

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

ARREST

nr. van 21 april 2026
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 oktober 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2024 houdende de definitieve aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 maart 2026.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die *loco* advocaat
verschijnt voor verzoeker, en advocaat , die *loco*
advocaat verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur heeft een met dit arrest
eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der
talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en wettelijk kader

3.1. In uitvoering van het decreet ‘betreffende het integraal
waterbeleid’ van 18 juli 2003 keurt de Vlaamse regering op 30 januari 2009
elf bekkenbeheerplannen voor de periode 2008-2013 goed.

Deze bekkenbeheerplannen vormen het kader voor een gamma
aan maatregelen met betrekking tot het integraal waterbeheer. In elk van de
elf beheerplannen is een actie opgenomen om de bestemming te toetsen van een
aantal zones, gelegen in actueel of potentieel waterbergingsgebied of in
waterconserveringsgebied. De bekkensecretariaten kregen binnen de
Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid (hierna: de CIW) de taak om deze
screening uit te voeren voor de 11.400 ha onbebouwde harde bestemmingen van
het gewestplan die overlappen met deze voor het watersysteem belangrijke
gebieden, de zogenaamde ‘signaalgebieden’. Signaalgebieden zijn nog niet
ontwikkelde gebieden waar een tegenstrijdigheid kan bestaan tussen de geldende
bestemmingsvoorschriften en het belang van dit gebied voor het watersysteem.

3.2. Voor de afgebakende signaalgebieden wordt telkens een ontwerp van startbeslissing opgemaakt die zowel de wateraspecten als de ruimtelijke aspecten van de signaalgebieden onderzoekt, en dit vanuit juridisch en beleidsmatig oogpunt. Ook wordt telkens een ontwikkelingsperspectief vanuit het wateraspect gesuggereerd, met eventueel een voorstel tot herbestemming. Daarbij wordt in nauw overleg met de gemeentebesturen en waterloopbeheerders gezocht naar een integrale toekomstvisie, waarbij zowel de waterproblematiek als de ruimtelijke aspecten in rekening worden genomen voor het bepalen van het ontwikkelingsperspectief.

3.3.1. In 2014 keurt de Vlaamse regering de ontwerpen van startbeslissing goed voor de eerste reeks van 66 signaalgebieden, waaronder, op 14 januari 2014, voor het te dezen relevante signaalgebied

’. In 2015 volgt de goedkeuring voor de tweede reeks van 17 signaalgebieden. Op 31 maart 2017 keurt de Vlaamse regering de ontworpen startbeslissingen voor de laatste reeks van 152 signaalgebieden goed.

3.3.2. Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan is verzoekers kadastraal hierna blauw omrand), dat thans in gebruik is als weiland, deels gelegen in woongebied (ongeveer 50 meter vanaf de rooilijn), en deels in buffergebied:

3.3.3. In het op 14 januari 2014 goedgekeurde ontwerp van startbeslissing voor het signaalgebied

, wordt het in woongebied gelegen deel van verzoekers kadastraal perceel en van de naastliggende percelen alle gelegen in de , in het signaalgebied opgenomen. Hierna volgt een gedeeltelijke weergave van dit signaalgebied, met aanduiding van de voormelde drie percelen (verzoekers perceel wordt met een rood kruis aangegeven):

3.3.4. In de goedgekeurde startbeslissingen wordt het ontwikkelingsperspectief van het signaalgebied vastgelegd. Ook wordt bepaald welk bestuur het initiatief moet nemen en welk instrument gebruikt moet worden om het ontwikkelingsperspectief te realiseren. In de startbeslissingen wordt ook een ‘vervolgtraject’ bepaald. Er worden twee categorieën van vervolgtrajecten onderscheiden, te weten, enerzijds, de toepassing van een ‘verscherpte watertoets’,

waarbij de geldende harde bestemming blijft behouden met de mogelijkheid om in het kader van de watertoets extra voorwaarden op te leggen, en, anderzijds, een ‘bouwvrije opgave’, waarbij het signaalgebied, of een deel ervan, bouwvrij moet blijven en bijgevolg een andere bestemming moet krijgen.

3.3.5. De herbestemming in uitvoering van de ‘bouwvrije opgave’ verloopt in sommige gevallen via de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP). Voor de signaalgebieden waarvoor (nog) geen RUP is opgemaakt, wordt de ‘bouwvrije opgave’ bereikt via de aanduiding van het gebied als ‘watergevoelig openruimtegebied’ (hierna: WORK), in uitvoering van artikel 5.6.8, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO):

“Art. 5.6.8.

§ 1. De Vlaamse Regering kan gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem, aanduiden als watergevoelig openruimtegebied.

Bij de aanduiding, vermeld in het eerste lid, houdt de Vlaamse Regering rekening met:

1° de juridische toestand van het gebied, onder meer de bestemmingsvoorschriften volgens de geldende plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen of niet-vervallen verkavelingen;

2° het waterbergend vermogen van het gebied en de overstromingsgevoeligheid, onder meer op basis van de watertoetskaart en de overstromingsgevaarkaarten;

3° de feitelijke toestand van het gebied, onder meer wat betreft bebouwing;

4° in voorkomend geval, de acties of maatregelen die gepland zijn voor het gebied of die impact hebben op het gebied in de stroomgebiedbeheerplannen, wateruitvoeringsprogramma’s, tussentijdse afbakeningen van de Vlaamse Regering en andere waterbeheerplannen;

5° de bezwaren en opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens het openbaar onderzoek;

6° de tijdig verleende en ontvangen adviezen;

7° de eerder genomen beslissingen van de Vlaamse Regering over gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor het aanduiden van de gebieden, vermeld in het eerste lid.

De aanduiding gebeurt cartografisch.”

De tweede paragraaf van dit artikel bepaalt:

“§ 2. De Vlaamse Regering onderwerpt de voorgenomen aanduiding aan een openbaar onderzoek dat zestig dagen duurt, en wint advies in bij de

bevoegde waterbeheerders, bij de deputatie, bij de gemeenteraden en de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening van de gemeenten waar de voor aanduiding gebieden in kwestie liggen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor dat openbaar onderzoek en die consultatie.

De aanduiding van de watergevoelige openruimtegebieden wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Ze heeft uitwerking veertien dagen na de publicatie.”

3.4. Met een besluit van 5 mei 2023 keurt de Vlaamse regering de voorlopige aanduiding van het WORG goed, met daarin het in woongebied gelegen deel van verzoekers perceel De percelen worden niet in het WORG opgenomen.

3.5. Van 6 juni tot 4 augustus 2023 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG. Enkel verzoeker dient een bezwaarschrift in.

3.6. Op 21 mei 2024 keurt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid het planmilieueffectrapport voor het WORG goed.

3.7. Met het bestreden besluit van 19 juli 2024 duidt de Vlaamse regering het WORG definitief aan. Hierna volgt een weergave van het grafische plan bij dit besluit – verzoekers in woongebied gelegen perceelsdeel wordt er met een blauw kruis op aangeduid:

3.8. Overeenkomstig artikel 5.6.8, § 3, VCRO gelden de volgende voorschriften voor WORG's:

“§ 3. Binnen de aangeduide watergevoelige openruimtegebieden zijn waterbeheer, natuurbewoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies.

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.

De mogelijkheden om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften of om rekening te houden met ontwerpen van stedenbouwkundige voorschriften, vermeld in titel IV, hoofdstuk 4, zijn van overeenkomstige toepassing in de aldus aangeduide gebieden.”

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, VCRO, in samenhang gelezen met artikel 7, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 2018 ‘houdende nadere regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden’, alsook van de formelemotiveringsplicht, en van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel.

Verzoeker zet uiteen dat zijn perceel samen met de twee aanpalende percelen als één deelgebied deel uitmaakte van het signaalgebied ‘’, waarbij erop werd gewezen dat dit deelgebied het laagst gelegen is. Bij de voorlopige aanduiding van het WORG ‘ werd evenwel enkel nog verzoekers perceel als WORG aangeduid. Uit de motivering van deze beslissing kan echter niet worden afgeleid waarom de CIW en de Vlaamse regering besloten hebben om enkel verzoekers perceelsdeel als WORG aan te duiden. Verzoeker heeft in zijn bezwaarschrift de aanduiding van zijn perceel als WORG betwist, gelet op het feit dat zijn perceel zich op dezelfde maaiveldhoogte bevindt als de percelen en

die niet langer deel uitmaken van het WORG. De bestreden beslissing bevat geen afdoende en zorgvuldige motivering waarom verzoekers perceel als enige als WORG werd aangeduid, terwijl de drie voormelde percelen in de voorafgaandelijke stukken steeds als één deelgebied werden beschouwd. Het enige aanknopingspunt betreft een advies van de CIW, dat echter niet in het administratief dossier of in de bestreden beslissing kan worden teruggevonden.

De motivering van de bestreden beslissing is volgens verzoeker niet afdoende, om de volgende redenen:

- Er wordt verwezen naar het digitaal hoogtemodel, zonder dat het duidelijk is op welk digitaal hoogtemodel de Vlaamse regering zich baseert, aangezien er via Geopunt verschillende digitale hoogtemodellen beschikbaar zijn.
- Het is evenmin duidelijk tot welke metingen de Vlaamse regering gekomen is via het door haar gebruikte digitaal hoogtemodel, aangezien een weiland nooit biljartvlak is. Uit eigen onderzoek komt verzoeker tot de conclusie dat de hoogte van de percelen varieert van 7,92 m [tweede algemene waterpassing (TAW)] (hoogste punt perceel tot 7,93 TAW (laagste punt perceel waarbij het grootste hoogteverschil minder dan 20 cm bedraagt. De hoogte van het openbaar domein van (7,92 m TAW) ligt op dezelfde hoogte als het perceel Voor de percelen bevindt er zich een baangracht, waarvan het bodempeil veel lager ligt dan het maaiveld van perceel Er werd aldus op kennelijk onredelijke wijze geconcludeerd dat de twee overige percelen hoger gelegen zijn dan verzoekers perceel. De aanduiding als WORG beperkt zich tot het gedeelte van het perceel dat volgens het gewestplan als woongebied is aangeduid. Dit deel blijkt op dezelfde hoogte te liggen als de aanpalende percelen, hetgeen ook waarneembaar is op de foto's die bij het bezwaarschrift zijn gevoegd. Het enige motief om het bezwaar te verwerpen, is kennelijk onjuist en onredelijk. Het getuigt niet van een zorgvuldige feitenvinding. Bovendien baseert men zich voor deze hoogteverschillen op kaarten die golden ten tijde van de vaststelling van de signaalgebieden, toen de drie percelen werden aangeduid, zodat dit beweerdte hoogteverschil nu niet kan worden aangegrepen om een verschil te maken tussen de drie vermelde percelen.
- Uit de geschonden geachte bepalingen volgt dat men ook rekening dient te houden met het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid, zoals deze onder meer uit de watertoetskaart en overstromingsgevaarkaarten blijken. Op de kaart 'Recent overstroomde gebieden' is het aanpalende perceel aangeduid als recent overstroomd, en verzoekers perceel niet. Deze kaart werd niet bij de besluitvorming betrokken. De bestreden beslissing richt zich enkel naar de overstromingskaarten, fluviaal en pluviaal, van 2023, en

de overstromingsgevaarkaarten. Volgens de overstromingsgevaarkaart fluviaal is er voor de toekomst geen enkele kans op overstroming. Het gelijkheidsbeginsel wordt dan ook geschonden. Uit het administratief dossier blijkt van bij aanvang de bedoeling om de percelen en als één geheel als signaalgebied te kwalificeren, en om deze navolgend aan te duiden als WORG. De loutere verwijzing naar het advies van de CIW, dat zich niet in het dossier bevindt, volstaat niet om de verschillende behandeling van de drie percelen te verantwoorden. Tevens wordt nergens verantwoord waarom men een deel van verzoekers perceel, met een grootte van minder dan 10 are, toch wenst te behouden om het waterbergend vermogen te bewaren.

Beoordeling

5.1. Verzoeker uit in wezen kritiek op het feit dat het in woongebied gelegen deel van zijn perceel als enige in het WORG wordt opgenomen, ofschoon dit deel, samen met de in woongebied gelegen delen van de percelen één deelgebied binnen het signaalgebied ' uitmaakte (zie randnummer 3.3.3).

5.2. In de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG wordt aan de hand van de watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten als volgt ingegaan op het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid van het gebied:

“Watertoetskaarten - overstromingsgevoelige gebieden (VR 2022 2511 DOC.1289)

Het gebied ligt grotendeels op de linkeroever van de k, een waterloop van 2^e categorie. Vrijwel het ganse gebied kent een middelgrote kans op de fluviale overstromingskaart. Aangezien er voor deze waterloop geen klimaatmodel beschikbaar is, is het bijkomende overstromingsgevoelige gebied bij klimaatverandering niet gekend.

De kans op overstromingen bij pluviale overstromingen is beperkter, maar nog steeds ligt ruim de helft van het gebied gelegen in een zone met een middelgrote overstromingskans.

Overstromingsrichtlijn - overstromingsgevaarkaarten

Volgens artikel 6 van de Europese Overstromingsrichtlijn (ORL) en artikel 1.7.3.1 § 3 van het Waterwetboek (VR 2018 1506 DOC.0638) moet de Vlaamse Regering zorgen voor alle significante bronnen van overstromingen en voor drie kansscenario's (kleine kans, middelgrote kans en grote kans op overstromingen, indien van toepassing).

Daarbij werd ervoor gekozen om zowel kaarten voor het huidige klimaat als voor toekomstige klimaat (met klimaatprojectie 2050) op te maken.

Deze overstromingsgevaarkaarten zijn de bron voor de watertoetskaarten en geven een meer gedetailleerd beeld van de overstromingskansen in diverse scenario's. Het algemene beeld is daarom gelijkaardig aan de kaarten hierboven, maar toont onder meer ook de grote kans op overstromingen. Het pluviale model is beschikbaar voor gans Vlaanderen, ook het klimaatmodel. De fluviale modellen zijn per waterloop opgesteld en soms niet beschikbaar bij kleinere waterlopen, ook is het klimaatscenario niet in alle fluviale modellen beschikbaar en geeft dan een blanco kaart.

Figuur 4. Overstromingsgevaarkaart: overstroombaar gebied bij huidig en toekomstig klimaat (fluviaal)

5.3. Uit de 'watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal' (figuur 2) blijkt aldus dat het deel van verzoekers perceel met de gewestplanbestemming woongebied, anders dan de voor woningbouw bestemde delen van de percelen , zowat volledig is ingekleurd als een zone met een middelgrote overstromingskans. Volgens de 'watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal' (figuur 3), ligt van de kwestieuze percelen enkel verzoekers in woongebied gelegen perceelsdeel in een zone met een kleine kans op overstromingen. Voorts blijkt uit de overstromingsgevaarkaart fluviaal (figuur 4) dat enkel verzoekers in woongebied gelegen perceelsdeel gelegen is in een zone met een grote kans op overstromingen bij huidig klimaat. Uit de overstromingsgevaarkaart pluviaal (figuur 5) volgt ten slotte dat enkel het

in woongebied gelegen perceelsdeel van verzoeker een kleine kans riskeert op overstromingen bij zowel huidig als toekomstig klimaat.

Uit de in de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG ' opgenomen recente waterkaarten, blijkt aldus dat het voor woningbouw bestemde perceelsdeel van verzoeker een grotere overstromingsgevoeligheid kent dan de naastgelegen percelen

5.4. Verzoeker toont voorts niet aan dat de overstromingsgevaarkaarten geen “wetenschappelijk onderbouwde en objectieve, feitelijke informatie met betrekking tot de overstromingsgevoeligheid” van het kwestieuze gebied zouden bevatten, zoals aangehaald in de nota bij het besluit van de Vlaamse regering van 25 november 2022 ‘tot wijziging van diverse besluiten die verband houden met de watertoets en de informatieverplichting uit de artikelen 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’, en dat de overheid, bij de aanduiding van het kwestieuze WORG, ten onrechte een grote waarde aan deze kaarten zou hebben gehecht.

5.5. Gelet op wat voorafgaat, blijkt een voldoende motivering voorhanden om enkel het in woongebied gelegen deel van verzoekers perceel met uitsluiting van de naastgelegen percelen , in het WORG op te nemen. Verzoekers kritiek op het digitaal hoogtemodel, zijn betoog dat er geen (relevant) hoogteverschil is tussen zijn perceel en de percelen , en zijn kritiek dat het advies van de CIW om enkel zijn perceel binnen het WORG op te nemen, niet gekend is, doen niets anders besluiten.

5.6. Uit de verplichting om een openbaar onderzoek te organiseren volgt de verplichting om de ingediende bezwaren met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Het volstaat dat een bezwaarindiener het antwoord op zijn bezwaar vindt in een stellingname die begrijpelijk op dat bezwaar van toepassing is.

5.7. In het bestreden besluit wordt afdoende geantwoord op verzoekers bezwaar dat enkel zijn perceelsdeel, en niet de percelen in het WORG wordt opgenomen. Zo wordt op de vraag van de Gecoro van de om ook de overige percelen in de in het WORG op te nemen “om verlies aan waterbergend vermogen te voorkomen”, door de Vlaamse regering geantwoord “dat beide percelen een beperkt overstromingsrisico hebben en aan de straatzijde ontwikkelbaar zijn zonder verlies aan waterbergend vermogen”. Van een *post factum* argumentatie, zoals verzoeker in zijn laatste memorie voorhoudt, is geen sprake. Verzoeker overtuigt er voorts niet van dat het antwoord van de Vlaamse regering op zijn bezwaar om zijn perceel niet op te nemen, te weten dat zijn perceel “lager ligt dan de aangrenzende percelen en daardoor meer overstromingsgevoelig is”, onterecht zou zijn.

5.8. Uit de gegevens vermeld onder de randnummers 5.2 en 5.3, blijkt dat de situatie van het in het WORG opgenomen perceelsdeel niet vergelijkbaar is met de situatie van de niet in het WORG opgenomen perceelsdelen zodat de door verzoeker bekritiseerde verschillende behandeling van zijn perceelsdeel geen schending van het gelijkheidsbeginsel aantoonst.

5.9. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
		staatsraad,
		staatsraad,
bijgestaan door		griffier.

De griffier

De voorzitter