

Rolnummer 3001
Arrest nr. 32/2005 van 9 februari 2005

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 8, 10, § 1, 5°, 42, § 1, en 46, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, ingesteld door de v.z.w. Vlaams Overleg voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting en de v.z.w. Landelijk Vlaanderen, vereniging van Bos-, Land- en Natuureigenaars.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 14 mei 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 mei 2004, hebben de v.z.w. Vlaams Overleg voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, met zetel te 1000 Brussel, Lombardstraat 42, en de v.z.w. Landelijk Vlaanderen, vereniging van Bos-, Land- en Natuureigenaars, met zetel te 1000 Brussel, Centrumgalerij, Blok 2, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 8, 10, § 1, 5°, 42, § 1, en 46, § 1, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 november 2003).

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 1 december 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Van Nuffel *loco* Mr. P. Peeters, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1. De eerste verzoekende partij is een koepelvereniging die als doel heeft de behartiging van de gemeenschappelijke en specifieke belangen van haar leden inzake patrimonium, meer bepaald ten aanzien van ruimtelijke ordening, natuur en milieu alsmede inzake huisvesting.

De tweede verzoekende partij is een vereniging van eigenaars van landelijke eigendommen (gebouwen, landbouwgronden, bossen, parken, vijvers, natuur en andere landelijke gebieden). De vereniging heeft als doel het behartigen en verdedigen van de gemeenschappelijke belangen van al haar leden in verband met hun rechten op onroerende goederen in de ruimste betekenis van het woord. Om haar belang te staven, verwijst zij naar het arrest nr. 18/99.

A.2. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen. Het belang van de eerste vereniging zou niet rechtstreeks zijn omdat zij een koepelvereniging is van andere verenigingen zonder winstoogmerk. Het belang van de tweede vereniging zou niet automatisch blijken uit het feit dat in het arrest nr. 18/99 haar belang bij de vernietiging van een andere norm werd aanvaard. Meer algemeen staat het volgens de Vlaamse Regering aan de verzoekende partijen aan te tonen dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn vervuld ten aanzien van elk van de onderdelen van de bestreden bepalingen.

A.3. Volgens de eerste verzoekende partij behartigen haar leden de belangen van fysieke personen of rechtspersonen in welbepaalde aangelegenheden met betrekking tot onroerend goed in het Vlaamse Gewest (bouwondernemingen, recreatiebedrijven, weekendverblijven, eigenaars, vastgoedmakelaars enz.). Het optreden in rechte van de koepelvereniging zou zijn verantwoord in die gevallen waar de Vlaamse overheid met een algemene maatregel beperkingen invoert op het eigendomsrecht, zonder dat reeds *in concreto* de gronden kunnen worden aangewezen waarop die beperkingen zullen slaan.

Naar schatting van de tweede verzoekende partij zouden ongeveer 75.000 eigendommen, gelegen in woongebied, rechtstreeks worden beoogd door de instrumenten van het integraal waterbeleid. Menig eigenaar zal worden geconfronteerd met een weigering van een vergunning op grond van een negatieve watertoets of met een bouwverbod dat volgt uit de indeling van de grond in een oeverzone of een overstromingsgebied. Voorts zullen die instrumenten een groot aantal eigendommen in landbouwgebied treffen en de normale exploitatie van het landbouwbedrijf beperken. De verzoekende partij meent dat haar belang om op te komen tegen de bepalingen die het vergoedingsrecht in dergelijke gevallen uitsluiten of beperken, niet ernstig kan worden betwist.

A.4. De Vlaamse Regering zegt niet te betwisten dat de eerste verzoekende partij de belangen van haar leden behartigt, maar wel dat een vereniging zonder winstoogmerk « in de tweede macht » voor anderen zou kunnen opkomen.

Ten gronde

A.5. De drie middelen die de verzoekende partijen aanvoeren hebben dezelfde opbouw. Zij zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het eerste middel is gericht tegen artikel 8 van het decreet. Uit die bepaling volgt, zo merken de verzoekende partijen op, dat een vergunning kan worden geweigerd op grond van een negatieve watertoets.

Het tweede middel is gericht tegen artikel 10, § 1, 5°, van het decreet, dat een volledig bouwverbod invoert in de oeverzones, met uitzondering van de constructies die noodzakelijk zijn voor het beheer van het oppervlaktewaterlichaam, voor het vervullen van de functie of de functies die werden toegekend aan het oppervlaktewaterlichaam, van werken van algemeen belang en van constructies die verenigbaar zijn met de functie of de functies van de oeverzone.

Het derde middel is gericht tegen de artikelen 42, § 1, en 46, § 1, van het decreet, op grond waarvan de bekkenbeheerplannen en de deelbekkenbeheerplannen absolute bouwverboden mogen opleggen in de oeverzones en de overstromingsgebieden.

De bestreden bepalingen kunnen aldus leiden tot een bouwverbod, ook al is het goed gelegen in een zone waar volgens de plannen van aanleg bouwen is toegestaan. De persoon die met een dergelijk bouwverbod wordt geconfronteerd, zal geen aanspraak kunnen maken op enige compensatie vanwege de overheid.

A.6.1. In het eerste onderdeel van elk middel voeren de verzoekende partijen aan dat het ontbreken van een vergoedingsregeling bij een bouwverbod neerkomt op een onredelijke en onevenredige inmenging in het eigendomsrecht en derhalve een schending inhoudt van artikel 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De omstandigheid dat eigenaars van goederen die gelegen zijn in een oeverzone of een overstromingsgebied, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op de aankoopplicht die in artikel 17 van het decreet is

bedoeld, zou daaraan niets veranderen, aangezien de aankoopplicht een ander instrument is dan de schadevergoeding.

A.6.2. In het tweede onderdeel van elk middel voeren de verzoekende partijen aan dat de eigenaars die geconfronteerd worden met een bouwverbod en geen recht hebben op enige vergoeding, zonder redelijke verantwoording verschillend worden behandeld ten opzichte van de eigenaars die een goed bezitten dat in een overstromingsgebied of in een oeverzone is gelegen en die in bepaalde gevallen een vergoeding ontvangen. Zij verwijzen naar artikel 10, § 2, tweede lid, van het decreet, dat bepaalt dat de particuliere grondeigenaars en gebruikers van gronden die gelegen zijn in oeverzones, waar « andere noodzakelijke maatregelen, met inbegrip van erfdiensbaarheden » worden opgelegd, aan het Vlaamse Gewest een vergoeding kunnen vragen, naar artikel 17, § 1, dat een regeling bevat waarbij de eigenaar van een onroerend goed dat in een oeverzone of een overstromingsgebied is gelegen, binnen bepaalde voorwaarden van het Vlaamse Gewest de verwerving van het goed kan eisen, en naar artikel 17, § 2, dat een bijkomend vergoedingsrecht invoert voor het inkomstenverlies dat wordt geleden bij het gebruik van een goed dat in een overstromingsgebied wordt ingedeeld.

A.6.3. Het derde onderdeel van het eerste middel bekritiseert het verschil in behandeling van, enerzijds, de eigenaars van goederen gelegen in een zone waarin volgens de plannen van aanleg kan worden gebouwd en waarop een negatieve watertoets wordt toegepast en, anderzijds, de eigenaars van goederen die gelegen zijn in een zone waarin voorheen kon worden gebouwd maar waarin, na een wijziging van de plannen van aanleg ten gevolge van een negatieve watertoets, een bouwverbod geldt. Volgens de verzoekende partijen hebben de eerstgenoemden geen recht op een schadevergoeding, terwijl de laatstgenoemden recht hebben op een planschadevergoeding op grond van artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, en artikel 84 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Het derde onderdeel van het tweede middel bekritiseert het verschil in behandeling tussen eigenaars van goederen gelegen in een oeverzone naargelang het al dan niet een oeverzone betreft waarvoor de Vlaamse Regering « andere noodzakelijke maatregelen, met inbegrip van erfdiensbaarheden » oplegt. In het bevestigende geval kan immers een vergoeding worden verkregen. Naar het oordeel van de verzoekende partijen zou de enkele omstandigheid dat het goed in een oeverzone wordt ingedeeld voldoende moeten zijn opdat de meest verregaande erfdiensbaarheid van openbaar nut, namelijk het bouwverbod, van toepassing is.

Het derde onderdeel van het derde middel bekritiseert het verschil in behandeling van eigenaars van goederen gelegen in een overstromingsgebied naargelang zij al dan niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 17, § 2, van het decreet. Wanneer de gebruiker een inkomstenverlies aantoonst, veroorzaakt door het actief inschakelen van het goed door de overheid in de waterbeheersing, kan hij een schadevergoeding krijgen. Volgens de verzoekende partijen zou de enkele omstandigheid dat het goed in een overstromingsgebied wordt ingedeeld, moeten volstaan opdat de meest verregaande erfdiensbaarheid van openbaar nut, namelijk het bouwverbod, van toepassing is.

A.6.4. In het vierde onderdeel van elk middel voeren de verzoekende partijen aan dat het ontbreken van een vergoedingsregeling bij een negatieve watertoets op het stuk van de vergunning, respectievelijk bij de indeling in een oeverzone of een overstromingsgebied, een niet gerechtvaardigd verschil in behandeling in het leven roept, nu eigenaars die worden getroffen door een bouwverbod volgend uit een plan van aanleg of uit de ligging in de maritieme duinstreek, een vergoeding kunnen ontvangen (artikel 54 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud). De omstandigheid dat eigenaars van goederen die gelegen zijn in een oeverzone of een overstromingsgebied, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op de aankoopplicht die in artikel 17 van het decreet is bedoeld, zou daaraan niets veranderen aangezien de aankoopplicht een ander instrument is dan de schadevergoeding.

A.7. Volgens de Vlaamse Regering komt de grief van de verzoekende partijen telkens op hetzelfde neer : met de bestreden bepalingen worden beperkingen ingevoerd op de aanwending van onroerende goederen zonder dat de getroffen eigenaar of gebruiker een recht op schadevergoeding kan laten gelden, wat strijdig zou zijn met artikel 16 van de Grondwet, het recht op ongestoord genot van de eigendom en/of het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

De Vlaamse Regering repliceert daarop in de eerste plaats dat geen van de bestreden bepalingen wie dan ook van zijn eigendom berooft, aangezien geen enkele van de bestreden bepalingen gedwongen eigendomsoverdracht tot gevolg heeft. Er zou dan ook geen sprake zijn van onteigening, van toepasseljkheid

van artikel 16 van de Grondwet, noch van de verplichting in een vergoeding te voorzien. Zij verwijst daarvoor naar de rechtspraak van het Arbitragehof en de Raad van State.

Wat de toepassing van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreft, beklemtoont de Vlaamse Regering dat het eigendomsrecht niet absoluut is en aan beperkingen mag en moet worden onderworpen. Te dezen zou dus enkel de vraag kunnen rijzen of de eigendomsbeperkingen redelijk verantwoord zijn in vergelijking met andere gevallen van eigendomsbeperking. In dat verband wijst zij erop dat het gelijkheidsbeginsel slechts geschonden is indien de betwiste ongelijke behandeling kennelijk onredelijk is.

A.8. In hun memorie van antwoord herinneren de verzoekende partijen eraan dat zij niet een autonome schending van artikel 16 van de Grondwet aanvoeren, doch de schending van die bepaling in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Uit de combinatie van beide bepalingen zou volgen dat eigenaars, ook wanneer de eigendomsbeperkende maatregelen geen eigendomsberoving met zich meebrengen, aanspraak kunnen maken op een billijke schadevergoeding. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof zou een verdragsbepaling waarvan de draagwijdte analoog is aan een grondwetsbepaling waaraan het Hof kan toetsen, een onlosmakelijk geheel vormen met de betrokken grondwetsbepaling.

A.9. De Vlaamse Regering merkt vervolgens op dat de verzoekende partijen bij de ontwikkeling van hun grieven ervan uitgaan dat de bestreden bepalingen tot gevolg kunnen hebben dat niet kan worden gebouwd op plaatsen waar dit volgens de bestemmingsplannen wel zou kunnen. Dit zou evenwel op een fundamentele misvatting van het recht inzake ruimtelijke ordening in het algemeen en van de rechtsgevolgen van de bestemmingsplannen in het bijzonder berusten. De indeling van een perceel in een bouwzone kent immers geen recht op bouwen toe, laat staan een absoluut recht op bouwen. Een bouwaanvraag moet immers niet alleen worden onderzocht op haar overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften en eventuele andere reglementaire voorschriften, zoals bouwverordeningen, maar ook op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Reeds in het gemeen recht inzake ruimtelijke ordening zou aldus impliciet een watertoets vervat zijn.

Bovendien, zo vervolgt de Vlaamse Regering, leidt de weigering van een bouw- of verkavelingsvergunning voor een perceel dat gelegen is in een gebied dat als bouwzone is ingekleurd, in geen geval tot het toekennen van een schadevergoeding. Dat zou maar het geval zijn - overigens met beperkingen - wanneer het perceel in kwestie in zijn geheel getroffen wordt door een absoluut bouwverbod op grond van zijn ligging in een niet voor bebouwing bestemde zone, meer precies « wanneer het bouw- of verkavelingsverbod volgend uit een plan dat bindende kracht heeft verkregen, een einde maakt aan het gebruik waarvoor een goed dient of normaal bestemd is de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding [van het plan] » (artikel 35 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996), respectievelijk wanneer « een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, [...] of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen » (artikel 84 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening).

Daaruit vloeit volgens de Vlaamse Regering voort dat de betwiste ongelijke behandelingen niet bestaan, zodat het middel tot vernietiging grondslag mist.

A.10. De verzoekende partijen repliceren dat de watertoets verder gaat dan de toets aan de goede ruimtelijke ordening, ten eerste omdat de watertoets betrekking heeft op elke vergunning en dus niet enkel op de stedenbouwkundige vergunning, maar vooral omdat de toets aan de goede ruimtelijke ordening slechts een subsidiaire toets is, waarvan het belang en de omvang rechtstreeks afhangen van de gedetailleerdheid van de voorwaarden die in de plannen van aanleg zijn opgelegd. De weigering van een vergunning op grond van een negatieve watertoets zou gelijkenis vertonen met de absolute bouwverboden zoals die in de planschaderegeling en in het duinendecreet zijn beschreven, veeleer dan met de weigering van een vergunning op grond van een onverenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening of de goede ruimtelijke ordening. De omstandigheid dat de watertoets niet noodzakelijk hoeft te leiden tot een bouwverbod zou hieraan geen afbreuk doen. De enkele omstandigheid dat een instrument wordt ingevoerd dat een rechtstreeks en absoluut bouwverbod kan inhouden voor bepaalde percelen, zou volstaan opdat de in het geding zijnde bepalingen kunnen zijn geschonden.

A.11. Dat de watertoets verder gaat dan de toets aan de goede ruimtelijke ordening, en meer bepaald op elk vergunningsbeleid toepasselijk is, wordt door de Vlaamse Regering in haar memorie van wederantwoord niet betwist. Wel meent zij dat de vergelijking met het beoordelen van een bouwaanvraag perfect opgaat in een geding waarin de verzoekende partijen zich alleen maar beklagen over het zogenaamde bouwverbod dat uit de watertoets zou voortvloeien.

A.12. De Vlaamse Regering is voorts van oordeel dat de verzoekende partijen ook aan de andere kant van de vergelijking - de bestreden bepalingen - de werkelijkheid geweld aandoen. Zo beweren zij stelselmatig dat de bestreden bepalingen een bouwverbod inhouden. Dat zou evenwel uitsluitend het geval zijn voor de oeverzones. Bovendien slaat dat bouwverbod op een beperkte oppervlakte, die in beginsel niets méér bevat dan de taluds van het betrokken oppervlaktewaterlichaam. Het bouwverbod in de oeverzone geldt enkel voor nieuwe bouwwerken en is uiteraard beperkt tot die smalle zone zelf, zodat het rechtsgevolg van een oeverzone niet of nauwelijks zou verschillen van het rechtsgevolg van een rooilijn.

De Vlaamse Regering verwijst vervolgens naar artikel 17, § 2, van de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen, dat toestond dat de ruimingsproducten binnen een strook van vijf meter vanaf de rand van de waterloop geplaatst werden zonder dat daarvoor enige vergoeding verschuldigd was. Wat de bevaarbare waterlopen betreft, bestaat er een erfdiensbaarheid van jaag- en voetpaden, die een bouwverbod van ongeveer 7,8 meter oplevert.

De watertoets van haar kant zou slechts subsidiair een bouwverbod inhouden aangezien die toets in de eerste plaats leidt tot het opleggen van voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma of tot de beperking, het herstel of de compensatie van schadelijke effecten, inzonderheid van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem. Slechts wanneer maatregelen ter voorkoming of herstel van schadelijke effecten geen soelaas brengen, kan de watertoets de weigering van een vergunning tot gevolg hebben, maar het vervuld zijn van die voorwaarde impliceert reeds dat dit haast niet kan voorkomen buiten de overstromingsgebieden.

Ook in de overstromingsgebieden wordt volgens de Vlaamse Regering als zodanig geen bouwverbod opgelegd. Afhankelijk van de aard van het gebied zullen er nog bouwwerken in kunnen worden aangebracht (schuilhokken, verharde wegen, afsluitingen, technische constructies) als ze de watertoets doorstaan. Overstromingsgebieden zouden echter enkel worden afgebakend in het buitengebied, buiten woonzones en industriegebieden, dus in bestemmingszones waar sowieso een woningbouwverbod geldt.

A.13. De omstandigheid dat het bouwverbod slechts op een beperkte oppervlakte betrekking zou hebben, verandert volgens de verzoekende partijen niets aan de vaststelling dat het wel degelijk gaat om een bouwverbod dat eveneens kan slaan op gronden die zijn gelegen in zones waar het bouwen is toegestaan. De vergelijking met artikel 17, § 2, van de wet van 28 december 1967 zou mank lopen : de mogelijkheid tot het plaatsen van ruimingsproducten zou niet gelijk te stellen zijn met een absoluut bouwverbod. De erfdiensbaarheid van jaag- en voetpaden is enkel van toepassing op de bevaarbare waterlopen en derhalve maar op een zeer beperkt deel van de waterlopen waarvan de oeverzones thans getroffen worden door een absoluut bouwverbod.

Wat de overstromingsgebieden betreft, leiden de verzoekende partijen uit de bestreden bepalingen af dat het precies de bedoeling van de decreetgever was om de normale gelding van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen buiten werking te stellen. Wanneer het hier enkel om gronden zou gaan waarop volgens de plannen van aanleg niet mag worden gebouwd, zouden die bepalingen immers overbodig zijn.

A.14. De Vlaamse Regering betwist ten slotte de stelling van de verzoekende partijen dat het decreet geen enkele verplichting bevat voor de opstellers van aanlegplannen om die plannen te herzien teneinde de beperkingen die uit de watertoets volgen op systematische wijze op te leggen via de ruimtelijke bestemmingsplannen. Zij refereert aan de artikelen 36, § 3, en 42, § 4, van het decreet van 18 juli 2003.

De Vlaamse Regering betwist tevens de stelling van de verzoekende partijen dat de aankoopplicht, opgelegd door artikel 17 van hetzelfde decreet, niet in aanmerking zou mogen worden genomen omdat het een ander instrument is dan de schadevergoeding. Zij meent daarentegen dat de aankoopplicht tot de ruimst denkbare vergoeding aanleiding kan geven en meer bepaald het werkelijk geleden nadeel kan compenseren in zoverre dat het redelijkerwijze door particulieren te verdragen nadeel overstijgt.

De Vlaamse Regering besluit dat in alle gevallen waarin het particulier belang werkelijk wordt opgeofferd aan het algemeen belang, *a fortiori* in geval van een (zeldzaam) absoluut bouwverbod, het decreet van 18 juli 2003 wel degelijk voorziet in de compensatie van het geleden nadeel, hetzij door de aankoopplicht, hetzij door de schadevergoedingsregeling. Dit zou niet wezenlijk afwijken van wat gebeurt bij andere « erfdienstbaarheden van openbaar nut », bijvoorbeeld inzake natuurbehoud, bemestingswetgeving en het gemeen recht inzake ruimtelijke ordening.

A.15. De verzoekende partijen handhaven hun stelling dat het decreet geen enkele verplichting inhoudt tot systematische invoering in de aanlegplannen van de beperkingen volgend uit de watertoets. De artikelen 42, § 4, en 36, § 3, van het decreet zouden enkel betrekking hebben op de aanpassingen van de plannen van aanleg die nodig zijn op grond van de bindende gedeelten van de stroomgebiedbeheerplannen en de bekkenbeheerplannen. Goederen zouden evenwel door een negatieve watertoets kunnen worden getroffen zonder dat dit volgt uit het bindende gedeelte van die plannen.

De verzoekende partijen handhaven tevens hun stelling dat de aankoopplicht van een heel andere orde is dan de vergoeding van geleden schade. Door de uitoefening van de aankoopplicht verliest de eigenaar immers zijn eigendomsrecht. De aankoopplicht kan bovendien maar worden toegepast in een beperkt aantal gevallen.

A.16. Op de grief van de verzoekende partij dat de watertoets ten onrechte niet in de plannen van aanleg wordt geïntegreerd, antwoordt de Vlaamse Regering dat de verzoekende partijen zelf staande houden dat die watertoets veel verder gaat dan de ruimtelijke ordening, wat hun redenering zou ontkrachten : de watertoets is in de eerste plaats geen stedenbouwkundige maatregel, maar een maatregel van (integraal) waterbeleid. Vervolgens herhaalt zij dat de watertoets slechts subsidiair een bouwverbod tot gevolg kan hebben en dat de bestreden maatregel hoe dan ook geen algemeen bouwverbod omvat, zodat niet kan worden ingezien waarom de watertoets als zodanig in de bestemmingsplannen moet worden ingevoerd, evenmin als dat gebeurt voor de andere erfdienstbaarheden van openbaar nut.

- B -

B.1. Het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 juli 2003 beoogt een juridisch kader te creëren voor het voeren van een integraal waterbeleid in Vlaanderen. Het beoogt tevens de omzetting van de Europese richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

Het integraal waterbeleid is naar luid van artikel 4 van het decreet gericht op het gecoördineerd en geïntegreerd ontwikkelen, beheren en herstellen van watersystemen met het oog op het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor het behoud van dat watersysteem als zodanig en met het oog op het multifunctionele gebruik, waarbij de behoeften van de huidige en komende generaties in rekening wordt gebracht. Daartoe worden verschillende instrumenten ingevoerd, waaronder de watertoets, die de overheid opdraagt oog te hebben voor de waterbeleidskundige aspecten van haar beslissingen (artikel 8), en een bijzondere regeling voor de oeverzones (artikelen 9 en 10).

Het waterbeleid wordt georganiseerd op verschillende geografische niveaus (stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten, bekkens en deelbekkens), waarbij op elk niveau beheerplannen moeten worden opgemaakt.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.2.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Er is slechts een belang wanneer de bestreden bepalingen de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig kunnen raken.

B.2.2. Wanneer een vereniging zonder winstoogmerk zich op een collectief belang beroept, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van de leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat ten slotte niet blijkt dat het maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

B.2.3. De Vlaamse Regering betwist dat de verzoekende partijen door de bestreden bepalingen rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt.

B.2.4. De v.z.w. Landelijk Vlaanderen heeft luidens artikel 3 van haar statuten « het behartigen en het verdedigen van de gemeenschappelijke belangen van al haar leden in verband met hun rechten op onroerende goederen in de ruimste betekenis van het woord » als maatschappelijk doel. Nog volgens die bepaling mag de vereniging daartoe alle handelingen stellen die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houden met haar doel.

B.2.5. Artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 voert de watertoets in als instrument van het integraal waterbeleid. De overheid die over een vergunning, een plan of programma moet beslissen, dient er zorg voor te dragen, door het weigeren van de vergunning of van de goedkeuring van het plan of programma dan wel door het opleggen van gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan of programma, dat geen schadelijk effect ontstaat of dat de

schade zoveel mogelijk wordt beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijke effect wordt hersteld of, in de gevallen van vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van « ruimte voor het watersysteem », wordt gecompenseerd.

Krachtens artikel 10, § 1, 5°, van het decreet mogen in de oeverzones van een « oppervlaktewaterlichaam » geen nieuwe bovengrondse constructies worden opgericht, met uitzondering van die constructies die noodzakelijk zijn voor het beheer van het oppervlaktewaterlichaam, voor het vervullen van de functie of de functies die werden toegekend aan het oppervlaktewaterlichaam, van werken van algemeen belang en van de constructies die verenigbaar zijn met de functie of de functies van de oeverzone.

Op grond van de artikelen 42, § 1, en 46, § 1, van het decreet mogen de maatregelen in de bekkenbeheerplannen en de deelbekkenbeheerplannen geen beperkingen vaststellen die absoluut werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening, noch de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften verhinderen, met uitzondering van de werken of handelingen binnen overstromingsgebieden en oeverzones.

B.2.6. De tweede verzoekende partij maakt aannemelijk dat minstens een gedeelte van de categorieën van personen wier belangen zij beoogt te verdedigen, een vergunning zal worden geweigerd op grond van een negatieve watertoets of een beperking in de uitoefening van hun eigendomsrecht zal worden opgelegd die volgt uit de indeling van de grond in een oeverzone of overstromingsgebied. De vereniging heeft er derhalve belang bij op te komen tegen de voormelde bepalingen.

B.2.7. Nu één van beide verzoekende partijen doet blijken van een voldoende belang bij het beroep, is het niet nodig om na te gaan of ook de andere verzoekende partij doet blijken van een dergelijk belang bij hetzelfde beroep.

Ten gronde

B.3. De middelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zij zijn gericht tegen respectievelijk artikel 8 (eerste middel), artikel 10, § 1, 5°, (tweede middel) en de artikelen 42, § 1, en 46, § 1, van het decreet (derde middel).

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de bestreden bepalingen, doordat zij niet in een vergoedingsregeling voorzien, het eigendomsrecht en het gelijkheidsbeginsel schenden.

B.4. Uit de bestreden bepalingen vloeit voort dat bepaalde werken of handelingen kunnen worden verboden of onmogelijk gemaakt. Hoewel de betrokken eigenaars niet worden onteigend, verzetten de aangevoerde grondwets- en verdragsbepalingen zich ertegen dat de overheid aan een bepaalde categorie van personen lasten zou opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het algemeen belang kan worden geacht te dragen.

B.5. Het staat aan de decreetgever de nodige maatregelen te nemen met het oog op een goed waterbeheer.

Vanuit het oogpunt van een coherente regelgeving zou het ongetwijfeld wenselijk zijn dat de ruimtelijke bestemming van een gebied is afgestemd op de beschermingsvoorschriften die in dat gebied van toepassing zijn, en dat bijgevolg, wanneer de ruimtelijke bestemming ten gevolge van de beschermingsvoorschriften niet meer kan worden gerealiseerd, de ruimtelijke bestemming dienvolgens wordt aangepast - de artikelen 36, § 3, en 42, § 4, van het decreet zijn overigens daarop gericht. De toetsing van het Hof dient zich evenwel te beperken tot de naleving door de decreetgever van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. Het kan redelijkerwijze worden verantwoord dat de onbeperkte uitoefening van het eigendomsrecht niet in alle omstandigheden in overeenstemming kan worden gebracht met de doelstelling van een goed waterbeheer.

B.7. Het Hof dient nog te onderzoeken of de bestreden maatregelen geen onevenredige gevolgen doen ontstaan, inzonderheid doordat zij een beperking inhouden van het eigendomsrecht.

B.8. De bestreden maatregelen moeten worden beschouwd als een regeling van « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang », in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Die regeling zou slechts discriminerend zijn indien zij op buitensporige wijze afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars.

B.9.1. De toepassing van de watertoets leidt niet automatisch tot een beperking van het eigendomsrecht. Het bestreden artikel 8 voorziet in de eerste plaats erin, indien een schadelijk effect te verwachten valt, dat voorwaarden worden opgelegd bij het verlenen van de vergunning of bij de goedkeuring van het plan of programma om het ontstaan van het schadelijke effect te vermijden of dat effect zoveel mogelijk te beperken. In de tweede plaats, indien het schadelijke effect niet kan worden voorkomen of beperkt door het opleggen van voorwaarden, dienen de op te leggen voorwaarden gericht te zijn op het herstel of - in de gevallen van vermindering van de infiltratie van het hemelwater of de vermindering van de ruimte voor het watersysteem - de compensatie van het schadelijke effect. Pas in laatste instantie, wanneer blijkt dat het schadelijke effect niet kan worden vermeden, noch beperkt en dat ook herstel of compensatie onmogelijk zijn, wordt de vergunning of de goedkeuring van het plan of programma geweigerd.

De overheid moet bij het nemen van de beslissing over het plan of programma of over de vergunning rekening houden met de relevante door de Vlaamse Regering vastgestelde waterbeheerplannen, voor zover die bestaan, en de beslissing moet worden gemotiveerd, waarbij in elk geval de doelstellingen en de beginselen van het integrale waterbeleid worden getoetst.

Zolang geen waterbeheerplannen zijn vastgesteld, moet de vergunningverlenende overheid bij twijfel over het al dan niet optreden van een schadelijk effect en de op te leggen voorwaarden om dat effect te voorkomen, te beperken, te herstellen of te compenseren, advies vragen aan de door de Vlaamse Regering aangewezen instantie.

B.9.2. In de oeverzones voert het bestreden artikel 10, § 1, 5°, wel een automatisch bouwverbod in. De bepaling maakt een uitzondering voor de constructies die noodzakelijk zijn voor het beheer van het oppervlaktewaterlichaam, voor het vervullen van de functie of de functies die werden toegekend aan het oppervlaktewaterlichaam, van werken van algemeen belang en van de constructies die verenigbaar zijn met de functie of de functies van de oeverzone. De oeverzone betreft evenwel een smalle strook land die in beginsel slechts de taluds van de oppervlaktewaterlichamen omvat (artikel 9, § 1, eerste lid, van het decreet). Het talud is de strook land binnen de bedding van een oppervlaktewaterlichaam vanaf de bodem van bedding tot aan het begin van het omgevende maaiveld of de kruin van de berm (artikel 3, § 2, 42°, van het decreet).

Enkel met het oog op de natuurlijke werking van watersystemen of het natuurbehoud, of de bescherming tegen erosie of inspoeling van sedimenten, bestrijdingsmiddelen of meststoffen kan, op gemotiveerde wijze, een bredere oeverzone worden afgebakend in het bekkenbeheerplan of deelbekkenbeheerplan (artikel 9, § 1, tweede lid, van het decreet).

B.9.3. In de oevergebieden en de overstromingsgebieden mogen op grond van de bestreden artikelen 42, § 1, en 46, § 1, beperkingen worden vastgesteld die werken of handelingen verbieden of onmogelijk maken die overeenstemmen met de plannen van aanleg of de ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening en die de realisatie van die plannen en hun bestemmingsvoorschriften kunnen verhinderen. De beperkingen zijn opgenomen in de bekkenbeheerplannen en de deelbekkenbeheerplannen.

Wat de oeverzones betreft, bevestigen die bepalingen het bouwverbod dat uit artikel 10, § 1, 5°, van het decreet volgt.

Een overstromingsgebied is een door bandijken, binnendijken, valleiranden of op andere wijze begrensd gebied dat op regelmatige tijdstippen al dan niet op gecontroleerde wijze overstroomt of kan overstromen en dat als dusdanig een waterbergende functie vervult of kan vervullen (artikel 3, § 2, 44°, van het decreet). De overstromingsgebieden worden afgebakend in de stroomgebiedbeheerplannen en de bekkenbeheerplannen. Uit de aard zelf van de overstromingsgebieden volgt dat het om gebieden gaat die in beginsel niet voor bebouwing in aanmerking komen.

B.9.4. 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 uitoefening 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 beleidsdomeinoverschrijdende aard van het integraal waterbeleid, alsook met de vertegenwoordiging van de maatschappelijke belangengroepen en de mogelijkheid van inspraak door de bevolking.

Zowel de weigeringsbeslissingen op grond van de watertoets die in artikel 8 vervat is als de besluiten van de Vlaamse Regering waarbij de waterbeheerplannen worden vastgesteld, kunnen ten slotte bij de Raad van State worden aangevochten.

B.10. 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 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 de geboden waarborgen redelijkerwijze niet kunnen worden geacht op buitensporige wijze afbreuk te doen aan de rechten van de betrokken eigenaars.

De grieven, ten slotte, die zijn afgeleid uit het verschil in behandeling van de betrokken eigenaars onderling, doordat het decreet van 18 juli 2003 slechts in bepaalde gevallen in een vergoedings- of aankoopplicht voorziet (artikelen 10, § 2, en 17), hebben geen betrekking op de bestreden bepalingen zodat het Hof ze niet in aanmerking kan nemen.

B.11. De middelen kunnen niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 februari 2005.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

A. Arts