

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.240 van 31 maart 2026
in de zaak A. 243.447/X-18.916**

In zake :
1. P.V.
2. de BV A.
3. S.V.
4. M.V.
5. J.V.
6. A.V.
7. Q.V.
8. M.V.
9. B.B.
10. T.D.
11. A.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joris Geens
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Borsbeeksebrug 36
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 “[h]et besluit van de Vlaamse Regering houdende de definitieve aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied ‘Merchtem Kom’ in Merchtem van 19 juli 2024”.

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 13 maart 2026.

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yann Vercammen, die *loco* advocaat Joris Geens verschijnt voor de verzoekende partijen, 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

3.1. De verzoekende partijen zijn eigenaar, respectievelijk vruchtgebruiker van percelen gelegen te Merchtem binnen het gebied van het bestreden watergevoelig openruimtegebied (hierna: WORG) ‘Merchtem Kom’.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgesteld gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zijn deze percelen – evenals het gebied in zijn geheel – gelegen in woongebied. Volgens het BPA ‘Puursstraat’, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 27 augustus 2012, komt dit gebied principieel in aanmerking voor ontwikkeling.

3.2. Overeenkomstig artikel 5.6.8 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), ingevoegd bij decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’, kan de Vlaamse regering gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem aanduiden als WORK. De te volgen procedure wordt nader bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 15 juni 2018 ‘houdende nadere regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden’ (hierna: het besluit van 15 juni 2018).

3.3. In ‘Bijlage II: toelichtingsfiche’ bij het bestreden besluit wordt het voortraject tot de aanduiding van een gebied als WORK omschreven als volgt:

“1.3. Voortraject

In uitvoering van het Decreet Integraal Waterbeleid keurde de Vlaamse Regering op 30 januari 2009 de 11 bekkenbeheerplannen voor de periode 2008-2013 goed (VR 2009 3001 DOC. 0100). Deze waterbeheerplannen vormden het kader voor een heel gamma aan maatregelen m.b.t. het integraal waterbeheer. In elk van die 11 beheerplannen was een actie (A7) 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 (CIW) de taak om deze screening uit te voeren voor de 11.400 ha onbebouwde harde bestemmingen van het gewestplan die overlappen met deze voor het watersysteem belangrijke gebieden. Vanaf 2009 onderwierpen de bekkenstructuren deze gebieden aan een grondige analyse die o.a. dienst moest doen als onderbouwde input voor ruimtelijke planningsprocessen. Deze gebieden kregen de naam ‘signaalgebied’; het gaat om nog niet ontwikkelde gebieden waar een tegenstrijdigheid kan bestaan tussen de geldende bestemmingsvoorschriften en het belang van dit gebied voor het watersysteem.

In een eerste fase werden in 2009-2010 de meest relevante en prioritaire gebieden verspreid over gans Vlaanderen afgebakend, op basis van hun oppervlakte, omvang van de waterproblematiek en ontwikkelingsdruk.

[...]

In 2013 besliste de Vlaamse Regering (VR 2013 2903 DOC. 0303-1) om deze signaalgebieden grondiger aan te pakken om het waterbergend vermogen van Vlaanderen te vrijwaren. Voor elk gebied waarvan blijkt dat het ontwikkelen volgens de huidige bestemming het overstromingsrisico verhoogt, werkte de CIW aan bijkomende voorwaarden of een alternatief ontwikkelingsperspectief. In die ontwerp-startbeslissingen werd ook gezocht naar het best in te zetten instrumentarium en de bijhorende initiatiefnemende overheid. [...]

In de startbeslissingen die de Vlaamse Regering voor elk signaalgebied goedkeurde, werd na grondige analyse een vervolgtraject en een gebiedsgericht ontwikkelingsperspectief bepaald dat rekening houdt met het watersysteem en waarbij minstens het waterbergend vermogen behouden blijft. In die beslissingen zijn volgende zaken vastgelegd:

- het ontwikkelingsperspectief van het signaalgebied;
- het bestuur dat initiatief moet nemen;
- het instrument dat gebruikt moet worden om het ontwikkelingsperspectief te realiseren.

[...]

Er worden twee categorieën van vervolgtrajecten onderscheiden:

- Verscherpte watertoets. De geldende harde bestemming blijft behouden, maar er kunnen in het kader van de watertoets wel extra voorwaarden opgelegd worden voor de ontwikkeling van het gebied.
- Bouwvrije opgave. Delen van het signaalgebied moeten bouwvrij blijven en moeten bijgevolg een andere bestemming krijgen.

[...]”

3.4. Op 31 maart 2017 keurt de Vlaamse regering de startbeslissingen voor een laatste reeks van 152 signaalgebieden goed, die het vervolgtraject en de ontwikkelingsperspectieven voor het gebied bevatten teneinde het waterbergend vermogen van het gebied te kunnen behouden. De conclusie voor het signaalgebied ‘Merchtem Kom’ luidt:

“Het gebied Kom is effectief overstromingsgevoelig. Er zijn echter verschillende BPA’s opgemaakt en een verkaveling werd goedgekeurd met het oog op de ontwikkeling van delen van dit gebied.

De waterloopbeheerders leveren belangrijke inspanningen binnen het stroomgebied van de Grote Molenbeek-Vliet om de wateroverlast maximaal in te perken. Er zijn overstromingsgebieden gebouwd en er is nog een uitbreiding voor de capaciteit van een overstromingsgebied gepland. Deze overstromingsgebieden zijn bedoeld [...] om het risico op overstromingen te verminderen, maar ze bieden geen bescherming voor langdurige intense buien. De basisregel is daarom het maximaal vermijden van nieuwe bebouwing binnen de beekvallei.

Binnen dit gebied wordt een combinatie van scenario B en C voorgesteld; zoals op de kaart aangegeven, zoveel mogelijk vrijwaren van bebouwing en deels overstromingsvrij bouwen.

Het ontwikkelingsperspectief werd goedgekeurd op de algemene bekenvergadering Benedenschelde d.d. 19/05/2016 met minderheidsstandpunt van de gemeente Merchtem en de provincie Vlaams-Brabant. Zij wensen voor het deelgebied Kom een scenario 'A' – geen bijkomende voorwaarden voor bebouwing in dit gebied.”

3.5. Op 1 juni 2022 keurt de Vlaamse regering de stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas voor de periode 2022-2027 goed, met het bijhorende maatregelenprogramma. Hierin is onder meer de actie 6_A_0022 ‘Gevolg geven aan de startbeslissingen van de Vlaamse Regering inzake signaalgebieden door herbestemming van de noodzakelijke deelgebieden via de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden of via ruimtelijke uitvoeringsplannen’ opgenomen.

3.6. De Vlaamse regering keurt op 14 juli 2023 de voorlopige aanduiding van een aantal WORG's goed, waaronder het WORG 'Merchtem Kom', dat onder meer de percelen van de verzoekende partijen omvat.

3.7. Van 12 september 2023 tot 10 november 2023 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG. De verzoekende partijen dienen bezwaarschriften in. De gemeente Merchtem geeft een ongunstig advies.

3.8. Op 21 mei 2024 keurt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid het planmilieueffectrapport 'Milieubeoordeling voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden' 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 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. [...]"

3.9. Op 19 juli 2024 beslist de Vlaamse regering, met toepassing van artikel 7 van het besluit van 15 juni 2018, tot de definitieve aanduiding van 139 watergevoelige openruimtegebieden, waaronder het WORG 'Merchtem Kom'.

Dit is het bestreden besluit.

Hierna volgt een weergave van het grafisch plan bij dit besluit – de percelen van de verzoekende partijen worden er ter verduidelijking met een rode stip op aangeduid:



IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

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

Zij betogen dat de Vlaamse regering het ongunstige advies van de gemeente Merchtem, waarin concreet wordt onderbouwd waarom de aanduiding van ‘Merchtem Kom’ als WORG onwenselijk is, simpelweg tegensprekt zonder enige vorm van onderbouwing te geven. Zij hebben tijdens het openbaar onderzoek bezwaren opgeworpen die de verwerende partij niet met de nodige zorgvuldigheid heeft onderzocht. Uit de bestreden beslissing blijkt niet waarom geen aandacht wordt 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.

4.1. De verzoekende partijen lichten vooreerst toe dat in het ongunstige advies van de gemeente Merchtem melding wordt gemaakt van recente rioleringswerken en maatregelen voor waterbuffering, wat er volgens de gemeente toe heeft geleid dat het betrokken gebied niet meer is overstroomd, waardoor de aanduiding als WORG niet langer noodzakelijk zou zijn. De verwerende partij heeft hierop slechts geantwoord dat de genomen maatregelen ontoereikend zijn, zonder hiervoor enige onderbouwing te geven. Het feit dat er de afgelopen jaren geen overstromingen meer waren, wordt daarbij volledig genegeerd. Door het advies louter tegen te spreken, schendt de verwerende partij de strengere motiveringsplicht die geldt wanneer zij afwijkt van het standpunt van de adviserende instantie.

4.2. Voorts lichten de verzoekende partijen toe welke bezwaren de verwerende partij niet met de nodige zorgvuldigheid heeft onderzocht en niet afdoende heeft beantwoord.

Met betrekking tot het bezwaar dat de afbakening van een WORG een stedenbouwkundig voorschrift creëert zonder gebruik te maken van het juiste instrument, namelijk een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), alsook dat het voorgestelde voorschrift ‘overig groen’ in strijd is met de voorschriften die gelden voor woongebieden, heeft de verwerende partij er zich toe beperkt te verwijzen naar de VCRO. De opgegeven motivering die niet ingaat op de inhoudelijke argumenten van het bezwaar, maakt niet afdoende duidelijk waarom het bezwaar niet werd gevolgd.

Op het bezwaar dat het gebied niet in aanmerking komt voor een aanduiding als WORG, met verwijzing naar de bodemstructuur, de ligging in de dorpskern en de doelstellingen van kwalitatief ruimtegebruik, antwoordt de verwerende partij met een verwijzing naar de toelichtingsfiche, waarin echter niet afdoende wordt ingegaan op de studie en de beleidsdocumenten die door de verzoekende partijen werden aangevoerd. De toelichtingsfiche vermeldt enkel de eigenschappen van het gebied die het bestuur ertoe hebben gebracht het aan te duiden als WORG, maar verduidelijkt niet waarom de bezwaren niet zijn gevolgd.

Ook heeft de verwerende partij de bezwaren “dat er onvoldoende naar alternatieven is gezocht”, “dat de manier waarop de waterkaarten overstromingsgevoelige gebieden aanduiden, in twijfel wordt getrokken”, en dat “de opname van een WORG onnodig is, omdat het mogelijk is om in het aangeduide gebied overstromingsvrij te bouwen”, niet afdoende beantwoord, aangezien zij nergens duidelijk maakt waarom het gebied ongeschikt is voor overstromingsvrij bouwen, waarom deze specifieke locatie de voorkeur krijgt, of waarom het behoud van het gebied belangrijker wordt geacht dan de toekomstige ontwikkeling ervan. De verwerende partij verwijst enkel naar de wettelijke taak van de overheid om gebieden te beschermen tegen waterschade en kwaliteitsvermindering van woningen, wat neerkomt op standaardformuleringen.

In antwoord op het bewaar dat de aanduiding als WORG een disbalans veroorzaakt tussen kosten (naar schatting 6.309.030 euro) en baten (weinig bijdragen aan de preventie van wateroverlast), verwijst de verwerende partij enkel naar de mogelijkheid om planschade te vorderen en dus naar wetgeving, waardoor dit bezwaar slechts in zeer algemene termen wordt beantwoord.

4.3. De verzoekende partijen vervolgen dat de verwerende partij het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden door na te laten alle relevante feitelijke en juridische elementen in haar beoordeling te betrekken.

Vooreerst is geen rekening gehouden met het feit dat het aangeduide gebied volledig is omringd door bebouwing en gelegen is in woongebied. Overeenkomstig artikel 5.6.8, § 1, 3°, VCRO dient de verwerende partij rekening te houden met “de feitelijke toestand van het gebied, onder meer wat betreft bebouwing”. Samen gelezen met de definitie van ‘openruimtegebied’ in artikel 6.1.1, 5°, VCRO, impliceert de aanduiding van een WORG volgens de verzoekende partijen dat het een onbebouwd gebied betreft dat niet in een bebouwde omgeving ligt, zodat deze aanduiding te dezen niet had mogen plaatsvinden. Bovendien bepaalt artikel 1.1.4 VCRO dat rekening moet worden gehouden met de principes van duurzame ontwikkeling, waarbij een belangenafweging moet plaatsvinden tussen de behoeften van verschillende maatschappelijke activiteiten, terwijl er te dezen geen rekening werd gehouden met de ligging van het gebied in de dorpskern met als bestemming woongebied.

Voorts werd evenmin rekening gehouden met “andere essentiële principes en definities die van belang zijn voor het correct aanwijzen van openruimtegebieden”, zoals het feit dat de bodem in het betrokken gebied bestaat uit natte leemgrond, de definitie van een openruimtegebied of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Er werd ook geen uitgebreide analyse gemaakt van de waterhuishouding in het gebied. Al deze aspecten werden nadrukkelijk aangevoerd in de bezwaarschriften en het ongunstige advies van de gemeente.

De bestreden beslissing is volgens de verzoekende partijen vrijwel uitsluitend gebaseerd op de watertoetskaarten die aangeven dat het kwestieuze gebied een overstromingsgevoelig gebied is. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) heeft echter recent benadrukt dat die kaarten enkel een ondersteunende en informatieve functie hebben voor de plannende of vergunningverlenende instanties.

5. De verzoekende partijen benadrukken in de memorie van wederantwoord dat de gemeente Merchtem in haar advies uitdrukkelijk heeft gesteld dat de uitgevoerde werken er in de praktijk toe hebben geleid dat het betrokken gebied niet langer overstroomt, terwijl de verwerende partij op die feitelijke vaststelling niet ingaat. Zij beperkt zich tot een verwijzing naar theoretische overstromingsgevaarmodellen, zonder enige inhoudelijke motivering waarom de concrete vaststellingen van de gemeente ter plaatse niet kunnen worden gevolgd. De betrokken kaarten zijn louter hoogtekaarten, zonder enige verdere wetenschappelijke onderbouwing. Bovendien wordt niet ingegaan op de andere, minstens even relevante argumenten die aan de basis liggen van het gemeentelijk advies, met name de geplande rioleringswerken, andere reeds uitgevoerde rioleringswerken en maatregelen inzake waterbuffering, de strategische ligging van het gebied in het centrum van Merchtem en de vaststelling dat zich sinds de uitvoering van de werken geen overstromingen meer hebben voorgedaan. Wat dit laatste betreft, wordt in het bezwaarschrift overigens opgemerkt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende deelzones, waaruit volgt dat de percelen langsheen de Puursstraat al sinds 2003 geen wateroverlast meer hebben gekend. De vaststelling in het bezwaarschrift dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de percelen binnen het WORG, wordt door de verwerende partij volledig genegeerd.

De verzoekende partijen stippen vervolgens nog aan dat de RvVb in een arrest nr. RvVb-A-2324/0639 van 18 april 2024 heeft bevestigd dat de watertoetskaarten een louter informatieve en ondersteunende rol vervullen voor zowel plannende als vergunningverlenende instanties. Bij de aanduiding van een

WORG kan de verwerende partij zich dan ook niet uitsluitend baseren op deze kaarten, “die louter hoogtemodellen zijn”.

Beoordeling

6. Artikel 5.6.8, § 1, VCRO luidt:

“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.”

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.

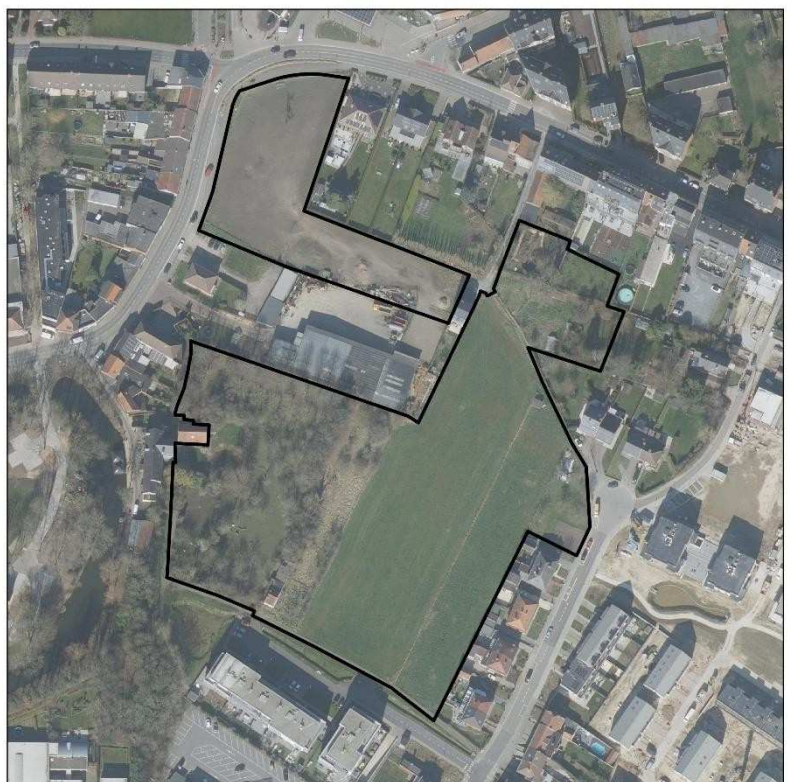
7. Er wordt vastgesteld dat de verwerende partij te dezen het ongunstige advies van de gemeente Merchtem en de overige kwestieuze bezwaren wel degelijk op afdoende wijze heeft ontmoet.

In de bestreden beslissing wordt erop gewezen dat “[d]e kaarten van de overstromingsgevoelige gebieden [...] voor het gebied een kleine tot middelgrote overstromingskans [tonen]” en dat “[v]rijwaring van het gebied voor verdere bebouwing is aangewezen en [...] de uitvoering van acties uit het stroomgebiedbeheerplan 2022-2027 ter realisatie van bijkomende waterberging [ondersteunt]”.

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 als volgt weergegeven:

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



Daarbij wordt aangegeven dat “[h]et gebied met totale oppervlakte van 2,9 ha [...] grotendeels onbebouwd [is], met uitzondering van kleinschalige hobbystallen en tuinbergingen. Het ruimtegebruik wordt gekenmerkt door tuinen, weilanden en een fruitboomgaard. Ter hoogte van de doodlopende straat Molenblock bevindt zich een kleine, verkrotte woning [...]. Deze woning is opgenomen op de inventaris van leegstaand en verwaarlozing. Op de percelen [van een derde] werd op 24 juni 2021 een aanvraag tot omgevingsvergunning (OMV_2021022420) voor het bouwen of herbouwen van een constructie geweigerd door de vergunningverlenende overheid.”

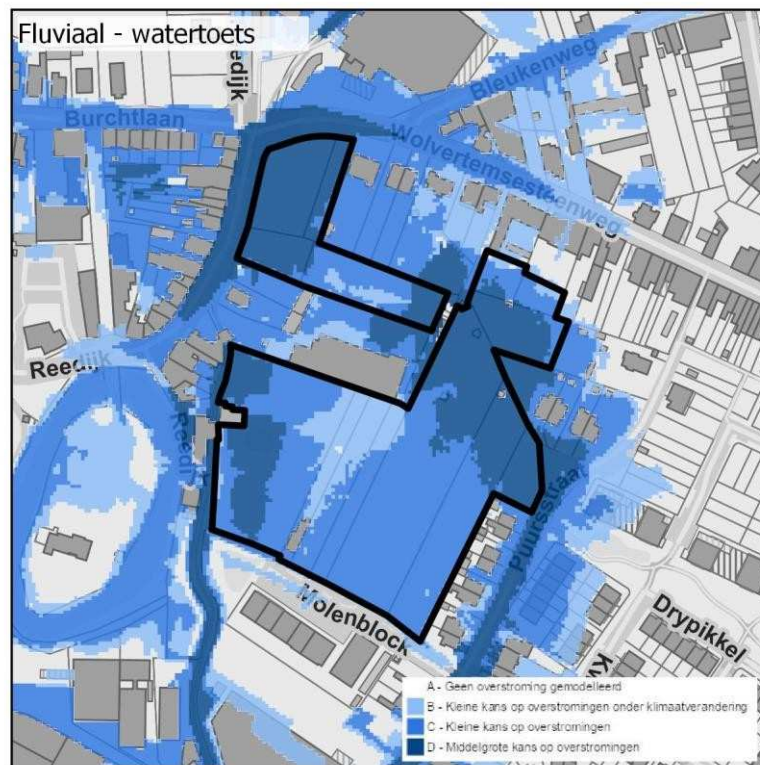
Vervolgens wordt aan de hand van de watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten als volgt ingegaan op het waterbergend vermogen en de overstromingsgevoeligheid van het gebied:

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

Aan de westelijke grens van het gebied stroomt de Grote Molenbeek, een onbevaarbare waterloop van 2e categorie die onder het beheer van de provincie Vlaams-Brabant valt. De Grote Molenbeek is in de kern van Merchtem maar op één plaats duidelijk zichtbaar, meer bepaald ter hoogte van het parkgebied op de linkeroever van de Grote Molenbeek. Het gebied is erg overstromingsgevoelig. Omdat de waterlopen ter hoogte van Merchtem, bij de overgang van Midden-België naar Laag-België, overgaan van waterlopen met relatief groot verval naar beken met weinig verval, ontstaan aan de voet van dit talud frequent overstromingen.

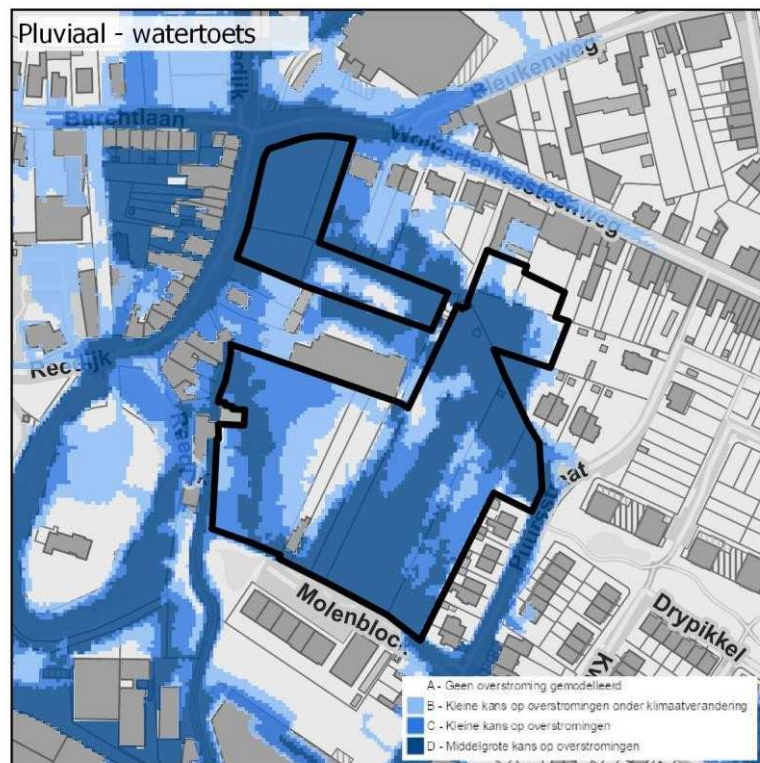
Een groot deel van het gebied, in het bijzonder in het noordwesten, noordoosten en zuidwesten, kent volgens de fluviale overstromingskaart een middelgrote kans op overstromingen. Enkel het weiland in het zuidoosten kent een kleine kans op overstromingen, waarvan een klein deel slechts onder klimaatverandering.

Figuur 2. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal



Volgens de pluviale overstromingskaart kent het overgrote deel van het gebied een middelgrote kans op overstromingen, ook het weiland in het zuidoosten. De resterende delen van het gebied vertonen een kleine kans op overstromingen, al dan niet onder klimaatverandering.

Figuur 3. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal

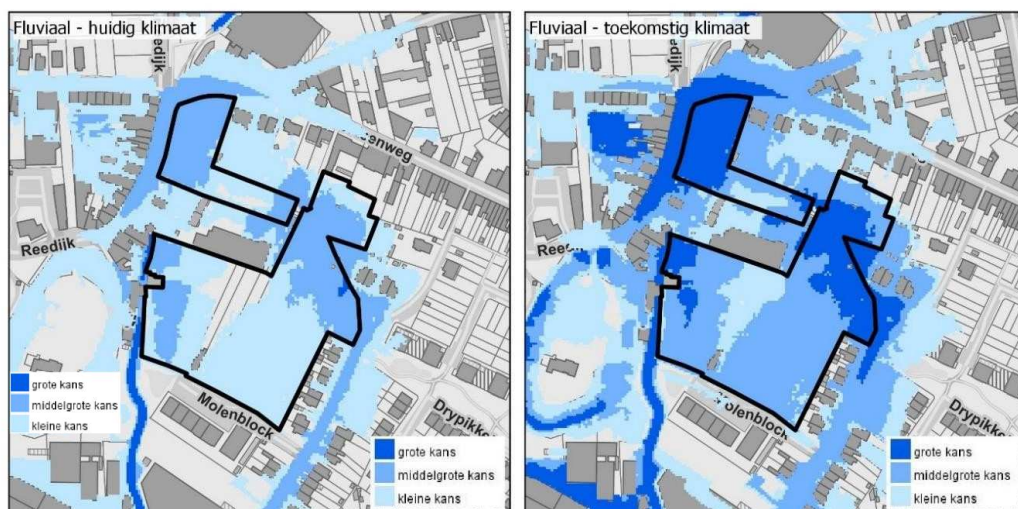


Overstromingsrichtlijn - overstromingsgevaarkaarten

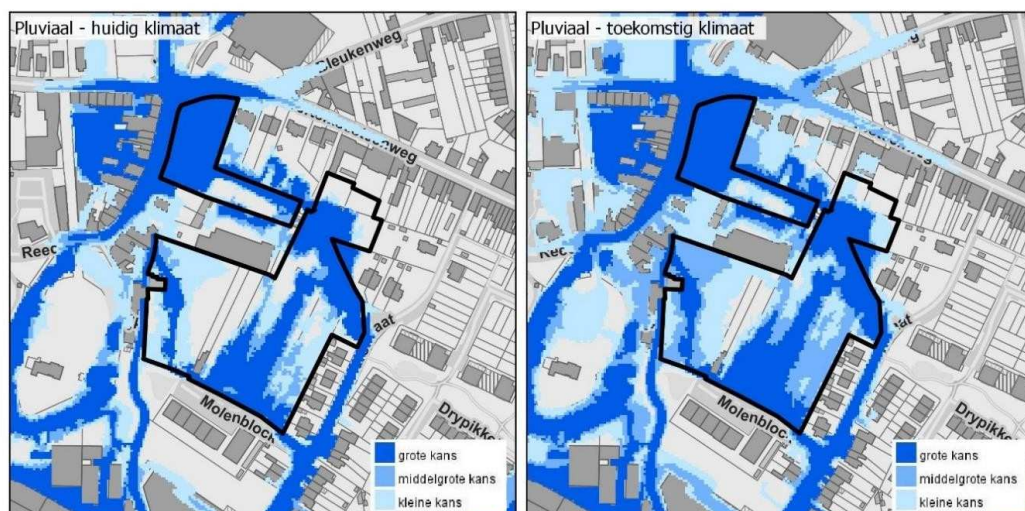
Volgens artikel 6 van de Europese Overstromingsrichtlijn (ORL) en artikel 1.7.3.1 § 3 van het Waterwetboek (VR 2018 1506 DOC.0638) moet de Vlaamse Regering zorgen voor alle significante bronnen van overstromingen en voor drie kansscenario's (kleine kans, middelgrote kans en grote kans op overstromingen,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



8. Uit de ‘watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal’ (figuur 2) en de ‘watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal’ (figuur 3) blijkt aldus dat (delen van) de percelen van de verzoekende partijen zijn ingekleurd als een zone met een kleine tot middelgrote kans op overstromingen. Voorts blijkt uit de overstromingsgevaarkaart fluviaal (figuur 4) dat die percelen gelegen zijn in een zone met een kleine tot middelgrote kans op overstromingen bij huidig klimaat, en een kleine tot grote kans op overstromingen bij toekomstig klimaat. Uit de overstromingsgevaarkaart pluviaal (figuur 5) volgt ten slotte dat (delen van) de percelen van de verzoekende partijen zowel bij huidig als toekomstig klimaat een kleine tot grote kans op overstromingen riskeren.

Uit de in de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG ‘Merchtem Kom’ opgenomen recente waterkaarten, blijkt aldus afdoende de overstromingsgevoeligheid van de percelen van de verzoekende partijen.

9. In de mate dat de verzoekende partijen wijzen op het ongunstige advies van de gemeente Merchtem, wordt door de verwerende partij in het bestreden besluit hierop geantwoord als volgt:

“1. De gemeente Merchtem adviseert de aanduiding van Merchtem Kom als watergevoelig openruimtegebied ongunstig omwille van de recente rioleringswerken en de maatregelen voor waterbuffering die een significante verbetering hebben teweeggebracht, omwille van het feit dat er de afgelopen jaren geen water meer heeft gestroomd over de Puursstraat naar het watergevoelig openruimtegebied en omwille van de strategische ligging in de kern. In sommige bezwaren wordt eveneens verwezen naar de uitgevoerde werken en de ligging van het gebied.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit advies door te verduidelijken dat de bufferbekkens die stroomopwaarts van de kern van Merchtem werden aangelegd, in de overstromingsgevaarmodellen zijn opgenomen, maar naar de toekomst toe geen voldoende oplossing blijken te bieden voor deze onbebouwde gebieden. De genomen maatregelen zijn vooral belangrijk om de reeds bebouwde delen van Merchtem te vrijwaren van wateroverlast, het is daarnaast niet wenselijk om bijkomende bebouwing in overstromingsgevoelig gebied te gaan realiseren.”

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, beperkt de verwerende partij zich niet tot het louter tegenspreken van het gemeentelijk advies. Zij verwijst immers naar de overstromingsgevaarmodellen, waarin die maatregelen voor waterbuffering al zijn opgenomen en waaruit blijkt dat deze “naar de toekomst toe geen voldoende oplossing blijken te bieden voor deze onbebouwde gebieden”. Aldus blijkt dat wordt ingegaan op de in het gemeentelijk advies ontwikkelde argumentatie en dat hierover standpunt wordt ingenomen op grond van de overstromingsgevaarkaarten die worden weergegeven in de toelichtingsfiche bij het bestreden besluit. De verzoekende partijen slagen er niet in het op die kaarten weergegeven overstromingsgevaar voor het betrokken gebied te ontkrachten, noch maken zij concreet aannemelijk dat andere bestaande beschermingsmaatregelen en waterbeheersingsinfrastructuur niet reeds in die modellen vervat zouden liggen. Daarnaast overtuigen de verzoekende partijen niet van de onjuistheid of

onredelijkheid van de overweging dat de “genomen maatregelen”, waaronder de rioleringswerken, de Aquafin-werken en de waterbeheersingswerken moeten worden begrepen, “vooral belangrijk [zijn] om de reeds bebouwde delen van Merchtem te vrijwaren van wateroverlast”, terwijl het daarnaast niet wenselijk is “om bijkomende bebouwing in overstromingsgevoelig gebied te gaan realiseren”.

10. Luidens het antwoord op een ander bezwaar (nr. 3) is bij de aanduiding van het signaalgebied destijds een opdeling gebeurd, op basis van de toen beschikbare kennis over de lokale overstromingsrisico's, doch werd op basis van de meest recente overstromingsrisicokaarten het ganse signaalgebied opgenomen om aangeduid te worden als WORG. Luidens het antwoord op bezwaar nr. 7 zal “[h]et vrijwaren van het gebied van verdere bebouwing [ervoor] zorgen dat de wateroverlast op andere locaties niet verder toeneemt”.

Deze antwoorden volstaan ter weerlegging van de bezwaren dat nog rioleringswerken zouden zijn gepland “in de Puursstraat, Maurits Sacréstraat en Stoofstraat”, en dat in de afgelopen jaren “geen water meer is gestroomd over de Puursstraat naar het gebied toe en aldaar geen overstromingen meer hebben plaatsgevonden na voltooiing van de Aquafin-werken en de waterbeheersingswerken”. Voor zover de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord nog benadrukken dat de percelen langsheen de Puursstraat reeds sinds 2003 geen wateroverlast meer hebben gekend, met verwijzing naar een “volledige analyse” in hun bezwaarschrift, wordt aangenomen dat uit de geactualiseerde waterkaarten afdoende blijkt dat een opname van de percelen van de verzoekende partijen in het WORG wel degelijk is aangewezen. In het licht daarvan geeft de verwerende partij op goede gronden aan dat het vrijwaren van het gebied van verdere bebouwing ervoor zal zorgen dat de wateroverlast op andere locaties niet verder toeneemt.

Waar de verzoekende partijen voor het eerst in hun memorie van wederantwoord stellen dat binnen het WORG een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de verschillende deelzones, is hun betoog, anders dan zichzelf dit zien in de laatste memorie, laattijdig en om die reden onontvankelijk.

11. Waar de verzoekende partijen op een niet-gestaafde wijze beweren dat die kaarten “louter hoogtemodellen” zouden zijn, tonen zij niet aan dat deze overstromingsgevaarkaarten geen “wetenschappelijk onderbouwde en objectieve, feitelijke informatie met betrekking tot de overstromingsgevoeligheid [bevatten]”, zoals aangehaald in de nota bij het ontwerp van 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 waar in de toelichtingsfiche uitdrukkelijk naar wordt verwezen.

12. In de mate dat de verzoekende partijen in hun bezwaarschriften stellen dat het gebied niet voor een aanduiding als WORG in aanmerking komt, gelet op de bodemstructuur (natte leemgrond) en zonder dat een analyse werd gemaakt van de waterhuishouding, alsook gelet op de ligging in de dorpskern en de doelstellingen van kwalitatief ruimtegebruik, alsook dat onvoldoende is gezocht naar alternatieven en dat het ook mogelijk is om in het gebied overstromingsvrij te bouwen, stelt de Raad van State vast dat de verwerende partij in het bestreden besluit die bezwaren afdoende heeft beantwoord als volgt:

“2. Een bezwaarindiener stelt dat het gebied dient te worden ontwikkeld omwille van de ligging nabij de dorpskern om te voldoen aan de doelstellingen van kwalitatief ruimtegebruik.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verduidelijken dat de Vlaamse Regering 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 ligging van deze gebieden ten opzichte van de dorpskern of het omliggende ruimtebeslag [zijn] geen criteria om deze afweging te maken. Het is niet wenselijk om bijkomende bebouwing in overstromingsgevoelig gebied te gaan realiseren[.]

[...]

6. In bezwaren wordt gesteld dat een ontwikkeling volgens het principe van overstromingsvrij bouwen mogelijk is en de aanduiding van watergevoelig openruimtegebied onnodig is.

De Vlaamse Regering beantwoordt deze bezwaren door te verduidelijken dat de aanduiding van de watergevoelige openruimtegebieden vertrekt van de beleidsdoelstelling om deze gebieden te vrijwaren van ontwikkeling in

functie van de waterproblematiek. De Vlaamse Regering heeft om deze redenen de afweging gemaakt om deze percelen bouwvrij te houden.

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. [...]

7. In bezwaren wordt gesteld dat het watergevoelig openruimtegebied Merchtem Kom niet bijdraagt aan een oplossing voor de waterproblematiek, dat er in de plaats daarvan gebieden dienen te worden aangeduid voordat de Molenbeek de dorpskern bereikt en ook andere maatregelen (wachtbekkens, riolering, ...) dienen te worden genomen.

Bij de aanduiding is onvoldoende onderzoek gebeurd naar de bodemgesteldheid en omdat de bodemstructuur zijn functie als natte spons niet kan vervullen doordat er geen rekening wordt gehouden met toekomstige investeringen in de waterinfrastructuur en de waterkaarten het gevolg zijn van waterproblematiek in de hoger gelegen gebieden.

De aanduiding is zinloos omdat de percelen binnen het watergevoeli[g]e openruimtegebied pas onder water komen te staan als ook andere delen van het dorp onder water staan.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verduidelijken dat de aanduiding van het gebied Merchtem Kom zonder bijkomende inrichting van het gebied geen oplossing [kan] bieden aan andere overstromingsgevoelige zones in de reeds bebouwde kern van Merchtem. Het vrijwaren van het gebied van verdere bebouwing zal er evenwel voor zorgen dat de wateroverlast op andere locaties niet verder toeneemt. Andere maatregelen kunnen genomen worden om reeds bebouwde gebieden te vrijwaren. Het voorstel om watergevoelige openruimtegebieden aan te duiden stroomopwaarts van de kern is niet zinvol aangezien de vallei van de Molenbeek daar geen harde bestemming heeft en nu reeds overstroombaar is.

[...]

9. Een bezwaarindiener stelt ter vervanging van ‘Merchtem Kom’ alternatieve gebieden voor gelegen stroomopwaarts en in de open ruimte, omdat deze aanduidingen een oplossing zouden bieden voor de wateroverlast binnen de gemeente. Er werd geen rekening gehouden met dit alternatief en het werd niet afdoende onderzocht.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verduidelijken dat het geformuleerde voorstel niet beantwoordt aan de plandoelstelling, die gericht is op bestemmingen die in aanmerkin[g] komen voor bebouwing en daardoor zouden leiden tot wateroverlast. 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. Gebieden gelegen in openruimtegebied kennen geen ontwikkelingsdruk en zijn dan ook niet in overeenstemming met die doelstelling. Ze maken de aanduiding overbodig.

Deze gebieden kunnen middels andere instrumenten ten alle tijde worden ingeschakeld als onderdeel van een uitgebreide set maatregelen in functie van het remediëren van een plaatselijke waterproblematiek.
[...].”

Uit deze antwoorden valt duidelijk af te leiden waarom de bezwaren van de verzoekende partijen niet worden gevolgd en het betrokken gebied toch in aanmerking wordt genomen voor de aanduiding ervan als WORG. De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid van die overwegingen niet aan.

13. Betreffende het aangewende instrumentarium, beantwoordt de verwerende partij in het bestreden besluit de bezwaren daarover als volgt:

“8. Een bezwaarindiener stelt dat de aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied niet nuttig en onwettig is omdat 1) er een stedenbouwkundig voorschrift wordt gecreëerd hoewel conform art. 1.1.2 §13 VCRO stedenbouwkundige voorschriften enkel middels een ruimtelijk uitvoeringsplan of verordening kunnen worden vastgelegd en 2) er een overdruk wordt gecreëerd die strijdig is met de feitelijke bestemmingscategorie van het gebied en de realiseerbaarheid ervan niet langer mogelijk maakt en 3) het gebied niet valt onder het openruimtegebied zoals gedefinieerd in art. 6.1.1 §5 VCRO wat noodzakelijk is om als watergevoelig openruimtegebied te kunnen worden aangeduid.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verwijzen naar de specifieke regelgeving die ingevoerd werd in de VCRO en waarmee voorzien werd in de mogelijkheid om gebieden aan te duiden als watergevoelig openruimtegebied via een besluit. De Vlaamse Regering verwijst voor wat de wettigheid van deze regelgeving betreft naar de memorie van toelichting bij de VCRO. Deze procedure is opgenomen in De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (art. 5.6.8 en 5.6.9). De voorafgaandelijke ligging in een ‘openruimtegebied’ zoals gesteld door bezwaarindiener is niet vereist en zou de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied overbodig maken. De regeling en de aanduiding van gebieden in het bijzonder is nuttig om bebouwing in verschillende geselecteerde overstromingsgevoelige gebieden (signaalgebieden) te weren en biedt een antwoord op de toenemende overstromingsproblematiek en wateroverlast in Vlaanderen. Specifiek voor het gebied Merchtem Kom verwijst de Vlaamse Regering naar de motivering opgenomen in de toelichtingsfiche, opgenomen als bijlage bij dit besluit.”

Dit antwoord 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 wordt er nog verwezen naar de beoordeling van het tweede middel (zie *infra*, randnummers 19 tot 24).

De verzoekende partijen doen niet aannemen dat de ligging van hun percelen “in een bebouwde omgeving” het overstromingsrisico voor hun percelen kan doen voorbijzien. Anders dan zij stellen, kan niet enkel een onbebouwd gebied “dat niet in een bebouwde omgeving ligt” aangeduid worden als WORG. Een dergelijk criterium is alvast niet af te leiden uit artikel 5.6.8, § 1, 3°, VCRO. Voor zover de verzoekende partijen in hun laatste memorie verwijzen naar de parlementaire voorbereiding met betrekking tot dat artikel (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, p. 17) waarin wordt gesteld dat het “[d]oorgaans [om gronden gaat] die in de jaren ’70 bij de goedkeuring van de gewestplannen een harde bestemming kregen (bouwgrond, industrie...) maar nog steeds niet ontwikkeld werden”, en stellen dat “[h]et doel van deze bepaling is te vermijden dat gebieden worden aangeduid die zich net binnen kernen bevinden waar verdere verdichting ruimtelijk wenselijk is”, overtuigen zij niet. Het kwestieuze gebied heeft een open en grotendeels onbebouwd karakter dat luidens het bestreden besluit moet worden gevrijwaard om waterschade en verminderde woonkwaliteit te voorkomen.

Wat het bezwaar betreft dat het voorgestelde voorschrift ‘overig groen’ in strijd is met de voorschriften die gelden voor woongebieden, wordt in het bestreden besluit, bij de beantwoording van een ander bezwaar, “[m]et betrekking tot de opname in de categorie ‘overig groen’ [...] verwezen naar de bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikel 2.2.6, §2, 3de lid”. Uit die bepaling volgt dat de gebieden die als WORG zijn aangeduid, voor de toepassing van de VCRO worden beschouwd als “te ressorteren onder de subcategorie van gebiedsaanduiding ‘gemengd openruimtegebied’”. Aldus vinden de verzoekende partijen in het bestreden besluit ook een antwoord op het bezwaar dat het voorschrift “in strijd zou zijn met de overige voorschriften die gelden voor woongebieden”. Uit de aangehaalde bepaling volgt immers dat het gebied, eenmaal

aangeduid als WORG, niet langer ‘woongebied’ betreft, maar wel ‘gemengd openruimtegebied’.

Het bezwaar dat de percelen van de verzoekende partijen thans geen deel uitmaken van een openruimtegebied in de zin van artikel 6.1.1, 5°, VCRO, 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 wordt er ook gewezen op de beoordeling van het vierde middel (zie *infra*, randnummers 35 en 36).

14. Wat de beweerde disbalans tussen kosten en baten betreft, wordt in het bestreden besluit gesteld:

“11. Een bezwaarindiener stelt dat het onzorgvuldig, onredelijk en manifest disproportioneel is om Merchtem Kom aan te duiden als watergevoelig openruimtegebied gezien het onevenwicht tussen kosten en baten, omwille van de geraamde economische schade van 6.309.030 euro terwijl deze afbakening niet bijdraagt tot het vermijden van waterschade in de toekomst in het centrum van Merchtem.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verduidelijken dat de aanduiding van het gebied zonder bijkomende inrichting geen oplossing biedt aan andere overstromingsgevoelige zones in de reeds bebouwde kern van Merchtem. Het vrijwaren van het gebied van verdere bebouwing zal er evenwel voor zorgen dat de wateroverlast op andere locaties niet verder toeneemt. Het vrijwaren van dergelijke gebieden is dan ook een belangrijke brongerichte maatregel. De waarde van de aangeduide percelen wordt bepaald door de landcommissie na het indienen van een aanvraag tot planschade en zal rekening houden met de kenmerken van het gebied”.

De verwerende partij geeft hiermee aan welke afweging zij heeft gemaakt, met name dat door de aanduiding als WORG “de wateroverlast op andere locaties niet verder toeneemt”, waarna zij het belang van deze “brongerichte maatregel” benadrukt. Anders dan de verzoekende partijen het zien, is hun bezwaar hiermee op concrete wijze en afdoende beantwoord. Gelet op wat voorafgaat, maken zij niet aannemelijk dat de aanduiding van het gebied als WORG “weinig zal bijdragen aan de preventie van wateroverlast”.

15. Gezien het voormelde, is de opname van de percelen van de verzoekende partijen in het WORG afdoende gemotiveerd, en wordt geen schending van de aangevoerde rechtsregels aangetoond.

16. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partijen voeren 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 redelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat door het opleggen van een bouwverbod met de aanduiding van het WORG, het door de decreetgever voorziene planningsinstrumentarium wordt geschonden. Volgens hen kunnen bouwbeperkingen enkel in het kader van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening 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. De verzoekende partijen merken 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.

18. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen toe dat het feit dat er geen sprake is van een absoluut bouwverbod geen afbreuk doet aan het gegeven dat door de aanduiding als WORG bouwbeperkingen

worden opgelegd. Volgens hen kunnen stedenbouwkundige voorschriften die een einde maken aan het gebruik waarvoor het goed diende of waarvoor het normaal was bestemd, conform de VCRO uitsluitend worden opgelegd via een ruimtelijk uitvoeringsplan of bij verordening. Als wordt aanvaard dat de afbakening van een WORG op gelijke voet staat met een ruimtelijk uitvoeringsplan en stedenbouwkundige voorschriften kan bevatten, dan volgt daaruit dat ook deze voorschriften binnen de krijtlijnen van de VCRO moeten blijven. Concreet betekent dit dat het WORG geen voorschriften mag bevatten die in strijd zijn met de geldende gebiedsaanduiding. Bijgevolg kunnen geen voorschriften worden opgelegd die tot gevolg hebben dat elke vorm van woonontwikkeling voor onbepaalde tijd wordt uitgesloten.

Beoordeling

19. De aanduiding van het kwestieuze WORG is verlopen via de procedure bepaald in artikel 5.6.8 VCRO. In zijn derde paragraaf bepaalt dit artikel dat “[b]innen de aangeduide watergevoelige openruimtegebieden [...] waterbeheer, natuurbewoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevensgeschikte functies [zijn]”. 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’”.

20. 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."

21. De verzoekende partijen worden niet bijgetreden waar zij voorhouden dat met de invoering van het WORG "twee tegenstrijdige bestemmingen gecreëerd" worden. Zij gaan er met dit betoog aan voorbij dat de aanduiding van het WORG leidt tot de opheffing van de voorheen geldende gewestplanbestemming, zodat met toepassing van artikel 2.2.6, § 2, derde lid, VCRO enkel de gebiedscategorie 'gemengd openruimtegebied' blijft bestaan.

De rechtspraak waarnaar zij verwijzen om te stellen dat bouwbeperkingen enkel mogelijk zijn in het kader van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening en verenigbaar dienen te zijn met de gebiedscategorie 'wonen', mist bijgevolg elke relevantie.

22. Met hun kritiek dat "door gebruik te maken van artikel 5.6.8 VCRO [...] een bouwverbod wordt opgelegd, zonder dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt toegepast", en hun 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", uiten de verzoekende partijen 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.

23. De verzoekende partijen menen ten slotte dat hun bezwaar dat met 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.

24. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van de artikelen 5.6.8, § 1, tweede lid, 5° en 6°, en 1.1.4 VCRO, alsook van het zorgvuldigheids-, redelijkheids-, en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij voeren aan dat uit de stukken van het administratief dossier onvoldoende blijkt dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten zijn meegewogen, alsook of rekening is gehouden met het belang van zowel de bezwaarindieners als van de gemeente. Tijdens het openbaar onderzoek werd hieromtrent een concreet bezwaarelement opgeworpen dat de verwerende partij niet met de nodige zorgvuldigheid heeft onderzocht. Evenmin blijkt uit het bestreden besluit waarom het bezwaar niet werd gevolgd.

De verzoekende partijen lichten toe dat bij de belangenafweging die had moeten plaatsvinden, het ongunstige advies van de gemeente Merchtem zwaarwegend had moeten zijn. Waar de verwerende partij aangeeft dat de ligging van het aangeduide gebied ten opzichte van de dorpskern of het omliggende ruimtebeslag geen criterium is, stelt zij in feite dat het belang van de gemeente niet in aanmerking genomen moet worden. De eerste tot achtste verzoekende partij hebben voorts nadrukkelijk gesteld dat de aanduiding van het WORG disproportioneel is, gelet op de aanzienlijke economische schade die het

veroorzaakt, terwijl de afbakening nauwelijks bijdraagt aan het voorkomen van toekomstige waterschade in het centrum. In plaats van in dit verband tot een belangenafweging over te gaan, stelt de verwerende partij eenvoudigweg dat de getroffen percelen zullen worden vergoed volgens de regels van de landcommissie. De conclusie dringt zich op dat uit geen enkel onderdeel van het bestreden besluit blijkt dat het bestuur een zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt. Zelfs nadat de individuele belangen gedetailleerd naar voren zijn gebracht in het advies van de gemeente Merchtem en de bezwaarschriften van de verzoekende partijen, negeert de verwerende partij deze belangen volledig.

26. In de memorie van wederantwoord betwisten de verzoekende partijen dat het gemeentelijk belang in overweging zou zijn genomen. Uit het bestreden besluit blijkt volgens hen nergens dat daadwerkelijk rekening werd gehouden met de volledige inhoud van het ongunstig advies van de gemeente Merchtem, dat op een veelheid aan elementen steunde. Het bestreden besluit beperkt zich tot een loutere verwijzing naar één element uit het advies, met name de bufferbekkens, om te stellen dat met het gemeentelijk belang rekening werd gehouden. Voor het overige wordt enkel verwezen naar de watertoetskaarten en de startbeslissing, zonder enig inzicht te geven in een daadwerkelijke afweging tussen de belangen van het watersysteem, enerzijds, en het concreet onderbouwde gemeentelijk belang, anderzijds. Nochtans toonde het gemeentelijk advies aan dat, gelet op de al genomen maatregel, de aanduiding als WORG zelfs niet noodzakelijk is in functie van de waterhuishouding.

Beoordeling

27. 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.”

28. De bestreden beslissing betreft de vaststelling van een WORG, geregeld in artikel 5.6.8 VCRO (weergegeven *supra*, randnummer 6), dat deel uitmaakt van afdeling 3 van hoofdstuk VI ‘Raakvlakken met sectorregulering’, 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 gestelde 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 de verzoekende partijen 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 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.

29. Voor zover de verzoekende partijen herhalen dat onvoldoende rekening werd gehouden met het advies van de gemeente Merchtem en hun ingediende bezwaren, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middel.

30. Zoals voorts blijkt uit de beoordeling van het eerste en het vierde middel, blijkt niet dat de verwerende partij te dezen ten onrechte heeft geoordeeld dat er sprake is van een overstromingsrisico voor de percelen van de verzoekende partijen. Zij heeft op onderbouwde wijze prioriteit gegeven aan het voorkomen van overstromingen door ruimte te geven aan waterberging, veeleer dan aan de

woonbestemming van het gebied. De verzoekende partijen getuigen klaarblijkelijk van een tegenovergestelde visie, waar zij opwerpen dat de aanduiding van dit gebied als WORG “strijdig is met de lokale belangen en behoeften”, terwijl de opname van hun percelen “nauwelijks bijdraagt aan het voorkomen van toekomstige waterschade in het centrum van Merchtem”, maar zij tonen daarmee nog niet aan dat de beleidskeuze van de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan of anderszins onwettig zou zijn. Het gegeven dat de verwerende partij de belangen van het watersysteem verkiest boven het individuele belang van de verzoekende partijen, hetzij het beweerd gemeentelijk belang, om het betrokken perceel te ontwikkelen, maakt het bestreden besluit nog niet onwettig.

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

32. Het derde middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

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

Zij betogen in essentie dat het gebied niet voldoet aan de definitie van een openruimtegebied, noch aan de definitie van een signaalgebied en dat de vijf basispijlers van de visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de principes in het ontwerp van het provinciaal beleidsplan ruimte Vlaams-Brabant niet in acht werden genomen. Het gebied was vóór de aanduiding als WORG, volgens de geldende plannen, ontwikkelbaar. Een grondige analyse betreffende de waterhuishouding toont aan dat het WORG geen oplossing kan bieden aan de

waterproblematiek. Het bezwaar dat de verzoekende partijen hieromtrent hebben ingediend, werd niet met de nodige zorgvuldigheid onderzocht. Evenmin blijkt uit het bestreden besluit waarom dit bezwaar niet werd gevolgd.

De verzoekende partijen lichten toe dat om als WORG te kunnen worden aangeduid, het gebied dient te voldoen aan de definitie van ‘openruimtegebied’ zoals opgenomen in artikel 6.1.1, 5°, VCRO, minstens er sprake moet zijn van een openruimtegebied, terwijl het kwestieuze gebied niet aan deze definitie voldoet. Zowel de juridische status als de aanwezige bebouwing wijzen erop dat het gebied, overeenkomstig artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, 1° en 3°, VCRO, niet als WORG had mogen worden aangeduid. Uit het bestreden besluit en de toelichtingsfiche blijkt niet dat de in deze bepalingen opgenomen criteria in aanmerking zijn genomen.

Voorts betogen zij dat het gebied ook niet voldeed aan de voorwaarden om als signaalgebied te worden aangeduid. In de eerste plaats bestaat de bodem uit natte leemgrond, die niet de eigenschap heeft om als een natuurlijke spons te fungeren, wat nochtans een criterium is om als signaalgebied aangeduid te worden. Daarnaast ligt het gebied in het midden van de dorpskern en is op basis van de pluviale kaarten duidelijk dat een overstroming van het gebied hoofdzakelijk afkomstig is van afstromende neerslag uit hoger gelegen woonzones. Dit druist in tegen het doel van het signaalgebied, namelijk het afvloeiend water bufferen op plaatsen waar dit niet tot overlast leidt, terwijl door de ligging van het gebied ten opzichte van bestaand bewoond gebied het onmogelijk is om “water te bufferen zonder overlast te veroorzaken in het hoger gelegen woongebied”.

Volgens de verzoekende partijen kan het gebied bijgevolg niet bijdragen aan de basispijler opgenomen in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het ontwerp van het provinciaal beleidsplan ruimte Vlaams-Brabant die voorzien dat schade door overstromingen moet worden teruggedrongen. Door het gebied integendeel te ontwikkelen als woongebied draagt het volgens hen wel bij tot deze basispijler, net zoals aan andere basispijlers, zoals het streefdoel om in 2050 meer mensen met duurzame vervoersmodi naar hun werk of school te laten gaan en het

vinden van meer basisvoorzieningen in de directe omgeving. De aanduiding als WORK gaat ook in tegen de beleidsvisie om gunstig gelegen gronden aan te snijden. Dit wordt ook bevestigd in het advies van de gemeente Merchtem.

De verzoekende partijen bekritisieren voorts dat de aanduiding als WORK uitsluitend gebaseerd is op de watertoetskaarten en de overstromingsgevaarkaarten. Zij verwijzen opnieuw naar een recent arrest van de RvVb waarin werd benadrukt dat de watertoetskaarten slechts een ondersteunende en informatieve functie hebben en bijgevolg niet zomaar op doorslaggevende wijze mogen worden aangewend bij de aanduiding van een WORK. De verzoekende partijen verwijzen naar hun bezwaarschrift waarin een uitgebreide analyse van de waterhuishouding in het gebied is opgenomen. In deze analyse wordt als conclusie gesteld dat andere maatregelen dan de aanduiding van het kwestieuze WORK de waterproblematiek moeten aanpakken. De verwerende partij had rekening moeten houden met deze aangeleverde analyse en had deze moeten betrekken in de besluitvorming. De toelichtingsfiche blijft volgens de verzoekende partijen steken in een opsomming van het doorlopen proces en verwijst naar watertoetskaarten waarvan de waarde door de verzoekende partijen net ter discussie wordt gesteld.

34. In de memorie van wederantwoord verduidelijken de verzoekende partijen onder meer dat de bodemeigenschap om als “natuurlijke spons” te fungeren als criterium om als signaalgebied te worden aangeduid, blijkt uit de definitie van signaalgebieden op de officiële website van de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid. Het betoog van de verwerende partij dat artikel 5.6.8 VCRO dit niet voorschrijft en de verzoekende partijen op deze manier bijkomende voorwaarden inroepen die geen decretale grondslag kennen, is volgens hen niet ernstig. De werkelijke beoordeling betreft de vraag of het gebied beantwoordt aan de functionele criteria die aan de basis liggen van de aanduiding als signaalgebied. De natte leembodem in het betrokken gebied is niet in staat om als natuurlijke spons te fungeren, terwijl juist die eigenschap, met name het vermogen om water tijdelijk te bufferen zonder overlast te veroorzaken, een essentieel criterium vormt bij de selectie van signaalgebieden. Indien aan deze voorwaarde niet is voldaan, kan de verdere aanduiding als WORK niet overeind

blijven. Het verweer dat geen expliciete decretale voorwaarden geschonden zouden zijn, miskent de decretale systematiek die uitgaat van “een volgordelijke en inhoudelijk samenhangende aanduidingsprocedure”, waarbij de selectie als signaalgebied steeds een noodzakelijke eerste stap vormt.

Beoordeling

35. 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;

[...].”

36. 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 partijen gaan er dan ook verkeerdelijk van uit dat enkel een openruimtegebied in de zin van artikel 6.1.1, 5°, VCRO, deel zou kunnen uitmaken van een WORG. 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”. 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’”.

In de mate dat de verzoekende partijen aanvoeren dat om als WORK te kunnen worden aangeduid, het gebied dient te voldoen aan de definitie van ‘openruimtegebied’ is het middel bijgevolg niet gegrond.

37. Het betoog van de verzoekende partijen dat het gebied niet voldeed aan de voorwaarden om als signaalgebied te worden aangeduid en bijgevolg evenmin als WORK kan worden aangeduid, kan evenmin worden aangenomen. Artikel 5.6.8, § 1, eerste lid, VCRO vereist enkel dat er sprake is van een gebied “waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem”. Overigens betreft een ‘signaalgebied’, volgens de door de verzoekende partijen zelf aangehaalde definitie “[...] nog niet ontwikkelde gebieden met een harde ruimtelijke bestemming (vb. woonuitbreidingsgebied, industriegebied...) die ook een functie kunnen vervullen in de aanpak van wateroverlast omdat ze kunnen overstromen of omdat ze omwille van specifieke bodemeigenschappen als een natuurlijke spons fungeren”. De verzoekende partijen betwisten dat het betrokken gebied, gelet op de bodemeigenschappen, als een natuurlijke spons kan fungeren, maar zij maken niet aannemelijk dat het gebied niet kan overstromen en geen functie zou kunnen vervullen in de aanpak van de wateroverlast.

38. Voor zover de verzoekende partijen stellen dat het gebied als WORK niet zal bijdragen aan de basispijlars opgenomen in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het ontwerp van het provinciaal beleidsplan ruimte Vlaams-Brabant, volstaat de vaststelling dat deze basispijlars geen verordenende kracht hebben. Beleidsplannen betreffen evenmin een beoordelingsgrond waarmee op basis van artikel 5.6.8 VCRO rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van een WORK.

39. Voor zover de verzoekende partijen opnieuw aanvoeren dat de aanduiding als WORK uitsluitend gebaseerd is op de watertoetskaarten en de overstromingsgevaarkaarten, wordt verwezen naar de beoordeling van deze kritiek in het eerste middel (zie *supra*, randnummer 11).

Waar de verzoekende partijen nog opwerpen dat geen afdoende onderzoek naar de bodemgesteldheid is verricht, gaan zij voorbij aan de wetenschappelijke onderbouwing van de gehanteerde overstromingsgevaarkaarten, waarin onder meer ook de bodemkaart en bodembedekkingskaart zijn verwerkt.

40. Wat de herhaalde kritiek van de verzoekende partijen op de motieven tot opname van hun perceel in het WORC betreft, en de volgens hen ontoereikende beoordeling van hun bezwaren, wordt verwezen naar de beoordeling van de middelen hiervoor. Daaruit is reeds gebleken dat de opname van de percelen van de verzoekende partijen, mede in het licht van de watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten afdoende is verantwoord.

41. Het vierde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een elfde, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 2.200 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 eenendertig 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	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement