RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 266.439 van 21 april 2026
in de zaak A. 243.403/X-18.910

In zake : 1. de BV I.W.
2. de NV W.I.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ive Van Giel
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Molenbergstraat 10 bus 25
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 van 19 juli 2024 houdende de definitieve aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied 'Schoon Schijn – Mariaburg' in Kapellen".

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 Samuel Van Reeth, die *loco* advocaat Ive Van Giel 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 eerste verzoekende partij is eigenaar van een perceel gelegen te Kapellen, binnen het gebied van het bestreden watergevoelig openruimtegebied (WORG) 'Schoon Schijn – Mariaburg'. De tweede verzoekende partij stelt een toekomstige gebruiker te zijn van dit perceel.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen is dit perceel – evenals het gebied in zijn geheel – gelegen in een zone voor 'ambachtelijke bedrijven en kmo's'. Volgens het BPA 'Vloeiende en omgeving', is het gebied gelegen in een zone 'Plaatsen bestemd voor niet hinderende bedrijven en KMO', deels in een 'bufferstrook' en deels in een 'bouwzone'.

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 watergevoelig openruimtegebied (WORG). 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 de doelstelling van de aanduiding van gebieden als een WORG omschreven als volgt:

> “Overstromingen volgen mekaar jaar na jaar op en drukken ons met de neus op de feiten. De combinatie van veel verspreide bebouwing en verharding en een waterbeleid dat eeuwenlang voornamelijk gericht was op het afvoeren van water, maakt Vlaanderen kwetsbaar voor de gevolgen van de klimaatverandering. Dit versterkt overstromingsrisico’s en verminderde waterinfiltratie in de bodem. Er blijft ook steeds minder ruimte vrij om het water op te vangen bij hevige regenbuien. Bepaalde gebieden in Vlaanderen overstromen nu al met de regelmaat van de klok, vaak zelfs bij minimale neerslag.
> Een duurzame en klimaatbestendige ruimtelijke ontwikkeling is slechts mogelijk door het afremmen van het bijkomend ruimtebeslag en het maximaal vrijwaren van de open ruimte. Dit principe is intussen bekend als de ‘bouwshift’. Tegelijk moet de verhardingsgraad in de openruimte afnemen.
> Om Vlaanderen beter te beschermen tegen zowel droogte als wateroverlast zette de Vlaamse Regering de Blue Deal op, om van Vlaanderen opnieuw een spons te maken door voldoende ruimte te voorzien voor water. Ruimte geven aan water is noodzakelijk in het kader van het voorkomen van droogte en overstromingen. Dit gebeurt door de watergevoelige gebieden te vrijwaren van verdere bebouwing en verharding, waardoor het waterbergend vermogen behouden blijft en stroomafwaarts gelegen dorpen en kernen gevrijwaard blijven van wateroverlast.
> Om Vlaanderen klimaatrobuuster te maken is het bijgevolg cruciaal om gebieden met een groot waterbergend vermogen of overstromingsrisico niet meer te ontwikkelen voor harde bestemming (wonen, industrie, …) en deze dusdanig in te richten dat we hun potentieel maximaal kunnen vrijwaren en benutten.

Deze gebieden worden daarom herbestemd naar een openruimtefunctie via een ruimtelijk uitvoeringsplan of aanduiding als watergevoelig openruimtegebied."

Voorts wordt in deze toelichtingsfiche het voortraject van de aanduiding van een gebied als WORG geschetst 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 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.

In punt 2 'Selectie en afbakening signaalgebied' van de startbeslissing voor het signaalgebied 'Schoon Schijn - Mariaburg' te Kapellen staat vermeld:

> "Op 11/4/2014 werd voorliggend signaalgebied door de Algemene Bekkenvergadering BENEDENSCHELDEBEKKEN geselecteerd voor opname in de prioritair te onderzoeken signaalgebieden. De motivatie voor opname is als volgt:
> Het is een groot aaneengesloten gebied. Nu reeds zijn er waterproblemen aan de zijde van Antwerpen, ontwikkeling van de bedrijfspercelen in Kapellen kan dat nog versterken.
> De afbakening van het signaalgebied werd tijdens het gevoerde overleg besproken. Het volledige niet-ontwikkelde gebied met bestemming zone voor ambachtelijke bedrijven en KMO's wordt meegenomen in de afbakening. Een globale visie voor het niet ontwikkelde deel is immers aangewezen."

In punt 3.2 'Bespreking watersysteem' wordt een watertoetskaart weergegeven (medio 2015) met aanduiding van de overstromingsgevoelige gebieden, waaruit blijkt dat het overgrote deel van het kwestieuze perceel ligt in een zone 'effectief overstromingsgevoelig'. Daarbij wordt gesteld:

> "Het gebied is ingetekend als effectief overstromingsgevoelig gebied en dit op basis van de overstromingen in 1998 (Recent overstroomd gebied).
> Er komen wel vaak klachten dat een aantal tuinen in de Maria Theresiastraat onder water komen in Antwerpen."

In punt 6 ‘Keuze ontwikkelingsperspectief, instrument en initiatiefnemer’ wordt gesteld:

> “Voor signaalgebied Schoon Schijn - Mariaburg zijn volgende beleidsopties van toepassing:
> C: nieuwe functionele invulling voor het gebied.
> - De strook langs het Schoon Schijn in Kapellen heeft met het BPA Vloeiende reeds een bestemming bufferzone en kan dus niet ontwikkeld worden.
> - […]
>
> B: maatregelen met behoud van bestemming
> - Het resterende deel in Kapellen (bestemming KMO-zone en openbare wegenis) levert geen acuut probleem op, want het is voorlopig niet ontwikkelbaar. Bij een concrete relevante vraag om het gebied te ontwikkelen zal een RUP worden opgemaakt, aangepast aan de waterbergende functie van het gebied (vb. geen ophogingen).
>
> A: watertoets
> - ///
>
> Instrument:
> Een RUP wordt door de gemeente Kapellen slechts opgemaakt bij een concrete relevante vraag om het gebied te ontwikkelen. In dat geval zal het RUP aangepast zijn aan de waterbergende functie van het gebied (vb. geen ophogingen).
> […]
> Initiatiefnemer:
> Gemeente Kapellen
> […]”

De conclusie voor het signaalgebied ‘Schoon Schijn - Mariaburg’ luidt:

> “Het gebied is ingetekend als effectief overstromingsgevoelig gebied en dit op basis van de overstromingen in 1998 (recent overstroomd gebied). Behoud van de waterberging is hier essentieel, beperkte ontwikkeling die hier rekening mee houdt zou nog kunnen.”

3.5. Op 1 juli 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 15 december 2023 de voorlopige aanduiding van het WORG ‘Schoon Schijn - Mariaburg’ goed, dat onder meer een onbebouwd gedeelte van het perceel van de eerste verzoekende partij omvat.

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

3.8. Op 21 mei 2024 keurt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid (hierna: het team Mer) het planmilieueffectrapport voor de aanduiding van watergevoelige open ruimtegebieden (hierna: het plan-MER) goed.

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 ‘Schoon Schijn - Mariaburg’.

Dit is het bestreden besluit.

Hierna volgt een weergave van het grafisch plan bij dit besluit – het (onbebouwd gedeelte van het) perceel van de eerste verzoekende partij wordt er ter verduidelijking met een blauw kruis op aangeduid:

IV. Onderzoek van de middelen

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: het EAP), artikel 16 van de Grondwet en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de formelemotiveringswet), alsook van het redelijkheids-, zuinigheids- en evenredigheidsbeginsel, en de materiële- en formelemotiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen dat een onevenredig zware last op het perceel wordt gelegd door het volledig onbebouwde gedeelte als WORG aan te duiden en daarbij geen rekening te houden met het voorgestelde, minder invasieve scenario. Nochtans blijkt uit het door de verzoekende partijen uitgewerkte alternatief dat ongeveer 2.780 m² van de eigendom gevrijwaard kan blijven. Het bestreden besluit bespreekt evenwel geen alternatieven en geeft geen redenen waarom wordt afgeweken van de aanduiding bij de startbeslissing van het signaalgebied.

De verzoekende partijen stellen vooreerst dat het bestreden besluit kennelijk onredelijk, onzorgvuldig en foutief is. Zij lichten toe dat in de toelichtingsfiche wordt verwezen naar de watertoetskaarten en de overstromingsgevaarkaarten terwijl deze het tegendeel aantonen van wat het bestuur beweert, aangezien een groot gedeelte tot zelfs meer dan de helft van het perceel geen of slechts een kleine kans op overstromingen kent, zodat er geen noodzaak is om het volledige perceel aan te duiden als WORG. Uit de pluviale overstromingskaarten blijkt dat er op het huidig moment op een groot gedeelte van het perceel geen kans op overstromingen is en in de toekomst slechts een kleine kans op een gedeelte van het perceel. Zelfs uit de kaarten inzake de "kans op overstromingen onder klimaatverandering" blijkt dat meerdere, hoger gelegen gebieden van de site geen overstromingsgevaar kennen. Uit de startbeslissing van het signaalgebied bleek dat de bestemming behouden kon blijven, terwijl in het bestreden besluit wordt gesteld dat er "een grote toekomstige kans op overstroming" bestaat en "vanuit het voorzorgsprincipe" moet worden gehandeld. De watertoetskaarten tonen volgens de verzoekende partijen het tegendeel aan.

De verzoekende partijen vervolgen dat uit een wetenschappelijk onderbouwde simulatie, uitgewerkt door een architect door hen aangesteld, blijkt dat met een gedeeltelijke aanduiding dezelfde doelstelling – en zelfs een groter waterbergend vermogen – kan worden bereikt, zodat het onzorgvuldig is om het volledige perceel als WORG aan te duiden. Met een heraanleg zou het perceel op een oppervlakte van 5.400 m² verlaagd worden van 5.35 mTAW naar 5.25 mTAW (meter Tweede Algemene Waterpassing) met als resultaat een groter waterbergend vermogen (van 500 m³ naar 540 m³) en het behoud van 2780 m² van het terrein

voor verdere exploitatie. Deze simulatie leidt tot nagenoeg hetzelfde resultaat als de ontwerp-afbakening door de CIW zoals meegedeeld op 24 mei 2018. Het aangereikte alternatief werd echter niet onderzocht. Bij een aantasting van de eigendomsrechten dient een overheid evenwel de noden van het algemeen belang af te wegen tegenover het privaatrechtelijk eigendomsrecht. Het gebrek aan belangenafweging waarbij niet gekeken wordt naar een alternatief met eenzelfde en zelfs groter waterbergend vermogen, maar met minder eigendomsbelasting, is volgens de verzoekende partijen onwettig. Er liggen geen motieven voor die aantonen dat een alternatief met een minder grote impact op de eigendomsrechten niet aanvaard kan worden, noch waarom de volledige inname van het perceel noodzakelijk was. Deze motieven zijn niet uitdrukkelijk opgenomen in het bestreden besluit, zodat een schending van de formele motiveringsplicht voorligt.

5. De verzoekende partijen benadrukken in de memorie van wederantwoord dat het aan de verwerende partij is om aan te tonen dat er een dwingende noodzaak bestaat, ingegeven door het algemeen belang, om in te grijpen ten aanzien van private eigendomsrechten. Dat er geen klimaatscenario beschikbaar is voor de fluviale kaarten wordt niet vermeld in het bestreden besluit. Uit die kaarten kan worden geconcludeerd dat er geen overstromingsrisico valt af te lezen. Indien er geen klimaatscenario aanwezig is, kon de verwerende partij bij gebrek aan kennis over de toekomstige fluviale overstromingsrisico's en bij gebrek aan cartografisch materiaal geen correcte beslissing nemen.

Beoordeling

6. Voor zover de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de formelemotiveringswet, volstaat de vaststelling dat deze, gelet op het reglementaire karakter van het bestreden besluit, niet van toepassing is. In die mate is het middel niet-ontvankelijk.

7. Uit het bestreden besluit vloeien, minstens voor de eerste verzoekende partij, beperkingen voort die rechtens geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving zijn, doch die wel kunnen worden aangemerkt als een

inmenging in het recht op eigendom. Een dergelijke inmenging houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van de aangevoerde rechtsregels. Zo bepaalt het tweede lid van artikel 1 EAP dat het recht op ongestoord genot op geen enkele wijze het recht aantast "dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang".

Om rechtmatig te zijn dienen de eigendomsbeperkingen te beantwoorden aan een rechtmatig evenwicht tussen het algemeen belang en de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de door het bestreden besluit ingeschreven beperkingen van verzoeksters eigendomsrechten en het door het bestreden besluit beoogde doel.

Het staat aan de verzoekende partijen om de onevenredigheid aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, tussen het uit de aanduiding in het WORG voortvloeiende bouwverbod en de bescherming van de belangen van het watersysteem.

8. De verzoekende partijen bekritiseren in essentie de aanduiding als WORG van het volledige, onbebouwde gedeelte van het perceel, eigendom van de eerste verzoekende partij, als onredelijk, onzorgvuldig en foutief. Voorts betogen zij dat geen rekening werd gehouden met een minder eigendomsbeperkend alternatief dat zij tijdens hun inspraakreactie hebben voorgelegd.

9. In de bestreden beslissing wordt erop gewezen dat "[v]oor vrijwel het hele gebied […] een kleine kans op fluviale overstromingen [is] gemodelleerd", dat "[h]et pluviale model voor zo goed als het hele gebied een (middel)grote kans op overstromingen [toont], en "[d]rie hoger liggende delen […] duidelijk [worden] op de kaarten door een lager risico op overstromingen, al neemt binnen twee van de drie delen de kans op overstromingen onder klimaatverandering toe", en dat bijgevolg "[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

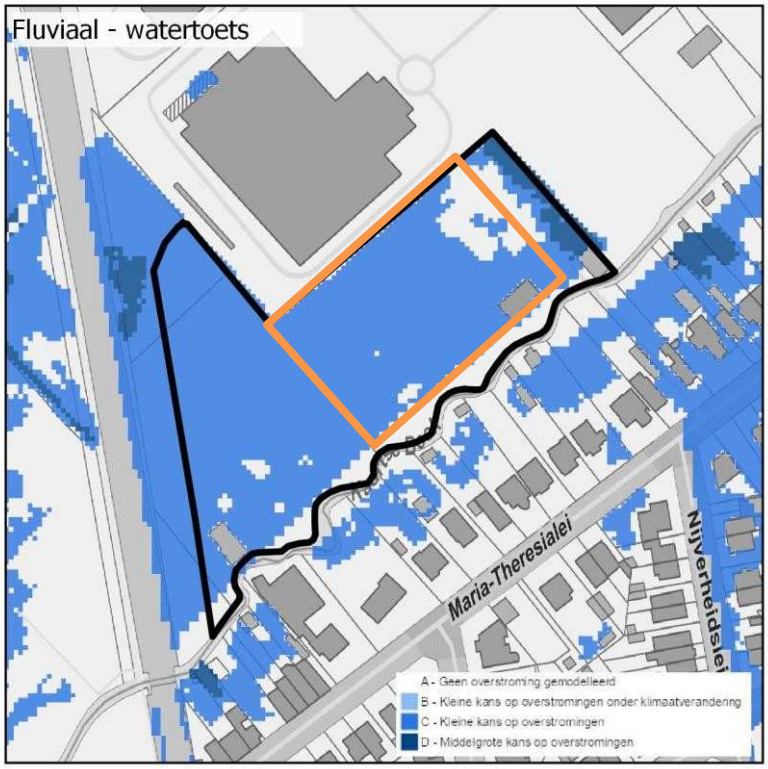
Daarbij wordt aangegeven dat "[h]et gebied met een oppervlakte van 1,7 ha […] hoofdzakelijk onbebouwd [is] en […] voornamelijk gekenmerkt [is] door bebossing", en "[i]n de zuidwestelijke hoek […] een overdekte opslagplaats [is] gelegen".

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

de overstromingsgevoeligheid van het gebied – het (onbebouwd gedeelte van het) perceel van de eerste verzoekende partij wordt er ter verduidelijking met een oranje markering op aangeduid:

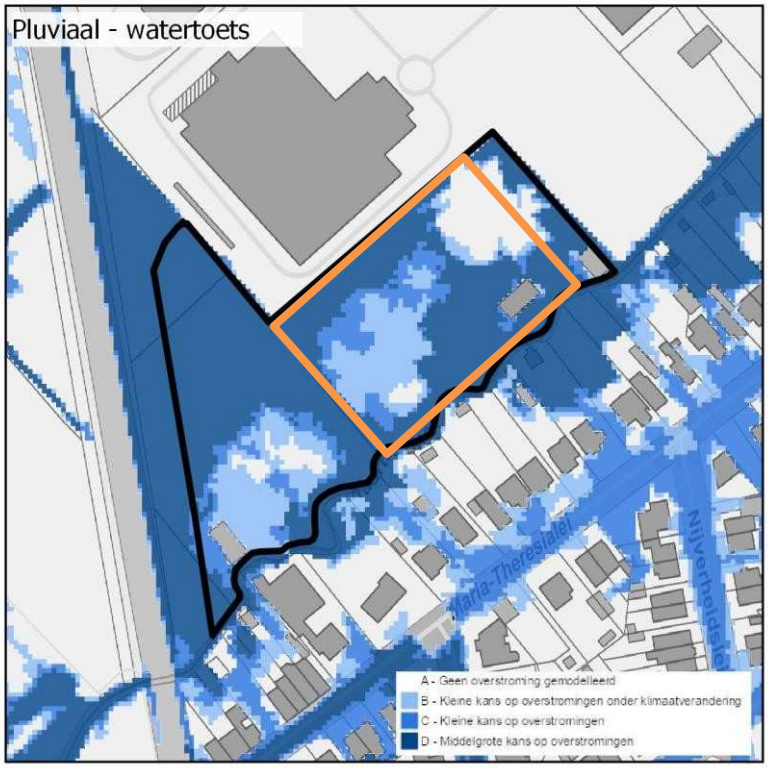
> "Watertoetskaarten - overstromingsgevoelige gebieden (VR 2022 2511 DOC.1289)
> Voor vrijwel het hele gebied is een kleine kans op fluviale overstromingen gemodelleerd.

Figuur 2. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal



Het pluviale model [toont] voor zo goed als het hele gebied een (middel)grote kans op overstromingen. Drie hoger liggende delen worden duidelijk op de kaarten door een lager risico op overstromingen, al neemt binnen twee van de drie delen de kans op overstromingen onder klimaatverandering toe.

Figuur 3. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal

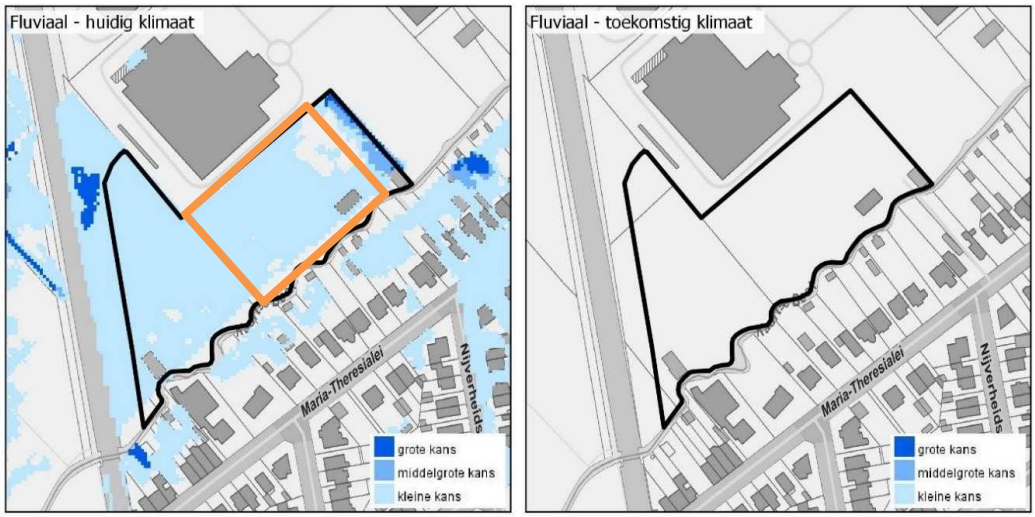


Overstromingsrichtlijn - overstromingsgevaarkaarten

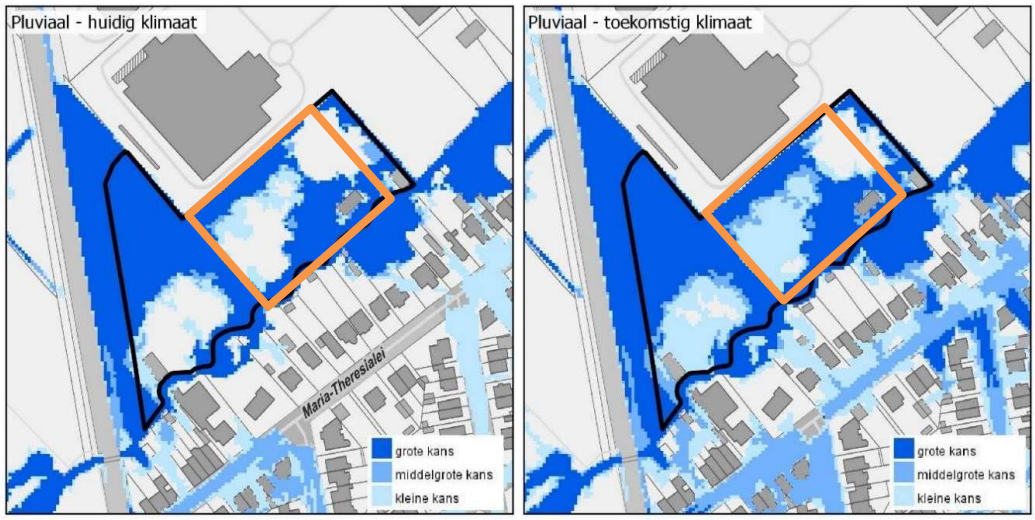
Volgens artikel 6 van de Europese Overstromingsrichtlijn (ORL) en artikel 1.7.3.1 § 3 van het Waterwetboek (VR 2018 1506 DOC.0638) moet de Vlaamse Regering zorgen voor alle significante bronnen van overstromingen en voor drie kansscenario's (kleine kans, middelgrote kans en grote kans op overstromingen,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



10. Uit de ‘watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal’ (figuur 2) en de ‘watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal’ (figuur 3) blijkt aldus dat (delen van) het perceel van de eerste verzoekende partij zijn ingekleurd als een zone met een kleine tot middelgrote kans op overstromingen. Voorts blijkt uit de overstromingsgevaarkaart fluviaal (figuur 4) dat delen van het perceel gelegen zijn in een zone met een kleine kans op overstromingen bij huidig klimaat. Voor het toekomstig klimaat is geen fluviaal model beschikbaar en wordt een blanco kaart weergegeven. Uit de overstromingsgevaarkaart pluviaal (figuur 5) volgt ten slotte dat (delen van) het

perceel van de eerste verzoekende partij zowel bij huidig als toekomstig klimaat een kleine tot grote kans op overstromingen riskeren.

Uit de in de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG 'Schoon Schijn – Mariaburg' opgenomen recente waterkaarten, blijkt aldus afdoende de overstromingsgevoeligheid van het volledige perceel van de eerste verzoekende partij. Weliswaar worden "[d]rie hoger liggende delen […] duidelijk op de kaarten door een lager risico op overstromingen", maar daarbij wordt, anders dan de verzoekende partijen betogen, op goede grond uit de voormelde kaarten afgeleid dat "binnen twee van de drie delen de kans op overstromingen onder klimaatverandering" toeneemt en dat de "[v]rijwaring van het gebied voor verdere bebouwing is aangewezen".

De omstandigheid dat het klimaatscenario niet in alle fluviale modellen beschikbaar is wat dan, luidens de toelichtingsfiche, een "blanco kaart" geeft, doet niet anders besluiten. De verzoekende partijen maken in de memorie van wederantwoord hun stelling niet aannemelijk dat uit de blanco overstromingsgevaarkaart "fluviaal" bij toekomstig klimaat volgt dat de verwerende partij bij gebrek aan kennis over de toekomstige fluviale overstromingsrisico's en gebrek aan cartografisch materiaal geen correcte beslissing kon nemen.

11. In de mate dat de verzoekende partijen stellen dat slechts een gedeelte van het gebied voor een aanduiding als WORG in aanmerking komt, aangezien volgens hun uitgewerkte alternatief – dat vergelijkbaar is met de ontwerp-afbakening van het CIW uit 2018 – ongeveer 2.780 m² van de eigendom gevrijwaard kan blijven en mits heraanleg een groter waterbergend vermogen kan worden gecreëerd in vergelijking met de huidige aanduiding, stelt de Raad van State vast dat de verwerende partij in het bestreden besluit gelijkluidende bezwaren afdoende heeft beantwoord als volgt:

> "7. Een bezwaarindiener stelt dat de aanduiding als watergevoelig openruimte gebied elke bedrijfsontwikkeling van perceel 582X verhindert, hoewel volgens de aanduiding in het signaalgebied een beperkte

ontwikkeling mits behoud van de waterberging mogelijk was. Een andere bezwaarindiener verwijst naar de gemotiveerde opname van ontwikkelingsperspectief B in de startverklaring voor het signaalgebied Schoon Schijn – Mariaburg. Daarnaast merkt een bezwaarindiener een wijziging van de contour op ten opzichte van de ontwerpafbakening die in 2018 aan de betrokken lokale besturen werd bezorgd en die een beperkte impact had op het eigendom van de indiener.

8. Een bezwaarindiener liet een simulatie maken van het waterbergend volume bij een eventuele ontwikkeling van perceel 582X (toegevoegd als bijlage aan het bezwaarschrift), met een opsomming van verschillende mogelijke ingrepen ter verbetering van de waterhuishouding op het terrein. Deze simulatie toont volgens de indiener gelijkenissen met de ontwerpafbakening uit 2018 van de CIW.

9. Een bezwaarindiener ziet de aanduiding als watergevoelig openruimte gebied (met bouwvrije opgave) als tegenstrijdig met de eerdere aanduiding als signaalgebied met ontwikkelingsperspectief 'Optie B – maatregelen met behoud van bestemming (type overstromingsvrij bouwen). De indiener ziet hierin een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel.

De Vlaamse Regering beantwoordt deze bezwaren door te duiden dat de afbakening van het watergevoelig openruimtegebied na actualisatie verschillend is aan diegene in de voorlopige aanduiding uit 2018. Na actualisatie is het volledige overstromingsgevoelige deel op grondgebied van de gemeente Kapellen opgenomen in de aanduiding. Het deel van de afbakening van het oorspronkelijke signaalgebied op grondgebied Antwerpen werd reeds herbestemd in functie van het watersysteem (ruimtelijk uitvoeringsplan Mariaburg – Ekeren). 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. 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 is noodzakelijk om naast wateroverlast vanuit waterlopen aan te pakken, ook zones die bij zware neerslag onder water komen te staan te vrijwaren van ontwikkeling. De overstromingsgevaarkaart duidt een grote toekomstige kans op overstroming aan voor het genoemde perceel.

[…]

11. Een bezwaarindiener noteert een onvoldoende alternatievenonderzoek en gebrek aan motivatie met betrekking tot de aanduiding van het watergevoelig openruimte gebied en de wijziging ten opzichte van de ontwerpafbakening van de CIW uit 2018. De overheid maakt volgens de indiener een inbreuk op de door art. 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en art. 16 van de Belgische Grondwet. De overheid heeft het zorgvuldigheidsbeginsel

geschaad, aangezien volgens de indiener bebouwing op een deel van het perceel nog mogelijk is.
12. Een bezwaarindiener verwijst naar de watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten uit de toelichtingsnota als basis om de opname van het volledige perceel 582X te weerleggen, aangezien verschillende hoger gelegen gebieden van de site geen overstromingsgevaar hebben, zelfs niet onder klimaatverandering. Thans stellen dat er mogelijk wateroverlast kan zijn onder klimaatverandering, terwijl de kaarten op zijn minst een meer genuanceerd beeld schetsen, schendt volgens de indiener de beginselen van behoorlijk bestuur en het door art. 1 EAP EVRM en art. 16 van de Belgische Grondwet beschermde eigendomsrecht.
De Vlaamse Regering beantwoordt deze bezwaren door te duiden dat de eigenaar niet wordt onteigend in deze procedure, er worden enkel beperkingen opgelegd naar gebruik van het perceel en hiervoor is een vergoeding mogelijk, meer bepaald de planschadevergoeding. De aanduiding wordt gemotiveerd vanuit het algemeen belang om overstromingsgevoelige percelen te vrijwaren van ontwikkeling. De Vlaamse Regering heeft een grondige evaluatie gedaan van de overstromingsgevoeligheid en de mogelijke impact ten gevolge van toekomstige ontwikkelingen. Het alternatief om enkel gebieden aan te duiden die in het verleden zijn overstroomd, zou getuigen van onzorgvuldigheid, aangezien er beschikt wordt over de kennis om ook toekomstige overlast in te schatten en dus vanuit het voorzorgsprincipe dienen te handelen. Gezien de significante overstromingen zijn kleine ingrepen (vb. reliëfwijzigingen) hier niet aan de orde of kunnen zelfs aanleiding geven tot het verplaatsen van de problematiek."

Uit deze antwoorden valt duidelijk af te leiden waarom de bezwaren van de verzoekende partijen niet worden gevolgd en het betrokken gebied toch volledig in aanmerking wordt genomen voor de aanduiding ervan als WORG.

In de startbeslissing van het kwestieuze signaalgebied (in punt 6) wordt ten aanzien van het kwestieuze gedeelte van het perceel dat de verzoekende partijen wensen te ontwikkelen, weliswaar gesteld dat "[b]ij een concrete relevante vraag om het gebied te ontwikkelen […] een RUP [zal] worden opgemaakt, aangepast aan de waterbergende functie van het gebied (vb. geen ophogingen)", doch blijkens het voormelde antwoord van de verwerende partij, is de afbakening van het WORG na actualisatie verschillend aan de afbakening uit 2018, en is thans het volledige overstromingsgevoelige deel opgenomen in de aanduiding.

Met het antwoord op deze bezwaren dat 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", dat het "noodzakelijk [is] om naast wateroverlast vanuit waterlopen aan te pakken, ook zones die bij zware neerslag onder water komen te staan te vrijwaren van ontwikkeling" en dat de "overstromingsgevaarkaart […] een grote toekomstige kans op overstroming […] voor het genoemde perceel" aanduidt, geeft de verwerende partij voldoende te kennen dat het voorgestelde alternatief mogelijks een impact kan hebben op de fluviale "wateroverlast vanuit waterlopen", maar niet op de pluviale overlast op de overige delen van het betrokken perceel "die bij zware neerslag onder water komen te staan". De omstandigheid dat de hoger gelegen gedeelten van het kwestieuze perceel van dat risico gespaard zouden blijven, doet hier niets aan af. De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid van die overweging niet aan.

De verzoekende partijen overtuigen er in dit licht niet van dat het door hen voorgestelde alternatief, waarbij slechts een gedeelte van het perceel wordt aangeduid als WORG, dat weliswaar na heraanleg over een groter waterbergend vermogen zou beschikken, doch waarbij het niet geselecteerde gedeelte alsdan noodzakelijkerwijze zal worden bebouwd, als een redelijk alternatief in overweging had moeten genomen worden. Uit de overstromingsgevaarkaarten "pluviaal" blijkt wel degelijk een "grote kans" op overstromingen, zowel bij huidig als bij toekomstig klimaat, ook op het gedeelte dat volgens de verzoekende partijen bruikbaar zou kunnen blijven voor ontwikkeling.

12. De verzoekende partijen maken aldus niet aannemelijk dat er een onevenredigheid zou bestaan tussen het uit de aanduiding in het WORG voortvloeiende bouwverbod en de bescherming van de belangen van het watersysteem.

De verwerende partij heeft in redelijkheid kunnen oordelen dat er sprake is van een overstromingsrisico voor het kwestieuze perceel en zij heeft niet onwettig gehandeld door mede vanuit het voorzorgsprincipe te beslissen om verdere bebouwing in het betrokken gebied te vermijden. Er blijkt een afweging van de diverse belangen te zijn gebeurd, waarbij evenwel een hogere prioriteit werd gegeven aan het voorkomen van overstromingen in de omgeving door ruimte te geven aan water, dan aan de KMO-bestemming van het gebied. De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze beleidskeuze de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan of anderszins onwettig zou zijn.

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

14. Het tweede middel wordt verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. De verzoekende partijen voeren in een derde middel de schending aan van artikel 5.6.8, § 1, VCRO en de artikelen 2 en 3 van de formelemotiveringswet, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stellen dat het bestreden besluit uitgaat van een verkeerde lezing van hun bezwaarschrift als zouden zij beweren dat enkel de gebieden “die in het verleden zijn overstroomd” als WORG aangeduid moeten worden. In hun alternatief voorstel werd immers ook rekening gehouden met de overstromingskaarten “bij klimaatverandering” (waarbij het overstromingspeil op ongeveer 5.35 mTAW komt te liggen). De stelling in het bestreden besluit dat de overstromingsgevaarkaart “een grote toekomstige kans op overstroming” aanduidt voor het perceel is volgens de verzoekende partijen evenmin correct. Uit een consultatie van de pluviale overstromingsgevaarkaarten blijkt dat het perceel

grotendeels geen kans op overstromingen heeft. In de toekomst neemt de kans weliswaar toe, maar een groot gedeelte van het perceel heeft dan nog steeds geen kans op overstromingen en een nog groter gedeelte zou slechts een kleine kans op overstromingen kennen. Het dossier spreekt de motivering in het bestreden besluit aldus tegen. Voor de "technische uiteenzetting" verwijzen de verzoekende partijen naar het tweede middel.

Ter weerlegging van hun gedetailleerd bezwaar met alternatief voorstel, kon de verwerende partij volgens de verzoekende partijen niet volstaan met de loutere motivering dat "kleine ingrepen (vb. reliëfwijzigingen) hier niet aan de orde [zijn]" of dat deze ingrepen "zelfs aanleiding [kunnen] geven tot het verplaatsen van de problematiek". Hieruit volgt allerminst dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk werden onderzocht.

Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat uit de startbeslissing over het signaalgebied blijkt dat aan het perceel de beleidsoptie "B: maatregelen met behoud van bestemming" werd toebedeeld, waarbij er nog ruimte is om het terrein te ontwikkelen, zolang dit verenigbaar is met de waterbergende functie van het gebied. Door dit te miskennen, houdt de verwerende partij geen rekening met eerder genomen beslissingen, zoals wordt vereist in artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, 7°, VCRO, minstens is zij op ongemotiveerde en onzorgvuldige wijze hieraan voorbijgegaan. Er valt evenmin een pertinente verantwoording terug te vinden waarom de verwerende partij van oordeel is dat het WORG moest worden uitgebreid ten opzichte van de ontwerpafbakening door het CIW van 24 mei 2018 dat uitging van een beperkter gebied. De verwerende partij verwijst naar een "actualisatie", maar er wordt niet aangetoond dat de kaarten thans een grotere kans op overstromingen aangeven dan de kaarten die gehanteerd werden door het CIW in 2018 of bij de startbeslissing van het signaalgebied in 2017. Meer nog, de watertoetskaarten in de startbeslissing over het signaalgebied geven een meer pessimistisch beeld dan de watertoetskaarten in de toelichtingsfiche bij het bestreden besluit.

16. De verzoekende partijen stellen in de memorie van wederantwoord dat het voor hen onduidelijk blijft in welke mate er in de bestreden beslissing afdoende werd gemotiveerd. De enige zin die over het betrokken perceel gaat, vermeldt dat de overstromingsgevaarkaart een grote toekomstige kans op overstroming aanduidt, wat, zoals reeds in het verzoekschrift is gesteld, manifest fout is. Evenmin blijkt uit enig stuk dat er "significante overstromingen" zullen plaatsvinden of in het verleden hebben plaatsgevonden. Voorts werd de keuze voor 'Optie B – maatregelen met behoud van bestemming' wel degelijk uitdrukkelijk in de startbeslissing gemaakt. Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat het perceel blijkens de startbeslissing grotendeels "effectief overstromingsgevoelig" was. In vergelijking met de fluviale en pluviale watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten, is de situatie er dus op vooruitgegaan, gelet op het feit dat het perceel thans in een lagere categorie van de legende inzake wateroverlast voorkomt.

Beoordeling

17. Voor zover de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de formelemotiveringswet, volstaat opnieuw de vaststelling dat deze, gelet op het reglementaire karakter van het bestreden besluit, niet van toepassing is. In die mate is het middel niet-ontvankelijk.

18. De verzoekende partijen voeren aan dat de verwerende partij met schending van artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, 5° en 7°, VCRO onvoldoende rekening heeft gehouden met "de bezwaren en opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens het openbaar onderzoek", alsook met "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".

19. In zoverre zij in dit verband opnieuw, zoals in het tweede middel, aanvoeren dat de aanduiding van het kwestieuze perceel als WORG op basis van de waterkaarten foutief en onzorgvuldig is, alsook dat onvoldoende rekening werd

gehouden met het door hen uitgewerkte alternatief, wordt verwezen naar de beoordeling van dat middel hiervoor.

De omstandigheid dat in het antwoord op bezwaar nr. 12 in het bestreden besluit sprake is van "[h]et alternatief om enkel gebieden aan te duiden die in het verleden zijn overstroomd", doet niet besluiten dat de verwerende partij het bezwaar van de verzoekende partijen foutief zou hebben weergegeven en beoordeeld. Dit antwoord gaat immers terug op de richtlijnen voor het opmaken van het plan-MER waarin werd gevraagd om een situatie waarbij enkel de (deel-) gebieden met een gekende en bestaande wateroverlast worden weerhouden als WORG als volwaardig alternatief te onderzoeken. Zoals hoger beoordeeld in het tweede middel (zie *supra*, randnummer 11) werd het door de verzoekende partijen uitgewerkte alternatief evenwel afdoende weerlegd in het antwoord op de bezwaren nrs. 7 tot 9, 11 en 12.

20. In zoverre de verzoekende partijen voorts opnieuw verwijzen naar de startbeslissing van het kwestieuze signaalgebied van 31 maart 2017 waarin ten aanzien van het deel "bestemming KMO-zone en openbare wegenis" volgens hen werd gekozen voor optie B 'maatregelen met behoud van bestemming', alsook naar de ontwerp-afbakening door het CIW uit 2018, wordt eveneens verwezen naar de beoordeling van het tweede middel hiervoor (zie *supra*, randnummer 11).

De omstandigheid dat luidens artikel 5.6.8, § 1, tweede lid, 7°, VCRO de Vlaamse regering rekening dient te houden met "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" staat er niet aan in de weg dat de verwerende partij thans, met verwijzing naar de recente waterkaarten, de beleidskeuze maakt om verdere bebouwing in het betrokken gebied te vermijden door middel van de aanduiding als WORG. Ook de overweging in de regeringsverklaring van 30 september 2024 (*Parl.St.* Vl.Parl. 2024-25, nr. 31/1, p. 86) dat de watergevoelige openruimtegebieden "de signaalgebieden met bouwvrije opgave (categorie c)" betreffen, doet niet anders besluiten.

Voor zover de verzoekende partijen nog stellen dat de situatie van het kwestieuze perceel erop verbeterd is aangezien het blijkens de startbeslissing grotendeels “effectief overstromingsgevoelig” was terwijl het perceel thans, blijkens de fluviale en pluviale watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten, in een lagere categorie van de legende inzake wateroverlast voorkomt, overtuigen zij niet. De startbeslissing steunt op een watertoetskaart van 2015 waarbij het gebied als “effectief overstromingsgevoelig” wordt aangeduid. Het bestreden besluit steunt luidens de toelichtingsfiche op “nieuwe overstromingskaarten, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 25 november 2022”, zodat “een actualisatie van de ontwerpen [was] vereist”. Minstens volgens de pluviale watertoetskaart en overstromingsgevaarkaart blijkt wel degelijk, voor grote delen van het kwestieuze perceel, een grote kans op overstromingen, zowel bij huidig als toekomstig klimaat.

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

22. Het derde middel wordt verworpen.

C. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

23. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 4.1.4, 4.1.7 en 4.2.8, § 1*bis*, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en de formelemotiveringswet, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij betogen in essentie dat het bestreden besluit is gesteund op een gebrekkig plan-MER, dat geen alternatievenonderzoek bevat en waarvoor in het bestreden besluit geen verantwoording wordt geboden.

De verzoekende partijen lichten toe dat zij in hun inspraakactie ingediend tijdens het openbaar onderzoek over de voorlopige aanduiding van het WORG een uitgewerkt alternatief hebben voorgesteld, met een groter waterbergend vermogen maar een kleinere impact op hun exploitatie en eigendomsrechten. Dit werd onvoldoende besproken in het bestreden besluit en evenmin opgenomen in het definitieve plan-MER, dat gewoonweg géén alternatievenonderzoek bevat. Deze inspraakactie, alsook het voorstel van de CIW van 2018, waarbij een veel beperktere zone als WORG werd ingekleurd, toont aan dat er wel alternatieven voorhanden waren. Het is onduidelijk waarom de milieueffecten van dit alternatief niet werden besproken en afgewogen tegenover de milieueffecten van de uiteindelijke aanduiding van het WORG.

24. De verzoekende partijen benadrukken in de memorie van wederantwoord vooreerst dat het plan-MER geen alternatievenonderzoek bevat. De door de verwerende partij aangehaalde passage betreft een louter theoretische en algemene uiteenzetting die voor alle 139 aangeduide WORG-gebieden dezelfde is, en niet is toegespitst op het voorliggende geval. De verzoekende partij recapituleert het chronologische verloop en merkt op dat de verwerende partij de kans had om rekening te houden met hun bezwaar en het daarin uitgewerkte alternatief in de besluitvorming te betrekken. De verwerende partij kan niet aantonen dat het voorgestelde alternatief, een beperktere zone mits het nemen van beperkte maatregelen op het terrein, niet realistisch onderbouwd is. De aanduiding als signaalgebied en de ligging in overstromingsgevoelig gebied maken niet dat er geen redelijk alternatief kan voorliggen. Dat er alternatieven mogelijk zijn, wordt aangetoond door het voorstel van de CIW en door de inspraakreactie van de verzoekende partijen.

Voorts benadrukken de verzoekende partijen dat evenmin uit de bespreking van de bezwaren duidelijk blijkt waarom het alternatief niet werd gekozen. Door in antwoord op hun bezwaar te stellen dat de situatie “na actualisatie verschillend is aan […] die in de voorlopige aanduiding uit 2018”, kan het alternatief niet worden weerlegd. De verwerende partij reikt geen enkel argument aan waaruit zou moeten blijken dat het niet om een “alternatief” zou gaan of dat

het alternatief niet “redelijk” of “realistisch” zou zijn. Zij citeren de relevante passage uit hun inspraakactie. De essentie van het openbaar onderzoek wordt volgens de verzoekende partijen volledig uitgehold door het alternatief voorstel zelfs niet te onderzoeken.

Beoordeling

25. Het geschonden geachte artikel 4.1.4 DABM, zoals destijds van toepassing, bepaalt:

> “§1. De milieueffect[…]rapportage beoogt, in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken […], aan het milieubelang en […] de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen.
> § 2. Ter realisatie van de doelstelling, bedoeld in § 1, heeft de milieueffect- en veiligheidsrapportage als essentiële kenmerken:
> 1° de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten, of in het geval van zware ongevallen mogelijke, gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan, en de beschrijving en evaluatie van de mogelijke maatregelen om de gevolgen van de voorgenomen actie op een samenhangende wijze te vermijden, te beperken, te verhelpen of te compenseren;
> [...].”

Het geschonden geachte artikel 4.1.7 DABM, zoals destijds van toepassing, bepaalt:

> “De overheid houdt bij haar beslissing over de voorgenomen actie, en in voorkomend geval ook bij de uitwerking ervan, rekening met het goedgekeurde rapport of de goedgekeurde rapporten en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht.
> Zij motiveert elke beslissing over de voorgenomen actie in het bijzonder op volgende punten:
> 1° de keuze voor de voorgenomen actie, een bepaald alternatief of bepaalde deelalternatieven, behalve dan voor wat het omgevingsveiligheidsrapport betreft;
> 2° de aanvaardbaarheid van te verwachten of mogelijke gevolgen voor mens of milieu van het gekozen alternatief;
> 3° de in het rapport of de rapporten voorgestelde maatregelen.”

Het geschonden geachte artikel 4.2.8, § 1*bis*, 6°, DABM, zoals destijds van toepassing, bepaalt:

> "Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
> […]
> 6° een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. […]"

26. De bevoegde overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, zijnde te dezen de aanduiding van een WORG, doch moet wel ingevolge het destijds geldende artikel 4.1.7 DABM rekening houden met de in het plan-MER gedetecteerde en onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling.

Het destijds geldende artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiëlemotiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om "rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport […] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht", en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formelemotiveringsverplichting.

27. Voor zover de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de formelemotiveringswet, volstaat de vaststelling dat deze, gelet op het reglementaire karakter van het bestreden besluit, niet van toepassing is. In die mate is het middel niet-ontvankelijk.

Voorts worden de voor het eerst in de memorie van wederantwoord aangehaalde inbreuken op artikel 4.2.7, § 1, DABM, – zijnde een overigens te dezen niet-toepasselijke versie ervan – buiten het debat gelaten aangezien deze kritieken laattijdig zijn.

28. De verzoekende partijen betogen in essentie dat het bestreden besluit is gesteund op een plan-MER dat geen alternatievenonderzoek bevat, en dat het ontbreken van alternatieven evenmin wordt gemotiveerd, zoals wordt vereist in de voornoemde bepalingen.

De Raad van State, bevoegd voor de toetsing van de wettigheid van een aanduiding van een gebied als WORG, kan zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een plan-MER niet in de plaats stellen van die van het team Mer. Hij kan enkel nagaan of die dienst wettig tot haar beslissing is gekomen en inzonderheid op grond van de juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen.

29. In het bestreden besluit wordt aangaande de milieubeoordeling het volgende gesteld:

> "Het planvoornemen is onderworpen aan een milieubeoordeling. De kennisgeving voor het plan-MER werd door de Dienst Mer volledig verklaard op 9 juli 2018. De terinzagelegging vond plaats van 30 juli 2018 tot en met 30 augustus 2018. De richtlijnenvergadering vond plaats op 10 september 2018. De richtlijnen voor voorliggend MER werden door het kenniscentrum MER van het Departement Omgeving betekend op 25 oktober 2018.
> […]
> Het planvoornemen is onderworpen aan een milieubeoordeling. Er worden geen significante negatieve effecten op de leefomgeving verwacht. In het plan-MER worden geen milderende maatregelen noodzakelijk geacht."

In de richtlijnen voor het opmaken van het plan-MER 'Aanduiding van watergevoelige open ruimtegebieden', zoals vastgelegd op 25 oktober 2018, wordt aangaande de alternatieven het volgende gesteld:

> "3. Voorgenomen plan en alternatieven
> […]

Zoals in de kennisgeving vermeld wordt, zal het MER de volgende alternatieven onderzoeken en beoordelen:

o De geplande situatie, nl. het vrijwaren van de in de kennisgeving aangeduide gebieden

o Het nulalternatief zal als referentiesituatie gebruikt worden (zie verder)

Het MER moet bijkomend de milieueffecten van volgende alternatieven onderzoeken en beoordelen:

o Een situatie waarbij enkel de (deel-)gebieden met een gekende en bestaande wateroverlast worden weerhouden als WORG. Uit de inspraakreacties bleek namelijk dat bepaalde aangeduide gebieden in de kennisgeving (of grote delen ervan) de laatste paar decennia geen last hebben gehad van wateroverlast of overstroming. Er zal dus zorgvuldig nagegaan worden waarom welke gebieden in de kennisgeving wel als potentieel gebied voor waterberging werd aangeduid en of dit gebied recentelijk wel/niet te maken heeft gehad met wateroverlast, wat de overstromingskans is voor het gebied door zowel overstroming vanuit nabij gelegen waterlopen als door afstroming na intense neerslag op basis van de best beschikbare hydrologische modellen. en/of als gevolg van zeer hoge grondwaterstanden (bijv. via drainageklassen van de bodemkaart). Een alternatief met deze resterende oppervlakte met watergevoelige gebieden/zones […] zal als volwaardig alternatief mee worden onderzocht op zijn milieueffecten. Telkens zal ook duidelijk worden aangegeven welke categorie dan geldig is voor het gebied, nl. 'Verscherpte watertoets' of 'Bouwvrije opgave' […]".

Anders dan de verzoekende partijen stellen, bevat het kwestieuze plan-MER van 21 mei 2024 wel degelijk een alternatievenonderzoek, als volgt:

"5. ALTERNATIEVEN EN VARIANTEN

5.1 Doelstellingsalternatieven

De doelstelling van het plan is om een juridisch kader te creëren voor het vrijwaren van het waterbergend vermogen binnen de aangeduide gebieden door de bebouwing en verharding in deze gebieden terug te dringen (bouwvrije opgave). Het voortraject (zie hoofdstuk 2.2) omvatte een grondige analyse alsook een aftoetsing aan de lokale terreinkennis door betrokkenheid van de lokale actoren om tot voorliggend voorstel van afbakening te komen. Signaalgebieden waar andere opties bestaan dan de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied, zoals bijvoorbeeld overstromingsvrij bouwen, worden via een ander vervolgtraject behandeld (opmaak RUP met specifieke voorschriften, uitvoeren van een verscherpte watertoets, …). Voor de voorgestelde afbakening van gebieden zijn deze alternatieve vervolgtrajecten niet aan de orde, zodat er dan ook geen doelstellingsalternatieven zijn.

5.2. Locatiealternatieven

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 [voor het opmaken van het plan-MER] 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.
5.3 Nulalternatief
Het nulalternatief gaat ervan uit dat het plan geen doorgang vindt, meer specifiek betekent dit dat de huidige bestemming van de verschillende bouwvrije zones behouden blijft en dat er op lange termijn bijkomende vergunningen voor bebouwing en verharding afgeleverd kunnen worden in deze signaalgebieden. Op korte termijn worden vergunningen vermeden door toepassing van het tijdelijk bewarend beleid in afwachting van de beslissing van de Vlaamse Regering om de overstromingsrisico's duurzaam te reduceren, via de omzendbrief LNE/2015/2 'richtlijnen voor de toepassing van de watertoets voor de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden en in effectief overstromingsgevoelige gebieden'.
Door het aanwezige overstromingsrisico is de vergunbaarheid van nieuwe ontwikkelingen laag. In de huidige situatie, dus bij het nulalternatief, is er voor de eigenaars geen vergoeding voorzien wanneer vergunningen worden geweigerd.
Het nulalternatief komt overeen met de referentiesituatie."

30. De verzoekende partijen bekritiseren in hun verzoekschrift dat het door hen uitgewerkte alternatief niet in het plan-MER is opgenomen, doch formuleren geen kritiek op de voormelde overwegingen uit het plan-MER.

Voor zover zij in de memorie van wederantwoord stellen dat deze "tekst" niet meer is dan een theoretische uiteenzetting, die voor alle 139 aangeduide WOR-gebieden dezelfde is, tonen zij hiermee niet aan dat dit uitgevoerde alternatievenonderzoek de aangevoerde bepalingen en beginselen zou schenden.

Bij het bepalen van de "redelijke" alternatieven moet immers in eerste instantie worden gekeken naar de doelstellingen van het plan.

De doelstelling van de aanduiding als WORG wordt in de bijlage II 'toelichtingsfiche' bij het bestreden besluit omschreven, alsook het voortraject hiertoe (zie *supra*, randnummer 3.3).

Voorts blijkt uit deze toelichtingsfiche dat het volledig gebied, inbegrepen het betrokken perceel van de eerste verzoekende partij, een overstromingsrisico kent en onbebouwd is (zie *supra*, randnummer 9).

Rekening houdende met de doelstelling van het WORG om gebieden met een groot waterbergend vermogen of met een overstromingsrisico te vrijwaren van verdere bebouwing en verharding, valt het redelijkerwijze te verantwoorden dat alternatieve locaties "niet aan de orde" zijn.

De overweging in het plan-MER dat "[a]an de aanduiding van de gebieden […] een lang voortraject [is] voorafgegaan, die begon met een gedetailleerde inventarisatie van de onbebouwde gebieden met harde bestemming en hoge overstromingsrisico's", dat de "signaalgebieden die hieruit resulteerden, […] dan ook die onbebouwde locaties [zijn] waar het overstromingsrisico op basis van de beschikbare overstromingsmodellen het hoogst is en die moeilijk verenigbaar zijn met hun huidige bestemming" en dat derhalve "[a]lternatieve

locaties […] dan ook niet aan de orde" zijn, vormt dan ook een afdoende motivering om het door de verzoekende partijen geopperde alternatief niet te aanvaarden als een "redelijkerwijze in beschouwing te nemen" alternatief in de zin van het geschonden geachte artikel 4.1.4 DABM.

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

32. Het eerste middel wordt verworpen.

D. Besluit

33. Geen van de middelen zijn gegrond. Het beroep moet hoe dan ook worden 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 eenentwintig april 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**