RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 266.015 van 13 maart 2026
in de zaak A. 243.397/X-18.907

In zake : 1. T.A.
2. E.H.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Liesbeth Peeters en Matthew Bonjean
kantoor houdend te 2300 Turnhout
Parklaan 126 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Verhelle
kantoor houdend te 9800 Deinze
Kerrebroek 99
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 'Goorloop' in Westerlo.

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.

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

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

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth Peeters, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Tariq Pels, die *loco* advocaat Isabelle Verhelle 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 '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 ‘Goorloop’ betreft.

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 (RUP). Voor de signaalgebieden waarvoor (nog) geen RUP is opgemaakt, wordt de ‘bouwvrije opgave’ bereikt via de aanduiding van het gebied als ‘watergevoelig openruimtegebied’ (WORG), 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.”

3.3.4. Met betrekking tot het signaalgebied ‘Goorloop’ wordt in de startbeslissing van 31 maart 2017 gesteld:

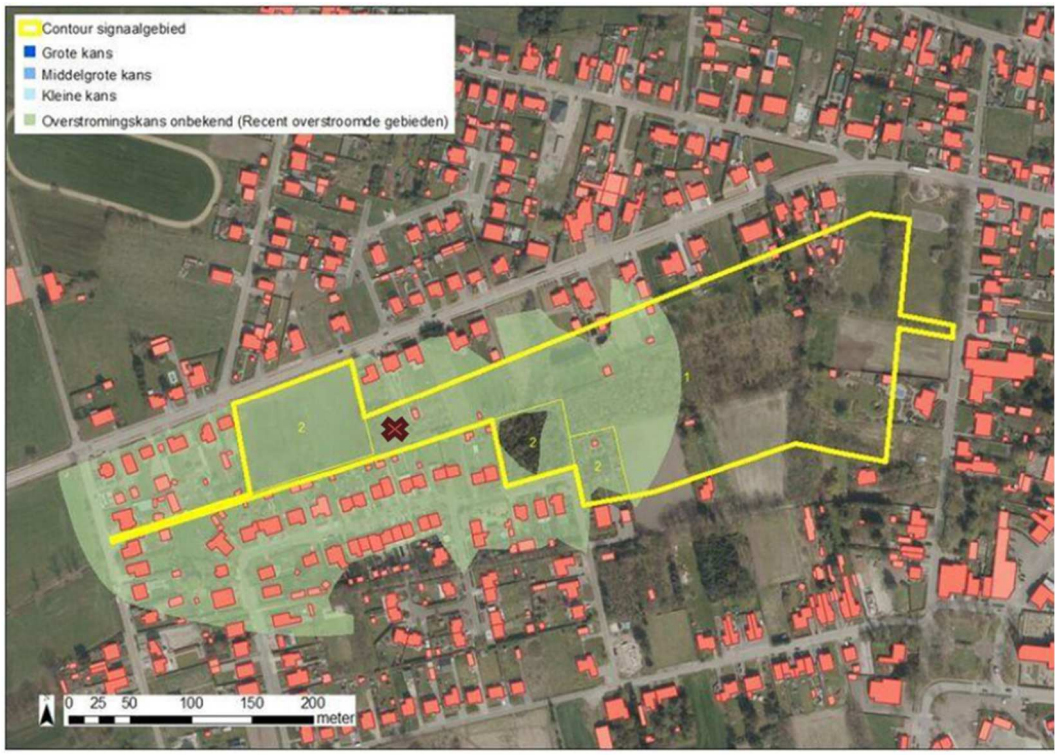
> “Voor de Goorloop zijn geen overstromingsgevaarkaarten opgemaakt. Op basis van de modellering van de provincie Antwerpen kan echter wel een beeld gegeven worden van de theoretische terugkeerperioden van overstromingen. Bij een theoretische bui die 1 keer per 100 jaar voorkomt (T100) blijkt het grootste deel van het signaalgebied te overstromen. Bij

een theoretische bui die 1 keer om de 10 jaar voorkomt (T10) verkleint deze zone tot de kern van het signaalgebied."

3.3.5. De bij de voormelde beslissing horende waterkaarten zijn de volgende – het zuidelijk deel van verzoekers' perceel 1038/e5 wordt met een rood kruis aangeduid:

Figuur: gemodelleerde overstromingscontour bij T100 (dienst Integraal Waterbeleid, provincie Antwerpen)

Figuur: gemodelleerde overstromingscontour bij T10 (dienst Integraal Waterbeleid, provincie Antwerpen)



Figuur: recente overstroomde gebieden (ROG)

3.3.6. De beleidsopties voor het signaalgebied 'Goorloop' zijn:

"C: nieuwe functionele invulling voor het gebied
Het signaalgebied, met uitzondering van de percelen vermeld onder ontwikkelingsperspectief A en B, wordt herbestemd naar gemengd open ruimte gebied.
B: maatregelen met behoud van bestemming
- Percelen 1038F3 en 1038G3 : de zone gelegen in woonuitbreidingsgebied dient volledig van bebouwing en ophogingen gevrijwaard te worden.
- Perceel 1038C3: een zone van 20 meter gemeten vanaf de waterloop dient van ophogingen en bebouwing gevrijwaard te blijven.
- Bijkomend voor de bebouwbare delen van bovenvermelde percelen: er mag geen ruimte voor water verloren gaan of het ingenomen overstromingsvolume dient gecompenseerd te worden in volume en oppervlakte. Een eventuele ophoging is enkel toegelaten ter hoogte van de gebouwen zelf; het omliggende terrein mag in geen geval opgehoogd worden. De grondbalans van het perceel moet neutraal zijn: iedere ophoging moet gecompenseerd worden door een afgraving.
Indien een dergelijke compensatie niet mogelijk is, dient het project/plan gerealiseerd te worden zonder inname van ruimte voor water. Dit impliceert het optrekken van het gebouw op palen waarbij de onderkant van het gebouw boven het overstromingspeil wordt voorzien zodat eventueel overstromingswater de ruimte onder het gebouw kan benutten.
A: watertoets
Voor perceel 1039V wordt de watertoets toegepast.

Instrument:
Gemeentelijk RUP dat uitvoering geeft aan de in het GRS voorziene herbestemming van nabijgelegen WUG Goorbossen, kan voorliggende herbestemming mee opnemen.
Initiatiefnemer:
De gemeente Westerlo maakt uiterlijk in de volgende legislatuur een gemeentelijk RUP op om de bovenvermelde herbestemming te realiseren.

Figuur: ontwikkelingsperspectief voor signaalgebied Goorloop

”

Op het deelperceel van de verzoekende partijen vindt zodoende de beleidsoptie C. ‘nieuwe functionele invulling voor het gebied’ (rode zone) toepassing, met een beoogde herbestemming naar ‘gemengd open ruimte gebied’.

3.4. Op 15 december 2023 keurt de Vlaamse regering de voorlopige aanduiding goed van 44 WORG’s in de provincie Antwerpen, waaronder het WORG ‘Goorloop’ in Westerlo.

Het zuidelijk gedeelte van het perceel van de verzoekende partijen, dat overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol als woonuitbreidingsgebied is bestemd, wordt binnen de contouren van het voorgenomen WORG opgenomen.

3.5. Van 9 januari 2024 tot 8 maart 2024 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG 'Goorloop'. Er worden dertien bezwaarschriften ingediend en diverse adviezen verleend.

3.6. Op 21 mei 2024 keurt het team Omgevingseffecten van het departement Omgeving van de Vlaamse overheid (hierna: het team Mer) het planmilieueffectrapport (plan-MER) goed. Daarin wordt onder meer overwogen:

> "In de loop van de verdere detailanalyse van de gebieden werden de contouren van de aanduidingen nog verder verfijnd, aangezien deze aanvankelijk nog gebaseerd waren op de watertoetskaarten uit 2017. Hiervoor werd voornamelijk gebruik gemaakt van de meest recente overstromingsgevaarkaarten en de op 25 november 2022 door de Vlaamse Regering vastgestelde watertoetskaarten. Deze kaarten geven een veel gedetailleerder en actueler beeld van de overstromingsrisico's, ook rekening houdend met klimaatverandering en dus ook toekomstige risico's."

3.7. Met het bestreden besluit van 19 juli 2024 duidt de Vlaamse regering het WORG 'Goorloop' definitief aan. Hierna volgt een weergave van het grafisch plan bij dit besluit – het zuidelijk deel van verzoekers' perceel wordt met een blauw kruis 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, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevengeschikte 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 m^2, 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."

3.9. In het bestreden besluit verduidelijkt de Vlaamse regering onder meer:

> "De Vlaamse Regering beantwoordt het advies en de bezwaren door te duiden dat de aanduiding van de watergevoelige openruimtegebieden die momenteel voorliggen een doorvertaling van de initieel aangeduide signaalgebieden is, op basis van de meest recente watertoetskaarten. De contour van het watergevoelig openruimtegebied werd bijgesteld ten opzichte van de ontwerpafbakening op basis van de meest actuele overstromingskans door enkele onbebouwde overstromingsgevoelige percelen die een kleine tot grote kans op overstromingsgevaar (fluviaal en/of pluviaal) kennen aan de afbakening toe te voegen.
> Conform artikel 5.6.8. §1 VCRO kan de Vlaamse Regering gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de

belangen van het watersysteem, aanduiden als watergevoelig openruimtegebied. 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. Hierbij maakt ze gebruik van de meest recente overstromingsgevaarkaarten, die niet alleen een inschatting maken van de huidige risico's maar waar beschikbaar ook van de toekomstige risico's. Bij de aanduiding wordt getracht clusters te selecteren (op basis van perceelgrenzen of bestemmingsplannen) om zo ruimtelijk onwenselijke situaties te voorkomen voor geïsoleerde percelen.
Percelen 1028/3C en 1028/3B en de achtergelegen delen ('tuinzone') van percelen 1028/2M, 1032D, 1032E, 1036L, 1037P, 1038A5, 1038B5, 1038C5, 1038D5, 1038G4, 1038H4, 1038X4, 1038Y4 en 1038Z4 kennen volgens de kaarten quasi geen risico op overstroming of hebben een klein risico op overstroming op een klein deel van het perceel opgenomen in de ontwerpafbakening. Op basis hiervan kunnen deze percelen (deels) uit het watergevoelig openruimtegebied gesloten worden.
Op basis van dit advies en deze bezwaren wordt het grafisch plan aangepast door de uitsluiting van percelen 1028/3C en 1028/3B en de achterliggende delen van percelen 1028/2M, 1032D, 1032E, 1036L, 1037P, 1038A5, 1038B5, 1038C5, 1038D5, 1038G4, 1038H4, 1038X4, 1038Y4 en 1038Z4 uit de contour van het watergevoelig openruimtegebied".

Over andere bezwaren wordt in het bestreden besluit gesteld:

"De Vlaamse Regering beantwoordt deze bezwaren door te duiden dat ze conform artikel 5.6.8. §1 VCRO gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem kan aanduiden als watergevoelig openruimtegebied. 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 aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied dient te worden gezien als een maatregel die onderdeel uitmaakt van een uitgebreide set van maatregelen om de gemodelleerde waterproblematiek te remediëren. Het verlies aan bouwmogelijkheden wordt gecompenseerd via de planschaderegeling.
Ontwikkelingen in de omgeving uit het verleden kunnen mogelijk inderdaad bijdragen aan de waterproblematiek vandaag. De aanduiding van de watergevoelige openruimtegebieden vertrekt van de beleidsdoelstelling om de overstromingsgevoelige gebieden te vrijwaren van verdere bebouwing om de problemen niet verder te vergroten en te verplaatsen. De watertoetskaarten (pluviaal en fluviaal) die de basis vormen van de aanduiding van watergevoelig openruimtegebied, houden rekening met de bestaande situatie van het watersysteem, zo ook de aanwezigheid van een overwelfde Goorloop. De grootste risico's in het gebied liggen bij pluviale overstromingen, met name zeer hevige neerslag. De winter 2023-2024 was

gekenmerkt door langdurige neerslag die eerder fluviale overstromingen zou kunnen veroorzaken."

Op andere bezwaren wordt geantwoord:

"[…]
De Vlaamse Regering voerde een grondige evaluatie uit 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 watergevoelig openruimtegebied, houden rekening met de bestaande situatie van het watersysteem. De actuele toestand van de percelen werd mee opgenomen in de pluviale en fluviale overstromingsgevoelige gebieden, binnen deze modellen wordt er rekening gehouden met de actuele toestand zoals de hoogteligging en de fysiologie.
De uiteindelijke vertaling van die visie gebeurt via de aanduiding van watergevoelig openruimtegebied, waarbij het ontwerp in openbaar onderzoek werd gelegd en eigenaars ook aangeschreven werden. De waardevermindering wordt gecompenseerd via de planschaderegeling".

Voorts wordt nog een bezwaar weerlegd met de volgende overweging:

"De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te duiden dat de aanduiding van watergevoelig openruimtegebied die momenteel voorliggen een doorvertaling is van de initieel aangeduide signaalgebieden, op basis van de meest recente watertoetskaarten. Hierbij is de focus gelegd op de onbebouwde percelen waar nog een ontwikkeling mogelijk is, de reeds bebouwde percelen kennen geen grote ontwikkelingsdruk en vallen buiten de doelstelling van het watergevoelig openruimtegebied. De bebouwde percelen in de straat kennen eveneens geen overstromingskans. De percelen 1038F en 1038G3 hebben een middelgrote kans op overstroming volgens de pluviale kaarten, wat de aanduiding verantwoord[t]".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 5.6.8, § 1, VCRO, artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 2018 'houdende nadere regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden' (hierna: het WORG-besluit), alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel.

Zij betogen dat de verwerende partij zich bij het nemen van de bestreden beslissing door een foute voorstelling van de werkelijk bestaande toestand van het gebied rond de Goorloop heeft laten leiden. Door zich op theoretische kaarten te steunen in de plaats van op kaarten die op de historische gebeurtenissen zijn gebaseerd, heeft de verwerende partij onvoldoende rekening gehouden met de feitelijk bestaande toestand ter plaatse. Gezien de duidelijke discrepantie tussen, enerzijds, de kaarten met de gemodelleerde overstromingscontouren bij een theoretische bui die 1 keer om de 10 jaar voorkomt (T10) en bij een theoretische bui die 1 keer per 100 jaar voorkomt (T100) en, anderzijds, de kaart van de recent overstroomde gebieden, mocht van een zorgvuldig handelende overheid worden verwacht dat bij het afbakenen van een signaalgebied met overstromingsrisico, voor de specifieke plaats en omgeving een overstromingskaart zou worden opgesteld om met kennis van zaken te kunnen handelen. Voor het betrokken signaalgebied gebeurde dit echter niet. Daaruit volgt dat de feitelijke toestand van het gebied niet afdoende in kaart is gebracht.

4.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat het niet aan hen is om aan te tonen dat de theoretische waterkaarten niet juist zijn. Het is in eerste instantie aan de opsteller van de theoretische kaarten om aan te tonen dat een perceel effectief overstromingsgevoelig is. Dit dient gebaseerd te zijn op de feitelijke toestand en

niet op theoretische kaarten of toekomstige voorspellingen. De verzoekende partijen stellen vast dat na het openbaar onderzoek – "als het ware op vraag van de eigenaars"– meerdere percelen uit de definitieve vaststelling van het WORG werden geschrapt. In dit verband stellen zij "zich vragen" "bij de totstandkoming van de kaarten en de definitieve vaststelling als WORG van een deel van [hun] perceel". De kaarten van de 'recente overstroomde gebieden' (ROG) zijn gebaseerd op een inventarisatie van oppervlaktes die twee of meer keer als overstroomd werden gerapporteerd tijdens de periode 1988-2000. De inbuizing van de Goorloop en het terugbrengen van het meanderende karakter van de Goorloop in hoger gelegen gebied om eventuele overstromingen ter hoogte van het industrieterrein richting Hulshout op te vangen, dateren van ná deze inventarisatieronde. De gegevens zijn dan ook verouderd.

4.3. In hun laatste memorie merken de verzoekende partijen op dat er voor de Goorloop geen fluviale overstromingskaart voor toekomstig klimaat werd gemodelleerd, zodat de nieuwe overstromingskaarten geen correct beeld van de feitelijke situatie van de percelen rond de Goorloop geven. Hierop werd ook gewezen in het bezwaar van de gemeente Westerlo. De verzoekende partijen bekritiseren het antwoord van de verwerende partij hierop dat "het ontbreken van een fluviaal model onder klimaatverandering geen reden is om een bepaald gebied uit te sluiten", nu er "algemeen [kan] aangenomen worden dat [de impact voor de toekomst] tenminste hetzelfde en vermoedelijk groter zal zijn dan de huidige toestand rond overstromingsgevoeligheid". Volgens de verzoekende partijen gaat de bestreden beslissing aldus uit van een onzorgvuldige vaststelling van de feitelijke toestand.

Beoordeling

5.1. De verzoekende partijen steunen de kritiek in hun verzoekschrift op het kaartmateriaal dat werd gehanteerd bij de vaststelling van de startbeslissing inzake het signaalgebied 'Goorloop'. Daarmee gaan zij voorbij aan de toelichtingsfiche bij de aanduiding van het WORG, waarin meer recent kaartmateriaal wordt bijgebracht.

5.2. In de toelichtingsfiche betreffende de bestreden beslissing wordt verwezen naar de 'Watertoetskaarten - overstromingsgevoelige gebieden (VR 2022 2511 DOC.1289)', en wordt gesteld:

> "Vanuit de Goorloop die het gebied doorsnijdt van oost naar west kent het gebied quasi volledig een middelgrote of kleine kans op fluviale overstromingen.
> […]
> Het pluviale model toont voor een groot deel van het gebied een middelgrote kans op pluviale overstromingen aangevuld met zones met kleine kans op overstromingen. Zo is een groot gedeelte van het gebied onderhevig aan overstromingsrisico".

Voorts wordt in de toelichtingsfiche ook verwezen naar de recente overstromingsgevaarkaarten, waarover wordt gesteld:

> "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".

5.3. De toelichtingsfiche geeft de 'Overstromingsgevaarkaart: overstroombaar gebied bij huidig en toekomstig klimaat (fluviaal)' en de 'Overstromingsgevaarkaart: overstroombaar gebied bij huidig en toekomstig klimaat (pluviaal)' weer. Het zuidelijk gedeelte van verzoekers' perceel wordt op de beschikbare kaarten telkens aangeduid als een gebied met een middelgrote tot grote kans op overstromingen.

De verzoekende partijen tonen 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. Verzoekers' kritiek, die aan de recente overstromingsgevaarkaarten voorbijgaat, kan niet slagen.

5.4. Anders overigens dan de verzoekende partijen in hun laatste memorie menen, heeft de verwerende partij in redelijkheid kunnen oordelen dat "het ontbreken van een fluviaal model onder klimaatverandering geen reden is om een bepaald gebied uit te sluiten", nu er "algemeen [kan] aangenomen worden dat [de impact voor de toekomst] tenminste hetzelfde en vermoedelijk groter zal zijn dan de huidige toestand rond overstromingsgevoeligheid". Bovendien geeft de overstromingsgevaarkaart voor toekomstig klimaat 'pluviaal' voor het zuidelijk deel van verzoekers' perceel een grote kans op overstroming aan. Met de verwerende partij wordt aangenomen dat dit alleen al volstaat om verzoekers' perceeldeel als WORG aan te duiden.

5.5. De definitieve contouren van het WORG werden aan de hand van de overstromingsgevaarkaarten en de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren bijgesteld. Het bestreden besluit wijst er ook op dat de watertoetskaarten "rekening [houden] met de bestaande situatie van het watersysteem". De verzoekende partijen overtuigen er in dit licht niet van dat met de bestaande toestand onvoldoende rekening zou zijn gehouden.

5.6. De bewering in de memorie van wederantwoord van de verzoekende partijen dat zij nooit enige overstromingsgevoeligheid van hun perceel hebben ondervonden, doet niet anders besluiten.

5.7. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 5.6.8, § 1, VCRO, artikel 7 van het WORG-besluit, artikel 1.3.1.1, § 1, van het gecodificeerd decreet van 15 juni 2018 'betreffende het integraal waterbeleid', de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en motiveringsbeginsel, en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (hierna: GBOL beginsel).

De verzoekende partijen betogen dat de bestreden beslissing het WORG aanduidt zonder nauwkeurig te motiveren waarom de percelen in het gebied zijn opgenomen. Zij merken op dat zij één van de weinigen zijn die hun perceel niet hebben opgehoogd, terwijl de omliggende verhoogde percelen niet in het WORG zijn opgenomen en zich aan de openbare last van waterberging onttrekken. Daarnaast is er geen onderzoek gevoerd naar een alternatieve mogelijkheid om de waterhuishouding op te lossen. Een openlegging van de Goorloop werd niet onderzocht, louter omdat daar bij de gemeente geen draagvlak voor bestond. Nochtans wordt in de startbeslissing gesteld dat een openlegging van die loop in zekere mate tot het oplossen van de wateroverlastproblematiek zou kunnen bijdragen. Door de ingebuisde Goorloop te openen, zou het waterbergend vermogen van de gracht toenemen, waardoor het overstromingsrisico logischerwijze niet meer op de omliggende percelen zou terechtkomen. De opening zou meerdere percelen voor een kleinere oppervlakte affecteren, zodat de lasten van de waterberging gelijk verdeeld zouden worden over alle aangelanden van de Goorloop, terwijl nu slechts enkele percelen voor de waterberging in het signaalgebied moeten instaan.

Louter stellen dat er geen draagvlak is bij de gemeente of dat de gemeente geen initiatief heeft genomen om een RUP vast te stellen en dat er daardoor geen verder onderzoek naar alternatieve mogelijkheden werd gevoerd, maakt een geheel ontoereikende motivering uit.

De verzoekende partijen besluiten dat de vaststelling van het WORG op hun perceel totaal disproportioneel is, wat verholpen kan worden door een degelijk onderzoek naar alternatieven die de lasten van het watersysteem ter plaatse evenredig verdeelt, in de plaats van het watersysteem te schaden door het gebied waterziek te houden. De bestreden beslissing is niet op een redelijke en zorgvuldige wijze tot stand gekomen, en er ligt een schending van het gelijkheidsbeginsel voor.

6.2. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat de motivering om de effecten van het openen van de Goorloop niet te onderzoeken, louter gelegen is in het feit dat een draagvlak bij de gemeente daarvoor ontbreekt. Volgens de verzoekende partijen diende onderzocht te worden of er stroomopwaarts geen alternatieven zijn. Dat er enkel ter hoogte van hun perceel een oplossing mogelijk zou zijn door ruimte te vrijwaren om water te bergen, wordt in de bestreden beslissing niet gemotiveerd. De verzoekende partijen vinden het bovendien frappant dat een grote waterproblematiek ter hoogte van het industrieterrein wordt vastgesteld, maar dat daarover in de bestreden beslissing niets te lezen valt. Als er ergens maatregelen moeten worden genomen om een eventuele overstromingsproblematiek op te vangen, is het op de plaats waar de problematiek zich manifesteert en niet op lagere, stroomafwaarts gelegen percelen. Wat de ophogingen van de percelen in hun omgeving betreft, stellen de verzoekende partijen er geen kennis van te hebben kunnen nemen omdat zij geen bezwaar hebben ingediend. Zij menen “dat de hoogtemodellen dienen te worden nagegaan op deze ophogingen, waarbij de verwerende partij over de nodige kaartgegevens zou moeten beschikken om deze te beoordelen”. De verzoekende partijen stellen niet verplicht te zijn om tijdens het openbaar onderzoek een bezwaar in te dienen.

6.3. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen dat de overstromingsgevaarkaarten, zoals gezien bij het eerste middel, gebrekkig zijn, "met name wat betreft het toekomstige overstromingsgevaar". Daarenboven kan op basis van deze kaarten niet worden ingeschat hoe de overstromingsgevoeligheid zou evolueren bij het openleggen van de Goorloop. Door het niet onderzoeken van alternatieven wordt aan de verzoekende partijen op onzorgvuldige wijze een onevenredige last opgelegd waaruit een schending het gelijkheidsbeginsel volgt. Door te verwijzen naar de waterproblematiek ter hoogte van het volledig verharde industriegebied in de memorie van wederantwoord, is er ten slotte geen sprake van een niet-ontvankelijke uitbreiding van het middel.

Beoordeling

7.1. In zoverre de verzoekende partijen, onder verwijzing naar het eerste middel, aanvoeren dat de overstromingsgevaarkaarten gebrekkig zijn, wordt verwezen naar de beoordeling van dit middel hiervoor.

7.2. Wat de gebiedsafbakening van het WORG betreft, wordt in het bestreden besluit, zoals gezien, overwogen dat "[v]anuit de Goorloop die het gebied doorsnijdt […] het gebied quasi volledig een middelgrote of kleine kans op fluviale overstromingen" kent en dat het pluviale model "voor een groot deel van het gebied een middelgrote kans op pluviale overstromingen aangevuld met zones met kleine kans op overstromingen" toont.

7.3. Uit het bestreden besluit (zie randnummer 3.9) blijkt afdoende waarom bepaalde percelen in het WORG zijn opgenomen en andere niet. Dit oordeel is gebaseerd op de kans op fluviale en pluviale overstromingen op de percelen in het signaalgebied, waarbij de verwerende partij heeft gesteund op de watertoetskaarten en de overstromingsgevaarkaarten, waarbij ook "rekening [wordt] gehouden met de actuele toestand zoals de hoogteligging en de fysiologie". Zodoende blijkt ook de hoogteligging van de percelen in overweging te zijn genomen. Dat die hoogteligging het gevolg is van een kunstmatige ophoging, is daarbij niet relevant. Percelen waarvoor "volgens de kaarten *quasi* geen risico op

overstroming [bestaat] of [die] een klein risico op overstroming op een klein deel van het perceel opgenomen in de ontwerpafbakening" hebben, werden uit het WORG gesloten.

7.4. Waar de verzoekende partijen stellen dat hun perceel, in tegenstelling tot de omliggende percelen, niet is opgehoogd, tonen zij niet concreet aan dat er sprake is van voldoende vergelijkbare situaties. Zij maken aldus geen schending van het gelijkheidsbeginsel aannemelijk.

7.5. Voorts heeft het ingeroepen GBOL-beginsel een vergoedend en geen verbiedend karakter, zodat de gebeurlijke schending ervan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

7.6. In verband met de kritiek van de verzoekende partijen op het gebrek aan een alternatievenonderzoek, wordt vooreerst vastgesteld dat het plan-MER een beoordeling in verband met de doelstellingsalternatieven en het nulalternatief bevat. Voorts wordt in het plan-MER op goede gronden geoordeeld:

> "Een locatiealternatief houdt in dat het plan gerealiseerd kan worden op een andere locatie dan voorzien in het basisplan. Aan de aanduiding van de gebieden is een lang voortraject voorafgegaan, die begon met een gedetailleerde inventarisatie van de onbebouwde gebieden met harde bestemming en hoge overstromingsrisico's. De signaalgebieden die hieruit resulteerden, zijn dan ook die onbebouwde locaties waar het overstromingsrisico op basis van de beschikbare overstromingsmodellen het hoogst is en die moeilijk verenigbaar zijn met hun huidige bestemming. In de richtlijnen wordt gevraagd om een situatie waarbij enkel de (deel-)gebieden met een gekende en bestaande wateroverlast worden weerhouden als WORG als volwaardig alternatief te onderzoeken. Hierbij wordt bij gekende wateroverlast niet enkel naar het verleden gekeken, maar ook naar de toekomstige wateroverlast vanuit hydrologische modellen die het overstromingsgevaar vanuit de waterloop of door intense neerslag voor de toekomst in kaart brengen. Door de klimaatveranderingen neemt de intensiteit van buien toe, waardoor ook percelen die momenteel geen recent gedocumenteerde wateroverlast kennen een risico op overstromingen kunnen hebben. Daarnaast worden overstromingen van onbebouwde percelen vaak niet geregistreerd vanwege niet hinderlijk. Om bebouwing en verharding toe te laten mag dus niet alleen naar het verleden gekeken worden, naar bestaande wateroverlast, maar dienen ook de meest recente inzichten over de toekomstige impact opgenomen te worden. De gebruikte

(meest recente) overstromingsgevaarkaarten geven niet alleen een inschatting van de huidige risico's, maar geven waar beschikbaar ook een onderbouwde inschatting van de toekomstige risico's.
De voorlopige aanduiding zoals voorgesteld in de kennisgeving is op basis van de meest recente overstromingsgevaarkaarten en de op 25 november 2022 door de Vlaamse Regering vastgestelde watertoetskaarten verder verfijnd. In de toelichtingsfiches per deelgebied is een gebiedsspecifieke analyse van de overstromingsgevoeligheid opgenomen. Het plan dat nu voorligt voldoet aan de definitie van het alternatief zoals opgenomen in de richtlijnen.
Alternatieve locaties zijn dan ook niet aan de orde."

7.7. In verband met de openlegging van de Goorloop als een door de verzoekende partijen vooropgesteld alternatief, wordt in het kader van de startbeslissing van het kwestieuze signaalgebied gesteld dat dit "geen oplossing is voor de wateroverlastproblematiek van de Goorloop", dat hiervoor bovendien "weinig draagvlak bij de gemeente" bestaat, en dat "[o]m de waterberging te maximaliseren in de bebouwde zones, en zo de bestaande bebouwing te vrijwaren, […] het dan ook van essentieel belang [is] dat de onmiddellijke vallei van de waterloop overstroombaar blijft".

De verzoekende partijen overtuigen er mede in dit licht niet van dat de openlegging van de Goorloop als een redelijk alternatief in overweging had moeten genomen worden. Dat er – "bovendien" – "weinig draagvlak bij de gemeente" bestaat voor de openlegging van de Goorloop, betreft een overtollig motief. Verzoekers' kritiek hierop is dan ook niet van aard om het bestreden besluit te vitiëren.

7.8. Waar de verzoekende partijen voor het eerst in hun memorie van wederantwoord melding maken van "een grote problematiek ter hoogte van het – quasi volledig verharde – industrieterrein […] waarover in de bestreden beslissing niets te lezen valt", is hun betoog, anders dan zijzelf dit zien, laattijdig en om die reden onontvankelijk. De desbetreffende exceptie van de verwerende partij is gegrond.

7.9. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen 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,
David D'Hooghe,	staatsraad,

bijgestaan door

Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Karin Meerschaut	**Jan Clement**