

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.539 van 21 mei 2013
in de zaak A. 205.412/X-15.140.**

In zake : de nv WALKRO BELGIE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Brusselstraat 59
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Lieve Dehaese
 kantoor houdend te 3500 HASSELT
 Luikersteenweg 187
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de nv ARTILAVAL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bert Roelandts en Karin De Roo
 kantoor houdend te 9000 GENT
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 29 juni 2012, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 2012 waarbij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Lugo NV en Artilaval NV” definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 221.650 van 6 december 2012 heeft de Raad van State de debatten heropend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 januari 2013.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Hectors, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Davina Weygaerts, die loco advocaat Lieve Dehaese verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Karin De Roo, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroot 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. Tussenkomst

3. Met een op 10 augustus 2012 ter post aangetekend verzoekschrift vraagt de n.v. Artilaval om in het geding te mogen tussenkomen.

Er is grond om dat verzoek in te willigen, wat betreft het administratief kort geding.

IV. Feiten

4. Op 29 februari 2008 levert de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening aan de nv Lugo en de nv Artilaval een gedeeltelijk positief planologisch attest af. In dit attest is inzake de situering en de afweging onder meer het volgende vermeld:

“Algemeen standpunt:

Situering

De aanvraag tot planologisch attest werd ingediend door de twee bedrijven Lugo N.V. en Artilaval NV. Het bedrijf Lugo N.V. is een bedrijf dat actief is in granulatenwinning en -handel (zand en grind). Artilaval NV. is een aannemer en grondwerker.

De aanvraag handelt over de bestaande groeves Algri-Lugo, Bormans en NMBS. Deze groeves zijn volgens het gewestplan Limburgs Maasland (K.B. 1 september 1980) gelegen in ontginningsgebied met nabestemming gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut, natuurgebied en industriegebied. De delen gelegen in het ontginningsgebied met de vernoemde nabestemming werden door middel van het BPA Lugo-Algri (MB. van 27/02/1991) herbestemd naar zone voor ontginning met nabestemming bosgebied met beperkte vormen van gemotoriseerde recreatiesporten. De groeves zijn gelegen nabij een Habitatrichtlijngebied en een Vogelrichtlijngebied en worden omgeringd door VEN-gebied.

Het bedrijf Lugo N.V. wenst op korte termijn volgende activiteiten te ontwikkelen:

- beperkte ontginning van zand in de groeve Algri-Lugo met een volume van 242.000 m³
- de opvulling van de groeve Algri-Lugo (definitieve opslagplaats) met niet-verontreinigde gronden, conform de bepalingen van het Bodemsaneringsdecreet en Vlarebo
- de voortzetting van de vergunde exploitaties in de groeve NMBS (verwerking van niet verontreinigde grond (tijdelijke opslagplaats) en upgradering van materialen tot volwaardige beton-, betonmortel- of stabiliseermaterialen en definitieve opslag van niet-verontreinigde gronden die geen toepassing kennen in bouwmaterialen).

Het bedrijf Artilaval N.V. heeft geïnvesteerd in de groeve Bormans. Het bedrijf wenst deze verder af te werken conform de exploitatievergunning en de groeve op te vullen met niet-verontreinigde gronden (definitieve opslagplaats), conform de bepalingen van het Bodemsaneringsdecreet en Vlarebo.

Op korte termijn zal eveneens een oplossing geboden moeten worden aan de ontsluitingsproblematiek. In afwachting van gebruiksklare nieuwe toegangsroutes wensen de bedrijven de bestaande toegangswegen te behouden. De interne spoorwegovergang tussen de groeve NMBS en de groeve Algri-Lugo wenst Lugo N.V. te behouden.

Op lange termijn wensen beide bedrijven het uitgewerkte natuurinrichtingsplan te realiseren. Dit kan gefaseerd worden uitgevoerd.

Afweging

Algemeen kan gesteld worden dat de aanvraag handelt over ontginning en tijdelijke of definitieve grondopslag en verwerking.

Het bedrijf Lugo N.V. was reeds in het verleden actief in het gebied (grindwinning), maar wil nu ook in de bestaande groeve Algri-Lugo zand winnen en haar activiteiten heroriënteren naar handel in secundaire grondstoffen en niet-verontreinigde gronden, met het oog op de toekomstige aanwending van deze materialen als grondstoffen in de bouwsector. De groeve Arti-Lugo wordt daarbij opgevuld.

Het bedrijf Artilaval wenst de bestaande groeve Bormans verder te exploiteren en deze in de toekomst op te vullen.

Gelet op de bepalingen van het BPA is opvulling van de groeves niet vergunbaar. In principe worden bij ontginningsvergunningen van groeves afwerkings- en opvullingsbepalingen opgenomen. Vanuit algemeen ruimtelijk oogpunt vormt in zulk geval de afwerking en de opvulling de uitvoering van de vergunning. In voorliggend geval zijn de opvulactiviteiten niet stedenbouwkundig vergunbaar en dienen deze activiteiten als nieuwe bedrijfsactiviteiten op de site te worden beschouwd. Voor de vestiging van nieuwe bedrijfsactiviteiten op de locatie kan geen planologisch attest worden aangevraagd. Dit neemt niet weg dat binnen de visievorming op het volledige gebied een standpunt zal dienen ingenomen te worden over de opvulling van de groeves Bormans en Algri-Lugo.

Het advies van Vlacoro met betrekking tot deze aanvraag tot planologisch attest was gunstig, mits er rekening wordt gehouden met de ruimtelijke randvoorwaarden die doorheen het advies werden geformuleerd. De gemeenten, die om advies gevraagd werden binnen de aanvraagprocedure, hebben met betrekking tot de aanvraag voor planologisch attest geen standpunt ingenomen.

Voor de zandwinning (ontginningsdiepte), het opvullen tot op maaiveldniveau (d.m.v. aangevoerd materiaal) en het wijzigen van de nabestemming voor de groeves Algri-Lugo en Bormans (Artilaval) is een wijziging noodzakelijk van het geldende BPA. Afhankelijk van de gekozen oplossing voor de verkeersproblematiek zijn hiervoor eveneens bestemmingswijzigingen noodzakelijk”.

Het gedeeltelijk positief planologisch attest wordt afgeleverd onder de volgende voorwaarden:

“DIT GEDEELTELIJK POSITIEF PLANOLOGISCH ATTEST WORDT AFGEGEVEN ONDER DE VOLGENDE VOORWAARDEN:

- Het bijkomend te ontginnen volume zand wordt voor de korte termijn beperkt tot 100.000 m³ voor de groeve Arti-Lugo. In de groeve Bormans wordt voor de ontginning voor de korte termijn de bestaande exploitatievergunning behouden zijnde ontginning tot - 15m beneden maaiveldniveau en met een volume van 7140m³.
- Opvullingen van de groeves op korte termijn is beperkt tot een volume van 100.000 ton per jaar per groeve en mits fasering in overeenstemming met het gewijzigde inrichtingsplan van Agentschap natuur en Bos.

- Indien een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd voor de ontginning en de opvulling van de groeves dient rekening gehouden te worden met de wijzigingen aan het inrichtingsplan die het Agentschap voor Natuur en Bos in haar advies vraagt en moet een passende beoordeling worden bijgevoegd zoals gesteld in hetzelfde advies. De ontsluiting dient eveneens in dit kader te worden onderzocht. Er dient tevens advies gevraagd te worden aan de NV De Scheepvaart om de effecten naar de afstroomhoeveelheid van het oppervlaktewater naar de Zuid-Willemsvaart te beoordelen
- Het ruimtelijk uitvoeringsplan dient een uitspraak te doen over de ontsluiting van de groeves, de fasering en de uitvoering van de opvulling ervan en de nabestemming van de groeves ten noorden van de spoorweg. M.b.t. de ontsluiting is overleg met het Agentschap Infrastructuur en het Agentschap voor Natuur en Bos noodzakelijk”.

5. Op 3 april 2009 wordt een plenaire vergadering gehouden over het voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) “Gebieden voor oppervlaktedelfstoffenwinning ‘Lugo NV en Artilaval NV’ te Dilsen-Stokkem en Maasmechelen”.

6. De dienst Milieueffectrapportage (hierna: de dienst Mer) deelt bij brief van 6 augustus 2010 mee dat op basis van het screeningsdossier en de ontvangen adviezen moet worden geconcludeerd dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) niet nodig is.

7. Bij besluit van de Vlaamse regering van 29 april 2011 wordt het ontwerp-GRUP “Lugo NV en Artilaval NV” voorlopig vastgesteld. Daarin wordt onder meer overwogen :

“Overwegende dat ten aanzien van het voorzien van een optimale ontsluiting voor het gebied wordt voortgegaan op de bij de aanvraag voor planologisch attest gevoegde mobiliteitsnota; dat in deze studie de verkeerseffecten van de geplande activiteiten in de voormalige groeves werd onderzocht; dat uit dit onderzoek en na overleg met de exploitanten, het Agentschap Wegen en Verkeer, het Agentschap Natuur en Bos en het departement Ruimtelijk Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed - afdeling Ruimtelijke Planning werd gekozen voor het alternatief via de oostelijke ontsluiting van het industriegebied ‘Op de Berg’ (ter hoogte van het bedrijf Walkro) als meest wenselijke route; dat hierbij is uitgegaan van de vaststelling dat de verwerking en voorbereiding van de gronden voor opvulling nu al gebeurt op de groeve NMBS en van het feit dat de

ontsluiting ook in de toekomst nog zal worden gebruikt door het bedrijf Walkro en andere bedrijven die zuidelijker zijn aangesloten op deze weg; dat het gebruik van deze weg voor aanvoer en afvoer vanuit de groeves noordelijk van de spoorlijn trouwens van tijdelijke aard zal zijn;

Overwegende dat naar aanleiding van de plenaire vergadering werd voorgesteld om de bestemming van de groeve NMBS te behouden als industriegebied en de inwerkingtreding van de nabestemming niet vast te leggen maar te laten afhangen van de activiteiten van de nabijgelegen bedrijvigheid; dat de bestemming van de NMBS-groeve is afgestemd op de huidige vergunde activiteiten op dit terrein die in functie staan met de herstructurering van de groeves noordelijk van de spoorlijn; dat op basis van de verkregen vergunningen de NMBS-groeve al werd opgevuld; dat een verdere ontwikkeling van de NMBS-groeve als industriegebied in het licht van het voorziene uitdovingsbeleid voor dit industrieterrein niet is aangewezen; dat in de plenaire vergadering er een akkoord was over de bestemming en nabestemming van dit terrein”.

8. Van 30 mei 2011 tot 28 juli 2011 wordt een openbaar onderzoek gehouden. Tijdens dat onderzoek dient de nv NMBS Holding (hierna: de NMBS Holding), die bij de Raad van State in de samenhangende zaak A. 205.411/X-15.139 ook een enig verzoekschrift heeft ingediend tegen het bestreden GRUP, een bezwaarschrift in. De verzoekende partij dient geen bezwaarschrift in.

Dit bezwaar wordt in het advies van de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (hierna: de Vlacoro) van 9 september 2011 als volgt weergegeven en beantwoord:

“2. NMBS Holding [A2]

a. De NMBS holding deelt mee dat haar advies van 25 maart 2009 (zie bijlage bezwaarschrift) naar aanleiding van de plenaire vergadering van toepassing blijft. In dit advies maakte de NMBS volgende opmerkingen. Met betrekking tot artikel 2 stelde de NMBS dat aangezien het industriegebied een verbinding vormt tussen de bedrijfsgebouwen terreinen van de nv Walkro het haar inziens onlogisch is dit gebied als natuurgebied te beschouwen na 10 jaar. De holding gaat dan ook niet akkoord met de zienswijze voor de vervroegde nabestemming als natuurgebied. De holding gaat wel akkoord met de beschouwing dat op het ogenblik dat de bedrijfsgebouwen terreinen van de nv Walkro worden opgenomen in het natuurgebied, ook het NMBS-Holding terrein overgaat in natuurgebied, zodat de spoorweggrond geen buffer vormt tussen de bedrijfsgebouwen terreinen van de nv Walkro onderling. Met betrekking tot artikel 4 vraagt de NMBS Holding het bruin gekleurd rechthoekig symbool voor de aanduiding van artikel 4 te veranderen in een blauw rechthoekig symbool (code 0200: gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar

nut). Dit om verwarring met artikel 1 (ook bruin) te vermijden. De Holding verontschuldigt zich in dit advies tevens voor haar afwezigheid op de plenaire vergadering van 3 april 2009.

b. Artikel 2.1 vermeldt: ‘de nabestemming treedt in werking na een termijn van 10 jaar na inwerkingtreding van dit gewestelijk RUP’. De Holding gaat hier niet mee akkoord (cf. bovenstaand advies 25 maart 2009).

c. In de toelichtingsnota op pag. 20 wordt onder ‘bestemming en nabestemming groeve NMBS’ vermeld wat volgt: ‘Naar aanleiding van de plenaire vergadering werd voorgesteld om de bestemming van de groeve NMBS te behouden als industriegebied en de inwerkingtreding van de nabestemming niet vast te leggen maar te laten afhangen van de activiteiten van het nabijgelegen bedrijf Walkro’. De Holding gaat hiermee akkoord. Daarenboven wordt opgemerkt dat [...] de tekst in tegenspraak is met art. 2.1. De NMBS Holding vraagt art. 2.1 aan te passen aan de toelichtingsnota.

2a,b,c. Vlacoro ondersteunt de idee zoals geformuleerd in art. 2.1: ook voor de NMBS groeve treedt de nabestemming natuurgebied in werking na een termijn van 10 jaar na inwerkingtreding van het gewestelijk RUP.

Met betrekking tot het eerdere advies van de NMBS Holding in het kader van de plenaire vergadering leest Vlacoro in de overwegingen bij het besluit van de Vlaamse Regering houdende de voorlopige vaststelling van het ontwerp RUP wat volgt: ‘Overwegende dat naar aanleiding van de plenaire vergadering werd voorgesteld om de bestemming van de groeve NMBS te behouden als industriegebied en de inwerkingtreding van de nabestemming niet vast te leggen maar te laten afhangen van de activiteiten van de nabijgelegen bedrijvigheid; dat de bestemming van de NMBS-groeve is afgestemd op de huidige vergunde activiteiten op dit terrein die in functie staan met de herstructurering van de groeves noordelijk van de spoorlijn; dat op basis van de verkregen vergunningen de NMBS-groeve al werd opgevuld; dat een verdere ontwikkeling van de NMBS-groeve als industriegebied in het licht van het voorziene uitdovingsbeleid voor dit industrieterrein niet is aangewezen; dat in de plenaire vergadering er een akkoord was over de bestemming en nabestemming van dit terrein’.

In het kader van het uitdoofbeleid van bedrijventerrein ‘Op de Berg’ (zoals opgenomen in het provinciaal ruimtelijk structuurplan) en de tijdelijkheid van de voorziene activiteiten die betrekking hebben op het opvullen van de groeves Algri/Lugo wordt inderdaad voorzien in een nabestemming die aansluit bij het omliggende natuurgebied.

Vlacoro leest in de toelichtingsnota (pag. 20) geen tegenstrijdigheid daar het een voorstel betreft dat door de NMBS werd voorgelegd in het kader van de plenaire vergadering. Vlacoro vraagt de ontwerper deze paragraaf duidelijker te formuleren”.

9. Bij het bestreden besluit wordt het GRUP “Lugo NV en Artilaval NV” definitief vastgesteld. Volgens de situeringskaart bij het GRUP ziet het plangebied eruit als volgt:



De groeves Lugo en Artilaval zijn gelegen in het noorden van het plangebied en de NMBS-groeve situeert zich in het zuiden van dat gebied, met daartussen een spoorlijn.

10. De NMBS Holding is eigenares van percelen die kadastraal bekend zijn onder Maasmechelen, 1ste afdeling, sectie E, nrs. 924/c en 924/w12, waar de NMBS-groeve is gesitueerd.

Inzake haar perceel dat kadastraal bekend is onder Maasmechelen, 1ste afdeling, sectie E, nr. 924/b15, heeft ze reeds aan de verzoekende partij -die een composteringsbedrijf is met vestiging en maatschappelijke zetel aan de Kringloopstraat 5 te Maasmechelen- de bezetting van 40.651 m² van haar domein toegelaten.

Inzake een bijkomende bezetting van 28.100 m² op de percelen waar de NMBS-groeve is gesitueerd, is de NMBS-holding in vergevorderde onderhandelingen met de verzoekende partij.

De bedrijfsgebouwen van de verzoekende partij zijn gelegen op het terrein dat ten oosten aan de NMBS-groeve paalt.

11. Het terrein van de NMBS-groeve heeft volgens het gewestplan de bestemming industriegebied.

Het bestreden GRUP wijzigt deze bestemming tot “Gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en met in overdruk “grote eenheid natuur in ontwikkeling” (GENO). Het betrokken artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP luidt als volgt:

“[...]”

Dit gebied behoort tot de bestemmingscategorie ‘ontginning en waterwinning’

Artikel 2 Gebied voor verwerking van oppervlakte-delfstoffen met nabestemming natuurgebied

Artikel 2.1 Bestemming

Het gebied is bestemd voor bedrijven die oppervlakte-delfstoffen verwerken.

Beperkte vloeroppervlakten voor bedrijfsgebouwen en -installaties die ongeschikt en gekoppeld zijn aan de activiteiten van het bedrijf, zijn toegelaten voor zover ze geen autonome activiteiten uitmaken en voor zover het tijdelijke gebouwen en installaties betreft.

De volgende handelingen zijn toegelaten:

- de tijdelijke opslag en de verwerking van uitgegraven bodem in functie van de opvulling van de nabijgelegen groeven;
- de tijdelijke opslag en de verwerking van oppervlakte-delfstoffen afkomstig uit groeven;
- de tijdelijke opslag van en groothandel in, hoofdzakelijk eigen, afgewerkte producten die voortkomen uit de oppervlakte-delfstoffen;

Bij de inrichting van het gebied moet de ruimtelijke, landschapsecologische en milieuhygiënische impact van het bedrijf voor verwerking van oppervlakte-delfstoffen op de omgeving geminimaliseerd worden.

Volgende voorwaarden worden opgelegd:

- alle bedrijfsgebouwen en -installaties zijn van tijdelijke aard;
- alle bedrijfsgebouwen en -installaties zoals verwerkingsinstallaties (breker, betoncentrale, stalling voor voertuigen,...) worden geconcentreerd aan de meest zuidelijke randweg;
- ontsluiting gebeurt via de bestaande aansluiting van het terrein op de weg langsheen de oostzijde van het bedrijventerrein ‘Op de Berg’ naar de N763;
- de nabestemming treedt in werking na een termijn van 10 jaar na inwerkingtreding van dit gewestelijk RUP;

De aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning voor bedrijfsgebouwen bevat de nodige informatie over de toepassing van de inrichtingsbepalingen.

Artikel 2.2 Nabestemming natuurgebied

[...]

aanduiding met symbool

Vanaf de inwerkingtreding van de nabestemming behoort dit gebied tot de bestemmingscategorie ‘reservaat en natuur’

Na ontginning en opvulling is het gebied bestemd voor de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en bos.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden zijn toegelaten.

Artikel 2.3 Bepaling met betrekking tot de overdruk grote eenheid natuur in ontwikkeling

[...]

Aanduiding in overdruk

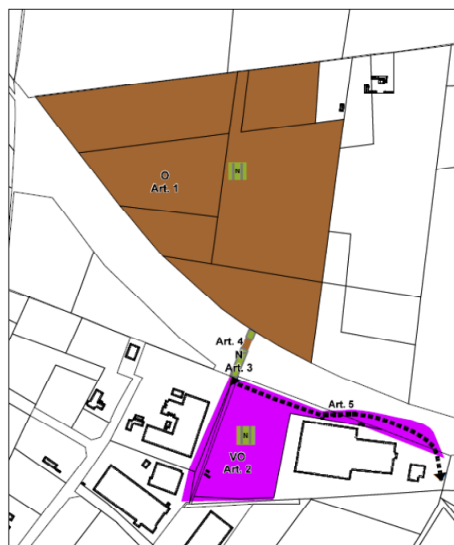
Het gebied behoort tot de bestemmingscategorie van de grondkleur.

Het in overdruk aangeduide gebied is een grote eenheid natuur in ontwikkeling.

Totdat de natuurfunctie effectief gerealiseerd is, zijn handelingen met het oog op de bestaande activiteiten toegelaten voor zover de natuurwaarden van het gebied in stand gehouden en ontwikkeld worden.

Het oprichten van constructies voor deze bestaande activiteiten is niet toegelaten met uitzondering van het oprichten van schuilhokken voor dieren voor zover de omvang ervan in verhouding staat tot de begraasbare oppervlakte”.

Het grafisch plan bij het GRUP ziet eruit als volgt:



Krachtens het bestreden GRUP geldt voor de terreinen van de groeves Lugo en Artilaval de bestemming “Artikel 1. Gebied voor winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en de overdruk “grote eenheid natuur in ontwikkeling”.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

12. Er bestaat vooralsnog geen noodzaak om over de door de tussenkomende partij opgeworpen exceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie dringen zich immers slechts op als zou blijken dat de grondvoorwaarden voor schorsing vervuld zijn, wat -zoals hierna zal blijken- niet het geval is.

VI. Onderzoek van de vordering

13. Overeenkomstig artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een eerste middel voert de verzoekende partij machtsoverschrijding aan alsook de schending van de artikelen 4.4.24 en 4.4.26 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de VCRO), artikel 145ter van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), het planologisch attest van 29 februari 2008, en van het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

15. In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat het feit dat het planologisch attest van 29 februari 2008 niet is gevoegd bij het voorontwerp, de voorlopige vaststelling en de definitieve vaststelling van het GRUP en evenmin in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt als bijlage bij het GRUP, in strijd is met artikel 4.4.26, §1, eerste lid VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Zij stelt dat inzake een ruimtelijk uitvoeringsplan ter uitvoering van een planologisch attest minstens het planologisch attest zelf moet worden gevoegd bij het dossier, minstens in de toelichting bij het uitvoeringsplan, zodat de adviserende, vaststellende en goedkeurende overheden kunnen vaststellen wat

de grenzen en overwegingen zijn om het zonevreemd bedrijf toch ontwikkelingsperspectief te bieden en onder welke voorwaarden, en zodat de burgers en de rechters kunnen nagaan of de wettelijke voorwaarden werden gerespecteerd.

De verzoekende partij wijst er hiertoe op dat uit artikel 4.4.26, §1, eerste lid VCRO volgt dat een GRUP dat een uitvoering is van een planologisch attest, moet worden opgemaakt met het positief planologisch attest als uitgangspunt. Dit betekent dat een ruimtelijk uitvoeringsplan ter uitvoering van een planologisch attest -wat een restrictief te interpreteren uitzonderingsprocedure betreft- de in dat attest bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden en de voorwaarden met betrekking tot het behoud van een bedrijvigheid, nader moet omschrijven. De voormelde bepaling veronderstelt dat het planologisch attest dat het uitgangspunt moet vormen van het GRUP, van in het begin wordt gevoegd bij de opmaakprocedure van het GRUP dat er een uitvoering van vormt. Alle belanghebbende derden, de adviserende overheden, alsook de Vlaamse regering zelf (in dit geval de plannende overheid) moeten namelijk in staat worden gesteld om te controleren -aan de hand van de letterlijke tekst van het planologisch attest en de aanvraag ervan- of het GRUP daadwerkelijk een uitvoering vormt van een planologisch attest en de aldaar opgelegde voorwaarden. Dit volgt trouwens niet enkel en alleen uit de voormelde rechtsnorm, maar ook uit het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur, hetgeen veronderstelt dat een administratieve overheid zich in haar besluitvorming moet baseren op de volledige en juiste feitelijke en juridische context.

16. In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden GRUP de grenzen van het planologisch attest overschrijdt doordat het herbestemmingen doorvoert die niet overeenstemmen met de ontwikkelingsbehoeften op lange termijn, zoals aangegeven in het planologisch attest en zoals aangevraagd en noodzakelijk bevonden voor het behoud van de bestaande bedrijvigheid. Meer bepaald herbestemt het bestreden GRUP de eigendommen van de NMBS-holding van industriegebied tot “Gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied”. Deze

herbestemming heeft niets te maken met de ontwikkelingsperspectieven voor de nv Lugo en de nv Artilaval, zijn door hen niet aangevraagd en zijn dus uiteraard ook niet opgelegd door het planologisch attest.

Hierbij wijst de verzoekende partij erop dat uit het DRO en de VCRO volgt dat een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot zonevreemd bedrijf al dan niet kan worden behouden op de plaats waar het is gevestigd, en welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte of lange termijn voor dit bedrijf mogelijk zijn. Ook stelt ze dat uit de VCRO volgt dat het planologisch attest het uitgangspunt en strikte kader moet zijn waarbinnen een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt, en dat aan deze bepaling niet is voldaan als een ruimtelijk uitvoeringsplan niet noodzakelijke herbestemmingen doorvoert, die niet volgen uit het planologisch attest en niets te maken hebben met de ontwikkelingsperspectieven van het betrokken bedrijf.

17. In een derde middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden GRUP de grenzen van het planologisch attest ook overschrijdt doordat het niet wordt beperkt tot de bestaande terreinen van de aanvragers van het planologisch attest (de nv Lugo en de nv Artilaval) maar ook betrekking heeft op het industriegebied ten zuiden van de spoorlijn. Dit is in strijd met de uitzonderingsprocedure van de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan ter uitvoering van een planologisch attest en vormt een machtsoverschrijding.

De verzoekende partij wijst erop dat op de tweede bladzijde van het planologisch attest is vermeld dat de aanvraag betrekking heeft op een terrein “met als adres Hoeveweg en omgeving, en met kadastrale omschrijving Maasmechelen, 5e Afdeling, Sectie E, nrs. 924 C 15, gemeenteweg z/n, Afdeling 1 Sectie E, nrs. 924 W 12, Kringloopstraat, gemeenteweg z/n en Dilse[n]- Stokkem, afdeling 5, Sectie B, nrs. 314 A, 314 Z 2, 314 P2, 314 E2, 314 Z en 314 Y, gedeelte spoorweg”. De aanvraag betrof een behoud van de bedrijvigheden van de nv Lugo en de nv Artilaval. De nv Lugo wenst op korte termijn een beperkte ontginning van de noordoostelijke groeve “Algri-Lugo” van een bijkomend volume van 242.000 m³ en de opvulling van de groeve met niet-verontreinigde gronden, alsook het behoud van de bestaande exploitatie van de

breekwerf en betoninstallaties op de zuidelijke NMBS-groeven. De “bestemming” van de activiteiten van de nv Artilaval heeft in feite betrekking op een nieuwe activiteit, zijnde de opvulling van de noordoostelijke groeven “Bormans” met gronden afkomstig van het grondreinigingscentrum te Opglabbeek.

Voor de ontwikkelingsperspectieven op korte en lange termijn, is volgens de verzoekende partij enkel een herbestemming noodzakelijk van de gronden ten noorden van de bestaande spoorlijn, daar onder meer de voorschriften van het BPA Lugo-Algri een opvulling van een bestaande groeven tot op het maaiveld niet toelaten. Ook is een ruimtelijk uitvoeringsplan op korte termijn noodzakelijk, in afwachting van de vertaling van ontginningsmogelijkheden in een GRUP van een bijzonder oppervlaktedelfstoffenplan.

De verzoekende partij voert aan dat in het advies van de gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar van 23 oktober 2006 -dat wordt samengevat in het planologisch attest en waarin de objectieven van het planologisch attest worden samengevat- wordt benadrukt dat de bestemming van de bestaande exploitatie van de breekwerf, de betoninstallaties en dergelijk meer van de nv Lugo op de zuidelijke NMBS-groeven zonder voorwerp is, aangezien deze reeds zijn gelegen in de zone “industriegebied”. In hetzelfde advies wordt overwogen dat een bestemmingswijziging vooral nodig is om de noordelijke groeves op te vullen tot maaiveldniveau -wat momenteel door het BPA niet stedenbouwkundig vergunbaar is- en omdat de nabestemming “bosgebied met beperkte motorcross” achterhaald is. Ook uit bladzijde 9 van het planologisch attest (weergave van het advies van het agentschap voor Natuur en Bos) blijkt dat het grafisch plan slechts betrekking heeft op de volledige zone ten noorden van de spoorlijn, want daar is vermeld:

“3. Lange termijn

Het planologisch attest dient te leiden tot een opmaak van een gewestelijk RUP ten einde de nabestemming en de gefaseerde inrichting en het noodzakelijke beheer in groeves Lugo en Artilaval te kunnen realiseren. Het gewestelijk RUP dient ook uitspraken te doen over de ontsluiting van de groeves.

Het gewestelijk RUP dient dan ook zo spoedig mogelijk opgemaakt te worden. Het gewestelijk RUP omvat de volledige zone ten noorden van de spoorlijn en doet eveneens uitspraken over het behoud van zones, de

tijdelijke inrichting en de fasering. Aan het GRUP dient eveneens een passende beoordeling toegevoegd te worden”.

Volgens de verzoekende partij heeft het planologisch attest aldus slechts betrekking op de terreinen gelegen ten noorden van de spoorlijn, omdat daar de “gevraagde” herbestemmingen noodzakelijk zijn, en de bestendiging van de activiteiten van de nv Lugo in de NMBS-groeven reeds zone-eigen is, zodat deze zonder voorwerp is. In het planologisch attest worden de ontwikkelingsperspectieven van de nv Lugo en de nv Artilaval dan ook beperkt tot deze zone.

Beoordeling

18. Wat betreft het eerst middelonderdeel blijkt een gelijkaardig bezwaar te zijn geuit door “De Limburgse Milieukoepel vzw”. In het bestreden besluit is dienaangaande overwogen:

“De Limburgse Milieukoepel vzw (B2-4a) vraagt dat kennis moet kunnen worden genomen van de aanvraag voor planologisch attest en van de bijzonderste elementen van de beslissing. Vlacoro verwerpt dit bezwaar en verwijst naar de mogelijkheid ten aanzien van de openbaarheid van bestuur voor inzage in het planologisch attest. De Vlaamse Regering verwijst in dit verband anderzijds naar de toelichtingsnota waarin uitgebreid is ingegaan op de eindconclusies en voorwaarden van het planologisch attest (hoofdstukken 3 en 4.4.2) als basis voor voorliggend RUP. Bovendien werken de elementen uit het planologisch attest door in de voor dit gewestelijk RUP uitgewerkte visie en ontwikkelingsperspectief (hoofdstuk 4 5). De Vlaamse Regering voegt het afgeleverde planologisch attest voortaan toe aan het dossier ter inzage tijdens het openbaar onderzoek”.

De verzoekende partij levert nergens kritiek op dit standpunt. Zij voert ook geen bepaling aan die het verplicht voegen van het planologisch attest oplegt.

Dit middelonderdeel is bijgevolg op het eerste gezicht niet ernstig.

19.1. Wat betreft het tweede en derde middelonderdeel dient te worden gewezen op de volgende passages uit het planologisch attest:

“[...]

A. Samenvatting van het dossier

A.1. Planningscontext

Het globale project strekt zich uit over de voormalige groeve Algri-Lugo te Dilsen-Stokkem en de groeve NMBS, op de grens van de gemeenten Dilsen-Stokkem en Maasmechelen.

[...]

A.3 Korte- en langetermijnbehoefte

Met dit planologisch attest wenst het bedrijf op korte termijn de volgende activiteiten te ontwikkelen.

Lugo NV

- Groeve Algri-Lugo: beperkte ontginning van zand met een volume van 242.000m³ + opvulling met niet-verontreinigde gronden, conform de bepalingen van het Bodemsaneringsdecreet en Vlarebo.

- Groeve NMBS: voortzetting van de vergunde exploitaties (volgens geldende stedenbouwkundige en milieuvergunningen).

Artilaval NV

Opvulling van de groeve Artilaval met niet-verontreinigde gronden, conform de bepalingen van het Bodemsaneringsdecreet en Vlarebo

Op korte termijn wil men eveneens één of meerdere alternatieve aan- en afvoerroutes aanleggen met het oog op de ontsluiting van de exploitaties. De interne spoorwegovergang tussen de groeve NMBS en de groeve Algri-Lugo wenst Lugo NV te behouden gezien de groeves sterk gelieerd zijn.

[...]

OVERWEGEND GEDEELTE

[...]

4. er stelt zich een probleem van ontsluiting van de drie groeves waarvoor alternatieve ontsluitingen worden voorgesteld maar waarvoor evenmin een consensus bestaat. NV Lugo wenst de verbinding tussen de noordwestelijke en zuidelijke groeves te behouden.

5. de bestaande exploitatie van breekwerf, betoninstallaties edm van NV Lugo op de zuidelijke NMBS-groeve laten bestendigen. Deze installaties en exploitatie liggen echter allen binnen de geëigende bestemming van industriegebied, waarvoor de aanvraag in het planologisch attest zonder voorwerp is.

[...]”.

Het blijkt vooreerst dat de NMBS-groeve deel uitmaakte van de aanvraag voor het planologisch attest. Het blijkt verder dat het planologisch attest een oplossing vereist voor de ontsluiting van drie groeves, waaronder de NMBS-groeve. Het bestreden GRUP vindt deze oplossing onder meer in een ontsluiting ten zuiden van de spoorweg langs het terrein van de NMBS-groeve.

19.2. Het uitgangspunt van de verzoekende partij dat het terrein van de NMBS-groeven buiten het planologisch attest valt, blijkt enkel te slaan op het gegeven dat het attest oordeelt dat omwille van het zone-eigen karakter van de bedrijvigheid de aanvraag voor wat het laatstgenoemde terrein betreft “zonder voorwerp” is.

19.3. Het bestreden uitvoeringsplan ordent de terreinen van de drie groeves, waaronder de NMBS-groeven, evenals de ten zuiden van de spoorweg voorziene ontsluiting. Het bestreden besluit verantwoordt deze werkwijze in relatie met de ruimtelijke structuurplannen. Zo leest men dienaangaande in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP onder “3. Doelstelling, reikwijdte en detailleringsgraad van het plan”:

“[...] Het ruimtelijk uitvoeringsplan wordt immers opgemaakt op basis van de aanvraag tot planologisch attest en het verder ruimtelijk onderzoek en de uitgangspunten van de ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos die in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen voor de buitengebiedregio Limburgse Kempen en Maasland is opgesteld. Het beoogt een uitspraak te doen over de toelaatbare activiteiten (ontginning en opvulling) die uiteindelijk moeten leiden tot het herstel van het landschap in functie van het natuurgericht beheer van het gebied.

Dit geldt niet voor de grotendeels opgevolde groeven NMBS zuidelijk van de spoorlijn. Deze groeven zijn gelegen in industriegebied en deels in natuurgebied volgens het gewestplan. Voor deze zone is enkele jaren geleden vergunning afgeleverd voor de voorziene opvulwerken en de oprichting van installaties voor verwerking van delfstoffen en bouwafval als secundaire grondstof. Deze (tijdelijke) installaties staan in functie van de bijkomende ontginning en opvulling van de groeven Algri/Lugo noordelijk van de spoorlijn. De groeven NMBS maken deel uit van het industriegebied ‘Op de Berg’ dat in het provinciaal ruimtelijk structuurplan is opgenomen bij de terreinen die in aanmerking komen voor desaffectatie. Meer in het bijzonder komt dit terrein in aanmerking voor een uitdovingbeleid wegens onverzoenbaarheid met de ligging op het Kempens plateau, de plannen voor het Nationaal Park Hoge Kempen en de hoge natuurwaarde van de omgeving. Hierbij wordt bepaald dat de Vlaamse overheid via een ruimtelijk uitvoeringsplan een nabestemming moet geven aan het terrein.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan zal zich beperken tot de percelen waar een bestemmingswijziging wenselijk is om hoger vermelde doelstellingen te realiseren, of die omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid best mee worden opgenomen in het plan. In die optiek is het ook aangewezen bepalingen op te nemen om een oplossing te bieden ten aanzien van de ontsluitingsproblematiek.

[...]”.

In de toelichtingsnota bij het bestreden besluit leest men anderzijds bij “4.3. Relatie met gemeentelijke en provinciale ruimtelijke plannen” onder meer ook:

“Tot slot kan vermeld worden dat de provincie in een bindende bepaling (nr. 70) van haar structuurplan aan de Vlaamse overheid vraagt om gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen op te nemen voor het schrappen en nabestemmen van delen van ondermeer het bedrijventerrein ‘Op den Berg’ te Maasmechelen. Een deel van dit bedrijventerrein maakt onderdeel uit van het plangebied van voorliggend RUP. Meer in het bijzonder wordt ten aanzien van dit bedrijventerrein bepaald dat het in aanmerking komt voor een uitdovingsbeleid wegens onverzoenbaarheid met de ligging op het Kempens Plateau, de plannen voor een Nationaal Park Hoge Kempen en de hoge natuurwaarde van de omgeving”.

Uit de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP blijkt dat dit plan ertoe strekt de terreinen van de drie groeves en hun ontsluiting, die -zoals dit ook uit het planologisch attest bleek- als een samenhangend geheel konden worden beschouwd, overeenkomstig het provinciaal ruimtelijk structuurplan van Limburg in te vullen.

19.4. Gelet op het voorgaande lijkt, anders dan de verzoekende partij aanneemt, het in randnummer 19.2 bedoelde gegeven geen beletsel te vormen om het voornoemde geheel, met inbegrip van de NMBS-groeve, in het bestreden GRUP te ordenen.

Ook het tweede en het derde middelonderdeel zijn niet ernstig.

20. Het middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

21. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1.1.4 en 2.2.7 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen

(hierna: de formele motiveringswet) en het redelijkheids-, het vertrouwens- en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ze wijst erop dat de verwerende partij in het bestreden besluit geen ernstig onderzoek heeft gevoerd naar de bezwaren omtrent de termijn van inwerkingtreding van de nabestemming natuurgebied van de betrokken terreinen. Ook voert ze aan dat er sprake is van de aangevoerde schending, aangezien in het bestreden besluit is overwogen dat de bestemming en de nabestemming van de NMBS-groeve zijn afgestemd op de huidige -tot 2021- vergunde activiteiten op het terrein. Voorts stelt ze dat de nabestemming tot natuurgebied na een al te rigide termijn van tien jaar na de inwerkingtreding van het GRUP niet redelijk verantwoord wordt of kan worden.

De verzoekende partij voert aan dat uit artikel 2.2.7 VCRO -waarin is bepaald dat de Vlaamse regering de ontwerpen van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen aan een onderzoek onderwerpt- volgt, dat het openbaar onderzoek een substantiële vormvereiste is. De aangevoerde bezwaren moeten dan ook ernstig worden onderzocht en beoordeeld, met inachtneming van de algemene doelstellingen van het artikel 1.1.4 VCRO. Dit is volgens de verzoekende partij niet het geval, nu blijkt dat de verwerende partij zelf nog op 7 december 2011 een milieuvergunning aan haar heeft afgeleverd waarin de exploitatie wordt toegestaan tot 1 juni 2031, en nu de nieuwe strook natuurgebied te midden komt te liggen van haar bedrijfsgebouwen. Noch voor de terreinen waarop deze gebouwen zijn gesitueerd, noch voor het industriegebied “Op de Berg” wordt enige herbestemming voorzien.

De verzoekende partij stelt dat uit de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet alsook uit het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel volgt dat de motivering niet alleen formeel aanwezig moet zijn, maar dat deze ook afdoende moet zijn en deze de beslissing moet kunnen schragen. De plannende overheid moet uitgaan van de juiste feitelijke toestand. Het is onredelijk geen rekening te houden met haar omliggende activiteiten, de duur van haar milieuvergunning, en de industriële exploitatie op de percelen van de NMBS Holding en deze op het gehele bedrijventerrein “Op de Berg”.

De verzoekende partij merkt op dat, niettegenstaande de NMBS Holding tot tweemaal toe een alternatief heeft gesignaleerd voor een al te rigide

nabestemming binnen tien jaar na de inwerkingtreding van het GRUP, de verwerende partij in het bestreden besluit slechts in vage en nietszeggende bewoordingen heeft vastgehouden aan de bestemming. Volgens haar kan niet worden ontkend dat het bestreden GRUP elke ruimtelijke samenhang mist, en de ruimtelijke kwaliteit op en rondom de betrokken terreinen in ernstige mate in het gedrang brengt.

De verzoekende partij wijst erop dat de NMBS Holding op 25 maart 2009 naar aanleiding van de plenaire vergadering haar fundamentele opmerkingen betreffende het voorontwerp van GRUP heeft meegedeeld, onder meer inzake de betrokken nabestemming:

“Artikel 2: gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied

Aangezien het industriegebied van de NMBS-holding (paars gekleurd) een verbinding vormt tussen de bedrijfsgebouwenterreinen van de NV WALKRO is het ons inziens onlogisch dit gebied als natuurgebied te beschouwen na 10 jaar. Wij gaan dan ook met de zienswijze voor de vervroegde nabestemming als natuurgebied niet akkoord.

Wij gaan wel akkoord met de beschouwing dat op het ogenblik dat de bedrijfsgebouwenterreinen van de NV WALKRO worden opgenomen in het natuurgebied, ook het NMBS-holding terrein (paars gekleurd) overgaat in natuurgebied, zodat de spoorweggrond geen buffer vormt tussen de bedrijfsgebouwenterreinen van de NV WALKRO onderling”.

Ook wijst ze op hetgeen de NMBS Holding in haar bezwaarschrift, dat tijdens het openbaar onderzoek bij aangetekende brief van 26 juli 2011 aan de verwerende partij is bezorgd, heeft vermeld:

“-In bijlage II: stedenbouwkundige voorschriften wordt op pagina 4 onder artikel 2.1 bestemming vermeld:

‘de nabestemming treedt in werking na een termijn van 10 jaar na inwerkingtreding van dit Gewestelijk RUP’.

Hiermee gaan wij niet akkoord (dit werd ook al duidelijk gemaakt in ons advies van 25/03/2009).

-In bijlage III: toelichtingsnota- tekst- wordt op pagina 20 onder ‘bestemming en nabestemming groeve NMBS’ vermeld:

‘Naar aanleiding van de plenaire vergadering werd voorgesteld om de bestemming van de groeve NMBS te behouden als industriegebied en de inwerkingtreding van de nabestemming niet vast te leggen maar te laten afhangen van de activiteiten van het nabijgelegen bedrijf WALKRO.’ Hiermee gaan wij akkoord.(...)”.

Inzake het voormelde voorstel naar aanleiding van de plenaire vergadering, merkt de verzoekende partij op dat dit een alternatief betreft dat de duurzame ruimtelijke ontwikkeling en de goede ruimtelijke ordening ter plaatse wel zou dienen, niet in het minst omdat het Vlaamse Gewest zelf nog op 7 december 2011 aan haar een milieuvergunning heeft afgeleverd, wat haar toelaat te exploiteren en uit te breiden met een nieuw gebouw “Walkro 4”, en een exploitatie toelaat tot 1 juni 2031. Zij stelt dat zij de vereiste voorafgaande optimalisering en aan de drie bestaande gebouwen “Walkro 1”, “Walkro 2” en “Walkro 3” heeft doorgevoerd, en dat zij op korte termijn de bouw van “Walkro 4” zal opstarten. De NMBS-Holding wenst haar terreinen hiertoe in bezetting te geven aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij wijst erop dat de gewestplanbestemming een coherente bestemming voor de gehele zone als industriegebied (bedrijventerrein “Op De Berg”) voorzag. Het bestreden GRUP snijdt nu echter deze industriezone doormidden en voorziet in een herbestemming met nabestemming natuurgebied te midden van de gronden waar haar bedrijfsgebouwen zich situeren waarvoor minstens tot 1 juni 2031 een exploitatievergunning geldt. Er wordt echter niet voorzien in een herbestemming van het “industriegebied” voor de betrokken gronden. Het is zeer onzinnig om een spie natuurgebied te herbestemmen binnen een groot industrieterrein dat nog geruime tijd in exploitatie zal zijn. Om te verzekeren dat de natuurwaarden in de betrokken zone effectief bevorderd zullen en kunnen worden zou men beter wachten met een herbestemming tot de opmaak van een globaal ruimtelijk uitvoeringsplan voor het gehele industrieterrein “Op De Berg”, zodat de nodige herbestemming globaal en met samenhang kan gebeuren.

Uit het bestreden besluit blijkt, aldus de verzoekende partij, geen ernstig alternatievenonderzoek. Ook is er wel degelijk een tegenstrijdigheid tussen het bestreden besluit zelf en de toelichtingsnota bij het GRUP, zodat de gegeven motivering niet alleen onvoldoende en niet dragend is, maar ook voor onbestaande moet worden gehouden.

De verzoekende partij benadrukt dat op bladzijde 5 van de toelichtingsnota bij het GRUP uitdrukkelijk wordt erkend dat er vanuit de optiek van het planologisch attest slechts een bestemmingswijziging noodzakelijk is van

de groeves die zijn gelegen ten noorden van de spoorlijn en dus niet van de betrokken gronden van de NMBS Holding (de NMBS-groeve).

Voorts voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit onzorgvuldig is omdat erin ten onrechte wordt van uitgegaan dat de betrokken percelen (nrs. 924/c en 924/w12) worden geëxploiteerd door de nv Lugo en de nv Artilaval. Zij wijst erop dat zij een ontwerpovereenkomst met de NMBS Holding heeft opgemaakt om de betreffende gronden, die nochtans wel worden herbestemd, in bezetting te nemen. Gelet op dit feit meent ze dat de bezwaren van de NMBS Holding met betrekking tot de timing van de herbestemming des te zwaarwegender zijn. Er kan namelijk niet zomaar worden uitgegaan van een koppeling van deze gronden met de ontginningsexploitatie van de nv Lugo en de nv Artilaval. Het bestreden besluit heeft dit niet eens onderzocht en heeft niet onderzocht of kon worden volstaan met de herbestemming van een veel beperktere zone.

Volgens de verzoekende partij is dan ook elke samenhang of ruimtelijke kwaliteit in de planning zoek. Vooral de niet onderzochte verhouding van de herbestemming met haar activiteiten en –ruimer- deze op het industrieterrein “Op De Berg”, maken, aldus de verzoekende partij, dat de gegeven motivering niet doet blijken van een ernstig onderzoek van de bezwaren van de NMBS Holding en deze alleszins de gemaakte ruimtelijke keuzes niet kan schragen.

De verzoekende partij meent dat de motivering en de beoordeling van het bezwaar van de NMBS Holding, kennelijk onredelijk en niet ernstig is en ingaat tegen de basisdoelstelling van het GRUP.

Beoordeling

22. Een verzoekende partij vermag zich niet in de plaats te stellen van een derde-bezwaarindiener die als enige geplaatst is om te oordelen of het op zijn bezwaar gegeven antwoord voor hem voldoet. Het middel is op het eerste gezicht niet ontvankelijk in zoverre de verzoekende partij zich beroept op het gevolg dat is gegeven aan het bezwaarschrift van de nv NMBS Holding.

In de toelichtingsnota bij het GRUP wordt de “bestemming en nabestemming groeve NMBS” als volgt, verantwoord:

“Bestemming en nabestemming groeve NMBS

Hoewel voor de groeve NMBS de nodige vergunningen verleend werden om de daar voorziene activiteiten te laten plaatsvinden, is toch de opname binnen het plangebied noodzakelijk, tenminste voor wat het gedeelte betreft dat volgens het gewestplan gelegen is in industriegebied. In het kader van het uitdoven van het bedrijventerrein ‘Op de Berg’ (zoals opgenomen in het provinciaal ruimtelijk structuurplan) en de tijdelijkheid van de voorziene activiteiten die betrekking hebben op het opvullen van de groeves Algri/Lugo wordt voorzien in een nabestemming die aansluit bij de afspraken over dit bedrijventerrein (zie relatie met het provinciaal structuurplan Limburg).

Naar aanleiding van de plenaire vergadering werd voorgesteld om de bestemming van de groeve NMBS te behouden als industriegebied en de inwerkingtreding van de nabestemming niet vast te leggen maar te laten afhangen van de activiteiten van het nabijgelegen bedrijf Walkro. De bestemming en nabestemming van de NMBS-groeve is afgestemd op de huidige vergunde activiteiten op dit terrein (i.c. ontsluiting en installaties van Lugo); een verdere ontwikkeling als industriegebied is in het licht van het voorziene uitdovingsbeleid voor dit terrein niet aangewezen. Daarom wordt de realisatie van de nabestemming voor de NMBS-groeve nu reeds gekoppeld aan de ontginning, opvulling en eindafwerking van de groeven noordelijk van de spoorlijn. In de plenaire vergadering bestond er een akkoord over bestemming en nabestemming van dit terrein zoals uitgewerkt in het voorontwerp. In die redenering werden bestemming en nabestemming dan ook overgenomen in voorliggend grafisch plan”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, werd de herbestemming van de NMBS-groeve op het eerste gezicht dus wel degelijk onderzocht en verantwoord. De kritiek van de verzoekende partij lijkt niet van aard om aan te tonen dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid heeft overschreden of onzorgvuldig of met schending van het vertrouwensbeginsel zou hebben gehandeld. Het middel lijkt beperkt tot opportunistiekritiek waarvoor de Raad van State niet bevoegd is.

Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

23. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1.1.4 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, en het zorgvuldigheids- en het evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat het bestreden besluit om onduidelijke redenen en op onsamenhangende wijze een deel van de gronden van de NMBS Holding (een vierkant), die zij zal exploiteren en in bezetting nemen, bestemt tot “nabestemming natuurgebied” met overdruk “grote eenheid natuur in ontwikkeling”.

Volgens de verzoekende partij blijkt noch uit het bestreden besluit zelf, noch uit de stedenbouwkundige voorschriften of de toelichtingsnota bij het GRUP, waarom de verwerende partij een dergelijk vierkant binnen een zone “gebied voor verwerking van oppervlakedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” een andere bestemming heeft willen geven. Ook blijkt niet dat er een gedegen afweging is gebeurd van de maatschappelijke behoeften van de herbestemming en of ze de ruimtelijke kwaliteit al dan niet dient. Inzake deze fundamentele keuze is in het bestreden besluit geen antwoord -zelfs geen aanzet ertoe- te vinden.

De verzoekende partij vraagt zich af welk nut het heeft om een dergelijke afwijkende nabestemming te voorzien over een dergelijke oppervlakte, en welke doelstelling men daarmee dient. Zij ziet niet in hoe er sprake kan zijn van enige ruimtelijke samenhang, nu men pal in het midden van een globale zone, waarin ontginningsactiviteiten nog tijdelijk kunnen plaatsvinden, al een natuurgebied voorziet. Ze stelt zich de vraag of men midden in industriegebied een eiland van natuur wil voorzien. Naar de mening van de verzoekende partij is het onredelijk om een dergelijke bestemming van een klein deel van de gronden te voorzien, midden in een gebied waarin wel nog industriële exploitatie (tijdelijk) kan gebeuren. De herbestemming verstoort volgens haar de samenhang van het gebied.

Beoordeling

24. De verzoekende partij leest op het eerste gezicht het bestreden besluit verkeerd waar zij meent dat er voor het perceel van de NMBS-groeven twee afzonderlijke bestemmingen zouden gelden.

Het “vierkant” waarover de verzoekende partij het heeft, is geen territoriaal afgebakend gebied met een andere bestemming, maar betreft een louter symbolische aanduiding zoals dit ook uitdrukkelijk wordt gesteld in de voorschriften. Onder artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften is immers duidelijk vermeld: “aanduiding met symbool”. Wanneer het om een territoriaal afgebakend gebied gaat, staat er -zoals in artikel 2.1- dat “[h]et gebied is bestemd voor...”.

Het is dus het hele gebied van de NMBS-groeven dat de bestemming bedoeld in artikel 2 van de stedenbouwkundige voorschriften krijgt, zijnde een gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied en overdruk grote eenheid natuur in ontwikkeling. Het vierkantje verduidelijkt dus de nabestemming en de overdruk voor het hele gebied.

In de toelichtingsnota bij het GRUP (bladzijde 26) is er inzake de gewenste herbestemming voor de NMBS-groeven overigens sprake van “Gebied voor de verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied met overdruk GENO”.

Het middel mist op het eerste gezicht feitelijke grondslag daar het uitgaat van een verkeerde lezing van het bestreden besluit.

Het middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

25. In een vierde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1.1.4, 2.2.2 en 4.1.1 VCRO alsook van het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat het bestreden besluit tal van rechtsonzekere stedenbouwkundige voorschriften bevat, zoals de bestemmingsvoorschriften van ontginningsactiviteiten (artikelen 1.2 en 1.3), en dat bepaalde zones zelfs verstoken blijven van de rechtens vereiste bestemming, zoals de zones “nabestemming” (artikel 1.4 en 2.2).

De verzoekende partij wijst erop dat het begrip “bestemmingsvoorschrift” in artikel 4.1.1, 1°, d) VCRO omschreven wordt als “een stedenbouwkundig voorschrift dat is neergelegd in: [...] een ruimtelijk uitvoeringsplan, in welk geval het betrekking heeft op de omschrijving van de bestemming van een gebied overeenkomstig artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2°”. Artikel 2.2.2, §1, eerste lid, 2° VCRO bepaalt, aldus de verzoekende partij, dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de bestemmingsvoorschriften moet regelen voor gebieden waarop het betrekking heeft. Uit deze bepalingen en artikel 1.1.4 VCRO -gelezen in samenhang met het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel- volgt volgens de verzoekende partij dat een ruimtelijk uitvoeringsplan nauwkeurige bestemmingsvoorschriften moet bevatten, zodat de rechtsonderhorigen en de vergunningverlenende overheden zekerheid hebben omtrent het gebruik dat kan worden gemaakt van de gronden die in de perimeter van het plan zijn gelegen. Ook moet hierbij voldoende in concreto worden afgewogen -gelet op de feitelijke toestand ter plaatse- welke ruimtelijke optie verkieslijk is.

De verzoekende partij onderstreept dat uit vaste rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het als onwettig wordt bevonden dat bepaalde zones worden verstoken van een duidelijke bestemming. Voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan kunnen weliswaar flexibel worden opgevat, maar dit mag niet tot gevolg hebben dat het onduidelijk is op welke manier de voorschriften van het uitvoeringsplan precies kunnen worden toegepast.

Naar de mening van de verzoekende partij zijn de zones “Nabestemming” (artikel 1.4 van het GRUP) en “Nabestemming natuurgebied” (artikel 2.2) dermate geformuleerd, dat er in feite niet eens bestemmingsvoorschriften zijn - zeker niet voor de eerste tien jaar na de inwerkingtreding van het GRUP. Het is de verzoekende partij volstrekt onduidelijk wat de concrete betekenis is van de voormelde voorschriften, noch

hoe de wel zeer merkwaardige ligging van beide kleine “vierkanten” in het bestemmingsplan van het GRUP moet worden verantwoord. Er wordt in beide voorschriften gesteld dat “na ontginning en opvulling” het gebied bestemd is voor de instandhouding, ontwikkeling en herstel van de natuur, het natuurlijk milieu en het bos. Echter stelt de verzoekende partij zich hierbij de volgende vragen:

“-wat wordt [...] bedoeld met ‘na ontginning en opvulling’? Is deze ontginning en opvulling ook termijngebonden, zoals het geval is voor de omliggende ontginningsbestemmingen, of is dit niet het geval?

-wat kan er vergund worden in deze zone, voor de ‘ontginning en opvulling’? Kunnen ontginning- of industriële activiteiten nog worden toegelaten in deze zone, en constructies met het oog daarop worden opgericht, of gelden nu reeds de bestemmingsvoorschriften van natuurgebied?

-wat is in feite de huidige bestemming? Er wordt immers bepaald dat het bestemmingsvoorschrift van toepassing is ‘vanaf de inwerkingtreding van de nabestemming’? Is de huidige bestemming dan nog industriegebied, of dienen deze bestemmingsvoorschriften te worden samen gelezen met de bestemmingsvoorschriften van resp. de gebieden voor winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming natuurgebied (artikel 1.1) en de gebieden voor verwerking van oppervlakedelfstoffen met nabestemming natuurgebied (artikel 1.2.)?”.

Volgens de verzoekende partij is de grens van de mogelijkheid om flexibele voorschriften in een ruimtelijk uitvoeringsplan te kunnen opnemen zonder meer overschreden. Zij stelt dat zij niet de minste duidelijkheid heeft over de toepassing van de voormelde bestemmingsvoorschriften.

Ook de voorschriften van de artikelen 1.2 en 1.3 van het GRUP bieden, aldus de verzoekende partij, onvoldoende rechtszekerheid in de zone voor winning van oppervlakedelfstoffen met nabestemming natuurgebied, en schuiven de vastlegging van de ruimtelijke randvoorwaarden van ontwikkelingen in deze zone vooruit naar het vergunningsniveau.

Artikel 1.2 stelt dat een inrichtingsstudie moet worden opgemaakt, met “de nodige informatie omtrent de diepte van de ontginning, de fasering ervan rekening houdend met de toekomstige opvulling ervan, geluidbuffering per fase, etc.”. Het GRUP bepaalt in artikel 1.1 slechts enkele zeer vage principes, en niet de specifieke randvoorwaarden waaraan een ontginning moet voldoen. In die opvatting is de inrichtingsstudie geen informatief document, maar wel in feite een niet toegelaten instrument van ruimtelijke

planning, nu het GRUP niet voorziet in de vereiste inrichtings- en beheersvoorschriften.

Artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bepaalt in een notendop dat “alle werken, handelingen, voorzieningen, inrichtingen en functiewijzigingen” zijn toegelaten, in overeenstemming met of aangewezen in de passende beoordeling, het MER of de watertoets. Er werd echter -zoals verder bij de middelen wordt aangevoerd- niet eens een plan-MER of een passende beoordeling opgemaakt, in het kader van het opmaakproces van het GRUP. De verzoekende partij vraagt zich af of een MER of een passende beoordeling in die omstandigheden kan dienen als toetsingskader voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Daarenboven wordt de afwezigheid van “passende beoordeling” gemotiveerd in de toelichtingsnota bij het GRUP door te verwijzen naar een passende beoordeling, gevoegd bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de korte termijn ontginning en opvulling (ingediend op 27 februari 2009). De passende beoordeling wordt echter niet gevoegd bij het GRUP, en noch de verzoekende partij, noch de betreffende overheden, zijn in staat gesteld om er kennis van te nemen. De verzoekende partij besluit dat niet valt in te zien hoe artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften kan worden toegepast.

Beoordeling

26. Zoals dit al bij de bespreking van het derde middel is gebleken, leest de verzoekende partij het grafisch plan op het eerste gezicht verkeerd waar zij meent dat de inkleuring (het vierkantje) als een afzonderlijke bestemmingszone zou gelden. Zoals reeds bij de beoordeling van het derde middel werd uiteengezet, is de bestemming artikel 2 binnen het plan als één enkele bestemming te lezen, namelijk “Gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en overdruk “grote eenheid natuur in ontwikkeling”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij voorhoudt, is er tot de nabestemming wel degelijk een grondkleur en bestemming, namelijk

gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen. Artikel 2.1 geeft duidelijk aan welke activiteiten en handelingen binnen het gebied kunnen worden gesteld.

Ook dit middel gaat derhalve op het eerste gezicht uit van een verkeerde lezing van het bestreden besluit.

Voor zover de verzoekende partij kritiek levert op de bestemmingsvoorschriften van artikel 1 en stelt dat ook deze voorschriften onvoldoende rechtszekerheid bieden, moet worden vastgesteld dat op het eerste gezicht niet blijkt welk belang de verzoekende partij heeft bij dit middelonderdeel, aangezien deze voorschriften op de groeves Lugo en Artilaval van toepassing zijn en niet op het plangedeelte ten zuiden van de spoorlijn.

Het middel is niet ernstig.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

27. In een vijfde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2.1.2 VCRO, het planologisch attest van 29 februari 2008, de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, en het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

28. Zij stelt dat de verwerende partij in het bestreden besluit een onnodige herbestemming van “industriegebied” naar “nabestemming natuurgebied” voorziet en de ontsluitingsalternatieven voor het plangebied niet eens heeft onderzocht. De verwerende partij tracht dit recht te zetten door, na het openbaar onderzoek, een indicatieve ontsluiting in te tekenen op het bestemmingsplan.

29.1. In een eerste middelonderdeel merkt de verzoekende partij op dat het bestreden GRUP in strijd is met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: het RSV).

29.2. Zij stelt dat uit artikel 2.1.2 VCRO volgt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen in overeenstemming moeten zijn met de richtinggevende bepalingen van het RSV en hiermee in overeenstemming moeten worden gebracht. Volgens de verzoekende partij is het bestreden besluit genomen met miskenning van artikel 2.1.2 VCRO omdat het besluit manifest ingaat tegen de richtinggevende bepalingen van het RSV, zonder dat hiervoor een onvoorziene ontwikkeling van ruimtelijke behoeften of een dringende sociale, economische of budgettaire reden bestaat.

29.3. De verzoekende partij wijst op de uitgangspunten voor de locatiekeuze van ontginningsactiviteiten die zijn opgenomen in de richtinggevende bepalingen van het RSV (bladzijden 301-302, “[d]e locatie, nabestemming en inrichting van ontginningen conform de doelstellingen van het buitengebied”). Zo gelden als mogelijke principes met betrekking tot de locatiekeuze onder meer: het onderzoeken van ontginningen in de voor natuur, landbouw en bos belangrijke gebieden op voorwaarde dat de omvang van de ontginning de structuur en de functie van de structuurbepalende component niet aantast, en het afstemmen van het mobiliteitsprofiel van de locatie (bereikbaarheid, ontsluiting, ...) op het bereikbaarheidsprofiel van de ontginningsactiviteit (type vervoerswijze, aantal, frequentie, ...). Voorts geldt het onderling afstemmen van de diepte en de oppervlakte van de ontginningsactiviteiten en de nabestemming als één van de mogelijke principes met betrekking tot de nabestemming en herinrichting.

29.4. Naar de mening van de verzoekende partij is het GRUP manifest in strijd met drie uitgangspunten van de richtinggevende bepalingen van het RSV.

Vooreerst vormt de herbestemming van gronden van de NMBS-holding tot respectievelijk “gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en “nabestemming natuurgebied” een aantasting van de structurerende component van het gebied, namelijk het industriegebied “Op Den Berg”. Voor dit industriegebied werd geen herbestemming voorzien, en dus blijft dit de overwegende functie en

structurende component. De betrokken bestemmingszones kunnen niet worden verenigd met dit omliggende industriegebied. In die optiek moet, aldus de verzoekende partij, trouwens niet worden geminimaliseerd -zoals dit gebeurt in de toelichtingsnota bij het GRUP- dat Dilsen-Stokkem als economisch knooppunt werd geselecteerd en dat de gemeente Maasmechelen werd geselecteerd als kleinstedelijk gebied op provinciaal niveau.

Voorts bevat het GRUP geen voorschriften omtrent de diepte en oppervlakte van de ontginningsactiviteiten, terwijl dit volgens de richtinggevende bepalingen van het RSV noodzakelijk is. Integendeel, uit artikel 1.2 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP volgt dat in een inrichtingsstudie bij een latere vergunningsaanvraag “de nodige informatie omtrent de diepte en de fasering van de ontginning moet worden opgenomen”. Dit vooruitschuiven van dit belangrijke ruimtelijke aspect naar het vergunningsniveau is niet toegelaten krachtens het RSV.

Tot slot bevat het GRUP niet de minste afweging omtrent mobiliteit en hoe de precieze ontsluiting van het plangebied er zou moeten uitzien. Er gebeurt geen afweging van het mobiliteitsprofiel van de bedrijvigheid in het plangebied en het bereikbaarheidsprofiel ervan, terwijl dit noodzakelijk is. Meer zelfs, tot het advies van de Vlacoro, die erop wees dat mobiliteit in het kader van dit GRUP had moeten worden onderzocht, was er zelfs geen ontsluitingsweg ingetekend op het bestemmingsplan.

29.5. Volgens de verzoekende partij betreft hetgeen in de toelichtingsnota bij het GRUP onder “4.5.3 Concept 3: optimale functionele ontsluiting” is vermeld, een nietszeggende overweging. Hieruit kan volgens haar niet worden afgeleid welk tracé volgens het GRUP verkieslijk is, over welke breedte en percelen dit tracé zou moeten gebeuren en of dit tracé afgestemd is op het mobiliteitsprofiel van de bedrijvigheid en het bereikbaarheidsprofiel van het plangebied. De Vlacoro heeft in haar advies op dit gebrek gewezen en het bestreden besluit stelt hierover wat volgt:

“- De Limburgse Milieukoepel vzw (B2 – 4e) stelt ten aanzien van de ontsluitingsproblematiek dat de beide zuidelijke opties niet op het plan zijn aangeduid. Bovendien worden in het bezwaar vragen gesteld bij de voorgestelde ontsluiting vanaf het bedrijf Walkro doorheen

bosgebied en habitatrichtlijngebied. Vlacoro vindt de ontsluiting via het habitatrichtlijngebied niet wenselijk maar vindt dat de alternatieven eveneens niet wenselijk zijn omdat ze belangrijke ingrepen impliceren in de op heden aanwezige openruimtegebieden. Daarom vraagt Vlacoro garanties dat deze weg niet wordt uitgebreid en wordt opgenomen in het uitdovingsbeleid van het industrieterrein. Vlacoro vraagt tenslotte aan de ontwerper de voorziene ontsluitingsroute symbolisch op het grafisch plan aan te duiden. De Vlaamse Regering onderschrijft het advies van Vlacoro; het grafisch plan wordt aangevuld met de aanduiding van de gewenste ontsluiting”.

Het blijkt dus dat de ontsluitingsopties (blijkbaar ging het om twee opties), niet eens waren weergegeven op het bestemmingsplan. Om die reden werd dan maar een indicatief tracé voorzien op het uiteindelijke, definitieve bestemmingsplan (aangeduid met stippellijn).

De stedenbouwkundige voorschriften inzake de tijdelijke ontsluiting van de groeven zijn, aldus de verzoekende partij, bijzonder karig geformuleerd. Er wordt aangegeven dat het tracé niet de exacte ligging van de wegenis aangeeft, en dat de ontsluiting via een “interne wegenis” zal gebeuren. Echter stellen zich volgens de verzoekende partij de hierna vermelde vragen, die krachtens het RSV aan bod hadden moeten komen tijdens het opmaakproces van het GRUP en in het bestreden besluit :

- “- welke zijn de randvoorwaarden van de weg: hoe breed dient deze te zijn, in welke materialen dient deze te worden aangelegd (deze zou immers ‘tijdelijk’ zijn) welke capaciteit dient deze te hebben, en vooral, hoeveel vervoersbewegingen zal deze te verwerken krijgen? Heeft men nagegaan of deze interne wegenis desgevallend geheel of gedeeltelijk zou komen te liggen op gronden in eigendom van verzoekende partij ?
- is één interne wegenis praktisch haalbaar voor de ontsluiting van het gehele plangebied, in het bijzonder omdat deze aantakt op een verzoekende partij gebruikte wegenis, die dwars door habitatrichtlijngebied loopt?
- Zijn LUGO en ARTILAVALEL eigenaar van de gronden, en kunnen zij deze wegenis dus aanleggen, of zijn zij afhankelijk van te sluiten overeenkomsten met derden? Had er oitgegend moeten worden om de effectieve en snelle aanleg van de wegenis te kunnen verzekeren?
- Interfereert de indicatieve wegenis met de bestaande spoorweg of spoorwegbedding? Wat is dan de verhouding tot deze infrastructuur?
- Kan er, gelet op de beperkte resterende termijn voor ontginningsactiviteiten, volstaan worden met een tijdelijk gebruik van

de bestaande ontsluitingswegen, in plaats van de aanleg van een nieuwe wegenis?”.

De verzoekende partij wijst erop dat er geen mobiliteitseffectenrapport of plan-MER werd gemaakt waarin de voormelde aspecten werden onderzocht. De onzekerheid omtrent de wegenis brengt volgens haar zelfs de effectieve exploitatiemogelijkheden van de ontginning in het gedrang. Het gebrek aan ernstige afweging omtrent ontsluiting en mobiliteit, is in strijd met de richtinggevende bepalingen van het RSV.

30. In een tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden GRUP in strijd is met het planologisch attest van 29 februari 2008.

Ze stelt vast dat de ontsluiting van de groeves niet op ernstige wijze is betrokken in het opmaakproces van het bestreden GRUP, terwijl in het planologisch attest nochtans de volgende uitdrukkelijke voorwaarde is opgenomen:

“- Het ruimtelijk uitvoeringsplan dient een uitspraak te doen over de ontsluiting van de groeves, de fasering en de uitvoering van de opvulling ervan en de nabestemming van de groeves ten noorden van de spoorweg. M.b.t. de ontsluiting is overleg met het Agentschap Infrastructuur en het Agentschap voor Natuur en Bos noodzakelijk”.

Vooreerst is het pas vanaf het advies van de Vlacoro van 9 september 2011 dat er enige aandacht werd besteed aan ontsluiting van de groeves. Noch in het voorontwerp, noch in de voorlopige vaststelling van het bestreden GRUP werd hier enige aandacht aan besteed, wat zonder meer in strijd is met het planologisch attest.

Verder doet het bestreden GRUP alleszins geen uitspraken omtrent de ontsluiting van de groeves, terwijl dit volgens het attest wel noodzakelijk is. Er wordt wel aangegeven dat het tracé niet de exacte ligging van de wegenis aangeeft en dat de ontsluiting via een “interne wegenis” zal gebeuren, maar dezelfde onopgeloste en niet onderzochte vragen die hiervoor al zijn vermeld, stellen zich.

Beoordeling

31.1. De voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan hebben een reglementair karakter. Deze vaststelling brengt mee dat de formele motiveringswet, die geldt voor eenzijdige rechtshandelingen “met individuele strekking”, geen toepassing vindt op het bestreden plan.

31.2. Wat betreft de aangevoerde aantasting van de -volgens de verzoekende partij- “structurende component”, moet worden vastgesteld dat -los van de vraag of het industriegebied “Op De Berg” in casu als dergelijke component moet worden beschouwd in de zin van de door de verzoekende partij geciteerde richtinggevende bepalingen van het RSV- bij de implementatie van het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan in een ruimtelijk uitvoeringsplan, de bevoegde overheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, waarbij de Raad van State in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht enkel bevoegd is na te gaan of de betrokken overheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Zoals al is uiteengezet bij de bespreking van het eerste middel, verantwoordt het bestreden GRUP op het eerste gezicht de planopties niet alleen in relatie tot het RSV, maar ook in relatie tot het oppervlakedelfstoffenbeleid en de gemeentelijke en provinciale ruimtelijke plannen, waaronder ook het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg. Uit de bespreking van het eerste middel en de stukken van het dossier blijkt dat het planopzet uitvoerig wordt omschreven en dat wordt uiteengezet in welke zin het bestreden GRUP de tenuitvoerlegging vormt van de aangehaalde richtinggevende principes van de geldende ruimtelijke structuurplannen.

Met de loutere bewering dat het industriegebied als structurende component moet worden beschouwd en dat de herbestemming van de NMBS-groeven de functie van dit industriegebied zou aantasten, slaagt de verzoekende partij er op het eerste gezicht niet in om een schending van de richtinggevende bepalingen van het RSV aan te tonen.

31.3. Voor zover de verzoekende partij aanvoert dat het bestreden besluit in strijd met de richtinggevende bepalingen van het RSV geen voorschriften omvat omtrent de diepte en oppervlakte van de ontginningsactiviteiten, moet worden vastgesteld dat deze kritiek betrekking heeft op de herbestemming doorgevoerd voor de groeves in het noorden met bestemming “Artikel 1. Gebied voor winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en overdruk “grote eenheid natuur in ontwikkeling” en dus niet op de NMBS-groeve waarvoor de bestemming “Artikel 2. Gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en overdruk “grote eenheid natuur in ontwikkeling” geldt. Bijgevolg heeft de verzoekende partij op het eerste gezicht geen belang bij dit middelonderdeel.

31.4. Inzake de stelling van de verzoekende partij dat het bestreden GRUP in strijd is met de richtinggevende bepalingen van het RSV aangezien het niet de minste afweging bevat omtrent mobiliteit en over hoe de precieze ontsluiting van het plangebied er zou moeten uitzien, moet voorts worden opgemerkt dat in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP onder meer het volgende is vermeld:

“Mobiliteitsprofiel

Bij de aanvraag voor planologisch attest werd een mobiliteitsnota gevoegd: ‘Verkeerseffecten van geplande activiteiten in voormalige groeves Algri/Lugo en Bormans/Artilaval’.

De groeves Algri/Lugo en Bormans/Artilaval worden momenteel rechtstreeks ontsloten via de toegangsweg die over de Hoeveweg aansluit op de N75. De groeve NMBS wordt (voorlopig) ontsloten via de toegangsweg die aansluit op de N763. Beide bedrijven beschikken over ramingen aangaande de te verwachten verkeersstromen.

De conclusie van deze studie geeft aan dat globaal het transport van materialen en de daaraan gekoppelde mobiliteit geen problemen stelt voor de capaciteit van de N763 en de N75. Er worden maximaal 10 voertuigbewegingen per uur voor de totaliteit van de exploitaties in de site gemeten. Enkel de toegangsweg die rechtstreeks uitgaat op de N75 creëert voor de bevoegde beheerder van de weg op termijn een onhoudbare situatie. De administratie Wegen en Verkeer Limburg beveelt op deze plaats de sluiting van de middenberm van de N75 aan. Vrachtwagens kunnen dan niet langer een overstekende afslagbeweging maken en moeten aan het eerstvolgende kruispunt -in oostelijke of westelijke richting- keren. Anderzijds geeft het stadsbestuur van Dilsen-Stokkem aan om binnen afzienbare termijn een toeristisch-functioneel fietspad te willen aanleggen op de Hoeveweg. Na realisatie van het fietspad dienen beschermende

maatregelen te worden voorzien ten behoeve van de fietsers bij aanvoer vanaf de N75 (groenscherm, fietsbrug,...).

Ten aanzien van de langere termijn is een ontsluiting via de N75 voor de administratie Wegen en Verkeer niet haalbaar. Een eerste mogelijkheid bestaat erin om aan- en afvoer van de groeves te scheiden in een respectievelijk noordelijke toegang (aanvoer) en een zuidelijke uitgang (afvoer). Een andere mogelijkheid is de volledige ontsluiting in zuidelijke richting te organiseren bijvoorbeeld via de al door Lugo NV en het naastliggende bedrijf Walkro gebruikte toegangsweg tot op de N763. Deze ontsluiting is echter door ANB op termijn geen oplossing wegens het doorsnijden van een speciale beschermingszone volgens de habitatrichtlijn en voor AWV wegens bijkomend aansluitpunt op de N763. Een zuidelijke ontsluiting biedt bovendien geen oplossing voor het bedrijf Artilaval NV tenzij er een overeenkomst van erfdiensbaarheid kan worden gesloten met de firma Lugo NV.

Daarom is tot slot gezocht naar alternatieven voor een zuidelijke ontsluiting:

- Alternatief 1: ontsluiting via de Kringloopstraat (centrale as in het bedrijventerrein) met in het verlengde ervan een doorsteek door het bosgebied en een landbouwstrook om vervolgens via een nog aan te leggen overweg of aan te leggen brugconstructie de spoorweg over te steken.

Een variant voorziet in de mogelijkheid om achter de gebouwen van IVVVA onmiddellijk rechts af te slaan en zo uit te komen in de groeve NMBS;

- Alternatief 2: de ontsluiting via de toegangsweg tussen enerzijds de vroegere ULM vliegclub, ten oosten van het huidige ontginningsgebied Mechelse Heide Noord, en anderzijds de westzijde van het industrieterrein 'Op de Berg', vervolgens via een bestaand bos en een landbouwstrook, een nog aan te leggen oversteek over de spoorweg aan te sluiten op de huidige Hoeveweg, die aansluiting geeft op de huidige toegangen Algri-Lugo en Artilaval.

Het onderzoek naar de haalbaarheid van beide alternatieven wordt doorgeschoven naar het op te maken RUP.

[...]

4.5.3 Concept 3: optimale functionele ontsluiting

Het planologisch attest werd verleend ondermeer onder de voorwaarde dat het ruimtelijk uitvoeringsplan een uitspraak doet over de ontsluiting van de groeves. Bij de aanvraag voor planologisch attest werd een mobiliteitsnota toegevoegd die de verkeerseffecten van de geplande activiteiten in de voormalige groeves onderzocht. Uit dit onderzoek is gebleken dat de noordelijke ontsluiting via de N75 op termijn niet haalbaar is gelet op de gewenste verkeerssituatie op de N75 als primaire weg II. Bovendien impliceert deze noordelijke ontsluiting een interferentie met de Hoeveweg die in de toekomst wordt aanzien als een toeristische verbinding tussen Kempens Plateau en Maasvallei. Een derde bezorgdheid is dat een eventuele ontsluiting doorheen habitatrichtlijngebied, op termijn niet houdbaar is.

De in het mobiliteitsonderzoek omschreven alternatieven impliceren echter belangrijke nieuwe ingrepen in de op heden aanwezige open

ruimtegebieden langsheen de spoorlijn of ingrepen in het aanwezige reliëf (westelijke ontsluiting via Hoeveweg in zuidelijke richting naar de westgrens van het bedrijventerrein; centrale ontsluiting via nieuwe spoorovergang aansluitend via nieuwe doorgang tot op de Kringloopstraat). Bovendien is de relatie tussen de verwerkingsinstallaties van Lugo op de groeve NMBS en de voorziene opvulling van de groeve Algri/Lugo essentieel; het behoud van de huidige spoorovergang staat hierbij voorop. Bovendien ontsluit de firma Lugo over het eigen terrein langsheen een deel van de firma Walkro, doorheen habitatrichtlijngebied naar de N763. Deze weg zal ook na beëindiging van de activiteiten door Lugo en Artilaval (beperkte ontginning en opvulling) worden gebruikt door het bedrijf Walkro en andere bedrijven die zuidelijker zijn aangesloten op deze weg. Belangrijk hierbij is dat Lugo en Artilaval een overeenkomst kunnen sluiten om dezelfde ontsluiting te gebruiken. De toeristische ontsluiting van de Hoeveweg in westelijke richting kan onderdeel uitmaken van het globaal kader voor kunstwerken die betrekking hebben op het Spartacusproject”.

Deze overwegingen waren wel degelijk ook al opgenomen in de toelichtingsnota bij de voorlopige vaststelling van het ontwerp van het bestreden GRUP. Ook in het verslag van de plenaire vergadering werd de problematiek van de ontsluiting al besproken en werd uitdrukkelijk akkoord gegaan met de bestaande ontsluiting in zuidelijke richting naar de N763 (lokale weg) en niet naar de N75 (primaire weg). Eveneens in het screeningsdossier wordt op uitdrukkelijke wijze de gekozen ontsluiting weergegeven.

Op het eerste gezicht blijkt dan ook dat de plannende overheid de problematiek van de ontsluiting van de drie groeves en de voorgestelde ontsluitingsweg van in het begin bij haar besluitvormingsproces heeft betrokken. Het feit dat dit tracé pas bij de definitieve vaststelling van het bestreden GRUP ook grafisch werd weergegeven, lijkt daar geen afbreuk aan te doen. Van enige onzekerheid omtrent de wegenis lijkt er op het eerste gezicht geen sprake.

31.5. Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

32. Wat betreft de door de verzoekende partij in haar tweede middelonderdeel aangevoerde strijdigheid van het bestreden GRUP met het planologisch attest van 29 februari 2008, moet worden vastgesteld dat de ontsluitingsproblematiek van in het begin (verslag plenaire vergadering) werd onderzocht, besproken en erover beslist.

Het bestreden GRUP voorziet wel degelijk in de ontsluiting van de groeves. Van enige schending van het planologisch attest lijkt dan ook geen sprake te zijn.

Ook het tweede middelonderdeel is niet ernstig.

Het middel is niet ernstig.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

33. In een zesde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2.2.2, §1 VCRO en het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt dat het bestreden besluit de ontsluiting van het plangebied -waaronder de percelen van de NMBS Holding die ze bijkomend zal bezetten en exploiteren- niet voldoende rechtszeker heeft geregeld, doordat nu slechts een indicatieve interne wegenis wordt voorzien voor de ontsluiting van het volledige plangebied. Nochtans volgt uit artikel 2.2.2, §1 VCRO dat een ruimtelijk uitvoeringsplan de stedenbouwkundige voorschriften moet bevatten inzake bestemming, beheer en inrichting, en vereisen het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel dat deze op een voldoende rechtzekere en voorspelbare manier zijn uitgewerkt. Uit het zorgvuldigheidsbeginsel volgt ook dat een bestuur haar beslissingen op een zorgvuldige manier moet voorbereiden, wat inhoudt dat ze de feitelijke en juridische toestand onderzoekt en ze de ontsluitingsmogelijkheden en het mobiliteitsprofiel van een plangebied moet toetsen aan ruimtelijke keuzes met betrekking tot de ontsluiting.

Met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State wijst de verzoekende partij erop dat de ontsluiting van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet indicatief kan worden geregeld, of worden vooruitgeschoven naar een latere fase of de definitieve vaststelling van een ander ruimtelijk uitvoeringsplan.

Zij stelt -net zoals in het vijfde middel- dat hetgeen in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP onder “4.5.3 Concept 3: optimale

functionele ontsluiting” is vermeld, een nietszeggende overweging omtrent ontsluiting betreft, waaruit niet kan worden afgeleid welk tracé volgens het GRUP verkieslijk is, over welke breedte en percelen dit tracé zou moeten gebeuren en of dit tracé afgestemd is op het mobiliteitsprofiel van de bedrijvigheid en het bereikbaarheidsprofiel van het plangebied. Ze herhaalt eveneens dat de Vlacoro in haar advies op dit gebrek heeft gewezen en citeert opnieuw datgene wat in het bestreden besluit na “De Limburgse Milieukoepel vzw (B2 – 4e)” is overwogen.

Ze merkt voorts terug op dat het dus blijkt dat de ontsluitingsopties (blijkbaar ging het om twee opties) niet eens waren weergegeven op het bestemmingsplan en dat om die reden dan maar een indicatief tracé werd voorzien op het uiteindelijke, definitieve bestemmingsplan (aangeduid met stippellijn), dat de stedenbouwkundige voorschriften inzake de tijdelijke ontsluiting van de groeves bijzonder karig is geformuleerd, dat er wordt aangegeven dat het tracé niet de exacte ligging van de wegenis aangeeft en dat de ontsluiting via een “interne wegenis” zal gebeuren. De bepaling van modaliteiten en randvoorwaarden (en het stellen en beantwoorden van een aantal niet onbelangrijke vragen) waaraan een dergelijke wegenis moet voldoen en de effectieve realisatie van de wegenis wordt, aldus de verzoekende partij, doorgeschoven naar het vergunningsniveau, wat manifest onaanvaardbaar is. Ze benadrukt dat dit van groot belang is voor haar, aangezien zij nu als enige deze wegenis aansluitend op de weg naar As gebruikt.

Beoordeling

34. Vooreerst wordt verwezen naar hetgeen reeds inzake de ontsluiting is geoordeeld bij het vijfde middel.

35.1. Voorts blijkt dat artikel 5 (“Aanduiding tijdelijke ontsluiting groeven”) van de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP stelt:

“De tijdelijke ontsluiting van en naar de groeven naar het openbaar (hoofd)wegennet gebeurt via interne wegenis aansluitend op de oostelijke ontsluitingsweg van het bedrijventerrein Op de Berg. De ontsluiting is symbolisch weergegeven op het grafisch plan; deze aanduiding geeft niet

de exacte ligging van de ontsluitingsweg aan. Deze tijdelijke ontsluiting staat in functie van de realisatie van ontginning, opvulling en realisatie van de nabestemming natuurgebied. Deze ontsluiting wordt opgeheven van zodra de natuurfunctie effectief gerealiseerd is”.

35.2. Luidens artikel 2.2.2, §1 VCRO bevat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan en “de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”. Het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht.

Volgens het beginsel van de rechtszekerheid moet de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk zijn, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Dit impliceert onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften zoals het bestreden GRUP op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

De aangehaalde bepaling en beginselen impliceren evenwel niet dat de overheid die een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvaardigt, alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moet regelen. Het vereiste van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid van stedenbouwkundige voorschriften verhindert immers niet dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen redelijke grenzen een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van een concrete aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning.

35.3. In het bestreden GRUP wordt het tracé -dat van in het begin werd aangenomen- duidelijk aangegeven en omschreven. Ook de functie van dit tracé wordt in het stedenbouwkundig voorschrift duidelijk omschreven.

Noch het feit dat de ontsluiting slechts symbolisch wordt weergegeven in het bestreden GRUP en dus niet de exacte ligging van de ontsluitingsweg is aangegeven, noch het feit dat onder meer de exacte breedte of materiaalkeuze niet wordt gepreciseerd, brengt op het eerste gezicht met zich dat het stedenbouwkundig voorschrift onduidelijk, onleesbaar of rechtsonzeker zou zijn. Rekening houdend met de functionaliteit van de tijdelijke ontsluiting lijkt er ook geen sprake van enige rechtsonzekerheid. De flexibiliteit van het aangehaald stedenbouwkundig voorschrift lijkt aanvaardbaar.

36. Het middel is niet ernstig.

G. Zevende middel

Uiteenzetting van het middel

37. In een zevende middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2.2.2 en 2.6.1 VCRO en van het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat het bestreden besluit een herbestemming doorvoert van de betrokken gronden van de NMBS Holding, die zij wil exploiteren, van “industriegebied” naar “gebied voor verwerking van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied” en “nabestemming natuurgebied” zonder dat een regeling wordt getroffen voor planschade.

Ook geeft de verzoekende partij aan dat het bestreden GRUP geen register van de percelen bevat waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot planschade, terwijl er nochtans met zekerheid voor een aantal gronden een planschadevergoeding is verschuldigd krachtens de VCRO. Dit maakt een procedurefout uit die door iedereen kan worden opgeworpen aangezien deze de openbare orde raakt.

De verzoekende partij wijst erop dat artikel 2.2.2, §1, 7° VCRO onder meer bepaalt dat “een ruimtelijk uitvoeringsplan [...] in voorkomend geval, een register, al dan niet grafisch, [bevat] van de percelen waarop een bestemmingswijziging wordt doorgevoerd die aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding, vermeld in artikel 2.6.1 [...]”. Voorts merkt ze op dat artikel 2.6.1, §2 VCRO bepaalt dat “[p]lanschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, of te verkavelen, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen”. Ook de criteria voor de toepassing van de planschadevergoeding (artikel 2.6.1, §3 VCRO) en de gevallen waarin er geen planschadevergoeding is verschuldigd (artikel 2.6.1, §4 VCRO) worden door de verzoekende partij aangehaald.

Zij stelt dat aan alle voormelde voorwaarden is voldaan. De betrokken gronden die zij bijkomend in bezetting zal nemen, lagen immers vóór de inwerkingtreding van het bestreden GRUP voor het overgrote deel in “industriegebied” waardoor zij principieel bebouwd konden worden met bebouwing en infrastructuur in functie van een industriële exploitatie. Nu, ingevolge de inwerkingtreding van het bestreden besluit, zijn deze gronden quasi niets meer waard en kunnen zij niet meer worden bebouwd aangezien binnen tien jaar een nabestemming natuurgebied in werking zal treden. Hierdoor worden, aldus de verzoekende partij, haar -nochtans milieutechnisch vergunde- uitbreidingsperspectieven gefnuikt.

Naar de mening van de verzoekende partij is het bestreden GRUP minstens een onaanvaardbare omzeiling van de planschaderegeling, zelfs in die mate dat een zorgvuldig en vooral rechtvaardig handelende overheid dit niet zou doen. Immers, zo men een dergelijke aanpak zou aanvaarden, zou elke overheid die een zwaarwegende herbestemming doorvoert, de planschaderegeling totaal kunnen uithollen door te werken met een nabestemming als “natuurgebied” en tijdelijke constructies nog toe te laten. De realiteit is, aldus de verzoekende partij, dat de waarde van de betrokken gronden tot quasi nul wordt herleid

ingevolge het GRUP en de NMBS Holding hiervoor niet de minste vergoeding ontvangt.

Beoordeling

38. Daargelaten de vraag of de verzoekende partij, die geen eigenaar is van de NMBS-groeve, wel belang heeft bij het middel, moet worden vastgesteld dat de opname in een bij het ruimtelijk uitvoeringsplan gevoegd register van percelen waarvoor de doorgevoerde bestemmingswijziging aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding op het eerste gezicht niet rechtscheppend is. De al dan niet opmaak van zo een register of de al dan niet opname in zo een register lijkt geen noodzakelijke voorwaarde om al dan niet aanspraak te kunnen maken op een planschadevergoeding.

Het feit of zo een register -al dan niet ten onrechte- niet werd opgemaakt en gevoegd bij het bestreden GRUP, lijkt dan ook niet tot de onwettigheid van dat plan te kunnen leiden. In elk geval behoren, luidens artikel 2.6.3 VCRO, de vorderingen tot betaling van planschadevergoedingen tot de bevoegdheid van de rechtbanken van eerste aanleg.

Het middel is niet ernstig.

H. Achtste middel

Uiteenzetting van het middel

39. In een achtste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.2.1 van het decreet van decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna: DABM), artikel 36ter, §3-6 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het decreet natuurbehoud), artikel 2.2.2, §1, 6° VCRO, de artikelen 4.2.5 tot 4.2.7 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 betreffende het integratiespoor voor de milieueffectrapportage over een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van

18 april 2008), en het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat tijdens de opmaakprocedure van het bestreden GRUP geen plan-MER werd opgemaakt.

Voorts wijst de verzoekende partij erop dat de verwerende partij in het bestreden besluit erkent dat de keuze van het ontsluitingstracé (indicatief) slechts gebeurde na het advies van de Vlacoro, dat niet wordt betwist dat een wegenis dwars door het vogel- en habitatrictlijngebied “Mechelse Heide en vallei van de Ziepbeek” loopt, en dat deze hypothese niet voorlag toen de dienst Mer uitspraak moest doen over de al dan niet plan-MER-plicht.

Ook merkt de verzoekende partij op dat het bestreden besluit verwijst naar een “passende beoordeling” bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, maar niet zelf één bevat.

40. De verzoekende partij vestigt er de aandacht op dat de verwerende partij ingevolge artikel 4.2.1 DABM een plan-MER moet opmaken ingeval er een mogelijk effect is op speciale beschermingszones, dat er een passende beoordeling vereist is op grond van artikel 36ter, §3 van het decreet natuurbewoud, en dat deze passende beoordeling deel moet uitmaken van de delen van een ruimtelijk uitvoeringsplan ingevolge artikel 2.2.2, §1, 6° VCRO.

Ook stelt zij dat de verwerende partij ingevolge artikel 36ter van het decreet natuurbewoud verplicht is om een beoordeling te maken omtrent een al dan niet betekenisvol effect op een speciale beschermingszone en dat zij dit uitdrukkelijk in het bestreden besluit moest motiveren.

Voorts onderstreept de verzoekende partij dat de artikelen 2 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 voorschrijven dat een plan-MER voltooid is uiterlijk op het ogenblik dat de stukken voor de plenaire vergadering over het voorontwerp van het ruimtelijk uitvoeringsplan worden verstuurd.

Tot slot vestigt zij er de aandacht op dat de verwerende partij ingevolge het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel ertoe gehouden is om de juridische en feitelijke elementen die ten grondslag liggen aan de beslissing te doen blijken.

41. De verzoekende partij meent dat het onbetwist is dat het plangebied in de onmiddellijke omgeving van een vogel- en habitatrictlijngebied ligt en dat er reeds een ontsluiting is voorzien waarlangs enkel de verzoekende partij ontsluit -dwars door dit gebied- naar de Steenweg naar As. Zij voert hiertoe een luchtfoto aan met aanduidingen van de ligging van deze wegenis en de “uitstulping” van het habitatrictlijngebied “Mechelse Heide en vallei van de Ziepbeek”, alsook de “Natura 2000-kaarten”.

Zij stelt voorts dat het ook onbetwist is -zoals dit uit het bestreden besluit zelf blijkt- dat de indicatieve wegenis ter ontsluiting van het plangebied niet was voorzien op de plannen in de voorontwerp- en ontwerpfase, en dat deze ontsluiting slechts in het GRUP werd opgenomen na het advies van de Vlacoro. Tot dan bestonden er slechts mogelijke alternatieven voor de ontsluiting langs de “zuidelijke zijde” van het plangebied. Hierbij wijst de verzoekende partij terug op wat inzake “De Limburgse Milieukoepel vzw (B2 – 4e)” is vermeld in het bestreden besluit.

In het kader van de opmaakprocedure van het GRUP werd, aldus de verzoekende partij, noch een plan-MER, noch een passende beoordeling opgemaakt. Zij stelt dat hiertoe in de toelichtingsnota bij het GRUP wordt vermeld, enerzijds, dat de beperkte toename van het aantal verkeersbewegingen op de toegangsweg naar de verzoekende partij beperkt is en dat er ook voor de andere disciplines geen aanzienlijk milieueffect is te verwachten, en anderzijds, dat er geen passende beoordeling werd opgemaakt aangezien volgens de ontwerper kan worden verwezen naar een passende beoordeling gevoegd bij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor de korte termijn ontginning en opvulling (ingediend op 27 februari 2009). Naar over welke aanvraag het gaat en wat er in deze passende beoordeling staat, heeft men, aldus de verzoekende partij, het raden.

42.1. Volgens de verzoekende partij volgt uit artikel 36ter, §3 van het decreet natuurbehoud dat een plan of programma, dat “betekenisvolle effecten” kan veroorzaken op een speciale beschermingszone, moet worden onderworpen aan een “passende beoordeling”. Deze “passende beoordeling” moet gebeuren door de initiatiefnemende overheid zelf. Men kan dus niet volstaan met een

loutere verwijzing naar een eerdere passende beoordeling -dan nog gevoegd bij een stedenbouwkundige aanvraag met een verschillend voorwerp- die men dan vervolgens niet eens voegt bij het GRUP en niet beschikbaar heeft gesteld tijdens de opmaakprocedure van het GRUP. Uit artikel 36ter, §3 van het decreet natuurbehoud volgt volgens haar ook dat voor een plan of programma, in de zin van artikel 4.1.1, §1, 4° DABM, een plan-MER moet worden opgemaakt waarin dan de passende beoordeling kan plaatsvinden.

42.2. De verzoekende partij stelt voorts dat artikel 2, 30° van het decreet natuurbehoud een nadere definitie geeft van wat onder “betekenisvolle aantasting” van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone moet worden verstaan, namelijk “een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone”. Met andere woorden, de instandhoudingsdoelstelling van een habitat moet als referentienorm worden gebruikt voor de beoordeling of er al dan niet sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting. De definitie in het decreet natuurbehoud is conform de ontwikkelingen in de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

“Instandhouding” wordt in artikel 2, 36° van het decreet natuurbehoud gedefinieerd als “het geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding”.

“De staat van instandhouding van een habitat” is de som van de invloeden die op de betrokken habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten in het Vlaamse Gewest (artikel 2, 44° van het decreet natuurbehoud).

De verzoekende partij benadrukt dat het niet zeker moet zijn dat een plan een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone met zich kan meebrengen, maar wel dat dit mogelijk is.

Het Europese Hof van Justitie interpreteert de noodzaak tot een habitattoets zeer strikt en heeft in haar “Kokkelvisserij-rechtspraak” benadrukt dat een habitattoets noodzakelijk is, van zodra op basis van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een project een betekenisvolle aantasting van de betrokken beschermingszone impliceert (H.v.J., 7 september 2004, C-127/02). Dit is een duidelijke benadrukking van het voorzorgsprincipe.

Volgens de verzoekende partij is het in deze zaak onbetwistbaar dat een mogelijke, negatieve beïnvloeding bestaat, nu het meer intensieve gebruik van de betrokken ontsluitingsweg als ontsluitingsweg van het gehele plangebied, een minstens tijdelijk negatief effect zou kunnen hebben. Dit wordt ook niet betwist in het bestreden besluit. Er had dan ook een passende beoordeling moeten worden opgemaakt, waarin dit -minstens tijdelijke- effect in kaart werd gebracht.

Het kan, aldus de verzoekende partij, niet worden uitgesloten dat het GRUP een betekenisvolle aantasting met zich zal meebrengen van de speciale beschermingszone, waardoor een passende beoordeling vereist is. In dergelijk geval vereist artikel 36ter, §4 van het decreet natuurbehoud dat in principe het plan niet kan worden goedgekeurd. Daarin is immers bepaald:

“De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan”.

43.1. Volgens de verzoekende partij kon er zelfs niet worden volstaan met een passende beoordeling en moest deze beoordeling ook worden geïntegreerd in een plan-MER. Ze wijst hiertoe op de omzendbrief LNE/2007 van 1 december 2007 - Milieueffectbeoordeling van plannen en programma's (hierna: de omzendbrief plan-MER) waarin wordt gesteld:

“Om al dan niet te kunnen besluiten tot een plan-MER plicht, moeten geval per geval de volgende drie fases doorlopen worden:

Fase 1: in de eerste plaats moet worden nagegaan of het voorgenomen plan of programma onder de definitie valt van plan of programma zoals gedefinieerd in het DABM;

Fase 2: eens vaststaat dat het voorgenomen plan of programma onder de definitie van plan of programma valt, moet worden nagegaan of het betrokken plan of programma onder het toepassingsgebied van het DABM valt. Het toepassingsgebied staat niet gelijk met de plan-MER plicht, die pas in fase 3 wordt behandeld. Dit betekent dat niet voor alle plannen en programma's waarop het DABM van toepassing is, er een plan-MER plicht geldt.

Fase 3: in deze fase wordt bepaald welke plannen en programma's waarop het DABM van toepassing is, onder de plan-MER plicht vallen. Er vindt desgevallend een onderzoek plaats naar de noodzaak tot de opmaak van een plan-MER (=screening), meer bepaald een onderzoek of het voorgenomen plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben”.

43.2. Wat betreft de eerste fase wijst de verzoekende partij vooreerst op de definitie van “plan of programma” die in artikel 4.1.1, 4° DABM is vermeld:

“plan of programma, met inbegrip van die welke door de Europese Unie worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, dat:

a) door een instantie op regionaal, provinciaal of lokaal niveau wordt opgesteld en/of vastgesteld of dat door een instantie wordt opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering te worden vastgesteld;

b) op grond van decretale of van bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven”.

Een GRUP is volgens haar een “plan of programma” in de zin van het voormelde artikel. Dit blijkt ten overvloede uit de omzendbrief plan-MER, waarin wordt gesteld dat gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen onder voornoemde categorie a) te classificeren zijn.

Het resultaat van de eerste stap is dus positief.

43.3. Wat betreft de voormelde tweede fase citeert de verzoekende partij eerst artikel 4.2.1 DABM waarin is bepaald:

“Dit hoofdstuk is van toepassing op ieder plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van een vergunning voor een project.

Dit hoofdstuk is eveneens van toepassing op ieder plan of programma, waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een passende beoordeling vereist is uit hoofde van artikel 36ter §3, eerste lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu”.

Voorts stelt de verzoekende partij dat zij reeds in haar eerste middel heeft aangetoond dat een betekenisvolle aantasting door het bestreden GRUP van de betreffende speciale beschermingszone niet is uitgesloten, en zelfs waarschijnlijk is, en dat om die reden een passende beoordeling moest worden opgemaakt.

Uit het tweede lid van voornoemd artikel 4.2.1 DABM blijkt dan ook dat in dit geval het bestreden GRUP onder het toepassingsgebied van de plannen en programma's valt die moeten worden onderworpen aan een plan-MER. Dat het bestreden GRUP is onderworpen aan voornoemde bepaling kan niet betwist worden, nu deze bepaling werd ingevoegd via het wijzigingsdecreet van 27 april 2007. Dit decreet trad in werking op 1 december 2007 (cfr. artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma's), en was dus onbetwistbaar van toepassing op dit GRUP, waarvoor op dat moment nog geen plenaire vergadering had plaatsgevonden.

Ook het resultaat van de tweede stap is dus positief.

43.4. Wat betreft de derde fase merkt de verzoekende partij op dat de GRUP's die een betekenisvolle aantasting kunnen inhouden van een speciale beschermingszone, moeten worden onderworpen aan een plan-MER. Zij wijst erop dat de omzendbrief plan-MER stelt dat voor deze categorie van projecten, voorafgaandelijk aan de opstart van de eigenlijke MER-procedure, vijf vragen moeten worden beantwoord:

“1. Heeft het plan of programma een potentiële impact op de habitats (natuurlijke habitats en habitats van een soort) qua oppervlakte, ruimtelijke spreiding, structuur en kwaliteit?

2. Heeft het plan of programma een potentiële impact op het evenwicht tussen, de verspreiding en densiteit van de soorten en populaties in zijn geheel?

3. Heeft het plan of programma een potentiële impact op de vitale factoren hoe het SBZ fungeert als ecosysteem?

4. Heeft het plan of programma een potentiële impact op de abiotische relaties die de structuur en de functie van de SBZ bepalen?

5. Heeft het plan of programma een potentiële impact op het bereiken van een gunstig[e] staat van instandhouding voor de desbetreffende SBZ?”.

Naar de mening van de verzoekende partij is de impact van het bestreden GRUP op de habitat minstens potentieel gevaarlijk. Zij stelt dat de dienst Mer deze niet met volledige kennis van zaken heeft kunnen beoordelen, nu het tracé van de ontsluitingsweg op dat ogenblik niet eens vaststond en nooit concreet is onderzocht wat de extra belasting van de ontsluitingsweg -als enige ontsluitingsweg van het plangebied- zou zijn en welke impact dit zou kunnen hebben op het voormelde habitatrichtlijngebied. De opmaak van een plan-MER was om die reden dan ook noodzakelijk.

Het niet opmaken van een plan-MER in het kader van de totstandkoming van een plan of programma, wanneer dit verplicht is, tast de wettigheid van het plan aan.

44. Conform de artikelen 2 tot en met 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 april 2008 moest een plan-MER zijn opgemaakt uiterlijk op het moment van de verzending van de stukken van het voorontwerp van GRUP naar de plenaire vergadering. Dit is niet gebeurd, zodat ook deze bepalingen zijn geschonden.

Beoordeling

45.1. De verzoekende partij bouwt haar middel op vanuit de stelling dat, aangezien de ontsluiting slechts op advies van de Vlacoro werd aangeduid en deze door het vogel- en habitatrichtlijngebied “Mechelse Heide en vallei van de Ziepbeek” loopt, de dienst Mer niet van deze hypothese op de hoogte was toen zij haar advies uitbracht.

Uit het dossier blijkt op het eerste gezicht -en dit is ook al aangegeven bij de bespreking van de vorige middelen- dat de verzoekende partij van een verkeerde premisse uitgaat.

De Vlacoro adviseerde inderdaad om het tracé voor de ontsluiting grafisch op het plan aan te duiden, maar -in tegenstelling tot wat de

verzoekende partij voorhoudt- lag dit tracé wel degelijk reeds van in het begin vast. Wat de Vlacoro derhalve adviseerde is de symbolische aanduiding op het grafisch plan van een ontsluiting die reeds besloten lag in het ontwerpplan.

Het screeningsdossier (april 2010) zoals ingediend bij de dienst Mer bespreekt -in tegenstelling tot wat de verzoekende partij meent- wel degelijk de problematiek van de ontsluiting, geeft aan dat gekozen wordt voor de ontsluiting langs de nv Walkro die in het zuidoosten van het industriegebied “Op de Berg” aansluit op de N763, en vermeldt uitdrukkelijk welke speciale beschermingszones en reservaten de ontsluitingsweg doorkruist of aanpalend zijn. De stelling dat de dienst Mer niet van de ontsluitingsweg op de hoogte was toen zij haar advies gaf, lijkt derhalve feitelijke grondslag te missen.

De dienst Mer deelt bij brief van 6 augustus 2010 mee dat op basis van het screeningsdossier en de ontvangen adviezen, moet worden geconcludeerd dat het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is.

De verwerende partij vermeldt dit ook met zoveel woorden in het bestreden besluit:

“Gelet op de beslissing van de dienst MER van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van 6 augustus 2010 waarbij op basis van het screeningsdossier en de ontvangen adviezen voor het voorgenomen plan geen aanleiding geeft tot aanzienlijke milieugevolgen en dat de opmaak van een plan-MER niet nodig is”.

45.2. In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt het volgende overwogen:

“4.8 Passende beoordeling ten aanzien van als speciale beschermingszones te beschouwen gebieden
Het gebied ligt nabij zowel een vogel- als habitatrichtlijngebied, namelijk het SBZ-V en SBZ-H ‘Mechelse Heide en vallei van de Ziepbeek’. Bovendien komen in de omgeving van het plangebied populaties van bijlage IV soorten van de habitatrichtlijn voor. Omdat op het eerste zicht negatieve effecten niet uitgesloten kunnen worden, werd bij de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning voor de korte termijn ontginning en opvulling (ingediend op 27.02.2009) een passende beoordeling gevoegd. Deze passende beoordeling beoordeelde al de effecten bij maximale zandontginning en volledige opvulling van de groeves. Deze komen overeen met de uiteindelijke effecten die dit voorgenomen plan zou kunnen

veroorzaken. Daarom is voor het voorgenomen plan geen nieuwe passende beoordeling vereist. De besluiten van deze passende beoordeling zijn besproken in het onderzoek naar de milieu-effectrapportageplicht (zie 4.7)”.

De verzoekende partij gaat voorbij aan de hiervoor geciteerde passage waarin wordt uiteengezet waarom er een passende beoordeling werd gedaan van de effecten die het voorgenomen plan zou kunnen veroorzaken. Het loutere feit dat verwezen wordt naar een passende beoordeling bij een vergunningsaanvraag lijkt, anders dan de verzoekende partij dit ziet, niet te impliceren dat de effecten van het voorgenomen plan niet aan een passende beoordeling werden onderworpen. Bovendien blijkt dat de besluiten van de passende beoordeling zijn besproken in het onderzoek naar de milieu-effectrapportageplicht.

45.3. Het middel is niet ernstig.

46. Hieruit volgt dat niet voldaan is aan één van de bij artikel 17, §2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgelegde voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te kunnen bevelen.

Die vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

BESLISSING

1. Het verzoek van de nv ARTILAVAL tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig mei 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Pierre Lefranc,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Pierre Lefranc