

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.016 van 15 juni 2026
in de zaak A. 243.431/X-18.915**

In zake : de VZW S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Maris en Steven De Coster
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 31
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

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

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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 april 2026.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Steven Maris en Lore Maes, die *loco* advocaat Steven De Coster verschijnt, die verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Kevan Aspeslagh, die *loco* advocaat Bart Bronders 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

3.1. 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 (hierna: 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).

3.2. 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 overstroomden 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.

[...].”

3.3. 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 van de gebiedsfiche voor het signaalgebied ‘Schildestrand’ luidde:

“Het signaalgebied (woonpark) is bijna volledig gelegen in effectief overstromingsgevoelig gebied. In afwachting van een gedetailleerde hydraulische studie voor het gebied met grondwaterpeilmetingen gedurende minstens één jaar en infiltratiemetingen van het bodemprofiel, wordt voor het signaalgebied op basis van de huidige kennis van het watersysteem/fysisch systeem volgend ontwikkelingsperspectief vooropgesteld: de lager gelegen delen van het woonpark worden herbestemd naar een openruimtefunctie compatibel met het watersysteem en de noodzakelijke buffering. Hoger gelegen delen kunnen mogelijk wel ontwikkeld worden, mits voldoende compensatie van bufferruimte en buffervolume. Op basis van de resultaten van de gedetailleerde hydraulische studie kan dit ontwikkelingsperspectief in de toekomst evolueren in nauw overleg met de waterloopbeheerder.”

3.4. De Vlaamse regering keurt op 15 december 2023 de voorlopige aanduiding van het WORG ‘Schildestrand’ goed.

3.5. Van 9 januari 2024 tot 8 maart 2024 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de voorlopige aanduiding van het WORG.

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

3.7. 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 ‘Schildestrand’ in Schilde.

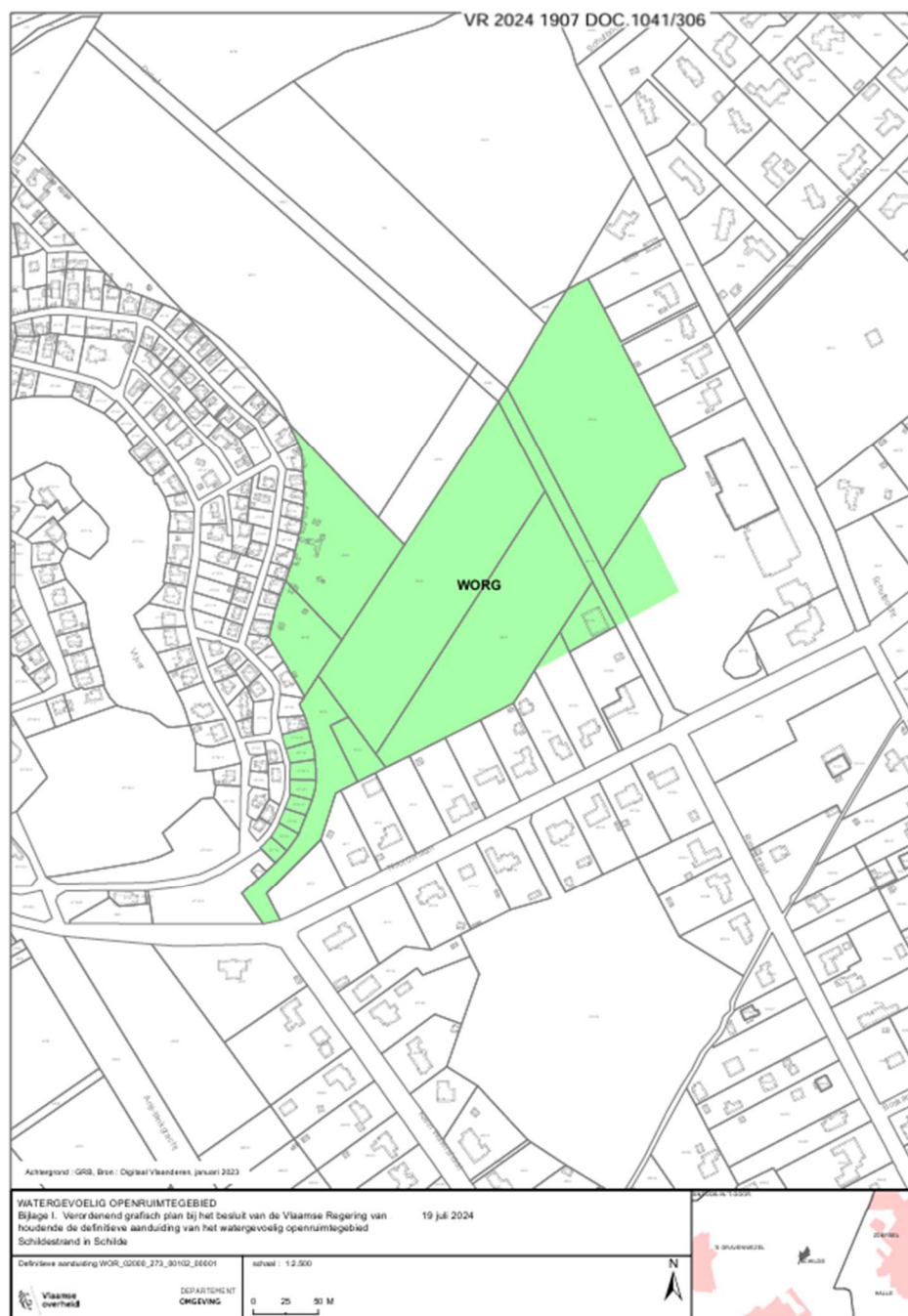
Dit is het bestreden besluit dat onder meer op de volgende motieven is gesteund:

“- Het gebied ‘Schildestrand’ maakt deel uit van het Benedenscheldebekken en is gelegen ten noorden van de Noorderlaan, in het westen aansluitend op het Fort van ’s Gravenwezel (Friedadreef). In het oosten, zuiden en westen grenst het gebied aan woonkavels. In het oosten wordt een klein[...] deel van de buitenterreinen van de aanpalende manege aangeduid.

- Het gebied ‘Schildestrand’ heeft een oppervlakte van 6,7 ha, is volledig onbebouwd en bestaat voornamelijk uit bos en enkele grote grasvelden.

- Het gebied is volgens het gewestplan Antwerpen gelegen in een bestemming die bebouwing mogelijk maakt, met name woonpark en gebied voor verblijfsrecreatie.
 - Het gebied werd op 4 november 2014 door de Algemene Bekkenvergadering Benedenscheldebekken als signaalgebied aangeduid omwille van de gekende wateroverlast in het gebied.
 - De Vlaamse Regering keurde op 31 maart 2017 het ontwikkelingsperspectief goed voor het signaalgebied 'Schildestrand' om het waterbergend vermogen van het gebied te kunnen behouden.
- Er is geen fluviaal overstromingsrisico gemodelleerd in het gebied. Het pluviale model toont een kleine kans op overstromingen in het noordwesten van het gebied, een middelgrote kans op pluviale overstromingen in het oosten en ter hoogte van enkele aanwezige grachten in het westen van het gebied. In het zuiden is een kleine kans op overstromingen onder klimaatverandering gemodelleerd.
- De waterstudie in opdracht van de gemeente Schilde (2018) spreekt over een precaire waterhuishouding. Het gebied kent zeer hoge grondwaterstanden, met momenten dat het grondwater boven het maaiveld staat en nergens dieper dan 30 cm onder maaiveld. Het gebied ligt in de historische vallei van de Zwanebeek (voor aanleg van het fort) met daardoor zeer ondiepe grondwaterstromingen.
 - Vrijwaring van het gebied voor verdere bebouwing is aangewezen en ondersteunt de uitvoering van acties uit het stroomgebiedbeheerplan 2022 – 2027 ter realisatie van bijkomende waterberging.
- Er bestaat een conflict tussen de verdere realisatie van de bestemming en de belangen van het watersysteem.
- Voor het gebied en de omgeving is er geen ruimtelijk uitvoeringsplan in opmaak noch voorzien op korte termijn. Om het gebied voor verdere bebouwing te vrijwaren, is een aanduiding als watergevoelig openruimtegebied in uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangewezen.
 - [...]
 - De aanduiding als watergevoelig openruimtegebied is in overeenstemming met het ruimtelijk principe in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om het fysisch systeem te beschouwen als ruimtelijk structurerend. Ruimtelijk structurerend betekent dat de huidige, intrinsieke kenmerken van het bestaand fysisch systeem het richtinggevend kader zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van de structuurbepalende functies natuur, bos, landbouw en wonen en werken. De omgeving van Schildestrand, onderdeel van het Benedenscheldebekken wordt door de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied gevrijwaard van bebouwing en kan verder ontwikkelen op basis van de fysische karakteristieken als waterrijk gebied.”

3.8. Hierna volgt een weergave van het grafisch plan bij dit besluit:



IV. Ontvankelijkheid - Belang

Standpunt van de partijen

4. In het verzoekschrift heeft de verzoekende partij haar belang als volgt verantwoord:

“Het definitief aangeduide watergevoelig openruimtegebied genaamd ‘Schildestrand’ raakt en overlapt deels met het recreatiegebied ‘Schildestrand’, [...] waardoor de v.z.w. Schildestrand aldus juridisch het recht en ook de plicht heeft om deze procedure op te starten. Zoals algemeen bekend, doet de Gemeente Schilde immers alles om het recreatiegebied Schildestrand en haar bewoners weg te krijgen. Veel van de discussies die aldaar hangende zijn, betreffen de vraag of de constructie en de vergunning al dan niet vergund geacht zijn. De terechte vrees bestaat dat de Gemeente Schilde dit punt van watergevoelige openruimtegebieden gaat gebruiken in discussies omtrent het al dan niet vergund karakter van een constructie.

[...]

Verder is het zo dat voor de percelen van de bewoners/verblijvers die er onder vallen, elke bouwmogelijk- en/of uitbreidingsmogelijkheid sowieso wordt tenietgedaan. Bestaande constructies worden ook plots zonevreed, met enkel nog de waarborg van de basisrechten zonevreedde woningen, wat toch wel een forse beperking is van uw eigendomsrecht. Ten slotte is er de vrees dat de Gemeente Schilde deze definitieve aanduiding als watergevoelig openruimtegebied gaat misbruiken in haar strijd om Schildestrand weg te krijgen.”

5. In haar memorie van antwoord betwist de verwerende partij het belang van de verzoekende partij:

“De verzoekende partij slaagt er [...] niet in aan te tonen welk concreet nadeel haar leden zouden ondervinden door de bestreden maatregel, aangezien het hier een aanpalend gebied betreft dat volledig onbebouwd is. Hoewel in het oosten een klein deel van de buitenterreinen van een aangrenzende manege is aangeduid, verduidelijkt de verzoekende partij niet dat dit eigendom is van een van haar leden. Evenmin stelt zij dat een van haar leden rechtstreeks wordt getroffen door een bestemmingswijziging van diens eigendom.

De bewering dat de definitieve aanduiding als watergevoelig openruimtegebied door de gemeente zal worden misbruikt om het ‘Schildestrand’ weg te krijgen, is weinig geloofwaardig. Bovendien kan dit niet als een gevolg van het bestreden besluit worden beschouwd.

De verzoekende partij laat na om duidelijk te maken welk voordeel zij beoogt met het door haar ingestelde annulatieberoep. Haar belang bij dit beroep is niet evident en wordt door haar niet voldoende onderbouwd. Om die reden dient het beroep te worden afgewezen als onontvankelijk.”

6. Zowel in haar memorie van wederantwoord als in haar laatste memorie herneemt de verzoekende partij de in het verzoekschrift opgenomen verantwoording van haar belang.

Beoordeling

7. Artikel 4 van de statuten van de verzoekende partij betreft het doel van de vereniging:

“De vereniging heeft als doel de belangen van de eigenaars/verblijvers van het gebied gekend onder de benaming ‘Schildestrand’ te 2970 Schilde te behartigen. Dit doel, dat in de meest ruime zin dient bekeken te worden, omvat o.m.:

- het gebied ‘Schildestrand’ een positief imago te geven;
- als aanspreekpunt/spreekbuis te dienen voor en t.o.v. de verschillende overheden (zowel op gemeentelijk, provinciaal als op regionaal vlak), omwonenden enz.;
- het voeren van gesprekken/onderhandelingen met de verschillende overheden (zowel op gemeentelijk, provinciaal als op regionaal vlak) over zaken die een rechtstreekse of onrechtstreekse impact hebben op het gebied ‘Schildestrand’ (bv. op de stedenbouwkundige toestand enz.) en/of op de eigenaars/verblijvers van het gebied ‘Schildestrand’ (of een aantal daarvan);
- het voeren van gerechtelijke procedures wanneer de belangen van het gebied ‘Schildestrand’ en/of de belangen van de eigenaars/verblijvers van het gebied ‘Schildestrand’ (of een aantal daarvan) in het gedrang komen of mogelijke in het gedrang komen.

De vereniging mag alle daden stellen die rechtsreeks of onrechtstreeks verband houden met haar doel.

De vereniging zal de belangen van haar leden in alle opzichten bestuderen en beschermen.

De vereniging zal haar activiteiten uitoefenen in het gemeenschappelijk belang van haar leden en zal zich boven elke politieke, filosofische of religieuze beschouwing stellen.”

8. Daarover bevraagd, heeft de verzoekende partij ter terechtzitting niet betwist dat haar leden geen eigenaar of verblijver zijn in het gebied dat door de bestreden beslissing wordt gevisieerd. Zij kan zich dan ook niet beroepen op het belang van de bewoners of verblijvers van percelen die in het bestreden WORG gelegen zijn.

9. Voor het overige maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de aanduiding als WORG van de percelen waarvan noch zijzelf, noch haar leden, eigenaar of gebruiker zijn, griefhoudend is voor haar of haar leden.

De bewering dat het bestreden besluit moet gezien worden tegen de achtergrond dat “de [g]emeente Schilde [...] alles [doet] om het recreatiegebied Schildestrand en haar bewoners weg te krijgen” en dat de vrees bestaat dat de gemeente “dit punt van watergevoelige openruimtegebieden gaat gebruiken in discussies omtrent het al dan niet vergund karakter van een constructie” volstaat niet om van enig belang bij de vernietiging van het bestreden besluit te doen blijken.

10. De exceptie inzake gebrek aan belang is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 vijftien juni tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Patricia De Somere,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement