

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.013 van 13 maart 2026
in de zaak A. 243.406/X-18.911**

In zake : 1. J.V.
 2. I.B. (*overleden*)
 rechtsgeding hervat door J.V.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Yves Loix en Fatema Hosseini
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
 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 ‘Het Laar’ in Antwerpen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

Uit de akte van erfopvolging volgt dat tweede verzoekster op 10 november 2024 is overleden.

Het verzoek tot gedinghervatting werd op 1 april 2025 ingesteld door verzoeker.

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 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 verzoeker, en advocaat Chiara Martino, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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 van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ 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 ‘Hoekakker II (deelgebied Het Laar, Oude Landen)’ te Antwerpen betreft. Het aan de Gerardus Stijnenlaan gelegen perceel van verzoeker (hierna: verzoekers perceel) 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.

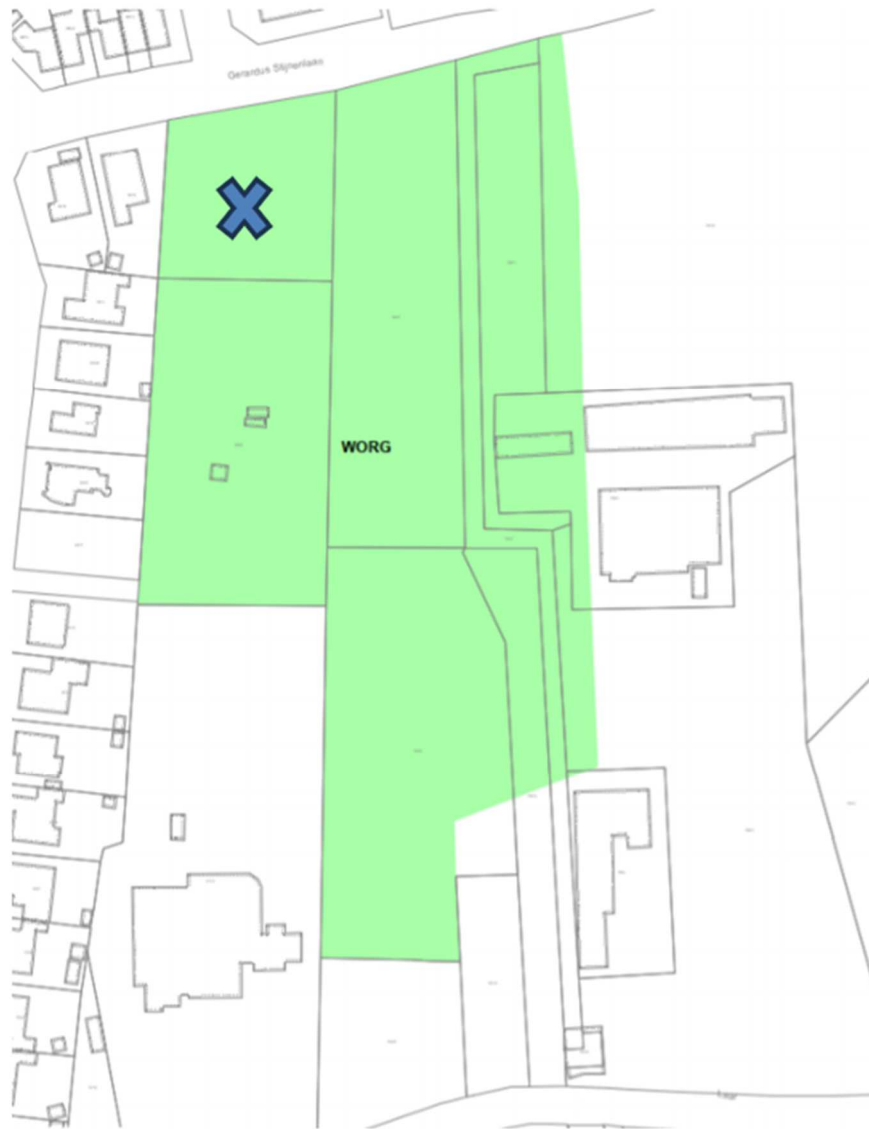
De aanduiding van de watergevoelige openruimtegebieden wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Ze heeft uitwerking veertien dagen na de publicatie.”

3.4. Met een besluit van 15 december 2023 keurt de Vlaamse regering de voorlopige aanduiding van het WORG ‘Het Laar’, met daarin verzoekers perceel, goed.

3.5. Van 9 januari 2024 tot 8 maart 2024 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG. Niet verzoeker maar de nv V. dient tijdens dit onderzoek 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 ‘Het Laar’ definitief aan. Hierna volgt een weergave van het grafische plan bij dit besluit – verzoekers perceel wordt er ter verduidelijking met een blauw kruis op aangeduid:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is het WORG gelegen in woongebied.

De feitelijke toestand van het WORG (blauwe kleur) kan als volgt worden weergegeven:



3.8. 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 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 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. Verzoeker 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.

Hij zet uiteen dat een eerste grief in zijn bezwaarschrift betrekking heeft op het feit dat zijn perceel geen waterproblematiek kent, en dat een ontwikkeling ervan met toepassing van het principe van overstromingsvrij bouwen mogelijk is. Het antwoord op deze bezwaren beperkt zich tot het louter tegenspreken van de studie waarmee deze grieven zijn onderbouwd, zonder in te gaan op de concrete elementen die in de studie worden aangehaald. Ook het feit dat er de laatste jaren geen overstromingen meer waren, wordt volledig genegeerd.

Verder wordt aangevoerd dat de afbakening van het WORG een stedenbouwkundig voorschrift creëert zonder dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt vastgesteld. Bij dit bezwaar beperkt de verwerende partij zich tot een loutere

verwijzing naar de VCRO, en gaat zij voorbij aan de stedenbouwkundige voorschriften die voor woongebied gelden. De toelichtingsfiche vermeldt enkel de eigenschappen van het gebied die de verwerende partij ertoe hebben gebracht om het als WORK aan te duiden, maar verduidelijkt niet waarom verzoekers bezwaren niet zijn gevolgd.

Voorts heeft de verwerende partij nagelaten om rekening te houden met het feit dat verzoekers perceel in een bebouwde omgeving is gelegen. De aanduiding van een gebied als WORK impliceert nochtans dat het gebied onbebouwd is, en niet dat het in een bebouwde omgeving ligt. Het feit dat het gebied in de dorpskern ligt en volledig als woongebied is bestemd, wijst op de nood aan woongelegenheid in het gebied, wat een relevant criterium had moeten zijn bij de aanduiding van het WORK.

Evenmin werd rekening gehouden met andere principes en definities die van belang zijn voor het correct aanduiden van een openruimtegebied, zoals de definitie van een openruimtegebied of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Ook werd geen uitgebreide analyse gemaakt van de waterhuishouding in 'Het Laar'. Al deze elementen werden in het bezwaarschrift nochtans uitdrukkelijk aangevoerd. Dat met deze gegevens geen rekening is gehouden, wordt bevestigd in de toelichtingsnota bij het bestreden besluit, waaruit blijkt dat dit besluit vrijwel uitsluitend op de watertoetskaarten is gebaseerd. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft echter recent benadrukt dat die kaarten enkel een ondersteunende en informatieve functie hebben voor de plannende of vergunningverlenende instanties. Dit laatste, samen met het feit dat in het bezwaarschrift aanvullende en relevante informatie over de waterhuishouding in 'Het Laar' wordt gegeven, en het gegeven dat een studie van een erkend deskundige wordt bijgebracht, maakt dat de verwerende partij geen afdoende onderzoek naar de opname van verzoekers perceel in het WORK heeft gevoerd.

5. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de verwerende partij de concrete elementen in zijn bezwaarschrift met de nodige

zorgvuldigheid had dienen te onderzoeken. De verwerende partij heeft echter nagelaten het door hem bijgebrachte rapport, waaruit blijkt dat de overstromingsrisico's op zijn perceel niet zo groot zijn, bij haar beoordeling te betrekken. Evenmin werd rekening gehouden met de argumentatie dat een ontwikkeling van verzoekers perceel mogelijk is indien rekening wordt gehouden met eventuele wateruitdagingen, en rekening wordt gehouden met het feit dat het perceel in een bebouwde omgeving is gelegen. De verwerende partij beperkt zich dus tot het louter tegenspreken van de bezwaren.

Beoordeling

6.1. 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 bezwaarindienaar 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.

6.2. Vooreerst zij vastgesteld dat het bezwaarschrift waarvan verzoeker voorhoudt dat het door de verwerende partij niet afdoende werd beantwoord, niet door hemzelf maar door de nv V. werd ingediend. Verzoeker ontbeert het vereiste belang bij zijn kritiek op het beweerdelijk niet beantwoorden van bezwaren die een vennootschap als derde bezwaarindienaar heeft geuit, ook al zijn verzoekers kinderen bestuurders van die vennootschap, zoals hij in zijn memorie van wederantwoord aanvoert.

6.3. Bovendien wordt vastgesteld dat de verwerende partij de kwestieuze bezwaren wel degelijk op afdoende wijze heeft ontmoet.

In de bestreden beslissing wordt er vooreerst 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. Verder wordt geantwoord:

“De Vlaamse Regering maakt bij de beslissing tot aanduiding een afweging tussen een toekomstige ontwikkeling van gebieden, rekening houdende met de wetgeving omtrent de watertoets, en het vrijwaren van gebieden om waterschade en verminderde woonkwaliteit te voorkomen. De percelen kennen onder klimaatveranderingen plaatselijk een kleine tot grote kans op overstromingen.

De Vlaamse Regering stelt verder dat ze een grondige evaluatie heeft gedaan van de overstromingsgevoeligheid en de mogelijke impact ten gevolge van toekomstige ontwikkelingen. De watertoetskaarten (pluviaal en fluviaal) die de basis vormen van de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden houden rekening met de bestaande situatie van het watersysteem. De aanduiding is ook belangrijk om bijkomende problemen van wateroverlast in de omgeving te vermijden, wat de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied verantwoordt. De Vlaamse Regering is van oordeel dat verdere bebouwing, zelfs met aangepaste maatregelen en principes van overstromingsvrij bouwen, onvoldoende zijn om de schade aan het watersysteem te beperken. Bijkomende verharding van deze zone zal immers leiden tot extra problemen in de omgeving.”

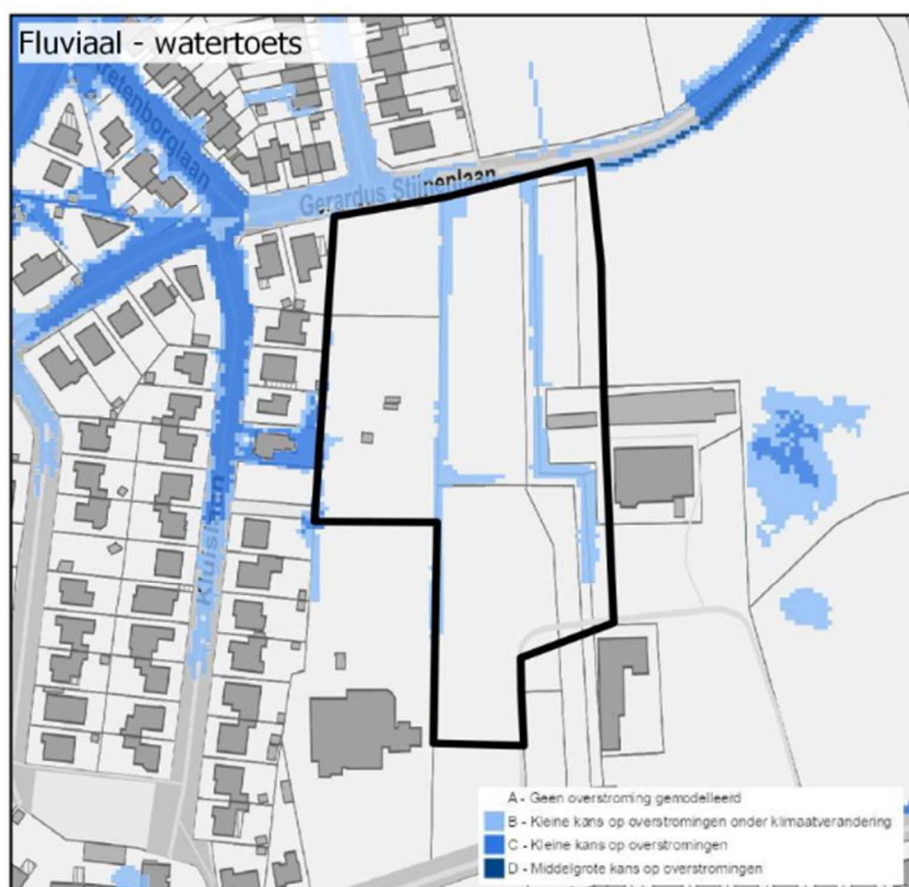
6.4. Het voormelde vindt steun in het administratief dossier. In de toelichtingsfiche bij de definitieve aanduiding van het WORG wordt de “feitelijke toestand” van het kwestieuze WORG beschreven. Daarbij wordt aangegeven dat “[h]et gebied met een oppervlakte van 2,2 ha [...] voornamelijk enkele weiden en verruigde terreinen [omvat]. In het noordwesten wordt een perceel opgenomen dat deels is ingenomen door een parking en bijgebouwen van de (buiten het gebied gelegen) feestzaal/horecazaak”.

Vervolgens 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)

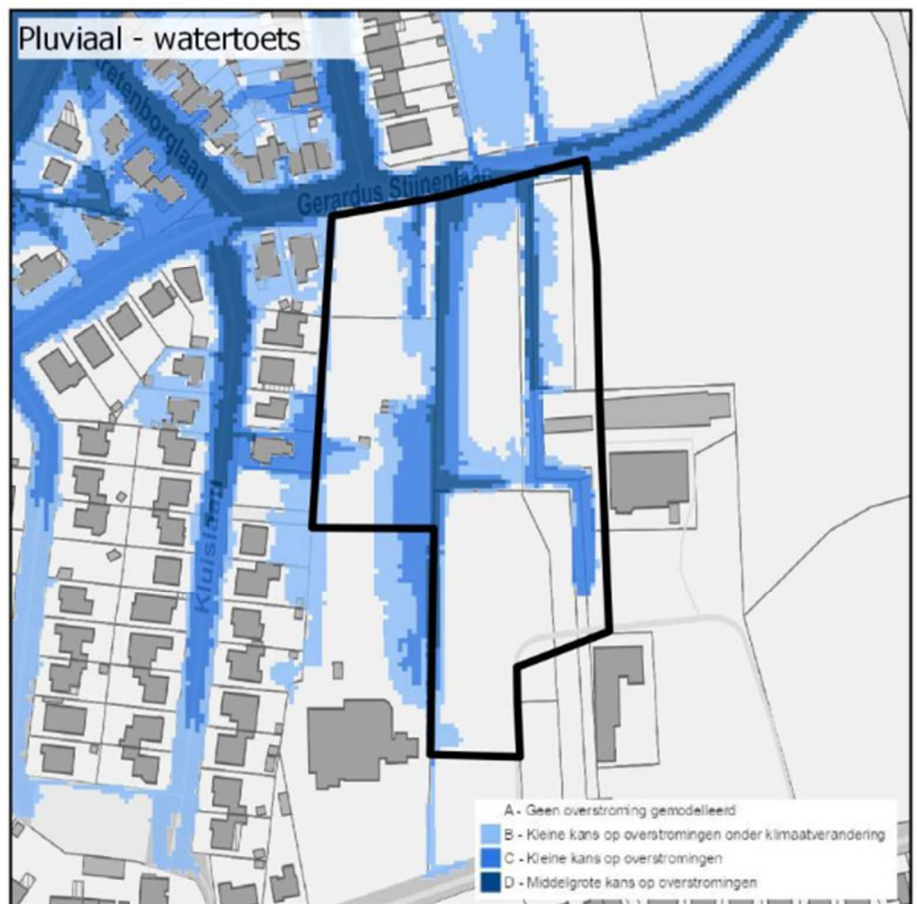
Er is alleen een klein risico op fluviale overstromingen onder klimaatverandering gemodelleerd voor twee grachten die doorheen het gebied stromen.

Figuur 2. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal



Het pluviale model toont een groter risico op overstromingen dan het fluviale model. Met name ter hoogte van de aanwezige grachten is er een middelgroot of klein risico gemodelleerd. Een deel van de parking binnen het gebied kent eveneens een klein risico op pluviale overstromingen.

Figuur 3. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal



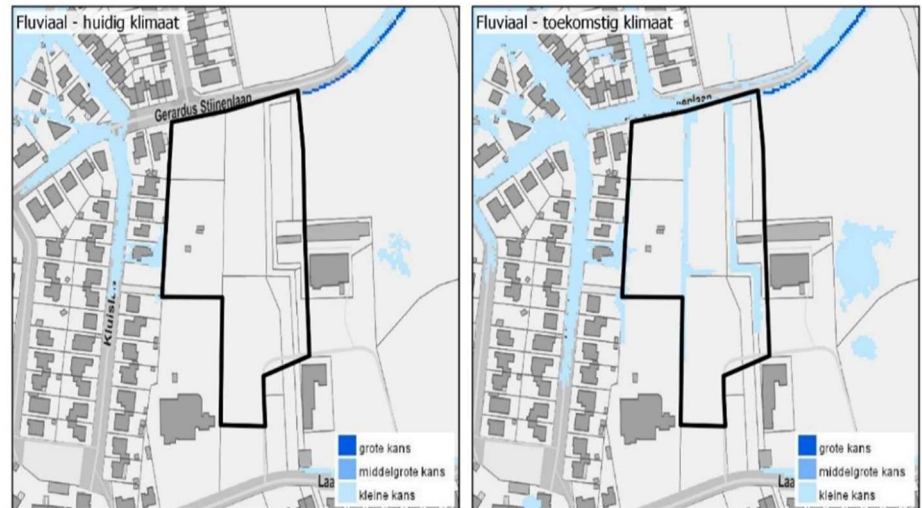
Overstromingsrichtlijn – overstromingsgevaarkaarten

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).

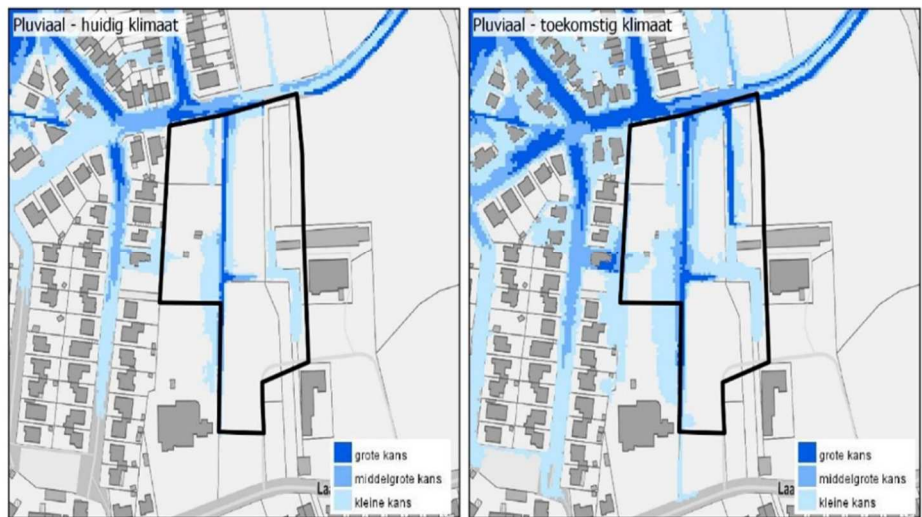
Daarbij werd ervoor gekozen om zowel kaarten voor het huidige klimaat als voor toekomstige klimaat (met klimaatprojectie 2050) op te maken.

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)



”

6.5. Uit de watertoetskaarten voor verzoekers perceel blijkt aldus een kleine tot middelgrote kans op overstromingen. Verder blijkt uit de figuren 4 en 5 dat verzoekers perceel een kleine kans heeft bij toekomstig klimaat (fluviaal), respectievelijk een kleine tot middelgrote en zelfs grote kans ter hoogte van de aanwezige gracht (pluviaal) heeft op overstromingsgevaar bij huidig en toekomstig klimaat.

6.6. Verzoeker toont te dezen 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.

6.7. In de mate dat verzoeker wijst op een gebrek aan antwoord op de met het bezwaarschrift bijgebrachte studie, waarin wordt geconcludeerd “dat er geen waterproblematiek bestaat op [zijn] perceel”, dient aangenomen te worden dat uit de geactualiseerde waterkaarten afdoende blijkt dat een opname van verzoekers perceel in het WORG wel degelijk is aangewezen. In het licht daarvan geeft de verwerende partij, wat het principe van het overstromingsvrij bouwen betreft, op goede gronden aan dat een bijkomende verharding tot “extra problemen in de omgeving” zal leiden.

Waar verzoeker wijst op het gegeven dat er de afgelopen jaren geen overstromingen op zijn perceel meer waren, gaat hij voorbij aan de overwegingen van het bestreden besluit dat de watertoetskaarten “rekening [houden] met de bestaande situatie van het watersysteem” en dat de Vlaamse regering “een grondige evaluatie heeft gedaan van [...] de mogelijke impact ten gevolge van toekomstige ontwikkelingen”.

Anders dan verzoeker ook voorhoudt, heeft de verwerende partij wel degelijk rekening gehouden met de ligging van het gebied in een bebouwde omgeving. In het bestreden besluit wordt in dit verband overwogen dat in het noordwesten van het WORG een perceel wordt opgenomen “dat deels is ingenomen door een parking en bijgebouwen van de (buiten het gebied) gelegen feestzaal/horecazaak” en dat het gebied volgens het gewestplan Antwerpen is “gelegen in een bestemming die bebouwing mogelijk maakt, met name woongebied”. Verzoeker doet niet aannemen dat de ligging van zijn perceel in een

bebouwde omgeving het overstromingsrisico voor zijn perceel kan doen voorbijzien.

6.8. Het bezwaar dat met de bestreden beslissing een stedenbouwkundig voorschrift wordt gecreëerd zonder gebruik te maken van een ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt door de verwerende partij afdoende beantwoord door te verwijzen naar de toepasselijke “procedure [die] is opgenomen in [d]e Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (art. 5.6.8 en 5.6.9)”. Het verduidelijkt afdoende waarom de verwerende partij geen gebruik heeft gemaakt van de generieke procedure om een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vast te stellen en waarom dit bezwaarelement niet wordt gevolgd. In dit verband zij nog gewezen op de beoordeling van het tweede middel hierna (randnummer 8.1 en volgende).

6.9. Het bezwaar dat verzoekers perceel geen deel uitmaakt van een openruimtegebied, wordt afdoende beantwoord doordat de verwerende partij aangeeft dat de ligging in een dergelijk gebied “niet vereist [is] en [...] de aanduiding als watergevoelig openruimte gebied overbodig [zou] maken”. In dit verband zij ook gewezen op de beoordeling van het vierde middel hierna (randnummer 12.2 en volgende).

6.10. Gezien het voormelde, is de opname van verzoekers perceel in het WORG afdoende gemotiveerd, en wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

6.11. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. Verzoeker 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.

Verzoeker betoogt dat door het opleggen van een bouwverbod middels de aanduiding van het WORG, het door de decreetgever voorziene planningsinstrumentarium wordt geschonden. Hij meent dat bouwbeperkingen enkel in het kader van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening kunnen worden opgelegd. Een en ander werd bevestigd door het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In zoverre zou worden voorgehouden dat de aanduiding van een WORG op gelijke voet staat met een RUP omdat het ook decretaal is voorzien, is er een verschil in behandeling, gelet op het verschil in procedure en vooral gezien het feit dat de typebepaling van een WORG in strijd is met de bestaande categorisering als woongebied. Verzoeker merkt op dat dit punt in het bezwaarschrift werd aangehaald. De verwerende partij reageerde hierop met een algemene verwijzing naar de VCRO, zonder specifiek in te gaan op het bezwaar dat dit voorschrift in strijd is met de voorschriften voor woongebieden.

7.2. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat louter om proceseconomische redenen ervoor geopteerd wordt om een bestemmingswijziging door te voeren in strijd met artikel 2.2.6, § 2, tweede lid, 1°, VCRO. 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

8.1. Wat verzoekers kritiek op het beweerdelijk niet beantwoorden van de bezwaren betreft, wordt vooreerst verwezen naar het gestelde onder randnummer 6.2.

8.2. 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 nevengeschikte functies [zijn]” (zie randnummer 3.8). 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 *sub*categorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’”.

8.3. 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. 113-114):

“[...]”

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.”

8.4. Verzoeker wordt niet bijgetreden waar hij voorhoudt dat met de invoering van het WORG “twee tegenstrijdige bestemmingen gecreëerd” worden. Hij gaat er met dit betoog aan voorbij dat de aanduiding van het WORG leidt tot de opheffing van de voorheen geldende gewestplanbestemming.

8.5. Met zijn kritiek dat “door gebruik te maken van artikel 5.6.8 VCRO [...] een bouwverbod wordt opgelegd, zonder dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt toegepast”, en zijn 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 verzoeker 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.

8.6. Verzoeker meent ten slotte dat het 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 woongebieden gelden”. Gelet op wat voorafgaat, is dit antwoord wel degelijk afdoende.

8.7. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. Verzoeker 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.

Hij betoogt dat in het bezwaarschrift wordt aangetoond dat de opname van zijn perceel in het WORG geen enkel voordeel voor de waterhuishouding zal opleveren. In de bijgevoegde studie wordt vastgesteld dat het uitsluiten van zijn perceel uit het WORG geen nadelig effect zal hebben op de mogelijke waterberging in de omgeving. Het perceel van verzoeker maakt slechts 9,09 % van het WORG uit. Er blijft dus nog voldoende oppervlakte van het

WORG en overstromingsgevoelig gebied in de omgeving over om het overtollige neerslagwater en het water uit de waterlopen op te vangen en op natuurlijke wijze te laten infiltreren. Tevens werd benadrukt dat verzoekers perceel ideaal aansluit bij de woningen in de omgeving, zodat bebouwing hier aangewezen is. De verwerende partij laat evenwel na om een zorgvuldige afweging te maken tussen individuele en algemene belangen. Zij stelt eenvoudigweg dat bebouwing nadelige effecten op de waterhuishouding zal hebben. Dat antwoord biedt verzoeker geen duidelijkheid over de redenen voor de afwijzing van zijn bezwaar. Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij een zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt. Zelfs nadat de individuele belangen in het bezwaarschrift gedetailleerd naar voren werden gebracht, negeert de verwerende partij deze belangen volledig.

9.2. In de memorie van wederantwoord bekritiseert verzoeker dat de verwerende partij eenvoudigweg stelt dat bebouwing nadelige effecten zal hebben op de waterhuishouding. Aldus heeft zij nagelaten om een zorgvuldige afweging te maken tussen individuele en algemene belangen. 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, kan geenszins volstaan.

Beoordeling

10.1. Wat verzoekers kritiek op het beweerdelijk niet beantwoorden van de bezwaren betreft, wordt nogmaals verwezen naar het gestelde onder randnummer 6.2.

10.2. 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.”

10.3. 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. Bovendien kunnen “de individuele belangen” van verzoeker niet zomaar gelijkgesteld worden met een gevolg waarmee in het kader van artikel 1.1.4 VCRO zou moeten rekening gehouden worden.

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 wettigheidscontrole 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.

10.4. Zoals gezien bij de beoordeling van het eerste middel, heeft de verwerende partij terecht geoordeeld dat er sprake is van een overstromingsrisico voor verzoekers perceel. Er blijkt een afweging van de diverse belangen te zijn gebeurd, waarbij op goede gronden prioriteit werd gegeven aan het voorkomen van overstromingen door ruimte te geven aan water, dan aan de woonbestemming van het gebied. Verzoeker getuigt klaarblijkelijk van een tegenovergestelde visie, waar hij opwerpt dat de opname van zijn perceel “geen enkel voordeel zal opleveren voor de waterhuishouding”, dat de uitsluiting van zijn perceel uit het WORG “geen

nadelig effect zal hebben op de mogelijke waterberging in de omgeving”, dat er na de uitsluiting van zijn perceel “nog voldoende oppervlakte van het WORK en de overstromingsgevoelige gebieden in de omgeving [overblijft] om het overtollige neerslagwater en het water uit de waterlopen op te vangen en op natuurlijke wijze te laten infiltreren” en dat zijn perceel “ideaal aansluit bij de woningen in de omgeving [...] zodat bebouwing hier aangewezen is”, maar toont daarmee nog niet aan dat de beleidskeuze van de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid zou te buiten gaan of anderszins onwettig zou zijn. Het gegeven dat de verwerende partij de belangen van het watersysteem verkiest boven het individuele belang van verzoeker om het betrokken perceel te ontwikkelen, maakt het bestreden besluit nog niet onwettig.

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

10.6. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

11.1. Verzoeker 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 algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hij betoogt dat om als watergevoelig openruimtegebied te kunnen worden aangeduid, het gebied moet voldoen aan de definitie van openruimtegebied, zoals aangenomen in artikel 6.1.1, 5°, VCRO. Het betrokken gebied voldoet niet aan deze definitie, nu het niet is aangeduid als landbouwgebied of recreatiegebied, noch als overig groen, zodat het niet als WORK kon worden aangeduid. Het gebied voldeed bovendien evenmin aan de voorwaarden om als signaalgebied te worden aangeduid, omdat er, blijkens de studie die verzoeker heeft

laten uitvoeren, op het perceel geen wateroverlast is. Het besluit van die studie is dat de overstromingsrisico's op verzoekers perceel niet zo groot zijn dat verdere ontwikkelingsmogelijkheden niet toegelaten zouden zijn. Verzoeker ziet niet in waarom die conclusie niet gevolgd zou kunnen worden. Er wordt niet afdoende gemotiveerd waarom verzoekers perceel van het WORG deel moet uitmaken. De verwerende partij heeft zich hiervoor enkel op de watertoetskaarten en de overstromingsgevaarkaarten gesteund. Verzoeker herhaalt dat die kaarten slechts een ondersteunende en informatieve functie hebben. Voorts had de verwerende partij rekening moeten houden met de studie die in het bezwaarschrift werd aangeleverd, en had zij die studie moeten betrekken bij de beoordeling van het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid van het gebied.

11.2. Verzoeker stelt in de memorie van wederantwoord dat wel degelijk enkel openruimtegebieden als WORG kunnen worden aangeduid en dat het de bedoeling was om enkel onbebouwde gebieden als WORG aan te duiden. *In casu* is geen sprake van een onbebouwd gebied. Verder wordt in de bijgebrachte studie rekening gehouden met de specifieke situatie op het terrein. Het studiebureau kwam hierbij tot de conclusie dat de aanduiding van 'Het Laar' als WORG geen toegevoegde waarde heeft en niet kan worden gerechtvaardigd op basis van het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid van dit gebied.

Beoordeling

12.1. Wat verzoekers kritiek op de motieven tot opname van zijn perceel in het WORG betreft, en de volgens hem ontoereikende beoordeling van de desbetreffende bezwaren, wordt verwezen naar de beoordeling van de middelen hiervoor. Daaruit is onder meer gebleken dat de opname van verzoekers perceel afdoende is verantwoord.

12.2. 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 *sub*categorie ‘gemengd openruimtegebied’, voor zover het gebied geen onderdeel is van het Vlaams Ecologisch Netwerk;
- [...].”

12.3. Uit artikel 6.1.1 VCRO volgt dat de daarin vermelde definities enkel slaan op de bepalingen in titel VI. Handhaving van de VCRO. Verzoeker 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 *sub*categorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’”.

12.4. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker en de nalatenschap van verzoekster worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 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