

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.048 van 20 maart 2018
in de zaak A. 219.470/X-16.652.**

In zake : 1. de VZW BOND BETER LEEFMILIEU VLAANDEREN
 2. de VZW BOS+ VLAANDEREN
 3. de VZW NATUURPUNT LIMBURG
 4. de VZW NATUURPUNT, VERENIGING VOOR NATUUR
 EN LANDSCHAP IN VLAANDEREN
 5. Sabine CRAHAY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Peter De Smedt en Hendrik Schoukens
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de NV H. ESSERS LOGISTICS COMPANY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Roggen en Laura Sallaerts
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Kempische Steenweg 303, bus 40 - Corda A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het op 10 juni 2016 ingestelde beroep strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 2016
houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk
uitvoeringsplan ‘Uitbreiding transportbedrijf H. Essers’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 238.763 van 4 juli 2017 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingewilligd.

De verwerende partij heeft 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.

De nv H. Essers Logistics Company heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 31 augustus 2016. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij, de tussenkomende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 november 2017.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter De Smedt, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Jan Roggen, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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.

Er is geen enkele verwittiging in de zin van artikel 62, tweede lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ ontvangen.

III. Feiten

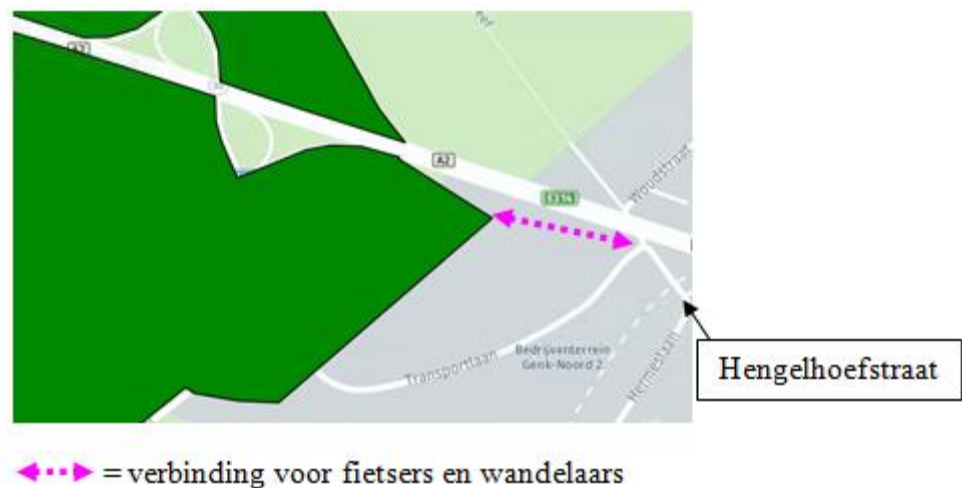
3.1. In de gemeente Zonhoven en de stad Genk bevindt zich langs de autosnelweg E314 het habitatrictlijngebied “valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangbeek en Roosterbeek met vijvergebieden” (hierna: het betrokken habitatrictlijngebied), dat in het oosten reikt tot aan de Transportlaan te Genk.

3.2. Tussen de Transportlaan in het zuiden en de Hengelhoefstraat in het oosten baat de tussenkomen de partij een transportbedrijf uit. Ten noorden van het terrein van dit bedrijf bevindt zich een trage weg die voor fietsers en voetgangers het betrokken habitatrictlijngebied verbindt met de Hengelhoefstraat, waar de vijfde verzoekster woont.

3.3. Blijkens de op de website geopunt.be opgenomen “Biologische waarderingskaart - versie 2” zijn de in de omgeving van de Transportlaan als “biologisch zeer waardevol” gecatalogeerde stroken (felgroen) gelegen in en voorbij de uiterste oostelijke rand van het betrokken habitatrictlijngebied, terwijl meer naar het westen, weg van de rand, voornamelijk als “biologisch waardevol” (zachtgroen) gecatalogeerde stroken voorkomen.

3.4. Ter verduidelijking volgen hierna twee uittreksels van de laatstgenoemde website, waarop aanduidingen zijn aangebracht.

het betrokken habitatrichtlijngebied (donkergroen):



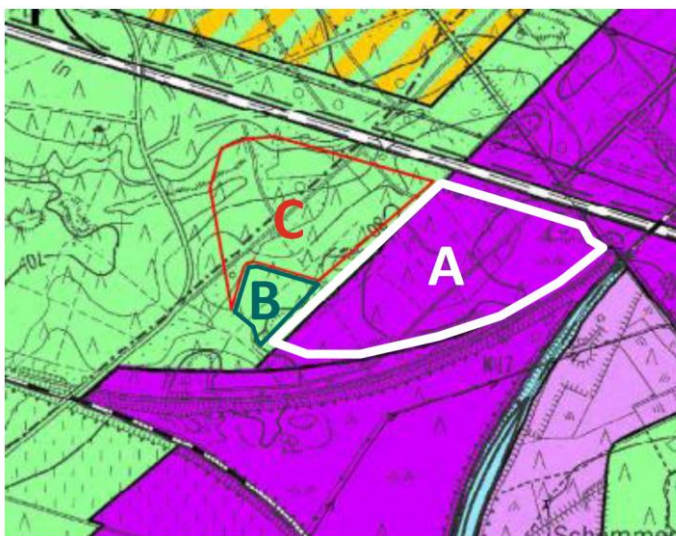
biologische waarderingskaart - versie 2:



4.1. Het terrein ten noorden van de Transportlaan te Genk kan, ten behoeve van een bevattelijke feiten uiteenzetting, in een oostelijke zone (hierna: zone A), een zuidwestelijke zone (hierna: zone B) en een noordwestelijke zone (hierna: zone C) worden opgedeeld.

Het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan Hasselt-Genk neemt de zone A op in een industriegebied en de beboste zones B en C in een natuurgebied (hierna: het natuurgebied van het gewestplan). De zone C wordt doorsneden door de grens tussen de stad Genk en de gemeente Zonhoven.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het gewestplan waarop de drie zones zijn aangeduid.



4.2. De integrale zones B en C zijn, net zoals het grootste deel van het natuurgebied van het gewestplan, gelegen in het betrokken habitatrichtlijngebied. De voornoemde “Biologische waarderingskaart - versie 2” catalogeert het grootste deel van de zone C als “complex van biologisch waardevolle en zeer waardevolle elementen”, met als “karteringseenheid 2” eikenberkenbos. Daarnaast is een strook binnen de zone C als “biologisch zeer waardevol” gecatalogeerd, met als “karteringseenheid 1” eikenberkenbos en als vermeldingen “oud bos locatie”, “herkomst: terreinbezoek door karteerder tijdens augustus 2014” en “label habitat: 9190” (hierna: de strook eikenberkenbos in zone C). Op de op de voormelde website geopunt.be opgenomen “Vandermaelen kaarten (1846-1854)” is de strook eikenberkenbos in zone C als bos ingetekend.

4.3. In 1988 vestigt het bedrijf van de tussenkomende partij zich in de zone A.

5. Omdat de tussenkomende partij haar bedrijfsterrein wil uitbreiden tot de zone B (hierna: de eerste uitbreiding van het bedrijfsterrein) dient zij op 19 april 2006 bij de gewestelijk planologische ambtenaar een

aanvraag in tot planologisch attest, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“De [...] activiteiten situeren zich op dit moment in de industriezone op het gewestplan. Omwille van een acuut gebrek aan werkruimte is de uitbreiding van de bestaande hal 6 (cross-dock-activiteiten) noodzakelijk.

Om diverse redenen is het essentieel voor dit soort van activiteiten dat deze werkruimte bij het huidige bedrijf én aansluitend aan de bestaande hal 6 wordt uitgebreid.

De ligging van de uitbreiding deels in natuurgebied op het gewestplan, maakt het vergunnen van de nodige ruimte voor het bedrijf onmogelijk. Dit geeft de aanleiding voor de aanvraag van een planologisch attest voor dit bedrijf.

[...]

7.4. Ruimtelijke behoeften op lange termijn

De Groep H. Essers heeft op dit bedrijfsterrein, gezien de ligging grenzend aan natuurgebied, geen verdere uitbreidingsbehoeften op lange termijn. Er werd dan ook geen plan “behoeften op lange termijn” bijgevoegd.

Door de uitbreiding van hal 6 op korte termijn is de optimale werking bereikt. Nog verder uitbreiden zou niet meer werkzaam zijn voor deze activiteiten. De eventueel op termijn uitbreidingsbehoefte van de andere hallen, kan op andere locaties ingevuld worden. Deze hallen zijn immers niet zo locatiegebonden.”

6. Gelet op de ligging van de zone B in habitatrichtlijngebied wordt de eerste uitbreiding van het bedrijfsterrein in 2007 onderworpen aan een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbewoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurdecreet) waarin het volgende wordt gesteld:

“Uit de tabel blijkt dat in de [zone B] en de nabije omgeving in [het betrokken habitatrichtlijngebied] fragmenten van de natuurlijke habitats heide en eiken-berkenbos voorkomen.

[...]

6. Besluit

Het belangrijkste negatieve effect van de uitbreiding is het verlies aan oppervlakte in [het betrokken habitatrichtlijngebied]. Dit nettoverlies bedraagt 1,76 ha.

Het verlies aan bos dat voor de inrichting van een bufferzone maximaal 2,34 ha kan bedragen, wordt conform het bosdecreet gecompenseerd door de aanleg van een nieuw bos eventueel in Winterslag (Genk), buiten [het betrokken habitatrichtlijngebied].

Het verlies aan ecologische waarden wordt gemilderd door creatie van een heide-vegetatie en/of een eiken-berkenbos ten noordwesten van en

aansluitend op het industriegebied. De oppervlakte van deze herstelzone bedraagt ca. 10 ha. De ecologische waarde van het gehele boscomplex wordt op deze manier verbeterd t.o.v. de huidige situatie. De maatregelen ter verbetering van de natuurwaarde van deze zone zullen gelijktijdig met de uitbreidingswerken van start gaan. Nauw overleg met Aminal afdeling Bos en Groen en afdeling Natuur is aangewezen. Bovendien moet de inrichting verankerd worden in het bosbeheersplan van de gemeente Genk dat binnenkort goedgekeurd wordt.

De habitats die voorkomen in [zone B] en nabije omgeving zijn aanplant van Grove den met restanten van heide en eiken-berkenbos. Door de aanplanting van Grove den bevinden de restanten heide en eiken-berkenbos zich echter in een ongunstige staat van instandhouding. Op de Teut en de Tenhaagdoornheide bevinden deze habitats zich in een gunstige stand van instandhouding en nemen ze een relatief grote oppervlakte in.

De belangrijkste effecten die de uitbreiding zal uitoefenen op [het betrokken habitatrichtlijngebied] zijn:

- lichte wijziging van de waterhuishouding (het regenwater van daken en wegen kan niet meer ter plaatse infiltreren maar in de bufferbekkens);
- rustverstoring t.g.v. geluid, licht en beweging;
- verhoogde barrière-effecten en versnippering;

Mits het strikt opvolgen en uitvoeren van de in deze nota voorgestelde milderende maatregelen zijn deze effecten niet significant en verhinderen zij de verbetering van de staat van instandhouding niet.

Het boscomplex met de [zone B] vormt een goede buffer voor de waardevolle habitats in de Teut en Tenhaagdoornheide. Door het ruimtebeslag van de uitbreiding zal enerzijds de bufferende werking van dit gebied enigszins verminderd worden. Anderzijds zal door de kwaliteitsverbetering van de habitats de kwaliteit van de bufferende werking verhoogd worden.

Aangezien de habitats zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden, ontbreken de typische soorten grotendeels en zijn grotere populaties afwezig. Het project heeft geen invloed op het evenwicht tussen de verspreiding en de densiteit van soorten en populaties in het gebied en in [het] gehele [betrokken habitatrichtlijngebied]. De voorgenomen maatregelen voor creatie van heide en/of eiken-berkenbos zullen het voorkomen van soorten en populaties in het gebied bevorderen.

Het project heeft evenmin een belangrijke impact op de abiotische factoren die de structuur en de functie van [het betrokken habitatrichtlijngebied] bepalen. Het project kan zeer plaatselijk een lichte wijziging van de waterhuishouding veroorzaken. Aangezien de beschermde habitats echter voorkomen op droge plaatsen, zal een kleine en plaatselijke verandering van de waterhuishouding geen belangrijke negatieve invloed hebben op deze habitats.

Het project heeft geen invloed op het functioneren van [het betrokken habitatrichtlijngebied] als ecosysteem.

Op basis van bovenvermelde gegevens kunnen wij besluiten dat de instandhoudingsdoelstellingen en streefbeelden van [het betrokken habitatrichtlijngebied], plaatselijk en algemeen, niet in het gedrang komen door de uitbreiding van Essers. Mits er in de toekomst geen bijkomende

uitbreidingen worden voorzien, blijven de omstandigheden goed voor de verbetering van de staat van instandhouding van de habitats in het gebied.”

De in de hiervoor geciteerde beoordeling bedoelde “herstelzone” van ongeveer 10 hectare is gelegen in de zone C.

7. Bij ministerieel besluit van 5 januari 2007 wordt voor de eerste uitbreiding een voorwaardelijk positief planologisch attest afgegeven aan de tussenkomende partij. Eén van de voorwaarden luidt:

“- de in de passende beoordeling voorgestelde milderende maatregelen worden strikt opgevolgd en uitgevoerd, waarbij voor de inrichting van de herstelzone van 10ha een inrichtingsplan moet deel uitmaken van de stedenbouwkundige aanvraag.”

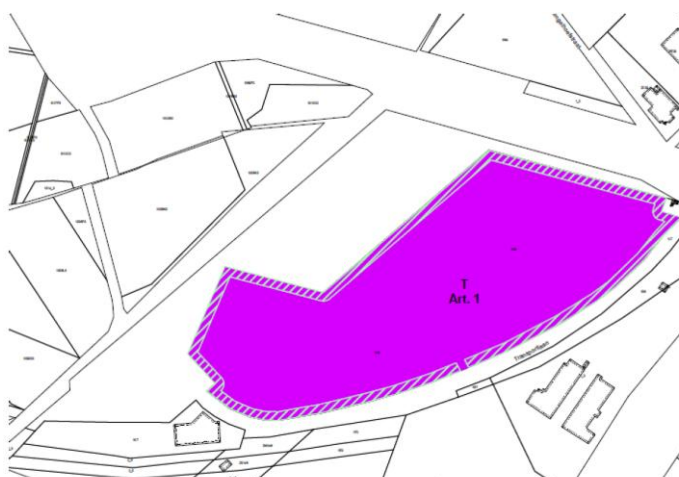
8. Op 6 februari 2008 verleent de stad Genk aan de tussenkomende partij een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een magazijn (hal 6) in de zone B, waaraan een natuurinrichtingsplan voor (het overgrote deel van) de zone C gehecht is. Eén van de voorwaarden van deze vergunning luidt:

“3° het natuurinrichtingsplan uit te voeren, conform het advies van het Agentschap Natuur en Bos dd. 5/02/2008.”

9.1. Op 6 maart 2009 stelt de Vlaamse regering, overeenkomstig het voornoemde planologisch attest, het ten behoeve van de eerste uitbreiding van het bedrijfsterrein opgemaakte gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Transportbedrijf H. Essers en Zonen NV te Genk” (hierna: het GRUP uit 2009) definitief vast.

9.2. Het GRUP uit 2009 bestemt de zones A en B tot “Specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek” (artikel 1) met daar rond, onder meer aan de noordrand van de zone B, een “buffer” (artikel 2).

Ter verduidelijking is hierna het bij het GRUP uit 2009 horend grafisch plan weergegeven.



9.3. In het vaststellingbesluit van de Vlaamse regering van 6 maart 2009 wordt onder meer het volgende gesteld:

“Overwegende dat voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan de bestendiging en uitbreiding mogelijk maakt van de bedrijfsactiviteiten; dat voorliggend ruimtelijk uitvoeringsplan het gevolg is van het op 5 januari 2007 afgeleverde positief planologisch attest; dat hierin enkele voorwaarden werden gesteld naar de uitvoering van het planologisch attest, met name betreffende het strikt opvolgen en uitvoeren van de in de passende beoordeling voorgestelde milderende maatregelen (opname van een inrichtingsplan voor de inrichting van de herstelzone van 10ha in de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag) [...]; dat de relevante voorwaarden zijn opgenomen in de op 29 november 2007 door het College van Burgemeester en schepenen van de stad Genk afgeleverde stedenbouwkundige vergunning; dat de ruimtelijk en op planniveau relevante elementen zijn meegenomen in het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan; [...]

dat de verbetering van [de “herstelzone” in de zone C] van 10ha grenzend aan industriegebied tot habitatwaardige ecotopen niet is opgenomen in het [...] ruimtelijk uitvoeringsplan vermits het gaat om een zone met de gewestplanbestemming natuurgebied.”

10. Op 20 juni 2014 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk’ definitief vast. De zones A en B worden binnen het regionaalstedelijk gebied opgenomen, maar niet de zone C, die bijgevolg tot het buitengebied behoort.

11. Omdat de tussenkomende partij haar bedrijfsterrein opnieuw wil uitbreiden, ditmaal tot de zone C (hierna: de tweede uitbreiding van het bedrijfsterrein), wordt in 2014 een voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan opgemaakt.

12.1. Op 1 april 2014 wordt in opdracht van het agentschap Ondernemen van de Vlaamse overheid over het laatstgenoemde voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan de kennisgevingsnota opgesteld, dit is het startdocument van de procedure voor de opmaak van het plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER).

12.2. De kennisgevingsnota wordt ter inzage gelegd van 18 april 2014 tot 19 mei 2014. Onder meer de derde verzoekende partij dient bezwaar in.

12.3. Op 3 juni 2014 stelt de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) de richtlijnen op voor de opmaak van het plan-MER.

12.4. Aangaande de verantwoording van het voorgenomen plan neemt de dienst Mer volgende richtlijn op:

“Er dient [...] nagekeken te worden welke afspraken er naar aanleiding van het GRUP uit 2009 gemaakt zijn naar maatregelen op de omliggende terreinen (die nu tot het plangebied behoren). Er zal bekeken worden hoe er verder mee omgegaan kan worden in relatie tot de voorliggende uitbreidingsvraag.”

Met betrekking tot fauna en flora geven de richtlijnen aan dat “dient onderzocht te worden [...] of de realisatie van voorziene herstelmaatregelen voor [het betrokken habitatrictlijngebied] niet gehypothekeerd worden”.

13.1. Op 14 oktober 2014 wordt met betrekking tot het laatstgenoemde voorontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan het plan-MER gefinaliseerd met daarin geïntegreerd een passende beoordeling in uitvoering van artikel 36ter, § 3, van het natuurdecreet.

13.2. Dit plan-MER bevat als kaart 18 een “[b]iologische waarderingskaart geactualiseerd o.b.v. terreinbezoek mei 2014 t.h.v. het plangebied”. Op die kaart wordt de strook eikenberkenbos in zone C aangeduid als “biologisch zeer waardevol”. Hierna volgt een uittreksel uit kaart 18 waarop de laatstgenoemde strook is aangeduid.



13.3. Dit plan-MER vermeldt over zone C:

“Er komen weliswaar typische soorten voor van [habitattype] 9190 [...] en er zijn goede potenties voor de ontwikkeling van [dit habitattype], maar de actuele lokale staat van instandhouding [...] is dermate aangetast [– daar er] geen typische soorten in de bovenetage aanwezig [zijn] o.w.v. de dennenaanplant [–] dat we in feite niet van het effectief voorkomen van [dit habitattype] in [zone C] kunnen spreken.[...]”.

13.4. Verder beschrijft dit plan-MER dat in de zomer van 2014 binnen een in de zone C gelegen leefgebied de aanwezigheid is vastgesteld van een populatie van een als prioritair aangemerkte diersoort uit bijlage II ‘Dieren- en plantensoorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is’ bij richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora’ (hierna: de habitatrichtlijn), meer bepaald de vlindersoort *Euplagia/Callimorpha quadripunctaria* of Spaanse Vlag (hierna: de prioritaire diersoort van communautair belang).

14. Bij besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2015 wordt het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Uitbreiding transportbedrijf

H. Essers” voorlopig vastgesteld. De beoogde tweede uitbreiding van het bedrijfsterrein wordt in de toelichtingsnota gevisualiseerd door de hierna opgenomen afbeelding.



15. Het openbaar onderzoek over het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan wordt georganiseerd van 5 mei 2015 tot 3 juli 2015. Onder meer de tweede en de derde verzoekende partij dienen een bezwaarschrift in.

16. Op 11 december 2015 verlengt de Vlaamse regering de termijn waarover de Vlaamse regering beschikt om over te gaan tot de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

17. Op 22 maart 2016 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State het advies nr. 58.989/1 uit over het ontwerp van gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.

18.1. Bij besluit van 25 maart 2016 stelt de Vlaamse regering het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Uitbreiding transportbedrijf H. Essers’ definitief vast (hierna: het bestreden GRUP).

18.2. De zones A, B en C worden bestemd tot ‘specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek’ (art. 1), waarop in de rand over de ganse omtrek in overdruk een buffer wordt aangeduid, die het terrein enerzijds afscheidt van de Transportlaan en anderzijds van een strook natuurgebied (art. 2). Volgens de voorschriften dient de bestaande verbinding

voor langzaam verkeer (randnr. 3.2) behouden te worden en dient zij, voor zover deze verbinding niet reeds gerealiseerd is buiten het plangebied, daartoe in het plangebied te worden verplaatst. Het grafisch plan bevat een symbolische aanduiding van deze verbinding doorheen de strook natuurgebied (art. 2) en de laatstgenoemde buffer.

Met een aanduiding in overdruk wordt de afbakeningslijn van het regionaalstedelijk gebied Hasselt-Genk verplaatst naar de noordwestelijke rand van het plangebied (art. 0.1).

Ter verduidelijking is hierna het bij het bestreden GRUP horend grafisch plan weergegeven.



18.3. Zoals blijkt uit het laatstgenoemde grafisch plan herbestemt het bestreden GRUP de op het grafisch plan van het GRUP uit 2009 ingetekende “buffer” aan de noordrand van de zone B (randnr. 9.2) tot ‘specifiek regionaal bedrijventerrein voor transport, distributie en logistiek’.

18.4. In de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP wordt het volgende gesteld:

“De passende beoordeling concludeert dat niet verwacht wordt dat de uitvoering van dit plan significant negatieve effecten zal genereren op niveau van de Europese habitats en soorten van het habitatrictlijngebied en

hun instandhoudingsdoelstellingen, op voorwaarde dat milderende maatregelen zoals beschreven in de passende beoordeling zullen worden genomen. In dat geval zal het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen evenmin worden bemoeilijkt. Voor de vereiste maatregelen wordt verwezen naar het plan-MER, omdat deze hierin geïntegreerd werden. Een overzicht van milderende maatregelen wordt ook in het vorige hoofdstuk weergegeven. In dit GRUP [...] wordt niet uitgegaan van compenserende maatregelen. Die werkwijze is gebaseerd op wat volgt:

Verplichtingen op basis van art. 36^{ter} natuurdecreet / art. 6 Habitatrichtlijn.

De verplichtingen in de vermelde artikelen, waarbij art. 36^{ter} natuurdecreet geldt als de omzetting van art. 6 Habitatrichtlijn, hebben een ruimer toepassingsgebied dan alleen in de context van vergunningsplichtige activiteiten, plannen of programma's, en de beoordeling ervan in het licht van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. Verder toegespitst op de inhoud van art. 36^{ter}, natuurdecreet: dat artikel legt in paragraaf 1 aan elke administratieve overheid op om 'de nodige instandhoudingsmaatregelen' te nemen. Conform de definitie van die term in art. 2, 66°, natuurdecreet zijn dit 'de plannen of programma's, geboden of verboden en andere acties die er op gericht zijn om Europees te beschermen habitats of populaties van Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden, en het natuurlijk milieu ervan, in stand te houden, te herstellen of te ontwikkelen'. Maatregelen, m.a.w. om Europees te beschermen soorten [...] actief te helpen een gunstige regionale staat van instandhouding te bereiken of te behouden als we die staat al zouden bereikt hebben. Dat laatste is het geval voor [de prioritaire diersoort van communautair belang]. Het nemen van dergelijke instandhoudingsmaatregelen is sowieso nodig voor Europees te beschermen soorten, ongeacht of er zich een vergunningsplichtige activiteit, een plan of programma voordoet dat aanleiding kan geven tot de toepassing van paragraaf 3 tot en met 5 van art. 36^{ter}. De voorziene maatregelen moeten bijdragen aan het verzekeren van gunstige regionale staat van instandhouding van [de prioritaire diersoort van communautair belang]. Dat van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt om in casu van de voorliggende GRUP die instandhoudingsmaatregelen te nemen op een terrein dat daartoe in aanmerking komt en waar zich een opportuniteit daartoe voordoet, kan niet automatisch leiden tot de vaststelling dat die maatregelen niet anders kunnen zijn dan een compensatie die het gevolg moet zijn van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. Dat laatste blijkt overeenkomstig de MER niet het geval te zijn, en die onderbouwde vaststelling wordt niet ongedaan gemaakt doordat de instandhoudingsmaatregelen – die sowieso moeten worden genomen – voorzien worden. De in het GRUP voorziene maatregelen, te beschouwen als instandhoudingsmaatregelen, kunnen niet eveneens beschouwd worden als compenserende maatregelen in de zin van art. 36^{ter}, alsook art. 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn. In relatie tot dat laatste artikel stelt de Europese Commissie in haar interpretatiegids zelf dat compenserende maatregelen enkel zijn bedoeld om de negatieve gevolgen van een plan of project te neutraliseren (Europese Commissie, Beheer van 'Natura 2000'-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn

(Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, 2000, p. 44). De betrokken maatregelen zijn op planniveau nodige maatregelen die vereist zijn voor de ‘normale’ uitvoering van de Habitatrichtlijn, in uitvoering van artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn. Het zijn bijgevolg geen ‘extra’ maatregelen bedoeld om de schadelijke gevolgen van het plan te compenseren. Artikel 36ter, §3, natuurdecreet en artikel 6.3, van de habitatrichtlijn bepalen dat voor een plan of project slechts toestemming mag gegeven worden nadat de overheid die over het plan of project beslist de zekerheid heeft gekregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. De Commissie stelt in haar interpretatiegids: ‘Bij de beantwoording van de vraag of die natuurlijke kenmerken in het gedrang worden gebracht, moet de evaluatie worden toegespitst op – en beperkt tot – de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied.’, Europese Commissie, Beheer van ‘Natura 2000’-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), Luxemburg, 2000, punt 4.6.3, p. 39-40). Het begrip ‘natuurlijke kenmerken van een gebied’ moet dus worden gerelateerd aan de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. Artikel 6.4 van de habitatrichtlijn/ artikel 36ter, §5 van het natuurdecreet treedt/treden pas in werking wanneer het betrokken plan of project volgens artikel 36ter, §3/artikel 6.3 geen doorgang kan vinden omdat er geen zekerheid bestaat dat er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal plaatsvinden. De stedenbouwkundige voorschriften maken integraal deel uit van het plan – dus ook de zogenoemde milderende maatregelen – en uit de passende beoordeling blijkt dat er geen betekenisvolle aantasting is van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. M.a.w. artikel 6.4 van de Habitatrichtlijn en artikel 36ter, §5 van het natuurdecreet m.b.t. de compensaties en de procedure van dwingende redenen van groot openbaar belang treden in dit dossier dan ook niet in werking; de betrokken bepalingen zijn niet van toepassing. Er is voldaan aan wat voorgeschreven is in artikel 36ter, §5, eerste lid b) van het natuurdecreet.

2. Compensatie heeft meer dan één gedaante.

Het is belangrijk om te duiden dat de term compensatie in meer dan één gedaante voorkomt in de natuur- en bosregelgeving. Het concept ‘compensatie’ komt weliswaar voor in art. 36ter, §5, natuurdecreet, maar daarnaast komt het ook aan bod op andere plaatsen in de natuur- en bosregelgeving. Het uitvoeren van een compensatie staat om die reden niet gelijk aan het feit dat het gaat om een compensatie die gebeurt omdat ze noodzakelijk is in uitvoering van art. 36ter, §5, natuurdecreet. In relatie tot voorliggend dossier moet daarbij in de eerste plaats worden gewezen op de mogelijkheid om compensatie op te leggen voor het verwijderen van zogenaamde verboden te wijzigen vegetaties (beschermd bij art. 7 van het besluit van Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu), voorzien in art. 1, vijftiende lid van de stedenbouwkundige voorschriften. Een dergelijke compensatie is niet verplicht door de regelgeving, moet niet verplicht worden opgelegd door de verlener van de afwijking, maar die verlener van de afwijking kan wel als voorwaarde bij het verlenen van de afwijking opleggen dat er compensatie moet gebeuren. Het feit dat de verlener daartoe beslist maakt deel uit van

zijn discretionaire bevoegdheid om te oordelen over het al dan niet verlenen van een afwijking op een bepaalde beschermingsbepaling, en daarbij te oordelen dat het opportuun is om de afwijking weliswaar te verlenen, maar tegelijk ook te voorzien in maatregelen om de schade aan of de impact op natuurwaarden ten gevolge van de afwijking op te vangen, bijvoorbeeld door (her)aanplant of aanleg van een bepaalde biotoop. Een dergelijk oordeel vanwege de betrokken verlener van de afwijking staat los van en heeft absoluut geen verband met een oordeel dat in hetzelfde dossier moet geveld worden over het feit of dezelfde voorgenomen activiteit, plan of programma al dan niet een betekenisvolle aantasting uitmaakt van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone (of, in de context van art. 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 april 2009 betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, de realisatie hypothekeert van de instandhoudingsdoelstelling die door de Vlaamse Regering zijn vastgesteld voor de betrokken speciale beschermingszone). Het is perfect mogelijk dat enerzijds op onderbouwde wijze kan worden geoordeeld dat de voorgenomen activiteit, plan of programma geen betekenisvolle aantasting vormt voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor die speciale beschermingszone niet in het gedrang brengt, terwijl anderzijds die voorgenomen activiteit, plan of programma aanleiding geeft tot het wijzigen van een verboden te wijzigen vegetatie (of, in theorie, een andere beschermingsbepaling die een bepaalde activiteit verbiedt ten aanzien van natuurelementen, zoals bijvoorbeeld een natuurvergunning) waarvoor een afwijking moet worden verkregen en waarbij als voorwaarde aan het verlenen van die afwijking wordt gekoppeld dat het verlies van die specifieke vegetatie moet worden gecompenseerd. Uit dat laatste, dat de facto louter een toepassing is van de natuurregelgeving die bepaalde vegetaties beschermt, kan niet automatisch worden afgeleid dat er dan toch sprake is van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone en het in het gedrang brengen van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Het gaat om verschillende onderdelen van de natuurregelgeving die in hetzelfde dossier worden toegepast, maar die daarom niet aan elkaar gebonden zijn. In de tweede plaats moet ook gewezen worden op het duidelijke verschil met de boscompensatie. Art. 90bis van het Bosdecreet legt op dat een ontbossing aanleiding moet geven tot compensatie van het verdwenen bos. Dat moet ongeacht of het gaat om een bos dat gelegen is in een speciale beschermingszone of niet en ook ongeacht of het verdwijnen van een stuk bos – theoretisch – aanleiding zou geven tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor die speciale beschermingszone niet in het gedrang brengt. Ook hier kan een verschil ontstaan dat er in bestaat dat op onderbouwde wijze geconcludeerd kan worden dat het ontbossen van een bepaald stuk bos geen betekenisvolle aantasting is, terwijl dat tegelijk niet kan verhinderen dat dat stuk wel degelijk gecompenseerd moet worden in de zin van de bosregelgeving.

3. De situatie van [de prioritaire diersoort van communautair belang] op de site in kwestie.

De beoordeling dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting voor wat betreft [de prioritaire diersoort van communautair belang] is gebaseerd op diverse elementen. De [prioritaire diersoort van communautair belang] bevindt zich in de eerste plaats in Vlaanderen in een gunstige regionale staat van instandhouding, wat een belangrijk uitgangspunt is. Het gaat om een soort die recent in uitbreiding is en die pas sinds recent in Vlaanderen voorkomt. Het gaat ook om een dynamische soort (dat blijkt met name uit de recente vestiging en uitbreiding in Vlaanderen) waarvan nieuw leefgebied snel tot ontwikkeling kan komen en doordat het een soort is die kan vliegen is ze ook perfect in staat om nieuw leefgebied snel te koloniseren. Het terrein in kwestie is niet van essentieel belang voor de soort, niet alle leefgebied op het terrein zelf zal verdwijnen en door de voorafgaande aanleg van geschikt leefgebied vooraleer het bestaande leefgebied zou verdwijnen wordt ook verzekerd dat er zich op geen enkel moment een reële afname van de oppervlakte beschikbaar leefgebied zou voordoen.”

19. Op 26 mei 2016 verleent de dienst Mer in het kader van de tweede uitbreiding van het bedrijfsterrein een ontheffing voor de opmaak van een project-MER op basis van een passende beoordeling waarin het volgende wordt overwogen:

“Het verdwijnen van de bermen [in zone C] impliceert dat geschikt biotoop (met waardplanten zoals koninginnekruid) voor [de prioritaire diersoort van communautair belang] wordt ingeperkt. Deze bermen [...], die deels beschaduwd [zijn] en een vochtiger microklimaat hebben en waar ruigtekruiden, waaronder koninginnekruid groeien - zullen verdwijnen. Deze bermen vormen een geschikt rupsenbiotoop en zijn tevens ook interessant voor de adulten”.

20.1. Op 19 juli 2016 verleent het agentschap voor Natuur en Bos van het Vlaamse Gewest aan de stad Genk machtiging voor de vervreemding van 8,6162 hectare openbaar bos in de zone C (hierna: de vervreemdingsmachtiging). Blijkens de aanhef wordt de vervreemdingsmachtiging verantwoord door het feit dat het bestreden GRUP de “bestemmingscategorie [wijzigt] van natuurgebied naar bedrijvigheid”.

20.2. Op 28 september 2016 dienen de eerste tot de vierde verzoekende partij bij de Raad van State een annulatieberoep tegen de vervreemdingsmachtiging in (zaak 220.377/VII-39.806).

21. Met een besluit van 27 oktober 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van de provincie Limburg aan de tussenkomende partij de exploitatievergunning voor “het veranderen van een logistiek- en transportbedrijf” in het kader van de tweede uitbreiding van het bedrijfsterrein (hierna: de exploitatievergunning voor de tweede uitbreiding).

22.1. Met twee besluiten van 15 februari 2017 verwerpt de deputatie de door verzoekende partijen ingediende administratieve beroepen tegen de stedenbouwkundige vergunningsbeslissingen van de stad Genk en de gemeente Zonhoven en verleent zij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunningen voor onder meer het kappen van het bos in de zone C en “het oprichten van ca. 72.000 m² aan bedrijfsgebouwen” in het kader van de tweede uitbreiding van het bedrijfsterrein (hierna: de kap- en bouwvergunningen voor de zone C).

22.2. Op 6 april 2017 stellen de verzoekende partijen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen twee annulatieberoepen met vorderingen tot schorsing in tegen de kap- en bouwvergunningen voor de zone C.

Bij de arresten nrs. RvVb/S/1617/1183 en RvVb/S/1617/1184 van 29 augustus 2017 worden de laatstgenoemde vorderingen tot schorsing verworpen omdat er “geen sprake is van enige hoogdringendheid”, gelet op “de uitdrukkelijke verbintenis van de [...] tussenkomende partij om geen uitvoering te geven aan de bestreden beslissing in afwachting van een uitspraak van de Raad over de vordering tot vernietiging”.

De laatstgenoemde annulatieberoepen zijn hangende.

23.1. Met een besluit van 21 april 2017 bevestigt de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw in graad van administratief beroep de exploitatievergunning voor de tweede uitbreiding, behoudens een toevoeging aan artikel 4, § 2, “bijzondere voorwaarden”.

23.2. Op 19 juni 2017 dienen de verzoekende partijen bij de Raad van State een annulatieberoep tegen het laatstgenoemde ministerieel besluit in (zaak 222.448/VII/40.020).

V. Ontvankelijkheid

Aangevoerde excepties

24. De verwerende en de tussenkomen de partij betwisten de ontvankelijkheid van het beroep in hoofde van elk van de verzoekende partijen.

25.1. Ten aanzien van de eerste verzoekende partij benadrukken de verwerende en de tussenkomen de partij dat haar werkingsgebied het volledige Vlaamse grondgebied bestrijkt. In de exceptie wordt aangevoerd dat het bestreden GRUP een erg kleine oppervlakte van het actieterrein van de eerste verzoekende partij omvat, zodat, gelet op de algemene draagwijdte van haar statutair doel, de vereiste evenredigheid ontbreekt.

De verwerende en de tussenkomen de partij vervolgen dat de eerste verzoekende partij een koepelvereniging is die blijkt op te komen voor de belangen van de derde verzoekende partij, die één van haar leden is. Dit getuigt van onvoldoende eigen belang in hoofde van de eerste verzoekende partij.

Verder wijzen de verwerende en de tussenkomen de partij er op dat de eerste verzoekende partij geen bezwaarschrift heeft ingediend tijdens het over het bestreden GRUP georganiseerde openbaar onderzoek.

De verwerende partij voegt er aan toe dat het statutair doel van de eerste verzoekende partij niet rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden GRUP omdat uit de milieueffectbeoordeling waarop dit plan steunt blijkt dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrictlijngebied.

25.2. De verwerende en de tussenkomende partij werpen op dat het bestreden GRUP de tweede verzoekende partij niet rechtstreeks benadeelt omdat de ontbossing die dit plan mogelijk maakt volledig wordt gecompenseerd *in natura*.

25.3. Wat de derde verzoekende partij betreft, is volgens de verwerende en de tussenkomende partij haar brede maatschappelijk doel onvoldoende precies om op rechtstreekse wijze geraakt te worden door het bestreden besluit. Dit maatschappelijk doel is te ruim en algemeen, wat niet strookt met het vereiste dat het maatschappelijk doel van bijzondere aard dient te zijn en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang.

25.4. De verwerende en de tussenkomende partij werpen ten aanzien van de vierde verzoekende partij op dat zij een koepelvereniging is die opkomt voor de belangen van de derde verzoekende partij, die één van haar leden is. Dit getuigt volgens hen van onvoldoende eigen belang in hoofde van de vierde verzoekende partij.

25.5. Ten aanzien van de vijfde verzoekster werpt de verwerende partij vooreerst op dat zij nalaat enig bewijsstuk voor te brengen van haar bewering dat zij woont aan de Hengelhoefstraat te Genk.

Verder menen de verwerende en de tussenkomende partij dat het beroep van de vijfde verzoekster duidelijk neerkomt op een *actio popularis* daar er een afstand van meer dan een kilometer is tussen haar woning en de op te richten bedrijfshallen van de tussenkomende partij.

Beoordeling

26. De verenigingen zonder winstoogmerk kunnen krachtens de wet van 27 juni 1921 ‘betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen’, in rechte optreden ter verdediging van het doel of de doeleinden waarvoor ze zijn opgericht.

Wanneer een vzw, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij optreedt ter verdediging van een collectief belang, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt, en dat niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd (R.v.St., Algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, Coomans e.a, nr. 187.998 van 17 november 2008).

27.1. Het maatschappelijk doel van de eerste verzoekende partij is met name het behoud van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden en het bereiken van een beleid dat berust op het voorzorgsbeginsel.

Het maatschappelijk doel van de tweede verzoekende partij is voornamelijk het behoud, de bescherming, uitbreiding, duurzaam beheer en verbetering van bos, individuele bomen en natuur.

Het maatschappelijk doel van de derde verzoekende partij is in de eerste plaats de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur, het behoud van in het wild voorkomende fauna en flora en de landschapsbescherming in Limburg.

Ook de vierde verzoekende partij heeft als maatschappelijk doel de duurzame instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van de natuur en het behoud van in het wild voorkomende fauna en flora.

27.2. De eerste tot de vierde verzoekende partijen zijn niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming in de zin van artikel 2, 5°, van het te Aarhus gesloten verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’.

27.3. De in randnummer 27.1 aangehaalde maatschappelijke doelen zijn van bijzondere aard en, derhalve, onderscheiden van het algemeen belang. Er

bestaat een voldoende geïndividualiseerd verband tussen deze bijzondere doelen en het bestreden GRUP dat de uitbreiding van een bedrijfsterrein ten koste van het in habitatrichtlijngebied gelegen bos mogelijk maakt.

28. Anders dan in de excepties wordt voorgehouden volstaat het dat aan de in randnummer 26 genoemde vereisten wordt voldaan en is het dus niet vereist dat er daarenboven ook een band van evenredigheid zou bestaan tussen het actieterrein van de verzoekende vereniging en de territoriale draagwijdte van het bestreden uitvoeringsplan.

29. De eerste tot de vierde verzoekende partijen blijken aan de in randnummer 26 genoemde vereisten te voldoen en beschikken over een eigen geïndividualiseerd belang.

Aan die vaststellingen wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat bepaalde verzoekende partijen georganiseerd zijn als koepelvereniging. Ook het feit dat de eerste verzoekende partij geen bezwaarschrift heeft ingediend, doet aan haar belang geen afbreuk.

30.1. Bij de memorie van wederantwoord voegt de vijfde verzoekster een bewijsstuk waaruit blijkt dat zij woont in de aan het bedrijfsterrein van de tussenkomende partij palende Hengelhoefstraat.

30.2. In het verzoekschrift wijst de vijfde verzoekster er op dat zij dagelijks gebruik maakt van de in randnummer 3.2 genoemde trage weg en dat zij de toename van het vrachtverkeer vreest ten gevolge van de uitbreiding van het bedrijf van de tussenkomende partij.

30.3. In redelijkheid moet worden aangenomen dat de vijfde verzoekster op grond van de voornoemde gegevens voldoende belang heeft bij het bestrijden van het GRUP dat in de zone C het rooien van het bos en de inplanting van meer dan 70.000 m² bedrijfsgebouwen mogelijk maakt.

31. Uit het voorgaande volgt dat de excepties van gemis aan belang worden verworpen.

VI. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

32.1. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 36ter, §§ 1 tot 6, van het natuurdecreet en artikel 11, § 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 ‘betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen’, in samenhang met artikel 6, tweede tot vierde lid, van de habitatrichtlijn, alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur en meer specifiek de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het voorzorgsbeginsel zoals onder meer vervat in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

32.2. In het verzoekschrift wordt betoogd dat bij de milieueffectbeoordeling ten onrechte geen rekening is gehouden met de “gecombineerde effecten gekoppeld aan [de uitvoering van het GRUP uit 2009]”. Een analyse van de cumulatie van effecten drong zich nochtans des te meer op omdat volgens de naar aanleiding van de eerste uitbreiding van het bedrijfsterrein opgemaakte passende beoordeling uit 2007 het natuurherstel in de zone C cruciaal was om significante effecten te vermijden. De verwezenlijking van dat natuurherstelplan wordt door het bestreden GRUP onherroepelijk onmogelijk gemaakt daar de zone C wordt omgezet in bedrijfsterrein.

De derde verzoekende partij wijst erop dat tijdens de totstandkomingsprocedure zowel door haarzelf als door de dienst Mer vruchteloos is aangedrongen op de noodzaak om het gecombineerde effect te onderzoeken van het bestreden GRUP en het GRUP uit 2009. Het niet onderzoeken van dit gecumuleerde effect is een kennelijke en pertinente tekortkoming van de uitgevoerde milieueffectbeoordeling.

33. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord vooreerst dat de Raad van State, die enkel bevoegd is voor het beoordelen van de wettigheid van een ruimtelijk uitvoeringsplan, zijn beoordeling op het punt van de intrinsieke degelijkheid van een milieueffectbeoordeling niet in de plaats mag stellen van die van de dienst Mer.

De verwerende partij antwoordt verder dat het in het onderhavige geval niet is omdat het GRUP uit 2009 niet telkenmale *expressis verbis* wordt vernoemd bij de analyse van de effecten, dat dit niet in rekening is gebracht. Minstens impliciet wordt deze toets wel degelijk gemaakt.

De verwerende partij beroept zich in het bijzonder op de volgende overwegingen in het besluit waarmee zij het bestreden GRUP definitief heeft vastgesteld:

“dat de relevantie van het vroegere RUP voor het voorliggende, dat steunt op recenter onderzoek, zeer beperkt is; dat de bevindingen en maatregelen van toen niet zomaar kunnen worden gedupliceerd; dat integendeel de maatregelen die in het nieuwe RUP worden opgelegd hun oorsprong dienen te vinden in het plan-MER dat hiertoe werd opgemaakt;

[...]

dat [...] bij de milieubeoordeling en bij de opmaak van de passende beoordeling rekening gehouden werd zowel met de juridische toestand, de feitelijke toestand en de potenties van het gebied om natuurwaarden te ontwikkelen; dat derhalve een volwaardige inschatting en beoordeling van de natuurwaarden is gebeurd; dat sommige maatregelen waarvan sprake inderdaad nog in uitvoering zijn, dat natuurontwikkeling nu eenmaal veel tijd vergt en in casu een gefaseerde aanpak noodzakelijk is, al was het maar om de bufferende functie die de aanwezige om te vormen natuur vervult, niet in het gedrang te brengen; dat deze bezwaren, opmerkingen en adviezen derhalve geen aanleiding geven tot aanpassingen aan voorliggend plan.”

34.1. De tussenkommende partij benadrukt in haar memorie in tussenkomst dat met het effect van het GRUP uit 2009 impliciet is rekening gehouden doordat bij de beoordeling van de effecten van het bestreden GRUP de bestaande feitelijke toestand, inclusief de eerste uitbreiding van het bedrijfsterrein, als referentietoestand in aanmerking werd genomen. De passende

beoordeling beoordeelt de impact van de uitbreiding, rekening houdende met de bestaande feitelijke toestand.

34.2. De tussenkomende partij voegt er het volgende aan toe:

“Het derde middel mist [...] juridische grondslag in zoverre wordt gesteld dat ten onrechte de ‘cumulatieve effecten’ met de vorige uitbreiding/bestaande situatie niet werden onderzocht. De vorige uitbreiding is immers geen ‘ander plan’, maar maakt deel uit van het plan zelf.”

35. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat de zones B en C een gebied vormen waarin geen volwaardige beschermde habitattypes aanwezig zijn, dat ingesloten zit tussen de E314, industriegebied en een steenweg en derhalve niet kan bijdragen tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding en waaraan bovendien geen specifieke instandhoudingsdoelstellingen werden toegewezen. Redelijkerwijze moet dan ook worden aangenomen dat het GRUP uit 2009 en het bestreden GRUP geen cumulatieve effecten kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken habitatrictlijngebied.

36. In haar laatste memorie stelt de tussenkomende partij dat niet valt in te zien welke feitelijke elementen niet zouden zijn betrokken bij de beoordeling die werd gemaakt in het plan-MER en de passende beoordeling van het bestreden GRUP. Er is geen enkel stuk bijgebracht waarin concreet wordt aangegeven welke specifieke aspecten hadden moeten worden onderzocht en in weerwil daarvan niet werden onderzocht.

Beoordeling

37. Artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het natuurdecreet luidde toentertijd:

“§ 3. Een [...] [plan] [...] dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande [...] plannen [...], een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan

veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

[...]

§ 4. De overheid die over [...] een plan [...] moet beslissen, mag [...] het plan [...] slechts goedkeuren indien het plan [...] 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.”

38.1. Het GRUP uit 2009, dat de eerste uitbreiding van het bedrijfsterrein mogelijk maakt door de zone B te herbestemmen tot bedrijfszone, werd gekoppeld aan de ontwikkeling van een natuurherstelgebied van ongeveer 10 hectare in de zone C. Volgens de toentertijd uitgevoerde passende beoordeling (randnr. 6) zal de kwaliteitverbetering in de zone C de bufferende werking van het aanwezige bos verhogen en het voorkomen van Europees beschermde soorten en habitats verbeteren.

38.2. Het bestreden GRUP maakt de tweede uitbreiding van het bedrijfsterrein mogelijk door de integrale zone C te herbestemmen tot bedrijfszone. Deze herbestemming impliceert dat de in het vorige randnummer vermelde kwaliteitverbetering van het bos in de zone C geen doorgang zal vinden aangezien het bos verdwijnt.

38.3. Gelet op hun voornoemde karakteristieken en op het in randnummer 18.3 vermelde verschil, moet het GRUP uit 2009, anders dan de tussenkomen partij meent (randnr. 34.2), aanzien worden als een ander plan dan het bestreden GRUP.

39. Bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden nagegaan of dit plan in combinatie met één of meer bestaande plannen een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van het habitatrictlijngebied waarop het betrekking heeft.

Zoals de Europese Commissie stelt in verband met artikel 6, lid 3, eerste volzin van de habitatrichtlijn, waarvan artikel 36ter, § 3, van het natuurdecreet de omzetting in het interne recht vormt, moet aldus mede rekening worden gehouden met de effecten van reeds voltooide of goedgekeurde plannen (Europese Commissie, Beheer van “Natura 2000”-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2000, p. 35, nr. 4.4.3).

40. Mede gelet op de in randnummers 38.1 en 38.2 vermelde karakteristieken, moest in het onderhavige geval een analyse worden gemaakt van de cumulatie van, enerzijds, de effecten van het bestreden GRUP met, anderzijds, de effecten van het GRUP uit 2009 – een analyse, met andere woorden, van de combinatie van de effecten van de omzetting naar bedrijfsterrein van een bestaand en in habitatrichtlijngebied gelegen bos in de zone C met de effecten van de omzetting naar bedrijfsterrein van een bestaand en in habitatrichtlijngebied gelegen bos in de zone B, zonder dat de bij het GRUP uit 2009 vooropgestelde kwaliteitsverbetering van het bos in de zone C wordt doorgevoerd.

Het blijkt evenwel niet dat in de voor het bestreden GRUP uitgevoerde passende beoordeling of in het daarvoor opgestelde MER-rapport op enige wijze rekening zou zijn gehouden met de effecten van de omzetting naar bedrijfsterrein van een bestaand en in habitatrichtlijngebied gelegen bos in de zone B, zonder dat de vooropgestelde kwaliteitsverbetering van het bos in de zone C wordt doorgevoerd. De aanwending van de zone B als bedrijfsterrein is uitsluitend als een verworven gegeven of, met de woorden van de tussenkommende partij, “als referentietoestand” in aanmerking genomen.

41. Aan de in het vorige randnummer gedane vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de argumentatie die de verwerende partij in haar laatste memorie ontwikkelt om de biologische waarde van de zones B en C in vraag te stellen. Die argumentatie is overigens weinig overtuigend, al was het maar om de hiernavolgende redenen. Vooreerst heeft de verwerende partij zelf, precies omwille van hun wetenschappelijk vastgestelde biologische waarde, de zones B en C opgenomen in het betrokken habitatrichtlijngebied dat zij aan de Europese

Unie heeft aangemeld. Daarenboven is bij de passende beoordeling van het GRUP uit 2009 in zone B de aanwezigheid vastgesteld van fragmenten van het habitatype eikenberkenbos (randnr. 6) en wordt de strook eikenberkenbos in zone C in het MER-rapport over het bestreden GRUP aangeduid als “biologisch zeer waardevol” (randnr. 13.2).

42. Het middel is gegrond.

VIII. Onderzoek van de het vierde middel

Standpunt van de partijen

43.1. In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 36ter, §§ 1 tot 6, van het natuurdecreet en artikel 11, § 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 april 2009 ‘betreffende de aanwijzing van speciale beschermingszones en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen’, in samenhang met artikel 6, tweede tot vierde lid, van de habitatrichtlijn, alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur en meer specifiek de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

43.2. Het verzoekschrift wijst erop dat door het bestreden GRUP ongeveer 10 hectare Europees beschermde natuur zal verdwijnen. Actueel leefgebied van de prioritaire diersoort van communautair belang in de zone C zal verloren gaan. In wat door de plannende overheid ten onrechte werd voorgesteld als een milderende maatregel is voorzien dat in het resterend habitatrichtlijngebied nieuw leefgebied voor de prioritaire diersoort van communautair belang zal worden gecreëerd.

Volgens het verzoekschrift heeft de toekomstige habitatcreatie, net zoals bij het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor het Antwerpse zeehavengebied dat voor de Raad van State is bestreden door Hilde Orleans e.a. (zaak A. 214.861/X-16.131; hierna: de zaak Orleans), in werkelijkheid tot doel

om te kunnen besluiten tot een niet significant negatief effect op de aanwezige natuurwaarden.

Het verzoekschrift besluit dat de voorliggende passende beoordeling wettelijk ontoereikend is omdat toekomstige habitatcreatie voor de prioritaire diersoort van communautair belang wordt voorgesteld als een milderende maatregel. Aangezien er sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting van de aanwezige populatie van de prioritaire diersoort van communautair belang kon het plan slechts doorgang vinden wanneer cumulatief voldaan zou zijn aan de voorwaarden uit artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, zoals omgezet in artikel 36ter, § 5, van het natuurdecreet (dwingende reden van groot openbaar belang, alternatievenafweging en compenserende maatregelen), wat te dezen niet het geval is.

44.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij vooreerst dat wanneer er, zoals het hoort, getoetst wordt ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen er in het onderhavige geval geen sprake is van een significant negatief effect op het betrokken habitatrichtlijngebied.

Verder benadrukt de verwerende partij dat de voorziene maatregelen ten behoeve van de prioritaire diersoort van communautair belang milderende en geen compenserende maatregelen zijn. Dit blijkt volgens haar in het bijzonder uit hetgeen ter zake overwogen is in de toelichtingsnota bij het bestreden GRUP (randnr. 18.4).

Volgens de verwerende partij blijkt uit de voor het bestreden GRUP uitgevoerde passende beoordeling dat het gebied te klein en te ingesloten is om te komen tot een goede staat van instandhouding.

44.2. Tot slot blijkt volgens de verwerende partij uit de beoordeling die heeft geleid tot de vrijstelling voor het opstellen van een project-MER dat de milderende maatregelen die worden genomen voor de prioritaire diersoort van

communautair belang niet noodzakelijk zijn om betekenisvolle effecten te vermijden.

45. In haar memorie in tussenkomst herneemt de tussenkomende partij de hiervoor aangehaalde tegenargumenten van de verwerende partij.

46. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat – anders dan in de zaak Orleans – het hier niet gaat over nieuwe habitatcreatie ter compensatie van het verdwijnen van een bestaande beschermde habitat. In onderhavige zaak gaat het louter over een milderende maatregel met betrekking tot een mobiele soort met op regionaal vlak een goede staat van instandhouding.

47. In haar laatste memorie benadrukt de tussenkomende partij dat niet elk verlies aan habitat significant is. De significantie van effecten moet worden beoordeeld rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen en de prioritaire diersoort van communautair belang bevindt zich op regionaal én op lokaal vlak in een goede staat van instandhouding.

Beoordeling

48. Het betrokken habitatrichtlijngebied is aangewezen als speciale beschermingszone voor de prioritaire diersoort van communautair belang door artikel 3, § 2, 7^o, van het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 ‘Aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszone “BE2200031 Valleien van de Laambeek, Zonderikbeek, Slangbeek en Roosterbeek met vijvergebieden en heiden” en definitieve vaststelling voor die zone en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones “BE2219312 Het Vijvercomplex van Midden-Limburg” en “BE2200525 Bokrijk en omgeving” van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten’ (B.S. 15 oktober 2014).

49. In antwoord op een door de Raad van State in de zaak Orleans gestelde vraag heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 21 juli 2016 (zaken C-387/15 en C-388/15) het volgende geoordeeld:

“Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd dat maatregelen die zijn opgenomen in een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, en die erin voorzien dat, voordat zich negatieve gevolgen voordoen voor een aldaar voorkomend type natuurlijke habitat, er een toekomstig areaal van dat type wordt ontwikkeld, waarvan de ontwikkeling evenwel zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij die beoordeling. Dergelijke maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als 'compenserende maatregelen' in de zin van artikel 6, lid 4, worden aangemerkt wanneer is voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden.”

50. Het bestreden GRUP impliceert de ontbossing van de in het betrokken habitatrichtlijngebied gelegen zone C en de verharding ervan zodat binnen die zone de bedrijfsgebouwen van de tussenkommende partij kunnen worden opgericht. Er valt niet in te zien hoe het bestreden GRUP aanzien zou kunnen worden als een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken habitatrichtlijngebied, vermits, zoals ook de Europese Commissie aanneemt, het begrip “beheer” in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geacht moet worden betrekking te hebben op het beheer met het oog op het behoud van een gebied (Europese Commissie, Beheer van “Natura 2000”-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2000, p. 33, nr. 4.3.3).

51.1. De herbestemming van de zone C van natuurgebied naar bedrijfszone impliceert dat binnen het betrokken habitatrichtlijngebied bestaand leefgebied van de – daarin effectief aanwezige – prioritaire diersoort van communautair belang zal verdwijnen. Bij de beoordeling van de milieueffecten van het bestreden GRUP is aangenomen dat er niettemin geen significant negatieve milieueffecten kunnen worden verwacht op voorwaarde dat de maatregel zal worden uitgevoerd om in – met de woorden van de passende

beoordeling – “het resterend habitatrichtlijngebied”, nieuw leefgebied voor de prioritaire diersoort van communautair belang te creëren.

51.2. Het gaat in tegen de leer van het in randnummer 49 aangehaalde arrest van het Hof van Justitie om dit nieuw te creëren leefgebied, waarvan de ontwikkeling zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrichtlijngebied, reeds in aanmerking te nemen bij die beoordeling.

52. De tekortkoming van de op 14 oktober 2014 gedane beoordeling van het bestreden GRUP kan niet worden goedge maakt door hetgeen volgens de verwerende en de tussenkomende partij is vastgesteld (randnr. 44.2) in een pas op 26 mei 2016 gedane beoordeling, die bovendien geen betrekking had op het bestreden GRUP.

De in het vorig randnummer vastgestelde onwettigheid wordt evenmin weggenomen door de opwerpingen van de verwerende en de tussenkomende partij dat er bij de beoordeling van de voormelde significantie rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen, dat de zone C te klein en te ingesloten is om te komen tot een goede staat van instandhouding en dat de prioritaire diersoort van communautair belang een mobiele soort is die zich op regionaal en lokaal vlak in een goede staat van instandhouding bevindt.

53. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse regering van 25 maart 2016 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Uitbreiding transportbedrijf H. Essers’.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 2000 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig maart 2018, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust