

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 266.012 van 13 maart 2026  
in de zaak A. 243.392/X-18.906**

In zake :        de NV W.B.  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaten Yves Loix en Fatema Hosseini  
                      kantoor houdend te 2600 Antwerpen  
                      Borsbeeksebrug 36 bus 9  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten William Timmermans en Chiara Martino  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Havenlaan 86 C bus 414  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het beroep, ingesteld op 4 november 2024, strekt tot de  
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2024  
houdende de definitieve aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied ‘Aa-  
Everdongenlaan’ in Turnhout.

*II. Verloop van de rechtspleging*

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 maart 2026.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Ward Vangrunderbeek en Caroline Van Esbrouck, die *loco* advocaten Yves Loix en Fatema Hosseini verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Chiara Martino, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 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. 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, onder andere wat het te dezen relevante signaalgebied ‘Aa-Stadspark-Schorvoort-Everdongenlaan’ betreft. Het aan de Everdongenlaan gelegen perceel van de verzoekende partij wordt in dit laatste signaalgebied niet opgenomen.

3.3.2. 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.

3.3.3. 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 15 december 2023 keurt de Vlaamse regering de voorlopige aanduiding van het WORG ‘Aa-Everdongenlaan’ goed.

3.5. Naar aanleiding van de geactualiseerde overstromingsrisicokaarten wordt het perceel van de verzoekende partij (hierna: verzoeksters perceel) binnen de contour van het WORG opgenomen.

3.6. Van 9 januari 2024 tot 8 maart 2024 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG. De verzoekende partij dient een bezwaarschrift in.

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

3.8. Met het bestreden besluit van 19 juli 2024 duidt de Vlaamse regering het WORG ‘Aa-Everdongenlaan’ definitief aan. Hierna volgt een weergave van het grafische plan bij dit besluit – verzoeksters perceel wordt er ter verduidelijking met een blauw kruis op aangeduid:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout is het WORG gelegen in een gebied voor milieubelastende industrie.

De feitelijke toestand van het WORG wordt in de toelichtingsfiche bij de bestreden beslissing als volgt weergegeven:

Figuur 1. Bestaande feitelijke toestand: luchtfoto met aanduiding begrenzing WORG



De toelichtingsfiche bevat op het voorblad ook de volgende foto van het overstroomde gebied:



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

“§ 3. Binnen de aangeduide watergevoelige openruimtegebieden zijn waterbeheer, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevengeëschikte 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 mØ, 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 de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, 3°, 5° en 6°, VCRO, alsook van het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt dat zij tijdens het openbaar onderzoek bezwaren heeft opgeworpen die de verwerende partij niet met de nodige zorgvuldigheid heeft onderzocht. Uit de bestreden beslissing blijkt niet waarom deze niet zijn gevolgd en wordt er geen aandacht besteed aan de feitelijke toestand van het gebied, met name de bebouwde omgeving die van groot belang is voor een correcte beoordeling van de situatie.

Vooreerst werd bezwaar geuit tegen het feit dat verzoeksters perceel aanvankelijk niet in het WORG was opgenomen. De plancontour werd gewijzigd “alvorens de gebieden voorlopig werden aangeduid als WORG”. In de bestreden beslissing wordt het bezwaar dat verzoeksters rechten hierdoor geschonden worden, met een “standaardverwijzing” naar de watertoetskaarten beantwoord. Dit kan niet volstaan, nu verzoekster zelf had gewezen op de recente watertoetskaarten, waaruit blijkt dat een deel van haar perceel slechts een kleine kans op overstromingen heeft.

De verzoekende partij heeft er in haar bezwaarschrift ook op gewezen dat haar perceel zich in een zone voor milieubelastende industrie bevindt en dat de gevolgen van de aanduiding ervan als WORG desastreus zijn. Verzoekster zou hierdoor haar bestaande bedrijf niet meer kunnen uitbreiden en dient zich in de toekomst dan ook te herlokaliseren. In de bestreden beslissing wordt hieromtrent louter gesteld dat de opname noodzakelijk is in het kader van waterhuishouding, zonder dat er afweging wordt gemaakt tussen de hinder voor verzoekster en de voordelen in het licht van de waterhuishouding.

Tevens wees de verzoekende partij er in haar bezwaarschrift op dat het waterbergend vermogen van haar perceel reeds beperkt is, gelet op het feit dat het reeds volledig door een vergunde parking is ingenomen, waarop eveneens een standaardantwoord in de bestreden beslissing volgde.

Voorts wordt niet concreet ingegaan op het bezwaar van de verzoekende partij dat uit de watertoetskaarten blijkt dat er op een deel van haar perceel, met uitzondering van het noordelijk stuk vlak naast de Aa, slechts een

kleine kans op overstromingen bestaat. Volgens de overstromingskaart wordt er op het zuidelijke gedeelte van verzoeksters perceel zelfs geen overstroming verwacht, wat tot de conclusie moet leiden dat verzoeksters perceel niet geschikt is om als WORG te worden aangeduid. De aanduiding van verzoeksters perceel als WORG is onverenigbaar met de feitelijke, volledig bebouwde toestand van het perceel, en de ligging ervan in industriegebied.

De verzoekende partij verwijst ook naar artikel 1.1.4 VCRO. Zij wijst er in dit kader op dat haar perceel volledig bebouwd is en volledig als zone voor milieubelastende industrie is bestemd, en wijst op de nood aan industriezones, wat een relevant criterium had moeten zijn bij de aanduiding van het WORG. De aanduiding van het WORG gebeurde voorts zonder rekening te houden met “andere essentiële principes en definities die van belang zijn voor het correct aanwijzen van openruimtegebieden, zoals de definitie van een openruimtegebied en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen”. Evenmin werd een uitgebreide analyse gemaakt van de waterhuishouding. Deze elementen vormen zonder twijfel relevante factoren die te allen tijde bij de beoordeling hadden moeten betrokken worden.

De bestreden beslissing is volgens de verzoekende partij vrijwel uitsluitend gebaseerd op de watertoetskaarten, die aangeven dat het kwestieuze gebied een overstromingsgevoelig gebied is. Deze watertoetskaarten hebben luidens de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter enkel een ondersteunende en informatieve functie voor de plannende of vergunningverlenende instanties. Dit, gecombineerd met het feit dat verzoekster in haar bezwaarschrift relevante informatie over de waterhuishouding van haar perceel heeft verstrekt, maakt dat de verwerende partij geen afdoende onderzoek heeft gevoerd.

4.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat haar perceel klaarblijkelijk niet eens werd betrokken bij de diverse adviezen en studies, waardoor, zoals zij reeds stelde in haar bezwaarschrift, haar rechten zijn geschonden. Ook heeft zij gewezen op de recente watertoetskaarten, waaruit bleek

dat een deel van haar perceel slechts een kleine kans op overstromingen heeft. De verwerende partij diende minstens haar kritiek betreffende de watertoetskaarten mee te nemen in haar beoordeling. Zij stelt eenvoudigweg dat bijkomende bebouwing niet wenselijk is, terwijl het perceel reeds volledig door een vergunde parking is ingenomen.

### *Beoordeling*

5.1. 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. Indien een bezwaarindiener op zijn bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, volstaat het dat hij dit antwoord vindt in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar van toepassing is.

5.2. De verzoekende partij toont vooreerst niet aan dat het feit dat haar perceel “initieel niet was opgenomen in de voorlopige vaststelling als WORG” en dat de contour van dit gebied “ten opzichte van de ontwerp-afbakening [...] nog [werd] gewijzigd alvorens de gebieden voorlopig werden aangeduid als WORG”, van aard zou zijn het bestreden besluit te vitiëren. Verzoeksters betoog dat “diverse adviezen werden verstrekt (o.a. goedkeuring van het contour van het WORG door de stad Turnhout) en verschillende studies werden doorlopen”, waarbij haar perceel “klaarblijkelijk niet eens betrokken [was]”, toont dit nog niet aan. Zij licht niet concreet toe welke van “haar rechten” precies te dezen zouden geschonden zijn. In dit licht wordt haar desbetreffende bezwaar door de verwerende partij afdoende beantwoord door erop te wijzen dat na de voorlopige aanduiding, waarbij verzoeksters perceel reeds in het WORG was opgenomen, “adviezen [...] werden opgevraagd en een openbaar onderzoek [werd] georganiseerd, zodat iedereen de kans heeft gehad eventuele opmerkingen, standpunten of bezwaren kenbaar te maken met het oog op de definitieve aanduiding als watergevoelig openruimtegebied”.

5.3. Bij de beantwoording van verzoeksters bezwaren wordt er in de bestreden beslissing voorts op gewezen dat de Vlaamse regering, overeenkomstig artikel 5.6.8, § 1, VCRO, gebieden kan aanduiden als WORG waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem, en dat zij bij die aanduiding “een afweging [maakt] tussen een toekomstige ontwikkeling van gebieden, rekening houdende met de wetgeving omtrent de watertoets, en het vrijwaren van gebieden om waterschade en neveneffecten te voorkomen”. Ook wordt gewezen op het overstromingsgevaar bij klimaatverandering voor vrijwel het volledige perceel, wat een aanduiding ervan als WORG verantwoordt.

In de bestreden beslissing wordt tevens, in antwoord op de bezwaren, gesteld dat de ganse vallei van de Aa een hoog overstromingsrisico kent, zodat uit voorzorgsprincipe elke vorm van bijkomende bebouwing in dit gebied dient vermeden te worden.

De opname van verzoeksters perceel wordt in de bestreden beslissing verder nog als volgt verantwoord:

“[...]

- Volgens de modellen voor fluviale overstromingen kent het noorden van het gebied – grenzend aan de Aa – een (middel)grote kans op overstromingen. Dit middelgroot risico loopt deels door tot het centrum van het gebied. Het centrale deel van het gebied kent een klein risico op overstromingen. Voor vrijwel het gehele zuidelijke en oostelijke deel van het gebied is een kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering gemodelleerd. Met name het noordelijke deel en het centrum van het gebied zijn gevoelig voor pluviale overstromingen met een (middel)groot tot klein risico. Een bijkomende kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering is vooral in het centrum en het oosten van het gebied gemodelleerd.

- Vrijwaring van het gebied voor verdere bebouwing is aangewezen en ondersteunt de uitvoering van acties uit het stroomgebiedbeheerplan 2022-2027 ter realisatie van bijkomende waterberging.

- Er bestaat een conflict tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem.”

5.4. Het voormelde vindt steun in het administratief dossier. In de toelichtingsfiche bij de definitieve aanduiding van het WORG wordt de “feitelijke

toestand” van het kwetsieuze WORG beschreven. Daarbij wordt aangegeven dat “[h]et gebied met een oppervlakte van 2,2 ha [...] volledig onbebouwd [is] en [...] grotendeels uit grasland [bestaat]. Het oostelijke deel van het gebied omvat een verharde parking”.

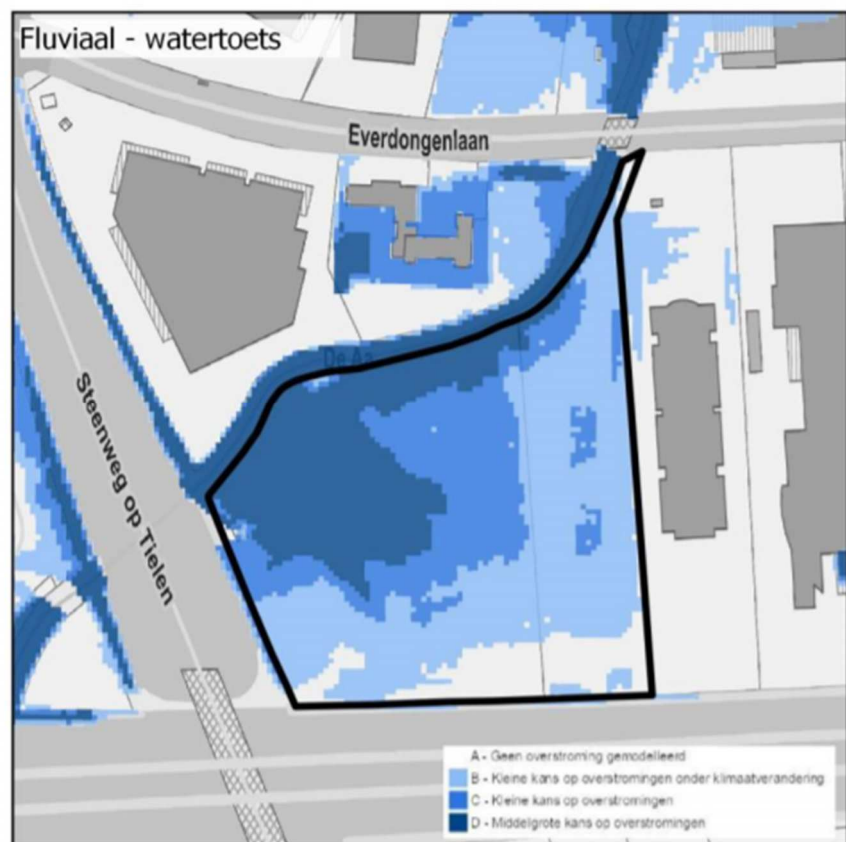
Vervolgens wordt aan de hand van de watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten als volgt ingegaan op het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid van het gebied:

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

Volgens de modellen voor fluviale overstromingen kent het noorden van het gebied – grenzend aan de Aa – een (middel)grote kans op overstromingen. Dit middelgroot risico loopt deels door tot het centrum van het gebied.

Het centrale deel van het gebied kent een klein risico op overstromingen. Voor vrijwel het gehele zuidelijke en oostelijke deel van het gebied is een kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering gemodelleerd.

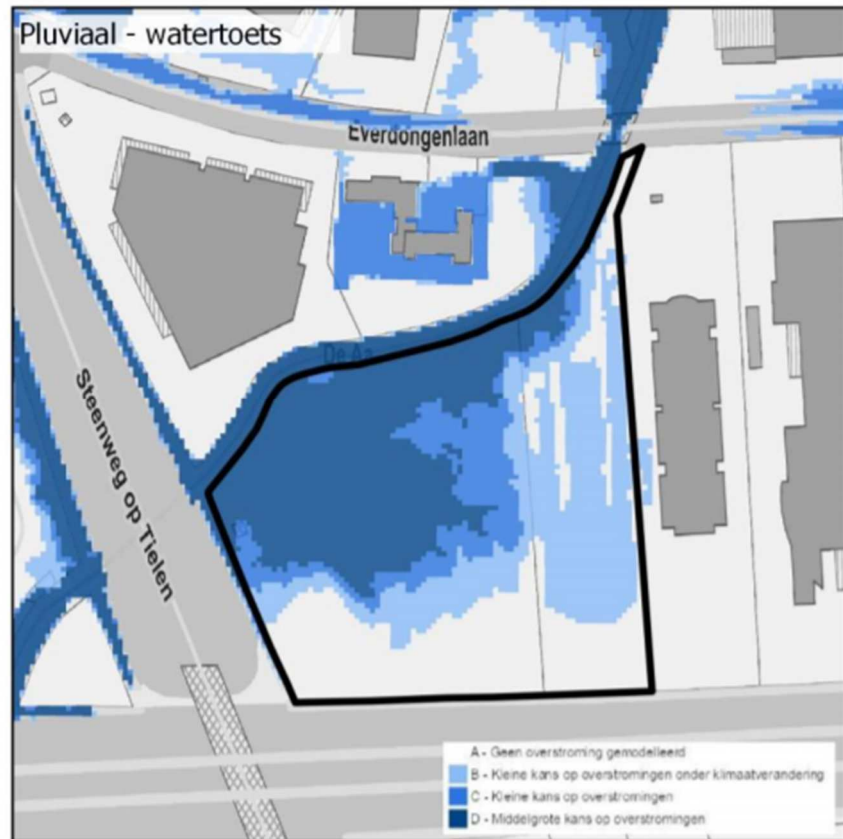
**Figuur 2. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal**



Met name het noordelijke deel en het centrum van het gebied zijn gevoelig voor pluviale overstromingen met een (middel)groot tot klein risico.

Een bijkomende kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering is vooral in het centrum en het oosten van het gebied gemodelleerd.

Figuur 3. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal



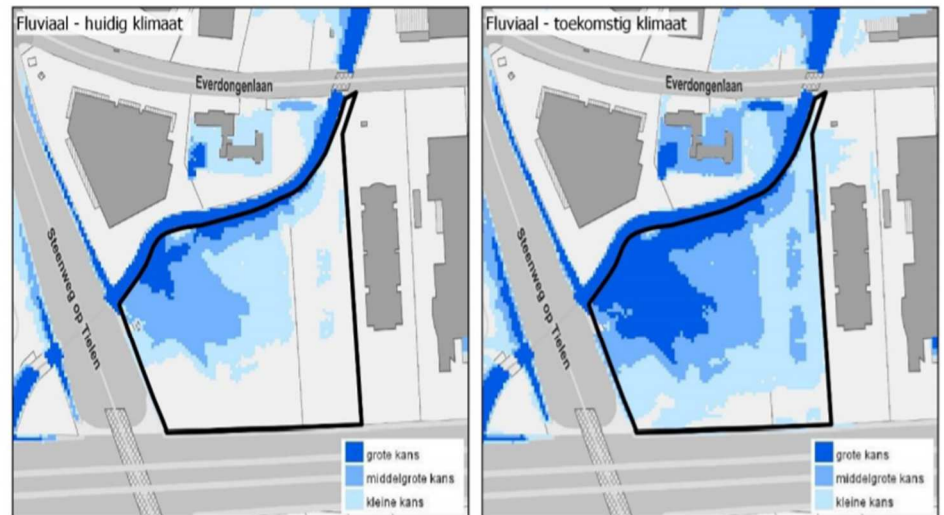
#### Overstromingsrichtlijn - overstromingsgevaarkaarten

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).

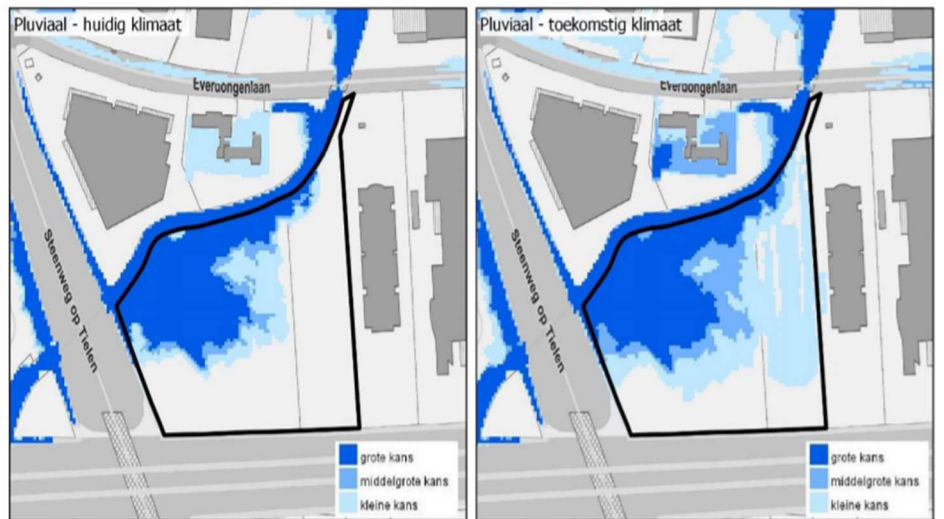
Daarbij werd ervoor gekozen om zowel kaarten voor het huidige klimaat als voor toekomstige klimaat (met klimaatprojectie 2050) op te maken.

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)



Figuur 5. Overstromingsgevaarkaart: overstroombaar gebied bij huidig en toekomstig klimaat (pluviaal)



”

5.5. Uit de watertoetskaarten voor verzoeksters perceel blijkt aldus een kleine tot – ter hoogte van de waterloop de Aa – middelgrote kans op overstromingen. Verder blijkt uit figuur 4 dat verzoeksters perceel een kleine kans (pluviaal) tot een middelgrote kans (fluviaal) op overstromingsgevaar heeft bij toekomstig klimaat, met ter hoogte van de Aa een grote kans.

5.6. De verzoekende partij toont te dezen niet aan dat de overstromingsgevaarkaarten geen “wetenschappelijk onderbouwde en objectieve, feitelijke informatie met betrekking tot de overstromingsgevoeligheid” van het kwetsieuze 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.

5.7. De Vlaamse regering diende bij de aanduiding van het WORG, overeenkomstig artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, 3°, VCRO, rekening te houden met de feitelijke toestand van het gebied, onder meer wat “bebouwing” betreft. De verzoekende partij beklaagt er zich in dit verband over dat de opname van haar perceel in het WORG met zich meebrengt dat ze “haar bestaande bedrijf niet meer [zal] kunnen uitbreiden”. Anders dan de verzoekende partij het blijkbaar ziet, is de verharding van een perceel als parking – functie die na de opname in het WORG kan behouden blijven – wel degelijk minder nefast voor het “waterbergend vermogen” van een gebied dan de aanwezigheid van “bebouwing”, die voor overtollig water minder tot geen ruimte laat. De opname van verzoeksters perceel strookt dan ook met de doelstelling om de belangen van het watersysteem te vrijwaren “door de verdere realisatie van de bestemming tegen te houden”, temeer nu haar perceel niet volledig is verhard.

De Vlaamse regering heeft afdoende laten begrijpen waarom verzoeksters desbetreffende bezwaar niet is gevolgd, door te antwoorden dat “de aanduiding van de watergevoelige openruimtegebieden vertrekt van de beleidsdoelstelling om deze overstromingsgevoelige gebieden te vrijwaren van verdere bebouwing”, en dat “[d]e ganse vallei van de Aa [...] een hoog overstromingsrisico [kent], zodat uit voorzorgsprincipe elke vorm van bijkomende bebouwing in dit gebied dient vermeden te worden”. Van een ‘*post factum*’ motivering, zoals verzoekster voorhoudt, is te dezen geen sprake.

5.8. Gezien het voormelde, is de opname in het WORG van verzoeksters perceel afdoende gemotiveerd, niettegenstaande de niet-opname ervan in het signaalgebied ‘AA-Stadspark-Schorvoort-Everdongenlaan’. Uit de bestreden beslissing blijkt een afdoende beoordeling van verzoeksters kritiek. Dat

de verzoekende partij er in haar bezwaar op heeft gewezen dat een deel van haar perceel volgens de recente waterkaarten slechts een kleine kans op overstromingen heeft, en haar beweringen in verband met de “desastreus gevolgen” van de bestreden beslissing voor haar bedrijf, doen niet anders besluiten.

5.9. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond. Op de verenigbaarheid van de bestreden beslissing met het bepaalde in artikel 1.1.4 VCRO wordt hierna, bij de beoordeling van het derde middel (randnummer 9.1 en volgende), ingegaan.

5.10. Het middel wordt verworpen.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

6.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van de artikelen 1.1.2, 13°, 1.1.3, 2.2.6, §§ 1 en 2, 4.3.1, § 1, en 7.4.4 VCRO, alsook van het redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat met toepassing van artikel 5.6.8 VCRO vanuit planologische invalshoek en ter bevordering van de goede ruimtelijke ordening een bouwverbod wordt opgelegd, zonder dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld, en bekritiseert dat een voorschrift wordt gecreëerd dat onder het open ruimtegebruik valt en dus in tegenspraak is met de bestemming industriegebied. De verzoekende partij heeft tijdens het openbaar onderzoek hiertegen een concreet bezwaar ingediend dat door de verwerende partij niet met de nodige zorgvuldigheid werd onderzocht. Uit de bestreden beslissing blijkt niet waarom dit bezwaar niet is gevolgd.

6.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat louter om proceseconomische redenen ervoor geopteerd wordt om in weerwil

van de duidelijke rechtspraak van de Raad van State, de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Grondwettelijk Hof toch een bestemmingswijziging door te voeren in strijd met artikel 2.2.6, § 2, tweede lid, 1°, VCRO. De verwerende partij beperkte zich in antwoord op haar bezwaar tot een algemene verwijzing naar de bepalingen van de VCRO inzake de vaststelling van een WORG, zonder in te gaan op haar bezwaar dat de aanduiding als WORG in strijd is met de bestemming. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij stelt, kan het feit dat de procedure tot aanduiding van een WORG decretaal is vastgesteld geen geldige reden vormen voor het feit dat de aanduiding als WORG een bestemmingswijziging inhoudt.

### *Beoordeling*

7.1. De aanduiding van het kwestieuze WORG is verlopen via de procedure bepaald in artikel 5.6.8 VCRO (zie randnummer 3.3.3). In zijn derde paragraaf bepaalt dit artikel dat “[b]innen de aangeduide watergevoelige openruimtegebieden [...] waterbeheer, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies [zijn]” (zie randnummer 3.9). Het decreet bepaalt aldus zelf de specifieke voorschriften die binnen een WORG gelden. Artikel 2.2.6, § 2, derde lid, VCRO bepaalt voorts dat de “gebieden die conform artikel 5.6.8, § 1, worden aangeduid als WORG “voor de toepassing van deze codex beschouwd [worden] als te ressorteren onder de subcategorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’”.

7.2. In de parlementaire voorbereiding wordt met betrekking tot artikel 5.6.8, § 3, VCRO, zoals ingevoerd bij decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ de volgende toelichting gegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, p. 113):

“[...]”

De aanduiding als watergevoelig openruimtegebied doet geen afbreuk aan definitief verleende stedenbouwkundige vergunningen. De aanduiding heft

de voordien geldende bestemming, vastgelegd in het geldende plan van aanleg of RUP op.

De SARO vraagt verdere verduidelijking over de relatie met de bestaande aanlegplannen en RUP's. De hiërarchie der rechtsnormen en het '*lex specialis*'-principe zijn van toepassing: een uitvoeringsbesluit met decretale basis waarbij in het decreet de toegelaten werken en handelingen zijn omschreven, gaat voor op een RUP of plan van aanleg en heft die voorgaande bestemmingen op. Er is overigens een precedent met het Duinendecreet, dat de toets van het Grondwettelijk Hof heeft doorstaan.

Voor eventuele bestaande bebouwing die liggen binnen aangeduide gebieden, gelden de regels van de VCRO met betrekking tot de zonevreemde basisrechten. Zouden specifieke gevallen andere regels vereisen, is daarvoor steeds maatwerk via een RUP nodig."

7.3. De verzoekende partij wordt niet bijgetreden waar zij voorhoudt dat met de invoering van het WORG "twee tegenstrijdige bestemmingen gecreëerd" worden. Zij gaat er met dit betoog aan voorbij dat de aanduiding van het WORG leidt tot de opheffing van de voorheen geldende gewestplanbestemming.

7.4. Met haar kritiek dat "door gebruik te maken van artikel 5.6.8 VCRO [...] een bouwverbod wordt opgelegd, zonder dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt toegepast", en haar betoog dat "er een verschil in behandeling [bestaat] gelet op het verschil in procedure en vooral het feit dat de typebepaling van een WORG in strijd is met de bestaande categorisering", uit de verzoekende partij kritiek op artikel 5.6.8 VCRO en artikel 2.2.6, § 2, derde lid, VCRO, voor de beoordeling waarvan de Raad van State niet bevoegd is. De desbetreffende exceptie van de verwerende partij is gegrond.

7.5. De verzoekende partij meent ten slotte dat haar bezwaar dat middels het WORG op onwettige wijze een stedenbouwkundig voorschrift wordt gecreëerd, op niet afdoende wijze werd beantwoord "door middel van een algemene verwijzing naar de VCRO, zonder specifiek in te gaan op het bezwaar dat dit voorschrift in strijd zou zijn met de overige voorschriften die voor industriegebieden gelden". Gelet op wat voorafgaat, is dit antwoord wel degelijk afdoende.

7.6. Het middel wordt verworpen.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

8.1. De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van de artikelen 5.6.8, 5° en 6°, en 1.1.4 VCRO, alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat er onvoldoende rekening is gehouden met haar belangen, ondanks het feit dat zij in haar bezwaarschrift heeft opgeworpen dat haar perceel niet geschikt is om te worden opgenomen in het WORG en dat dit geen voordeel voor de waterhuishouding zal opleveren. De gevolgen van de opname van haar perceel in het WORG is voor haar bedrijf desastreus. Haar perceel is midden in een zone voor milieubelastende industrie gelegen en is bijgevolg een locatie bij uitstek voor haar bedrijf om uit te breiden. Deze uitbreiding is op geen enkele andere locatie in de stad Turnhout mogelijk. In de plaats van tot een inhoudelijke afweging over te gaan, stelt de verwerende partij eenvoudigweg dat bebouwing nadelige effecten op de waterhuishouding zal hebben. Haar bezwaar werd dan ook niet met de nodige zorgvuldigheid onderzocht, en de verwerende partij heeft haar beslissing op dat punt niet afdoende gemotiveerd.

8.2. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de stelling van de verwerende partij dat de mogelijke ontwikkeling van het gebied niet zou opwegen tegen de doelstelling van het bestreden besluit, zijnde het beschermen van de waterhuishouding, geenszins kan volstaan. Dit geldt nog meer, nu de verwerende partij uitdrukkelijk erkent dat verzoeksters perceel onder klimaatveranderingen slecht een kleine kans op overstroming kent. Toch wordt verzoekster perceel als WORG aangeduid vanuit het voorzorgsprincipe en om reden dat de ganse vallei van de Aa een hoog overstromingsrisico kent. Dit weegt niet op tegen de desastreuze gevolgen voor haar bedrijf.

## *Beoordeling*

9.1. Het geschonden geachte artikel 1.1.4 VCRO luidt:

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

9.2. De bestreden beslissing betreft de vaststelling van een WORG, geregeld in artikel 5.6.8 VCRO, dat deel uitmaakt van afdeling 3 van hoofdstuk VI ‘Raakvlakken met sectorregelgeving’, van titel V. Een WORG heeft specifiek als doelstelling om de belangen van het watersysteem te vrijwaren. Aangenomen dat artikel 1.1.4 VCRO te dezen toepassing vindt, weze vastgesteld dat de daarin gesteld vereiste dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen, niet impliceert dat deze diverse facetten daarom ook *per se* gelijkwaardig aan bod moeten komen. Uit de afweging kan immers blijken dat één of meerdere van deze behoeften zwaarder doorwegen dan andere.

De overheid beschikt ter zake over een ruime appreciatiebevoegdheid, die slechts voor geschonden kan worden gehouden in zoverre de overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan. De Raad van State oefent hierop enkel een wettigheidstoezicht uit, vermits het aan de bevoegde overheden toekomt de nodige beleidskeuzes te maken. Het komt een verzoekende partij die artikel 1.1.4 VCRO geschonden acht, toe om aan te tonen dat de gemaakte keuze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat.

9.3. Zoals gezien bij de beoordeling van het eerste middel, heeft de verwerende partij in redelijkheid kunnen oordelen dat er sprake is van een

overstromingsrisico voor verzoeksters perceel en dat de vallei van de Aa een hoog overstromingsrisico kent. Mede vanuit het voorzorgsprincipe is daarom beslist om verdere bebouwing in het betrokken gebieden te vermijden. Zoals bij de beoordeling van het eerste middel gezien, draagt zulks wel degelijk bij tot de doelstelling om de belangen van het watersysteem te vrijwaren. Er blijkt een afweging van de diverse belangen te zijn gebeurd, waarbij evenwel een hogere prioriteit werd gegeven aan het voorkomen van overstromingen in de omgeving door ruimte te geven aan water, dan aan de industriële bestemming van het gebied. De verzoekende partij toont niet aan dat deze beleidskeuze de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn.

9.4. Gelet op wat voorafgaat, wordt geen schending van de ingeroepen rechtsregels aangetoond.

9.5. Het middel wordt verworpen.

#### *D. Vierde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

10.1. De verzoekende partij voert in een vierde middel de schending aan van de artikelen 5.6.8, § 1, en 6.1.1, 5°, VCRO, alsook van het redelijkheids-, zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betoogt dat haar perceel vóór de aanduiding als WORG ontwikkelbaar was, wat elders in Turnhout niet mogelijk is, en dat een grondige analyse betreffende de waterhuishouding van dit perceel aantoont dat het WORG geen oplossing biedt voor de eventuele waterproblematiek, wat werd aangevoerd in haar bezwaarschrift. Uit de watertoetskaarten blijkt dat er op een deel van het betrokken perceel, met uitzondering van het noordelijk stuk vlak naast de Aa, slechts een kleine kans op overstromingen is. Op het zuidelijke gedeelte van de overstromingskaart wordt er zelfs geen overstroming verwacht. Gelet op dit alles,

heeft de verzoekende partij er in haar bezwaarschrift op gewezen dat haar perceel niet geschikt is om te worden bestemd als WORG. Het beantwoordt niet aan de definitie van ‘openruimtegebied’. Verzoeksters perceel is volledig bebouwd, en is niet aangeduid als landbouwgebied, recreatiegebied of als overig groengebied, wat een voorwaarde is voor gemengd openruimtegebied. Verder werd geen rekening gehouden met de juridische status van het gebied, waaronder de bestemmingsvoorschriften volgens het geldende gewestplan. Uit het besluit en de toelichtingsfiche blijkt echter niet dat deze criteria in aanmerking zijn genomen. Hierdoor is de aanduiding in strijd met artikel 5.6.8 VCRO en dus onwettig. Bovendien werd verzoeksters perceel noch in het signaalgebied noch in de voorlopige aanduiding van het WORG opgenomen. Pas in 2023 werd naar aanleiding van de geactualiseerde overstromingsrisicokaarten de contour van het betrokken WORG gewijzigd. Het gunstig advies van de stad Turnhout uit 2018 met betrekking tot aanduiding van het voorlopig contour van het betrokken WORG had aldus geen betrekking op verzoeksters perceel. Er wordt niet ingezien waarom de verwerende partij op geen enkele manier rekening heeft gehouden met de specifieke situatie op het terrein, als zijnde volledig bebouwd en gelegen in industriegebied. Het getuigt niet van zorgvuldig handelen om verzoeksters perceel in het WORG op te nemen, terwijl de watertoetskaarten slechts een ondersteunende en informatieve functie hebben.

De opname van verzoeksters perceel in het WORG heeft geen enkele toegevoegde waarde en kan niet worden gerechtvaardigd op basis van het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid van het perceel. De verwerende partij had concreter moeten motiveren waarom zij van mening is dat verzoeksters perceel binnen het WORG moest worden opgenomen.

10.2. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat het wel degelijk de bedoeling was om onbebouwde gebieden aan te duiden als WORG, zodat deze gebieden als onderdeel van het watersysteem kunnen functioneren.

## *Beoordeling*

11.1. Wat de kritiek van de verzoekende partij op de motieven tot opname van haar perceel in het WORG betreft, en de volgens haar ontoereikende beoordeling van haar bezwaren, wordt verwezen naar de beoordeling van de middelen hiervoor. Daaruit is reeds gebleken dat de opname van verzoeksters perceel mede in het licht van de geactualiseerde waterkaarten afdoende is verantwoord, en dit niettegenstaande de niet opname ervan in het signaalgebied ‘AA-Stadspark-Schorvoort-Everdongenlaan’, de ligging ervan in industriegebied, en de aanwezigheid van een vergunde parking.

11.2. Het geschonden geachte artikel 6.1.1, 5°, van Titel VI. Handhaving van de VCRO bepaalt:

“Artikel 6.1.1

In deze titel wordt verstaan onder:

[...]

5° openruimtegebied: hetzij de landelijke en recreatiegebieden, aangewezen op plannen van aanleg, voor zover ze geen ruimtelijk kwetsbaar gebied uitmaken, hetzij de gebieden, aangewezen op ruimtelijke uitvoeringsplannen, die vallen onder een van de volgende categorieën:

- a) de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw” of “recreatie”;
- b) de subcategorie “gemengd openruimtegebied”, voor zover het gebied geen onderdeel is van het Vlaams Ecologisch Netwerk;

[...].”

11.3. Uit artikel 6.1.1 VCRO volgt dat de daarin vermelde definities enkel slaan op de bepalingen in titel VI. Handhaving van de VCRO. De verzoekende partij gaat er dan ook verkeerdelijk van uit dat enkel een openruimtegebied in de zin van artikel 6.1.1, 5°, VCRO van een WORG deel zou kunnen uitmaken. In een WORG kunnen wel degelijk gebieden met een harde bestemming worden opgenomen, waardoor de verdere realisatie van die bestemming ter vrijwaring van de belangen van het watersysteem kunnen worden verhinderd. Dergelijke gebieden zijn “gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem”, en die de Vlaamse regering overeenkomstig artikel 5.6.8, § 1, VCRO “[kan] aanduiden als watergevoelig openruimtegebied” (randnummer 3.3.3).

Gebieden die conform artikel 5.6.8, § 1, als WORG zijn aangeduid, worden met toepassing van artikel 2.2.6, § 2, derde lid, VCRO, “voor de toepassing van deze codex beschouwd als te ressorteren onder de subcategorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’”.

11.4. Het middel wordt verworpen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt 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 dertien maart tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Jan Clement,        | kamervoorzitter, |
| Stephan De Taeye,   | staatsraad,      |
| Patricia De Somere, | staatsraad,      |
| bijgestaan door     |                  |
| Silvan De Clercq,   | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Jan Clement**