

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.508 van 27 april 2026
in de zaak A. 243.385/X-18.904**

In zake : de BV C.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Francis Missault
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Koningin Elisabethlaan 34
 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 31 oktober 2024, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2024
houdende de definitieve aanduiding van het watergevoelig openruimtegebied
‘Industriegebied E17’ in Deerlijk.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij 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 Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elliott Missault, die *loco* advocaat Francis Missault verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Isabelle Verhelle, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en wettelijk kader

3.1. In uitvoering van het decreet ‘betreffende het integraal waterbeleid’ van 18 juli 2003 keurt de Vlaamse regering op 30 januari 2009 elf bekkenbeheerplannen voor de periode 2008-2013 goed.

Deze bekkenbeheerplannen vormen het kader voor een gamma aan maatregelen met betrekking tot het integraal waterbeheer. In elk van de elf beheerplannen is een actie opgenomen om de bestemming te toetsen van een aantal zones, gelegen in actueel of potentieel waterbergingsgebied of in waterconserveringsgebied. De bekkensecretariaten kregen binnen de Coördinatiecommissie Integraal Waterbeleid de taak om deze screening uit te voeren voor de 11.400 ha onbebouwde harde bestemmingen van het gewestplan die overlappen met deze voor het watersysteem belangrijke gebieden, de zogenaamde ‘signaalgebieden’. Signaalgebieden zijn nog niet ontwikkelde gebieden waar een tegenstrijdigheid kan bestaan tussen de geldende bestemmingsvoorschriften en het belang van dit gebied voor het watersysteem.

3.2. Voor de afgebakende signaalgebieden wordt telkens een ontwerp van startbeslissing opgemaakt die zowel de wateraspecten als de ruimtelijke aspecten van de signaalgebieden onderzoekt, en dit vanuit juridisch en beleidsmatig oogpunt. Ook wordt telkens een ontwikkelingsperspectief vanuit het wateraspect gesuggereerd, met eventueel een voorstel tot herbestemming. Daarbij wordt in nauw overleg met de gemeentebesturen en waterloopbeheerders gezocht naar een integrale toekomstvisie, waarbij zowel de waterproblematiek als de ruimtelijke aspecten in rekening worden genomen voor het bepalen van het ontwikkelingsperspectief.

3.3.1. In 2014 keurt de Vlaamse regering de ontwerpen van startbeslissing goed voor de eerste reeks van 66 signaalgebieden. In 2015 volgt de goedkeuring voor de tweede reeks van 17 signaalgebieden.

Op 31 maart 2017 keurt de Vlaamse regering de ontworpen startbeslissingen voor de laatste reeks van 152 signaalgebieden goed, onder meer wat het te dezen relevante signaalgebied ‘Industriegebied E17 Deerlijk’ betreft.

3.3.2. In de goedgekeurde startbeslissingen wordt het ontwikkelingsperspectief van het signaalgebied vastgelegd. Ook wordt bepaald welk bestuur het initiatief moet nemen en welk instrument gebruikt moet worden om het ontwikkelingsperspectief te realiseren. In de startbeslissingen wordt ook een ‘vervolgtraject’ bepaald. Er worden twee categorieën van vervolgtrajecten onderscheiden, te weten, enerzijds, de toepassing van een ‘verscherpte watertoets’, waarbij de geldende harde bestemming blijft behouden met de mogelijkheid om in het kader van de watertoets extra voorwaarden op te leggen, en, anderzijds, een ‘bouwvrije opgave’, waarbij het signaalgebied, of een deel ervan, bouwvrij moet blijven en bijgevolg een andere bestemming moet krijgen.

3.3.3. De herbestemming in uitvoering van de ‘bouwvrije opgave’ verloopt in sommige gevallen via de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP). Voor de signaalgebieden waarvoor (nog) geen RUP is opgemaakt, wordt de ‘bouwvrije opgave’ bereikt via de aanduiding van het gebied als

‘watergevoelig openruimtegebied’ (hierna: WORK), in uitvoering van artikel 5.6.8, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO):

“Art. 5.6.8.

§ 1. De Vlaamse Regering kan gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem, aanduiden als watergevoelig openruimtegebied.

Bij de aanduiding, vermeld in het eerste lid, houdt de Vlaamse Regering rekening met:

1° de juridische toestand van het gebied, onder meer de bestemmingsvoorschriften volgens de geldende plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen of niet-vervallen verkavelingen;

2° het waterbergend vermogen van het gebied en de overstromingsgevoeligheid, onder meer op basis van de watertoetskaart en de overstromingsgevaarkaarten;

3° de feitelijke toestand van het gebied, onder meer wat betreft bebouwing;

4° in voorkomend geval, de acties of maatregelen die gepland zijn voor het gebied of die impact hebben op het gebied in de stroomgebiedbeheerplannen, wateruitvoeringsprogramma’s, tussentijdse afbakeningen van de Vlaamse Regering en andere waterbeheerplannen;

5° de bezwaren en opmerkingen die geformuleerd zijn tijdens het openbaar onderzoek;

6° de tijdig verleende en ontvangen adviezen;

7° de eerder genomen beslissingen van de Vlaamse Regering over gebieden waar een conflict bestaat tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor het aanduiden van de gebieden, vermeld in het eerste lid.

De aanduiding gebeurt cartografisch.”

De tweede paragraaf van dit artikel bepaalt:

“§ 2. De Vlaamse Regering onderwerpt de voorgenomen aanduiding aan een openbaar onderzoek dat zestig dagen duurt, en wint advies in bij de bevoegde waterbeheerders, bij de deputatie, bij de gemeenteraden en de gemeentelijke commissies voor ruimtelijke ordening van de gemeenten waar de voor aanduiding gebieden in kwestie liggen.

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

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

3.4. Met een besluit van 13 oktober 2023 keurt de Vlaamse regering de voorlopige aanduiding van het WORK ‘Industriegebied E17’ te Deerlijk goed.

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

3.6. Op 21 mei 2024 keurt het team Omgevingseffecten van de Vlaamse overheid het planmilieueffectrapport voor het WORG goed.

3.7. Met het bestreden besluit van 19 juli 2024 duidt de Vlaamse regering het WORG 'Industriegebied E17' te Deerlijk definitief aan. Hierna volgt een weergave van het grafische plan bij dit besluit – het perceel van de verzoekende partij wordt er ter verduidelijking met een blauw kruis op aangeduid:



Overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 4 november 1977 vastgestelde gewestplan Kortrijk is het perceel van de verzoekende partij gelegen in industriegebied.

3.8. Luidens artikel 5.6.8, § 3, VCRO gelden de volgende voorschriften voor WORG's:

“§ 3. Binnen de aangeduide watergevoelige openruimtegebieden zijn waterbeheer, natuurbehoud, bosbouw, landschapszorg, landbouw en recreatie nevengeëschikte functies.

Voor zover de ruimtelijk-ecologische draagkracht en de waterbeheersfunctie van het gebied niet worden overschreden, zijn alleen de volgende handelingen die nodig of nuttig zijn voor de functies, vermeld in het eerste lid, toegelaten:

1° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op de sociale, educatieve of recreatieve functie van het gebied, waaronder sanitaire gebouwen of schuilplaatsen van één bouwlaag met een oppervlakte van ten hoogste 100 m², met uitsluiting van elke verblijfsaccommodatie;

2° het aanleggen, herstellen, heraanleggen of verplaatsen van openbare wegen en nutsleidingen. Openbare wegen en nutsleidingen kunnen aangelegd of verplaatst worden voor zover dat noodzakelijk is voor de kwaliteit van het leefmilieu, het beheer van het landschap, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het natuurlijk milieu, de openbare veiligheid of de volksgezondheid;

3° het aanbrengen van kleinschalige infrastructuur, gericht op het gebruik van het gebied voor landbouw of hobbylandbouw;

4° handelingen die nodig of nuttig zijn om overstromingen te beheersen of om wateroverlast buiten de natuurlijke overstromingsgebieden te voorkomen;

5° handelingen voor natuurbehoud en landschapszorg.

De mogelijkheden om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften of om rekening te houden met ontwerpen van stedenbouwkundige voorschriften, vermeld in titel IV, hoofdstuk 4, zijn van overeenkomstige toepassing in de aldus aangeduide gebieden.”

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 5.6.8, § 1, VCRO en van het materiële motiverings-, zorgvuldigheids-, redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

4.2. De verzoekende partij betoogt dat zij er in haar bezwaar op heeft gewezen dat er van een reëel waterbergend vermogen van haar perceel geen sprake kan zijn, gezien de in 2010 uitgevoerde ophogingen. Het antwoord van de verwerende partij dat de recentste watergevaarkaarten rekening houden met de verhogingen en dat grote delen van haar perceel een middelgrote kans op overstroming hebben, betreft een loutere stijlformule en is niet afdoende. Uit de bestreden beslissing blijkt niet welk reëel conflict er zou zijn tussen een bebouwing van haar perceel en het waterbeheer errond. Ook blijkt niet “waarin het groot waterbergend vermogen van het gebied zich situeert”. Uit het topografische plan dat de verzoekende partij bij haar bezwaar heeft gevoegd, blijkt duidelijk dat de grootste delen van haar perceel hoger gelegen zijn dan de omliggende percelen. Enkel ten zuiden, ter hoogte van de Gaverbeek, is de topografische situatie min of meer gelijk met de aanpalende percelen. Van een werkelijk conflict tussen de bebouwingmogelijkheden en een goed waterbeheer is geen sprake. Op vraag van de verzoekende partij heeft een studiebureau de impact op de waterhuishouding van de bouw van een loods van ongeveer 5.000 m² nagegaan. Daaruit blijkt dat een dergelijke bebouwing geen negatieve impact zal hebben op het watersysteem, “nu er voldoende plaats is om bovengronds te compenseren én uit de zone te blijven nabij de Gaverbeek. Aldaar kan er immers sprake zijn van een zeker waterbergend vermogen”. Een eenvoudige topografische analyse van het perceel van de verzoekende partij maakt duidelijk dat slechts een klein gedeelte rond de Gaverbeek een bepaald waterbergend vermogen heeft.

Beoordeling

5.1. In de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG ‘Industriegebied E17’, wordt over het perceel van de verzoekende partij gesteld:

“[...]

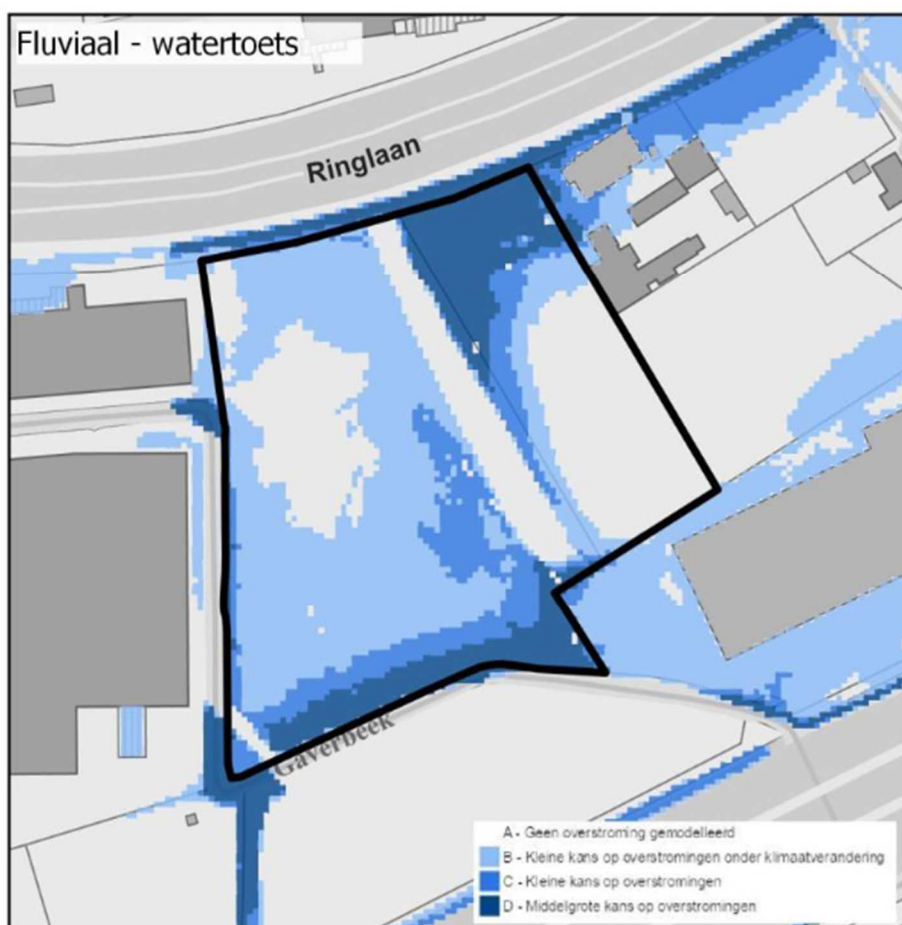
Het westelijk deel van het gebied (perceel 0196K) sluit aan bij de gebouwen van Gaverzicht. Het terrein werd in 2007 aangekocht met het oog op verdere uitbreiding en – zonder vergunning – opgehoogd in 2010 met ca 1,5m, waarbij de 5m-zone langs de Gaverbeek niet werd gerespecteerd. Het perceel is onbebouwd; de uitbreidingsplannen zijn (voorlopig) opgeschort. [...]”

5.2. Voorts wordt in de toelichtingsfiche 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)

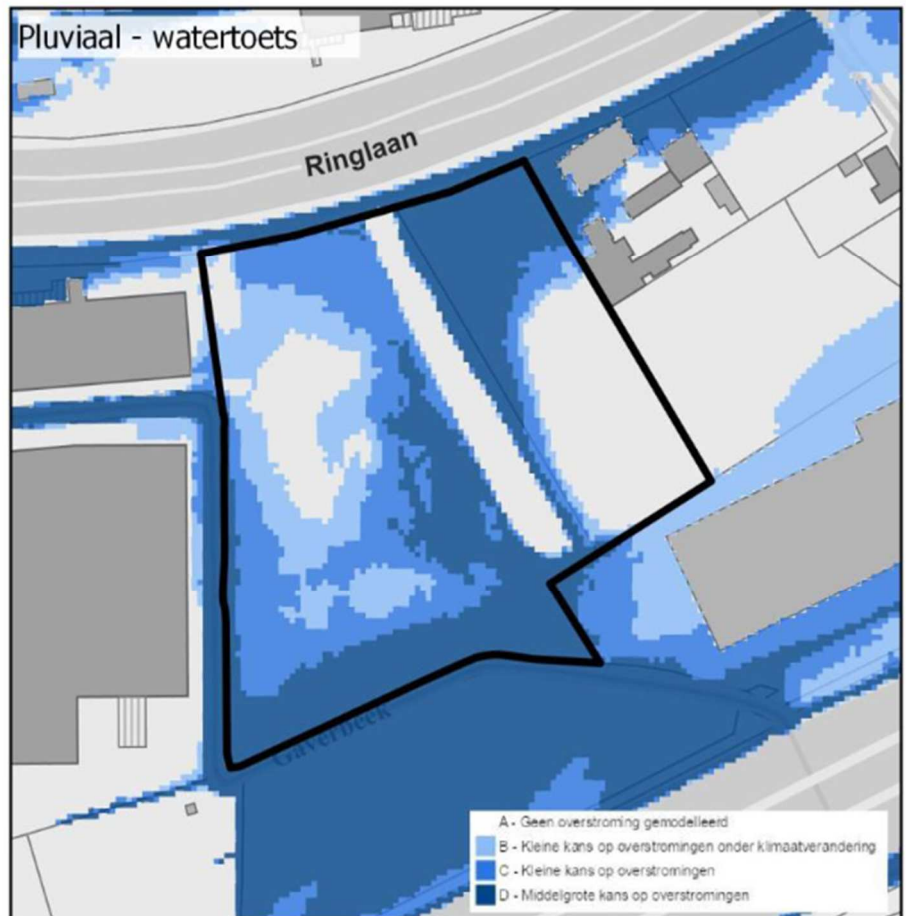
Het fluviale model toont voor vrijwel het ganse gebied een overstromingsrisico, vooral langs de Gaverbeek en de gracht langs de Ringlaan.

Figuur 2. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal



Het pluviale model gaat van kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering tot middelgrote kans op overstromingen. Vooral voor het westelijk deel van het gebied is er een grote kans op overstromingen. Meer naar het oosten vermindert de kans op overstromingen door terreinophogingen.

Figuur 3. Watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal



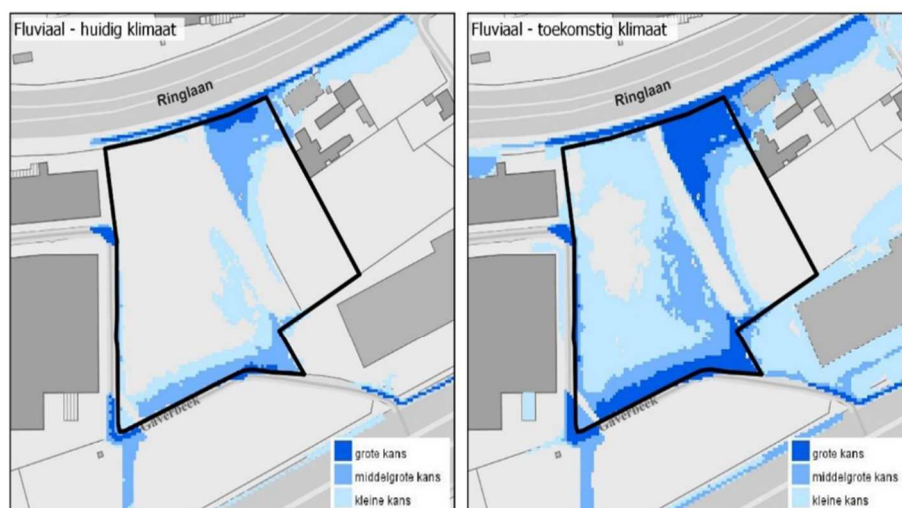
Overstromingsrichtlijn - overstromingsgevaarkaarten

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).

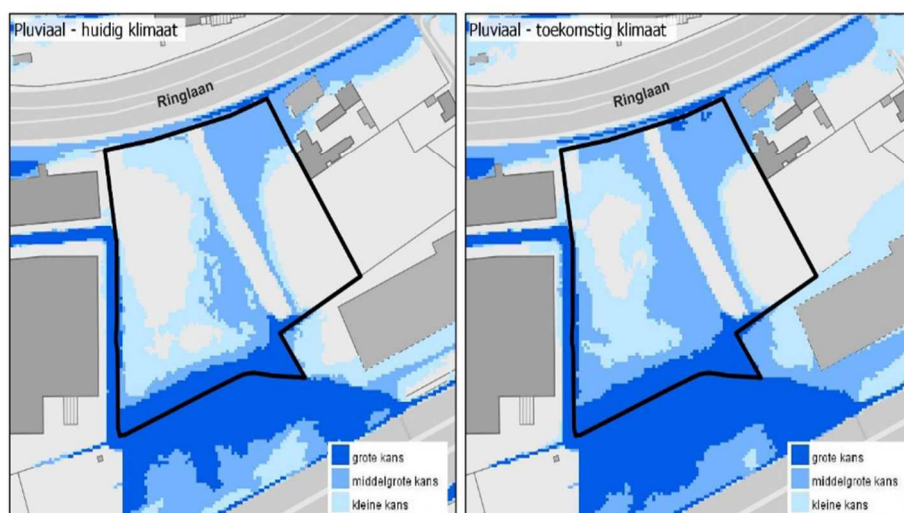
Daarbij werd ervoor gekozen om zowel kaarten voor het huidige klimaat als voor toekomstige klimaat (met klimaatprojectie 2050) op te maken.

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)



»

5.3. Uit de ‘watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden fluviaal’ (figuur 2) en de ‘watertoetskaart - overstromingsgevoelige gebieden pluviaal’ (figuur 3) blijkt aldus dat het perceel van de verzoekende partij is ingekleurd als een zone met een kleine tot middelgrote kans op overstromingen. Voorts blijkt uit de overstromingsgevaarkaart fluviaal (figuur 4) dat het perceel van de verzoekende partij gelegen is 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 het perceel van de verzoekende partij zowel bij huidig als toekomstig klimaat een kleine tot grote kans op overstromingen riskeert.

Uit de in de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG ‘Industriegebied E17’ opgenomen recente waterkaarten, blijkt aldus afdoende de overstromingsgevoeligheid van het perceel van de verzoekende partij.

5.4. De verzoekende partij 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. De verzoekende partij toont evenmin aan dat bij de vaststelling van de recente waterkaarten niet met de (onvergunde) ophoging van haar perceel in 2010 rekening zou zijn gehouden.

5.5. In de toelichtingsfiche met betrekking tot het WORG wordt erop gewezen dat het perceel van de verzoekende partij thans onbebouwd is en dat “de uitbreidingsplannen [...] (voorlopig) [zijn] opgeschort” (randnummer 5.1). De verzoekende partij simuleert in de door haar bijgebrachte ‘nota controle gecompenseerde grondinname Gaver’ van 30 oktober 2024 de bouw van een loods van 5.000 m² op haar perceel. Dat de oprichting van een dergelijk gebouw volgens de op vraag van de verzoekende partij opgestelde nota technische haalbaar zou zijn en “alle relevante watertoetscriteria” in acht zou nemen, volstaat niet om de bevindingen van de recente watertoets- en overstromingsgevaarkaarten te weerleggen. Aangenomen wordt dan ook dat de opname van het perceel van de verzoekende partij in het WORG strookt met de doelstelling om de belangen van het watersysteem te vrijwaren “door de verdere realisatie van de bestemming tegen te houden”. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekende partij dat “het bestaan van een werkelijk conflict” niet bewezen is, doet niet anders besluiten.

5.6. Mede in het licht van wat voorafgaat, heeft de Vlaamse regering het desbetreffende bezwaar van de verzoekende partij afdoende beantwoord als volgt:

“De Vlaamse Regering beantwoordt dit bezwaar door te verduidelijken dat de ophoging uit 2010 wel degelijk werd meegenomen in de modellering van de recente watergevaarkaarten. De kaarten uit de startbeslissing van de signaalgebieden werden geactualiseerd. Op de recente pluviale waterkaarten hebben grote delen van het perceel ondanks de ophoging een middelgrote kans tot overstroming. In dat scenario worden effectief overstromingen voorspeld die circa 100 cm hoger liggen dan onder huidig klimaat en dus een veel ruimer gebied zullen belasten. De Vlaamse Regering wenst uit voorzorgsprincipe deze percelen aan te duiden om bebouwing in de toekomst te voorkomen. Dit bezwaar vereist geen aanpassingen aan het plan.”

5.7. Gelet op wat voorafgaat, toont de verzoekende partij geen schending van de aangevoerde rechtsregels aan.

5.8. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van “artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus”.

6.2. De verzoekende partij bekritiseert dat “[i]n de mate dat” de watertoetskaart en de overstromingsgevaarkaarten “gebaseerd zijn op artikel 1.7.1.3 van het DIWD”, ze niet het voorwerp hebben uitgemaakt van een planmilieueffectrapport (plan-MER) of van een inspraak door het publiek. De watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten zijn dan ook kennelijk onwettig

en moeten buiten toepassing verklaard worden, zodat de bestreden beslissing geen juridisch draagvlak meer heeft.

6.3. “In de mate de bovengenoemde gebreken hun rechtsgrond direct vinden in artikel 1.7.1.3 DIWD”, dringt zich volgens de verzoekende partij de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof op:

“Schendt artikel 5.6.8, §1, tweede lid, 2° VCRO, in samenhang gelezen met artikel 1.7.1.3 DIWD, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, *iuncto* artikel 6 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s en de artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus, nu de watertoetskaart en de overstromingsgevaarkaarten waarop de aanduiding van een watergevoelig openruimtegebied kan gebaseerd zijn, niet betrokken werden in een publieke inspraak en/of een plan-MER, terwijl dit wel zo is met gelijkaardige plannen en programma’s?”

Beoordeling

7.1. Vooreerst moet worden opgemerkt dat watertoetskaarten en overstromingsgevaarkaarten, als dragers van wetenschappelijk onderbouwde informatie met betrekking tot het overstromingsrisico van een gebied, als dusdanig geen directe rechtsgevolgen hebben. Ze zijn dan ook niet “gelijkaardig” aan de in het middel bedoelde plannen of programma’s met directe rechtsgevolgen, die bij hun opmaak in beginsel wel aan een plan-MER of aan de inspraak van het publiek onderworpen zijn.

7.2. Bovendien gaat de verzoekende partij bij de uiteenzetting van haar middel uit van de premisse dat “artikel 1.7.1.3 DIWD” toepassing vindt, zonder enige vermelding of verduidelijking van de inhoud van deze bepaling. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat “artikel 1.7.1.3 DIWD” niet bestaat, en dat de verzoekende partij tekortkomt aan haar stelplicht door zich op deze onbestaande bepaling te steunen. De verzoekende partij laat deze exceptie in haar memorie van wederantwoord geheel onbeantwoord, en steunt de uiteenzetting van haar middel, alsook haar prejudiciële vraag, verder op “artikel

1.7.1.3 DIWD”. Zij voldoet aldus niet aan haar stelplicht. Het is een tekortkoming die niet voor het eerst in de laatste memorie kan worden rechtgezet, nadat ook het auditorsverslag erop heeft gewezen dat de verwijzing naar “artikel 1.7.1.3 DIWD” niet kan worden begrepen.

7.3. Het voormelde volstaat om de onder randnummer 6.3 gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof niet te stellen en het middel te verwerpen.

8. De beide middelen zijn verworpen. Het beroep moet hoe dan ook als ongegrond worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij 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 zevenentwintig 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