

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 229.804 van 13 januari 2015  
in de zaak A. 207.577/X-15.318.**

In zake :       1. Joeri DEMONIE  
                  2. de NV PHYTO MAHIEU  
                  3. Luc DEPUYDT  
                  4. Joanna PAUWELYN  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Bert Devos  
                  kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
                  President Kennedypark 31A  
                  bij wie woonplaats wordt gekozen  
                  en  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Bart De Becker  
                  kantoor houdend te 8500 Kortrijk  
                  Loofstraat 39

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Veerle Tollenaere  
kantoor houdend te 9000 Gent  
Koning Albertlaan 128  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.               Het beroep, ingesteld op 4 januari 2013, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 12 oktober 2012 van de Vlaamse regering houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Klei van Ieper en Maldegemklei”, “in zoverre dit het deelplan 5 (zone Hanebeek) betreft”, bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 november 2012.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 224.314 van 9 juli 2013 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2014.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leen Lippevelde, die *loco* advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

### *III. Feiten*

3. In 2007 stelt de verwerende partij het “voorontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan Klei van Ieper en Maldegemklei” vast (hierna: het voorontwerp van oppervlakedelfstoffenplan).

Het voorontwerp van oppervlakedelfstoffenplan bevat een hoofdstuk “effecten van ontginning en herstructurering”, een hoofdstuk “passende beoordeling” en een hoofdstuk “afwegingskader” inzake de milieueffecten. In de samenvatting op de eerste bladzijde van dit voorontwerp wordt de “interactie met MER-regelgeving en essentiële kenmerken plan-MER” uiteengezet, met verwijzing naar de toepasselijke bepalingen van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid’ (hierna: DABM).

4.1. Met een op 26 oktober 2007 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd bericht wordt “elke burger” er kennis van gegeven dat hij eventuele opmerkingen op het voorontwerp van oppervlakedelfstoffenplan ten laatste op 17 december 2007 dient te doen toekomen bij de dienst Natuurlijke Rijkdommen.

4.2. Er worden meerdere bezwaarschriften ingediend, waaronder een bezwaarschrift waarin kritiek wordt geleverd op de in het voorontwerp vervatte milieueffectenbeoordeling.

5. Begin november 2008 wordt het oppervlakedelfstoffenplan aangepast aan de gegrond bevonden bezwaren uit het openbaar onderzoek. Zo wordt onder meer een wijziging aangebracht in de milieueffectenbeoordeling om tegemoet te komen aan het laatstgenoemde bezwaarschrift.

6. Op 19 november 2008 oordeelt de dienst Milieueffectenrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) dat het oppervlakedelfstoffenplan

voldoet aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage zoals bedoeld in de toepasselijke bepalingen van het DABM.

7. Op 28 november 2008 stelt de Vlaamse regering het bijzonder oppervlaktedelfstoffenplan “Klei van Ieper en Maldegemklei” definitief vast en gelast zij de Vlaamse minister bevoegd voor de Ruimtelijke Ordening om ter uitvoering ervan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) te laten opstellen en daarbij een duidelijke en afdwingbare prioriteitenstelling van de ontginningsmogelijkheden in te bouwen.

8. Op 28 juni 2011 vindt de plenaire vergadering over het voorontwerp van GRUP “Klei van Ieper en Maldegemklei” plaats.

9. Op 6 oktober 2011 verleent de dienst Mer ontheffing van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage voor het laatstgenoemde uitvoeringsplan. In deze beslissing wordt onder meer het volgende gesteld:

“Het BOD ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’ bevat o.a. een inschatting van de milieueffecten. De dienst Mer heeft in een advies van 19 november 2008 geoordeeld dat het BOD ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’ voldoet aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage. Een kopie van dit BOD werd door u bij uw verzoek tot ontheffing gevoegd.

Het door de Vlaamse regering goedgekeurde BOD ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’ vormt de basis en onderbouwing voor het gewestelijk RUP ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’.

[...]

Beslissing van de dienst Mer

Overwegende dat in het kader van het BOD ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’ reeds een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu gemaakt is, die voldoet aan de essentiële kenmerken van een plan-MER zoals vermeld in artikel 4.1.4, §2 van het DABM (zie hierboven het advies van de dienst Mer van 19 november 2008).

Overwegende dat het RUP ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’ een getrouwe vertaling/uitwerking/voortzetting vormt van het BOD ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’ en dat de afgebakende contour van elk van de locatievoorstellen opgenomen in het BOD klaarblijkelijk zoveel mogelijk gevolgd werd in het RUP. Overwegende dat kleine afwijkingen/verfijningen/aanpassingen tussen een BOD en het RUP ter uitvoering van dit BOD onvermijdbaar zijn, maar dat deze *in casu* niet van die aard zijn dat zij een nieuwe milieueffectenbeoordeling zouden rechtvaardigen.

Om bovenstaande redenen is de dienst Mer van mening dat een ontheffing van de verplichtingen inzake milieueffectrapportage overeenkomstig artikel 4.2.5 tot en met 4.2.10 van het DABM toegekend kan worden voor het gewestelijk RUP ‘Klei van Ieper en Maldegemklei’. De ontheffing wordt toegekend op basis van artikel 4.2.3, §3bis, b) van het DABM.”

10.1. Op 16 december 2011 stelt de Vlaamse regering het ontwerp van GRUP “Klei van Ieper en Maldegemklei” voorlopig vast. Deelplan 5 “Zone Hanebeek” bevat één zone met percelen die door het bij koninklijk besluit van 14 augustus 1979 vastgestelde gewestplan Ieper-Poperinge werden bestemd tot agrarisch gebied en die nu worden herbestemd tot “gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming bouwvrij agrarisch gebied”. De “Zone Hanebeek” valt, op een beperkte aanpassing van de grenzen na, volledig samen met de in het bijzonder oppervlaktedelfstoffenplan voorgestelde ontginningszone.

10.2. Eerste en derde verzoeker evenals vierde verzoekster zijn landbouwers die eigenaars en pachters zijn van percelen binnen de “Zone Hanebeek”. De tweede verzoekende partij is met een akte van 10 februari 2011 eigenaar geworden van percelen binnen die zone.

10.3. De in het ontwerp van uitvoeringsplan voorziene “Zone Hanebeek” bevat verder ook percelen waarvan in 2006 een stoeterij van Arabische volbloedpaarden (hierna: de stoeterij) eigenaar is geworden.

11.1. Van 31 januari 2012 tot 30 maart 2012 wordt over het laatstgenoemde ontwerp een openbaar onderzoek georganiseerd.

11.2. Eerste verzoeker dient op 29 maart 2012 een eerste bezwaarschrift in. Op 30 maart 2012 dient hij een tweede bezwaarschrift in waarin hij de inhoud van het eerste bezwaarschrift herneemt. In het tweede bezwaarschrift schrijft de raadsman van eerste verzoeker het volgende:

“Cliënt is een jonge landbouwer van 30 jaar oud.

Door het GRUP worden de leefbaarheid van zijn bedrijf, alsmede de uitbreidingsmogelijkheden sterk in het gedrang gebracht.

Cliënt baat een landbouwbedrijf van ongeveer 20 ha in totaal uit. Van deze 20 ha. zijn er ongeveer 6,30 ha. in de nieuwe delfstoffenzone gelegen: 4 ha. die eigendom zijn van zijn moeder en 2,30 ha. die hij pacht van derde.

Deze gronden zijn gelegen in de onmiddellijke nabijheid van zijn bedrijf.

Van deze 20 ha. moet hij ook kunnen voorzien in het voederen van een 70-tal runderen dewelke hij als mestvee kweekt en waarvoor hij de nodige vergunningen heeft.

Indien men van de 20 ha. ongeveer 1/3 gaat wegnemen voor kleiontginning, dan is daarmee uiteraard de leefbaarheid van zijn bedrijf voor vetmesterij ondermijnd.

Zijn milieuvergunning werd bekomen in 2010 en is geldig voor 20 jaar.

Bijkomend bij de reeds bestaande vergunningen werd ook nog een bijkomende varkensstal vergund.

Deze zou worden gebouwd op grond die echter in het te ontsluiten ontginningsgebied ligt.

Tevens zijn uitbreidingsmogelijkheden in de onmiddellijke omgeving niet meer mogelijk.

Hij heeft ook recent nog een bouwvergunning verkregen van de gemeente Langemark.

Er rijzen in hoofde van cliënt heel wat vragen omtrent de inplanting van zijn bedrijf, dat daardoor een belangrijke waardevermindering ondergaat (ook esthetisch).”

11.3.1. De tweede verzoekende partij dient een omstandig bezwaarschrift in waarin zij uiteenzet dat zij eigenaar is van een ter plaatse gelegen hoeve, aanhorigheden en landerijen.

11.3.2. De tweede verzoekende partij stelt in haar bezwaarschrift dat er momenteel geen nood aan uitbreiding van de ontginningszone is, waarbij zij er op wijst dat het gaat om herbevestigd agrarisch gebied en dat er vanuit het bevoegdheidsdomein Landbouw een negatief advies werd verstrekt.

11.3.3. Verder meent de tweede verzoekende partij dat er geen motivering is voor de nabestemming bouwvrij agrarisch gebied en zet zij in haar bezwaarschrift uiteen dat het ontworpen uitvoeringsplan onvoldoende rekening houdt met noodzakelijke milderende maatregelen die het plan-milieueffectenrapport (hierna: plan-MER) vooropstelt.

11.4. Derde verzoeker en vierde verzoekster dienen een bezwaarschrift in waarin het volgende wordt gesteld:

“Ik teken bezwaar aan tegen de huidige ontwerpplannen zone Hanebeek te Langemark-Poelkapelle en ben niet akkoord met de realisatie ervan om volgende redenen:

Als landbouwer baat ik hoofdzakelijk een veeteeltbedrijf uit, dat zich vooral bezig houdt met de fokkerij. Daar ik volgens de huidige plannen in de toekomst ongeveer 66 % van de door mij uitgebate weiden zal verliezen, betekent dit de doodsteek voor mijn bedrijf. Een fokkerij moet zijn dieren kunnen laten grazen in de onmiddellijke omgeving van de stallen, want de zoog koeien moeten tweemaal daags naar de stal gebracht worden om de kleine kalveren te laten zuigen.

In verband met de steeds strenger wordende mestwetgeving, kan een landbouwer-veeteler zijn land niet missen want hij moet immers voldoende land kunnen gebruiken om zijn mestafzet te verantwoorden. Burenregeling voor mestafzet of mestverwerking is in de branche van de runderen niet haalbaar en niet betaalbaar.

Dus wanneer ik land verlies, betekent dit voor mijn fokkerij dat ik ook minder dieren mag houden. De landbouw-veeteeltsector heeft het de laatste decennia enorm zwaar en moeilijk, ons inkomen hangt immers af van het aantal stuks vee die er jaarlijks verkocht worden.

Als landbouwer heb ik mijn bedrijf van nul zelf opgestart, en heb ik zwaar moeten investeren om er te geraken, en ik wil niet dat alle gedane inspanningen verloren gaan, door de geplande uitbreiding van het ontginningsgebied.

Het zou ook spijtig zijn dat wij (ikzelf en mijn buren landbouwers met de Belgische nationaliteit) onze grond, ons inkomen en ons werk in ons eigen land worden afgenomen door een buitenlandse firma, die trouwens nog vele andere vestigingen in Europa bezit, die niet gelegen zijn in gebieden die dicht bewoond zijn. In feite kan men hier besluiten dat men in Langemark, geen vruchtbare grond gelegen in een agrarisch gebied kan afnemen ten voordele van een buitenlandse firma en ten nadele van de bestaande landbouwers die trouwens nog veel werk geven aan de toeleveranciers van de landbouw in de streek.

Hopelijks wordt de situatie grondig bestudeerd en vooraf besproken met de betrokken bedrijven, vooraleer er verdere beslissingen genomen worden in dit dossier.”

11.5. In haar bezwaarschrift stelt de stoeterij dat zij één van de modernste en meest befaamde stoeterijen van Europa is. Volgens de stoeterij heeft de plannende overheid zich voor het ontwerp van uitvoeringsplan gesteund op onjuiste gegevens daar zij er van uit is gegaan dat haar domein uit louter akkerland zou bestaan. De stoeterij wijst er op dat zij door werken die in 2010 werden beëindigd haar volledige domein heeft gedraineerd (om de 7 meter, op een diepte van 0,70 meter), omringd met verharde wegen en afgezet met een houten omheining van 3 leggers over een totale lengte van ongeveer 6 km. De stoeterij vraagt om haar domein uit te sluiten “uit de perimeter van het GRUP”.

12.1. Op 12 oktober 2012 stelt de Vlaamse regering het GRUP “Klei van Ieper en Maldegemklei” definitief vast. Het omvat acht deelplannen, waaronder deelplan 5 “Zone Hanebeek”, dat het voorwerp vormt van onderhavig beroep.

12.2. Ten opzichte van het ontwerp worden in het definitief vastgestelde deelplan 5 “Zone Hanebeek” de percelen van de stoeterij (randnr. 10.3) weggelaten.

12.3. Het deelplan 5 “Zone Hanebeek” omvat één zone, waarvoor de stedenbouwkundige voorschriften als volgt luiden:

“Dit gebied behoort tot de bestemmingscategorie ‘ontginning en waterwinning’

Artikel 2. Gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming bouwvrij agrarisch gebied

Artikel 2.1. Bestemming

Het gebied is bestemd voor de ontginning van klei.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor het winnen en mechanisch behandelen van klei zijn toegelaten voor zover het tijdelijke infrastructuur betreft, wat moet blijken uit de fasering van de ontginning en de eindafwerking met het oog op de nabestemming. Verwerking is uitgesloten.

Als het noodzakelijk is voor de ontginning van klei en/of de kwalitatieve inrichting met het oog op de nabestemming van het gebied, is het herstellen, heraanleggen of verplaatsen van bestaande ondergrondse transportleidingen eveneens toegelaten.

Bij het ontginnen moet de ruimtelijke, landschapsecologische en milieuhygiënische impact van de ontginning op het gebied en de omgeving geminimaliseerd worden.

Ontginning van een delfstof is slechts toegelaten na voorlegging van een inrichtingsstudie bij de vergunningsaanvraag. De inrichtingsstudie is een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het kader van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften voor het gebied. De inrichtingsstudie zal tenminste het volgende aantonen: de diepte van de ontginning, de fasering van de ontginning rekening houdend met de artikels over de fasering, de tijdelijke buffer per ontginningsfase en de opvulling met het oog op de realisatie van de nabestemming.

Artikel 2.2 Bepaling met betrekking tot de MER en watertoets

In het gebied zijn eveneens toegelaten, voor zover de hoofdbestemming niet in het gedrang komt, voor zover in overeenstemming met of aangewezen in de watertoets, alle handelingen in functie van het bereiken van de randvoorwaarden die nodig zijn voor

- het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden,
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuur tegen overstromingen

Artikel 2.3 Nabestemming bouwvrij agrarisch gebied

aanduiding in overdruk

Vanaf de inwerkingtreding van de nabestemming behoort dit gebied tot de bestemmingscategorie ‘landbouw’.

Artikel 2.3.1 Bestemming

Na ontginning is het gebied bestemd als bouwvrij agrarisch gebied.

Het gebied is bestemd voor de beroepslandbouw.

Alle handelingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten. Het oprichten van gebouwen en gelijkaardige constructies is niet toegelaten met uitzondering van het oprichten van schuilhokken voor dieren voor zover de omvang ervan in verhouding staat tot de begraasbare oppervlakte.

Artikel 2.3.2 Bepaling met betrekking tot beperkte handelingen van waterbeheer in of nabij valleien

Handelingen die nodig of nuttig zijn voor:

- het behoud en herstel van het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien,
- het behoud en herstel van de structuurkenmerken van de rivier- en beeksystemen, de waterkwaliteit en de verbindingsfunctie,
- het behoud, het herstel en de ontwikkeling van overstromingsgebieden, het beheersen van overstromingen of het voorkomen van wateroverlast in voor bebouwing bestemde gebieden,
- het beveiligen van vergunde of vergund geachte bebouwing en infrastructuur tegen overstromingen zijn toegelaten.

De in artikel 2.3.1 genoemde handelingen kunnen slechts toegelaten worden voor zover ze verenigbaar zijn met de waterbeheerfunctie van het gebied en het waterbergend vermogen van rivier- en beekvalleien niet doen afnemen.”

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

###### *Uiteenzetting van het middel*

13.1. In het eerste middel voeren de verzoekers de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 4.2.3 en 4.2.8 DABM en artikel 2.2.2, § 1, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

13.2. De verzoekers wijzen er op dat artikel 4.2.8, § 3, DABM en het bijhorende besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 ‘betreffende de milieueffectrapportage over plannen en programma’s’ een raadpleging van het publiek voorzien over de reikwijdte, het detailleringsniveau en de aanpak van een plan-MER. Het publiek krijgt de kans opmerkingen te bezorgen aan de bevoegde administratie. Dit alles gebeurt voorafgaand aan de opmaak van het plan-MER.

Volgens de verzoekers is in het kader van de procedure die heeft geleid tot het thans bestreden GRUP geen raadpleging van het publiek gebeurd. Het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan “Klei van Ieper en Maldegemklei” is gelijkgesteld met een plan-MER en vervolgens is op grond daarvan ontheffing verleend van de verplichting om voor het uitvoeringsplan een plan-MER op te stellen. Bij de totstandkoming van het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan is er echter geen voorafgaande raadpleging van het publiek gebeurd over de inhoud en aanpak van de milieueffectbeoordeling in het kader van dit plan. Nochtans voorzag het DABM zoals het op dat ogenblik van toepassing was al in de verplichting tot kennisgeving aan de administratie van de inhoudsafbakening van het voorgenomen plan-MER, de verplichting tot raadpleging van het publiek over die kennisgeving en de verplichting rekening te houden met opmerkingen en commentaren van het publiek bij de beslissing over de inhoud van het plan-MER.

De verzoekers menen dat de milieueffectbeoordeling al uitgevoerd was op het ogenblik dat over het voorontwerp van het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan een openbaar onderzoek werd georganiseerd. De dienst Mer heeft trouwens slechts op 19 november 2008 geoordeeld dat het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan voldeed aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage. Op het ogenblik van het openbaar onderzoek was het voor het publiek niet duidelijk dat het hier om een plan-MER ging. Dit werd niet vermeld in de aankondiging in het Belgisch Staatsblad. Er was zelfs nog geen beslissing van de dienst Mer om het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan gelijk te stellen met een plan-MER.

De verzoekers stellen dat de ontheffingsbeslissing van de dienst Mer als onwettig buiten toepassing moet worden gelaten. Minstens is er sprake van een ongelijke behandeling van de burger die inspraak krijgt over de milieueffectbeoordeling van een uitvoeringsplan, tot stand gekomen volgens de algemene regeling, en de burger die inspraak krijgt over de milieueffectbeoordeling van een uitvoeringsplan, tot stand gekomen op basis van een vooraf goedgekeurd bijzonder oppervlakedelfstoffenplan.

De verzoekers besluiten dat zij in hun belangen zijn geschaad door het gebrek aan raadpleging van het publiek over de inhoud van de milieueffectbeoordeling. De verzoekers hebben immers niet de kans gehad opmerkingen te uiten in het kader van een publieke consultatie over de inhoud van het plan-MER.

14. In hun memorie van wederantwoord wijzen de verzoekers er op dat de verwerende partij in haar antwoord op het zesde middel stelt dat er in het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan een onderzoek is gebeurd naar de mogelijke flankerende maatregelen voor landbouw, naar de impact op de ruimtelijk-functionele samenhang van de agrarische structuur en naar de alternatieve locaties. Volgens de verzoekers toont dit eens te meer aan dat het problematisch is dat het publiek niet de kans heeft gekregen om zich uit te spreken over onder meer het plan van aanpak voor het locatieonderzoek en voor het onderzoek van de flankerende maatregelen voor landbouw.

Tot slot merken de verzoekers in hun memorie van wederantwoord op dat het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 114/2013 van 31 juli 2013 het standpunt van de Raad van State over het integratiespoor is bijgetreden.

15. In hun laatste memorie stellen de verzoekers dat zij niet beweren dat er geen publieke consultatie is gebeurd, maar wel dat er geen publieke consultatie is gebeurd over hoe het onderzoek naar de effecten op mens en milieu zou worden aangepakt. Zij betwisten ook niet dat het voorontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan werd onderworpen aan een openbaar

onderzoek. Het bezwaar van de verzoekers is dat op dat ogenblik de beoordeling van de effecten op mens en milieu echter al was uitgevoerd. Het publiek heeft geen inspraak gehad bij het vastleggen van de manier waarop die beoordeling eigenlijk zou moeten gebeuren.

### *Beoordeling*

16. De verzoekers betwisten niet dat, zoals de dienst Mer heeft gesteld (randnr. 9), het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan “Klei van Ieper en Maldegemklei” “een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu” bevat.

17. De verzoekers betwisten evenmin dat er over het voorontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan een openbaar onderzoek werd georganiseerd.

18. Artikel 4, laatste lid, van het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de oppervlakedelfstoffen’ luidt als volgt:

“De oppervlakedelfstoffenplannen worden zodanig opgesteld, en de besluitvormingsprocedures ter zake verlopen zodanig, dat ze voldoen aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage, bedoeld in artikel 4.1.4. van het decreet van 5 april 1995 houdende de algemene bepalingen inzake milieubeleid.”

Gelet op de hiervoor geciteerde decretale bepaling dienden verzoekers op grond van het in het Belgisch Staatsblad van 26 oktober 2007 gepubliceerd bericht (randnr. 4.1) te weten dat het voorontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan tevens betrekking zou hebben op de milieueffectenrapportage.

19. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de in het voorontwerp bijzonder oppervlakedelfstoffenplan vervatte milieueffectenbeoordeling onderworpen werd aan een openbaar onderzoek en dat minstens één bezwaarschrift betrekking had op die milieueffectenbeoordeling (randnr. 4.2).

Anders dan de verzoekers in hun verzoekschrift voorhouden is er wel degelijk een raadpleging van het publiek gebeurd over de laatstgenoemde milieueffectenbeoordeling.

20. Verder gaan de verzoekers er ten onrechte van uit dat de milieueffectenbeoordeling al uitgevoerd was op het ogenblik dat over het voorontwerp van het bijzonder oppervlaktedelfstoffenplan een openbaar onderzoek werd georganiseerd. Het is immers pas nadat het laatstgenoemde voorontwerp, met inbegrip van de daarin vervatte milieueffectenbeoordeling, aangepast werd aan de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschriften, dat de dienst Mer geoordeeld heeft dat de aldus aangepaste milieueffectenbeoordeling voldoet aan de essentiële kenmerken van de milieueffectrapportage.

21. Uit hetgeen de verzoekers aanvoeren blijkt niet dat zij, in vergelijking met een uitvoeringsplan “tot stand gekomen volgens de algemene regeling”, een minder ruime publieke consultatie inzake de milieueffectenbeoordeling zouden hebben kunnen genieten.

22. Het eerste middel wordt verworpen.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

23.1. In het tweede middel voeren de verzoekers de schending aan van “het gelijkheidsbeginsel, als grondwettelijk gewaarborgd beginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en als beginsel van behoorlijk bestuur”.

23.2. De verzoekers stellen dat het bestreden deelplan het gelijkheidsbeginsel schendt doordat de terreinen van een andere, nochtans in gelijkaardige omstandigheden verkerende bezwaarindiener uiteindelijk wel uit het plangebied werden weggelaten. Meer bepaald gaat het om de terreinen van de

stoeterij, waarvan de situatie quasi identiek is aan die van de verzoekers, die er allen op gewezen hebben dat hun gronden onontbeerlijk zijn voor hun respectievelijke bedrijfsvoeringen.

24. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekers dat het gegeven dat het in het ene geval om een landbouwbedrijf met vee gaat en in het andere geval om een stoeterij met paarden niet wegneemt dat het om dezelfde situatie kan gaan.

### *Beoordeling*

25. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden indien in rechte en in feite gelijke situaties zonder objectieve en redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld. De verzoekende partij die de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, moet dit in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens aantonen.

26. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de plannende overheid de uitsluiting van het terrein van de stoeterij heeft gesteund op het feit dat de aard van dit terrein waarvan zij bij het opstellen van het ontwerp-GRUP was uitgegaan achterhaald bleek te zijn als gevolg van de door de stoeterij gedane ontwikkeling door middel van onder andere wegaanleg en drainage. Zoals de verwerende partij terecht opwerpt tonen de verzoekers niet aan dat hun gevallen daarmee vergelijkbaar zijn. Het blijkt immers niet dat de plannende overheid de aard van verzoekers terreinen bij het opstellen van het ontwerp-GRUP verkeerd zou hebben beoordeeld en het blijkt evenmin dat de verzoekers hun terreinen ontwikkeld zouden hebben op een wijze die vergelijkbaar is met de ontwikkeling van het terrein van de stoeterij.

27. De conclusie is dat uit hetgeen de verzoekers aanvoeren geen schending van het gelijkheidsbeginsel blijkt.

28. Het tweede middel wordt verworpen.

### *C. Derde middel*

#### *Standpunt van de partijen*

29.1. In het derde middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 2.2.2, § 1, 2°, VCRO, en van “de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

29.2. De verzoekers betogen dat de stedenbouwkundige voorschriften van het uitvoeringsplan onvoldoende rekening houden met de milderende maatregelen die volgens de milieueffectbeoordeling noodzakelijk zijn. Het plan-MER stelt als milderende maatregel de aanleg van geluidsbermen voor en oppert om de ontginningsactiviteiten enkel overdag te laten plaatsvinden. De locatie van de bufferzone en geluidsbermen is evenwel nergens in het GRUP bepaald. Tijdens het openbaar onderzoek is er in het bezwaarschrift van de tweede verzoekende partij op gewezen dat de ontworpen voorschriften ter zake te vaag waren en geen concrete garanties boden. Toch werden de stedenbouwkundige voorschriften niet aangepast. Dat de plannende overheid hieraan geen aandacht heeft besteed getuigt van een onzorgvuldige voorbereiding en totstandkoming van het GRUP. De verzoekers kregen aldus geen enkele rechtszekerheid over hoe en waar de noodzakelijke buffer en geluidschermen zullen worden voorzien. De buffer en groenschermen worden niet geregeld in het GRUP. Volgens de verzoekers wordt dit verschoven naar een later, onbepaald tijdstip.

Tenslotte verwijzen de verzoekers naar een aantal arresten waarin de Raad van State een uitvoeringsplan heeft geschorst of vernietigd omdat de in het MER-rapport voorziene milderende maatregel ter bescherming van de omwonenden niet werd vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften.

30. De memorie van wederantwoord bevat niets nieuws.

31. In hun laatste memorie beperken de verzoekers er zich toe te verwijzen naar hun verzoekschrift en hun memorie van wederantwoord.

### *Beoordeling*

32. Zoals wordt aangegeven in de toelichtingsnota bij het GRUP vermeldt het MER-rapport waarop het GRUP steunt bij de discipline Geluid — receptor Mens — geluidshinder en rustverstoring (deelplan 5) de “aanleg [van] geluidsbermen [...] als milderende maatregel voor de verstoring van woningen”.

Zoals de verwerende partij in haar memorie van antwoord terecht opmerkt wordt het middel enkel uitgewerkt in zoverre het op deze milderende maatregel betrekking heeft. Bijgevolg is het middel slechts in dezelfde mate ontvankelijk.

33. Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn toekomstgericht. Een tot op zekere hoogte flexibele invulling van het uitvoeringsplan als planinstrument, zonder detaillistische invulling van alle mogelijke uitvoeringsmodaliteiten van een project, vormt niet noodzakelijk een inbreuk op de te bieden rechtszekerheid. Het beginsel van de rechtszekerheid verhindert immers niet dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij dienen te worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag om stedenbouwkundige vergunning.

34. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat, zoals ook wordt uiteengezet in de toelichtingsnota bij het GRUP, de stedenbouwkundige voorschriften wel degelijk voorzien in de aanleg van een buffer als milderende maatregel. De verzoekers spreken dit niet tegen.

De voor het deelplan 5 “Zone Hanebeek” geldende stedenbouwkundige voorschriften gaan uit van de fasering van de ontginning en van tijdelijke buffers per ontginningsfase. Volgens het auditoraatsverslag wordt het feit dat de precieze situering van de buffers niet is vastgelegd verantwoord

door de keuze voor opschuivende tijdelijke buffers per ontginningsfase. De verzoekers spreken ook deze verantwoording niet tegen.

Anders dan de verzoekers dit blijkbaar zien, brengt het enkele feit dat de tijdelijke buffers niet aangeduid zijn op het grafisch plan niet mee dat het GRUP een toestand van rechtsonzekerheid doet ontstaan.

De conclusie is dat uit hetgeen de verzoekers aanvoeren geen schending van de aangevoerde rechtsregels blijkt.

35. Het derde middel wordt verworpen.

#### *D. Vierde middel*

36.1. In het vierde middel voeren de verzoekers de schending aan van “de beginselen van behoorlijk bestuur, met name het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

36.2. De verzoekers bekritiseren het gebrek aan motivering voor het deelplan 5 “Zone Hanebeek”.

Ten eerste blijkt volgens de verzoekers uit de toelichtingsnota bij het GRUP geen enkele reden of behoefte om in het gebied Hanebeek een nieuw ontginningsgebied te voorzien.

Ten tweede menen de verzoekers dat de nabestemming als bouwvrij agrarisch gebied zonder enige motivering is ingeschreven.

Ten derde wijzen de verzoekers er op dat vanuit het beleidsdomein Landbouw bij de totstandkoming van het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan een ongunstig advies werd geformuleerd omwille van de “aanwezigheid van een landbouwbedrijfszetel en bijhorend huiskavel”, waarop niet wordt geantwoord.

37. In hun memorie van wederantwoord erkennen de verzoekers dat het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan wel een motivering voor de bestemmingswijziging op zich geeft, maar zij benadrukken dat dit plan niet zegt waarom die bestemmingswijziging momenteel al noodzakelijk is.

Wat het negatief advies vanuit het beleidsdomein Landbouw betreft voegen de verzoekers nog toe dat een onregelmatigheid bij de totstandkoming van het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan ook de vernietiging verantwoordt van het daarop gesteunde uitvoeringsplan.

### *Beoordeling*

38.1. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat de toelichtingsnota bij het GRUP wel degelijk een motivering bevat voor het deelplan 5 “Zone Hanebeek”. In deze nota wordt vooreerst gesteld dat bij de opmaak van het gewestplan ten behoeve van de bestaande steenbakkerijen een ruimtelijke ontginningscapaciteit werd vastgelegd voor 20 à 25 jaar, en dat die termijn inmiddels is verstreken. Vertrekkend vanuit het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan, wordt dan in tabelvorm een berekening gedaan van de behoefte aan (vette en magere) klei en zand per actieve steenbakkerij, en wordt voor de zone Hanebeek een uitbreiding voorgesteld van het bestaande ontginningsgebied. Voor het westelijk deel van het bestaande ontginningsgebied wordt een verdieping van de ontginningsactiviteiten vooropgesteld, terwijl in oostelijke richting een nieuwe zone voor het winnen van oppervlakedelfstoffen wordt voorzien.

De onderbouwing van de behoefte aan nieuwe ontginningsgebieden is uitgebreider terug te vinden in het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan, waar meer gedetailleerd en per zone wordt ingegaan op de te ontwikkelen strategie voor het winnen van klei van Ieper en Maldegemklei, en op basis van de productiegegevens van de firma's en een confrontatie van vraag en aanbod een raming wordt gemaakt van wat in de toekomst nodig is. De conclusie luidt dat de keramische sector ter plaatse “voor

zijn kleibehoeft met de bestaande voorraden geen voldoende ontwikkelingsperspectieven meer heeft”.

38.2. Ook in het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het GRUP wordt, naar aanleiding van het openbaar onderzoek, ingegaan op de noodzaak van het ontginningsgebied. De regering expliciteert en verduidelijkt dat de in het uitvoeringsplan vastgelegde opties voor het gebied Hanebeek kaderen “binnen een door de overheid ruimtelijk afgewogen en vastgestelde programmatie van delfstoffenwinning, met vaststelling van locaties en nabestemmingen per samenhangend delfstoffengebied”, dat de bijkomende gebieden “bijkomende voorzieningen aan vette klei” moeten opleveren, dat de keuze “is gemaakt op basis van [de] aansluiting bij bestaande ontginningen en in de onmiddellijke nabijheid van bestaande productievevestigingen waar de gewonnen klei wordt verwerkt tot afgewerkte baksteenprodukten”, en dat “het schrappen van deze gronden uit het ontginningsgebied [...] een onaanvaardbare inkrimping van dit nieuwe aanbod [zou] betekenen”.

38.3. Dat volgens het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan en de toelichtingsnota bij het uitvoeringsplan nieuwe gebieden voor het winnen van oppervlakedelfstoffen enkel “hoogdringend” zijn in Kortemark en Egem-Pittem, betekent nog niet dat een uitbreiding van de ontginningscapaciteit in de zone Hanebeek niet nodig zou zijn.

38.4. In hun memorie van wederantwoord gaan de verzoekers er aan voorbij dat met een ruimtelijk uitvoeringsplan ook op langere termijn kan worden vooruitgekeken en gepland.

39. Ook aangaande de voorziene nabestemming als bouwvrij agrarisch gebied, blijkt een motivering te worden verstrekt om die te verantwoorden. Zowel in de toelichtingsnota als in het vaststellingsbesluit van het bestreden uitvoeringsplan wordt erop gewezen dat het gebied een “samenhangend en onbebouwd karakter” heeft, en dat de hoevecomplexen in de omgeving over voldoende ruimte voor uitbreiding beschikken. Verder wordt in de

toelichtingsnota ingegaan op de aanwezigheid van de Hanebeek als “landschappelijk en ecologisch waardevolle lineair element” dat als natuurverbindingsgebied verder ontwikkeld moet worden, en van de “meanderende Maenebeek” die “eveneens een natuurlijk verloop met aanwezige natuurwaarden” heeft.

40. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat vanuit het beleidsdomein Landbouw de door de verzoekers bedoelde opmerking niet werd herhaald naar aanleiding van de opmaak van het uitvoeringsplan. Ondanks het feit dat de in het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan voorziene zone Hanebeek werd ingekrompen in het GRUP laten verzoekers na te specificeren over welke “landbouwbedrijfszetel en bijhorend huiskavel” het gaat, zodat niet kan worden nagegaan wat de relevantie van de voornoemde opmerking voor het GRUP is. Het middelonderdeel dient alleen al te worden verworpen omdat het niet deugdelijk is geadstrueerd.

41. Het vierde middel wordt verworpen.

#### *E. Zesde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

42.1. In het zesde middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 2.1.2, § 2 en § 6, VCRO, van artikel 2.3 van de bindende bepalingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna: RSV) en van “de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel ‘*patere legem quam ipse fecisti*’”.

42.2. Volgens de verzoekers strookt de door het GRUP bewerkstelligde afname van agrarisch gebied niet met de bindende bepalingen van het RSV en werd ze onvoldoende verantwoord en gemotiveerd. De verzoekers wijzen er inzonderheid op dat agrarisch gebied verdwijnt dat deel uitmaakt van het door de Vlaamse regering herbevestigd agrarisch gebied, zodat

de bindende bepalingen van het RSV inzake de afbakening van het agrarisch gebied worden geschonden.

De verzoekers stellen dat de herbestemming van de “Zone Hanebeek” getoetst had moeten worden aan het toetsingskader voorzien in de omzendbrief RO/2010/01 van 7 mei 2010 ‘betreffende het ruimtelijk beleid binnen de agrarische gebieden waarvoor de bestaande plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen herbevestigd zijn’ (hierna: de omzendbrief van 7 mei 2010). Door deze toetsing niet te doen heeft de plannende overheid bij het vaststellen van het bestreden deelplan de in het middel aangehaalde beginselen geschonden.

43. De verzoekers laten in hun memorie van wederantwoord nog gelden dat het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan reeds op 28 november 2008 definitief werd vastgesteld door de Vlaamse regering, en dat dit plan dan ook bezwaarlijk kan kaderen binnen de normen en vereisten van de omzendbrief van 7 mei 2010.

### *Beoordeling*

44.1. In de toelichtingsnota bij het GRUP wordt, onder meer met betrekking tot de “Zone Hanebeek”, stilgestaan bij de situering in herbevestigd agrarisch gebied en wordt ingegaan op de afbakenings- en herbevestigingssystematiek van de omzendbrief van 7 mei 2010.

44.2. Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat in het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van het GRUP het volgende wordt overwogen:

“Enkele bezwaarindieners stellen vast dat met het verlenen van rechtszekerheid aan de landbouwers door herbevestiging van de gebieden geen rekening wordt gehouden nu blijkt dat het gebied wordt omgezet naar ontginningsgebied. Zij beschouwen dit als onbehoorlijk bestuur.

De Vlaamse Regering geeft aan dat er een afweging is gebeurd tussen de afbakening van nieuwe ontginningsgebieden enerzijds en de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur anderzijds. Uiteraard zijn deze

processen niet overal gelijktijdig verlopen. In de omzendbrief [van 7 mei 2010] werd aangegeven dat de beslissing van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 omtrent de beleidsmarge ten aanzien van herbevestigde gebieden onverkort van kracht blijft. Deze beslissing bepaalt dat andere gewestelijke planningsinitiatieven die de decretaal voorziene goedkeuringsprocedure doorlopen hebben, tot de beleidsmarge behoren. Tot deze categorie behoren de planningsinitiatieven die de winning van oppervlakte-delfstoffen op basis van bijzondere oppervlakte-delfstoffenplannen en het oppervlakte-delfstoffendecreet tot doel hebben. Voorliggend RUP omvat naast de aanduiding van nieuwe ontginningsgebieden overigens ook de schrapping van bestaande, niet langer te behouden, ontginningsgebieden. De bestemmingswijziging van de meeste van die gebieden betekenen de bevestiging als agrarisch gebied. De Vlaamse Regering treedt om die redenen de redenering van de bezwaarindieners niet bij.”

44.3. De verzoekers bekritisieren de in randnummer 44.2 geciteerde overwegingen niet, laat staan dat zij er de onjuistheid van aantonen.

45. De omzendbrief van 7 mei 2010 waarop de verzoekers zich beroepen heeft als zodanig geen verordenend karakter. Het is een louter beleidsdocument waarin de Vlaamse regering haar beleidsvisie over planningsinitiatieven in de betrokken gebieden uiteenzet. Ten aanzien van het GRUP kan de miskennis van deze omzendbrief niet dienstig als vernietigingsgrond worden aangevoerd. De verzoekers kunnen het adagium *patere legem quam ipse fecisti* evenmin op ontvankelijke wijze inroepen omdat die omzendbrief geen verordenende waarde heeft.

46. Het zesde middel wordt verworpen.

#### *F. Vijfde middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

47.1. In het vijfde middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 2.2.7 VCRO en van “de beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

47.2. Volgens de verzoekers is niet alleen geen rekening gehouden met hun bezwaren, bovendien is het onder randnummer 11.3.2 weergegeven bezwaar van de tweede verzoekende partij zelfs niet behandeld, laat staan beantwoord door de Vlaamse regering. Er wordt weliswaar bij de bespreking van andere bezwaarschriften ingegaan op de problematiek van het herbevestigd agrarisch gebied, maar dit vormt geen antwoord op het voornoemde bezwaar van de tweede verzoekende partij.

48. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat alle bezwaren werden weerlegd, ook het in het middel bedoelde bezwaar van de tweede verzoekende partij. De verwerende partij verwijst daarvoor onder meer naar de motivering in het besluit tot vaststelling van het GRUP die aangehaald werd onder de randnummers 38.2 en 44.2.

49. Zowel in hun memorie van wederantwoord als in hun laatste memorie beperken de verzoekers er zich toe te stellen dat zij bij hun standpunt blijven.

### *Beoordeling*

50. Er bestaat in hoofde van de overheid een plicht om de bezwaarschriften op een ernstige wijze te behandelen, doch geen plicht tot het inwilligen ervan.

Uit het enkele feit dat de bezwaarschriften van de verzoekers niet werden ingewilligd, volgt dan ook geen onwettigheid.

51. Uit de weerlegging van de bezwaren dient voor de bezwaarindiener op begrijpelijke wijze te blijken waarom zijn bezwaar als niet gegrond werd bevonden, waarbij de bezwaarindiener een afdoend antwoord op zijn bezwaarschrift moet kunnen vinden, hetzij in een individuele stellingname, hetzij in een algemene richtlijn die op zijn bezwaar begrijpelijk toepasselijk is,

hetzij in het antwoord op een bezwaar of opmerking van een ander particulier, of op een advies van een overheidsinstantie.

Bijgevolg kunnen de verzoekers er zich ter adstructie van hun middel niet dienstig op beroepen dat het antwoord op hun bezwaar te vinden zou zijn bij de bespreking van andere bezwaarschriften.

52. De in randnummer 48 bedoelde motivering blijkt betrekking te hebben op het in het middel bedoelde bezwaar van de tweede verzoekende partij. De verzoekers bekritisieren deze motivering niet, laat staan dat zij er het niet-afdoend karakter van aan zouden tonen.

53. De conclusie is dat niet blijkt dat de bezwaren van de verzoekers niet afdoende zouden zijn weerlegd.

54. Het vijfde middel wordt verworpen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1.400 euro, elk voor een vierde.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien januari 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Johan Lust,       | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Jan Clement,      | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Silvan De Clercq, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Silvan De Clercq**

**Johan Lust**