

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.440 van 21 april 2026
in de zaak A. 243.408/X-18.913**

In zake : K.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart De Becker
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Verhelle
kantoor houdend te 9800 Deinze
Kerrebroek 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

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

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

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

Staatsraad Patricia De Somere heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Zakariya Maroukisse, die *loco* advocaat Bart De Becker verschijnt voor verzoeker, en advocaat Isabelle Verhelle, 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. Verzoeker is eigenaar van twee percelen gelegen te Waregem, deels binnen het gebied van het bestreden watergevoelig openruimtegebied (hierna: WORG) ‘Oostpoort’.

Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk zijn deze percelen deels – evenals het gebied in zijn geheel – gelegen in ‘Gebieden voor milieubelastende industrieën’.

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 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 ‘Sint Eloois Vijve - Oostpoort’ luidt:

“Volgens de ORL-kaart en de watertoetskaart is het gebied overstromingsgevoelig.

Op basis van bovenstaande elementen kan het signaalgebied worden onderverdeeld in 2 deelgebieden:

- Gebieden met een frequent overstromingsgedrag (gelegen binnen T10-overstromingscontour) moeten een zachte bestemming krijgen.
- De overige gebieden (percelen met overstromingsfrequentie T100 en T1000) kunnen ontwikkeld worden mits rekening gehouden wordt met het watersysteem ter plaatse en in de afwaarts gelegen gebieden.”

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. Op 13 oktober 2023 keurt de Vlaamse regering de voorlopige aanduiding van het WORG ‘Oostpoort’ goed, dat een gedeelte van de percelen van verzoeker omvat.

3.7. Van 5 december 2023 tot 2 februari 2024 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG. Verzoeker dient een bezwaarschrift in.

3.8. Op 21 mei 2024 keurt het team Omgevingseffecten van het departement Omgeving 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 ‘Oostpoort’.

Dit is het bestreden besluit.

Hierna volgt een weergave van het grafisch plan bij dit besluit – de percelen van verzoeker worden er ter verduidelijking met een kruis op aangeduid:



IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een enig middel voert verzoeker de schending aan van artikel 5.6.8, §§ 1 en 2, VCRO, alsook van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

“omdat de bestreden beslissing onzorgvuldig tot stand is gekomen en manifest gebrekkig is gemotiveerd, doordat de verwerende partij de gronden van de verzoekende partij heeft bestemd tot watergevoelig openruimtegebied op basis van louter theoretische pluviale overstromingskaarten, zonder die kaart concreet te toetsen aan de plaatselijke situatie, terwijl de verzoekende partij de verwerende partij in zijn bezwaarschrift heeft aangetoond dat de beweerde overstromingsgevoeligheid niet overeenstemt met de realiteit, een bezwaar waarop niet afdoende is geantwoord en dat zonder verder onderzoek is verworpen”.

Verzoeker licht toe dat hij in zijn bezwaarschrift had aangetoond, ondersteund met recente foto's, dat de beweerde overstromingsgevoeligheid niet overeenstemt met de realiteit, aangezien zelfs in een periode van zeer zware en langdurige neerslag het betrokken terrein niet overstroomt. Dit bezwaar wordt in het bestreden besluit verworpen, louter door te verwijzen naar de pluviale overstromingskaarten en zonder concreet in te gaan op het bezwaar dat verwijst naar de plaatselijke toestand, waarmee wordt aangetoond dat de kaarten niet overeenkomen met de realiteit. Volgens verzoeker mogen deze pluviale overstromingskaarten, die werden opgemaakt op basis van theoretische modelleringen met verschillende klimaatscenario's, niet blindelings worden toegepast. Met haar antwoord gaat de verwerende partij voorbij aan de verplichting tot zorgvuldig onderzoek van de plaatselijke situatie.

5. Verzoeker stelt in de memorie van wederantwoord dat de verwerende partij niet weerlegt dat het bestreden besluit louter steunt op de overstromingskaarten. Zij is bij de behandeling van het bezwaarschrift niet ingegaan op de specifieke situatie van verzoekers percelen, maar heeft zich beperkt tot een algemeen antwoord. Op het argument in het bezwaar dat in het definitief

aanduidingsbesluit van een ander WORG dezelfde zin wordt gebruikt, wordt niet geantwoord. Voor zover de verwerende partij verwijst naar het feit dat alle adviesinstanties een gunstig advies hebben uitgebracht, stelt verzoeker dat deze adviezen de gebrekkige behandeling van het bezwaarschrift van verzoeker niet ongedaan kunnen maken. Het bezwaarschrift komt ook niet aan bod in de adviezen die eerder zijn verleend.

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.”

De tweede paragraaf van dit artikel luidt:

“§ 2. De Vlaamse Regering onderwerpt de voorgenomen aanduiding aan een openbaar onderzoek dat zestig dagen duurt, en wint advies in bij de bevoegde

waterbeheerders, bij de deputatie, bij de gemeenteraden en de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening van de gemeenten waar de voor aanduiding gebieden in kwestie liggen.

De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor dat openbaar onderzoek en die consultatie.

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

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 verzoekers bezwaar wel degelijk op afdoende wijze heeft ontmoet.

In de bestreden beslissing wordt erop gewezen dat “[h]et fluviale model [...] voor vrijwel de helft van het gebied overwegend een kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering [toont en het] pluviale model [...] voor het gehele gebied een kleine tot middelgrote kans op overstromingen [toont]”, 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



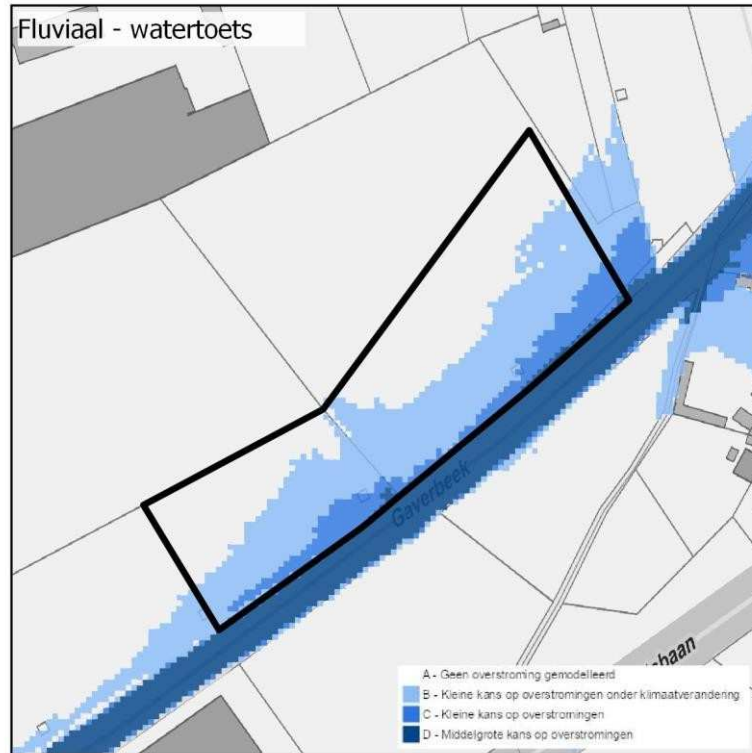
Daarbij wordt aangegeven dat “[h]et gebied met een oppervlakte van 1,0 ha [...] volledig onbebouwd [is] en weiland en akker [omvat]”.

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)

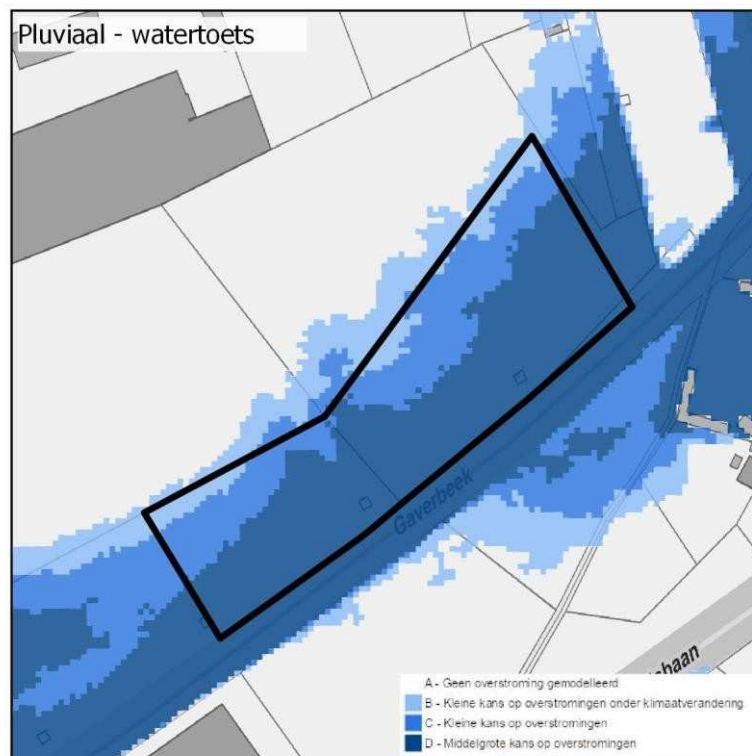
Het fluviale model toont voor vrijwel de helft van het gebied overwegend een kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering.

Figuur 2. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal



Het pluviale model toont voor het gehele gebied een middelgrote tot kleine kans op overstromingen.

Figuur 3. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal

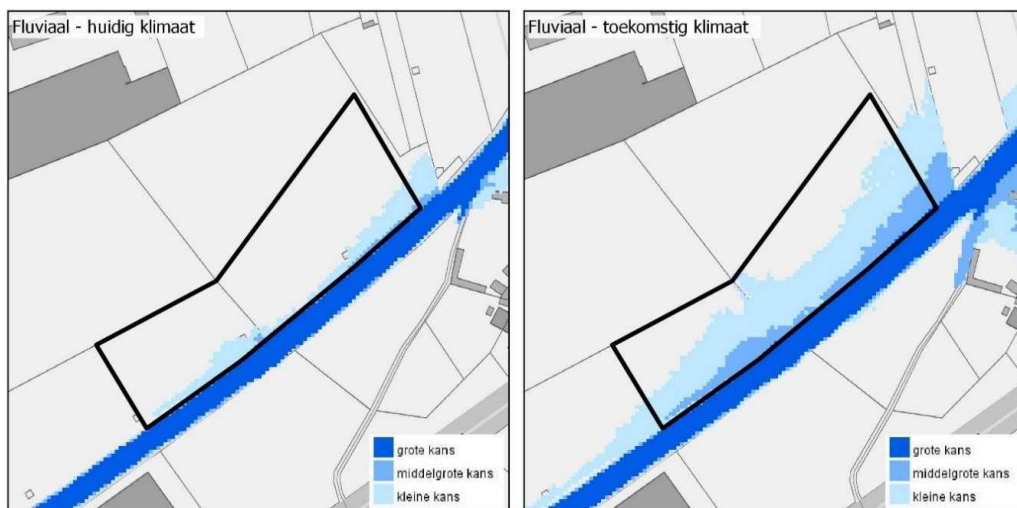


Overstromingsrichtlijn - overstromingsgevaarkaarten

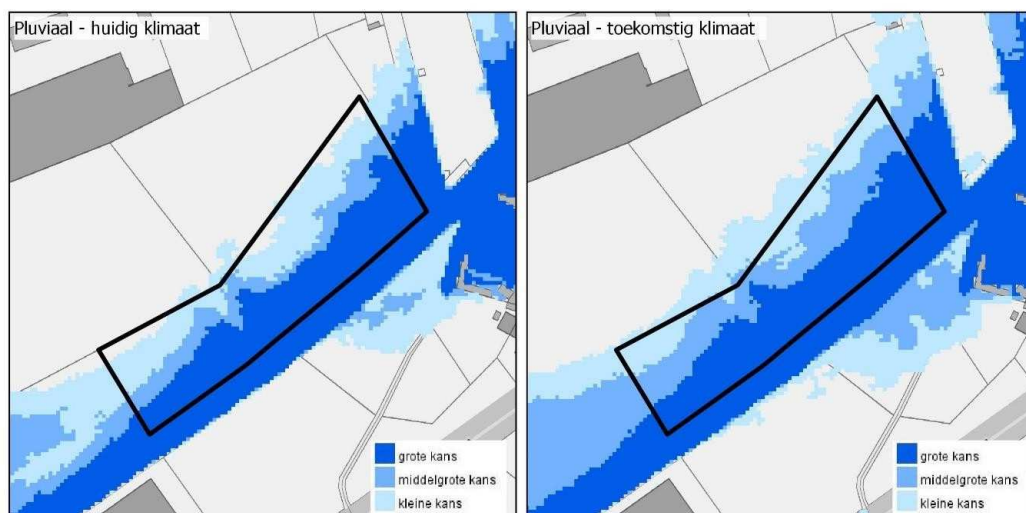
Volgens artikel 6 van de Europese Overstromingsrichtlijn (ORL) en artikel 1.7.3.1 § 3 van het Waterwetboek (VR 2018 1506 DOC.0638) moet de Vlaamse Regering zorgen voor alle significante bronnen van overstromingen en voor drie kansscenario's (kleine kans, middelgrote kans en grote kans op overstromingen, indien van toepassing). Daarbij werd ervoor gekozen om zowel kaarten voor het huidige klimaat als voor toekomstige klimaat (met klimaatprojectie 2050) op te maken.

Deze overstromingsgevaarkaarten zijn de bron voor de watertoetskaarten en geven een meer gedetailleerd beeld van de overstromingskansen in diverse scenario's. Het algemene beeld is daarom gelijkaardig aan de kaarten hierboven, maar toont onder meer ook de grote kans op overstromingen. Het pluviale model is beschikbaar voor gans Vlaanderen, ook het klimaatmodel. De fluviale modellen zijn per waterloop opgesteld en soms niet beschikbaar bij kleinere waterlopen, ook is het klimaatscenario niet in alle fluviale modellen beschikbaar en geeft dan een blanco kaart.

Figuur 4. Overstromingsgevaarkaart: overstroombaar gebied bij huidig en toekomstig klimaat (fluviaal)



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



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

Uit de in de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG ‘Oostpoort’ opgenomen recente waterkaarten, blijkt aldus afdoende de overstromingsgevoeligheid van verzoekers percelen.

9. Op verzoekers bezwaar wordt door de verwerende partij in het bestreden besluit geantwoord als volgt:

“4. Bezwaarindiener vraagt om niet over te gaan tot de definitieve aanduiding als watergevoelig openruimtegebied omdat

- de beweerde overstromingsgevoeligheid niet overeenstemt met de werkelijkheid, wat wordt gestaafd met fotomateriaal,
- de beslissing die deels gebaseerd is op een advies van de stad Waregem dat reeds 5,5 jaar oud is, niet zorgvuldig tot stand is gekomen en

- de gronden niet zijn gelegen in de open ruimte.

De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verduidelijken dat de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied is gebaseerd op de laatste watertoetskaarten, waarin niet enkel rekening wordt gehouden met waargenomen overstromingen in het verleden, maar ook toekomstige overstromingen onder andere als gevolg van het veranderende klimaat. Op deze modellen is ter hoogte van het perceel een grote (T10) tot kleine kans (T1000) op pluviale overstroming berekend. Het advies van de gemeente is bij de afbakening niet de sturende factor, maar een afwegingsfactor. De voorafgaandelijke ligging in een ‘openruimtegebied’ zoals gesteld door bezwaarindiener is niet vereist en zou de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied overbodig maken.”

Hiermee weerlegt de verwerende partij verzoekers bezwaar “dat de beweerde overstromingsgevoeligheid niet overeenstemt met de werkelijkheid, wat wordt gestaafd met fotomateriaal” afdoende, namelijk door te stellen dat de aanduiding van het WORG is gebaseerd op de laatste watertoetskaarten, waarin niet enkel rekening wordt gehouden met “waargenomen overstromingen in het verleden, maar ook toekomstige overstromingen onder andere als gevolg van het veranderende klimaat”, en dat op deze modellen “ter hoogte van het perceel” “een grote (T10) tot kleine kans (T1000) op pluviale overstroming [is] berekend”.

Anders dan verzoeker voorhoudt, is de verwerende partij hiermee wel degelijk ingegaan op de specifieke situatie van zijn percelen. De omstandigheid dat de eerstgenoemde zin ook voorkomt in een aanduidingsbesluit van een ander WORG, doet niet anders besluiten.

10. Verzoeker toont voorts niet aan dat de overstromingsgevaarkaarten geen “wetenschappelijk onderbouwde en objectieve, feitelijke informatie met betrekking tot de overstromingsgevoeligheid” van het kwestieuze gebied zouden bevatten, zoals aangehaald in de nota bij het besluit van de Vlaamse regering van 25 november 2022 ‘tot wijziging van diverse besluiten die verband houden met de watertoets en de informatieverplichting uit de artikelen 1.3.1.1 en 1.3.3.3.2 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018’, en dat de overheid, bij de aanduiding van het kwestieuze WORG, ten onrechte een grote waarde aan deze kaarten zou hebben gehecht.

11. De in de laatste memorie van verzoeker benadrukte omstandigheid dat zijn bezwaarschrift niet aan bod komt in alle gunstige adviezen die eerder zijn verleend, vitieert het bestreden besluit niet.

12. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op 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