgelegde eigendomsbeperking te voorzien. Bij het nemen van een besluit dient het bestuursorgaan de betrokken belangen af te wegen en na te gaan of de voor één of meer belanghebbende(n) nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel. Indien er een wettelijke vergoedingsregeling is voorzien, kan het Grondwettelijk Hof een evenredigheidstoets doorvoeren via de toetsing aan artikel 16 Gw. en artikel 1 EAP EVRM (*supra*, nr. 13). Wanneer de overheid geen vergoeding voor de eigendomsbeperking heeft voorzien, kan een rechter steeds *ex post* en in elk concreet geval nagaan of er, met toepassing van het GBOL-beginsel, geen vergoeding moet worden toegekend omdat de getroffen burger een onevenredig nadeel ondervindt van de genomen maatregel.

¹⁴⁷ I. Martens, 'Het redelijkheidsbeginsel' in B. Hubeau en P. Popelier (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen: algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge: die Keure 2002, (14) 18, nr. 3; L. Todts, 'Het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel' in S. De Somer en A. Coolsaet (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge: die Keure 2025, p. 277.

¹⁴⁸ Van Gerven & Lierman 2010, p. 535.

¹⁴⁹ Van Gerven & Lierman 2010, p. 536.

¹⁵⁰ Theunis & Hubeau 1997, p. 337.

¹⁵¹ De Clercq 2026, p. 207.

Bij de proportionaliteitstoets die een rechter doorvoert is enige voorzichtigheid geboden. Een rechter houdt rekening met de concrete omstandigheden van het geval en de betrokken rechten en belangen, wat ook het duurzaamheidsbelang kan inhouden. Het proportionaliteitsbeginsel, en daardoor ook de legitimiteit van de rechter, winnen aan kracht als de verschillende componenten van het toetsingsschema (doeltreffendheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *stricto sensu*) steeds zichtbaar, consequent en beargumenteerd worden toegepast.¹⁵²

Wanneer een dergelijke afweging in het kader van de duurzaamheidsvereiste door de overheid transparant, gemotiveerd en zorgvuldig gebeurt, zal de rechter enkel onredelijke beslissingen sanctioneren. Gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid voor de overheid in beleidsaangelegenheden zoals duurzame ontwikkeling waar vele belangen moeten worden afgewogen, zal de rechter zich daarbij zoals eerder aangegeven terughoudend opstellen. De toets aan de doelstelling van duurzame ruimtelijke ontwikkeling uit artikel 1.1.4 VCRO biedt hiervan een goede illustratie. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling impliceert een afweging van belangen op twee niveaus: enerzijds moeten de belangen/behoefte van de huidige generatie worden afgewogen tegen die van de toekomstige generaties, anderzijds moeten de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten, zijnde de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen.¹⁵³ Die lijst met ruimtelijke behoeften uit artikel 1.1.4 VCRO is bovendien niet exhaustief.¹⁵⁴

In de bestuursrechtspraak komt dan ook duidelijk naar voren dat de rechterlijke toets beperkt blijft tot een redelijkheidstoets.¹⁵⁵ Artikel 1.1.4 VCRO kan ‘dienstig worden ingeroepen’, maar de verzoekende partij moet vervolgens aantonen dat de bestreden beslissing kennelijk in strijd is met de doelstellingen uit artikel 1.1.4 VCRO. De stelplicht is dus niet min en een vernietiging van een beslissing louter omwille van een schending van het beginsel van duurzame ruimtelijke ordening zal eerder uitzonderlijk zijn.¹⁵⁶ Tezelfdertijd kan het actief bestuur zich ook op artikel 1.1.4 VCRO beroepen bij het nemen van een beslissing. Zo kan een vergunning worden geweigerd wanneer blijkt dat dit niet strookt met de doelstelling van duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Dergelijke beslissing kan vervolgens worden voorgelegd

¹⁵² Van Gerven & Lierman 2010, p. 552.

¹⁵³ P. Lefranc, ‘Het zorgvuldigheids- en belangenafwegingsbeginsel’ in B. Hubeau en P. Popelier (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen: algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge: die Keure 2002, (36) 42, nr. 12.

¹⁵⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, p. 17. Zie ook: B. De Smet, *Het criterium van de goede ruimtelijke ordening bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning*, Gent: Knops Publishing, 2012, p. 127.

¹⁵⁵ RvVb 28 april 2020, nr. RvVb- A-1920-0803; RvVb 1 april 2021, nr. RvVb-A-2021-0836; RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0408.

¹⁵⁶ Gruyaert 2024, p. 29.

aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor een wettigheidstoetsing. Wanneer ook is voldaan aan de overige beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet snel oordelen dat de belangenafweging kennelijk onredelijk is gebeurd, net omwille van de ruime beoordelingsvrijheid voor het bestuur.¹⁵⁷

5) Kan het instrument van rechtsmisbruik in publiekrecht worden ingezet voor duurzaamheidsdoeleinden?

25. In het publiekrecht zal het instrument van rechtsmisbruik volgens mij neerkomen op een schending van het evenredigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur (*supra*, nr. 24). Wanneer de overheid **kennelijk onredelijk** heeft gehandeld bij het nemen van een beslissing of een maatregel nam die leidde tot **disproportionele nadelen** voor de betrokkenen ten opzichte van de voordelen van het algemeen belang, kan men een schending van het redelijkheids- of evenredigheidsbeginsel inroepen. Voor duurzaamheidsdoeleinden kan worden beargumenteerd dat de overheid een beslissing nam die kennelijk onredelijk was in het licht van het duurzaamheidsbelang. Een voorbeeld uit de ruimtelijke ordening is opnieuw de toets aan artikel 1.1.4 VCRO, weliswaar met de daarbij horende hoge stelplicht voor de verzoekende partij (*supra*, nr. 24).

Wat rechtsmisbruik in hoofde van de burger betreft, is het zo dat het gedrag van de partijen steeds mee in overweging wordt genomen bij het doorvoeren van de proportionaliteitstoets. Zo is het redelijk om een aanvullende compensatie af te wijzen wanneer de gewraakte openbare last een beleidsmaatregel betreft ter correctie van de negatieve externaliteiten die door het gedrag van de normadressaat zelf zijn veroorzaakt, zoals een te hoog nitraatgehalte van het oppervlaktewater.¹⁵⁸ Recente ontwikkelingen in het privaatrecht wijzen erop dat ook het algemeen (duurzaamheids)belang mee wordt afgewogen om tot een schending van het verbod op rechtsmisbruik te besluiten. Dat doet de **grens tussen publiek- en privaatrecht verder vervagen**.

III. Reflecties

Is het publiekrecht voldoende toegesneden op de bevordering van duurzaamheid?

26. De urgentie van de diverse hedendaagse uitdagingen, zoals de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit, nopen tot overheidsoptreden dat ook een impact heeft op private eigendomsrechten. Het publiekrecht biedt daartoe de nodige tools, maar beleidsmakers aarzelen om die grens met het eigendomsrecht op te zoeken. De grondwettelijke verankering van het belang van een duurzame leefomgeving in artikel

¹⁵⁷ Gruyaert 2024, p. 29.

¹⁵⁸ De Winter 2023, p. 136.

23 en artikel 7bis Gw. geven de overheid nochtans extra slagkracht en gehoudenheid om hierop in te zetten, in het belang van de hele samenleving. De huidige stand van de wetenschap, internationale en supranationale duurzaamheidsregelgeving en het toenemende maatschappelijke draagvlak inzake duurzaamheid kunnen verder ook een impact hebben op welke maatregelen binnen de rechtmatige verwachtingen van de burgers vallen.

De overheid beschikt over een **ruime discretionaire bevoegdheid** wat het duurzaamheidsstreven betreft. Gelet op de complexe socio-economische en technische aard van duurzaamheidsaangelegenheden is de appreciatiemarge voor eigendomsbeperkingen zelfs nog groter. De buitengrens voor het overheidsoptreden blijft echter het evenredigheidsbeginsel en de billijke afweging van alle concrete betrokken belangen. Een billijk evenwicht kan alleen worden bereikt wanneer over de grenzen van het publiek- en privaatrecht heen wordt gestapt en beide rechtsgebieden de dialoog en de samenwerking opzoeken. In deze paper kwamen alvast voorbeelden aan bod van rechterlijke uitspraken waarin de overheid – weliswaar steeds via een marginale toetsing – tot een duurzaamheidsstreven wordt aangespoord, in het volle besef dat dit ook consequenties voor private partijen inhoudt. Omgekeerd zou men het licht van de zon ontkennen wanneer men in private geschillen geen aandacht heeft voor het algemeen (duurzaamheids)belang. De Clercq pleit voor een participatief en plaatsgebonden duurzaamheidsbeleid met als uitgangspunt de idee van een gedeelde verantwoordelijkheid of wederzijdse omgevingsgebondenheid; de overheid heeft oog voor de draagkracht en de rechtmatige verwachtingen van de eigenaars, terwijl de eigenaars zelf vanuit de sociale functie van het eigendomsrecht ook rekening dienen te houden met de ruimtelijke en bestuurlijke context bij de uitoefening van hun eigendomsrecht.¹⁵⁹

Vanuit die **gedeelde verantwoordelijkheid** voor duurzaamheid maak ik graag de volgende slotbemerking. Reeds in de jaren '80 hield Van Gerven een pleidooi voor algemene beginselen van behoorlijk handelen die gelden voor het volledige rechtssysteem, zowel voor private partijen als voor publieke gezagsdragers.¹⁶⁰ Behoorlijk handelen geldt voor eenieder, waar hij zich ook bevindt: in een positie van boven- of ondergeschiktheid dan wel in een verhouding van wederkerigheid. Dirix sluit zich daarbij aan en meent dat de beginselen van behoorlijk bestuur onder dezelfde noemer vallen als de goede trouw en het verbod op rechtsmisbruik; telkens gaat het om beginselen van **behoorlijk handelen**.¹⁶¹ Duurzaamheid

¹⁵⁹ De Clercq 2026, p. 207.

¹⁶⁰ W. Van Gerven, 'Beginselen van behoorlijk handelen', *RW* 1982-83, (961) p. 975 (hierna: Van Gerven 1982). Zie ook Van Gerven & Lierman, p. 481.

¹⁶¹ E. Dirix, 'Over de beperkende werking van de goede trouw', *TBH* 1988, p. 660-666.

aanvaarden als een dergelijke gedragsregel in het recht zou bijdragen aan het ‘fit for purpose’-vraagstuk inzake verduurzaming.¹⁶²

¹⁶² Zie ook Gruyaert 2025, p. 257-258.