



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De impliciete bestemmingswijziging: verdrinken in het Vlaamse waterbeleid?

Angel Hulselmans

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Daan BIJNENS

COPROMOTOR :

Prof. dr. Laura MARTENS

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be
Universiteit Hasselt
Campus Hasselt:
Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt
Campus Diepenbeek:
Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2024
2025



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De impliciete bestemmingswijziging: verdrinken in het Vlaamse waterbeleid?

Angel Hulselmans

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Daan BIJNENS

COPROMOTOR :

Prof. dr. Laura MARTENS



Maastricht University

Faculteit Rechten

Master in de rechten

Masterthesis 2024-2025

De impliciete bestemmingswijziging: verdrinken in het Vlaamse waterbeleid?

Angel Hulselmans (1951710)

PROMOTOR:

Prof. Dr. BIJNENS Daan

Prof. Dr. VOORTER Jonas

SAMENVATTING

In België zijn overstromingen één van de natuurlijke risico's waar het land het vaakst mee wordt geconfronteerd en er wordt verwacht dat deze steeds frequenter zullen plaatsvinden, omwille van de klimaatverandering. Om deze overstromingen op te kunnen vangen, is het van belang dat de bestaande open ruimte niet zonder meer wordt aangesneden.

Het al dan niet mogen aansnijden van open ruimte en welke ontwikkelingsmogelijkheden een perceel heeft, hangt af van de bestemming die het perceel heeft. Zo kan er bijvoorbeeld (in beginsel) worden gebouwd op percelen met de bestemming 'wonen'. De bestemming wordt toegewezen door middel van een bestemmingsplan. Echter, deze bestemmingsplannen zijn soms al verschillende decennia oud, waardoor ze niet altijd meer aansluiten bij de huidige noden van de maatschappij. Het opmaken van nieuwe bestemmingsplannen is immers een werk van lange adem.

Vooraleer er gebouwd kan worden in Vlaanderen, is het verkrijgen van een omgevingsvergunning vereist. Bij het onderzoek of de omgevingsvergunning verleend kan worden, dienen er verschillende omgevingstoetsen te worden beoordeeld om te onderzoeken welke impact het aangevraagde project zal hebben op de omgeving. Eén van deze omgevingstoetsen is het instrument van de watertoets. De watertoets is een preventief instrument waarmee het oorzakelijk verband tussen de vergunning of het plan en de eventuele schadelijke effecten ervan op het watersysteem wordt onderzocht. In het geval dat het resultaat van de watertoets negatief is, moet de vergunningverlenende overheid de omgevingsvergunning weigeren, wat in bepaalde gevallen een bouwverbod tot gevolg heeft.

In bepaalde gevallen is het nodig dat er in de praktijk aan een perceel een andere bestemming wordt gegeven, nog voor de geldende bestemming formeel gewijzigd wordt, omwille van redenen van het algemeen belang. Zo kan het nodig zijn voor het algemeen belang dat percelen met bestemming wonen, worden herbestemd naar een openbare functie, bijvoorbeeld na een negatieve watertoets. In dit geval is er sprake van een impliciete bestemmingswijziging. Een impliciete bestemmingswijziging vindt plaats wanneer de bestemming van een perceel, zoals deze is bepaald door het geldende bestemmingsplan, wijzigt, omwille van de rechtmatige toepassing van de omgevingstoetsen, zonder dat er sprake is van een formele bestemmingswijziging.

De impliciete bestemmingswijziging houdt geen schending in van het eigendomsrecht, wel is er sprake van een zware eigendomsbeperking. Wat betreft mogelijke remedies voor eigenaars van gronden die een impliciete bestemmingswijziging ondergaan ten gevolge van een negatieve watertoets, blijkt dat de aankoopplichten en het GBOL-beginsel de beste uitwegen zijn, opdat zij hun schade kunnen vergoeden.

DANKWOORD

Met deze masterthesis sluit ik mijn opleiding aan de Universiteit Hasselt tot master in de Rechten af, een periode waar ik met enorm veel voldoening op terugkijk. Ik maak graag gebruik van deze gelegenheid om enkele mensen te bedanken voor hun steun tijdens dit hoofdstuk in mijn leven.

Allereerst wil ik mijn promotoren, prof. dr. BIJNENS en prof. dr. VOORTER, oprecht bedanken voor hun enthousiasme tijdens de begeleiding. De adviezen en inzichten die zij gaven waren enorm waardevol.

Verder wil ik graag mijn ouders en mijn grote zus bedanken voor hun liefde en geduld gedurende de afgelopen jaren. Zonder hun aanwezigheid, steun en aanmoediging had ik dit traject nooit tot een goed einde kunnen brengen.

Mijn dankwoord zou niet volledig zijn zonder een welgemeende dank aan mijn vriend Lennart en aan mijn vrienden, die telkens weer zorgden voor de nodige ontspanning en motivatie.

Angel Hulselmans

Diest, 15 mei 2025

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	I
DANKWOORD	III
INLEIDING.....	1
<i>HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSCONTEXT</i>	<i>4</i>
1.1. Probleemstelling en stand van zaken.....	4
1.2. Relevantie	5
1.3. Beperkingen	6
<i>HOOFDSTUK 2. ONDERZOEKSVRAGEN.....</i>	<i>8</i>
<i>HOOFDSTUK 3. ONDERZOEKSMETHODE</i>	<i>9</i>
DEEL 1. DE IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING	12
<i>HOOFDSTUK 1. SITUERING.....</i>	<i>12</i>
1.1. Ruimtelijke ordening.....	12
1.2. Plansystematiek.....	13
1.3. De bestemming van een perceel of een gebied.....	16
1.4. Bestemmingswijzigingen.....	18
<i>HOOFDSTUK 2. DEFINITIE EN VOORWAARDEN IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING</i>	<i>21</i>
2.1. Begrip	21
2.2. Toepassingsvoorwaarden	22
2.2.1. De oorzaak: een rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen.....	22
2.2.2. De wijze: de bestemming werd niet op een formele manier gewijzigd	27
2.2.3. Het gevolg: een praktische verandering van de bestemming.....	28
<i>TUSSENCONCLUSIE</i>	<i>30</i>
DEEL 2. DE WATERTOETS ALS IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING	33
<i>HOOFDSTUK 1. SITUERING.....</i>	<i>33</i>
<i>HOOFDSTUK 2. DE WATERTOETS</i>	<i>35</i>
2.1. Toepassingsgebied	35
2.2. Beoordeling.....	37
2.3. Een negatieve watertoets	39
2.3.1. Determinerend weigeringsmotief	39

2.3.2. Bouwverbod.....	39
HOOFDSTUK 3. DE NEGATIEVE WATERTOETS: EEN IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING?	41
3.1. De oorzaak: een rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen	41
3.2. De wijze: de bestemming werd niet op een formele wijze gewijzigd	42
3.3. Het gevolg: een praktische verandering van de bestemming	43
3.4. Toepassing voorwaarden impliciete bestemmingswijziging en watertoets: conclusie	44
TUSSENCONCLUSIE	45
DEEL 3. RECHTSPRAAKANALYSE	47
HOOFDSTUK 1. HET EIGENDOMSRECHT EN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN	49
HOOFDSTUK 2. DE WATERTOETS EN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN	56
TUSSENCONCLUSIE	63
DEEL 4. VORDERINGEN INGEVOLGE DE IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING	65
HOOFDSTUK 1. DE IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING IN HET LICHT VAN HET EIGENDOMSRECHT	65
1.1. Het eigendomsrecht	65
1.2. Impliciete bestemmingswijziging door de watertoets: een schending van het eigendomsrecht?	69
HOOFDSTUK 2. MOGELIJKE REMEDIES.....	72
2.1. Planschadevergoeding	72
2.2. Aankoopplicht.....	72
2.3. Het beginsel van gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (GBOL-beginsel)	73
2.3.1. Begrip.....	73
2.3.2. Vergoeding op basis van het GBOL-beginsel bij een impliciete bestemmingswijziging door een negatieve watertoets?	78
2.4. Watergevoelige openruimtegebieden?.....	79
2.4.1. Situering	79
2.4.2. Gevolgen van de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied	80
2.4.3. Wel een vergoeding voor watergevoelige openruimtegebieden... ..	81
2.4.4. Verzoek tot aanduiding als watergevoelig openruimtegebied?	82
TUSSENCONCLUSIE	83
CONCLUSIE	85
BIBLIOGRAFIE	87

<i>WETGEVING</i>	87
<i>RECHTSPRAAK</i>	89
EHRM	89
Grondwettelijk Hof	89
Raad Van State	89
Raad Voor Vergunningsbetwistingen	90
<i>RECHTSLEER</i>	92
Boeken	92
Studies	92
Bijdrage in verzamelwerken	93
Tijdschriften.....	95
Krantenartikelen, online bronnen	96

INLEIDING

1. CASUS TER ILLUSTRATIE - Louise en Louis kennen elkaar al van jongs af aan en hebben al een tijdje een relatie. Ze werken allebei in het onderwijs, Louise is leerkracht Nederlands en Louis geeft les in de kleuterklas. Het koppel is klaar om de volgende stap te zetten: samenwonen. Ze beslissen om samen hun droomhuis te bouwen. Na lang sparen en na enkele maanden zoeken, is het zover: ze vinden een leuke bouwgrond die de perfecte ligging heeft. Niet te ver van de school waar ze werken, dicht bij hun familie en omringd door veel groen in een kalme omgeving. Ze beginnen volop met het plannen van de bouw van hun droomhuis en ze gaan daarvoor langs bij een architect, die hen tevens zal helpen met het aanvragen van een omgevingsvergunning om hun plannen om te zetten in realiteit. De architect weet uit ervaring dat hij bij het opmaken van zijn plannen rekening zal moeten houden met mogelijke overstromingen. De architect voorziet dan ook in zijn plan dat het huis op een overstromingsrobuuste manier wordt gebouwd. Enkele weken na het indienen van de omgevingsvergunningsaanvraag krijgen Louise en Louis heuglijk nieuws: ze krijgen de omgevingsvergunning van de gemeente. Louis en Louise zijn in de wolken.

Het geluk van Louis en Louise blijft echter niet lang duren. Ze worden op de hoogte gebracht van het feit dat het departement Omgeving van Vlaanderen in beroep is gegaan tegen de beslissing van de gemeente om een omgevingsvergunning te verlenen aan Louis en Louise om hun droomhuis te bouwen. Na het administratief beroep dat ingesteld werd door het departement Omgeving van Vlaanderen tegen de gunstige vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen, wordt er door de deputatie in tweede administratieve aanleg geen omgevingsvergunning verleend omwille van een zogenaamde negatieve watertoets. De advocate van Louise en Louis probeert deze weigeringsbeslissing van de deputatie te laten vernietigen door er beroep tegen in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De Raad voor Vergunningsbetwistingen verwerpt het beroep aangezien de watertoets op een correcte wijze werd uitgevoerd door de deputatie.

Na een lange en onzekere periode en procedures waar Louise en Louis niets van zouden begrijpen zonder hun begripvolle advocate, blijkt dat het koppel geen omgevingsvergunning krijgt om hun droomhuis te kunnen bouwen. Hebben ze zo lang gespaard voor een grond waar ze niets mee kunnen doen?

2. In een online krantenartikel van De Tijd valt er te lezen dat gemeenten vaak te snel toelating zouden verlenen om te bouwen in overstromingsgevoelig gebied. In het artikel kan men lezen dat het Vlaams Departement Omgeving in het jaar 2023 maar liefst in beroep ging tegen 109 lokale omgevingsvergunningen om te bouwen in overstromingsgevoelige gebieden.

Toenmalige minister van Omgeving Zuhal Demir licht toe: *"De waterproblematiek werd veel te lang onderschat en genegeerd. Deze legislatuur is er heel wat gebeurd, maar de mindset moet anders. Het algemeen belang moet altijd primeren, dat wil zeggen dat we niet meer kunnen toelaten dat gebouwd wordt in watergevoelige gebieden, want zo organiseren we onze eigen miserie."*¹

¹ VERHAEGHE O., 'Gemeenten laten bouwen in overstromingsgevoelig gebied vaak te snel toe', *De Tijd* 4 januari 2024, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/gemeenten-laten-bouwen-in-overstromingsgevoelig-gebied-vaak-te-snel-toe/10517136.html> (geraadpleegd op 2 maart 2025).

3. Het Nationaal Crisiscentrum van België stelt vast dat overstromingen één van de natuurlijke risico's zijn waar België het vaakst mee wordt geconfronteerd en voorspelt dat deze steeds sterker en frequenter zullen plaatsvinden door de klimaatverandering.² De afgelopen jaren kampt Vlaanderen ook in toenemende mate met wateroverlast omwille van hevige regenval en extreme weerwisselingen, met (zware) overstromingen als gevolg. Daarnaast wordt er ook steeds meer verhard in Vlaanderen om te kunnen bouwen.³ Deze twee fenomenen botsen in de praktijk met elkaar. Er zijn al enkele initiatieven genomen om Vlaanderen beter te beschermen tegen wateroverlast, denk hierbij bijvoorbeeld aan de aanduiding van bepaalde gebieden als watergevoelig openruimtegebied door de Vlaamse Regering⁴, of aan de watertoets dat als instrument wordt gebruikt door de vergunningverlenende overheid om de impact van het aangevraagde plan of project op het watersysteem te beoordelen.⁵ Op dit laatste instrument van het integraal waterbeleid, namelijk de watertoets, zal het onderzoek zich focussen.

Omwille van de toenemende wateroverlast zal het in bepaalde gevallen niet wenselijk zijn om te bouwen op percelen gelegen in overstromingsgevoelig gebied, ondanks dat deze percelen in woongebied liggen. Overheden herbestemmen om die reden in feite bepaalde percelen in woongebied naar percelen die een openbare functie vervullen om wateroverlast te beperken. Het doel van dit onderzoek bestaat erin een theorie te vormen omtrent de situatie waarin er niet gebouwd kan worden op percelen in woongebied omwille van een negatieve watertoets en kijkt of er sprake kan zijn van een "impliciete bestemmingswijziging" door een negatieve watertoets. Daarnaast kijkt het onderzoek naar de mogelijke vorderingen en remedies waarop rechtsonderhorigen beroep kunnen doen wiens perceel voorwerp is van een impliciete bestemmingswijziging.

4. Voorliggend onderzoek is opgebouwd uit vier delen. Het eerste onderdeel situeert de impliciete bestemmingswijziging en besteedt daarbij de nodige aandacht aan de ruimtelijke ordening en de plansystematiek in Vlaanderen. In het eerste onderdeel wordt een werkdefinitie voorgesteld van de impliciete bestemmingswijziging en worden eveneens de bestaansvoorwaarden ervan uiteengezet.

Het tweede deel richt zich op één van de instrumenten van het integraal waterbeleid in Vlaanderen, de watertoets. Er wordt gekeken naar het toepassingsgebied van de watertoets en de mogelijke uitkomsten van de beoordeling van de watertoets. Daarnaast bestudeert het tweede deel of een negatieve watertoets een impliciete bestemmingswijziging tot gevolg kan hebben.

In het derde deel wordt er gekeken naar de houding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en hoe deze zich kadert omtrent het leerstuk van de impliciete bestemmingswijzigingen, door middel

² BELGIUM.BE, *Overstromingen*, <https://www.belgium.be/nl/huisvesting/huisvestingsproblemen/natuurrampen/overstromingen>; NATIONAAL CRISISCENTRUM (NCNN), *Belgian National Risk Assessment (BNRA). Anticiperen om beter te beheren*, https://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/Belgian%20National%20Risk%20Assessment_NL.pdf.

³ DEPARTEMENT OMGEVING, *Geïllustreerde versie van de Strategische Visie -Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>.

⁴ De Vlaamse Regering kan gebieden aanduiden als watergevoelig openruimtegebied ingevolge art. 5.6.8 VCRO.

⁵ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *De Watertoets*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets>.

van een rechtspraakanalyse. Er worden een tiental recente arresten van dit rechtscollege kort besproken.

In het vierde deel van dit onderzoek wordt onderzocht of een impliciete bestemmingswijziging omwille van een negatieve watertoets een schending van het eigendomsrecht inhoudt. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de mogelijke uitwegen en vorderingen waarop beroep kan worden gedaan door rechtsonderhorigen wiens perceel voorwerp is van een impliciete bestemmingswijziging.

Het onderzoek zal eindigen met een algemene conclusie die de bevindingen van dit onderzoek samenbrengt.

HOOFDSTUK 1. ONDERZOEKSCONTEXT

1.1. Probleemstelling en stand van zaken.

5. Om te kunnen bouwen in Vlaanderen moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd.⁶ De omgevingsvergunning dient als een schriftelijke beslissing van de vergunningverlenende overheid betreffende de toelating voor een vergunningsplichtig project. Zonder een voorafgaande omgevingsvergunning mag er geen uitvoering worden gegeven aan bepaalde projecten⁷ en mogen deze ook niet geëxploiteerd en/of verkaveld worden of voorwerp zijn van verandering aan vergunningsplichtige werken.⁸

Bij het indienen van een omgevingsvergunningsaanvraag moeten de rechtsonderhorigen met enorm veel zaken rekening houden. De relevante potentiële effecten op mens en milieu dienen grondig en zorgvuldig te worden besproken en onderzocht.⁹ Onder de relevante potentiële effecten op mens en milieu worden ook de effecten inzake water bedoeld.¹⁰ Zo moet men bij de aanvraag van een omgevingsvergunning rekening houden met bijvoorbeeld de watertoets (dit is een instrument waarmee de vergunningverlenende overheid een inschatting maakt over welke impact het aangevraagde plan of project zal hebben op het watersysteem)¹¹, de soorten bodem van het perceel, het eventueel hergebruiken van hemelwater, de eventuele grondwaterwinning, de gewestelijke hemelwaterverordening, het Decreet Integraal Waterbeleid, etc.

6. Het is aan het college van burgemeester en schepenen om in eerste instantie te oordelen over aanvragen inzake de gemeentelijke projecten (de Vlaamse Regering en de deputatie zijn bevoegd voor de Vlaamse projecten respectievelijk de provinciale projecten).¹² Een vergunningverlenende overheid moet in bepaalde gevallen de vergunning weigeren omwille van redenen van algemeen belang.

Het is aan de vergunningverlenende overheid om ervoor te zorgen dat door middel van het weigeren, dan wel het opleggen van de gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het project, er geen schadelijk effect¹³ ontstaat op het watersysteem of toch zoveel mogelijk wordt beperkt, en indien dat dit niet mogelijk is, er voor te zorgen dat het schadelijk effect hersteld wordt, of desgevallend wordt gecompenseerd.¹⁴

De vergunningsverlenende overheid dient zich te allen tijden ook aan de algemene beginselen van het behoorlijk bestuur (ABBB) te houden, wanneer zij beschikt over een zekere beoordelingsvrijheid bij het nemen van beslissingen over omgevingsvergunningsaanvragen en de gehele vergunningsprocedure. Deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen als voorschriften

⁶ Art. 4.2.1 VCRO.

⁷ Art. 5 OVD.

⁸ Art. 6 OVD.

⁹ Art. 15, § 1, lid 4, 4° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016.

¹⁰ RvVb 12 november 2020, nr. RvVb-A-2021-0250.

¹¹ RvVb 18 april 2024, nr. RvVb-A-2324-0652.

¹² Art. 15 OVD.

¹³ Art. 1.1.3, § 2, 18° DIW.

¹⁴ Art. 1.3.1.1, § 1, DIW.

die de overheid moet volgen in haar relatie met rechtsonderhorigen en hebben betrekking op de wijze waarop de vergunningverlenende overheid beslissingen moet nemen.¹⁵ Zo moet de vergunningsverlenende overheid zich houden aan bijvoorbeeld het *preventiebeginsel*¹⁶ en het *zorgvuldigheidsbeginsel*¹⁷.

7. Het bovenstaande kan tot gevolg hebben dat men als vergunningverlenende overheid moet oordelen dat het niet wenselijk is om op een perceel, doch gelegen in woongebied en dus in principe bebouwbaar, te bouwen, en daarom dus de omgevingsvergunningsaanvraag af te wijzen. De vergunningsverlenende overheid kan van mening zijn dat het niet wenselijk is om de omgevingsvergunning te verlenen, en dat dit zelfs niet mogelijk is onder bepaalde voorwaarden (denk aan voorwaarden aan de omgevingsvergunning als: het bouwen van een woning met parkeerplaatsen wordt toegestaan, mits er wordt voorzien van een dienende wadi of de plannen overstromingsrobuust zijn, of: het bouwen van een appartementcomplex kan vergund worden indien er als voorwaarde wordt opgelegd dat men het hemelwater maximaal moet kunnen hergebruiken, ...).

Tegen deze beslissingen in hoger beroep gaan (in tweede administratieve aanleg bij de deputatie respectievelijk de Vlaamse Regering, of een jurisdictioneel beroep na een beslissing in laatste administratieve aanleg bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen), brengt in de praktijk niet altijd de gewenste resultaten. Wanneer de vergunningsverlenende overheid haar bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend (met name wanneer ze is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens), of wanneer ze deze zorgvuldig heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is gekomen, valt er in principe weinig te doen tegen haar beslissing. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan zich immers ook niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid bij zijn beoordeling over de watertoets.¹⁸

8. De zakelijke rechtheouders van zulke percelen in woongebied zitten dan in een bijzonder lastige situatie, aangezien zij beschikken over een perceel waar in theorie wel de mogelijkheid tot bouwen bestaat gelet op de ligging in woongebied, maar het in feite niet mogelijk is om een omgevingsvergunning te verkrijgen om effectief te bouwen op de percelen. Toch blijven vele van de percelen in bovenstaande beschreven situatie vaak onder de bestemming woongebied vallen, nochtans wijzigt de bestemming van de percelen in feite wel. Door het niet vergunnen van redelijke bouwplannen op percelen gelegen in woongebied omwille van een negatieve watertoets, herbestemmen overheden in feite bepaalde percelen in woongebied naar percelen die een openbare functie vervullen, om zo eventuele wateroverlast te beperken.

1.2. Relevantie

9. Het voorliggend onderzoek tracht te kijken naar welke mogelijkheden er bestaan voor personen wiens perceel gelegen in woongebied, door een toepassing van het instrument van de

¹⁵ VAN GARSSE S., *Handboek Bestuursrecht*, ASP, 2023, 73.

¹⁶ Art. 1.2.3, 4° DIW.

¹⁷ RvS 28 juni 2012, nr. 220.053, Pierard.

¹⁸ RvVb 18 april 2024, nr. RvVb-A-2324-0652.

watertoets, feitelijk van bestemming is veranderd. Zo zal er gekeken worden naar welke vormen van rechtsbescherming er ontstaan voor de zakelijk gerechtigden van percelen in bovenstaande situatie en tegen wie deze natuurlijke of rechtspersonen zich kunnen richten en op welk niveau dit dient te gebeuren. Hierbij wordt er tevens gekeken of het mogelijk is voor een benadeelde om zich eventueel te richten tegen het bestuur en wat voor vordering voor hun het meest opportuun is. Zo worden bijvoorbeeld de buitencontractuele vordering en de vordering tot planschadevergoeding besproken. De houding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt eveneens onderzocht door middel van een rechtspraakanalyse, om te kunnen beoordelen welke houding de Raad voor Vergunningsbetwistingen aanneemt bij diens beoordeling. Er wordt onderzocht of er sprake is van een schending van het eigendomsrecht.

Dit onderzoek tracht een theorie te vormen om bovenstaande zaken te kunnen beantwoorden en kijkt of er kan worden gesproken over een "*impliciete bestemmingswijziging*" en of het al dan niet interessant is om deze term in te voeren in het Vlaamse rechtslandschap.

De relevantie van dit onderzoek situeert zich dan ook in de eerste plaats op praktisch vlak, in die zin dat de resultaten van het onderzoek nuttig kunnen zijn voor de dagelijkse praktijk en interessant kan zijn en worden toegepast door bijvoorbeeld advocaten in het omgevingsrecht. Het onderzoek poogt de feitelijke toestand te erkennen en te benoemen waarin bepaalde grondeigenaars zich bevinden ingevolge de toepassing van de watertoets (of andere omgevingstoetsen). Zo kan het onderzoek later ook zijn doorstroom vinden in eventuele rechtspraak. Tevens kunnen de resultaten van dit onderzoek qua relevantie zich ook situeren op academisch vlak, in die zin dat er eventueel een introductie kan bestaan van een nieuwe term in het Belgisch recht, zijnde de impliciete bestemmingswijziging.

1.3. Beperkingen

10. Het voorliggend onderzoek heeft echter ook verschillende beperkingen. In dit onderzoek ligt de focus op de waterproblematiek in Vlaanderen en de daarbijkomende regelgeving en wordt er gekeken naar de wisselwerking met andere rechten die eventueel in het gedrang komen door deze regelgeving. Dit onderzoek spitst zich toe op de regelgeving op Vlaams niveau en zal in beginsel niet kijken naar de regelgeving op Waals dan wel federaal niveau (behoudens datgene dat nuttig is voor dit onderzoek).

Daarnaast wordt de focus in dit onderzoek voornamelijk gelegd op weigeringen van omgevingsvergunningaanvragen gelet op de waterproblematiek. Weigeringen van omgevingsvergunningen op basis van andere redenen, zoals bijvoorbeeld de regelgeving over onroerend erfgoed, worden in beginsel niet bestudeerd in dit onderzoek, doch kunnen ze wel kort aan bod komen. Andere instrumenten van het integraal waterbeleid, naast de watertoets en de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied, worden niet verder besproken.

De volledige procedure tot het aanvragen van een omgevingsvergunning ligt eveneens buiten het bestek van voorliggend onderzoek, maar het onderzoek kan wel verschillende verwijzingen bevatten

naar bepaalde fasen in de procedure tot aanvraag van een omgevingsvergunning. Waar nodig zal er, voor een goed begrip van dit onderzoek, worden verwezen naar de vergunningsprocedure.

Bovenstaande beperkingen van dit onderzoek laten blijken dat er verschillende keuzes moesten gemaakt worden met betrekking tot wat het precieze onderwerp van het onderzoek in deze zou zijn. Een sluitend werk omtrent dit onderwerp vormt het onderzoek absoluut niet. Tegelijkertijd en misschien zelfs bovenal, tonen deze beperkingen de veelzijdigheid aan van het onderwerp alsook de mogelijkheden naar verder onderzoek.

HOOFDSTUK 2. ONDERZOEKSVRAGEN

11. De hiervoor genoemde context geeft aanleiding tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

“Wat is een impliciete bestemmingswijziging en welke mogelijke remedies bestaan er voor de eigenaars van een perceel dat een impliciete bestemmingswijziging ondergaat omwille van redenen gelinkt aan water?”

Om een sluitend antwoord te kunnen formuleren op voormelde centrale onderzoeksvraag, dienen er enkele subonderzoeksvragen te worden beantwoord:

- (1) Wat is een impliciete bestemmingswijziging?
- (2) Leidt de toepassing van de watertoets tot een impliciete bestemmingswijziging?
- (3) Kan er aan de hand van een rechtspraakanalyse van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een drempel worden vastgesteld vanaf wanneer er sprake zou kunnen zijn van een impliciete bestemmingswijziging?
- (4) Is de impliciete bestemmingswijziging omwille van redenen gelinkt aan water een schending van het eigendomsrecht, en welke mogelijke vorderingen of remedies staan open na een impliciete bestemmingswijziging?

HOOFDSTUK 3. ONDERZOEKSMETHODE

12. Dit onderzoek biedt een theorie en bijhorende definitie aan de situatie waarin er niet gebouwd kan worden op percelen in woongebied omwille van een negatieve watertoets en kijkt of een negatieve watertoets kan leiden tot een impliciete bestemmingswijziging. Verder kijkt het onderzoek naar de mogelijke vorderingen en remedies waarop rechtsonderhorigen beroep kunnen doen wiens perceel voorwerp zijn van een impliciete bestemmingswijziging.

Voorliggend onderzoek is een onderzoek van monodisciplinaire rechtswetenschappelijke aard.¹⁹ De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord door middel van een studie van wetgeving (voornamelijk op decretaal niveau), rechtspraak (voornamelijk recente uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen) en rechtsleer. Voor het onderzoek worden deze juridische bronnen bestudeerd, geanalyseerd en verwerkt om tot een algemeen beeld te komen over het onderwerp.

13. Het onderzoek bestaat uit vier delen, die elk relevant zijn om tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag.

Het onderzoek start in het eerste deel met een beschrijving van wat een impliciete bestemmingswijziging precies inhoudt. De eerste subonderzoeksvraag, *“Wat is een impliciete bestemmingswijziging?”*, wordt beantwoord in het eerste deel aan de hand van een normatieve onderzoeksmethode. Er wordt gedaan aan theorievorming, op basis van verschillende elementen met betrekking tot bestemmingswijzigingen, die leidt tot een definitie.²⁰ De plansystematiek in Vlaanderen wordt uiteengezet, ook wordt er gekeken naar de mogelijke bestemmingen die deze plannen aan percelen kunnen geven. Daaropvolgend wordt er gekeken naar wat een bestemmingswijziging is. Het eerste deel van dit onderzoek eindigt met een werkdefinitie en met een uiteenzetting van de bestaansvoorwaarden van een impliciete bestemmingswijziging.

In het tweede deel van het onderzoek wordt er gekeken naar het integraal waterbeleid in Vlaanderen. Specifiek wordt er een van de instrumenten van het integraal waterbeleid uitvoerig besproken, namelijk de watertoets. De tweede subonderzoeksvraag, *“Leidt de toepassing van de watertoets tot een impliciete bestemmingswijziging?”*, is van beschrijvende aard met betrekking tot de uiteenzetting van de theorie en toepassingsvoorwaarden van de watertoets.²¹ De tweede subonderzoeksvraag is van evaluerende aard voor zover zij oordeelt of een negatieve watertoets kan leiden tot een impliciete bestemmingswijziging.²²

Vervolgens wordt er in het derde deel gekeken naar de houding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en hoe deze zich kadert omtrent impliciete bestemmingswijzigingen, door middel van een rechtspraakanalyse van verschillende arresten. Er wordt onderzocht of er al dan niet in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een drempel of criteria kunnen worden vastgesteld vooraleer er gesproken kan worden van een impliciete bestemmingswijziging.

¹⁹ KESTEMONT L., SCHOUKENS P., HENDRICKX K. e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, 2017, 42.

²⁰ KESTEMONT L., SCHOUKENS P., HENDRICKX K. e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, 2017, 62.

²¹ KESTEMONT L., SCHOUKENS P., HENDRICKX K. e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, 2017, 43.

²² KESTEMONT L., SCHOUKENS P., HENDRICKX K. e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, 2017, 64.

Daaropvolgend wordt er in het vierde deel van dit onderzoek aandacht besteed aan de mogelijke vorderingen of juridische uitwegen waarop een beroep kan worden gedaan na een impliciete bestemmingswijziging. De verhouding tussen de impliciete bestemmingswijziging en het eigendomsrecht wordt onderzocht. De vierde subonderzoeksvraag, *“Is de impliciete bestemmingswijziging omwille van redenen gelinkt aan water een schending van het eigendomsrecht, en welke mogelijke vorderingen of remedies staan open na een impliciete bestemmingswijziging?”*, is van evaluerende en aanbevelende aard, aangezien er een aanbeveling wordt gedaan naar mogelijke vorderingen of uitwegen waarop rechtsonderhorigen een beroep op kunnen doen, wanneer diens percelen voorwerp zijn van een impliciete bestemmingswijziging.²³

Tot slot zal het onderzoek eindigen met een bondige doch sluitende conclusie die een samenvatting zal bieden van alle voormelde onderzoeksvragen, en daarmee ook een antwoord kan bieden op de centrale onderzoeksvraag die het onderzoek hanteert, zijnde *“Wat is een impliciete bestemmingswijziging en welke mogelijke remedies bestaan er voor de eigenaars van een perceel dat een impliciete bestemmingswijziging ondergaat omwille van redenen gelinkt aan water?”*.

²³ KESTEMONT L., SCHOUKENS P., HENDRICKX K. e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, 2017, 66.

DEEL 1. DE IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING

HOOFDSTUK 1. SITUERING

1.1. Ruimtelijke ordening

14. De mens heeft een grote impact op de natuur. Elke dag wordt er in Vlaanderen opnieuw open ruimte ingenomen, wat tot gevolg heeft dat open ruimte in toenemende mate als een schaars goed kan worden beschouwd.²⁴

Net omdat de open ruimte (in Vlaanderen) niet oneindig is en omdat niet alle gebruiksfuncties van de beschikbare ruimte met elkaar zijn te verenigen, blijkt het een noodzaak om het gebruik van de ruimte te plannen.²⁵ Deze planning wordt gedaan met de regels van ruimtelijke ordening, die gericht zijn op de bescherming van de ruimtelijke kwaliteit of de beheersing van de ruimtelijke ontwikkeling door de bestemming, de inrichting en het beheer van de beschikbare ruimte.²⁶

15. In België zijn de gewesten in de eerste plaats bevoegd voor ruimtelijke ordening, samen met andere bevoegdheden die raken aan het ruimtelijk beleid (zoals o.a. openbare werken, leefmilieu, landbouw).²⁷ De provincies en de gemeenten genieten over de volheid van bevoegdheid over alle aangelegenheden die betrekking hebben op het provinciaal respectievelijk het gemeentelijk belang.²⁸ De ruimtelijke ordening in het Vlaams Gewest baseert zich op het subsidiariteitsbeginsel, dat stelt dat beslissingen inzake de ruimtelijke ordening genomen moeten worden op het meest geschikte niveau.²⁹ Op decretaal niveau bestaan er verschillende rechtsbronnen die betrekking hebben op het omgevingsrecht en de ruimtelijke ordening, denk aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het Omgevingsvergunningsdecreet, het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, etc.

16. In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan men de volgende doelstellingen van de ruimtelijke ordening terugvinden:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele,

²⁴ DEPARTEMENT OMGEVING, *Themarapport Bouwshift, <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/onderwerpen/bouwshift>; VAN HOORICK G., Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 23.

²⁵ CARETTE A., ‘Algemene begrippen’ in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 3-4.

²⁶ VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 23.

²⁷ Art. 6, § 1, BWI; DE BOIS S., SMEETS Y., ‘Bestuurlijke organisatie’ in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 3.

²⁸ Art. 42, § 1 en art. 43, § 2, 10° Provinciedecreet; art. 41, tweede lid, 9° Decreet Lokaal Bestuur; DE BOIS S., SMEETS Y., ‘Bestuurlijke organisatie’ in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 6-8.

²⁹ DEPARTEMENT OMGEVING, *Ruimtelijk structuurplan*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/ruimtelijk-beleid/ruimtelijk-structuurplan-vlaanderen>.

*economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”*³⁰

1.2. Plansystematiek

Gewestplannen, BPA's en APA's, RUP's,...

17. Bestemmingsplannen zijn een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke ordening, aangezien ze op perceelniveau aangeven welke bestemmingscategorie van toepassing is. De bestemmingsplannen bepalen welke activiteiten op bepaalde percelen of gebieden zijn toegestaan.³¹

18. Pas in 1962 werd er voor het eerst in België voorzien in een juridisch kader betreffende een gebiedsdekkende ruimtelijke ordening, met de plannen van aanleg in de zogenaamde Stedenbouwwet.³² In artikel 13 van de Stedenbouwwet wordt er vermelding gemaakt van de gewestplannen.

In de jaren zeventig worden de gewestplannen opgesteld ter uitvoering van de Stedenbouwwet en door deze eerste bestemmingsplannen wordt het grondgebied van België aldus ingedeeld in verschillende ruimtelijke bestemmingen. In de gewestplannen worden verschillende zones geïdentificeerd met specifieke bestemmingen. Deze bestemmingen krijgen ingevolge het KB van 28 december 1972 verdere duiding.³³ Zo wordt er bijvoorbeeld voor de woongebieden bepaald dat zij *„.. zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.”*³⁴

19. In de Stedenbouwwet wordt er, naast gewestplannen, ook vermelding gemaakt van gemeentelijke plannen.³⁵ De gemeentelijke plannen zijn de algemene plannen van aanleg³⁶ (hierna: APA) of de bijzondere plannen van aanleg³⁷ (hierna: BPA). Ze worden opgemaakt op gemeentelijk niveau ter verfijning van het gewestplan en detailleren het gewestplan voor het volledige (APA) of een gedeelte (BPA) van het grondgebied van de gemeenten.³⁸ Deze worden niet meer opgemaakt

³⁰ Art. 1.1.4 VCRO.

³¹ DEPARTEMENT OMGEVING, *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Strategische Visie*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30641>; VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 141 en 165.

³² Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (hierna: Stedenbouwwet).

³³ Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

³⁴ Art. 5 Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

³⁵ Art. 14 Stedenbouwwet.

³⁶ Art. 15 Stedenbouwwet.

³⁷ Art. 16 Stedenbouwwet.

³⁸ VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 141.

sinds 2012 maar blijven geldig, behoudens wanneer er een ruimtelijk uitvoeringsplan is opgemaakt dat het gemeentelijk BPA of het APA vervangt.³⁹

20. Het gewestplan is echter een verouderd instrument waar geen wijzigingen meer aan kunnen worden doorgevoerd. Het gewestplan geldt enkel nog op de gebieden waar er geen ruimtelijk uitvoeringsplan ter vervanging van het gewestplan werd opgesteld. In de gebieden waar wel een ruimtelijk uitvoeringsplan werd opgesteld, werd het gewestplan opgeheven.⁴⁰

Ruimtelijke uitvoeringsplannen werden geïntroduceerd in het rechtssysteem door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.⁴¹ In de memorie van toelichting van het Decreet Ruimtelijke Ordening wordt er geschreven dat de ruimtelijke uitvoeringsplannen beter geschikt zijn dan de plannen van aanleg voor de realisatie van de ruimtelijke structuurplannen (= abstract plan dat het ruimtelijk beleid in grote lijnen bespreekt).⁴²

Een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (hierna: RUP) is een bestemmingsplan dat kan worden opgemaakt, ter uitvoering van een ruimtelijk structuurplan, op drie bestuurniveaus: door het Vlaamse Gewest, de provincies en door de gemeente.⁴³ De RUP's hebben betrekking op het gehele grondgebied, dan wel een deel van het grondgebied van de respectievelijke bestuurniveaus. Deze RUP's bestaan uit grafische plannen en stedenbouwkundige voorschriften die de bestemming, het beheer en de inrichting van de gronden bepalen.⁴⁴ Bij de opmaak van een RUP kan de bevoegde overheid stedenbouwkundige verordeningen vaststellen die voorzien in voorschriften die niet als stedenbouwkundig voorschrift worden opgenomen in het RUP.⁴⁵

21. Het gewestplan, de algemene en bijzondere plannen van aanleg en de RUP's zijn allen verordenende instrumenten.⁴⁶ Dit verordenend karakter heeft tot gevolg dat zowel de overheid als de burger door deze plannen gebonden zijn. Het verordenende karakter van de bestemming houdt in dat wanneer de vergunningsverlenende overheid zich buigt over een omgevingsvergunning, deze zich moet richten naar het geldende RUP dan wel de geldende plannen van aanleg.⁴⁷ Bij elk ander overheidsoptreden moet er eveneens rekening gehouden worden met de verordenende kracht van

³⁹ Art. 7.4.5 VCRO; DEPARTEMENT OMGEVING, *Gewestplan*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/gewestplan>.

⁴⁰ Art. 7.4.5 VCRO; LEFRANC P., 'Ruimtelijke Uitvoeringsplannen' in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzaakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2024, 237; TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., 'Soorten plannen en hun onderlinge verhoudingen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 201; DEPARTEMENT OMGEVING, *Gewestplan*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/gewestplan>.

⁴¹ Art. 37 e.v. Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, BS 8 juni 1999.

⁴² Ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, VLAAMS PARLEMENT, 1998-1999, 26 februari 1999, 1332/1, 5.

⁴³ Art. 2.2.2 VCRO.

⁴⁴ Art. 2.2.5, § 1 VCRO; TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., 'Ruimtelijke uitvoeringsplannen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 201.

⁴⁵ Art. 2.2.5, § 2 VCRO.

⁴⁶ Art. 2 Stedenbouwwet; Art. 2.2.5, § 1 VCRO; art. 7.4.4 VCRO.

⁴⁷ FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 476; DEPARTEMENT OMGEVING, *Ruimtelijke plannen*, <https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/bouwvergunningen-en-plannen/ruimtelijke-ordening/ruimtelijke-plannen>.

deze bestemmingsplannen.⁴⁸ Bij het verlenen van een omgevingsvergunning is het bij decreet bepaald dat afwijkingen inzake de bestemming van een perceel niet zijn toegestaan.⁴⁹

Structuur- en beleidsplannen

22. Een ruimtelijk structuurplan is een abstract plan dat de grote lijnen bespreekt voor het ruimtelijk beleid. In het Ruimtelijk Structuurplan van Vlaanderen (2011) wordt de volgende omschrijving gegeven: *“Een ruimtelijk structuurplan is een plan waarin keuzes worden aangegeven met betrekking tot de ruimtelijk-structurele ontwikkeling van een bepaald gebied, waarin de ruimtelijke potenties belicht worden en richtlijnen en organisatieprincipes voor grond- en ruimtegebruik worden aangegeven”*.⁵⁰ Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is abstract in die zin dat het zich uitspreekt over het ruimtegebruik in Vlaanderen, zonder dat het bestemmingen van de percelen specifiek vastlegt.⁵¹

23. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is de opvolger van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en dient tot verdere modernisering van het planinstrumentarium. Een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een strategische visie en een of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ordening.⁵² Het begrip ‘ruimtelijk beleidsplan’ werd toegevoegd aan de VRCO naar aanleiding van een decretale ingreep door de zogenaamde Codextrein.⁵³ In deze plannen wordt beleidsplanning ingevoerd als vervolg op de ruimtelijke structuurplanning. Beleidsplanning kenmerkt zich door zijn strategisch en dynamische karakter.⁵⁴ Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen is een realisatiegericht instrument.⁵⁵ In tegenstelling tot de gewestplannen, de APA’s, BPA’s en de RUP’s, hebben structuur- en beleidsplannen geen verordende kracht op vlak van specifieke gebiedsbestemmingen.⁵⁶

⁴⁸ TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., ‘Ruimtelijke uitvoeringsplannen’ in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 204.

⁴⁹ Art. 4.4.1, § 1, lid 2 VCRO; RvVb 10 oktober 2024, nr. RvVb-A-2425-0103.

⁵⁰ VLAAMSE OVERHEID, *Officieus gecoördineerde versie conform het besluit van de Vlaamse regering van 23 september 1997 houdende definitieve vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2003 houdende definitieve vaststelling van een herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het besluit van de Vlaamse regering van 17 december 2010 tot definitieve vaststelling van een gedeeltelijke herziening van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, bekrachtigd, voor wat de bindende bepalingen betreft, bij decreten van respectievelijk 17 december 1997, 19 maart 2004 en 25 februari 2011*, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-01/RSV2011%20%282%29_0.pdf.

⁵¹ DEPARTEMENT OMGEVING, *Ruimtelijk Structuurplan*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijke-structuurplannen>.

⁵² Art. 2.1.1, § 1 VCRO.

⁵³ Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 20 december 2017.

⁵⁴ Memorie van toelichting bij het ontwerp van Decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, VLAAMS PARLEMENT, 2016-17, nr. 1149/1, 3.

⁵⁵ TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., ‘Van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen’ in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 1239; WUYTS F., ‘Ruimtelijke beleidsplannen (soms) rechtstreeks aanvechtbaar’, *STORM* 2024/1, 27.

⁵⁶ Art. 2.1.2, § 1 VCRO; Memorie van toelichting bij het ontwerp van Decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, VLAAMS PARLEMENT, 2016-17, nr. 1149/1, 58; SCHELSTRAETE B., STRUBBE M., ‘(Ver)nieuw(end)e regelgeving en rechtspraak inzake ruimtelijke ordening: een stand van zaken’, *T.Not.* 2018/2, 109; RvVb 22 juni 2023, nr. RvVb-A-2223-0998.

1.3. De bestemming van een perceel of een gebied

24. Welke bestemming een perceel heeft, kan teruggevonden worden in de bestemmingsvoorschriften die zijn neergelegd in het geldende bestemmingsplan, dus in het gewestplan, de bijzondere en algemene plannen van aanleg en de RUP's.⁵⁷ De bestemmingsplannen dienen ter ondersteuning van de ruimtelijke ordening, aangezien ze de (gewenste) bestemming van de grond bepalen op perceelsniveau.

Met de term "bestemming" wordt bedoeld de voorschriften die aangeven welke functies en activiteiten binnen een bepaald gebied zijn toegelaten en welke verboden zijn.⁵⁸ VAN HOORICK beschrijft de 'bestemming' als volgt: *"Men kan het opleggen van een bestemming opvatten als een wettelijke erfdiensbaarheid van algemeen nut die op een onroerend goed rust, met andere woorden een beperking in het algemeen belang gesteld op het gebruik van een onroerend goed."*⁵⁹

Met behulp van het geven van bepaalde bestemmingen, bepaalt de plannende overheid de landgebruiksmogelijkheden van percelen grond en worden deze percelen grond in "zones" verdeeld.⁶⁰

25. Er bestaan verschillende bestemmingscategorieën, deze categorieën groeperen gelijkaardige bestemmingen. De gebiedsaanduidingscategorieën voor de RUP's zijn terug te vinden in de VCRO en bestaan uit de volgende categorieën:

1° 'wonen', bestaande uit de volgende subcategorieën:

- a. 'woongebied', bestemd voor wonen en aan het wonen verwante activiteiten en voorzieningen;*
- b. 'gebied voor wonen en voor landbouw', bestemd voor wonen, landbouw, openbare groene ruimten en openbare verharde ruimte en aan wonen verwante activiteiten;*

2° 'bedrijvigheid', bestemd voor bedrijfsactiviteiten of kantoren:

3° 'recreatie', bestemd voor recreatie, dagrecreatie of verblijfsrecreatie;

4° 'landbouw', bestaande uit volgende subcategorieën:

- a. 'agragisch gebied', bestemd voor beroepslandbouw;*
- b. 'agragische bedrijvenzone', bestemd voor de inplanting van agragische bedrijven, in het bijzonder glastuinbouw;*
- c. 'bouwvrij agragisch gebied', bestemd voor beroepslandbouw, met dien verstande dat de oprichting van gebouwen er niet is toegelaten;*

5° 'bos', bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van het bos;

6° 'overig groen', bestaande uit volgende subcategorieën:

- a. 'gemengd openruimtegebied', waarbij natuurbehoud, bosbouw, onroerend erfgoed, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies zijn;*

⁵⁷ Art. 4.1.1, 1°, VCRO.

⁵⁸ DEPARTEMENT OMGEVING, *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Strategische Visie*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30641>.

⁵⁹ VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 141 en 165.

⁶⁰ TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., 'Ruimtelijke uitvoeringsplannen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 212.

b. 'parkgebied', bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een of meer parken;

7° 'reservaat en natuur', bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en het bos;

8° 'lijninfrastructuur', bestemd voor verkeers- en vervoersinfrastructuur, weginfrastructuur, spoorinfrastructuur of waterweginfrastructuur en de aanhorigheden ervan;

9° 'gemeenschaps- en nutsvoorzieningen', bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen of infrastructuur van openbaar nut voor de zuivering van afvalwater;

10° 'ontginning en waterwinning', bestaande uit de volgende subcategorieën:

- a. 'gebied voor infrastructuur voor duurzame watervoorziening' bestemd voor infrastructuur van openbaar nut voor duurzame watervoorziening;
- b. 'gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen', bestemd voor de ontginning van delfstoffen;
- c. 'gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen', bestemd voor bedrijven die oppervlaktedelfstoffen verwerken."⁶¹

In datzelfde artikel wordt bepaald dat de Vlaamse Regering bijkomende subcategorieën kan vaststellen.⁶² De Vlaamse Regering vaardigde op 11 april 2008 het Besluit uit tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (Typevoorschriftenbesluit).⁶³ Dit besluit omvat regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen en een niet-normatieve bijlage met typevoorschriften, die kunnen worden gebruikt als een richtsnoer bij de opmaak van de stedenbouwkundige voorschriften van de gewestelijke RUP's.⁶⁴ De typevoorschriften dienen als uitgangspunt, afwijken van deze voorschriften is mogelijk in een bepaald RUP, gelet op het niet-verordenende karakter ervan.⁶⁵ Indien er wordt afgeweken, is het wel vereist om de afwijking te verantwoorden. Bij de gebiedsaanduidingscategorieën, neergeschreven in de VCRO⁶⁶, dient men uit te gaan van de typevoorschriften en de bijhorende toelichtingen van het Typevoorschriftenbesluit.

26. Gelet op het feit dat het Gewestplan in bepaalde gebieden nog steeds geldt en er dus nog geen RUP werd opgesteld, blijven daar de gewestplanvoorschriften gelden.⁶⁷ In het Koninklijk Besluit betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen⁶⁸, worden de bestemmingsgebieden omschreven die gelden voor het Gewestplan. De bestemmingen zijn ingedeeld in 6 hoofdcategorieën:

⁶¹ Art. 2.2.6, § 2 VCRO.

⁶² Art. 2.2.6, § 2 VCRO.

⁶³ Besluit van 11 april 2008 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen, BS 1 augustus 2008.

⁶⁴ Art. 3 Typevoorschriftbesluit.

⁶⁵ TOLLENAERE V., VAN ASCCHE P., COOPMAN O., 'Ruimtelijke uitvoeringsplannen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 212; DE WAELE T., 'De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar. Deel I: inleiding en plansystematiek', TROS 2014, 5-20.

⁶⁶ Art. 2.2.6, § 2 VCRO.

⁶⁷ DEPARTEMENT OMGEVING, *Gewestplan*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/gewestplan>.

⁶⁸ Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, BS 28 december 1972.

- 1. *Woongebieden;*
- 2. *Industriegebieden;*
- 3. *Dienstverleningsgebieden;*
- 4. *Landelijke gebieden;*
- 5. *Recreatiegebieden;*
- 6. *gebieden bestemd voor ander grondgebruik.*⁶⁹

Deze 6 hoofdcategorieën worden in het KB van 28 december 1972 verder onderverdeeld.⁷⁰

27. Door middel van artikel 4.4.9 VCRO heeft de decreetgever echter voorzien in de mogelijkheid om een 'link' te maken met de oudere voorschriften van het gewestplan of de algemene en bijzondere plannen van aanleg enerzijds en de nieuwere RUP-voorschriften anderzijds, door middel van een concordantietabel.⁷¹ Deze concordantietabel luidt als volgt:

VOORSCHRIFTEN VAN DE PLANNEN VAN AANLEG	VOORSCHRIFTEN VAN DE RUP'S
Woongebied	Wonen
Industriegebied	Bedrijvigheid
Dienstverleningsgebied	Bedrijvigheid
Agrarisch gebied	Landbouw
Bosgebied	Bos
Groengebied	Overig groen en reservaat en natuur
Recreatiegebied	Recreatie
Gebied voor gemeenschaps- en openbare nutsvoorzieningen	Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen
Ontginningsgebied	Gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen

1.4. Bestemmingswijzigingen

28. In een snel veranderende wereld die steeds te maken heeft met nieuwe maatschappelijke uitdagingen (zoals bijvoorbeeld de globalisering, een veranderend klimaat, technologische innovatie, enzovoort) en de daarbij horende veranderende eisen aan de eindige ruimte, is het niet ondenkbaar dat bestemmingen, die vaak decennialang geleden gegeven zijn aan percelen of gebieden grond, niet meer tegemoet komen aan de actuele noden. Wanneer de bestemming van een perceel of gebied grond niet meer aansluit op de huidige situatie of met de doelstellingen van de plannende overheid, is het opportuun om de geldende bestemming te wijzigen.

⁶⁹ Art. 2 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, BS 28 december 1972.

⁷⁰ Art. 5 e.v. van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, BS 28 december 1972.

⁷¹ Art. 7.4.13 VCRO.

29. Er is sprake van een bestemmingswijziging wanneer een perceel of een gebied grond een andere bestemming verkrijgt, anders dan de bestemming die oorspronkelijk gold, door middel van een later in werking getreden RUP of ander bestemmingsplan, opgemaakt op gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau, dat het oude bestemmingsplan wijzigt. Het wijzigen van de bestemming van een perceel of van een gebied gebeurt door een RUP. Een RUP kan te allen tijde worden opgemaakt, en geheel dan wel gedeeltelijk worden vervangen. De regels voor de opmaak van een RUP zijn dezelfde voor de wijziging van een RUP.⁷² Een bestemmingswijziging kan verschillende vormen aannemen: van wonen naar bos, maar evenzeer van bos naar wonen.⁷³

30. Vooraleer een RUP in werking kan treden, moet er een lange administratieve procedure doorlopen worden, waarbij er een geïntegreerd planningsproces met verschillende fasen moet doorlopen worden:

“Het geïntegreerde planningsproces bestaat uit vijf fasen, waarbij het resultaat telkens geconsolideerd wordt in een van de volgende documenten:

1° de startnota;

2° de scopingnota;

3° het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan;

4° het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan;

5° het definitieve ruimtelijk uitvoeringsplan.”⁷⁴

Belangrijk om te weten is dat een bestemmingswijziging in beginsel niet tot stand kan komen door middel van het afleveren of het aanvragen van een omgevingsvergunning.⁷⁵ De wijziging van een bestemming vraagt dus wel wat tijd en moet gebeuren op initiatief van de plannende overheid.⁷⁶

31. Er dient tevens een onderscheid te worden gemaakt tussen de hierboven uitgelegde bestemmingswijziging en een functiewijziging van een gebouw. Onder de term ‘functie’ verstaat men het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan.⁷⁷ Welke functie een gebouw kan krijgen, hangt af van welke bestemming geldt op het perceel. Bij een functiewijziging van een gebouw wordt de geldende hoofdfunctie van het bestaande gebouw gewijzigd: een woning gebruiken als kantoor, of een woning gebruiken als winkel. Het veranderen van de hoofdfunctie van een gebouw kan, in tegenstelling tot een bestemmingswijziging, door middel van een omgevingsvergunning⁷⁸ en in bepaalde gevallen is deze functiewijziging zelfs vrijgesteld van de vergunningsplicht.⁷⁹ Onder bepaalde voorwaarden is het mogelijk om de functie van een bestaand gebouw te wijzigen naar een functie die niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften. Dit wordt een

⁷² Art. 2.2.5, § 3 VCRO.

⁷³ Art. 2.6.4 VCRO; Zie bijvoorbeeld: RvS 1 december 2023, nr. 259.095; RvS 20 november 2015, nr. 232.999; RvS 2 december 2010, nr. 209.459; RvS 10 september 2015, nr. 232.159.

⁷⁴ Art. 2.2.4, § 1 VCRO.

⁷⁵ Wel kan een vergunningverlenende overheid bijvoorbeeld bij het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften, indien deze komen uit een bijzonder plan van aanleg, ouder dan vijftien jaar op het moment van de vergunningsaanvraag: art. 4.4.9/1 VCRO.

⁷⁶ In bepaalde gevallen kunnen houders van zakelijke rechten wel een verzoek indienen om een bestemming te wijzigen, zie bijvoorbeeld art. 5.6.12, § 2 VCRO.

⁷⁷ Art. 1.1.2, 5° VCRO.

⁷⁸ Art. 4.2.1, 6° VCRO.

⁷⁹ Art. 7.5.1, VCRO.

zonevreemde functiewijziging genoemd en om af te kunnen wijken van de bestemmingsvoorschriften is vereist dat er cumulatief is voldaan aan de voorwaarden neergeschreven in artikel 4.4.23 VCRO.

HOOFDSTUK 2. DEFINITIE EN VOORWAARDEN IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING

2.1. Begrip

32. Het doel van het onderzoek bestaat erin een theorie te vormen omtrent de situatie waarin er niet gebouwd kan worden op percelen in woongebied omwille van een negatieve watertoets en kijkt of een negatieve watertoets kan leiden tot een impliciete bestemmingswijziging.

Het begrip "impliciete bestemmingswijziging" baseert zich op bestaande fenomenen in het Vlaamse rechtslandschap waaronder de bestemming van een perceel, een bestemmingswijziging en de geldende omgevingstoetsen. De "impliciete bestemmingswijziging" in zijn geheel is echter een nieuw begrip, dat dit onderzoek poogt te onderbouwen en uiteen te zetten.

33. In het kader van dit onderzoek wordt de volgende (eigen) werkdefinitie voorgesteld en gehanteerd wanneer er wordt gesproken over een impliciete bestemmingswijziging:

"Een impliciete bestemmingswijziging is de situatie waarbij de bestemming van een perceel, zoals deze is bepaald door het geldende bestemmingsplan, wijzigt, omwille van de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen, zonder dat de officieel geldende bestemming op een formele wijze wordt gewijzigd."

34. Uit deze werkdefinitie zijn drie afzonderlijke voorwaarden af te leiden die de essentie van de impliciete bestemmingswijziging omschrijven. De drie voorwaarden dienen cumulatief te zijn vervuld opdat er sprake is van een impliciete bestemmingswijziging.

Een eerste vereiste heeft betrekking op de oorzaak van de impliciete bestemmingswijziging, die moet voortkomen uit de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen. De tweede vereiste beschrijft de wijze waarop de wijziging van de bestemming gebeurt. Vereist is dat de wijziging niet op een formele wijze wordt vastgelegd in het geldende bestemmingsplan. De derde en laatste vereiste stelt het gevolg vast van de impliciete bestemmingswijziging, namelijk dat er een praktische verandering van de bestemming plaatsvindt. Deze verandering brengt een discrepantie met zich mee tussen enerzijds de bestemming zoals bepaald door het geldende bestemmingsplan, en anderzijds de bestemming zoals deze vanuit de praktijk wordt gehanteerd.

Deze drie aspecten – de oorzaak, de wijze en het gevolg – van de impliciete bestemmingswijziging worden hieronder afzonderlijk en meer in detail besproken.

2.2. Toepassingsvoorwaarden

2.2.1. De oorzaak: een rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen

35. De impliciete bestemmingswijziging dient een specifieke oorzaak te hebben, vereist is dat er omwille van de rechtmatige toepassing van de regelgeving geen uitvoering kan zijn van de normale gebruiksmogelijkheden van de geldende bestemming en dat deze daardoor in de praktijk wijzigt naar een andere bestemming.

36. De vergunningsprocedure wordt door middel van het Omgevingsvergunningsdecreet geregeld. De vergunningverlenende overheid moet de omgevingsvergunningaanvraag beoordelen aan de hand van verschillende beoordelingsgronden.⁸⁰ Zo wordt er in artikel 15 van het Omgevingsvergunningsbesluit bepaald dat er bij de aanvraag van een omgevingsvergunning steeds gevraagd moet worden wat de relevante potentiële effecten van het aangevraagde plan of project op de mens en het milieu zullen zijn.⁸¹ Het Omgevingsvergunningsdecreet zelf voorziet echter niet in een integraal toetsingskader dat gehanteerd dient te worden door de vergunningverlenende overheid, maar verwijst daarvoor naar de beoordelingsgronden die bepaald zijn door titel IV van de VCRO, titel V van het DABM, het decreet van 15 juli betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.⁸² Deze beoordelingsgronden of omgevingstoetsen moeten door de vergunningverlenende overheid concreet worden nagegaan bij het al dan niet afleveren van een omgevingsvergunning.⁸³

37. Er dient door de vergunningverlenende overheid getoetst te worden of hetgeen dat wordt aangevraagd in lijn ligt met de planologische voorschriften (opgenomen in de bestemmingsplannen die eerder vermeld werden), maar ook als de verordeningsvoorschriften en verkavelingsvoorschriften gerespecteerd zijn. In het kader van de impliciete bestemmingswijziging kan er verondersteld worden dat de planologische toets positief is. Immers, het schoentje knelt net bij het willen uitvoeren van de planologische bestemming maar dat niet kunnen door welbepaalde redenen, die hierna beschreven worden.

38. Artikel 4.3.1, § 1 VCRO vormt een ruim omvattend kader voor de omgevingstoetsen en kan gezien worden als een *catch-all*-bepaling. Ze bepaalt dat de omgevingsvergunningaanvraag wordt geweigerd wanneer het aangevraagde niet te verenigen is met de stedenbouwkundige voorschriften (behoudens de geldige afwijkingen), verkavelingsvoorschriften, de goede ruimtelijke ordening, met decretale beoordelingselementen, het verplichte bescheiden woonaanbod, met de waterbeheersing

⁸⁰ Art. 44 OVD; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515.

⁸¹ Art. 15, § 1, lid 4, 4° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 februari 2016.

⁸² Art. 3 en 29 OVD; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515.

⁸³ Art. 29, § 1 OVD; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515.

en met een voorlopig rooilijnplan, behoudens de mogelijkheid tot het opleggen van vergunningsvoorwaarden.⁸⁴

Daarnaast werken artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO aanvullend als *catch-all*-bepalingen, gelet op dat het middels deze artikelen mogelijk is om te toetsen aan direct werkende normen binnen andere beleidsvelden (sectorale regelgeving)⁸⁵ en doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden⁸⁶, teneinde de ruimtelijke ordening op integrale wijze te benaderen.⁸⁷

39. Een andere ruime bepaling die de omgevingstoetsen stuurt is artikel 5.3.1 DABM, dat stelt dat de vergunningsaanvraag voor het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit geweigerd moet worden indien de vergunningsaanvraag onaanvaardbare risico's met zich meebrengt voor de mens en het milieu die niet kunnen worden teruggebracht door milieuvoorwaarden, of indien de vergunningsaanvraag in strijd is met de regelgeving tot bescherming van de mens en het milieu tegen risico's en de hinder, met stedenbouwkundige- of verkavelingsvoorschriften of met de goede ruimtelijke ordening.

40. Zowel artikel 4.3.1 VCRO als artikel 5.3.1 DABM vermelden de toets aan de goede ruimtelijke ordening. De toets aan de goede ruimtelijke ordening wordt door de vergunningverlenende overheid beoordeeld en betreft een oppurtunitiestoets waarbij de vergunningverlenende overheid van een discretionaire bevoegdheid geniet, dewelke wordt beperkt door de grenzen van redelijkheid.⁸⁸ Deze criteria voor de toets aan de goede ruimtelijke ordening moeten door de vergunningsverlenende overheid slechts getoetst worden in de mate dat ze noodzakelijk of relevant zijn.⁸⁹

De wijze waarop dat de vergunningverlenende overheid het in lijn liggen met de goede ruimtelijke ordening moet beoordelen⁹⁰, wordt in artikel 4.3.1, § 2 VCRO in drie categoriën onderverdeeld (eigen onderlijning):

"1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van art. 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

⁸⁴ Art. 4.3.1, § 1 VCRO

⁸⁵ Art. 4.3.3, § 1 VCRO.

⁸⁶ Art. 4.3.4 VCRO.

⁸⁷ BOUCKAERT J., VANDENHEENDE P., 'Planologie' in FLAMEY P., en VERHELST G. (eds), *Ruimtelijke ordening herbekeken, analyse van de Vlaamse Codex RO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Vanden Broele, 2010, 53.

⁸⁸ RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0515; RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0508; RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0495; MAST A., DUJARDIN M., VAN DAMME M., VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Wolters Kluwer, 2017, 625-627.

⁸⁹ Art. 4.3.1, § 2, 1° VCRO.

⁹⁰ FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 592; DEPARTEMENT OMGEVING, *Beoordelingsgrond: Goede ruimtelijke ordening*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/beoordelingsgrond-goede-ruimtelijke-ordening>.

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen m.b.t. de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;
b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:
1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;
2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;
3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan gemotiveerd beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, zoals bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, c), of voorschriften van bijzondere plannen van aanleg ouder dan vijftien jaar, waarvan op grond van artikel 4.4.9/1 op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven.”

41. Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO maakt de verwijzing naar artikel 1.1.4 VCRO, dat de doelstelling van de ruimtelijke ordening vaststelt, namelijk de duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij onder andere rekening moet gehouden worden met de gevolgen voor het leefmilieu. De verwijzing naar artikel 1.1.4 VCRO brengt met zich mee dat er voor de vergunningverlenende overheid een verplichting geldt om de zorg voor het klimaat mee te nemen in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.⁹¹

42. Over beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de toets aan de goede ruimtelijke ordening: artikel 4.3.1, § 2, 2°, a) VCRO bepaalt dat er door de vergunningverlenende overheid rekening kan gehouden worden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen die betrekking hebben op aandachtspunten als de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.⁹² Het leerstuk van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (hierna: BGO) heeft de afgelopen jaren de aandacht van vele auteurs getrokken, ook heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich meermaals uitgesproken over deze materie.

Een BGO is een niet-verordenend instrument waarin dat de vergunningverlenende overheid binnen haar beoordelingsbevoegdheid een bepaalde beleidslijn opmaakt. In de praktijk stellen lokale besturen vaak een BGO op, vooraleer ze overgaan tot het effectief juridisch verankeren van hun beleidsvisies door middel van een RUP bijvoorbeeld, opdat deze toch al als toetssteen gebruikt

⁹¹ RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0408; DE BRUCKER L., 'Artikel 1.1.4 VCRO: van doelstellingenartikel naar autonome en afdwingbare (klimaatgerelateerde) beoordelingsgrond?', *STORM* 2023/2, 06/01-06/05; SCHOUKENS H., 'Voorbij de klimaatzaak: van klimaataansprakelijkheid naar klimaattoets', *TROS* 2021, afl. 104, 139.

⁹² Art. 4.3.1, § 2, 1° VCRO.

kunnen worden.⁹³ De toets aan BGO's valt onder de toets aan de goede ruimtelijke ordening, ze situeert zich in het opportuniteitsluik.⁹⁴

BGO's geven flexibiliteit en ruimte aan vergunningverlenende overheden om in het vergunningstraject rekening te houden met bepaalde beleidsvisies, zonder dat ze effectief het bestemmingsplan moeten wijzigen. Er geldt geen verplichting tot de organisatie van een openbaar onderzoek of om voorafgaand adviezen in te winnen, aangezien ze een niet-verordenend karakter hebben.⁹⁵ Het Grondwettelijk Hof omschrijft de BGO's als een 'rekbaar begrip', waarvan de inhoud niet alleen uit ruimtelijke structuurplannen, maar tevens uit andere structuurplannen kan voortvloeien.⁹⁶ De Raad voor Vergunningsbetwistingen herhaalt deze omschrijving meermaals in haar rechtspraak.⁹⁷

43. Hoewel het flexibele karakter van een BGO als diens grootste troef wordt benoemd, mag een BGO logischerwijze niet afdoen aan de rechtszekerheid. De vergunningverlenende overheid krijgt door middel van art. 4.3.1, § 2, 2°, a) VCRO de mogelijkheid om rekening te houden met beleidsvisies die nog niet juridisch verankerd zijn. Deze BGO's mogen echter niet de draagwijdte krijgen van een verordenend voorschrift dat als toetsingskader gebruikt wordt. Ze kunnen gebruikt worden naast de verordenende instrumenten, zonder dat ze in strijd zijn met deze.⁹⁸

Interessant bij het leerstuk van de BGO's is dat er door de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de afgelopen jaren al verschillende uitspraken zijn gevelde die erop wijzen dat een BGO niet kan zorgen voor een oneigenlijke bestemmingswijziging. Zo bepaalt de Raad in een arrest daterend 16 juni 2022, dat het onrechtmatig is om de realisatie te weigeren van de verordenende en bindende bestemmingsvoorschriften van een RUP door op een onwettige wijze aan een BGO de draagwijdte toe te kennen van een verordenend bestemmingsvoorschrift, en dat als toetsingskader te gebruiken waarvan niet kan worden afgeweken. De Raad stelt dat het tillen van de opportuniteitsbeoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening naar het niveau van bestemmingsconformiteit onwettig is.⁹⁹

Mijns inziens is de idee achter het hanteren van een BGO, en deze gebruiken als ondersteunend instrument bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening, een noodzakelijke toereiking aan de

⁹³ BUIJS X., 'Lier: de bouwpaauze die er geen is', *STORM* 2024, 24/01-24/06.

⁹⁴ FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 599.

⁹⁵ MARTENS C., 'Het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij het beoordelen van omgevingsvergunningaanvragen', *T.Gem.* 2023, 3-24.

⁹⁶ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.61.3.

⁹⁷ Zie onder meer: RvVb 7 december 2023, nr. RvVb-A-2324-0272; RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-21122-0838; RvVb 6 april 2023, nr. RvVb-A-2223-0738; RvVb 6 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0116; RvVb 19 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0452; RvVb 22 juni 2023, nr. RvVb-A-2223-0998.

⁹⁸ DEPARTEMENT OMGEVING, *Leidraad beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/beoordelingsgrond-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen>; OMZ. Vlaams-Brabant 07 januari 2021, *Gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de beoordeling van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen in graad van beroep*, <https://www.vlaamsbrabant.be/sites/default/files/media/files/2021-01/omzendbrief-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen-dt-210107.pdf>; OMZ. Antwerpen september 2020, *Gemeentelijk beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van omgevingsvergunning- en verkavelingsaanvragen door deputatie*, https://www.provincieantwerpen.be/content/dam/provant/drem/dienst-stedenbouwkundige-beroepen/2020_Omzendbrief%20beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen.pdf.coredownload.pdf.

⁹⁹ RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0838.

vergunningverlenende overheid.¹⁰⁰ De praktijk leert dat er nood is aan een flexibeler instrument om de ruimte te ordenen¹⁰¹, het kan echter geenzins de bedoeling zijn dat BGO's deze rol opnemen. In theorie hebben BGO's ook maar een 'aanvullend' karakter, daar zij het 'voorprogramma' vormen van een toekomstige juridische verankering van de beleidsvisies en eventuele wijzigingen op planningsniveau. Om tegenmoet te komen aan de problemen rondom rechtszekerheid, zou een regelgevend kader omtrent de vorm (wie maakt ze op en hoe?) en de duur van een BGO opportuun zijn. Momenteel is het onduidelijk welke documenten als BGO kunnen gekwalificeerd worden en is het even onduidelijk hoelang het (lokaal) bestuur heeft om BGO's om te zetten in verordenende instrumenten.¹⁰²

Voor de invulling van deze voorwaarde wordt aangesloten bij de beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, namelijk dat er geen sprake is van een rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening, wanneer een BGO naar het niveau wordt geheven van de toets aan de bestemmingsconformiteit.¹⁰³

44. Er bestaan verschillende andere beoordelingsgronden die onderzocht moeten worden door de vergunningverlenende overheid bij aanvragen die worden ingediend met het oog op het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Deze beoordelingsgronden, ook wel de omgevingstoetsen genoemd, zijn bij decreet vastgesteld¹⁰⁴ en worden als toetsingskader voor de omgevingsvergunningaanvraag gebruikt. In de rechtsleer zijn er momenteel, gelet op het belang van deze omgevingstoetsen, weinig bronnen die een exhaustieve oplijsting geven van al de omgevingstoetsen.¹⁰⁵ Gelet op de omvang van dit onderzoek worden hieronder enkele¹⁰⁶ omgevingstoetsen hieronder opgelijst, zonder verdere duiding:

- De toets aan een voldoende uitgeruste weg¹⁰⁷, de toets aan de algemene en sectorale voorwaarden¹⁰⁸, de watertoets¹⁰⁹, de bostoets¹¹⁰, de toets inzake aanduiding als watergevoelig openruimtegebied¹¹¹, de MER-toets¹¹², de natuurtoets¹¹³, de VEN-toets¹¹⁴, de

¹⁰⁰ Zie volgend opiniestuk: MICHIELSEN S., 'Zonder noodzakelijke ingrepen blijven we zandzakjes vullen', *De Tijd* 24 januari 2024, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/zonder-noodzakelijke-ingrepen-blijven-we-zandzakjes-vullen/10517003> (geraadpleegd 23 maart 2025).

¹⁰¹ Zoals bevestigd in o.a.: DEPARTEMENT OMGEVING, *Leidraad beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/beoordelingsgrond-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen>.

¹⁰² WUILLAUME P., VLOEBERGH G., 'Ruimtelijke beleidsplanning in Geel. Van creatief proces naar een redactionele evenwichtsoefening', *STORM* 2024, 28/01-28-06.

¹⁰³ RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0838; RvVb 31 augustus 2015, nr. A/2015/0510.

¹⁰⁴ Art. 29, § 1 OVD.

¹⁰⁵ Zie bijvoorbeeld: FLAMEY P., DECLERQ G., 'De omgevingsvergunning. Kroniek van de bestuursrechtspraak 2023/2024', *TROS* 2024, afl. 114, 5; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515-705; FLAMEY P., 'De omgevingsvergunning en het klimaat: direct werkende normen, zorgplicht of Utopia?', in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds.), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 151.

¹⁰⁶ Deze lijst is niet exhaustief, zie hiervoor o.a.: FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515-705.

¹⁰⁷ Art. 4.3.5, § 1 VCRO.

¹⁰⁸ Art. 5.3.1, 1° DABM.

¹⁰⁹ Hierna besproken in deel 2.

¹¹⁰ Art. 4.3.1, § 4 VCRO; art. 90bis Bosdecreet.

¹¹¹ Art. 5.6.8 VCRO.

¹¹² Art. 4.1.4 DABM.

¹¹³ Art. 16 Natuurbehoudsdecreet.

¹¹⁴ Art. 26bis, § 1 Natuurbehoudsdecreet.

habitattoets¹¹⁵, de soortentoets¹¹⁶, onroerendergoedtoets¹¹⁷, de archeologietoets¹¹⁸, de socio-economische toets¹¹⁹, de toets inzake sociale lasten en bescheiden woonaanbod¹²⁰, de stikstoftoets¹²¹, de fijnstoftoets¹²², de klimaattoets¹²³.

45. In het geval dat bij de beoordeling van de omgevingsvergunningaanvraag blijkt dat er één of meerdere toetsen niet de test doorstaan, dan kan of moet de vergunningverlenende overheid de vergunningsaanvraag weigeren.¹²⁴ Bij het toetsen en beoordelen van deze criteria is het vanzelfsprekend dat de vergunningverlenende overheid zich steeds moet conformeren aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹²⁵ De voornoemde toetsen dienen ter ondersteuning van het algemeen belang en welvaart en ter bescherming van het klimaat.¹²⁶

Wanneer de vergunningverlenende overheid de omgevingsvergunningaanvraag moet weigeren, omdat een of meerdere van de omgevingstoetsen (die op de juiste wijze werd uitgevoerd) een negatieve uitkomst heeft, dan is deze weigering van de aanvraag rechtmatig¹²⁷ en is er aan de eerste van de drie voorwaarden voldaan opdat er gesproken kan worden van een impliciete bestemmingswijziging.

2.2.2. De wijze: de bestemming werd niet op een formele manier gewijzigd

46. De tweede voorwaarde voor een impliciete bestemmingswijziging vereist dat de oorspronkelijke bestemming, zoals deze bepaald is in de geldende bestemmingsvoorschriften, niet op een formele wijze is aangepast aan de bestemming die in de praktijk wordt gehanteerd na de rechtmatige toepassing van de omgevingstoetsen. De bevoegde overheid moet vooralsnog de bestemming die in de praktijk wordt gehanteerd op een correcte manier juridisch wijzigen, zodat deze verordende kracht verkrijgt.

Bestemmingen liggen verankerd in de bestemmingsplannen die zijn opgemaakt door de plannende overheid en hebben een verordenend karakter.¹²⁸ Het feitelijk gebruik van percelen bepaalt de

¹¹⁵ Art. 36ter, § 3 Natuurbehoudsdecreet.

¹¹⁶ Art. 23 Soortenbesluit.

¹¹⁷ Zie het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2015.

¹¹⁸ Art. 5.4.1 e.v. Onroerendergoeddecreet.

¹¹⁹ Art. 13 Handelsvestigingsdecreet.

¹²⁰ Boek 5, deel 9 van het Gecodificeerd Decreet over het Vlaamse Woonbeleid gecodificeerd op 17 juli 2020, *BS* 13 november 2020 (hierna: Vlaamse Codex Wonen van 2021).

¹²¹ SCHOUKENS H., LARMUSEA I., *De Programmatistische aanpak Stikstof (PAS)*, Vanden Broele, 2017, 275.

¹²² Er geldt geen wettelijke verplichting om deze toets uit te oefenen op vergunningsniveau: RvS 26 mei 2008, nr. 183.359, Angenon e.a.

¹²³ RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0408; DE BRUCKER L., 'Artikel 1.1.4 VCRO: van doelstellingenartikel naar autonome en afdwingbare (klimaatgerelateerde) beoordelingsgrond?', *STORM* 2023/2, 06/01-06/05; SCHOUKENS H., 'Voorbij de klimaatzaak: van klimaataansprakelijkheid naar klimaattoets', *TROS* 2021, afl. 104, 139; DE BRUCKER L., 'De klimaattoets getoetst. Naar een primaat van het klimaat in het omgevingsvergunningenbeleid?', *STORM* 2021/4, 12/01-12-08.

¹²⁴ Art. 4.3.1, § 1 VCRO.

¹²⁵ FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 701-706; POPELIER P., 'Beginnelen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw' in HUBEAU B., POPELIER P. (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen, Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Die Keure, 2002, 11.

¹²⁶ FLAMEY P. MEES, E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515.

¹²⁷ Art. 4.3.1, § 1 VCRO.

¹²⁸ Art. 7.4.4 VCRO.

juridische bestemming niet, dit doen enkel de bestemmingsvoorschriften. Wanneer de in de praktijk gehanteerde bestemming verschilt van deze die zijn oorsprong vindt in de geldende bestemmingsplannen, heeft de in de praktijk gehanteerde bestemming geen verordenende kracht.¹²⁹

47. Enkele praktische voorbeelden:

- Er werd geen nieuw bestemmingsplan opgemaakt dat de eerder geldende bestemming van percelen opheft en wijzigt;
- De gebieden of percelen werden door de bevoegde overheid niet aangeduid als watergevoelig openruimtegebied of als signaalgebied, maar zijn toch onbebouwbaar ingevolge een negatieve watertoets.
- In de beleidsplannen met daarin beleidsmatig gewenste ontwikkelingen geeft de plannende overheid een andere bestemming aan gebieden/percelen en zij gebruikt deze toch als het toetsingskader bij de beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag.

2.2.3. Het gevolg: een praktische verandering van de bestemming

48. De derde voorwaarde van een impliciete bestemmingswijziging vereist dat er een praktische verandering van de bestemming plaatsvindt. Deze verandering brengt een discrepantie met zich mee tussen enerzijds de bestemming zoals bepaald door het geldende bestemmingsplan, en anderzijds de bestemming zoals deze vanuit de praktijk wordt gehanteerd.

49. De bestemming van een perceel kadert welke functies en/of activiteiten zijn toegelaten, dan wel verboden zijn, op dat perceel.¹³⁰ De verschillende bestemmingen brengen verschillende landgebruiksmogelijkheden met zich mee.¹³¹

Aan de verschillende categorieën van bestemmingen kunnen logischerwijze verwachtingen worden gekoppeld over de normale en te verwachten uitoefening van de respectievelijke bestemming. Men kan aldus in alle redelijkheid verwachten dat er op percelen met bijvoorbeeld de bestemming 'wonen' gebouwd kan worden (met inachtneming van de goede ruimtelijke ordening en eventueel onder voorwaarden), net zoals men in beginsel op percelen met als bestemming 'recreatie' in alle redelijkheid kan verwachten dat recreatiewoningen (met inachtneming van de goede ruimtelijke ordening eventueel onder voorwaarden) wel worden vergund.

50. De bestemming van een perceel ondergaat een praktische verandering wanneer de normaal te verwachten uitoefening van de bestemming niet kan plaatsvinden. Dit omdat de vergunningsverlenende overheid geen omgevingsvergunning kan afleveren voor aanvragen die binnen de lijnen liggen van het normaal te verwachten ontwikkelingspatroon, omwille van de rechtmatige toepassing van andere specifieke regelgeving.

¹²⁹ RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0147.

¹³⁰ VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 141 en 165.

¹³¹ TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., 'Ruimtelijke uitvoeringsplannen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 212.

- 51.** Er is bijvoorbeeld sprake van een praktische verandering van bestemming wanneer:
- Er op percelen met bestemming 'wonen' geen mogelijkheid tot bouwen is naar aanleiding van een bouwverbod;
 - Er op percelen met bestemming 'recreatie' geen recreatiemogelijkheid is naar aanleiding van een exploitatieverbod.

TUSSENCONCLUSIE

52. In het eerste hoofdstuk werd aan een situering van het onderwerp van dit onderzoek gedaan. Er werd uiteengezet waarom er regels rondom de ruimtelijke ordening bestaan en dat de ruimtelijke ordening het duurzaam ruimtelijk ontwikkelen als doelstelling heeft. Er is dieper ingegaan op de plansystematiek, namelijk op de verschillende – en in sommige gevallen oude – bestemmingsplannen, waarvan blijkt dat zij verordenende kracht hebben. Dit in tegenstelling tot de beleidsplannen die geen verordenende kracht hebben, maar ook geen specifieke bestemmingen op perceelniveau vastleggen. In het eerste hoofdstuk werd tevens uiteengezet wat het geven van een bestemming aan een perceel precies teweegbrengt, namelijk het weergeven van de landsgebruiksmogelijkheden van percelen, en welke bestemmingen er bestaan in de huidige regelgeving. Er werd vastgesteld dat bestemmingen die soms al decennia geleden gegeven werden aan percelen, niet altijd meer tegenmoet komen aan de actuele noden van het ruimtegebruik. In deze gevallen is het opportuun om een bestemmingswijziging door te voeren, die kan plaatsvinden door een wijzigend RUP. Deze wijziging door middel van een RUP is echter een werk van lange adem, gelet op dat er 5 verschillende fasen doorlopen moeten worden.

53. In het tweede hoofdstuk werd allereerst een voorstel van een (eigen) werkdefinitie gegeven aan de impliciete bestemmingswijziging, namelijk: *“Een impliciete bestemmingswijziging is de situatie waarbij de bestemming van een perceel, zoals deze is bepaald door het geldende bestemmingsplan, wijzigt, omwille van de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen, zonder dat de officieel geldende bestemming op een formele wijze wordt gewijzigd.”*. In het tweede hoofdstuk werden de drie voorwaarden van de impliciete bestemmingswijziging opgesomd, die de oorzaak, de wijze en het gevolg van een impliciete bestemmingswijziging benoemen, namelijk:

- i. Een rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen: wanneer de vergunningverlenende overheid een omgevingsvergunningsaanvraag beoordeeld moet deze verschillende omgevingstoetsen toetsen. Deze omgevingstoetsen kunnen in bepaalde gevallen zorgen voor een bouwverbod of andere eigendomsbeperkingen, maar deze zijn rechtmatig. Deze voorwaarde maakt de oorzaak uit van de impliciete bestemmingswijziging.
- ii. De bestemming werd niet gewijzigd op een formele manier: de bestemming die in de praktijk gehanteerd wordt door de rechtmatige toepassing van de omgevingstoetsen, is (nog) niet juridisch verankerd en heeft daardoor geen verordenende kracht. Deze voorwaarde beschrijft de wijze waarop een impliciete bestemmingswijziging plaatsvindt.
- iii. Er moet een praktische bestemmingsverandering zijn: de redelijke verwachtingen die gekoppeld kunnen worden aan de normale en te verwachten uitoefening van de landsgebruiksmogelijkheden die verbonden zijn aan een bepaalde bestemming, kunnen niet worden voldaan, ook niet onder bepaalde voorwaarden. Er is sprake van een discrepantie tussen de praktijk en het geldende bestemmingsplan. Deze voorwaarde beschrijft het gevolg van de impliciete bestemmingswijziging.

DEEL 2. DE WATERTOETS ALS IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING

HOOFDSTUK 1. SITUERING

54. In België zijn overstromingen één van de natuurlijke risico's waar het land het vaakst mee geconfronteerd wordt.¹³² Het Nationaal Crisiscentrum voorspelt dat onder de invloed van de klimaatverandering de risico's volgend uit overstromingen steeds sterker en frequenter zullen worden.¹³³ De geschiedenis laat blijken dat Vlaanderen niet voldoende beschermd is¹³⁴ om met plotse en grote hoeveelheden water om te kunnen gaan.¹³⁵

55. Het waterbeleid is een gewestelijke bevoegdheid¹³⁶, dat zich strekt op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheeren en herstellen van watersystemen, met als doel het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van dit watersysteem en het multifunctionele gebruik ervan, waarbij er rekening wordt gehouden met de behoeften van huidige en komende generaties.¹³⁷ Er bestaan in Vlaanderen op de verschillende niveaus, verschillende regelgevende bronnen die zich buigen over het integrale waterbeleid.¹³⁸

Het integraal waterbeleid vindt zijn juridische oorsprong in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het Integraal Waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 (Waterwetboek). Het Decreet Integraal Waterbeleid legt de doelstellingen en beginselen aangaande integraal waterbeleid vast, biedt een aantal instrumenten aan voor het integraal waterbeleid in de praktijk, bepaalt de indeling van de watersystemen en vertaalt deze indeling in de organisatiestructuur en de planning voor het integraal waterbeleid.¹³⁹ Het Decreet Integraal Waterbeleid is een kaderdecreet en wordt geconcretiseerd door de verschillende uitvoeringsbesluiten.

56. Ingevolge artikel 1.5.2.2 van het Decreet Integraal Waterbeleid, werd de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid opgericht (hierna: CIW). De CIW is een overlegplatform van verschillende beleidsdomeinen en bestuursniveaus die betrokken zijn bij het waterbeleid.¹⁴⁰ Zij

¹³² BELGIUM.BE, *Overstromingen*, <https://www.belgium.be/nl/huisvesting/huisvestingsproblemen/natuurrampen/overstromingen>.

¹³³ NATIONAAL CRISISCENTRUM (NCNN), *Belgian National Risk Assessment (BNRA). Anticiperen om beter te beheeren*, https://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/Belgian%20National%20Risk%20Assessment_NL.pdf.

¹³⁴ VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ, *Overstromingsgevaar en overstromingsrisico*, <https://vmm.vlaanderen.be/feiten-cijfers/water/overstromingen/hoe-groot-is-de-overstromingskans-in-vlaanderen/indicator-overstromingsgevaar-overstromingsrisico>.

¹³⁵ Zie hiervoor verschillende krantenartikels: ROMANS S., 'Kan Vlaanderen een waterbom zoals in Spanje de baas?', *De Tijd* 04 november 2024, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/kan-vlaanderen-eeen-waterbom-zoals-in-spanje-de-baas/10572311.html> (geraadpleegd op 25 maart 2025); EL BAKKALI L., 'Felle onweersbuien zijn achter de rug, op verschillende plekken in het land wateroverlast', *VRT Nieuws* 14 augustus 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/08/14/onweer-regen-kmi-code-geel/> (geraadpleegd op 25 maart 2025).

¹³⁶ Art. 1.2.1 DIW.

¹³⁷ Art. 6 BWI; art. 1.1.1 DIW.

¹³⁸ Zie het Decreet Integraal Waterbeleid en de daarbijkorende uitvoeringsbesluiten.

¹³⁹ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Decreet Integraal Waterbeleid*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/regelgeving/decreet-integraal-waterbeleid>.

¹⁴⁰ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Over CIW*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/over-ciw>.

is multidisciplinair en beleidsdomeinoverschrijdend opgesteld, met als doel een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van het waterbeleid en waterbeheer in Vlaanderen.¹⁴¹

Op de website van de CIW, zijn er verschillende beleidsinstrumenten terug te vinden teneinde het integraal waterbeleid in de praktijk te verwerken, deze kunnen zowel van preventieve als van repressieve aard zijn.¹⁴² Gelet op de omvang en het onderwerp van dit onderzoek, wordt enkel de watertoets uitvoerig verder besproken.

¹⁴¹ Art. 1.5.2.2, § 1 DIW.

¹⁴² COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten>.

WATERBELEID,

Beleidsinstrumenten,

HOOFDSTUK 2. DE WATERTOETS

57. De watertoets werd in 2003 ingevoerd door de bekrachting van het Decreet Integraal Waterbeleid en werd door verschillende auteurs¹⁴³ aangeduid als één van de sterkste en belangrijkste instrumenten in de strijd tegen wateroverlast en overstromingen, het verbeteren van de waterkwaliteit en het vrijwaren van watervoorraden.¹⁴⁴

De watertoets vindt zijn juridisch kader terug in artikel 1.3.1.1 Decreet Integraal Waterbeleid en in het daarbij horende uitvoeringsbesluit van de Watertoets.¹⁴⁵

De watertoets is een instrument waarmee de vergunningsverlenende- of plannende overheid onderzoekt welke impact een vergunning of een plan heeft op het watersysteem met als doel de schadelijke effecten te voorkomen of minstens te beperken, de watertoets is met andere woorden het onderzoek naar het oorzakelijk verband tussen de vergunning of het plan en de eventuele schadelijke effecten ervan op het watersysteem.¹⁴⁶

2.1. Toepassingsgebied

58. De watertoets dient te worden toegepast op 'vergunningen en plannen en programma's'.¹⁴⁷ Het toepassingsgebied wordt door het Watertoetsbesluit verder bepaald.¹⁴⁸ Aangezien de watertoets een horizontale maatregel is, moet deze overal worden toegepast in Vlaanderen, ongeacht de bestemming van gronden.¹⁴⁹ De vergunningverlenende overheid moet bij het nemen van haar beslissing over de watertoets, rekening houden met de relevante doelstellingen¹⁵⁰ en beginselen¹⁵¹ van het Integraal Waterbeleid.¹⁵²

59. Bij het toepassen van de watertoets bij de aanvraagprocedure van de omgevingsvergunning, dient de vergunningsverlenende overheid zich allereerst de vraag te stellen als hetgeen wat mogelijks

¹⁴³ O.a.: BILLIET C. M., VANHELLEMONT A., VANHEUSDEN B., *Milieurecht in kort bestek (derde editie)*, Larcier Intersentia, 2023, 251; DE SMEDT P., 'Watertoets getoetst. Een revolutionair instrument van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het Integraal Waterbeleid', *NJW*, 2004, nummer 80, 902; KERKSTOEL L., 'Watertoets: de RvVb legt alle kaarten op tafel', *STORM* 2024/2, p. 22/01.

¹⁴⁴ DE SMEDT P., 'Watertoets getoetst. Een revolutionair instrument van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het Integraal Waterbeleid', *NJW* 2004, nummer 80, 902.

¹⁴⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2006 tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstanties en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 1.3.1.1 van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 (hierna: Watertoetsbesluit).

¹⁴⁶ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *De Watertoets*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets>; CARETTE A., DE SMEDT P., 'Het vernieuwde decreet integraal waterbeleid: sneller en beter?', *TMR* 2013/56, 596.

¹⁴⁷ Art. 1.3.1.1 DIW; COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Vergunningen, plannen en attesten*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets/vergunningen-plannen-en-attesten>.

¹⁴⁸ Zie bijlage II van het Watertoetsbesluit.

¹⁴⁹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, VLAAMS PARLEMENT, 2002-03, nr. 1730/1, 45; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 551.

¹⁵⁰ Art. 1.2.2 DIW.

¹⁵¹ Art. 1.2.3 DIW.

¹⁵² Art. 1.2.4 DIW; Art. 1.3.1.1, § 2 DIW.

vergund zou worden een schadelijk effect kan veroorzaken aan het watersysteem¹⁵³. Een schadelijk effect is “*ieder betekenisvol nadelig effect op het milieu dat voortvloeit uit een verandering van de toestand van watersystemen of bestanddelen ervan die wordt teweeggebracht door een menselijke activiteit*”.¹⁵⁴ Deze ruime definitie biedt de watertoets een breed beschermingsbereik, daar deze de waterkwaliteit, waterkwantiteit, wategebonden zaken en de klimaatseffecten in beschouwing neemt.¹⁵⁵

Het doel van de watertoets is om nieuwe schadelijke effecten te voorkomen, behelpen of beperken. Haar doel bestaat aldus niet in het remediëren van reeds bestaande ‘problemen’, het is met andere woorden een preventief instrument dat gebruikt wordt tegen de waterproblematiek.¹⁵⁶

60. De vergunningverlenende overheid kan en moet¹⁵⁷ in bepaalde gevallen advies vragen over de toepassing van de watertoets over de schadelijke effecten en de op te leggen voorwaarden, aan de adviesinstanties die de Vlaamse regering heeft aangeduid. De adviesinstanties geven hun gemotiveerd advies¹⁵⁸ binnen dertig kalenderdagen.¹⁵⁹ Het advies is echter niet bindend voor de vergunningverlenende overheid.¹⁶⁰

61. De Vlaamse regering heeft met zijn besluit tot wijziging van de watertoets en de bijhorende informatieverplichting¹⁶¹ de watertoets vernieuwd, door nieuwe watertoetskaarten te voorzien om overstromingsgevoelige gebieden aan te duiden. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de overstromingen die kunnen ontstaan uit de zee door onweer en stormen, tussen pluviale overstromingen die het gevolg zijn van lokale intense neerslag en tussen fluviale overstromingen die het gevolg zijn van rivieroverstromingen.¹⁶² Deze watertoetskaarten moeten ondersteunend gebruikt worden door de vergunningsverlenende overheid.¹⁶³ In de overstromingsgevoelige gebieden zal het verlenen van een omgevingsvergunning moeilijker zijn, aangezien de vergunningsverlenende

¹⁵³ Art. 1.1.3, 17° DIW; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 552; CARETTE A., ‘Integraal waterbeleid’ in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 458.

¹⁵⁴ Art. 1.1.3, 18° DIW.

¹⁵⁵ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, VLAAMS PARLEMENT, 2002-03, nr. 1730/1, 23; DE SMEDT P., ‘Water related tools for climate change adaption in the Flemish Region: The art of linking water quality standards to spatial planning’, *JEEPL* 2010, 296-299.

¹⁵⁶ DE SMEDT P., ‘De watertoets: omzien in (toenemende) verwondering?’, *TROS* 2012, afl. 65, 13; CARETTE A., ‘Integraal waterbeleid’ in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 458.

¹⁵⁷ Art. 3 en art. 5 Watertoetsbesluit.

¹⁵⁸ Art. 7 Watertoetsbesluit.

¹⁵⁹ Art. 1.3.1.1, § 3 DIW; art. 5 Watertoetsbesluit.

¹⁶⁰ Omzendbrief OMG/2022/1 met richtlijnen voor de toepassing van een klimaatbestendige watertoets en de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden (<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/omzendbrief-omg-2022-1>).

¹⁶¹ Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten die verband houden met de watertoets en de informatieverplichting uit artikel 1.3.1.1 en 1.3.3.3.2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

¹⁶² Zie bijlage 2, bijlage 3, bijlage 4 en bijlage 5 bij het besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten die verband houden met de watertoets en de informatieverplichting uit artikel 1.3.1.1 en 1.3.3.3.2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018.

¹⁶³ DE SMEDT P., ‘Vernieuwde watertoets scherpt voorwaarden aan voor bouwen in overstromingsgebied’, *De Juristenkrant* 2023, nr. 463, p. 8-10.

overheid, gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel¹⁶⁴, deze overstromingskaarten mee in haar beoordeling moet nemen.¹⁶⁵

2.2. Beoordeling

62. De beoordeling van de watertoets gebeurt in trapsgewijze stappen.¹⁶⁶ Zijn er geen schadelijke effecten op de watersystemen te verwachten, beperkt de vergunningverlenende overheid zich tot deze vaststelling. In dit geval is het resultaat van de watertoets positief.¹⁶⁷ In het geval dat er wel schadelijke effecten kunnen plaatsvinden door de aangevraagde activiteit, zijn er verschillende mogelijkheden.

Allereerst wordt er onderzocht als er passende voorwaarden kunnen worden opgelegd bij het verlenen van de vergunning om op deze wijze de schadelijke effecten te vermijden of zo min mogelijk te houden.¹⁶⁸ De passende voorwaarden kunnen veelzijdig zijn: ze kunnen betrekking hebben op de keuze van de locatie, de grootte van het aangevraagde project, de wijze waarop er gebouwd wordt en met welke materialen er wordt gewerkt.¹⁶⁹

Zijn de schadelijke effecten niet te voorkomen of te beperken door middel van passende voorwaarden, dan moeten er voorwaarden opgelegd worden die een herstel in natura tot doel hebben op de plaats waar de schadelijke effecten zich voordoen. Enkel in het geval dat de schadelijke effecten gaan over de infiltratie van hemelwater of over een vermindering van ruimte voorzien voor het watersysteem, kan bij voorkeur in datzelfde stroomgebied ook voorzien worden in compensatie in natura.¹⁷⁰

Wanneer er geen voorwaarden passend zijn om de schadelijke effecten te voorkomen, beperken of te herstellen, wordt de vergunning geweigerd.¹⁷¹

63. De resultaten van de watertoets worden neergeschreven in een zogenaamde waterparagraaf, die opgenomen wordt in de aangevraagde vergunning of in de goedkeuring van het plan of programma.¹⁷² De waterparagraaf is de finale, gemotiveerde uitspraak over de watertoets door de vergunningverlenende overheid, deze paragraaf wordt één onderdeel van de integrale afweging die in de vergunningsbeslissing wordt genomen.¹⁷³

¹⁶⁴ RvVb 16 februari 2023, nr. RvVb-A-2223-0540.

¹⁶⁵ VAN ESBROECK C., 'Een zorgvuldige watertoets als tool voor een klimaatadaptieve ruimte', *STORM* 2024, 07/01.

¹⁶⁶ GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005; RvVb 10 november 2022, nr. RvVb-2223-0228; RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0183; RvVb 30 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0431.

¹⁶⁷ Art. 3, § 1 Watertoetsbesluit.

¹⁶⁸ RvVb 16 december 2021, nr. RvVb-A-2122-0284; RvVb 26 september 2024, nr. RvVb-A-2525-0066.

¹⁶⁹ Art. 2/1, § 2 Watertoetsbesluit (dit is een niet-exhaustieve lijst); Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, VLAAMS PARLEMENT, 2002-03, nr. 1730/1, 23; RvVb 25 januari 2024, nr. RvVb-A-2223-0405.

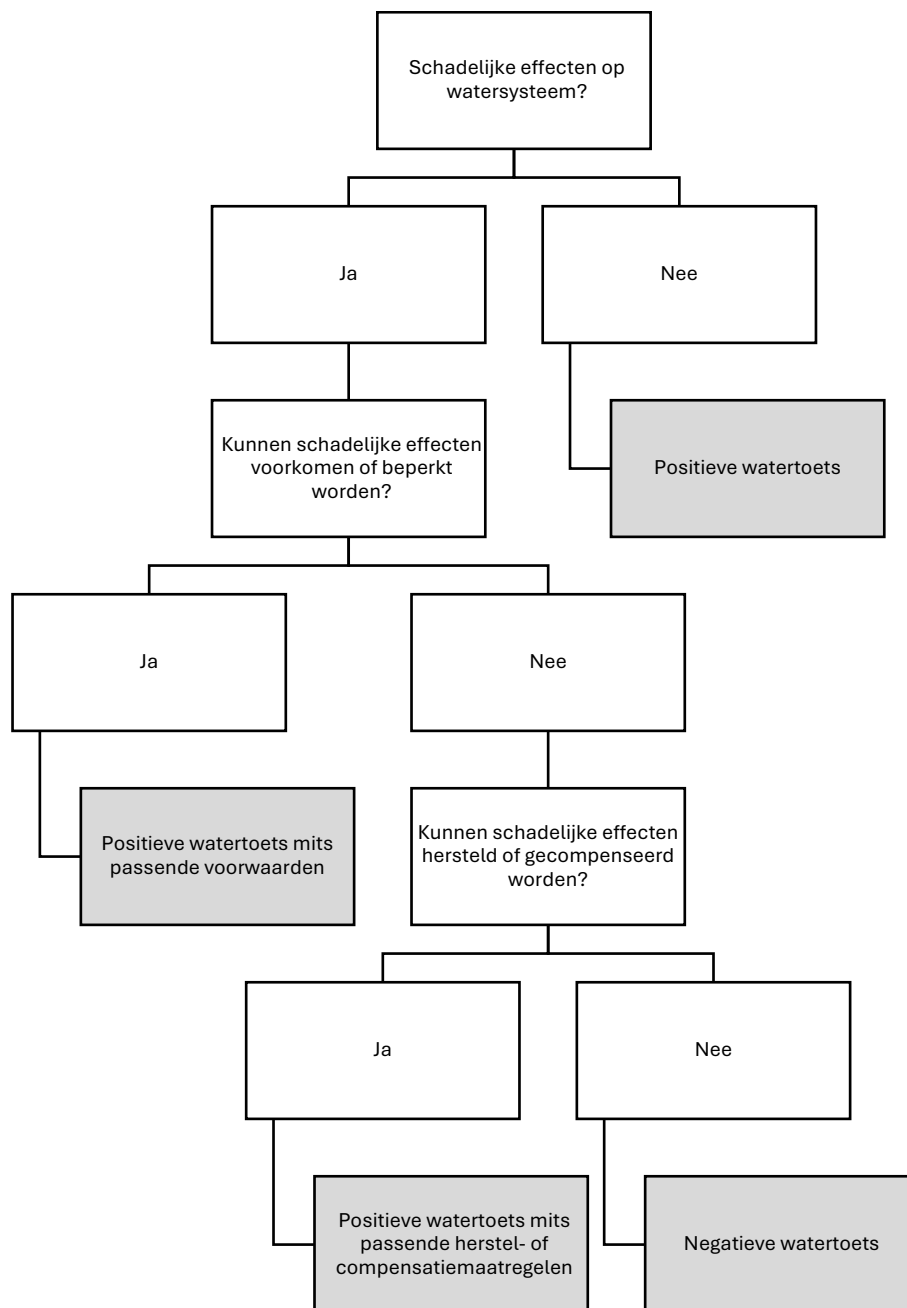
¹⁷⁰ Art. 2/1, § 3 Watertoetsbesluit; Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, VLAAMS PARLEMENT, 2002-03, nr. 1730/1, 23-24; CARETTE A., 'Integraal waterbeleid' in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 458.

¹⁷¹ RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0185.

¹⁷² Art. 4 Watertoetsbesluit.

¹⁷³ Omzendbrief OMG/2022/1 met richtlijnen voor de toepassing van een klimaatbestendige watertoets en de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden

64. De trapsgewijze beoordeling van de watertoets kan schematisch kort worden vastgesteld als volgt:



(<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/omzendbrief-omg-2022-1>); RvVb 23 januari 2023, nr. RvVb-A-2424-0417.

2.3. Een negatieve watertoets

2.3.1. Determinerend weigeringsmotief

65. Bij de inwerkingtreding van het Decreet Integraal Waterbeleid werden er verschillende onheilspellende krantenartikels de media ingestuurd, die speculeerden dat de de watertoets zou zorgen voor een leger aan bouw- en exploitatieverboden.¹⁷⁴ Ondertussen is gebleken dat dit niet het geval is.

Zoals voorschreven, gebeurt de beoordeling van de watertoets namelijk op een trapsgewijze manier. Dat zorgt ervoor dat een watertoets slechts in een beperkt aantal gevallen een bouw- of exploitatieverbod als gevolg zal hebben. Er moet immers vooreerst getracht worden om de eventuele schadelijke effecten te voorkomen en/of te beperken door het opleggen van voorwaarden, dan worden er eventuele compensatie- en/of herstelmaatregelen opgelegd en pas daarna moet de vergunning of het plan geweigerd worden.

66. Een negatieve watertoets is echter een determinerend weigeringsmotief voor een vergunning, gelet op dat een vergunning geweigerd moet worden: "... 4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 1.3.1.1, van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 geen vergunning kan worden afgeleverd'.¹⁷⁵ De beoordeling ervan staat los van een verdere beoordeling van de goede ruimtelijke ordening die wordt beoordeeld op basis van de verschillende omgevingstoetsen.¹⁷⁶

Ondanks de trapsgewijze benadering bij de toepassing van de watertoets, zal een negatieve watertoets alsnog in bepaalde - zij het in beperkte mate - gevallen wél zorgen voor weigering van omgevingsvergunningsaanvraag. Daarnaast kan het toepassen van de watertoets ervoor zorgen dat er beperkende voorwaarden worden opgelegd aan de vergunning of aan het plan, wat eveneens tot gevolg kan hebben dat het onroerend goed een waardeverlaging ondergaat of aan exploitatieverlies lijdt.¹⁷⁷

2.3.2. Bouwverbod

67. Het is interessant om de vraag te stellen of een weigering van omgevingsvergunning omwille van een negatieve watertoets kan worden gelijkgesteld met een bouwverbod. Dit moet met de nodige nuance bekeken worden.

68. Een absoluut bouwverbod houdt in dat geen enkel gebouw of constructie mag worden opgericht, ongeacht de bestemming van het perceel, nadat het bouwverbod van kracht is gegaan.¹⁷⁸ Een relatief bouwverbod daarentegen houdt in dat er op het perceel een bepaald aantal handelingen

¹⁷⁴ X, 'Bouwen in overstromingsgebied is voortaan verboden', *De Morgen* 25 november 2003; X, 'Bouwstop op grond met wateroverlast', *De Standaard* 24 november 2003.

¹⁷⁵ Art. 4.3.1, § 1, 4° VCRO.

¹⁷⁶ Art. 4.3.1, § 1, 4° VCRO; Art. 2/1, § 1, 3° Watertoetsbesluit; RvVb 20 juni 2024, nr. RvVb-A-2324-0825.

¹⁷⁷ Art. 1.3.1.1 DIW; Art. 2/1, § 1, 3° Watertoetsbesluit.

¹⁷⁸ Voorbeeld van een absoluut bouwverbod: GwH 23 januari 2014, nr. 12/2014.

wel zijn toegelaten, zoals bijvoorbeeld het aanbrengen van kleine infrastructuur.¹⁷⁹ Een negatieve watertoets houdt geen absoluut bouwverbod in. Wanneer dit onderzoek vermelding maakt van de term bouwverbod na het weigeren van een omgevingsvergunning, wordt de weigering van een redelijk project bedoeld.

Toegepast op de inleidende casus ter illustratie betekent dit het volgende: Stel dat Louise en Louis een omgevingsvergunningsaanvraag indienen voor de bouw een riante villa. In hun omgevingsvergunningsaanvraag voorzien ze ook dat er vanachter in de tuin een comfortabele bijbouw wordt gezet, met daarin een extra douche, berging en een buitenkeuken. Aangezien ze elk een auto hebben en ze plaats willen voorzien voor eventuele gasten, plannen ze dat er voor het huis genoeg plek is verhard met grote tegels, om minstens drie wagens te parkeren. De zomers worden steeds warmer, dus mag een groot zwembad niet ontbreken. Hoewel Louis en Louise houden van een groene omgeving, hebben ze niet zozeer groene vingers. Om niet al te veel tuinonderhoud te hebben in de toekomst, plannen ze dan ook dat bijna de volledige tuin wordt verhard.

Als de vergunningsaanvraag in dit geval geweigerd wordt omwille van een negatieve watertoets, is er mijns inziens geen sprake van een bouwverbod. De omgevingsvergunningsaanvraag is namelijk niet redelijk.

Stel daarentegen dat Louise en Louis een omgevingsvergunningsaanvraag indienen voor de bouw van een gezellig, bescheiden huisje en dat ze plannen om op een overstromingsrobuuste wijze te bouwen. Door bijvoorbeeld te bouwen op kolommen, houden ze het vloerpeil van hun woning voldoende hoog. Louise en Louis hebben parkeerplaatsen nodig voor hun auto's en voorzien daarom dat er voor de woning genoeg plaats is om twee auto's te parkeren. Ze willen graag groene parkeerplaatsen en voorzien daarom dat deze worden aangelegd met waterdoorlatende open tegels. Louise en Louis zijn zich bewust van de mogelijke overstromingen en proberen om zo weinig mogelijk ruimte voor water verloren te laten gaan. Ze voorzien geen ondergrondse constructies naast de ondergrondse waterput en vermijden ophogingen zo veel als mogelijk.

Als de vergunningsaanvraag in dit geval geweigerd wordt omwille van een negatieve watertoets, is er – gelet op de redelijkheid van de vergunningsaanvraag - mijns inziens wel sprake van een bouwverbod.

69. Er is sprake van een bouwverbod, wanneer een redelijke omgevingsvergunningsaanvraag wordt geweigerd omwille van een negatieve watertoets. Deze redelijkheid moet steeds *in concreto* onderzocht worden. Dit is een toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk burgerschap, namelijk de zorgvuldigheidsplicht.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Voorbeeld van een relatief bouwverbod: art. 5.6.8, §3 VCRO, binnen de aangeduide watergevoelige openruimtegebieden is het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur niet uitgesloten.

¹⁸⁰ DE STAERCKE J., 'Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Naar een wederkerig bestuursrecht?', *Jura Falconis* 2001-02, nr. 4, 1-31; DESCAMPS B., '(On)behoorlijk burgerschap in de ruimtelijke ordening', *NJW* 2024, nr. 501, 414-420; LANCKSWEERDT E., 'Van vereisten van behoorlijk burgerschap naar mogelijkheden tot volwaardig burgerschap', *TBP* 2019, afl. 8, 451-456.

HOOFDSTUK 3. DE NEGATIEVE WATERTOETS: EEN IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING?

70. Zoals besproken in Deel 1 van dit onderzoek, wordt de volgende (eigen) werkdefinitie voorgesteld en gehanteerd wanneer er wordt gesproken over een impliciete bestemmingswijziging: *“Een impliciete bestemmingswijziging is de situatie waarbij de bestemming van een perceel, zoals deze is bepaald door het geldende bestemmingsplan, wijzigt, omwille van de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen, zonder dat de officieel geldende bestemming op een formele wijze wordt gewijzigd.”*

Er dient aan drie voorwaarden te zijn vervuld opdat er sprake kan zijn van een impliciete bestemmingswijziging. De eerste voorwaarde heeft betrekking op de oorzaak van de impliciete bestemmingswijziging, die moet voortkomen uit de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen. De tweede voorwaarde beschrijft de wijze waarop de wijziging van de bestemming gebeurt. Vereist is dat de wijziging niet op een formele wijze wordt vastgelegd in het geldende bestemmingsplan. De derde voorwaarde stelt het gevolg vast van de impliciete bestemmingswijziging, namelijk dat er een praktische verandering van de bestemming plaatsvindt. Deze verandering brengt een discrepantie met zich mee tussen enerzijds de bestemming zoals bepaald door het geldende bestemmingsplan, en anderzijds de bestemming zoals deze vanuit de praktijk wordt gehanteerd.

Hieronder wordt onderzocht of een negatieve watertoets kan leiden tot een impliciete bestemmingswijziging, door deze te toetsen aan de drie voorwaarden van een impliciete bestemmingswijziging.

3.1. De oorzaak: een rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen

71. De vergunningverlenende overheid moet bij zijn beoordeling van een omgevingsvergunningsaanvraag verschillende omgevingstoetsen beoordelen.¹⁸¹ Het Omgevingsvergunningdecreet – die de vergunningsprocedure regelt – voorziet niet in een integraal toetsingskader dat gehanteerd dient te worden door de vergunningverlenende overheid, maar verwijst daarvoor naar de beoordelingsgronden die bepaald zijn door titel IV van de VCRO, titel V van het DABM, het decreet van 15 juli betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.¹⁸²

Titel IV van de VCRO omvat het vergunningenbeleid, hoofdstuk 3 van titel IV van de VCRO bepaalt met welke beoordelingsgronden er rekening gehouden moet worden. Artikel 4.3.1, § 1, 4° VCRO bepaalt dat de watertoets één van deze beoordelingsgronden uitmaakt. De watertoets valt onder de

¹⁸¹ Art. 3, 29 en 44 OVD.

¹⁸² Art. 3, 29 en 44 OVD; FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 515.

geldende omgevingstoetsen en volgens het Omgevingsvergunningsdecreet, dat de verwijzing maakt naar andere regelgeving, moeten deze worden uitgevoerd bij vergunningsaanvragen.¹⁸³

72. Het toepassen van een watertoets is aldus geen vrije keuze voor de vergunningsverlenende overheid, daar deze de watertoets verplicht moet uitvoeren in de gevallen vermeld door de respectievelijke regelgeving.¹⁸⁴ In het geval dat de watertoets op een juiste en redelijke manier werd toegepast, met respect voor de bevoegdheidsverdeling, de regelgeving, steunend op juiste feitelijke gegevens en deze correct heeft beoordeeld, dan is deze rechtmatig.¹⁸⁵

De toepassing van de watertoets is aldus een geldige oorzaak voor een impliciete bestemmingswijziging.

3.2. De wijze: de bestemming werd niet op een formele wijze gewijzigd

73. Opdat er sprake kan zijn van een impliciete bestemmingswijziging, is het vereist dat de oorspronkelijke bestemming, zoals deze bepaald is in de geldende bestemmingsvoorschriften, niet op een formele wijze is aangepast aan de bestemming die in de praktijk wordt gehanteerd na de rechtmatige toepassing van de omgevingstoetsen. Er mag met andere woorden geen sprake zijn van een formele bestemmingswijziging.

74. De watertoets moet uitgevoerd worden in de omgevingsvergunningsprocedure en dient om na te kijken als er een oorzakelijk verband bestaat tussen het aangevraagde project en het eventuele schadelijke effect dat daaruit vloeit.¹⁸⁶ De watertoets hanteert een trapsgewijze beoordeling, waarbij eerst getracht wordt om de schadelijke effecten te voorkomen, te beperken of te compenseren. Ingeval de schadelijke effecten niet voorkomen, beperkt of gecompenseerd kunnen worden, is er sprake van een negatieve watertoets en dient de aangevraagde vergunning geweigerd te worden. Aldus kan een negatieve watertoets in het slechtste geval leiden tot een weigering van de omgevingsvergunningsaanvraag.¹⁸⁷

75. Een bestemmingswijziging heeft enkel verordenende kracht en kan enkel plaatsvinden door door een nieuw bestemmingsplan dat de oude bestemming opheft of door de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied.¹⁸⁸

¹⁸³ Art. 1.3.1.1, § 5 DIW.

¹⁸⁴ CARETTE A., 'Integraal waterbeleid' in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 456.

¹⁸⁵ O.a.: RvVb 23 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0426; RvVb 23 januari 2023, nr. RvVb-A-2424-0417; RvVb 30 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0431.

¹⁸⁶ Art. 1.3.1.1 DIW.

¹⁸⁷ Art. 1.3.1.1 DIW; Art. 2/1, § 1, 3° Watertoetsbesluit; Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, VLAAMS PARLEMENT, 2002-03, nr. 1730/1, 23-24; GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005; RvVb 10 november 2022, nr. RvVb-2223-0228; RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0183; RvVb 30 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0431; CARETTE A., 'Integraal waterbeleid' in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 458.

¹⁸⁸ RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0147.

76. De negatieve watertoets zorgt geenszins dat de geldende bestemmingsplannen en de daarin bepaalde bestemmingen worden opgehoften of veranderen. De oorspronkelijke bestemming blijft onveranderlijk gelden.

De tweede voorwaarde houdende de wijze waarop een impliciete bestemmingswijziging plaatsvindt, namelijk zonder formele bestemmingswijziging, kan door een negatieve watertoets vervuld zijn, omdat een negatieve watertoets niet tot gevolg heeft dat de bestemming van een perceel formeel wijzigt.

3.3. Het gevolg: een praktische verandering van de bestemming

77. De derde voorwaarde omschrijft het gevolg van een impliciete bestemmingswijziging. Deze bestaat uit een praktische verandering van de bestemming. Deze praktische verandering brengt een discrepantie met zich mee tussen enerzijds de bestemming zoals bepaald door het geldende bestemmingsplan, en anderzijds de bestemming zoals deze vanuit de praktijk wordt gehanteerd.

78. Zoals reeds is gebleken, kan een negatieve watertoets – al zij het in een beperkt aantal gevallen gelet op de trapsgewijze benadering – daadwerkelijk een bouwverbod (weigering van een redelijke vergunningsaanvraag) tot gevolg hebben.¹⁸⁹ De vergunningverlenende overheid heeft immers de plicht om vergunningsaanvragen te weigeren waarbij de schadelijke effecten niet geredimeerd kunnen worden en waarvan de watertoets aldus negatief is.¹⁹⁰

79. De bestemming van een perceel brengt logische verwachtingen betreffende de landgebruiksmogelijkheden met zich mee. Zo kan er redelijkerwijze worden verwacht dat er op percelen met bestemming 'wonen' gebouwd kan worden (met inachtneming van de goede ruimtelijke ordening en eventueel onder voorwaarden). Wanneer er niet gebouwd kan worden op percelen in woongebied, omdat er geen omgevingsvergunning kan worden afgeleverd omwille van een negatieve watertoets, kan men stellen dat de te verwachten landgebruiksmogelijkheden die voortvloeien uit de bestemmingscategoriën niet kunnen worden uitgeoefend.¹⁹¹

Wanneer de negatieve watertoets de enige reden is dat er niet gebouwd kan worden op een perceel gelegen in gebied bestemd voor wonen, en aan alle andere voorwaarden tot het bekomen van een omgevingsvergunning wel is voldaan, dan kan er gesteld worden dat de normaal te verwachten uitoefening van de bestemming niet ter realisatie kan gebracht worden.

80. Wanneer in de praktijk een bouwverbod (weigering van een redelijke vergunningsaanvraag) omwille van een negatieve watertoets wordt opgelegd aan een perceel met bestemming 'wonen', krijgt dit perceel in de praktijk een andere bestemming dan 'wonen'¹⁹², zoals bijvoorbeeld de

¹⁸⁹ RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0185; RvVb 25 april 2024, nr. RvVb-A-2324-0678; CARETTE A., DE SMEDT P., 'Het vernieuwde decreet integraal waterbeleid: sneller en beter?', *TMR* 2013/56, 596.

¹⁹⁰ Art. 4.3.1, § 1, 4° VCRO; Art. 2/1, § 1, 3° Watertoetsbesluit; RvVb 20 juni 2024, nr. RvVb-A-2324-0825.

¹⁹¹ Art. 5 OVD.

¹⁹² Art. 2.2.6, § 2, 1° VCRO.

bestemming 'overig groen'¹⁹³, of ondergaat deze in grote lijnen dezelfde gevolgen die gekoppeld zijn aan de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied¹⁹⁴.

81. Hoewel deze praktische verandering van bestemming niet terug gevonden kan worden in juridisch verordende instrumenten, is het gevolg ervan zeker wel merkbaar voor de eigenaars van zulke percelen, aangezien de ontwikkelingsmogelijkheden van deze percelen sterk beperkt worden.¹⁹⁵

Een negatieve watertoets kan een praktische verandering van bestemming tot gevolg hebben. De derde voorwaarde die het gevolg van een impliciete bestemmingswijziging beschrijft, kan vervuld worden door een negatieve watertoets, aangezien een negatieve watertoets de bestemming van een perceel in de praktijk verandert naar een openbare functie (zijnde het opvangen van water).

3.4. Toepassing voorwaarden impliciete bestemmingswijziging en watertoets: conclusie

82. De drie voorwaarden die de oorzaak, de wijze en het gevolg van een impliciete bestemmingswijziging bepalen, kunnen door een negatieve watertoets vervuld worden.

De watertoets is namelijk een van de beoordelingsgronden waarmee de vergunningverlenende overheid rekening moet houden. Wanneer de toepassing van de watertoets op een correcte wijze plaats heeft gevonden, is er sprake van een rechtmatige toepassing van de watertoets als omgevingstoets. De negatieve watertoets zelf zorgt er echter niet voor dat de bestemming wijzigt, voorgeschreven in het geldende bestemmingsplan, er is geen formele bestemmingswijziging door een negatieve watertoets. De negatieve watertoets is een determinerend weigeringsmotief voor de vergunningsaanvraag, waardoor er gesteld kan worden dat zij een bouwverbod (weigering van een redelijke vergunningsaanvraag) tot gevolg heeft. Hierdoor is de normaal te verwachten uitoefening van de bestemming, niet langer uitvoerbaar. Er ontstaat een discrepantie tussen de bestemming zoals deze is bepaald in het geldende bestemmingsplan enerzijds, en de bestemming die wordt gehanteerd in de praktijk anderzijds.

Een negatieve watertoets kan aldus leiden tot een impliciete bestemmingswijziging, waardoor de vergoedingsmechanismen die in deel 4 worden besproken, kunnen worden toegepast.

¹⁹³ Art. 2.2.6, § 2, 6° VCRO.

¹⁹⁴ Art. 5.6.8 VCRO.

¹⁹⁵ VAN HOORICK G., 'Bouwshift, planschaderegeling en bescherming eigendomsrecht', *NJW* 2022, afl. 473, 912-922; DE SMEDT P., 'De watertoets: omzien in (toenemende) verwondering?', *TROS* 2012, afl. 65, 13; DE SMEDT P., 'Vernieuwde watertoets scherpt voorwaarden aan voor bouwen in overstromingsgebied', *De Juristenkrant* 2023, nr. 463, p. 8-10.

TUSSENCONCLUSIE

83. In het tweede deel van dit onderzoek werd er allereerst kort gekeken naar het integraal waterbeleid in Vlaanderen en waar deze zijn juridische oorsprong vindt. Nadien werd er gekeken naar één van de instrumenten van het integraal waterbeleid, namelijk de watertoets. De watertoets is het onderzoek naar het oorzakelijk verband tussen de vergunning of het plan en de eventuele schadelijke effecten ervan op het watersysteem.

84. Er werd dieper ingegaan op wanneer en op welke wijze de watertoets moet worden toegepast. De trapsgewijze benadering van de watertoets werd uiteengezet, waardoor het duidelijk werd dat de watertoets slechts als *ultimum remedium* een bouwverbod met zich mee brengt. Deze resultaten worden daarna neergeschreven in de waterparagraaf.

Er werd uiteengezet dat er sprake is van een bouwverbod, wanneer een redelijke omgevingsvergunningsaanvraag wordt geweigerd omwille van een negatieve watertoets.

85. Tot slot werd in dit tweede deel beoordeeld of een negatieve watertoets kan leiden tot een impliciete bestemmingswijziging, waarna een positief antwoord bleek. Er kan aldus gesteld worden dat een negatieve watertoets die een bouwverbod tot gevolg heeft, gekwalificeerd kan worden als impliciete bestemmingswijziging.

DEEL 3. RECHTSPRAAKANALYSE

86. Duurzaamheid speelt - terecht - steeds een grotere rol in de samenleving. Het is onbetwistbaar dat duurzaamheid minstens een invloed heeft op vrijwel alle domeinen in zowel het dagelijkse leven, als in het recht. Ook in de Grondwet werd duurzaamheid als een algemene beleidsdoelstelling opgenomen, waardoor er op elke overheid een verplichting rust om binnen de uitoefening van hun bevoegdheden, de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling na te streven, met solidariteit tussen de generaties.¹⁹⁶

87. Bij het onderzoek van de omgevingsvergunningsaanvraag dient de vergunningverlenende overheid rekening te houden met verschillende omgevingstoetsen. Deze omgevingstoetsen worden uitgevoerd met als doel het beschermen van een duurzame leefomgeving en hebben over het algemeen een preventief karakter.¹⁹⁷ In het geval dat er negatieve omgevingstoetsen uitkomen, kan of moet de vergunningverlenende overheid deze vergunningsaanvraag weigeren.¹⁹⁸ Deze eerste beslissing maakt de eerste administratieve aanleg uit.¹⁹⁹

Tegen een geweigerde omgevingsvergunningsaanvraag kan de aanvrager in beroep gaan met een tweede en laatste administratieve aanleg binnen de termijnen die de wet bepaald.²⁰⁰ In laatste administratieve aanleg verkrijgt de bevoegde overheid volheid van beslissingsmacht.²⁰¹ Dit houdt in dat de bevoegde overheid in tweede aanleg de vergunningsaanvraag in zijn totaliteit dient te onderzoeken – de vergunningverlenende overheid in laatste aanleg moet aldus de omgevingstoetsen nagaan – en dat deze niet gebonden is door wat de bevoegde overheid in eerste aanleg heeft geoordeeld.²⁰²

88. Indien de vergunningsaanvraag in laatste administratieve aanleg geweigerd wordt (stilzwijgend of uitdrukkelijk), dan kan de aanvrager onder de bij wet bepaalde voorwaarden, tegen deze beslissing juridictioneel beroep indienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.²⁰³ De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat, in tegenstelling tot de eerdere administratieve aanleggen, zelf niet tot een volledig nieuwe beslissing komen.²⁰⁴ De rol van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is beperkt tot een wettigheidstoezicht, dat inhoudt:

“De Raad heeft een wettigheidstoezicht en kan enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid haar beoordelingsvrijheid behoorlijk heeft uitgeoefend. Hij onderzoekt daarbij of de vergunningverlenende overheid uitgaat van de juiste feitelijke gegevens, of ze die correct heeft beoordeeld en, op basis daarvan, redelijk heeft beslist. Er is alleen een kennelijk onredelijke beslissing wanneer de bestreden beslissing dermate afwijkt van het normaal te verwachten

¹⁹⁶ Art. 7bis Gw.

¹⁹⁷ Art. 29, § 1 OVD; BRUYNINCKX T., FORET B., ‘Omgevingsvergunning – materieel luik: Beoordelingsgronden’, in BRUYNINCKX T., FORET B., *Ruimtelijke planning – Ruimtelijke uitvoeringsplannen*, 2023, 121.

¹⁹⁸ Art. 4.3.1, § 1 VCRO.

¹⁹⁹ Zie art. 15 e.v. OVD.

²⁰⁰ Zie art. 52 e.v. OVD.

²⁰¹ Art. 63 OVD; art. 63/1 OVD.

²⁰² Art. 29, § 2 OVD.

²⁰³ Art. 105 OVD.

²⁰⁴ RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0467; Zie voor een uitgebreide uitleg: FLAMEY P., MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023, 476

*beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, dezelfde beslissingen neemt.”*²⁰⁵

89. Ondanks dat de rol van de Raad voor vergunningsbetwistingen beperkt is tot het wettigheidstoezicht, merkt GRUYAERT op dat het rechtscollege toch een belangrijke rol vervult bij het bewaken van de volle uitwerking van de instrumenten die bestaan in de vergunningsprocedure ter bescherming van de mens en milieu en stelt zij dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen - middels haar streng oog in haar rechtspraak - de lat hoog legt voor de vergunningverlenende overheden.²⁰⁶

90. In dit onderdeel wordt er aan de hand van de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een analyse gedaan over de houding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wanneer zij oordeelt over het eigendomsrecht en de watertoets. Het doel van dit deel bestaat in het analyseren of er al dan niet een drempel kan worden vastgesteld vanaf wanneer er sprake zou kunnen zijn van een bouwverbod door een negatieve watertoets, wat een impliciete bestemmingswijziging kan inhouden.

²⁰⁵ RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0485; RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0484; RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0479; RvVb 14 december 2024, nr. RvVb-A-2324-0282; RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0467.

²⁰⁶ GRUYAERT D., *Duurzaamheid in het omgevingsrecht: een greep uit 15 jaar bestuursrechtspraak*, Die Keure, 2024, 49.

HOOFDSTUK 1. HET EIGENDOMSRECHT EN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

91. In het Omgevingsvergunningdecreet kan men de volgende bepaling terugvinden:

“De omgevingsvergunning heeft een zakelijk karakter. Ze wordt verleend onder voorbehoud van de burgerlijke rechten die betrekking hebben op het onroerend goed.

De beslissingen genomen op grond van dit decreet doen geen afbreuk aan de burgerlijke rechten van derden.”²⁰⁷

Deze bepaling bevestigt het beginsel gelegen in artikel 144 Gw, dat inhoudt dat burgerlijke rechten toekomen tot de bevoegdheden van de rechtbanken. Het komt aldus niet toe aan een vergunningverlenende overheid, alsook niet aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen, om op te treden als burgerlijke rechter om uitspraak te doen over betwistingen inzake de burgerlijke rechten en verplichtingen.²⁰⁸

92. Toch wordt het eigendomsrecht in meerdere arresten voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen aangehaald, hieronder volgt een analyse van een aantal vernietigingsarresten, over de houding die de Raad voor Vergunningsbetwistingen desgevallend aanneemt.

RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0494:

93. In dit vernietigingsarrest voor de Raad vordert de verzoekende partij de vernietiging van de beslissing van de Deputatie om een gedeeltelijke omgevingsvergunning te verlenen onder voorwaarden. De vergunning werd aangevraagd door de verzoekende partij om zijn woning te kunnen uitbreiden en een tuinberging en zwembad te kunnen bouwen. Deze vergunning werd door het college van burgemeester en schepenen gedeeltelijk verleend op 16 augustus 2021, waarna daartegen administratief beroep werd aangetekend door een belangenhebbende. De deputatie, verwerende partij in deze, verleende op 16 december 2021 na dit administratief beroep een gedeeltelijke omgevingsvergunning onder voorwaarden. De Raad vernietigde met een arrest van 22 december 2021 (nr. RvVb-A-2223-0354) deze beslissing van 16 december 2021 van de deputatie en beveelde de deputatie om een nieuwe beslissing te nemen. Tegen dit arrest van de Raad werd cassatieberoep aangetekend bij de Raad van State door de verzoekende partij in deze. De deputatie hernam na het vernietigingsarrest van de Raad de bestuurlijke beroepsprocedure en verleent op 9 maart 2023 een gedeeltelijke omgevingsvergunning onder voorwaarden. Het is deze laatste beslissing die het voorwerp uitmaakt van dit arrest.

²⁰⁷ Art. 78, § 1 OVD.

²⁰⁸ Art. 78, § 1 OVD; art. 144 Gw; PEETERS L., ENGELIN A., ‘Zonlicht in de tuin van de burens versus het behoud van bomen in het algemeen belang: een spanningsveld tussen de bevoegdheid van de burgerlijke rechter en de vergunningverlenende overheid’, *TMR* 2024, afl. 2, 174; SMEETS Y., ‘Het zakelijk karakter van een omgevingsvergunning en de rechtsbescherming van burgerlijke rechten: de clash der titanen?’, *TROS* 2023, afl. 111, 179; VANHERCK K., DE WOLF G., ‘Bepalingen aan alle vergunningen gemeen’ in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 444.

In het derde middel dat aangevoerd wordt door de verzoekende partij, haalt deze aan dat er sprake is van een schending van haar eigendomsrecht. Zij onderbouwt dit door te stellen dat het verbieden van tuinaccommodatie (bijvoorbeeld een zwembad, zoals zij aanvraagt) in een zone voor tuin, niet dient tot het algemeen belang en bijgevolg disproportioneel is met het doel dat is vastgesteld in het gRUP.

94. De Raad oordeelt over dit middel door te herinneren dat het eerste protocol van het EVRVM en artikel 16 van de Grondwet geen onbeperkt gebruik van eigendom verlenen. Daarbij stelt de Raad dat er door de verzoekende partij in deze niet wordt aangetoond dat een verbod van constructies in een zone voor tuin, een disproportionele en niet ter zake dienende inperking uitmaakt van haar recht op eigendom. De Raad voegt hier verder aan toe dat het feit dat de verzoekende partij reeds gestart is met de uitvoering van de werken voor het zwembad, op geen wijze afbreuk doet aan de ongeldigheid ervan.

Volgens de Raad wordt er door de verzoekende partij niet aangetoond dat er sprake is van een aantasting van haar eigendomsrecht en het niet ter zake zijn voor het algemeen belang en verwijst daarvoor naar het toenmalig artikel 2.2.3, § 1 VCRO dat stelt dat stedenbouwkundige voorschriften van een gRUP eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, alsook een bouwverbod, en dat deze modaliteiten in acht moeten worden genomen bij de inrichting van een gebied.

De inrichtingvoorschriften voortvloeiende uit een gRUP houden geen onteigening of eigendomsberoving in, maar louter een beperking op haar ongestoord recht van haar eigendom dat voortvloeit uit artikel 1 EAP EVRM. Hierbij herinnert de Raad verder dat diezelfde bepaling eveneens voorschrijft dat de overheid het recht heeft 'om de wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang'.

Concluderend oordeelt de Raad dat er geen kennelijk onevenredige verhouding bestaat tussen enerzijds het gRUP, de niet betwiste bestemmingswijziging tot 'zone voor tuin' en de daaruit volgende inrichtingsvoorschriften en anderzijds het doel dat wordt nagestreefd door deze middelen, zijnde de verzekering van de goede ruimtelijke ordening. Het niet kunnen voorzien van een zwembad in een zone voor tuin is aldus geen kennelijk onevenredige of onredelijke maatregel. Bestemmingen die dienen voor groenaanleg en beperkte verhardingen in functie van private tuinen kunnen verhinderd worden door constructies als zwembaden.

RvVb 18 juli 2024, nr. RvVb-A-2324-0946:

95. In dit arrest doet de Raad uitspraak over het beroep tot vernietiging van de gunstige omgevingsvergunningsbeslissing die de buurman van de verzoekende partij gekregen heeft voor het bouwen van een meergezinswoning na afbraak van een reeds bestaande bebouwing. Het college van Burgemeester en Schepenen van de stad Blankenberge verleent met zijn beslissing op 10 maart 2023 de omgevingsvergunning. Hiertegen ging de buur in administratief beroep, waarna de deputatie

de omgevingsvergunning verleende, ondanks het negatieve advies in het verslag van 22 juni 2023 van de provinciale omgevingsambtenaar.

In het derde middel van dit arrest haalt de verzoekende partij een schending aan van haar eigendomsrecht, gewaarborgd door artikel 16 GW en artikel 1 EAP EVRM en een de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, § 1 en 2 VCRO, artikels 2 en 3 Motiveringswet. In het tweede onderdeel van het derde middel zet ze uiteen dat doordat de vergunningverlenende overheid, hier de deputatie, ten onrechte oordeelde dat het aangevraagde in lijn lag met de goede ruimtelijke ordening, zijzelf in haar eigendomsrecht over haar eigen perceel wordt gefnuikt. Zij staat dit door aan te halen dat de projectaanvraag die zij ging indienen - door deze bestreden vergunning - niet meer zal worden goedgekeurd. De verzoekende partij meent dat de foutieve beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zal zorgen voor een ongeoorloofde impact op haar eigendomsrecht over haar perceel, gelet op de aanzienlijke beperking die zij zal ondervinden op haar ontwikkelingsmogelijkheden.

Hierop stelt het college van burgemeester en schepenen van de stad Blankenberge, derde tussenkomende partij in dit arrest, dat deze vordering onontvankelijk is voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zij stelt dat het tweede middelonderdeel een burgerrechtelijke discussie is en dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet bevoegd is om het eigendomsrecht te beslechten.

96. Deze exceptie van onontvankelijkheid wordt door de Raad voor Vergunningsbetwistingen afgewezen. De Raad voor Vergunningsbetwistingen herinnert aan het zakelijke karakter dat een omgevingsvergunning heeft, en dat vergunning worden verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken rechten. Eventuele betwistingen over de zakelijke rechten op dat onroerend goed behoort tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter, niet tot de bevoegdheid van de vergunningsverlenende overheid of de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt echter in verband met de exceptie van onontvankelijkheid, door de derde tussenkomende partij ingeroepen, dat deze exceptie betreffende de wettigheidskritiek afgewezen moet worden. De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt immers dat het tweede onderdeel van het middel de Raad "niet rechtstreeks noopt tot een beoordeling van subjectieve wijze". Dit onderbouwt zij door te stellen dat de kern van het middel betrekking heeft op de wijze waarop er geoordeeld is over de goede ruimtelijke ordening, en dat er omwille van de goede ruimtelijke ordening een beperking is op haar eigen ontwikkelingsmogelijkheden.

Dit alles maakt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in deze zelf niet zal moeten oordelen over de subjectieve rechten van de verzoekende partij, maar dat dit subjectief recht louter in combinatie wordt aangehaald met de al dan niet strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening. Hierop verderbouwend concludeert de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat zij zich daarom niet waagt op het terrein van de burgerlijke rechter.

Wat betreft de effectieve beoordeling van het tweede middelonderdeel, stelt de Raad dat er niet wordt aangetoond of er niet aannemelijk gemaakt wordt door de verzoekende partij dat de beslissing die zij aanvecht in deze, door het verenigbaar verklaren van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening ingaat tegen het algemeen belang. De Raad beslist dat er geen onevenredige beperking is

van het eigendomsrecht van de verzoekende partij wanneer zij haar eigen vergunningsaanvraag moet aanpassen, opdat deze past in de goede ruimtelijke ordening. Daarbij haalt de Raad verder aan dat de verzoekende partij haar eigendomsrecht behoudt binnen de grenzen bepaalt in artikel 4.3.1 VCRO, waardoor er niet gesteld kan worden dat de beperkingen die zij ondervindt aan haar eigendomsrecht neerkomen op een ontzetting van dat recht, en evenmin dat dit het teloorgaan van het privaat nut van haar eigendom tot gevolg heeft.

RvVb 7 november 2024, nr. RvVb-A-2425-0172:

97. De Raad oordeelt in dit arrest over een vernietigingsberoep tegen de beslissing van de deputatie te Limburg om een omgevingsvergunning te verlenen, nadat er door de verzoekende partij bestuurlijk beroep werd ingediend tegen de omgevingsvergunning die in eerste aanleg werd verleend onder voorwaarden door het college van burgemeester en schepenen. De omgevingsvergunningsaanvraag betrof het aanbrengen van een buitenisolatie en de afwerking met witte sierpleister van het achterste bouwdeel.

De verzoekende partij voert in de drie middelen aan dat in de beslissing tot het verlenen van een omgevingsvergunning, hun eigendomsrecht en hun recht van doorgang niet wordt gerespecteerd. Zij haalt hierbij aan dat de vergunningverlenende overheid in deze onder andere de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel schendt.

De Raad herinnert in dit arrest dat een omgevingsvergunning een zakelijk karakter heeft en wordt verleend onder voorbehoud van de burgerlijke rechten die betrekking hebben op het onroerend goed, zoals ook wordt bepaald door artikel 78, § 1 OVD. Daardoor stelt de Raad dat de schending van het eigendomsrecht en hun recht van doorgang op zich niet de vernietiging van de door hen bestreden beslissing tot gevolg kan hebben.

98. De Raad stelt eerst dat er geen schending is van het zorgvuldigheidsbeginsel wanneer de vergunningverlenende overheid beslist dat de aanvraag volledig en ontvankelijk is, ondanks de betwistingen aangaande het eigendomsrecht, en dat dit evenmin een schending kan inhouden van het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Een schending van de motiveringsplicht kan volgens de Raad niet onderbouwd worden, aangezien de vergunningsverlenende overheid zich in de eerste plaats niet mag uitspreken over de burgerlijke rechten discussie.

Aangezien er evenmin door de verzoekende partijen wordt aangetoond waarom er sprake zou zijn van onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en de bestreden beslissing, of dat deze minstens onjuist en onvoldoende wordt gemotiveerd, kan de Raad niet oordelen of deze beslissing onjuist, dan wel kennelijk onredelijk is.

Het arrest bevestigt dat een omgevingsvergunningsaanvraag geen afbreuk kan doen aan de eigendomsrechten van de verzoekende partij, maaar dat het niet is aan de vergunningverlenende overheid, of aan de Raad zelf, om over dit eigendomsrecht enig onderzoek of oordeel over te vellen.

De discussie die louter gaan over perceelsgrenzen is ingevolge artikel 78, § 1 OVD een bevoegdheid die behoort tot de burgerlijke rechtbanken.

RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0335:

99. De verzoekende partij in deze diende op 22 december 2021 een omgevingsvergunningsaanvraag in voor het afbreken en het heropbouwen van een woning. Deze vergunning werd door het college van burgemeester en schepenen verleend onder voorwaarden op 14 maart 2022. Hiertegen werd door de leidend ambtenaar van het agentschap wegen en verkeer administratief beroep aangetekend. De deputatie weigert in tweede aanleg de omgevingsvergunning, na negatief advies van de provinciale omgevingsambtenaar. Het is deze laatste beslissing waartegen de verzoekende partij beroep tekent.

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1 EAP EVRM, artikel 5.1.1.0 van het Inrichtingsbesluit en het legaliteits-, het zorgvuldigheids- en het rechtszekerheidsbeginsel. Zij onderbouwt dit door te stellen dat haar bouwperceel, gelegen in woongebied, niet langer ontwikkeld kan worden omdat dit door het rooilijnplan te klein is geworden om op te kunnen bouwen naar hedendaagse stijlen en dat dit haar in feite verplicht om haar bestaande bouwlijn te verbouwen binnen de achteruitbouwstrook. Volgens de verzoekende partij maakt dit een schending uit van het door artikel 1 EAP EVRM beschermde ongestoord genot van haar eigendom.

De deputatie stelt op haar beurt dat het standpunt van de provinciale omgevingsambtenaar niet als een onzorgvuldige of onredelijke inperking van het eigendomsrecht inhoudende het gebruiksgenot van de verzoekende perceel kan worden gezien, daar de overheid het recht heeft om de wetten toe te passen die ze noodzakelijk acht om een toezicht uit te kunnen oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Daarbij benadrukt de tussenkomende partij dat ze niet verweten kan worden dat ze een feitelijke toestand wil handhaven die voortvloeit uit een regelmatig goedgekeurd rooilijnplan.

De verwerende partij meent dat er door de verzoekende partij geenszinds wordt aangetoond dat de geweigerde aanvraag een ongeoorloofde inmenging uitmaakt op haar eigendomsrecht.

100. De Raad oordeelt over dit middel door vooreerst te herinneren aan het feit dat artikel 1 EAP EVRM op geen enkele wijze een onbeperkte vrijheid van het gebruik van eigendom inhoudt en dat het de overheid toegestaan is om het gebruik op het eigendom te regelen, onder de voorwaarde dat er een billijk evenwicht tot stand gebracht wordt tussen enerzijds de vereisten van algemeen belang en anderzijds die van de bescherming van de grondrechten van de personen. Een weigering van een omgevingsvergunning brengt aldus niet noodzakelijk een schending van het eigendomsrecht met zich mee.

De Raad stelt dat er door de verzoekende partij niet zwaar wordt gemaakt dat het weigeren van een vergunning voor het bouwen in een achteruitbouwstrook niet kadert in het algemeen belang dat het goedgekeurde rooilijnplan nastreeft. Daarnaast maakt de verzoekende partij het niet aannemelijk

dat het niet toestaan van afwijkingen op het principële bouwverbod in deze achteruitbouwstrook op zichzelf een onzorgvuldige of onredelijke inperking inhoudt van haar eigendomsrecht en haar gebruiksrecht dat zij heeft op haar bouwperceel. Evenmin onderbouwt de verzoekende partij dat deze eigendomsbeperking die opgelegd werd in het algemeen belang, een ontzetting uit haar eigendomsrecht inhoudt of dat haar nut van haar eigendom teloor gaat.

RvVb 15 januari 2019, nr. RvVb/A/1819/0477:

101. De verzoekende partij vordert in dit arrest de vernietiging van de verleende stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het uitvoeren van riolerings- en wegeniswerken met inbegrip van de aanleg van een parking en werken aan grachten en waterlopen.

In haar derde middel haalt de verzoekende partij een schending van het eigendomsrecht aan, dewelke gewaarborgd wordt door artikel 1 EAP EVRM, artikel 16 van de Grondwet, toenmalig artikel 544 van het oude Burgerlijk Wetboek en de schending van de algemene beginselen van het behoorlijk bestuur, inhoudende het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het GBOL-beginsel.

Zij onderbouwt dit door te stellen dat zij een zwaardere last moet dragen dan diegene die andere burgers moeten dragen, omdat de verleende vergunning werken op haar domein toelaat (zonder dat de verzoekende partij hiertoe toestemming gegeven heeft) en dit terwijl er alternatieve openbare domeinen beschikbaar zijn. Ze voegt daarbij toe dat dit een *de facto* schending inhoudt van haar eigendomsrecht, zonder dat zij hiervoor voorafgaand billijk voor werd vergoed enerzijds en zonder haar toestemming anderzijds.

Hierop reageert de verwerende partij, zijnde de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, met de vermelding dat deze vergunning werd verleend onder voorbehoud van alle burgerlijke rechten en dat het middel dat de verzoekende partij betrekking heeft op de uitvoering van de vergunning, niet op de wettigheid ervan.

Hierbij voegt de verwerende partij toe dat het GBOL-beginsel dient als een vergoedend beginsel, dat niet bindend is voor de vergunningverlenende overheid. Daardoor komt het aan de gewone rechter toe om zich uit te spreken over een eventuele schadevergoeding, niet aan de vergunningverlenende overheid.

102. De Raad oordeelt over dit middel door te herinneren aan het recht dat de overheid heeft om beperkingen op te leggen aan het eigendomsrecht. Daarna stelt de Raad dat de bestreden beslissing geen eigendomsoverdracht bedraagt en dat de verzoekende partij onvoldoende aantoonde dat haar gebruiks- en genotsrechten op dermate wijze zijn aangetast, dat zij haar landbouwgrond niet meer kan gebruiken op een nuttige wijze.

Over het vraagstuk of de verzoekende partij schadeloos gesteld moest worden omwille van de eigendomsbeperking, bevestigt de Raad dat deze betwistingen toebehoren tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken. Verder bevestigt de Raad hetgeen wat de verwerende partij stelt,

namelijk dat het GBOL-beginsel een vergoedend beginsel is en dat het niet de wettigheid van de bestreden beslissing betreft, maar zij merkt daarnaast ook op dat er *“geen sprake is van een ongelijkheid in het dragen van lasten die het normale maatschappelijke kader te boven gaat of met andere woorden een buitensporige of onevenredige last”*.

HOOFDSTUK 2. DE WATERTOETS EN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

103. De watertoets is een instrument dat vaak opgeroepen wordt in de middelen die aangehaald worden door verzoekende partijen in vernietigingsberoepen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hieronder worden enkele interessante arresten geanalyseerd die zich buigen over de watertoets en wordt er door middel van de rechtspraakanalyse onderzocht of er een drempel gevonden kan worden opdat er over een bouwverbod gesproken kan worden na een negatieve watertoets.

RvVb 8 augustus 2024, nr. RvVb-A-2324-0972:

104. Het Departement Omgeving, verzoeker in deze, dient een vernietigingsberoep in tegen de beslissing van de deputatie waarmee aan de tussenkomende partijen in deze een omgevingsvergunning wordt verleend (onder voorwaarden) voor het slopen van een bestaande woning en twee bergingen, de herbouw van een zonevreemde woning en een berging op een gewijzigde plaats, de aanleg van verharding, het inbuizen van een gracht en reliëfwijzigingen op percelen gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Eerder diende de verzoekende partij een bestuurlijk beroep in tegen de positieve beslissing van het college van burgemeester en schepenen, deze werd door de deputatie verworpen.

Het derde middel buigt zich over de watertoets. De verzoekende partij zet uiteen dat het projectgebied in pluviaal overstromingsgevoelig gebied ligt en maakt hiervoor de verwijzing naar de overstromingskaart van 2017. De verzoekende partij argumenteert dat er door de inplanting op die locatie, zijnde in het overstromingsgevoelig gebied, er een aantasting is van de landschappelijke structuur van de vallei en dat haar waterloop wordt aangetast. Daarnaast stelt de verzoekende partij dat de deputatie geen eigen beoordeling heeft gemaakt en dat zij louter verwijst naar de adviezen die ze gekregen had, ondanks haar verzwaarde motiveringsplicht (door de ligging in overstromingsgevoelig gebied). Zij concludeert dat de bestreden beslissing niet werd opgesteld met de nodige zorgvuldigheid.

105. De Raad herinnert allereerst aan dat diens toezicht beperkt is tot een wettigheidstoezicht en stelt dat hij zich niet in de plaats kan stellen van de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de watertoets, en dat hij enkel kan nagaan of de vergunningverlenende overheid haar bevoegdheden naar toebehoren heeft uitgeoefend.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij in deze niet laat blijken dat zij voldoet aan de onderzoeksplicht betreffende de watertoets. Daarbij oordeelt de Raad dat de loutere verwijzing naar voorwaardelijk gunstige adviezen onmogelijk gekwalificeerd kunnen worden als een afdoende watertoets, daarbij vaststellende dat een waterparagraaf ontbreekt. De Raad merkt nogmaals op dat er tevens een verstrengde motiveringsplicht rust op de vergunningverlenende overheid door

enerzijds de ligging in pluviaal overstromingsgevoelig gebied, en anderzijds de veelvuldige kritiek van de verzoekende partij in haar beroepsschrift.

106. In dit arrest werd de bestreden beslissing (waarmee de vergunning werd verleend voor de sloop en herbouw van woningen) vernietigd, omdat er geen afdoende watertoets heeft plaatsgevonden. Het gaat in dit arrest om de wijze waarop de watertoets plaatsvond en hoe deze gemotiveerd werd. Hieruit kan worden afgeleid dat er geen bouwverbod geldt, dus geen weigering van een redelijke vergunningsaanvraag. De verwerende partij kan immers de vergunning na deze vernietiging nog steeds verlenen, mits een afdoende watertoets met de juiste motivering en zorgvuldigheid. Dit wordt bevestigd door de Raad wanneer zij stelt dat de verwerende partij niet over een gebonden bevoegdheid beschikt en dat de Raad zich daardoor niet in de plaats kan stellen van de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen.

RvVb 28 maart 2024, nr. RvVb-A-2324-0591:

107. In dit arrest buigt de Raad zich over het beroep tot vernietiging dat werd ingediend door het Departement Omgeving, de verzoekende partij, tegen de beslissing van de deputatie van Antwerpen waarmee een omgevingsvergunning voor het bouwen van een vrijstaande woning werd verleend, het dossier kent een voorgeschiedenis:

De eerste omgevingsvergunningsaanvraag werd door de tussenkomende partij ingediend op 1 juli 2022, voor de bouw van een eengezinswoning op een toen onbebouwd perceel, dat voorzag in een bestaande infiltratievoorziening, een wadi. Om problemen met water tegenmoet te komen worden enkele maatregelen genomen, namelijk een aanpassing aan de reeds bestaande wadi, de aanleg van een regenwaterput en een nieuwe infiltratievoorziening. Het desbetreffende perceel is gelegen in woongebied en ligt ook in pluviaal overstromingsgevoelig gebied en in signaalgebied. Er werd door de Dienst Integraal waterbeleid een ongunstig advies afgeleverd, waarna het college van burgemeester en schepenen op 26 september 2022 de omgevingsvergunning weigert. Hiertegen tekent de tussenkomende partij beroep aan bij de deputatie. De Dienst Integraal Waterbeleid en de provinciale omgevingsambtenaar adviseren beide ongunstig op 12 januari 2023 respectievelijk 15 februari 2023. Door de tussenkomende partij worden gewijzigde plannen ingediend die door de deputatie worden aanvaard. Hierna adviseert de provinciale omgevingsambtenaar gunstig, waarna de deputatie, verwerende partij in deze, het beroep van de tussenkomende partij gegrond verklaart en de omgevingsvergunning verleent. Het is deze laatste beslissing waartegen het beroep tot vernietiging werd ingesteld.

In het eerste middel bekritiseert de verzoekende partij de wijze waarop de verwerende partij de watertoets heeft beoordeeld. Zij stelt dat het betrokken perceel gelegen is in pluviaal overstromingsgebied en daarnaast is aangeduid als signaalgebied. De verzoekende partij benadrukt hierbij dat er bij de ontwikkelingsmogelijkheden rekening gehouden moet worden met de watersystemen en dat de ontwikkeling niet tot gevolg mag hebben dat er ruimte voor water verloren gaat. De verzoekende partij beweert dat er geen correcte afweging is gebeurd van de schadelijke effecten op het watersysteem. Het bouwen van een woning op de betrokken percelen is volgens de

verzoekende partij niet wenselijk omwille van verschillende bedenkingen: de grote kans op overstromingen, het verlies van ruimte voor water, de betwifelbare leefbaarheid van de woning gelet op de jaarlijkse overstromingen, ... De verzoekende partij haalt verder aan dat de gewijzigde plannen niet opnieuw werden voorgelegd aan de Dienst Integraal Waterbeleid, wat volgens haar een schending uitmaakt van het redelijkheids-, vertrouwens-, en zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partij stelt dat de motivering van de planwijziging een loutere sijtelformule is die niet afdoende verduidelijkt welke aanpassingen er juist zijn of hoe er juist met het ongunstig advies van de Dienst Integraal Waterbeleid werd omgegaan. Daarnaast wijst de verzoekende partij op de verzwaarde motiveringsplicht die geldt op de vergunningverlenende overheid, aangezien het goed gelegen is in overstromingsgevoelig gebied en is aangeduid als signaalgebied.

De tussenkomende partij reageert op de kritiek van de verzoekende partij door allereerst te stellen dat het niet de bedoeling is van de watertoets om bestaande problemen op te lossen, maar dat deze dient om geen bijkomende problemen te creëren. Daarbij voegt zij dat de aanduiding als signaalgebied en de ligging in overstromingsgevoelig gebied niet tot gevolg heeft dat er een bouwverbod geldt en op zich niet kan gelden als weigeringsgrond, maar dat dit enkel een bijkomende aandacht vereist. De tussenkomende partij wijst op de stappen die zij ondernomen heeft om tegenmoet te komen aan de opmerkingen van de Dienst Integraal Waterbeleid. In het ongunstig advies van de Dienst Integraal Waterbeleid waren er twee opmerkingen, die beide aan bod kwamen bij de planaanpassing. De bedenkingen die de verzoekende partij aanhaalt, zijn niet terecht en onvoldoende gemotiveerd volgens de verwerende partij.

De verzoekende partij dupliceert hierop door te stellen dat de e-mail die de tussenkomende partij voorlegt van de Dienst Integraal Waterbeleid (die stelt dat het project 'lijkt' in aanmerking te komen voor een gunstig advies'), opzichzelf geen advies – en al zeker geen gunstig advies – is.

108. De Raad begint zijn beoordeling over dit middel met een uiteenzetting over de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij stelt dat bij andersluidende beoordelingen dan hetgeen werd uitgebracht met de adviezen, dat er het principe geldt dat de vergunningverlenende overheid des te zorgvuldiger moet kunnen aantonen waarom deze tot een andere beslissing komt. Deze plicht wordt nogmaals verzwaard bij een ongunstig advies van de Dienst Integraal Waterbeleid en dient de vergunningverlenende overheid diens beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en eigen feitenvinding.

De Raad stelt verder dat voor zover de verzoekenende partij aanvoert dat de aanvraag strijdig is met de beslissing tot aanduiding als signaalgebied, er niet door haar wordt vermeld op basis van welke bepaling of rechtsgrond de aanduiding als signaalgebied moet dienen als weigeringsgrond. Hetzelfde geldt voor de ligging in overstromingsgevoelig gebied. De verwerende partij stelt deze ligging uitdrukkelijk vast in haar beoordeling van de watertoets, waardoor aan haar niet verweten kan worden dat hiermee geen rekening heeft gehouden.

Daarnaast haalt de Raad aan dat het door de verzoekende partij niet eens zijn met de uitgevoerde watertoets door de verwerende partij op zich, geen ontvankelijke wettigheidskritiek inhoudt. De verwerende partij moet volgens de Raad enkel oordelen of het aangevraagde de watertoets

doorstaat, ondanks eventuele alternatieven. Over het gegeven dat de verwerende partij geen nieuw advies gevraagd heeft aan de Dienst Integraal Waterbeleid, oordeelt de Raad dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat het onjuist of kennelijk onredelijk is dat de verwerende partij is tegenmoetgekomen aan de kritieken bij de planwijziging.

Over de bedenkingen die de verzoekende partij heeft bij de infiltratievoorziening, is de Raad akkoord met diens zienswijze dat de overweging hieromtrent een loutere stijlformule inhoudt, waarrond er nog onduidelijkheden en vragen zijn. Over de infiltratievoorziening wordt niet duidelijk aangeduid hoe deze werd aangepast en hoe deze tegenmoet komt aan de adviezen van de Dienst Integraal Waterbeleid.

De Raad is van oordeel dat, in verband met de infiltratievoorziening, de verwerende partij niet afdoende motiveert hoe de gewijzigde aanvraag volledig tegenmoet komt aan het advies van de Dienst Integraal Waterbeleid. De Raad haalt aan dat wat de tussenkomende partij aanhaalt in haar schriftelijke uiteenzetting dit niet verhelpen, aangezien deze stukken en motivering geen deel uitmaken van het administratief dossier, net zoals een e-mail van de Dienst Integraal Waterbeleid niet gezien kan worden als een officieel advies (en daarom ook geen deel uitmaakt van het administratief dossier). In het administratief dossier was immers niets terug te vinden over het overleg dat de verwerende partij heeft gehad met de Dienst Integraal Waterbeleid. De Raad maakt hiermee duidelijk dat het niet mogelijk is om *a posteriori* de beslissing te motiveren en dat de verwerende partij aldus terkortschiet in haar motivering bij de bestreden beslissing.

De Raad concludeert over het eerste middel dat er gelet op de verstrengde motiveringsplicht die rust op de verwerende partij, dat doch niks haar verplicht om bij gewijzigde plannen opnieuw advies in te winnen bij de Dienst Integraal Waterbeleid, haar ook niets weerhoudt om dit te doen. Beslist zij om dit niet te doen, dan dient zij zelf concreet en voldoende uit te leggen hoe de wijzigende plannen tegenmoetkomen aan de eerder negatieve adviezen. De loutere stijlformules zijn geen concrete en voldoende uitleg volgens de Raad.

109. De Raad vernietigt de bestreden beslissing. In dit arrest gaat het wederom om de wijze waarop de watertoets plaatsvond en hoe deze gemotiveerd werd. Er is geen sprake van een bouwverbod, aangezien de vergunning alsnog verleend kan worden, als het resultaat van de watertoets positief blijkt en deze afdoende werd uitgevoerd. De Raad bevestigt dit bij zijn beoordeling van het verzoek om indeplaatsstelling, door te bevestigen dat er geen sprake is van een gebonden bevoegdheid.

RvVb 10 november 2022, nr. RvVb-A-2223-0230:

110. De bestreden beslissing in dit arrest betreft een omgevingsvergunning onder voorwaarden, verleend door de deputatie van Oost-Vlaanderen, voor het verkavelen van een terrein in drie loten voor open bebouwing.

Het arrest kent een uitgebreide voorgeschiedenis: in 2016 werd de vergunning door de tussenkomende partij in deze aangevraagd, die werd verleend door het college van burgemeester

en schepenen van de stad Geraardsbergen. De verzoekende partij tekent hiertegen bestuurlijk beroep aan, waarna de deputatie de vergunning verleend onder voorwaarden. Hieropvolgend tekent de verzoekende partij beroep aan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, deze laatste vernietigt met een arrest van 5 maart 2019 deze beslissing om de vergunning te verlenen onder voorwaarden. Nadien wordt de bestuurlijke procedure hernomen en na een nieuw gunstig advies van de dienst Integraal Waterbeleid, verleent de deputatie nogmaals de verkavelingsvergunning onder voorwaarden. Opnieuw tekent de verzoekende partij tegen deze gunstige beslissing beroep aan bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dewelke de beslissing nogmaals vernietigt met zijn arrest daterend van 21 januari 2021. De bestuurlijke procedure wordt hierna nogmaals hernomen. De dienst Integraal Waterbeleid adviseert wederom gunstig onder voorwaarden, waardoor de deputatie opnieuw een verkavelingsvergunning verleent onder voorwaarden. Deze laatste beslissing om de verkavelingsvergunning te verlenen is de bestreden beslissing in het arrest.

De verzoekende partij voert de schending aan van onder andere artikel 1.3.1.1 DIW, de kracht van gewijsde van het eerder gewezen arrest van de Raad, het zorgvuldigheids-, het motiverings-, en het belangenafwegingsbeginsel. De verzoekende partij betwist de deugdelijkheid van de waterparagraaf in de bestreden beslissing en van de wateradviezen van de dienst Integraal Waterbeleid en de verzoekende partij stelt dat de aanvraag wederom niet is getoetst aan de relevante doelstellingen en beginselen van het Waterwetboek.

De verwerende partij stelt hierop dat er aanvullende motieven zijn opgenomen met betrekking tot de watertoets, in het licht van de twee eerdere vernietigingsarresten van de Raad. De verwerende partij stelt dat ze de gevolgen van de ligging van het project grondig heeft beoordeeld.

111. De Raad voor Vergunningsbetwistingen start haar beoordeling door te stellen dat de verwerende partij blijft vasthouden aan argumenten waarvan de Raad in haar eerdere vernietigingsarresten reeds heeft geoordeeld dat ze niet deugdelijk zijn. De Raad wijst daarbij ook op de verzwaarde motiveringsplicht die de verwerende partij had, omwille van deze eerdere vernietigingsarresten. De Raad oordeelt dat er uit de bestreden beslissing en vooral uit de waterparagraaf blijkt dat, ondanks de aanvullende overwegingen ten opzichte van de vorige vernietigde beslissingen van de verwerende partij, er nog altijd niet afdoende wordt gemotiveerd dat er door het project geen schadelijke effecten in de zin van artikel 1.1.3, § 2, 18° DIW kunnen ontstaan. Daarbij haalt de Raad aan dat er niet op een afdoende wijze rekening werd gehouden met de relevante doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid. Wederom wordt de beslissing om de vergunning te verlenen vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Daarnaast gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen over tot indeplaatsstelling met toepassing van artikel 37 DBRC-decreet. Dit houdt in dat de Raad zijn arrest in de plaats kan stellen van de nieuw te nemen beslissing, in het geval dat de verwerende partij beschikt over een gebonden bevoegdheid. Onder gebonden bevoegdheid worden ook de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid verstaan, deze volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete omstandigheden van het dossier. De Raad is van oordeel dat het in dit geval gaat over een gebonden bevoegdheid om de vergunning te weigeren, gelet op de concrete gegevens van dit dossier. Zij onderbouwt dit door te stellen dat voorafgaandelijk aan de bestreden beslissing,

tweemaal een gelijkaardige verkavelingsvergunning werd verleend, die beide door de Raad zijn vernietigd omwille van een gebrekkige beoordeling van de watertoets. Tegen de twee vernietigingsarresten die de Raad gewezen heeft, werd geen cassatieberoep aangetekend. Het gaat aldus om de derde vergunning voor het aangevraagde project, die door de Raad nu nogmaals werd vernietigd, omdat er nogmaals niet op goede gronden werd geoordeeld tot een positieve watertoets. De Raad stelt hierbij vast dat er materieel gezien geen motieven bestaan op basis waarvan besloten kan worden dat de watertoets gunstig is en de beoogde vergunning verleend kan worden.

112. Hieruit concludeert de Raad dat de appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij daarmee feitelijk volledig is uitgehold, gelet op dat ze niet in staat is om op basis van het dossier deugdelijke motieven te vinden waaruit blijkt dat er door het project geen schadelijke effecten ontstaat. Om deze reden stelt de Raad zich in de plaats van de verwerende partij en weigert zij de vergunning voor het verkavelen van een terrein in drie loten voor open bebouwing.

In dit arrest is er sprake van een bouwverbod omwille van een negatieve watertoets, waar de problematiek zich bevindt op de percelen zelf en niet in de beoordeling van de watertoets. De negatieve watertoets is een onoverkomelijk obstakel en de vergunning kan niet verleend worden.

RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0838:

113. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de beslissing van de deputatie van Oost-Vlaanderen, verwerende partij in deze, waarmee zij een omgevingsvergunning weigert aan de verzoekende partij voor het verkavelen van één terrein in vier loten.

In het eerste middel haalt de verzoekende partij een schending aan van de artikelen 2.1.2, § 2, 2.2.5, § 1 laatste lid, 4.3.1, § 2 en 4.3.2 VCRO aan, samen met het zorgvuldigheidsbeginsel en de motiveringsplicht.

De verzoekende partij bekritiseert de stelling van de verwerende partij dat het aangevraagde in strijd ligt met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (het lobbenstadmodel, het masterplan, een woonbeleidsstudie en een MOBER). Zij stelt daarbij dat deze beleidsmatige gewenste ontwikkelingen strijdig zijn met het verordenende ruimtelijk uitvoeringsplan dat het perceel bestemt voor woningbouw. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij een bestemmingswijziging wil doorvoeren via een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, in plaats van een nieuw RUP op te stellen. Daarbij stelt zij tevens dat niet alle documenten van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen voldoende bekendgemaakt zijn waardoor ze niet kunnen worden aangewend om de bebouwing te verbieden. In haar tweede onderdeel haalt de verzoekende partij aan dat de verwerende partij de invulling van de toets aan de goede ruimtelijke ordening zo heeft ingegeven dat zij een bouwverbod kan realiseren.

De verwerende partij stelt dat door de vergunningsaanvraag te weigeren zij geen bouwverbod oplegt. Zij vult aan dat de bestreden beslissing voldoende uitlegt welke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen maken dat de vergunning geweigerd wordt en de wijze waarop deze werden bekendgemaakt aanduidt. Zij heeft op basis hiervan besloten hoe het, tot nu toe nog niet ontwikkelde

gebied, ontwikkeld moet worden. De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen worden volgens de verwerende partij niet als basis gebruikt voor de bestreden beslissing, maar vormen er wel een onderdeel van. De verwerende partij stelt dat ze het aangevraagde heeft getoetst aan de inpasbaarheid, het ruimtegebruik, de mobiliteit en de visuele elementen en stelt daarbij dat er met elk van deze elementen een strijdigheid was.

114. De Raad herinnert allereerst dat de vergunningverlenende overheid beschikt over een ruime appreciatiebevoegdheid bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en dat de Raad hierover enkel een wettigheidscontrole uitoefent. De Raad stelt vast dat de vergunning geweigerd werd omwille van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en 'omdat de aanvraag, ondanks de bestemmingsconformiteit, niet voor vergunning in aanmerking komt'. De Raad zegt dat de verwerende partij aan het lobbestadmodel een onrechtmatig gewicht toekent, die het niet kan hebben. De verwerende partij gebruikt het lobbestadmodel namelijk als rechtstreeks toetsingskader waarvan niet afgeweken kan worden. Hiermee tilt de verwerende partij volgens de Raad de opportuniteitsbeoordeling van de aanvraag die de verwerende partij heeft bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening, naar bestemmingsconformiteit, en daarmee roept de verwerende partij een nieuwe weigeringsgrond in het leven die niet bij decreet werd voorzien. De Raad herinnert daarbij dat enkel RUP's en stedenbouwkundige verordeningen dwingende bestemmingsvoorschriften kunnen bevatten en dat de verwerende partij buiten diens bevoegdheden treedt door het afwijken van bindende bestemmingsvoorschriften omwille van zuiver ruimtelijke beleidsvisies. Wanneer de verwerende partij aldus beslist dat de aanvraag strijdig is met de goede ruimtelijke ordening enkel en alleen omwille van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, en daarvoor de omgevingsvergunning weigert, is dit niet wettig.

TUSSENCONCLUSIE

115. Het derde deel begon met een korte uiteenzetting over dat duurzaamheid doorsijpelt in alle domeinen. Zo moet de wetgevende macht duurzaamheid nastreven bij de opmaak van de regelgeving, de uitvoerende macht moet bij de vergunningverlening zorgen dat de duurzaamheidsdoelstelling gevolgd wordt en zelfs bij de rechterlijke macht is er een duurzaamheidstendens in de rechtspraak.

116. Uit de rechtspraakanalyse kan, met betrekking tot het eigendomsrecht, afgeleid worden dat hoewel de Raad beperkt is tot een wettigheidstoezicht en hoewel de Raad in principe niet mag oordelen over burgerrechtelijke geschillen (zoals geschillen over het eigendomsrecht), de Raad hier in bepaalde zaken toch een oordeel over velt. Uit het meest recente arrest dat wordt besproken over het eigendomsrecht valt af te leiden dat de Raad zich hiertoe waagt aangezien deze in combinatie wordt opgeworpen met de toets aan de goede ruimtelijke ordening, waardoor de Raad niet buiten haar bevoegdheden gaat.

117. Met betrekking tot de rechtspraakanalyse over de watertoets, kan er afgeleid worden dat de Raad een strenge houding inneemt. Wanneer de beoordeling van de watertoets niet op een afdoende wijze plaatsvond en er bijvoorbeeld niet werd voldaan aan de motiveringsplicht, geeft dit aanleiding tot de vernietiging van beslissingen waar een vergunning werd verleend. In vele gevallen zal dit echter geen aanleiding geven tot een bouwverbod, aangezien de vergunning uiteindelijk wel kan worden verleend, mits een afdoende watertoets met de juiste zorgvuldigheid en motivering bij de beoordeling. De Raad zal in deze gevallen oordelen dat er nog geen sprake is van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de vergunningverlenende overheid. Uitzonderlijk zal de Raad oordelen dat er toch sprake is van een gebonden bevoegdheid in hoofde van de vergunningverlenende overheid, en zal de Raad zich in de plaats kunnen stellen van de vergunningverlenende overheid. Zo oordeelde de Raad dat de appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid feitelijk volledig werd uitgehold nadat zij voor een derde keer een gelijkaardige verkavelingsvergunning verleende.

Wanneer de wijze waarop de watertoets plaatsvond de reden is dat de vergunning niet verleend kan worden, kan er later eventueel wel een vergunning worden verleend onder de voorwaarde dat de watertoets op een correcte wijze zal plaatsvinden. De weigering of vernietiging van een omgevingsvergunning omwille van de wijze waarop de watertoets plaatsvond, is met andere woorden overkomelijk. In dit geval is er geen sprake van een bouwverbod.

Kan de vergunning daarentegen niet verleend worden omwille van een negatief resultaat van de watertoets – die op een correcte wijze werd beoordeeld en waar het probleem niet ligt bij de wijze waarop deze is uitgevoerd – dan is er sprake van een onoverkomelijk obstakel. In dit geval is er wel sprake van een bouwverbod door een negatieve watertoets.

DEEL 4. VORDERINGEN INGEVOLGE DE IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING

118. Afgezien van de vraag hoe vaak een negatieve watertoets effectief tot een bouwverbod zal leiden, zal in dit vierde deel onderzocht worden op welke vorderingen en juridische instrumenten eigenaars, wiens perceel voorwerp is van een impliciete bestemmingswijziging, zich kunnen beroepen om de schade die zij ondervinden te verhalen.

HOOFDSTUK 1. DE IMPLICIETE BESTEMMINGSWIJZIGING IN HET LICHT VAN HET EIGENDOMSRECHT

1.1. Het eigendomsrecht

119. Het eigendomsrecht is een zakelijk recht dat toekomt aan de eigenaar van een bepaald goed en hem het recht verleent om het voorwerp ervan te gebruiken²⁰⁹, het genot ervan te hebben²¹⁰ en om erover te beschikken²¹¹, dit wordt ook de volheid van bevoegdheid genoemd. Het eigendomsrecht is het meest volmaakte zakelijke recht, aangezien een eigenaar alle bevoegdheden over zijn goed mag uitoefenen, waar deze bevoegdheden bij andere zakelijke rechten altijd gelimiteerd zijn.²¹² In het Burgerlijk wetboek kan men het volgende lezen:

“ Art. 3.50

*Het eigendomsrecht verleent aan de eigenaar rechtstreeks het recht om het voorwerp ervan te gebruiken, hiervan het genot te hebben en erover te beschikken. De eigenaar heeft volheid van bevoegdheden, behoudens de beperkingen die door wetten, verordeningen of door rechten van derden worden opgelegd.”*²¹³

120. Naast de vermogensrechtelijke benadering van het eigendomsrecht die terug te vinden is in het Burgerlijk Wetboek, bestaat ook de grondwettelijke benadering van het eigendomsrecht.²¹⁴ Het eigendomsrecht is namelijk een recht dat wordt beschermd door de Grondwet:

*“Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.”*²¹⁵

²⁰⁹ Het gebruik van een goed verwijst naar het stellen van materiële handelingen die het kapitaal van dat goed niet aantasten, alsook naar alle rechtshandelingen die persoonlijke rechten toestaan aan derden.

²¹⁰ Het genot van een goed houdt in dat de eigenaar van een goed de bevoegdheid heeft om de vruchten (dit zijn de zaken die periodiek uit dat goed voortkomen zonder dat het goed substantieel wijzigt) van dat goed te verwezenlijken.

²¹¹ Als daden van beschikking worden gekwalificeerd: alle materiële handelingen waarmee de kapitaalwaarde van een goed wordt aangetast (vernietiging of zodanige waardevermindering), alsook alle rechtshandelingen waarmee zakelijke rechten worden toegestaan op dat goed ten voordele van een derde.

²¹² SAGAERT V., *Goederenrecht: Bescherming van het eigendomsrecht tegen (ongoorloofde) eigendomsinmening*, Wolters Kluwers, 2021, 295.

²¹³ Art. 3.50 BW.

²¹⁴ SAGAERT V., *Goederenrecht: Bescherming van het eigendomsrecht tegen (ongoorloofde) eigendomsinmening*, Wolters Kluwers, 2021, 391.

²¹⁵ Art. 16 Gw.

121. Naast de bescherming op nationaal gebied, geldt er ook een internationale en Europese bescherming van het eigendomsrecht door verschillende verdragen.²¹⁶ De belangrijkste en meest besproken internationale bron omtrent het eigendomsrecht is artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EAP EVRM), waarvan het artikel directe werking heeft in de Belgische rechtsorde en waarvan het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling analoog gelezen moet worden met artikel 16 van de Grondwet.²¹⁷ Het artikel luidt als volgt:

"ARTIKEL 1

BESCHERMING VAN EIGENDOM

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

*De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."*²¹⁸

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft verduidelijkt, hetgeen nadien meerdere malen bevestigd werd, dat er in artikel 1 EAP EVRM drie verschillende normen zijn die men dient te onderscheiden²¹⁹:

- i. De eerste norm schrijft het beginsel neer dat het eigendomsrecht geëerbiedigd dient te worden:
*"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom."*²²⁰
- ii. De tweede norm behandelt de onteigeningen en koppelt deze aan enkele voorwaarden:
*"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."*²²¹
- iii. De derde norm bevestigt dat Staten het recht hebben om het eigendomsrecht te reglementeren en eventueel te beperken naar aanleiding van het algemeen belang, hieronder kan bijvoorbeeld het bouwverbod geplaatst worden:

²¹⁶ Denk aan: art. 17 van het Handvest van Grondrechten van de Europese Unie.

²¹⁷ GwH 30 maart 2012, nr. 74/2013; GwH 17 mei 2018, nr. 59/2018; APPERMONT N., THEUNIS J., 'Belastingen, bouwverboden, na planwijzigingen en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten in het licht van het recht op de bescherming van de eigendom', *CDPK* 2018, 338-369.

²¹⁸ Hierna: art. 1 EAP EVRM.

²¹⁹ EHRM 23 september 1982, Sporrang en Lönnroth/Zweden, serie A, nr.52; DE WINTER S., 'Quasi-onteygening en onteigening in klimaataangelegenheden' in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 97; POETS J., 'Grondvesten van het eigendomsrecht – over artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in het licht van de recente rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof' in PALMANS R., VERRIJDT W., TIJS. R., *Onteigeningen in Vlaanderen na het Onteigeningsdecreet*, Boomjuridisch, 2022, 108.

²²⁰ Art. 1, § 1 EAP EVRM.

²²¹ Art. 1, § 1 EAP EVRM.

“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.”²²²

122. Artikel 16 GW en artikel 1 EAP bieden aldus bescherming tegen een onteigening of eigendomsberoving en bovendien ook tegen elke verstoring van het genot van eigendom en elke regeling van het gebruik van eigendom.²²³ Dat het eigendomsrecht geniet van grondwettelijke bescherming, houdt aldus niet in dat het een absoluut recht is dat geen beperkingen kan ondervinden.²²⁴

Deze bepalingen verbieden geenszins de mogelijkheid en het recht van een overheid om een inmenging die zij noodzakelijk acht te voorzien op het eigendomsrecht.²²⁵ Het eigendomsrecht is niet absoluut en garandeert geenszins een onbeperkt recht op het gebruik van eigendom.²²⁶ Beperkingen op het eigendomsrecht kunnen gesitueerd worden in zowel het publiek- als in het privaatrecht.²²⁷ Gelet op het onderwerp van deze thesis, wordt er enkel gekeken naar beperkingen op vlak van het publiekrecht.

123. Publiekrechtelijke eigendomsbeperkingen worden ook wettelijke erfdiendstbaarheden van openbaar nut genoemd.²²⁸ SAGAERT omschrijft de erfdiendstbaarheden tot openbaar nut als *“onroerende eigendomsbeperkingen die door of krachtens de wet in het algemeen belang worden opgelegd”*²²⁹. De eigendomsbeperking houdt in dat er aan de bevoegdheden die zijn verbonden aan het eigendomsrecht (zie hierboven: het gebruik, het genot en het beschikken van een goed) beperkingen worden gesteld. Deze eigendomsbeperking zal vaak tot uiting komen in een bouwbeperking of een bouwverbod.²³⁰ De beperkingen worden aan onroerende goederen opgelegd, het kan gaan om onroerende goederen die horen tot het privaat domein, dan wel het openbaar domein.²³¹ Deze beperkingen worden gevestigd door of krachtens de wet, hieronder kan men beslissingen van de wetgevende macht of van de uitvoerende macht plaatsen. De wettelijke

²²² Art. 1, § 2 EAP EVRM.

²²³ VOORTER J., ‘Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: Show me the money!’, in WILLEMS K., THEUNIS J., *Themis 116 – Publiekrecht*, Die Keure, 2021, 83-88.

²²⁴ PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiendstbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012, 52; APPERMONT N., THEUNIS J., ‘Beperkingen aan het recht op bescherming van eigendom’ in SCOTTIAUX S. (eds.), *Themis 103 – Publiekrecht*, Die Keure, 2018, 167.

²²⁵ Art. 1, § 2 EAP EVRM.

²²⁶ RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0494; RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0335.

²²⁷ SAGAERT V., *Goederenrecht*, Wolters Kluwers, 2021, 415; PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiendstbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012, 52.

²²⁸ SAGAERT V., *Goederenrecht*, Wolters Kluwers, 2021, 415; FLAMEY P., VALKENIERS M., ‘Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM’, *CDPK* 2021, 354.

²²⁹ PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiendstbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012, 13; FLAMEY P., VALKENIERS M., ‘Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM’, *CDPK* 2021, 354.

²³⁰ PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiendstbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012, 13; FLAMEY P., VALKENIERS M., ‘Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM’, *CDPK* 2021, 354.

²³¹ SAGAERT V., *Goederenrecht*, Wolters Kluwers, 2021, 415.

erfdienstbaarheden van openbaar nut worden eenzijdig opgelegd en dienen ten behoeve van het openbaar nut en het algemeen belang.²³²

Voorbeelden van zulke beperkingen op het eigendomsrecht kunnen veelal teruggevonden worden in de rechtspraak. Zo heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld in een arrest van 2016 dat er sprake is van een beperking op het recht van het ongestoord genot van de eigendom, wanneer een gedeeltelijke onteigening tot gevolg heeft dat het niet-onteiigende deel van een huis of een gebouw een waardevermindering ondergaat.²³³ In een ander arrest daterend van 2015 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat er sprake is van een beperking op het recht van het gebruik van eigendom door het doel (het beschermen van erfgoed) en de gevolgen van het Onroerenderfgoeddecreet.²³⁴

124. Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof moet elke inmenging met betrekking tot het eigendomsrecht beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang in hoofde van de gemeenschap enerzijds, en de bescherming van de grondrechten van individuen anderzijds. Met andere woorden, elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de noden van het algemeen belang en de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom.²³⁵

125. Hoewel deze redenering in de huidige maatschappij aanvoelt als de logica zelve, mag er niet vergeten worden dat het over twee grondrechten gaat, die aan elkaar worden afgewogen (zijnde het eigendomsrecht²³⁶ enerzijds en het recht op bescherming van een gezond leefmilieu anderzijds²³⁷). Het gaat immers over een grondrecht van 'de eerste generatie' (eigendomsrecht) dat het alsmaar vaker verliest tegen een grondrecht van 'de tweede generatie' (het recht op een gezond leefmilieu). Het rechtmatig evenwicht tussen deze wordt beoordeeld aan de hand van de aard van de beperking, de wettelijke waarborgen en de eventuele schadeloosstelling.²³⁸

Het is dan ook vanzelfsprekend dat de overheid niet zonder enige controle of grenzen het eigendomsrecht kan beperken. Vereist is dat er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde doel en de daarvoor aangewende middelen.²³⁹ Deze beperkingen op de uitoefening van het eigendomsrecht houden, wanneer ze hetgeen voorschreven respecteren, geen schending van het eigendomsrecht in en nemen het eigendomsrecht ook niet weg van een eigenaar.²⁴⁰

²³² SAGAERT V., *Goederenrecht: Bescherming van het eigendomsrecht tegen (ongeoorloofde) eigendomsinmenging*, Wolters Kluwers, 2021, 295.

²³³ GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016, overw. B.10.

²³⁴ GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.13.1.

²³⁵ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, overw. B.7.3; POETS J., 'Grondvesten van het eigendomsrecht – over artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in het licht van de recente rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof' in PALMANS R., VERRIJDT W., TIJS R., *Onteigeningen in Vlaanderen na het Onteigeningsdecreet*, Boomjuridisch, 2022, p184.

²³⁶ Art. 16 Gw.

²³⁷ Art. 23, 4° Gw.

²³⁸ TOURY J., DENYS M., 'Vernieuwde watertoets: vergoedingsregeling bij bouw-en verkavelingsverbod', *NJW* 2012, nr. 256, 82-92.

²³⁹ GwH 31 mei 2018, nr. 61/2018, overw. B.11.3; GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016, overw. B.7.4; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.7.4.

²⁴⁰ POETS J., 'Grondvesten van het eigendomsrecht – over artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in het licht van de recente rechtspraak

126. Wat betreft het vraagstuk omtrent de eventuele schadeloosstelling na eigendomsbeperkingen, wordt algemeen aanvaard dat deze geen aanleiding geven tot een vergoedingsregeling voor zover deze beperkingen het volledige eigendomsrecht niet ontnemen.²⁴¹

127. Het Grondwettelijk Hof heeft echter ook al in de andere richting geoordeeld:

“Een eigendomsbeperkende maatregel die bestaan in een bouwverbod op percelen die voorheen voor bebouwing in aanmerking kwamen, raakt de eigenaar ervan fundamenteel in zijn eigendomsrecht. Een dergelijke maatregel kan niet steeds worden opgelegd zonder een redelijke vergoeding voor de waardevermindering van het perceel (EHRM, 13 juli 2006, Housing Association of War Disabled and Victims of War of Attica e.a. t. Griekenland, §39; 19 juli 2011, Varfis t. Griekenland, §30; 1 oktober 2013, Hüseyin Kaplan t. Turkije, §46; 11 oktober 2016, Barvza e.a. t. Hongarije, §47).

Wanneer in dergelijk geval geen vergoeding wordt toegekend, dient zulks te worden verantwoord in het licht van de bijzondere kenmerken van het geval, zoals de vroegere gedragingen van de eigenaar of de redelijke verwachting dat een dergelijke eigendomsbeperkende maatregel zou worden opgelegd (EHRM, 13 juli 2006, Kortessi t. Griekenland, §40; 6 oktober 2016, Malfatto en Mielle t. Frankrijk, §69).”²⁴²

1.2. Impliciete bestemmingswijziging door de watertoets: een schending van het eigendomsrecht?

128. Overeenkomstig artikel 1.3.1.1 van het Decreet Integraal Waterbeleid moet een vergunningsverlenende of plannende overheid onderzoeken welke impact een vergunning of een plan kan hebben op het watersysteem om zo de schadelijke effecten te voorkomen of minstens te beperken.

Wanneer uit dit onderzoek blijkt dat schadelijke effecten voorhanden zijn, dienen deze trapsgewijs voorkomen of geremedieerd te worden.²⁴³ De vergunningsverlenende of plannende overheden kan voorwaarden opleggen, herstelmaatregelen opleggen of de omgevingsvergunning weigeren. Een onbeperkte uitoefening van het eigendomsrecht is logischerwijze niet altijd in overeenstemming met de doelstellingen die gewaarborgd worden door het integraal waterbeleid.²⁴⁴

van het Europees Hof van de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof’, in PALMANS R., VERRIJDT W., TIJS R., *Onteigeningen in Vlaanderen na het Onteigeningsdecreet*, Boomjuridisch, 2022, 108; CARETTE A., ‘Enkele algemene instrumenten van het integraal waterbeleid. Oeverzones, verwerving van onroerende goederen, aankoopplicht en vergoedingsplicht’, in MAES F., LAVRYSEN L. (eds.), *Integraal Waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Die Keure, 2003, 148.

²⁴¹ GwH 22 december 2016, nr. 164/2016, B.6.1.; BOUCKAERT J., DUSAUCHOIT H., ‘Juridische Aspecten van de waardebepaling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift’, in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds.), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 228; VERRIJDT W., ‘Naar een principieel recht op vergoeding: artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten’ in PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiensbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012, 203; VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk bestuursrecht*, Intersentia, 2011, 117.

²⁴² GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, overw. B.7.5.

²⁴³ GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005, overw. B.9.1.

²⁴⁴ GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005, overw. B.6 en overw. B.9.4.

129. Artikel 1.3.1.1 van het Decreet Integraal Waterbeleid ligt op de snijlijn die bestaat tussen het algemeen belang enerzijds en het individuele eigendomsrecht anderzijds. De bepaling legt immers duidelijk eigendomsbeperkingen op aan de gebruiksmogelijkheden die toekomen aan eigenaars, al gaan deze eigendomsbeperkingen van licht (opleggen van enkele voorwaarden om te mogen bouwen of exploiteren) naar zwaar (bouwverbod door negatieve watertoets, zijnde een mogelijkse impliciete bestemmingswijziging).

130. Deze beperkingen aan het eigendomsrecht worden opgelegd om het algemeen belang te beschermen, namelijk om de schadelijke effecten ten gevolge van hetgeen dat aangevraagd werd te voorkomen of te compenseren en zijn voorzien bij wet. Met betrekking tot deze eigendomsbeperkingen ingevolge de watertoets, heeft het Grondwettelijk Hof het volgende geoordeeld:

“Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de bestreden artikelen slechts in een beperkt aantal gevallen aanleiding zullen geven tot een bouw- of exploitatieverbod. Het kan in overeenstemming met zowel het algemeen belang van een goed waterbeheer als met het individueel belang van de betrokken eigenaars worden geacht dat in die gevallen beperkingen aan de uitoefeningen van het eigendomsrecht worden opgelegd.

Het decreet voorziet daarenboven in een sterk uitgewerkte organisatiestructuur voor het opstellen en opvolgen van de voormelde beheerplannen op de verschillende geografische niveaus. Daarbij wordt rekening gehouden met de multidisciplinaire en beleidsoverschrijdende aard van het integraal waterbeleid, alsook met de vertegenwoordiging van de maatschappelijke belangengroepen en de mogelijkheid van inspraak door de bevolking.”²⁴⁵

en:

“Zonder dat de situatie van de betrokken eigenaars nauwgezet moet worden vergeleken met die van andere eigenaars, moeten de bestreden maatregelen derhalve worden beschouwd als de door de overheid in het algemeen belang opgelegde beperkingen van het eigendomsrecht die niet tot gevolg hebben dat zij tot schadeloosstelling is gehouden, nu die maatregelen vanwege hun aard en vanwege hun geboden waarborgen redelijkerwijze niet kunnen worden geacht op buitensporige wijze afbreuk te doen aan de rechten van de betrokken eigenaars.”²⁴⁶

Het Grondwettelijk Hof heeft met dit arrest aldus geoordeeld dat een bouwverbod dat voortvloeit uit een negatieve watertoets - en dus een impliciete bestemmingswijziging kan zijn - geen schending inhoudt van het eigendomsrecht, aangezien er niet op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechten van betrokken eigenaars.

131. Dit oordeel van het Grondwettelijk Hof werd in de rechtsleer met enige kritiek ontvangen. Zo schreven TOURY en DENYS dat *“een dergelijk verbod – zonder enige vergoeding – op een perceel grond dat door de bestemmingsplannen als bebouwbaar werd ingekleurd, is ons inziens buitensporig nu de ene eigenaar zich zonder enige vergoeding ziet met een bouw- of verkavelingsverbod ter*

²⁴⁵ GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005, overw.B.9.4.

²⁴⁶ GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005, overw.B.10.

*vrijwaring van de gronden van de andere omliggende eigenaars (algemeen belang). Een dermate verregaande aantasting in het voordeel van het algemeen belang, dient in het licht van de Straatsburgse rechtspraak naar onze mening voor vergoeding in aanmerking te komen”.*²⁴⁷ Dit is mijns inziens een correcte redenering.

132. Men dient evenwel met enige nuance naar het arrest van 9 februari 2005 (nr. 32/2005) van het Grondwettelijk Hof te kijken, aangezien de relatief oudere leeftijd ervan. Daarnaast werd in een recenter arrest van 7 juni 2018 (nr. 66/2018) een andere houding ingenomen door het Grondwettelijk Hof. In het arrest van het Grondwettelijk Hof van 7 juni 2018 ging het echter niet over de watertoets, maar wel over bouwverboden die voortkwamen uit plannen die bindende kracht verkregen. De beoordeling van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 7 juni 2018 kan in deze zin slechts worden doorgetrokken voor de gevallen waar een negatieve watertoets een bouwverbod tot gevolg hebben, dus in de gevallen waar een redelijke vergunningsaanvraag werd geweigerd omwille van een negatieve watertoets.

²⁴⁷ TOURY J., DENYS M., 'Vernieuwde watertoets: vergoedingsregeling bij bouw-en verkavelingsverbod', *NJW* 2012, nummer 256, 82-92.

HOOFDSTUK 2. MOGELIJKE REMEDIES

133. Voor de eigenaars van wiens perceel een impliciete bestemmingswijziging onderging omwille van een negatieve watertoets, zijn de gevolgen groot. De ontwikkelingsmogelijkheden van deze percelen worden immers hard beperkt. Artikel 1.3.1.1 Decreet Integraal Waterbeleid voorziet op zichzelf geen vergoedingsregeling bij een negatieve watertoets. Hieronder worden enkele (financiële) instrumenten aangehaald, die geen rechtstreeks verband hebben met de watertoets, maar evenwel in een eventuele financiële tegemoetkoming kunnen voorzien bij een negatieve watertoets die leidt tot een impliciete bestemmingswijziging.

2.1. Planschadevergoeding

134. De schade die voortvloeit uit de waardevermindering door een bestemmingswijziging waardoor een grond, die initieel bebouwbaar was, niet meer bebouwbaar of verkavelbaar is, wordt planschade genoemd.²⁴⁸ Een impliciete bestemmingswijziging door een negatieve watertoets doet instinctief de vraag naar eventuele planschadevergoeding opkomen.

135. De huidige regelgeving omtrent de planschadevergoeding vindt haar oorsprong in artikelen 2.6.1 – 2.6.3 VCRO. De hoofdvoorwaarde voor een eventuele planschadevergoeding bestaat erin dat een perceel niet meer in aanmerking komt om op te bouwen door een RUP dat de bestemming wijzigt, waar het voor het wijzigend RUP wel in aanmerking kwam voor bebouwing.²⁴⁹ De bestemming moet formeel gewijzigd worden met een RUP, wat niet in overeenstemming is met de bestaansvoorwaarden voor een impliciete bestemmingswijziging, aangezien daarvoor vereist is dat er juist geen formele wijziging van bestemming is gebeurd.

Op de vraag als planschadevergoeding een remedie kan zijn bij een impliciete bestemmingswijziging, moet momenteel aldus negatief geantwoord worden.

2.2. Aankoopplicht

136. Eigenaars van wiens perceel een impliciete bestemmingswijziging onderging omwille van een negatieve watertoets kunnen in bepaalde gevallen wel een beroep doen op de aankoopplicht die zijn oorsprong vindt in artikel 1.3.3.3.1 DIW.

²⁴⁸ DEPARTEMENT OMGEVING, *Planschade*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/catalogus/instrumentencodex/planschade>; TOLLENAERE V., 'Planschade en planbatenheffing', in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 201.

²⁴⁹ Art. 2.6.1, § 2 VCRO.

137. In grote lijnen houdt deze aankoopplicht in dat de eigenaars van onroerende goederen kunnen eisen aan de tot aankoop verplichte entiteit om de gronden te verwerven die gelegen zijn in overstromingsgebied of in oeverzones.²⁵⁰

De eigenaar kan dit eisen ingeval hij kan aantonen dat zijn onroerend goed gelegen is in een oeverzone of overstromingsgebied en dat dit tot gevolg heeft dat er een ernstige waardevermindering plaatsvindt, of dat de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering ernstig in het gedrang komt.²⁵¹ De bewijslast van de waardevermindering ligt bij de eigenaar van een perceel, die moet aantonen dat, in dit geval door de toepassing van de watertoets, aan het gebruik van zijn onroerend goed een zodanige beperking wordt opgelegd dat deze een waardevermindering tot gevolg heeft. Deze (ernstige) waardevermindering heeft betrekking op de eigenaarswaarde van het goed en deze moet meer dan 50% verminderen door de effectieve ingang van de gebruiksbeperking.²⁵² Hoe de eigenaarswaarde geraamd wordt, hangt af van verschillende factoren, zoals onder andere de oppervlakte van het goed, de ligging, het bestemmingsgebied waarin het zich bevindt,...²⁵³

138. Het instrumentendecreet bepaalt verder het toepassingsgebied, de procedure, de algemene voorwaarden, de bepaling van de aankoopprijs en de samenloopregels.²⁵⁴

139. Deze aankoopplicht geldt echter enkel voor gronden die gelegen zijn in de vastgestelde overstromingsgebieden en oeverzones. Percelen die buiten deze vastgestelde gebieden een negatieve watertoets ondergaan, vallen niet binnen het bereik van dit artikel.

2.3. Het beginsel van gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (GBOL-beginsel)

2.3.1. Begrip

140. Het loutere feit dat een overheid in het algemeen het eigendomsrecht aan beperkingen oplegt, brengt zoals eerder gezien niet met zich mee dat deze overheid automatisch gehouden is tot schadeloosstelling. Dit wordt bevestigd door zowel het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof.²⁵⁵

141. Er is echter ook door verschillende rechtscolleges geoordeeld dat de overheid tot het betalen van een schadevergoeding kan gehouden worden, wanneer deze overheid een onevenredige last

²⁵⁰ CARETTE A., 'Integraal waterbeleid' in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS, H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 462.

²⁵¹ Art. 1.3.3.3.1, § 1 DIW; art. 10 en 11 van het Besluit van 24 juli 2009 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003, gecoördineerd op 15 juni 2018, *BS* 22 januari 2010, laatst gewijzigd bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019; DE SMEDT P., *De Watertoets getoetst, juridische leidraad bij de toepassing van de watertoets*, Larcier, 2008, 85.

²⁵² Art. 26, § 2 Instrumentendecreet.

²⁵³ Art. 14, § 3 Instrumentendecreet.

²⁵⁴ Zie titel 3, Koopplichten, hoofdstuk 1 t.e.m. 6 van het Instrumentendecreet; Art. 1.3.3.3.1, § 1, laatste lid DIW.

²⁵⁵ GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.8.2.; Cass., 16 maart 1990, *Arr. Cass.*, 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, *Couturon t. Frankrijk*, §§34 tot 43.

oplegt.²⁵⁶ Om de eigendomsbeperkingen die worden opgelegd in het algemeen belang te beoordelen wordt er steeds meer gebruik gemaakt van het GBOL-beginsel. In de rechtsleer wordt zowel de term 'GBOL-beginsel' als de term 'het beginsel van lastengelijkheid' gebruikt voor hetzelfde beginsel, in dit onderzoek wordt, om naar dit beginsel te verwijzen, de term GBOL-beginsel gebruikt.

Het GBOL-beginsel houdt in dat de overheid niet - zonder een vergoeding toe te kennen - meer lasten mag opleggen aan een persoon, dan die persoon zou moeten dragen in het algemeen belang. DE WINTER hanteert de volgende werkdefinitie:

*"De lastengelijkheid is het beginsel dat dicteert dat de overheid de uitzonderlijke lasten veroorzaakt door haar op zichzelf rechtmatig optreden gelijkmatig over de gemeenschap moet spreiden. Wanneer zij daarin niet slaagt en bepaalde individuen uitzonderlijke lasten moeten dragen, hebben zij op grond van dit beginsel recht op een billijke compensatie."*²⁵⁷

142. Het GBOL-beginsel is een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde. Dit houdt in dat het beginsel in de hiërarchie der rechten boven algemene wetgeving komt en ervan uit kan worden gegaan dat de wil van de wetgever overeenstemt met GBOL-beginsel.²⁵⁸ De grondwettelijke waarde van het GBOL-beginsel is onbetwistbaar sinds enkele mijlpaalarresten uitgesproken door het Grondwettelijk Hof in 2012 en 2015:

"B.3.2. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen moet dragen."

Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredige nadelige – dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende – gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffenene behoren te komen, maar gelijkmatig over over de gemeenschap dienen te worden verdeeld."

*B.3.3. Aangezien het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een toepassing vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, komt het aan het Hof toe een wettelijk bepaalde vergoeding voor een eigendomsbeperking, of de onstentenis daarvan, aan dat beginsel te toetsen."*²⁵⁹

En:

²⁵⁶ APPERMONT N., THEUNIS J., 'Belastingen, bouwverboden, na planwijzigingen en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten in het licht van het recht op de bescherming van de eigendom', CDPK 2018, 338-369.

²⁵⁷ DE WINTER S., *De gelijkheid voor openbare lasten of "de lastengelijkheid": een rechtsvergelijkende studie over het statuut, de toepassing en de handhaving van het beginsel*, Larcier Intersentia, 2023, 13.

²⁵⁸ VANHEUSDEN B., MARNEFFE W., THEUNIS J., DRAYE A.M., VOORTER J., *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving teneinde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*, studie uitgegeven aan de U Hasselt in opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Kanselarij en Bestuur (Departement Omgeving), Hasselt, 2018 (<https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/28377/1/Onderzoeksrapport%20GBOL-beginsel.pdf>).

²⁵⁹ GwH 19 april 2012, nr. 55/2012, overw. B.3.2. en overw. B.3.3.

“B.10.1. In vele gevallen zal de last die een beschermingsbesluit oplegt aan de zakelijke rechthouder van het beschermde goed of van de eigenaar van de cultuurobjecten die zich erin bevinden, niet van dien aard zijn dat hij een vergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten rechtvaardigt.

Een dergelijke vergoeding kan immers slechts worden toegekend voor zover de gevolgen van een beschermingsmaatregel buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen. Overigens komt slecht het gedeelte van de opgelegde last dat zich buiten die risico's bevindt, voor vergoeding in aanmerking.

B.10.2. Het staat, gelet op artikel 144 van de Grondwet, aan de gewone rechter om in concreto na te gaan, rekening houdend met alle particuliere en openbare aspecten van elk geval, of de last die voor de zakelijkrechthouder van het beschermde goed of de eigenaar van de cultuurobjecten die zich erin bevindt, voortvloeit uit een beschermingsbesluit, een vergoeding rechtvaardigt en om de omvang ervan bepalen.

Daarbij kan hij, naast de in B.9.2. vermelde elementen, onder meer rekening houden met de belangen die aan het bestreden decreet ten grondslag liggen, met de erfgoedwaarde en het erfgoedbelang van het beschermde goed, met het eerdere gedrag van de eigenaar met betrekking tot de erfgoedwaarde van het goed, met de reeds toegekende premies en subsidies en met de financiële draagkracht van de overheid. Hij mag in het kader van de toets van een concrete beschermingsmaatregel aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten evenwel niet de opportunistiek van het beschermingsbesluit beoordelen.

B.10.3. het Hof dient, in het kader van een beroep tot vernietiging, na te gaan of de afwezigheid van enige vergoeding, die aldus een beperking op de toegang tot de rechter zou impliceren, redelijkerwijze is verantwoord.”²⁶⁰

143. Het GBOL-beginsel schiet te pas wanneer er niet werd voorzien in een vergoedingsregeling door de decreetgever voor de eigendomsbeperkingen die hij heeft opgelegd²⁶¹, aangezien dit beginsel toelaat dat de burgerlijke rechter onder bepaalde toepassingsvoorwaarden toch een vergoeding kan toekenning,²⁶² welk eveneens bevestigd wordt in arrest GwH 28 april 2016, nr. 57/2016:

“In geval van stilzwijgen van de wetgever staat het aan de rechter om het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten toe te passen, en daarbij rekening te houden met alle concrete elementen van openbaar en privaat belang, alsook de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd.”²⁶³

144. De toepassingsvoorwaarden voor het GBOL-beginsel zijn tweeledig:

- i. De gevolgen moeten buiten het normaal maatschappelijk risico of het normale bedrijfsrisico vallen, er moet sprake zijn van een abnormale last;

²⁶⁰ GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.10.1-B.10.3.

²⁶¹ GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016.

²⁶² GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.10.2; GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, overw. B.17.2.; APPERMONT N., THEUNIS J., 'Beperkingen aan het recht op bescherming van eigendom', in SCOTTIAUX S., (eds.), *Themis 103 – Publiekrecht*, Die Keure, 2018, 167.

²⁶³ GwH 28 april 2016, nr. 57/2016, overw. B.17.2.

- ii. De last moet drukken op een beperkte groep van burgers of instellingen.²⁶⁴

145. Wat betreft de eerste toepassingsvoorwaarde: het GBOL-beginsel biedt bescherming tegen openbare lasten, dat zijn lasten die opgelegd worden door de overheid in het algemeen belang.²⁶⁵ De beoordeling of er sprake is van een last waarvan de gevolgen buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen, is een feitenkwestie die van geval tot geval beoordeeld moet worden. Er dient altijd een evenredigheidstoets te gebeuren, waarmee wordt gekeken naar welk deel van de geleden schade de drempel overschrijdt van het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico.²⁶⁶

Het algemeen criterium dat in deze kwestie gehanteerd wordt is volgens DE WINTER: “*de maatschappij moet de offers die ze van de burgers vraagt, vergoeden naarmate ze uitstijgen boven de maatschappelijke solidariteit die burgers redelijkerwijze kunnen en moeten verwachten.*”²⁶⁷ Uit het arrest gewezen door het Grondwettelijk Hof op 1 oktober 2015, kunnen onder andere volgende factoren geabstraheerd worden om te beoordelen of een last een abnormaal karakter krijgt en dus buiten het normaal maatschappelijk risico of het normale bedrijfsrisico valt:

- Het tijdstip dat het onroerend goed verworven werd, de reden dat het goed verworven werd, de invloed die de eigendomsbeperking heeft op de marktwaaarde van het goed, de kennis en de financiële middelen die de zakelijke rechthouders hebben om de verplichtingen die uit de voorschriften voortvloeien, het eerdere gedrag van de zakelijke rechthouders van de goederen, de reeds toegekende subsidies en premies en de financiële draagkracht van de overheid, de belangen die de voorschriften proberen te behartigen, de verwachting dat het goed aan beperkingen onderworpen kan worden.²⁶⁸

²⁶⁴ GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016; LIEMAN S., VERRIJDT W., ‘Recht op vergoeding voor schade door rechtmatige eigendomsbeperkingen: een stand van zaken’, in VANDE LANOTTE J., GOOSSENS J., CANNOOT P. (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Wolters Kluwer, 2016, 5; APPERMONT N., THEUNIS J., ‘Beperkingen aan het recht op bescherming van eigendom’, in SCOTTIAUX S. (eds.), *Themis 103 – Publiekrecht*, Die Keure, 2018, 200; VANHEUSDEN B., MARNEFFE W., THEUNIS J., DRAYE A.M., VOORTER J., *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving teneinde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*, studie uitgegeven aan de U Hasselt in opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Kanselarij en Bestuur (Departement Omgeving), Hasselt, 2018 (<https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/28377/1/Onderzoeksrapport%20GBOL-beginsel.pdf>).

²⁶⁵ DE WINTER S., *De gelijkheid voor openbare lasten of “de lastengelijkheid”: een rechtsvergelijkende studie over het statuut, de toepassing en de handhaving van het beginsel*, Larcier Intersentia, 2023, 174; VANHEUSDEN B., MARNEFFE W., THEUNIS J., DRAYE A.M., VOORTER J., *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving teneinde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*, studie uitgegeven aan de U Hasselt in opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Kanselarij en Bestuur (Departement Omgeving), Hasselt, 2018 (<https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/28377/1/Onderzoeksrapport%20GBOL-beginsel.pdf>).

²⁶⁶ VANHEUSDEN B., MARNEFFE W., THEUNIS J., DRAYE A.M., VOORTER J., *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving teneinde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*, studie uitgegeven aan de U Hasselt in opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Kanselarij en Bestuur (Departement Omgeving), Hasselt, 2018 (<https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/28377/1/Onderzoeksrapport%20GBOL-beginsel.pdf>).

²⁶⁷ DE WINTER S., ‘Quasi-onteigening en onteigening in klimaataangelegenheden’ in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds.), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 147.

²⁶⁸ GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.9.2. en B.10.2; DE WINTER S., ‘Quasi-onteigening en onteigening in klimaataangelegenheden’, in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds.), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 144.

Bij de beoordeling naar een eventuele abnormale last wordt er dus ook gekeken naar de verwachting dat het goed aan beperkingen onderworpen kan worden, dit is het voorzienbaarheids criterium. Het voorzienbaarheids criterium bestaat uit een eventuele risicoaanvaarding van de burger: de burger die zijn gedrag niet heeft afgestemd op algemene dan wel specifieke aanwijzingen van een openbare last, wordt geacht het mogelijke risico te hebben aanvaard. Met andere woorden, kon de burger in alle redelijkheid de last die hem werd opgelegd voorzien?²⁶⁹

146. De tweede toepassingsvoorwaarde, namelijk dat de last moet drukken op een bepaalde groep van burgers of instellingen wordt beoordeeld aan de hand van het aantal getroffen en, maar er dient ook aangetoond te worden dat er een onderscheid bestaat tussen de klager en anderen die zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden. De benadeelde moet door de overheid geviseerd worden, de impact die hij ervaart door de lasten die de overheid aan hem oplegt zijn groter dan de lasten die anderen opgelegd krijgen.²⁷⁰ Over deze toepassingsvoorwaarde bestaan echter verschillende meningen in de rechtsleer, waarbij er auteurs zijn die stellen dat het de kwantiteit van burgers die geraakt worden is die telt en andere auteurs die stellen dat er bijzondere schade moet kunnen worden aangetoond.²⁷¹ Volgens VAN HOORICK is het echter eigen aan het omgevingsrecht dat gebruiksbeperkingen slechts op een beperkte groep burgers drukken.²⁷²

147. Samenvattend dient het GBOL-beginsel om ervoor te zorgen dat de eigendomsbeperkingen die worden opgelegd, die het billijke evenwicht tussen het algemeen belang enerzijds en het individueel recht op eigendom anderzijds overschrijden niet zonder een passende vergoeding gebeuren, telkens met een feitelijke beoordeling *in concreto* – rekening houdende met de eerder vermelde factoren - door de burgerlijke rechter.

Het beginsel doet niet af aan het feit dat het gebrek aan een wettelijke of decretale vergoedingsregeling niet automatisch een schending inhoudt van het eigendomsrecht, maar duidt aan dat burgers toch een vergoeding kunnen verzoeken op basis van het GBOL-beginsel.²⁷³

²⁶⁹ DE WINTER S., *De gelijkheid voor openbare lasten of "de lastengelijkheid": een rechtsvergelijkende studie over het statuut, de toepassing en de handhaving van het beginsel*, Larcier Intersentia, 2023, 174.

²⁷⁰ DE WINTER S., 'Quasi-onteigening en onteigening in klimaataangelegenheden', in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 147; DE WINTER S., *De gelijkheid voor openbare lasten of "de lastengelijkheid": een rechtsvergelijkende studie over het statuut, de toepassing en de handhaving van het beginsel*, Larcier Intersentia, 2023, 174.

²⁷¹ DEFOORT P.J., 'Eigendomsbeperkingen en bestemmingsimmobiliteit in het licht van het realisatiegerichte karakter van een RUP', in VERHELST G. (eds.), *Actualia Omgevingsrecht*, Intersentia, 2021, 45; VANHEUSDEN B., MARNEFFE W., THEUNIS J., DRAYE A.M., VOORTER J., *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving teneinde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*, studie uitgegeven aan de U Hasselt in opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Kanselarij en Bestuur (Departement Omgeving), Hasselt, 2018 (<https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/28377/1/Onderzoeksrapport%20GBOL-beginsel.pdf>); DE WINTER S., 'Quasi-onteigening en onteigening in klimaataangelegenheden', in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 147;

²⁷² VAN HOORICK G., 'Eigendom en openbare lasten: dit is nog maar het begin...', in GOOSSENS B., LOIX Y. en SEBREGHTS F. (eds), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Intersentia, 2014, 423.

²⁷³ BOUCKAERT J., DUSAUCHOIT H., 'Juridische Aspecten van de waardebeoordeling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift', in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 228; VOORTER J., 'Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: Show me the money!', in WILLEMS, K., THEUNIS, J., *Themis 116 – Publiekrecht*, Die Keure, 2021, 83-88.

2.3.2. Vergoeding op basis van het GBOL-beginsel bij een impliciete bestemmingswijziging door een negatieve watertoets?

148. Om te oordelen of burgers wiens perceel een impliciete bestemmingswijziging onderging door een negatieve watertoets, aanspraak kunnen maken op een vergoeding op basis van het GBOL-beginsel, moeten de toepassingsvoorwaarden van het GBOL-beginsel getoetst worden:

- i. De gevolgen moeten buiten het normaal maatschappelijk risico of het normale bedrijfsrisico vallen, er moet sprake zijn van een abnormale last;

149. Om aan deze voorwaarden te toetsen, wordt er gekeken naar de factoren die eerder werden opgesomd, waarmee rekening gehouden moet worden door de burgerlijke rechter, namelijk:

- De belangen die de voorschriften proberen te behartigen: de watertoets bestaat om de belangen van het watersysteem te behartigen, dit is een rechtmatig doel.
- Het tijdstip dat het onroerend goed verworven werd: zit het goed al jaren in de familie, of werd het net aangekocht?
- De reden dat het goed verworven werd: werd de grond gekocht met de onbetwistbare bedoeling om er op te bouwen?
- De invloed die de eigendomsbeperking heeft op de marktwaarde van het goed: maakt de impliciete bestemmingswijziging het goed minder waard?
- De reeds toegekende subsidies en premies en de financiële draagkracht van de overheid: voorziet de overheid reeds in vergoedingsregelingen?
- De verwachting dat het goed aan beperkingen onderworpen kan worden: konden de zakelijk rechthebbenden voorspellen dat het goed onbebouwbaar zou zijn door de watertoets?

150. De last die een impliciete bestemmingswijziging door een negatieve watertoets, namelijk een bouwverbod (een weigering van een redelijke vergunningsaanvraag), met zich meebrengt is groot gelet op de significante beperking van ontwikkelingsmogelijkheden. Gevoelsmatig lijkt het niet onredelijk om te stellen dat een impliciete bestemmingswijziging door een negatieve watertoets een abnormale last is, daar het voor degene die de last moeten dragen onredelijk kan aanvoelen dat zij hun grond onbebouwd moeten laten ter vrijwaring van de gronden die reeds bebouwd zijn en ter bescherming van de goede waterhuishouding. Daarnaast is er geen concrete vergoedingsregeling voorzien voor de gevolgen van een negatieve watertoets.

151. Het zal uiteindelijk een feitenkwestie uitmaken of een vergoeding mogelijk is op basis van het GBOL-beginsel bij een impliciete bestemmingswijziging omwille van een negatieve watertoets, waar het moment dat de grond wordt aangekocht, het voorzienbaarheids criterium en de risicoaanvaarding van de last mijns inziens de grootste rol zal spelen.

- ii. De last moet drukken op een beperkte groep van burgers of instellingen.

152. Een impliciete bestemmingswijziging die plaatsvindt omwille van een negatieve watertoets zal in de praktijk slecht in een beperkt aantal gevallen gebeuren, gelet op de trapsgewijze benadering van de watertoets. Het kwantitatieve luik van deze toepassingsvoorwaarden is voldaan.

Wat betreft de voorwaarde van de “bijzondere schade”, kan gesteld worden dat de impact die zakelijk rechtheouders ondervinden door een impliciete bestemmingswijziging door een negatieve watertoets groter is dan de impact die zakelijk rechtheouders ondervinden ten gevolge van een negatieve watertoets zonder impliciete bestemmingswijziging. De ene groep zal namelijk aan een bouwverbod onderworpen zijn, terwijl de andere groep wel zal kunnen bouwen, doch onder eventuele voorwaarden.

2.4. Watergevoelige openruimtegebieden?

153. De aanduiding van bepaalde gebieden tot watergevoelige openruimtegebieden is een ander beleidsinstrument in het kader van het integraal waterbeleid. Het is evenwel interessant in het kader van dit onderzoek, om te kijken naar de juridische benadering van dit beleidsinstrument. Beide beleidsinstrumenten trachten immers plaats te geven aan water en leggen om die reden beperkingen op aan het eigendomsrecht van de burgers.

Vanuit praktisch oogpunt zijn de gevolgen van de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied en een impliciete bestemmingswijziging ingevolge een negatieve watertoets gelijkend op elkaar.

2.4.1. Situering

154. Bepaalde gebieden die nog niet ontwikkeld zijn en een waterbergend potentieel hebben, maar een harde bestemming hebben, werden door de Vlaamse Regering aangeduid als signaalgebied ingevolge de bekkenbeheerplannen 2008-2013.²⁷⁴ De gebieden hebben *“een mogelijke tegenstrijdigheid tussen de huidige bestemmingsvoorschriften en de belangen van het watersysteem”*.²⁷⁵ Voor bepaalde gebieden die als signaalgebied werden aangeduid, werd door de Vlaamse Regering beslist om een vervolgtraject te stellen na een grondige analyse van dat bepaald gebied en de gevolgen van de eventuele ontwikkeling ervan.²⁷⁶ In de signaalgebieden werd er ingevolge een omzendbrief een tijdelijke bouwstop ingevoerd. Er was echter nood aan de decretale verankering van de procedure voor signaalgebieden, om tegenmoet te komen aan de onzekerheid die de aanduiding als signaalgebied met zich meebracht.²⁷⁷

²⁷⁴ GOVAERT C., ‘Codextrein: signaalgebieden worden watergevoelige openruimtegebieden met bouwverbod’, <https://immospector.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=IMMONEW&id=kl2185726&lang=nl>.

²⁷⁵ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Signaalgebieden*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden>.

²⁷⁶ Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, VLAAMS PARLEMENT, 2016-17, nr.1149/1, 3.

²⁷⁷ Omzendbrief LNE/2013/1, BS 4 oktober 2013, later vervangen door Omzendbrief LNE/2015/1 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, BS 12 juni 2015; Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging

De Vlaamse Regering legde met het vervolgtraject het ontwikkelingsperspectief voor het gebied vast en daarmee bepaalde ze welk instrument gehanteerd moest worden voor de realisatie van het ontwikkelingsperspectief.²⁷⁸ Deze gebieden werden ofwel onderworpen aan een verscherpte watertoets, ofwel aan een bouwvrije opgave.

155. De verscherpte watertoets houdt in dat de harde bestemming van het perceel behouden blijft, maar dat er door middel van de watertoets wel extra voorwaarden kunnen worden opgelegd voor de mogelijke verdere ontwikkeling van dat gebied. De bouwvrije opgave houdt in dat het bepaalde signaalgebied bouwrijp moest blijven en dus ook een andere bestemming moest krijgen dan de harde bestemming die oorspronkelijk gold.²⁷⁹ De bouwvrije opgave komt tot uiting via ofwel de opmaak van een RUP, ofwel via de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied.²⁸⁰

De watergevoelige openruimtegebieden zijn bijgevolg, net als de signaalgebieden, gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem.²⁸¹ Deze gebieden worden geressorteed onder de gebiedsaanduiding 'gemengd openruimtegebied', zelf resortterend onder 'overig groen'.²⁸²

2.4.2. Gevolgen van de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied

156. De gevolgen van de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied zijn groot. Er zijn een beperkt aantal functies mogelijk in een watergevoelig openruimtegebied, zijnde waterbeheer, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies.²⁸³ Deze mogelijke functies werden voorzien, omdat ze in principe wel verenigbaar zijn met het overstromingsgevoelige karakter van de gronden.

De afweging die gemaakt wordt bij de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied, is minder ruim dan de afweging die gedaan wordt bij het planningsproces dat kijkt naar de mogelijke ontwikkeling van een gebied, aangezien er voornamelijk gekeken wordt als het gebied nog geschikt is voor verharding.²⁸⁴

van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, VLAAMS PARLEMENT, 2016-17, nr.1149/1, 18; VLAAMSE OVERHEID, *Handreiking signaalgebieden*, <https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/Handreiking%20signaalgebieden%20+%20samenvatting%20mei%202016.pdf>.

²⁷⁸ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Signaalgebieden*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden>; COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Watergevoelige openruimtegebieden*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watergevoelige-openruimtegebieden/definitieve-dossiers/vr-2024-1907-doc-1041-1-worg-nota.pdf>; DE SMEDT P., 'Bouwstop en verscherpte watertoets in overstromingsgebied', *NJW* 2014, 6.

²⁷⁹ COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Signaalgebieden*, <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden>.

²⁸⁰ DE COCK W., 'De codextrein ontwikkelt enkele nieuwe sporen binnen het ruimtelijk planningsinstrumentarium', *T.M.R.* 2018/3, 291 e.v.

²⁸¹ Art. 5.6.8 VCRO.

²⁸² Art. 2.2.6, § 2 VCRO.

²⁸³ Art. 5.6.8, § 3, lid 1 VCRO.

²⁸⁴ Interpretatie: aanduiding van gebieden als watergevoelig openruimtegebied met het oog op de bescherming van de belangen van het watersysteem: <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-04/Watergevoelige%20openruimtegebieden%20%28WORG%29.pdf>.

157. In het kader van voormelde functies, zijn enkel de volgende handelingen mogelijk (eigen onderlijning):

“Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht en de waterbeheersfunctie van het gebied niet worden overschreden, zijn alleen de volgende handelingen die nodig of nuttig zijn voor de functies, vermeld in het eerste lid, toegelaten:
1° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied, waaronder sanitaire gebouwen of schuilplaatsen van één bouwlaag met een oppervlakte van ten hoogste 100 m², met uitsluiting van elke verblijfsaccommodatie;
2° het aanleggen, herstellen, heraanleggen of verplaatsen van openbare wegen en nutsleidingen. Openbare wegen en nutsleidingen kunnen aangelegd of verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het beheer van het landschap, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid;
3° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het gebruik van het gebied voor landbouw of hobbylandbouw;
4° handelingen die nodig of nuttig zijn om overstromingen te beheersen of om wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden te voorkomen;
5° handelingen voor natuurbehoud en landschapszorg.”²⁸⁵

158. Er kan een RUP worden opgesteld op de verschillende bestuurniveaus voor de gebieden die aangeduid zijn als watergevoelig openruimtegebied, in zoverre het RUP rekening houdt met het conflict tussen de bestemming en de watersystemen. Het RUP mag niet toelaten dat er ruimer gebouwd wordt dan op een manier die hierboven beschreven wordt.²⁸⁶

159. Verder zorgt de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden voor het verval van rechtswege voor het onbebouwde deel of de onbebouwde delen van een niet-vervallen verkavelingsvergunning of omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden die binnen de perimeter van dat gebied liggen en het principiële akkoord dat voor gronden die binnen de perimeter van dat gebied liggen.²⁸⁷

2.4.3. Wel een vergoeding voor watergevoelige openruimtegebieden...

160. Eigenaars kunnen wanneer ze voldoen aan bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een vergoeding van het Vlaams Gewest omwille van de bestemmingswijziging van hun grond.²⁸⁸ Deze vergoedingsregeling wordt geregeld in het Instrumentendecreet²⁸⁹, maar is quasi dezelfde als de regeling omtrent planschade.

²⁸⁵ Art. 5.6.8, § 3, lid 2 VCRO.

²⁸⁶ Art. 5.6.8, § 5 VCRO.

²⁸⁷ Art. 5.6.8, § 4 VCRO.

²⁸⁸ Art. 5.6.8, § 6 VCRO.

²⁸⁹ Art. 13, § 1 Instrumentendecreet 26 mei 2023.

2.4.4. Verzoek tot aanduiding als watergevoelig openruimtegebied?

161. Het lijkt interessant om als decreetgever de mogelijkheid te voorzien in de regelgeving voor eigenaars van percelen waar de watertoets negatief is - en een bouwverbod het gevolg is van de negatieve omgevingsvergunningsbeslissing van een redelijke aanvraag - dat zij de mogelijkheid hebben om te verzoeken aan de plannende overheid dat hun percelen die in woongebied gelegen zijn, te herbestemmen naar watergevoelig openruimtegebied.

De negatieve watertoets toont in deze gevallen reeds aan dat het niet wenselijk is om de percelen met een harde bestemming, effectief te laten verharden. Het onderzoek dat leidt tot de negatieve watertoets bewijst immers dat er sprake is van een conflict tussen de verdere realisatie van de bestemming enerzijds en de belangen van het watersysteem anderzijds.

Mijns inziens zou zulke mogelijkheid – en dus ook de mogelijkheid tot enige vergoedingsregeling – de maatschappelijke steun versterken voor het integraal waterbeleid, aangezien de mogelijkheid om een verzoek te richten om alsnog een deel van de schade op te vangen, minder onbillijk aanvoelt voor de eigenaars.

TUSSENCONCLUSIE

162. Dit vierde en laatste deel begon met een korte uiteenzetting over het eigendomsrecht, aangezien het vooral de eigenaars zijn van de percelen waar een impliciete bestemmingswijziging plaatsvond, die het zwaarst getroffen worden, ter vrijwaring van het algemeen belang. Hieruit bleek dat het eigendomsrecht geen absoluut recht is en dat de overheid eigendomsbeperkingen mag opleggen indien zij dat nodig acht. Hoewel een impliciete bestemmingswijziging grote eigendomsbeperkingen inhoudt, maakt zij geen schending van het eigendomsrecht uit.

163. Bij de mogelijke remedies werden er enkele instrumenten aangehaald. Allereerst werd er gekeken naar de planschadevergoeding, waarna al snel bleek dat, gelet op de toepassingsvoorwaarden van de impliciete bestemmingswijziging, dit geen mogelijke remedie is. Daarna werd het instrument van de aankoopplichten bestudeerd. Hieruit bleek dat dit instrument enige soelaas kan bieden, doch enkel voor eigenaars waarvan hun percelen gelegen zijn in de beperkte welbepaalde gebieden.

Als derde mogelijke remedie werd het GBOL-beginsel besproken, dat dient om de verstoring in het evenwicht tussen het algemeen belang en het individuele eigendomsrecht te vergoeden, als de last groter is dan het normale maatschappelijke risico. Hieruit bleek dat er steeds een *in concreto* beoordeling nodig is door de burgerlijke rechter waarbij er met verschillende factoren rekening moet gehouden worden. Toch lijkt een vordering op basis van het GBOL-beginsel niet onmogelijk en is dit zeker een mogelijke remedie. Niet geschoten is immers altijd mis.

Als laatste mogelijke remedie werd er gekeken naar een ander instrument van het integraal waterbeleid, namelijk de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied. Deze werd aangehaald gelet op de grote gelijkenissen die de gevolgen van een negatieve watertoets en de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied hebben. Interessant is dat de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied wel voorziet in een vergoedingsregeling, waardoor de korte aanbeveling werd gedaan om een mogelijkheid te creëren om een verzoek in te dienen om een perceel, waar een negatieve watertoets bleek, aan te duiden als watergevoelig openruimtegebied, om zo aanspraak te kunnen maken op de voorziene vergoedingsregeling bij de watergevoelige openruimtegebieden.

CONCLUSIE

164. Deze thesis tracht een antwoord te bieden op de volgende centrale onderzoeksvraag: *“Wat is een impliciete bestemmingswijziging en welke mogelijke remedies bestaan er voor de eigenaars van een perceel dat een impliciete bestemmingswijziging ondergaat omwille van redenen gelinkt aan water?”*.

165. Op de eerste subonderzoeksvraag, *“Wat is een impliciete bestemmingswijziging?”*, biedt de volgende (eigen) werkdefinitie antwoord, namelijk: *“Een impliciete bestemmingswijziging is de situatie waarbij de bestemming van een perceel, zoals deze is bepaald door het geldende bestemmingsplan, wijzigt, omwille van de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen, zonder dat de officieel geldende bestemming op een formele wijze wordt gewijzigd.”*. Opdat er sprake kan zijn van een impliciete bestemmingswijziging, dienen er drie voorwaarden te zijn vervuld: 1) de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen, 2) de bestemming werd niet op formele wijze gewijzigd en 3) een praktische verandering van de bestemming. Deze voorwaarden beschrijven de oorzaak, de wijze en het gevolg van een impliciete bestemmingswijziging.

166. De tweede subonderzoeksvraag, *“Leidt de toepassing van de watertoets tot een impliciete bestemmingswijziging?”*, kan bevestigend worden beantwoord. De watertoets zal, gelet op zijn trapsgewijze benadering, slechts in een beperkt aantal gevallen een negatieve uitkomst hebben en een bouwverbod met zich meebrengen. Er is sprake van een bouwverbod wanneer een redelijke omgevingsvergunningsaanvraag wordt geweigerd omwille van een negatieve watertoets. Een negatieve watertoets die een bouwverbod tot gevolg heeft, kan worden gekwalificeerd als een impliciete bestemmingswijziging. De watertoets is namelijk een van de beoordelingsgronden waarmee de vergunningverlenende overheid rekening moet houden, hierdoor kan zij de oorzaak zijn van een impliciete bestemmingswijziging. Een negatieve watertoets zelf zorgt er niet voor een formele bestemmingswijziging (de wijze waarop de impliciete bestemmingswijziging plaatsvindt). Het gevolg van een negatieve watertoets is dat zij een determinerend weigeringsmotief is voor de vergunningsaanvraag, waardoor zij een bouwverbod tot gevolg kan hebben. Er ontstaat een discrepantie tussen de bestemming zoals deze is bepaald in het geldende bestemmingsplan enerzijds, en de bestemming die wordt gehanteerd in de praktijk anderzijds.

167. De derde subonderzoeksvraag, *“Kan er aan de hand van een rechtspraakanalyse van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een drempel worden vastgesteld vanaf wanneer er sprake zou kunnen zijn van een impliciete bestemmingswijziging?”*, leidde tot de vaststelling dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, ondanks haar beperkt wettigheidstoezicht, in bepaalde gevallen toch het eigendomsrecht kan betrekken in haar arresten. Met betrekking tot de rechtspraakanalyse over de watertoets, kan er worden afgeleid dat de Raad veelal zal oordelen dat de wijze waarop de watertoets plaatsvond al dan niet problematisch is, maar dat de vergunning mits een afdoende watertoets nadien wel nog kan worden verleend. Uitzonderlijk zal de Raad oordelen dat er geen appreciatiemarge meer is voor de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de

watertoets en zal de Raad zich in de plaats kunnen stellen om de vergunning te weigeren. De weigering of vernietiging van een omgevingsvergunning omwille van de wijze waarop de watertoets plaatsvond, is overkomelijk en maakt geen bouwverbod uit. Er is wel sprake van een bouwverbod door een negatieve watertoets, wanneer de watertoets op een afdoende wijze plaatsvond en daarna negatief blijkt te zijn. Wanneer de problematiek zich niet situeert in de wijze waarop de watertoets werd uitgevoerd, dan is er sprake van een onoverkomelijk obstakel.

168. Op de vierde onderzoeksvraag, *"Is de impliciete bestemmingswijziging omwille van redenen gelinkt aan water een schending van het eigendomsrecht, en welke mogelijke vorderingen of remedies staan open na een impliciete bestemmingswijziging?"*, kan allereerst worden gesteld dat ondanks de impliciete bestemmingswijziging omwille van een negatieve watertoets een zware eigendomsbeperking is, zij geen schending uitmaakt van het eigendomsrecht. Eigenaars van wiens perceel voorwerp was van een impliciete bestemmingswijziging omwille van een negatieve watertoets kunnen zich evenwel beroepen op enkele juridische uitwegen om deze schade te verhalen. Het instrument van de aankoopplichten kan enige soelaas bieden, doch enkel voor eigenaars waarvan hun percelen gelegen zijn in de beperkte welbepaalde gebieden. Het GBOL-beginsel blijkt in het geval van een impliciete bestemmingswijziging omwille van een negatieve watertoets de beste oplossing. Er is echter steeds een *in concreto* beoordeling nodig door de burgerlijke rechter waarbij er met verschillende factoren rekening moet gehouden worden.

169. Concluderend: Er is sprake van een impliciete bestemmingswijziging wanneer de bestemming van een perceel, zoals deze is bepaald in het geldende bestemmingsplan, wijzigt, omwille van de rechtmatige toepassing van de toets aan de goede ruimtelijke ordening en het leefmilieu, met inbegrip van de geldende omgevingstoetsen, zonder dat de officieel geldende bestemming op formele wijze wordt gewijzigd. Een negatieve watertoets kan een impliciete bestemmingswijziging tot gevolg hebben. Deze impliciete bestemmingswijziging na een negatieve watertoets houdt een eigendomsbeperking in, aangezien de ontwikkelingsmogelijkheden van het perceel sterk worden ingekort. De aankoopplicht en het GBOL-beginsel kunnen hiertegen als remedie dienen bij een impliciete bestemmingswijziging.

Hoewel men zwemt in woelig water na een impliciete bestemmingswijziging omwille van een negatieve watertoets, zijn er wel reddingsboeien waaraan vastgehouden kan worden. Men zal dus niet verdrinken in het Vlaamse waterbeleid.

BIBLIOGRAFIE

WETGEVING

Aanvullend protocol van 20 maart 1952 bij het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, *BS* 19 augustus 1955.

Handvest van Grondrechten van de Europese Unie.

De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Oud Burgerlijk Wetboek van 21 maart 1804, *BS* 3 september 1807.

Wet houdende boek 3 "Goederen" van het Burgerlijk Wetboek, *BS* 17 maart 2020.

Wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 april 1962.

Gecodificeerd Decreet Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *BS* 20 augustus 2009.

Gecodificeerd Decreet over het Vlaamse Woonbeleid, gecodificeerd op 17 juli 2020, *BS* 13 november 2020.

Decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, *BS* 14 november 2003.

Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 20 december 2017.

Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 03 juni 1995.

Decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid, *BS* 29 jul 2016.

Decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, *BS* 17 oktober 2012.

Bosdecreet van 13 juni 1990, *BS* 28 september 1990.

Provinciedecreet van 9 december 2005, *BS* 29 december 2005.

Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, *BS* 15 februari 2018.

Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, *BS* 8 juni 1999.

Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 januari 1998.

Decreet van 25 april 2015 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014.

Decreet van 26 mei 2023 betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *BS* 3 juli 2003.

Besluit van 11 april 2008 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, *BS* 1 augustus 2008.

Besluit van 15 mei 2009 van de Vlaamse Regering met betrekking tot soortenbescherming en soortenbeheer, *BS* 13 augustus 2009.

Besluit van 24 juli 2009 van de Vlaamse Regering tot uitvoering van de onteigening ten algemene nutte, het recht van voorkoop, de aankoopplicht, de vergoedingsplicht en de afbakening van overstromingsgebieden van titel I van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003, gecoördineerd op 15 juni 2018, *BS* 22 januari 2010.

Besluit van 25 november 2022 van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse besluiten die verband houden met de watertoets en de informatieverplichting uit artikel 1.3.1.1 en 1.3.3.3.2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, *BS* 20 december 2022.

Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, *BS* 6 januari 1973.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *VLAAMS PARLEMENT*, 2016-17, nr.1149/1.

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende het integraal waterbeleid, *VLAAMS PARLEMENT*, 2002-03, nr. 1730/1.

Omzendbrief LNE/2013/1 betreffende richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden, *BS* 4 oktober 2013, later vervangen door Omzendbrief LNE/2015/2 betreffende richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden en in effectief overstromingsgevoelige gebieden, *BS* 12 juni 2015.

Omzendbrief OMG/2022/1 betreffende richtlijnen voor de toepassing van een klimaatbestendige watertoets en de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden (<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/omzendbrief-omg-2022-1>).

OMZ. Vlaams-Brabant 07 januari 2021, Gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de beoordeling van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen in graad van beroep, <https://www.vlaamsbrabant.be/sites/default/files/media/files/2021-01/omzendbrief-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen-dt-210107.pdf>.

OMZ. Antwerpen september 2020, *Gemeentelijk beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van omgevingsvergunning- en verkavelingsaanvragen door deputatie*, https://www.provincieantwerpen.be/content/dam/provant/drem/dienst-stedenbouwkundige-beroepen/2020_Omzendbrief%20beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen.pdf.coredownload.pdf.

RECHTSPRAAK

EHRM

EHRM 23 september 1982, *Sporrong en Lönnroth/Zweden*.

EHRM, 25 juni 2015, *Couturon t. Frankrijk*.

Grondwettelijk Hof

GwH 9 februari 2005, nr. 32/2005.

GwH 6 april 2011, nr. 50/2011.

GwH 19 april 2012, nr. 55/2012.

GwH 30 maart 2012, nr. 74/2013.

GwH 23 januari 2014, nr. 12/2014.

GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015.

GwH 14 juli 2016, nr. 109/2016.

GwH 28 april 2016, nr. 57/2016.

GwH 22 december 2016, nr. 164/2016.

GwH 17 mei 2018, nr. 59/2018.

GwH 31 mei 2018, nr. 61/2018.

GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018.

Raad Van State

RvS 26 mei 2008, nr. 183.359, *Angenon e.a.*

RvS 2 december 2010, nr. 209.459.

RvS 28 juni 2012, nr. 220.053, *Pierard*.

RvS 10 september 2015, nr. 232.159.

RvS 20 november 2015, nr. 232.999.

RvS 1 december 2023, nr. 259.095.

Raad Voor Vergunningsbetwistingen

RvVb 26 augustus 2014, nr. A/2014/0572.

RvVb 31 augustus 2015, nr. A/2015/0510.

RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0183.

RvVb 16 oktober 2018, nr. RvVb/A/1819/0185.

RvVb 15 januari 2019, nr. RvVb/A/1819/0477.

RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0147.

RvVb 12 november 2020, nr. RvVb-A-2021-0250.

RvVb 16 december 2021, nr. RvVb-A-2122-0284.

RvVb 7 april 2022, nr. RvVb-A-2122-0634.

RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0838.

RvVb 6 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0116.

RvVb 10 november 2022, nr. RvVb-A-2223-0230.

RvVb 10 november 2022, nr. RvVb-2223-0228.

RvVb 19 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0452.

RvVb 23 januari 2023, nr. RvVb-A-2424-0417.

RvVb 16 februari 2023, nr. RvVb-A-2223-0540.

RvVb 6 april 2023, nr. RvVb-A-2223-0738.

RvVb 22 juni 2023, nr. RvVb-A-2223-0998.

RvVb 7 december 2023, nr. RvVb-A-2324-0272.

RvVb 11 januari 2024, nr. RvVb-A-2324-0335.

RvVb 25 januari 2024, nr. RvVb-A-2223-0405.

RvVb 28 maart 2024, nr. RvVb-A-2324-0591.

RvVb 18 april 2024, nr. RvVb-A-2324-0652.

RvVb 25 april 2024, nr. RvVb-A-2324-0678.

RvVb 20 juni 2024, nr. RvVb-A-2324-0825.

RvVb 4 juli 2024, nr. RvVb-A-2324-0882.

RvVb 18 juli 2024, nr. RvVb-A-2324-0946.

RvVb 8 augustus 2024, nr. RvVb-A-2324-0972.

RvVb 26 september 2024, nr. RvVb-A-2525-0066.

RvVb 10 oktober 2024, nr. RvVb-A-2425-0103.

RvVb 7 november 2024, nr. RvVb-A-2425-0172.

RvVb 14 december 2024, nr. RvVb-A-2324-0282.

RvVb 23 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0426.

RvVb 30 januari 2025, nr. RvVb-A-2425-0431.

RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0467.

RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0479.

RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0484.

RvVb 6 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0485.

RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0494.

RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0495.

RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0508.

RvVb 13 februari 2025, nr. RvVb-A-2425-0515.

RECHTSLEER

Boeken

BILLIET C. M., VANHELLEMONT A. en VANHEUSDEN B., *Milieurecht in kort bestek (derde editie)*, Larcier, 2023.

DE SMEDT P., *De Watertoets getoetst, juridische leidraad bij de toepassing van de watertoets*, Larcier, 2008.

DE WINTER S., *De gelijkheid voor openbare lasten of "de lastengelijkheid": een rechtsvergelijkende studie over het statuut, de toepassing en de handhaving van het beginsel*, Larcier, 2023.

FLAMEY P. en MEES E., *De omgevingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Die Keure, 2023.

GRUYAERT D., *Duurzaamheid in het omgevingsrecht: een greep uit 15 jaar bestuursrechtspraak*, Die Keure, 2024.

KESTEMONT L., SCHOUKENS P., HENDRICKX K. e.a., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Acco, 2017.

MAST A., DUJARDIN M., VAN DAMME M. en VANDE LANOTTE J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Wolters Kluwer, 2017.

PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdienstbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012.

SAGAERT V., *Goederenrecht: Bescherming van het eigendomsrecht tegen (ongeoorloofde) eigendomsinmening*, Wolters Kluwers, 2021.

SAGAERT V., *Goederenrecht*, Wolters Kluwers, 2021.

SCHOUKENS H., LARMUSEA I., *De Programmatistische aanpak Stikstof (PAS)*, Vanden Broele, 2017.

VAN GARSSE S., *Handboek Bestuursrecht*, ASP, 2023.

VAN HOORICK G., *Handboek Ruimtelijk Bestuursrecht*, Intersentia, 2011.

Studies

VANHEUSDEN B., MARNEFFE W., THEUNIS J., DRAYE A.M., VOORTER J., *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving teneinde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*, studie uitgegeven aan de U Hasselt in opdracht van de Vlaamse Overheid Departement Kanselarij en Bestuur (Departement Omgeving), Hasselt, 2018

(<https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/28377/1/Onderzoeksrapport%20GBOL-beginsel.pdf>).

Bijdrage in verzamelwerken

APPERMONT N., THEUNIS J., 'Beperkingen aan het recht op bescherming van eigendom' in SCOTTIAUX S., (eds.), *Themis 103 – Publiekrecht*, Die Keure, 2018, 167.

BOUCKAERT J., VANDENHEENDE P., 'Planologie' in FLAMEY P., en VERHELST G. (eds.), *Ruimtelijke ordening herbekeken, analyse van de Vlaamse Codex RO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Vanden Broele, 2010, 25.

BOUCKAERT J., DUSAUCHOIT H., 'Juridische Aspecten van de waardebepaling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift' in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds.), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 221.

CARETTE A., 'Algemene begrippen' in CARETTE A., LEFRANC P., MALFAIT T., RENTMEESTERS E., SCHOUKENS, H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 1.

CARETTE A., 'Enkele algemene instrumenten van het integraal waterbeleid. Oeverzones, verwerving van onroerende goederen, aankoopplicht en vergoedingsplicht' in MAES F., LAVRYSEN L. (eds.), *Integraal Waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Die Keure, 2003, 113.

CARETTE A., 'Integraal waterbeleid' in CARETTE, A., LEFRANC, P., MALFAIT, T., RENTMEESTERS, E., SCHOUKENS, H., *Milieuzakboekje 2024. Leidraad voor de milieuwetgeving in Vlaanderen*, Wolters Kluwer, 2023, 456.

DE BOIS S., SMEETS Y., 'Bestuurlijke organisatie' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 1.

DEFOORT P.J., 'Eigendomsbeperkingen en bestemmingsimmobiliteit in het licht van het realisatiegerichte karakter van een RUP' in VERHELST G., (eds.), *Actualia Omgevingsrecht*, Intersentia, 2021, 3.

DE WINTER S., 'Quasi-onteigening en onteigening in klimaataangelegenheden' in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J., (eds), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 89.

FLAMEY P., 'De omgevingsvergunning en het klimaat: direct werkende normen, zorgplicht of Utopia?', in PALMANS R., VERRIJDT W., GHYSELS J. (eds.), *Klimaatmaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Boomjuridisch, 2023, 151.

LIEMAN S., VERRIJDT W., 'Recht op vergoeding voor schade door rechtmatige eigendomsbeperkingen: een stand van zaken' in VANDE LANOTTE J., GOOSSENS J., CANNOOT P., (eds.), *Rechtsbescherming in het publiekrecht: kan er nog gebouwd worden in Vlaanderen?*, Wolters Kluwer, 2016, 5.

POETS J., 'Grondvesten van het eigendomsrecht – over artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in het licht van de recente rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof' in PALMANS R., VERRIJDT W., TIJS. R., *Onteigeningen in Vlaanderen na het Onteigeningsdecreet*, Boomjuridisch, 2022, 107.

POPELIER P., 'Beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en stedenbouw' in HUBEAU, B., POPELIER, P. (eds.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen, Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Die Keure, 2002, 1.

TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., 'Ruimtelijke uitvoeringsplannen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 199.

TOLLENAERE V., 'Planschade en planbatenheffing' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 259.

VAN HOORICK G., 'Eigendom en openbare lasten: dit is nog maar het begin...' in GOOSSENS B., LOIX Y., en SEBREGHTS F. (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg. Liber amicorum Hugo Sebreghts*, Intersentia, 2014, 423.

VANHERCK K., DE WOLF G., 'Bepalingen aan alle vergunningen gemeen' in DE BOIS S., SMEETS Y., TOLLENAERE V., VAN ASSCHE P., COOPMAN O., VANHERCK K., DE WOLF G., DEJONGHE M., JOPPEN L., VANSANT P. (eds.), *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2025*, Wolters Kluwer, 2024, 427.

VERRIJDT W., 'Naar een principieel recht op vergoeding: artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten' in PALMANS R., SAGAERT V., VERRIJDT W. (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdienstbaarheid van openbaar nut*, Intersentia, 2012, 195.

VOORTER J., 'Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: Show me the money!', in WILLEMS K., THEUNIS J., *Themis 116 – Publiekrecht*, Die Keure, 2021, 83.

Tijdschriften

APPERMONT N., THEUNIS J., 'Belastingen, bouwverboden, na planwijzigingen en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten in het licht van het recht op de bescherming van de eigendom' *CDPK*, 2018, 338.

BUIJS X., 'Lier: de bouwpaauze die er geen is', *STORM* 2024, 24/01.

DE BRUCKER L., 'Artikel 1.1.4 VCRO: van doelstellingenartikel naar autonome en afdwingbare (klimaatgerelateerde) beoordelingsgrond?', *STORM* 2023/2, 06/01.

DE COCK W., 'De codextrein ontwikkelt enkele nieuwe sporen binnen het ruimtelijk planningsinstrumentarium', *TMR* 2018/3, 291.

DE WAELE T., 'De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar. Deel I: inleiding en plansystematiek', *TROS* 2014, 5.

DESCAMPS B., '(On)behoorlijk burgerschap in de ruimtelijke ordening', *NJW* 2024, nr. 501, 414.

DE SMEDT P., 'De watertoets: omzien in (toenemende) verwondering?', *TROS* 2012, afl. 65, 11.

DE SMEDT P., 'Water related tools for climate change adaption in the Flemish Region: The art of linking water quality standards to spatial planning', *JEEPL* 2010, 296.

DE SMEDT P., 'Watertoets getoetst. Een revolutionair instrument van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het Integraal Waterbeleid', *NJW* 2004, nummer 80, 902.

DE SMEDT P., 'Bouwstop en verscherpte watertoets in overstromingsgebied', *NJW* 2014, 6.

DE SMEDT P., 'Vernieuwde watertoets scherpt voorwaarden aan voor bouwen in overstromingsgebied', *De Juristenkrant* 2023, nr. 463, 1.

DE STAERCKE J., 'Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Naar een wederkerig bestuursrecht?', *Jura Falconis* 2001-02, nr. 4, 1.

CARETTE A., DE SMEDT P., 'Het vernieuwde decreet integraal waterbeleid: sneller en beter?', *TMR* 2013/56, 576.

FLAMEY P., VALKENIERS M., 'Planschade, onteigening en eigendomsbeperking getoetst aan de grondrechten van de Grondwet en van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM', *CDPK* 2021, 354.

FLAMEY P., DECLERQ G., 'De omgevingsvergunning. Kroniek van de bestuursrechtspraak 2023/2024', *TROS* 2024, afl. 114, 5.

KERKSTOEL L., 'Watertoets: de RvVb legt alle kaarten op tafel', *STORM* 2024/2, p. 22/01.

LANCKSWEERDT E., 'Van vereisten van behoorlijk burgerschap naar mogelijkheden tot volwaardig burgerschap, *TBP* 2019, afl. 8, 451.

MARTENS C., 'Het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen', *T.Gem.* 2023, 3.

PEETERS L., ENGELN A., 'Zonlicht in de tuin van de burens versus het behoud van bomen in het algemeen belang: een spanningsveld tussen de bevoegdheid van de burgerlijke rechter en de vergunningverlenende overheid', *TMR* 2024, afl. 2, 174.

SCHOUKENS H., 'Voorbij de klimaatzaak: van klimaat aansprakelijkheid naar klimaattoets?', *TROS* 2021, afl. 104, 326.

SCHELSTRAETE B., STRUBBE M., '(Ver)nieuw(end)e regelgeving en rechtspraak inzake ruimtelijke ordening: een stand van zaken', *T.Not.* 2018/2, 747.

SMEETS Y., 'Het zakelijk karakter van een omgevingsvergunning en de rechtsbescherming van burgerlijke rechten: de clash der titanten?', *TROS* 2023, afl. 111, 179.

TOURY J., DENYS M., 'Vernieuwde watertoets: vergoedingsregeling bij bouw-en verkavelingsverbod', *NJW* 2012, nummer 256, 82.

VAN ESBROECK C., 'Een zorgvuldige watertoets als tool voor een klimaatadaptieve ruimte', *STORM* 2024, 07/01.

WUILLAUME P., VLOEBERGH G., 'Ruimtelijke beleidsplanning in Geel. Van creatief proces naar een redactionele evenwichtsoefening', *STORM* 2024, 28/01.

WUYT F., 'Ruimtelijke beleidsplannen (soms) rechtstreeks aanvechtbaar', *STORM* 2024/1, 27.

Krantenartikelen, online bronnen

BELGIUM.BE, *Overstromingen*,
<https://www.belgium.be/nl/huisvesting/huisvestingsproblemen/natuurrampen/overstromingen>.

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Vergunningen, plannen en attesten*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets/vergunningen-plannen-en-attesten>

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Beleidsinstrumenten*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten>.

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *De Watertoets*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watertoets>;

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Decreet Integraal Waterbeleid*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/regelgeving/decreet-integraal-waterbeleid>.

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Over CIW*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/over-ciw>.

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Signaalgebieden*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden>.

COÖRDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID, *Watergevoelige openruimtegebieden*,
<https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/watergevoelige-openruimtegebieden>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Leidraad beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*,
<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/beoordelingsgrond-beleidsmatig-gewenste-ontwikkelingen>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Beoordelingsgrond: Goede ruimtelijke ordening*,
<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/beoordelingsgrond-goede-ruimtelijke-ordening>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Gewestplan*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/gewestplan>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Strategische Visie*,
<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/30641>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Ruimtelijk Structuurplan*,
<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijke-structuurplannen>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Ruimtelijke plannen*, <https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/bouwen-en-verbouwen/bouwvergunningen-en-plannen/ruimtelijke-ordening/ruimtelijke-plannen>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Themaraapport Bouwshift*,
<https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/onderwerpen/bouwshift>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Planschade*,
<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/catalogus/instrumentencodex/planschade>.

DEPARTEMENT OMGEVING, *Geïllustreerde versie van de Strategische Visie -Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/28360>.

EL BAKKALI L., 'Felle onweersbuien zijn achter de rug, op verschillende plekken in het land wateroverlast', *VRT Nieuws* 14 augustus 2024, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/08/14/onweer-regen-kmi-code-geel/> (geraadpleegd op 23 maart 2025).

GOVAERT C., 'Codextrein: signaalgebieden worden watergevoelige openruimtegebieden met bouwverbod',

<https://immospector.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=IMMONEW&id=kl2185726&lang=nl>.

MICHIELSEN S., 'Zonder noodzakelijke ingrepen blijven we zandzakjes vullen', *De Tijd* 24 januari 2024, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/zonder-noodzakelijke-ingrepen-blijven-we-zandzakjes-vullen/10517003> (geraadpleegd op 23 maart 2025).

NATIONAAL CRISISCENTRUM (NCNN), *Belgian National Risk Assessment (BNRA). Anticiperen om beter te beheren*, https://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/Belgian%20National%20Risk%20Assesment_NL.pdf.

ROMANS S., 'Kan Vlaanderen een waterbom zoals in Spanje de baas?', *De Tijd* 4 november 2024, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/kan-vlaanderen-een-waterbom-zoals-in-spanje-de-baas/10572311.html>.

VERHAEGHE O., 'Gemeenten laten bouwen in overstromingsgevoelig gebied vaak te snel toe', *De Tijd* 4 januari 2024, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/gemeenten-laten-bouwen-in-overstromingsgevoelig-gebied-vaak-te-snel-toe/10517136.html> (geraadpleegd op 2 maart 2025).

VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ, *Overstromingsgevaar en overstromingsrisico*, <https://vmm.vlaanderen.be/feiten-cijfers/water/overstromingen/hoe-groot-is-de-overstromingskans-in-vlaanderen/indicator-overstromingsgevaar-overstromingsrisico>.

X, 'Bouwen in overstromingsgebied is voortaan verboden', *De Morgen* 25 november 2003.

X, 'Bouwstop op grond met wateroverlast', *De Standaard* 24 november 2003.