

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.417 van 9 mei 2019
in de zaak A. 226.430/X-17.351.**

In zake : de VZW MILIEUFRONT OMER WATTEZ
 woonplaats kiezend te 9700 Oudenaarde
 Dijkstraat 75
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gwijde Vermeire
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 301

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

De NV O.D.M.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingediend op 15 oktober 2018, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Vlaamse Leemstreek – deelplan Kakelenberg Zuid” in Geraardsbergen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring, op grond van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, en over de vordering tot schorsing.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 april 2019.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luc Lambert, die *loco* advocaat Gwijde Vermeire verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Paul Aerts, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Bij arrest nr. 244.416 van 9 mei 2019 wordt de tussenkomst van de nv O.DM. ingewilligd, het debat heropend en de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging.

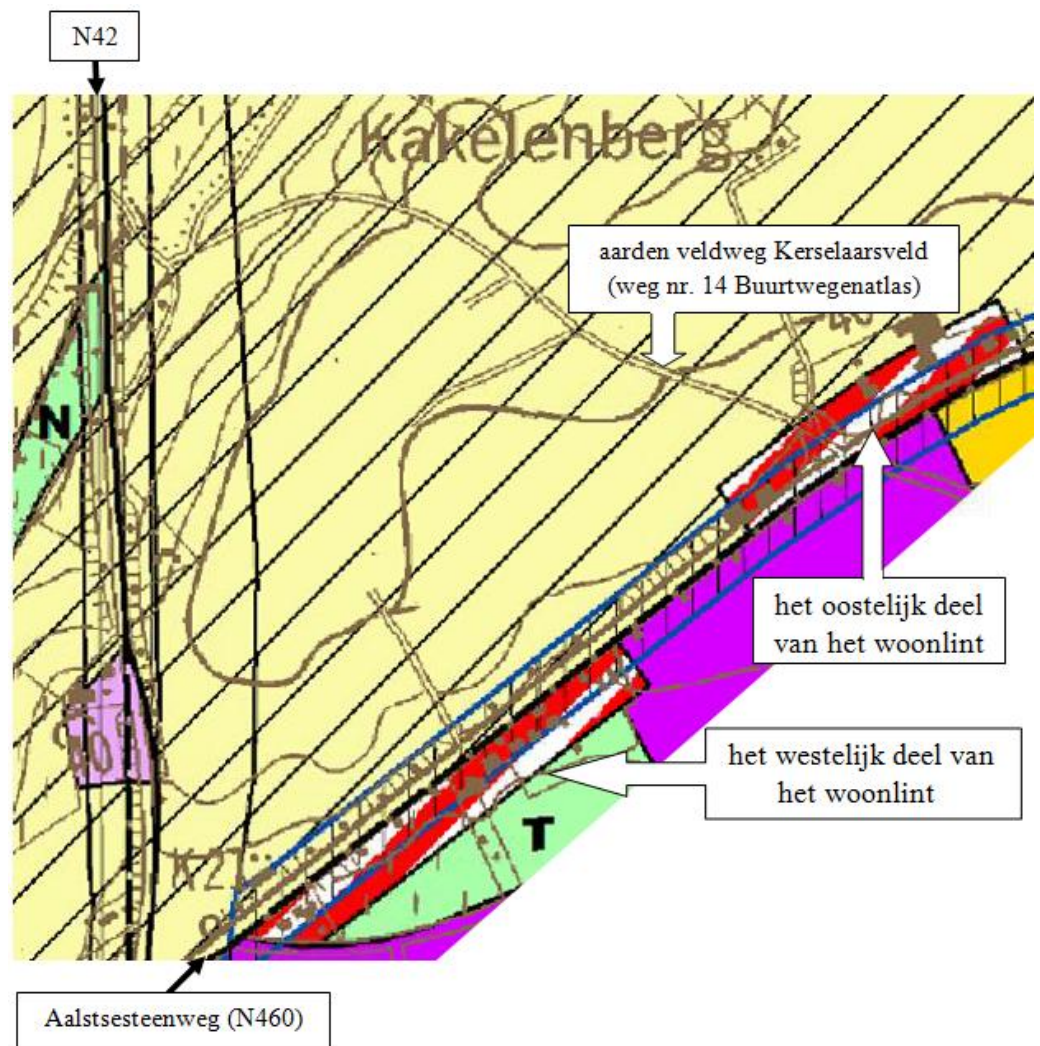
Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Het gebied ten noordoosten van het kruispunt van de N42 en de Aalstsesteenweg (N460) te Schendelbeke (Geraardsbergen) staat bekend als de Kakelenberg. Op het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan Aalst - Ninove - Geraardsbergen - Zottegem zijn ter plaatse in elkaars verlengde twee stroken landelijk woongebied met een diepte van ongeveer 50 meter ingetekend (hierna: het woonlint). Het oostelijk deel van het woonlint ligt aan de noordzijde van de ongeveer 15 meter brede Aalstsesteenweg en het westelijk deel ervan ligt aan de zuidzijde van dezelfde steenweg. Ten noorden van het woonlint toont hetzelfde gewestplan een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het noordelijk deel van dit landschappelijk waardevol agrarisch gebied is opgenomen in het habitatrichtlijngebied “Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuidvlaamse bossen”.

De aarden veldweg “Kerselaarsveld” (buurtweg nr. 14 volgens de buurtwegenatlas) loopt langs dit habitatrichtlijngebied en doorsnijdt het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en vervolgens het oostelijk deel van het woonlint, waarna hij uitmondt op de Aalstsesteenweg.

Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het meergenoemde gewestplan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



4. In 2006 stelt de verwerende partij het voorontwerp van bijzonder oppervlakedelfstoffenplan “Vlaamse Leemstreek” vast (hierna: het voorontwerp van oppervlakedelfstoffenplan).

In het voorontwerp van het oppervlakedelfstoffenplan wordt een deel van de Kakelenberg te Geraardsbergen voorgesteld als nieuwe locatie voor de ontginning van leem.

5. Zoals is vastgesteld in 's Raads arrest nr. 240.875 van 2 maart 2018 (randnr. 5.3) is in de “passende beoordeling” voor de Kakelenberg te Geraardsbergen gesteld dat er een kans op significant negatieve effecten te verwachten is in het habitatrichtlijngebied. Volgens diezelfde beoordeling zal evenwel, mits voldaan wordt aan randvoorwaarden en bijkomende milderende

maatregelen, een ondiepe leemontginning in het zuidelijke deel van de voorgestelde ontginningslocatie geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatrictlijngebied veroorzaken.

6. Met een op 13 oktober 2006 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd bericht wordt “[e]lke burger” er kennis van gegeven dat hij van 16 oktober tot 17 november 2006 de gelegenheid krijgt opmerkingen of bezwaren te formuleren bij het voorontwerp van het oppervlakedelfstoffenplan.

7. Op 23 juli 2010 stelt de Vlaamse regering het bijzonder oppervlakedelfstoffenplan “Vlaamse Leemstreek” (hierna: het BOD) definitief vast en gelast zij de Vlaamse minister bevoegd voor ruimtelijke ordening om ter uitvoering ervan een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) te laten opstellen.

8. Bij de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) wordt een verzoek ingediend om ontheven te worden van de verplichting om voor het GRUP “Vlaamse Leemstreek” een plan-milieueffectrapport (hierna: plan-MER) op te stellen.

Op 21 februari 2013 neemt de dienst Mer volgende beslissing over het laatstgenoemde verzoek:

“Overwegende dat in het kader van het BOD ‘Vlaamse Leemstreek’ 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 het advies van de dienst Mer van 21 juni 2007).

Overwegende dat het RUP ‘Vlaamse Leemstreek’ een getrouwe vertaling/uitwerking/voortzetting vormt van het BOD ‘Vlaamse Leemstreek’ 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 ‘Vlaamse Leemstreek’. De ontheffing wordt toegekend op basis van artikel 4.2.3, § 3bis, b) van het DABM.”

9. Op 7 maart 2013 wordt over het voorontwerp van GRUP “Vlaamse Leemstreek” een plenaire vergadering gehouden.

10. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed verleent op 24 april 2013 advies over het voorontwerp van GRUP “Vlaamse Leemstreek”.

11. Op 19 december 2014 stelt de verwerende partij het ontwerp van GRUP “Vlaamse Leemstreek” voorlopig vast.

Het ontwerpplan omvat meerdere afzonderlijke deelgebieden, waarvan de meeste geheel of gedeeltelijk bestemd worden tot gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, die specifiek bestaat in leemontginning.

12.1. Van 3 februari 2015 tot 3 april 2015 wordt over het ontwerp van GRUP “Vlaamse Leemstreek” een openbaar onderzoek gehouden.

12.2. Onder meer door de verzoekende partij wordt een bezwaarschrift ingediend, waarin het volgende wordt gesteld:

“[Het BOD dient] de kenmerken te bevatten van een milieueffectrapport (MER), maar enkele cruciale aspecten ontbreken [...].
[...]

[De zone] Kakelenberg [heeft] een hoge landschappelijke waarde. [...] We betwisten [...] de score 3 voor de Kakelenberg. Score 3 staat voor: ‘structuurbepalende elementen worden aangetast, maar herstel is mogelijk. De herstelmaatregelen vormen een randvoorwaarde voor ontginning’. Door de verlaging van de Kakelenberg gaat de landschappelijke belevingswaarde in het erkend natuureservaat Moenebroek sterk verlagen [...]. [De] verlaging tot 11,5m van de Kakelenberg gaat [...] storend werken in het landschap. Om die reden is geen herstel mogelijk (hetgeen gelijk staat met score 3) hoe men de ontginning ook uitvoert. De beoordeling van de

landschappelijke waarden dient te gebeuren op basis van concrete elementen [...].
[...]

De ontginning kan bij de buurtbewoners ernstige hinder veroorzaken. Het (relatief) aantal buurtbewoners dat hinder kan ondervinden is minder belangrijk dan de omvang van de hinder voor de mensen die er wonen. Ruimtelijk gezien is de selectie van een ontginning naast een woonlint en verspreide bebouwing een slechte keuze. De verkeersdrukte langs de [Aalstsesteenweg] is reeds hoog. Diverse groepen wezen reeds op de lage leefbaarheid. Het menselijk leefmilieu langs [de] wegen waar vrachtverkeer van en naar de groeve passeert, zal verslechteren.”

13. Op 22 oktober 2015 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies nr. 58.207/1 uit over het ontwerpbesluit.

14.1. Met een besluit van 30 oktober 2015 stelt de verwerende partij het GRUP “Vlaamse Leemstreek” definitief vast (hierna: het GRUP van 2015). Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 november 2015.

14.2. Deelplan 7 “Kakelenberg Zuid” van het GRUP van 2015 herbestemt een deel van de Kakelenberg tot “gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming bouwvrij agrarisch gebied” (hierna: de nieuwe ontginningszone Kakelenberg). De nieuwe ontginningszone Kakelenberg grenst in het noorden aan het habitatrichtlijngebied “Bossen van de Vlaamse Ardennen en andere Zuidvlaamse bossen”, in het oosten aan de aarden veldweg Kerselaarsveld, in het zuiden aan de Aalstsesteenweg en in het westen aan de N42.

15.1 Op 28 november 2016 keurt de dienst Mer een voor de nieuwe ontginningszone Kakelenberg opgemaakt project-milieueffectrapport (hierna: het project-MER) goed, waarin inzake locatiealternatieven het volgende wordt gesteld:

“Aangezien de locatiealternatieven bestudeerd werden in een formeel planMER volgens de procedure geleid door de dienst MER, opgemaakt door erkende deskundigen en met publieke inspraak en gelet op het daarop

volgend GRUP (beslist beleid) worden in dit project-MER geen locatiealternatieven bestudeerd.”

15.2. Over stofhinder stelt het project-MER:

“Omgeving

Langsheen de N460 en beperkt ook langs de N42 situeert zich een woonfunctie.

Bij de ontginning worden maatregelen getroffen om de gebruikskwaliteit van de directe omgeving te ontzien:

- ° Stof- en slijkhinder: alle werfpistes (voor aanvoer en afvoer) in de groeve worden aangelegd met gebroken baksteen of gekeurd puin zoals onder de projectbeschrijving beschreven. Op basis van de jarenlange ervaring met leemwinning van de firma ODM, bevestigd door onze vaststellingen bij bestaande groeves, wordt ter voorkoming van stofhinder thv de openbare weg de laatste 100 m van deze puinwegen best aangelegd in gebroken porfier of gebroken kalksteen. Dergelijke wegbedekking is immers stofvrij en daardoor efficiënter dan een wielwasinstallatie. Deze maatregel dient opgenomen te worden in de milieuvergunning.

Milderende maatregel: aanleg laatste 100 m van werfwegenis in gebroken kalksteen of porfier ter voorkoming van stofhinder. Als projectkenmerk is verder voorzien in:

- o het vochtig houden van de groeve op momenten van grote droogte om stofhinder tegen [te] gaan [;]

- o gebruik van borstelveegmachine in geval van accidentele bevuiling van de openbare weg

[...]

4.7.5.3 BBT-toets stofhinder

Het project betreft de ontginning van leem. Het vochtgehalte van de ontgonnen leem bedraagt 12%. Dit betekent dat de leem zelf geen stuivend materiaal is en er bij de ontginning geen stof zal gegenereerd worden. Hetzelfde geldt voor de aangevoerde grond.

Enkel bij extreme droogte is het mogelijk dat bodemmateriaal op kale oppervlaktes kan verwaaien en voor hinder gaat zorgen. Toepassing van de BBT moet hinder hier beperken.

Hieronder wordt voor [...] het aspect stofhinder nagegaan of de ontginning voldoet aan de BBT zoals wordt geconcludeerd in de studie van het VITO van 2005”.

15.3. In de conclusie van het project-MER wordt het volgende gesteld:

“6 Eindconclusie en synthese van maatregelen

6.1 Eindconclusie

[...]

In het MER worden 2 ontsluitingsalternatieven bestudeerd, die elk ook samenhangen met een specifieke interne ontsluiting en fasering. Het kennisgevingsalternatief ontsluit de groeve rechtstreeks op de N42. Het inspraakalternatief, dat vanuit de adviesronde tijdens de terinzagelegging van de kennisgeving naar voor werd geschoven, ontsluit de groeve via Kerselaarsveld naar de N460, ter hoogte van de aansluiting van Herenveld.

[...]

[...]de voorkeur [gaat] uit naar het inspraakalternatief.

[...]

In het project zijn reeds heel wat maatregelen voorzien die ervoor moeten zorgen dat de hinder t.a.v. de kwaliteit en de gebruikskwaliteit van de omgeving minimaal is, zowel tijdens de ontginning als tijdens de gebruiksfase na de heropvulling van de groeve. Aanvullend hierop legt het MER een aantal maatregelen op om negatieve resteffecten tegen te gaan. Zo worden extra milderende maatregelen nodig geacht i.f.v. het tegengaan van erosie en taludinstabiliteit, stofhinder en geluidshinder (*ic* geluidsbermen op 2 locaties). [...] voor het inspraakalternatief, dat vanuit verkeersveiligheid de voorkeur wegdraagt, wordt aanvullend een grond dam of geluidsscherm van 3 m hoog voorgesteld langs de toegangsweg. Op deze manier wordt hinder t.a.v. de omwonenden vermeden”.

16.1. Op vordering van onder meer de verzoekende partij vernietigt de Raad van State bij arrest nr. 240.875 van 2 maart 2018 het besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015 houdende definitieve vaststelling van het GRUP “Vlaamse Leemstreek”, in zoverre het deelplan 2 “Volkegem” (Oudenaarde) en deelplan 7 “Kakelenberg Zuid” (Geraardsbergen) betreft.

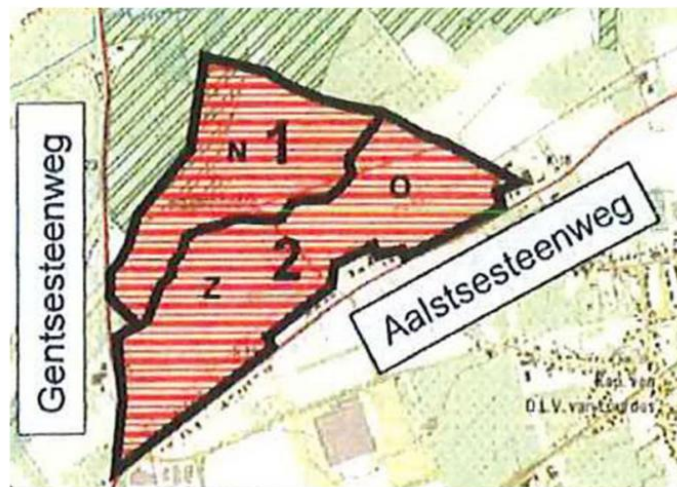
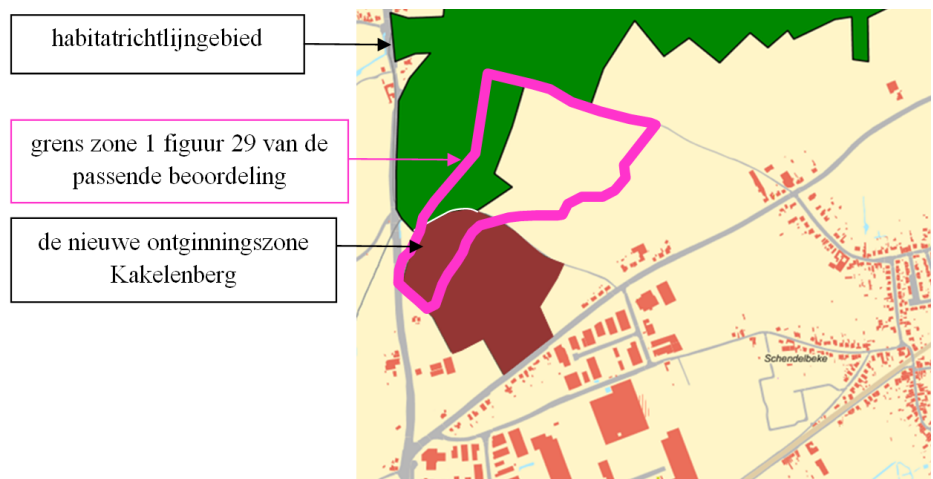
16.2. Met betrekking tot deelplan 7 “Kakelenberg Zuid” (Geraardsbergen) wordt in ’s Raads arrest nr. 240.875 van 2 maart 2018 het volgende overwogen:

“31. Het bestreden GRUP steunt op de in het BOD vervatte passende beoordeling. De conclusie van die passende beoordeling voor de Kakelenberg te Geraardsbergen [...] is dat ‘zone 1 op Figuur 29’ buiten de nieuwe ontginningszone moet worden gehouden omwille van de mogelijke significant negatieve effecten op het aangrenzende habitatrictlijngebied.

Anders dan de verwerende partij en de tussenkomende partij – blijkbaar in navolging van de toelichtingsnota – laten uitschijnen is de laatstgenoemde conclusie niet correct doorvertaald in deelplan 7 van het bestreden GRUP. Het blijkt immers dat een substantieel deel van ‘zone 1 op Figuur 29’ opgenomen is in de nieuwe ontginningszone Kakelenberg zoals die vastgesteld is door het grafische plan van deelplan 7 van [het GRUP van 2015]. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit ‘Figuur 29’ van de passende beoordeling met daarna een weergave van de nieuwe

ontginningszone Kakelenberg waarop de grens van ‘zone 1 op Figuur 29’ is aangeduid.

Figuur 29 van de passende beoordeling:



32. Voor het deel van de nieuwe ontginningszone Kakelenberg dat samenvalt met ‘zone 1 op Figuur 29’ blijkt niet op grond van welk rechtens verantwoorde motief de plannende overheid heeft kunnen beslissen dat deelplan 7 geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het aangrenzende habitatrichtlijngebied kan veroorzaken.

33. De tussenkomende partij kan er zich niet dienstig op beroepen dat de verzoekende partij nalaat het op 28 november 2016 goedgekeurde project-MER te bekritisieren, al was het maar omdat daarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat ‘geen locatiealternatieven [worden] bestudeerd’ [...].

34. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.”

16.3. Met betrekking tot het deelplan 2 “Volkegem” (Oudenaarde) wordt in ’s Raads arrest nr. 240.875 van 2 maart 2018 het volgende overwogen:

“20. Door het bestreden GRUP wijzigt de bestemming landbouw van het agrarisch gebied aan de Holleweg naar de bestemming leemontginning.

21.1. De milieueffectbeoordeling van een ruimtelijk uitvoeringsplan moet concreet zijn en diende dus in het onderhavige geval rekening te houden met elementen zoals de situering van de dichtstbijzijnde woningen en de omvang van de nieuwe ontginningszone aan de Holleweg.

21.2. Alleen op grond van deze concrete elementen kan de locatie aan de Holleweg – met de woorden van artikel 4.1.4, § 2, DABM – op ‘systematische en wetenschappelijk verantwoorde’ wijze geanalyseerd en geëvalueerd worden ten opzichte van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen locatiealternatieven voor een nieuwe ontginningszone.

21.3. Het kan redelijkerwijze niet worden betwist dat de winning van de oppervlakedelfstof leem stofhinder veroorzaakt die gevolgen heeft voor mens en milieu. Stofemissies zijn dan ook een relevant aspect bij het analyseren en evalueren van locatiealternatieven voor een nieuwe ontginningszone.

22. De verwerende partij lijkt er aan voorbij te gaan dat het onderzoek naar alle relevante aspecten van de locatiealternatieven, om zinvol te zijn, moet gebeuren vóór de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan waarin de door de overheid geselecteerde locatie tot ontginningszone wordt herbestemd.

23. Door voorafgaand aan de vaststelling van deelplan 2 ‘Volkegem’ bij de beoordeling van de milieueffecten stofemissies niet als effectgroep te onderzoeken ligt geen effectenbeoordeling voor die voldoet aan artikel 4.1.4, § 2, DABM.

Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de in de memorie van antwoord aangehaalde verplichtingen uit de Europese richtlijnen en VLAREM II of door de in het BOD vermelde omstandigheden dat ‘het allemaal dezelfde soort ontginningen betreft’ en dat ‘onderzoek naar maatregelen tegen stofhinder bij uitstek op project-MER- en vergunningenniveau worden genomen’.

24. Het middel is gegrond.”

17. Op 4 mei 2018 beslist de verwerende partij het GRUP “Vlaamse Leemstreek”, deelplan “Kakelenberg Zuid” te hernemen. Het noordelijk deel van de ontginningszone wordt uitgesloten omwille van de mogelijke significant negatieve effecten op het habitatrichtlijngebied.

18. Op 12 juni 2018 brengt de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies nr. 63.486/1 uit over het ontwerpbesluit.

19.1. Met een besluit van 6 juli 2018 stelt de verwerende partij het GRUP “Vlaamse Leemstreek - deelplan Kakelenberg Zuid” definitief vast (hierna: het bestreden GRUP).

Dit besluit, waarvan melding wordt gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 14 augustus 2018, overweegt onder meer het volgende:

“Vanuit oogpunt van het doorverwijzen naar projectfase:

Een bezwaarindiener is van mening dat voor onduidelijke of ontbrekende effecten wordt doorverwezen naar de projectfase waarvoor opnieuw een project-MER zal moeten worden opgemaakt waarmee de verantwoordelijkheid voor het al dan niet vergunnen wordt doorgeschoven naar een andere, lokale overheidsinstelling. Een bezwaarindiener vult aan dat de milderende maatregelen voor de effecten op mobiliteit, mens, landschap, reliëf moeten meespelen in de afweging van de gebieden en niet doorgeschoven worden naar projectniveau. De Vlaamse Regering wijst er op dat de milieueffecten voor elk van de disciplines is onderzocht op basis van een planvoorstel dat bovendien in de vertaling naar een grafisch plan en stedenbouwkundige voorschriften verder werd verfijnd. Dit betekent ook dat in die fase reeds mildering werd doorgevoerd door aanpassing, meestal beperking van de perimeter of opname van gebiedsgerichte bepalingen per locatievoorstel. De dienst MER heeft ten aanzien van het BOD ontheffing verleend voor opmaak van een plan-MER.

In de toelichtingsnota wordt in hoofdstuk 4.8.4 ingegaan op de ‘ruimtelijke vertaling milderende maatregelen vanuit de milieueffectbeoordeling’. In een aantal gevallen wordt gesteld dat ‘de problematiek (...) kan op projectniveau onderzocht worden’. Deze formulering impliceert niet het doorschuiven van effecten van de milderende maatregelen naar het projectniveau en wel om volgende redenen:

[...]

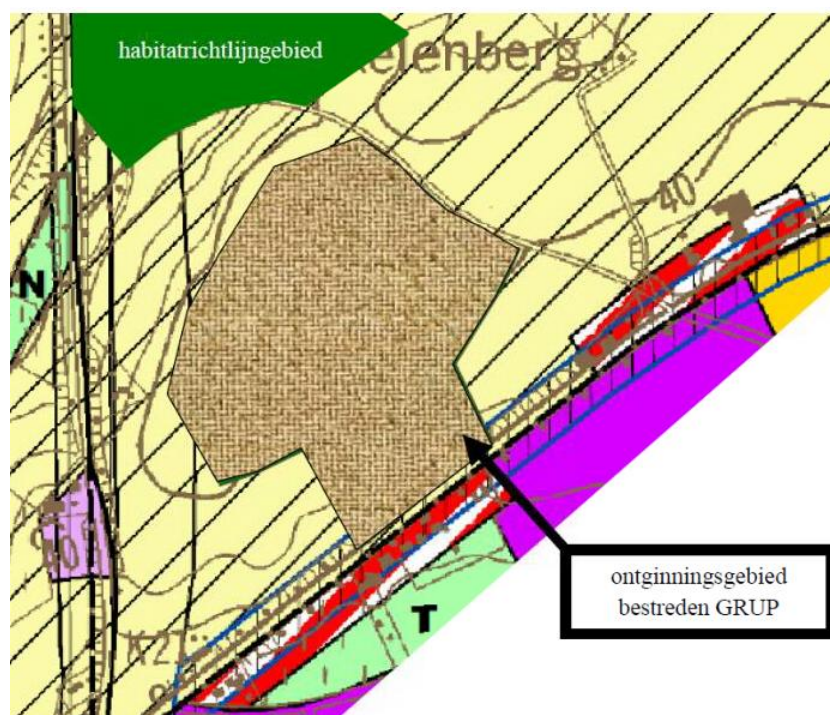
- In de bespreking van de ‘discipline landschap en onroerend erfgoed, aantasting erfgoedwaarden’ en ‘impact op de landschapsstructuur’ wordt vanuit andere disciplines reeds een bijkomende gebiedsgerichte bepaling opgenomen waarbij bij de eindafwerking van het gebied na ontginning wordt uitgegaan van het behoud van het reliëf van de onderliggende ondoorlatende kleiige laag en een inpassing in de landschapskenmerken en de reliëfcomponent van de omgeving. Een verwijzing naar een verdere afweging op projectniveau is in deze gevallen niet meer aan de orde. [...]
- In de bespreking van de ‘discipline mens, milieukost intern transport en verkeershinder/verkeersleefbaarheid’ is een verwijzing naar vergunningsniveau verantwoord. In de milieu-effectbeoordeling zelf wordt aangegeven dat de voorgestelde maatregelen enkel op niveau van een milieuvergunning (ontginning uitsluitend overdag) kunnen worden opgelegd en afgedwongen. Anderzijds bevatten de stedenbouwkundige voorschriften al gebiedsgerichte bepalingen (gefaseerde ontginning) die deze effecten kunnen milderen.”

19.2. Aangaande het bezwaarschrift van de verzoekende partij (randnr. 12.2) overweegt het laatstgenoemde besluit:

Een bezwaarindiener betwist de score 3 voor de locatie Kakelenberg Zuid waarbij landschapsherstel mogelijk zou zijn hierbij verwijzend naar de mogelijke verlaging tot 11,5 m [...] door de afgraving [...].

De Vlaamse Regering verwijst in dit verband in eerste instantie op de beperking van de ontginningsdiepte tot op de onderliggende ondoorlatende kleiige laag, op de verdere beperking van de ontginningsperimeter (vrijwaren van de huiskavel van het nabijgelegen landbouwbedrijf en landbouwbedrijfswoning) en op de bijkomende gebiedsspecifieke bepaling inzake de eindafwerking die zowel naar landschappelijk herstel als naar buffering van het noordelijk gelegen natuurgebied Moenebroek milderend zal zijn. Bovendien dient de ontginning rekening te houden met de afstandsregels die vastgelegd zijn in sectorwetgeving voor de op de noordgrens van het gebied gelegen pijpleiding.”

19.3. De ten opzichte van het GRUP van 2015 ingekrompen ontginningszone van het bestreden GRUP grenst niet langer aan de N42. Op (een strook van) de tussenliggende Aalstsesteenweg na, paalt deze ontginningszone aan het westelijk deel van het woonlint. De noordoostelijke zijde van de ontginningszone paalt aan de aarden veldweg Kerselaarsveld, die het oostelijk deel van het woonlint doorsnijdt. De afstand tussen de nieuwe ontginningszone en het habitatrictlijngebied bedraagt ongeveer 60 meter. Ter verduidelijking volgt hierna een uittreksel uit het gewestplan, waarop benaderende aanduidingen zijn aangebracht.



20. Op 7 november 2018 verleent de Vlaamse minister aan de nv O.D.M. een omgevingvergunning voor “het ontginnen en het heraanvullen van een leemgroeve en voor terreinaanlegwerken, gelegen te 9506 Schendelbeke, Aalstsesteenweg 22” (hierna: de vergunning voor reliëf- en infrastructuurwerken). In de vergunning voor reliëf- en infrastructuurwerken wordt het volgende overwogen:

“Overwegende dat de ontsluiting van de leemgroeve zal gebeuren via het Kerselaarsveld, waaraan de groeve over grote afstand paalt, naar de Aalstsesteenweg (N460); dat het Kerselaarsveld momenteel een aarden buurtweg is; dat voorliggende aanvraag de verharding van deze buurtweg inhoudt vanaf de Aalstsesteenweg tot aan het perceel waar de ontginning zal plaatsvinden en dit aldus over een lengte van 240 m; dat de nieuwe verharding het huidige tracé van de weg volgt en op dezelfde hoogte als het huidige maaiveld komt; dat er een cementbetonverharding zal worden aangelegd in éézijdige helling zodat oppervlaktewater in de zijbermen kan infiltreren; dat er ook een drainage zal worden aangelegd aan de kant van de fundering over de volledige lengte om de zijberm en de weggroef droog te houden; dat de drainage zal worden aangesloten op de weggracht van de Aalstsesteenweg; dat er ook twee lijnafwateringen worden voorzien dwars op de rijweg; dat de bestaande lijnafwatering ter hoogte van het kruispunt met de Aalstsesteenweg naast de weggracht wordt vernieuwd; dat er ook een tweede lijnafwatering zal worden geplaatst dwars op de buurtweg, ter hoogte van de achterzijde van perceel Aalstsesteenweg nummer 22; dat beide lijnafwateringen worden aangesloten op de weggracht; dat hierdoor extra opvang voorzien wordt bij hevige regenval ter hoogte van deze zone en aangesloten op de weggracht.

[...]

Overwegende dat alle werfpistes (voor aanvoer en voer) in de groeve worden aangelegd met gebroken baksteen of gekeurd puin; dat, op basis van de jarenlange ervaring met leemwinning van de aanvrager, ter hoogte van de openbare weg de laatste 100 m van deze puinwegen aangelegd wordt in gebroken porfier of gebroken kalksteen; dat dit stofhinder voorkomt; dat dergelijke wegbedekking immers stofvrij is en daardoor efficiënter dan een wielwasinstallatie.”

21. Ter terechtzitting wordt naar voor gebracht dat op 14 februari 2019 de Vlaamse minister voor Leefmilieu aan de tussenkomende partij de milieuvergunning voor het exploiteren van de leemontginning van de nieuwe ontginningszone Kakelenberg verleend heeft.

IV. Voorwaarden van de vordering tot schorsing

22. Op grond van artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat *prima facie* de vernietiging van de aangevochten akte of het reglement kan verantwoorden en dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

V. Onderzoek van het eerste en het derde middel

Standpunt van de partijen

23.1. Zowel in het eerste als in het derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.1.4 en 4.2.3, § 3bis, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) evenals van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

23.2. In beide middelen betoogt de verzoekende partij dat – voorafgaand aan de locatiekeuze voor de Kakelenberg – een onzorgvuldig onderzoek is gebeurd naar de negatieve effecten voor mens en milieu ten gevolge van de herbestemming tot ontginningszone, zodat bij het maken van die locatiekeuze onvoldoende rekening is gehouden met de laatstgenoemde effecten.

23.3. In het eerste middel licht de verzoekende partij toe dat de in het BOD gedane milieueffectbeoordeling onvolledig is. Het BOD geeft immers zelf aan dat niet alle effectgroepen in de effectbespreking zijn opgenomen. Zo wordt expliciet vermeld dat stofemissies niet onderzocht werden als effectgroep. De redenen die voor die lacune worden opgegeven zijn dat het – ten eerste – allemaal dezelfde soort ontginningen betreft zodat dit geen onderscheidend element zou opleveren tussen de verschillende locatievoorstellen, en – ten tweede – dat

onderzoek naar en maatregelen tegen stofhinder bij uitstek worden genomen op project-MER- en vergunningenniveau.

De verzoekende partij stelt dat bij het selecteren van de ontginningszone van het bestreden GRUP – net als bij de ontginningszone van deelplan 2 van het GRUP van 2015 – rekening had moeten worden gehouden met de situering van de dichtstbijzijnde woningen. Zij wijst er op dat er heel wat huizen liggen langsheen de ontsluiting van de ontginningzone via Kerselaarsveld – die een zeer smalle landelijke weg is – en de Aalstsesteenweg. De ontginning zal grote hoeveelheden stof produceren dat over honderden meters door de lucht getransporteerd wordt en waarmee alle omwonenden, wandelaars in het natuurreservaat Moenebroekvallei en werknemers van de omliggende bedrijfsgebouwen geconfronteerd zullen worden, hetgeen ook een impact kan hebben op hun gezondheid.

Verzoekers benadrukken dat de stofhinder noch in het BOD, noch in de toelichtingsnota, noch in de stedenbouwkundige voorschriften, noch in het besluit tot vaststelling van het bestreden GRUP is behandeld. Gelet op inzonderheid de lacune inzake stofemissies, liggen met het BOD geenszins een systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten gevolgen voor mens en milieu, die voldoen aan de essentiële kenmerken van een plan-MER, voor. De dienst Mer had, gelet op deze lacune, geen ontheffing van de verplichting om een volwaardig MER-rapport op te stellen, mogen verlenen.

De verzoekende partij citeert uit het bestreden besluit het standpunt van een bezwaarindiener “dat de milderende maatregelen voor de effecten op mobiliteit, mens, landschap [en] reliëf moeten meespelen in de afweging van de gebieden en niet doorgeschoven [mogen] worden naar [het] projectniveau”. De kritiek in ’s Raads arrest nr. 240.875 van 2 maart 2018 sloeg net op het onterecht doorschuiven van het onderzoek omtrent de stofhinder naar de projectfase. De verzoekende partij besluit dat de verwerende partij na het

laatstgenoemde arrest een nieuw zorgvuldig milieueffectenonderzoek had moeten uitvoeren, waarin ook de stofhinder werd betrokken.

23.4. In het derde middel zet de verzoekende partij onder meer uiteen dat men door de Kakelenberg tot ontginningszone te bestemmen uitgerekend een gebied heeft gekozen dat landschappelijk waardevol is en dat gelegen is in een relictzone, terwijl leemzones die minder landschappelijke waarde hebben of gelegen zijn buiten de relictzones niet onderzocht werden. Volgens de verzoekende partij is men voor de locatiekeuze reeds van bij aanvang van de opmaak van het BOD vertrokken van een preselectie van onder meer de Kakelenberg, waarbij allerminst inzichtelijk wordt gemaakt hoe die preselectie tot stand is gekomen. Dat de “*a priori* keuze” voor de Kakelenberg en de hele preselectie gedetermineerd is door de noodzaak om de continuïteit van de keramische sector te waarborgen, blijkt volgens de verzoekende partij uit volgende overwegingen van het BOD:

“Voor de Vlaamse Leemstreek [...] wordt de behoefte vastgesteld op 303.601 m³ roodbakkende leem en 169.405 m³ geelbakkende leem per jaar. Deze behoeftes zijn gebaseerd op de werkelijke productiegegevens [...] van de verwerkende sectoren [...].

[...]

Uiteraard worden eerst de reserves van de bestaande ontginningsgebieden in rekening gebracht om vervolgens deze aan te vullen met de geselecteerde locatievoorstellen, zijnde de gebieden die, na afweging, uit een ruimer aantal locatievoorstellen finaal voorgesteld worden om als nieuw ontginningsgebied te gaan fungeren, opdat voldoende ontwikkelingsperspectieven zouden worden bekomen.”

Uit de tekst van het BOD kan volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat men gewoon een optelsom heeft gemaakt van wat de sector nodig heeft.

De verzoekende partij wijst er op dat zij in haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift de preselectie van de Kakelenberg als ontginningszone als volgt heeft bekritiseerd:

“Men diende [...] alle beschikbare locatiealternatieven redelijkerwijs te onderzoeken.

[...]

Uit [het] woordgebruik [van het BOD] leiden we af dat er reeds een preselectie is gebeurd. [...] De betrokken sector lijkt [...] zelf betrokken geweest te zijn bij die preselectie. [In het BOD] komt men tot een oplijsting van 8 totaal nieuwe gebieden en 3 zoekzones.

We tasten hier compleet in het duister hoe men uit [een gebied dat] *quasi* ¼ van Vlaanderen [bestrijkt] slechts 8 zogenaamde ‘alternatieven’ onderzoekt in het [BOD].

[...]

[...] het eigenlijk locatieonderzoek [gebeurde] voorafgaandelijk [...] en geenszins in het kader van een [milieueffectenonderzoek]. In [het BOD] is dus allerm minst een volwaardig alternatievenonderzoek gebeurd [...].

[...]

Men schrijft [in het BOD] dat de parameters van de voorafgaandelijke screening o.a. waren: ‘(..) In regio met open structuur en grote beschikbare oppervlakte (niet aangeduid als landschappelijk waardevol gebied, vogelrichtinggebied, etc...)’. Het nieuwe gebied ‘Kakelenberg’ is evenwel integraal gelegen in de bestemming ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’.

[...]

‘[...] Hier lijkt men [de in het BOD vermelde] parameters [met name dat de zone niet aangeduid mag zijn als landschappelijk waardevol gebied] genegeerd te hebben voor [de] gekozen [zone] Kakelenberg. (..)’.”

De verzoekende partij stelt dat in het BOD zinvolle criteria voor de locatiekeuze worden vermeld, zoals de aanwezigheid van landschapselementen en het beschermde statuut van een locatie. Alleen blijkt uit niets dat die criteria daadwerkelijk toegepast werden. Er is enkel een *post-factum* evaluatie gedaan van de reeds voorafgaandelijk gepreselecteerde gebieden.

De verzoekende partij benadrukt dat er volgens de wetenschappelijke landschapsatlas tal van zones zijn die minder waardevol zijn dan de in het BOD geselecteerde zone Kakelenberg, die niet alleen een relictzone is maar die ook gelegen is nabij een habitatrictlijngebied. Uit niets blijkt waarom de landschappelijk minder waardevolle zones niet in het locatiealternatievenonderzoek meegenomen werden. Men tast liever nieuwe gebieden zoals de Kakelenberg aan, terwijl men de niet volledig ontgonnen zones te Velzeke en Roborst achterlaat zoals ze nu zijn. Dit getuigt allerm minst van zuinig ruimtegebruik of van maximaal behoud van de natuur en het natuurlijk milieu.

24.1. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het eerste middel niet ontvankelijk is omdat het steunt op vermeende stofhinder voor

de omwonenden, bedrijfsgebouwen in de omgeving en wandelaars in het natuurreservaat Moenebroekbeekvallei. Volgens de verwerende partij heeft de verzoekende partij geen belang bij dit middel daar dit alles niet kadert binnen haar statutair doel, minstens wordt het belang bij dit middel in het verzoekschrift niet toegelicht, laat staan verantwoord.

De verwerende partij vervolgt dat de verzoekende partij de stofhinderproblematiek niet heeft opgeworpen tijdens de openbare onderzoeken over het BOD en het ruimtelijk uitvoeringsplan. De verzoekende partij werpt deze problematiek voor het eerst op tijdens het van 6 september 2018 tot 5 oktober 2018 gehouden openbaar onderzoek over de vergunning voor reliëf- en infrastructuurwerken. Volgens de verwerende partij toont de verzoekende partij aldus geenszins aan welk belang zij met het plotse aanwenden van het eerste middel wil beschermen. De verwerende partij beroept zich op 's Raads arrest nr. 239.791 van 7 november 2017 waarin aan een verzoeker belang werd ontzegd.

De verwerende partij benadrukt dat een verzoekende partij, wanneer deze belang wil hebben bij een middel, dient aan te tonen dat de aangevoerde onregelmatigheid een invloed op de draagwijdte van de genomen beslissing zou hebben, dat de betrokkenen een waarborg is ontnomen of dat de bevoegdheid van de steller van de handeling is beïnvloed. Volgens de verwerende partij bewijst de verzoekende partij geenszins dat aan een van deze voorwaarden is voldaan, al zeker nu zij vóór het openbaar onderzoek van 6 september 2018 tot 5 oktober 2018 nooit enige opmerking heeft gemaakt over de stofproblematiek.

Verder is het volgens de verwerende partij zo dat het bestreden besluit hoe dan ook voldoende rekening heeft gehouden met de milieueffecten van de stofemissies. De verwerende partij citeert de overwegingen uit de vergunning voor reliëf- en infrastructuurwerken die in randnummer 20 hiervoor zijn aangehaald en stelt dat daaruit duidelijk blijkt dat er geen belangenschade is in hoofde van verzoekende partij.

Tot slot gaat de verzoekende partij volgens de verwerende partij volledig voorbij aan het feit dat in het project-MER de stofemissies zijn onderzocht. De verwerende partij citeert de overwegingen uit het project-MER die in randnummer 15.2 hiervoor zijn aangehaald, evenals drie bladzijden van het project-MER waarin de ter voorkoming van stofemissies toe te passen best beschikbare technieken worden beschreven. In het project-MER wordt uitdrukkelijk onderschreven dat bij de ontginning van leem geen stof zal worden gegenereerd. Hieruit blijkt volgens de verwerende partij dat ten tijde van de opmaak van het BOD geen foutieve conclusies werden getrokken of belangrijke betekenisvolle effecten over het hoofd werden gezien.

De verwerende partij besluit dat het in het licht van het bovenstaande geheel onduidelijk is welk belang de verzoekende partij heeft bij het eerste middel.

24.2. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat het derde middel niet ernstig is daar in het BOD de locatiealternatieven deugdelijk zijn onderzocht. In functie van de doelstellingen van het decreet van 4 april 2003 ‘betreffende de oppervlaktedelfstoffen’ (hierna: het oppervlaktedelfstoffen-decreet) is in het BOD gezocht naar bijkomende ontginningsgebieden zodat op maatschappelijk verantwoorde en duurzame manier kan voorzien worden in een verzekerde leembevoorrading en dit met een ontwikkelingsperspectief voor minimaal 25 jaar. De verwerende partij citeert vervolgens volgende overwegingen uit het BOD:

“Meerdere nieuwe gebieden werden voorgesteld als uitbreidingen aansluitend bij bestaande ontginningsgebieden.

[...]

Daarnaast werden echter ook totaal nieuwe ontginningsgebieden voorgesteld om in de behoefte te kunnen voorzien.

Het vinden van dergelijk volledig nieuwe ontginningsgebieden die maatschappelijk ook door de gemeenschap kunnen aanvaard worden, heeft in het vooroverleg met de sector geleid tot het definiëren van een aantal parameters die als basis dienden voor de screening van verschillende gebieden:

Aanwezigheid van kwalitatieve leem voor de productie van bakstenen.

In regio met open structuur en grote beschikbare oppervlakte (niet aangeduid als landschappelijk waardevol gebied, vogelrichtlijngebied, etc...).

Met topografie waar een geringe verlaging van het maaiveld (enkele meter) niet storend werkt in het landschap.

Waar de oppervlakte na ontginning snel kan teruggegeven worden aan de landbouw (binnen een periode van 2 jaar) zonder heropvulling en met vrijwaring van de kwaliteit van de ondergrond.

[...]

Vanuit bovenstaande parameters werd de Vlaamse Leemstreek gescreend en werden een aantal nieuwe gebieden voorgesteld hetzij als ontginningsgebied, hetzij als bouwvrij agrarisch gebied ten behoeve van ontginning op zeer lange termijn.

Samenvattend zijn de nieuwe ontginningsgebieden dus:

Ruimtelijke uitbreidingen van bestaande groeven of bestaande ontginningsgebieden;

Verdiepingen van bestaande ontginningsgebieden;

Volledig nieuwe gebieden, waar via een ondiepe maar snelle en rationele ontginningswijze gerekend wordt op een maatschappelijke aanvaardbaarheid.”

De verwerende partij wijst er op dat in het BOD grotere zones werden verkozen boven een aantal kleinere zones, omdat deze laatste zones een grotere negatieve impact hebben op een ruimer gebied. Verder is de tijdelijke impact op de natuurlijke en agrarische structuur, de elementen van het landschap op Vlaams niveau en de verenigbaarheid met de nederzettingstructuur van belang, evenals de meerwaarde die de gerealiseerde nabestemming mogelijk heeft ten aanzien van deze structuurbepalende elementen. De verwerende partij benadrukt dat al de geselecteerde locatiealternatieven in het BOD “onderworpen [zijn] aan een integrale afweging van effecten op milieu, landbouw, ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed,...”.

De verwerende partij vervolgt dat er uitvoering is gegeven aan het besluit van de Vlaamse regering van 26 maart 2004 ‘houdende regels tot uitvoering van het oppervlakedelfstoffendecreet’ (hierna: het oppervlakedelfstoffenbesluit). Het oppervlakedelfstoffenbesluit voorziet in de procedure waarbij een ambtelijke stuurgroep samengesteld uit alle relevante en betrokken beleidsdomeinen en met leden aangeduid door de Vlaamse ministers, bevoegd voor deze beleidsdomeinen, aan de minister van Natuurlijke Rijkdommen een advies verstrekt over ieder locatievoorstel dat het plan bevat. Om de

grondstoffenbevoorrading niet in het gedrang te brengen buigt de stuurgroep zich bij een negatieve beoordeling van een locatievoorstel over nieuwe compenserende voorstellen die de dienst Natuurlijke Rijkdommen op basis van de geologie en economische uitgangspunten aanbrengt.

De verwerende partij vervolgt dat de verzoekende partij met een loutere verwijzing naar andere mogelijke landschappelijk minder waardevolle gebieden als alternatief niet aantoont dat deze andere gebieden in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het oppervlakedelfstoffendecreet en het oppervlakedelfstoffenbesluit. In het conclusiehoofdstuk van het BOD zijn niet alle locatievoorstellen van het vooronderzoek aanvaard. Volgens de verwerende partij toont de verzoekende partij niet afdoende aan dat het uitgevoerde locatieonderzoek en de keuze voor Kakelenberg onredelijk zouden zijn.

25.1. Wat het eerste middel betreft, herneemt de tussenkomen- de partij in haar verzoekschrift tot tussenkomst de hiervoor (randnr. 24.1) weergegeven excepties van onontvankelijkheid van de verwerende partij.

De tussenkomen- de partij voegt er aan toe dat het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 13/2018 van 7 februari 2018 geoordeeld heeft dat wanneer een wetgever in nieuwe wetgeving een oude bepaling overneemt en zich op die wijze de inhoud ervan toe-eigent, tegen de overgenomen bepaling een beroep kan worden ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking ervan, maar dat wanneer de wetgever zich beperkt tot een louter legistieke of taalkundige ingreep of tot een coördinatie van bestaande bepalingen, hij niet geacht wordt opnieuw te legifereren, zodat de grieven *ratione temporis* onontvankelijk zijn in zoverre zij in werkelijkheid tegen de voorheen reeds bestaande bepalingen zijn gericht. Volgens de tussenkomen- de partij is “[e]nigszins in vergelijkbare zin” geoordeeld in ’s Raads arrest nr. 239.791 van 7 november 2017. Naar het oordeel van de tussenkomen- de partij moet met het geval dat aan de orde was in het laatstgenoemde arrest het geval worden gelijkgesteld dat zich in onderhavige zaak voordoet, meer bepaald dat een partij

een argument niet heeft opgeworpen op het ogenblik dat zij dit kon, maar dit pas in het kader van een herstelbeslissing doet.

Door in het eerste middel de overwegingen van 's Raads arrest nr. 240.875 van 2 maart 2018 te parafraseren komt de verzoekende partij – aldus de tussenkomende partij – *de facto* in strijd met de beroepstermijn van zestig dagen die van openbare orde is.

Tot slot stelt de tussenkomende partij dat niet valt in te zien waarom de redenering die de Raad van State in het arrest nr. 240.875 ontwikkeld heeft over de zone Volkegem van het GRUP van 2015 (randnr. 16.3) ook zou gelden voor de zone Kakelenberg. Deze zones zijn immers allerminst met elkaar vergelijkbaar, minstens niet wat betreft de stofemissieproblematiek.

25.2. Wat het derde middel betreft, schrijft de tussenkomende partij in haar verzoekschrift tot tussenkomst dat de verzoekende partij geen kritiek formuleert ten aanzien van de criteria die gehanteerd werden bij de selectie van te onderzoeken locaties.

Met verwijzing naar de in randnummer 19.2 hiervoor aangehaalde weerlegging stelt de tussenkomende partij dat het bezwaarschrift van de verzoekende partij afdoende is weerlegd.

Net zoals de verwerende partij, benadrukt de tussenkomende partij dat in het BOD een deugdelijk locatiealternatievenonderzoek is uitgevoerd. Dit geldt volgens de tussenkomende partij ook voor de zone in Roborst. In het middel wordt niet aangetoond in welke mate het alternatievenonderzoek voor dit locatiealternatief (of welk ander dan ook) niet afdoende zou zijn doorgevoerd. De tussenkomende partij meent dat de kritiek op het alternatievenonderzoek niet ontvankelijk is omdat “eigenlijk niet goed kan worden begrepen op welke wijze verzoekende partij de door haar geformuleerde kritiek past binnen haar geografische doelomschrijving als vzw”.

Verder meent de tussenkomende partij dat de zogenaamde preselectie van gebieden niet onderworpen diende te worden aan een integraal milieueffectenonderzoek.

Tot slot stelt de tussenkomende partij dat het verre van kennelijk onredelijk is dat een ruimtelijk uitvoeringsplan wordt opgesteld dat vertrekt vanuit een vastgestelde economische behoefte aan leem, te meer daar deze behoefte ook vanuit milieuoverwegingen wordt opgedrongen.

26. Wat het derde middel betreft verduidelijken de verwerende partij en de tussenkomende partij ter terechtzitting dat de in het BOD genoemde parameters voor de locatieselectie, zoals “niet aangeduid [zijn] als landschappelijk waardevol gebied” (randnr. 24.2), niet-exclusief zijn. Wanneer daar – zoals voor de nieuwe ontginningszone Kakelenberg het geval was – draagkrachtige motieven voor waren, kon er van de laatstgenoemde parameters worden afgeweken.

Beoordeling

27. Krachtens artikel 4.1.4, § 2, DABM heeft de milieueffectrapportage als essentieel kenmerk “de systematische en wetenschappelijk verantwoorde analyse en evaluatie van de te verwachten [...] gevolgen voor mens en milieu, van een voorgenomen actie en van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen alternatieven voor de actie of onderdelen ervan”.

Bij de milieueffectbeoordeling van een ruimtelijk uitvoeringsplan moet in de eerste plaats, vanuit het oogpunt van de milieueffecten, voor elke zone van het plan de vergelijking worden gemaakt tussen de verordenende voorschriften van het bestaande plan en die van het voorgenomen plan. Wanneer uit deze planologische toets blijkt dat er zich inzake milieueffecten een relevante wijziging voordoet, moet deze wijziging bij het onderzoek worden betrokken.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat het bestreden besluit moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

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

28. Het kan *prima facie* niet worden betwist dat het transport van de oppervlaktedelfstof leem op de werfpistes in de ontginningszone “Kakelenberg Zuid” en op de toegangsweg Kerselaarsveld stofhinder kan veroorzaken.

29. Tijdens het in de aanloop naar het bestreden GRUP gehouden openbaar onderzoek heeft de verzoekende partij een bezwaarschrift ingediend waarin zij uitdrukkelijk wijst op het laatstgenoemde transport en stelt dat de herbestemming van de – binnen haar werkingsgebied gelegen – Kakelenberg tot ontginningszone voor de buurtbewoners ernstige hinder zal veroorzaken. De conclusie die de verzoekende partij daar in haar bezwaarschrift uit trekt is dat het ruimtelijk gezien een slechte beslissing is om een locatie uit te kiezen die gelegen is naast een woonlint.

Deze in het bezwaarschrift geuite kritiek past op het eerste gezicht binnen de statutaire doelstelling van de verzoekende partij om te streven naar “het behoud, [...] van een leefbare woonomgeving”, hetgeen volgens artikel 2, § 2, van haar statuten “het beperken van alle vormen van milieuhinder [impliceert]”.

30. Het enkele feit dat de verzoekende partij in haar zoëven genoemde bezwaarschrift de stofhinder niet expliciet heeft vermeld kan *prima facie* niet – zoals de verwerende en de tussenkommende partij doen – worden aangegrepen om haar het belang bij het eerste middel te onzeggen.

De verwerende partij en de tussenkomende partij lijken immers voorbij te gaan aan het – in randnummer 23.2 hiervoor beschreven – werkelijke voorwerp van het eerste middel en aan het feit dat voor milieuverenigingen – zoals de verzoekende partij er één is – het zorgvuldig uitvoeren van een voorafgaandelijk onderzoek naar de mogelijke negatieve milieueffecten een waarborg uitmaakt.

Bovendien heeft een vaste rechtspraak er de Raad van State bijvoorbeeld in het arrest-Wyers, nr. 229.334 van 25 november 2014, toe gebracht te stellen dat het feit dat een plan-MER-problematiek niet wordt aangevoerd tijdens het openbaar onderzoek, geen afbreuk doet aan de mogelijkheid die een verzoekende partij heeft om een onwettigheid in verband met die problematiek als middel voor de Raad van State op te werpen. Er valt dus *prima facie* niet in te zien hoe het feit dat de verzoekende partij noch tijdens het openbaar onderzoek over het BOD, noch tijdens het openbaar onderzoek over het bestreden GRUP gewag heeft gemaakt van stofhinder zou moeten leiden tot de onontvankelijkheid van het eerste middel.

Verder moet voorshands worden aangenomen dat de vergelijking die de verwerende partij en de tussenkomende partij maken met de redenering in 's Raads arrest nr. 239.791 van 7 november 2017 mank loopt, al was het maar omdat die redenering steunt op een definitief ruimtelijk uitvoeringsplan waartegen de ingestelde beroepen door de Raad van State verworpen waren, terwijl het deelgebied 7 “Kakelenberg Zuid” van het GRUP “Vlaamse Leemstreek” van 2015 door de Raad van State vernietigd werd bij het voornoemde arrest nr. 240.875. Die vernietiging brengt mee dat het bestreden GRUP in de plaats komt van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan (randnr. 3) zodat alleen al om die reden de vergelijking die de tussenkomende partij maakt met het arrest nr. 13/2018 van 7 februari 2018 van het Grondwettelijk Hof *prima facie* niet opgaat.

Daar de tussenkomende partij de ontvankelijkheid *rationae temporis* van het beroep niet betwist is het verder onduidelijk waar zij met haar verwijzing naar de beroepstermijn van zestig dagen naartoe wil.

Op het eerste gezicht staat de redenering die ten grondslag ligt aan de excepties van de verwerende partij en de tussenkomende partij haaks op de opvatting van het recht op toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden zoals die niet alleen door de Raad van State wordt gehuldigd, maar ook door het Grondwettelijk Hof (cfr. GwH, nr. 46/2019 van 14 maart 2019).

31. De verzoekende partij wil voorkomen dat de, binnen haar werkingsgebied gelegen, Kakelenberg tot ontginningszone wordt herbestemd. Het is op het eerste gezicht dan ook ten onrechte dat de tussenkomende partij betwijfelt of de in het derde middel geuite kritiek “past binnen haar geografische doelomschrijving als vzw”.

Anders dan de verwerende partij aanneemt valt *prima facie* niet in te zien waarom de verzoekende partij haar derde middel niet op de in het bestreden GRUP vervatte ontginningszone “Kakelenberg Zuid” mocht concentreren, zonder aan te tonen dat andere zones die minder landschappelijk waardevol zijn voldoen aan het oppervlakedelfstoffendecreet en het oppervlakedelfstoffenbesluit.

32.1. Verder is het op het eerste gezicht ten onrechte dat de verwerende partij en de tussenkomende partij aannemen dat de verschillende effectgroepen steeds volledig van elkaar kunnen worden afgesplitst, zodat het principieel mogelijk is om op planniveau enkel bepaalde effectgroepen te onderzoeken en andere effectgroepen pas te onderzoeken op projectniveau. *Prima facie* dient een zorgvuldig effectenonderzoek immers oog te hebben voor de samenhang tussen de verschillende effectgroepen, al was het maar omdat een maatregel die nodig wordt geacht om een negatief effect in één effectgroep in te perken, bijvoorbeeld de plaatsing van geluidsschermen ter bestrijding van geluidshinder voor de omwonenden, een negatief effect kan veroorzaken in een

andere effectgroep, bijvoorbeeld landschapsverstoring ten gevolge van de geplaatste geluidsschermen.

32.2. Op het eerste gezicht dienen de noodzakelijke maatregelen om in alle effectgroepen de negatieve effecten op de mens en het milieu in te perken mee te spelen in de afweging van de locatiealternatieven op planniveau.

33. Zoals de Raad van State in het voornoemde arrest nr. 240.875 heeft gesteld, moet het onderzoek naar alle relevante aspecten van de locatiealternatieven, om zinvol te zijn, gebeuren vóór de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan waarin de door de overheid geselecteerde locatie tot ontginningszone wordt herbestemd.

34.1. Door het bestreden GRUP wijzigt de bestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied van de Kakelenberg naar de bestemming leemontginning.

34.2. De milieueffectbeoordeling van een ruimtelijk uitvoeringsplan moet concreet zijn en diende dus in het onderhavige geval rekening te houden met elementen zoals de aanduiding op het gewestplan van de Kakelenberg als landschappelijk waardevol gebied, de situering van het woonlint langs de Aalstsesteenweg en het risico op stofhinder van het leemtransport op de werfpistes en op de toegangsweg Kerselaarsveld.

34.3. Alleen op grond van deze concrete elementen kan de locatie Kakelenberg – met de woorden van artikel 4.1.4, § 2, DABM – op “systematische en wetenschappelijk verantwoorde” wijze geanalyseerd en geëvalueerd worden ten opzichte van de redelijkerwijze in beschouwing te nemen locatiealternatieven voor een nieuwe ontginningszone.

35. Inmiddels heeft het project-MER uitgewezen dat (onder meer) het risico op stofhinder meerdere maatregelen noodzakelijk maakt, zoals de verharding met cementbeton van de aarden weg Kerselaarsveld over een afstand

van 240 meter en de aanleg van gronddammen van 3 meter hoog langs deze toegangsweg (randnrs. 15.3 en 20). Deze maatregelen hebben een ruimtelijke impact en zijn op het eerste gezicht relevant voor het locatiealternatievenonderzoek, bijvoorbeeld op het vlak van landschapsverstoring (randnr. 32.1).

36. Het risico op stofhinder en de laatstgenoemde maatregelen zijn niet bij de milieueffectbeoordeling van het bestreden GRUP betrokken.

37. Dat de overheid vertrekt vanuit een vastgestelde economische behoefte aan leem om voldoende leemontginningszones te vinden mag dan niet onredelijk zijn, daaruit volgt nog geen vrijbrief om in een milieueffectenevaluatie niet de gepaste aandacht te schenken aan stofhinder en landschapsverstoring, zelfs niet indien er – zoals de tussenkomenende partij betoogt – bij het bakken van leem minder vervuilende stoffen vrijkomen dan bij het bakken van klei.

38. Op het eerste gezicht kunnen de verwerende partij en de tussenkomenende partij er niet van overtuigen dat er bij het vaststellen van het bestreden GRUP voldoende rekening zou zijn gehouden met alle voor het locatiealternatievenonderzoek relevante elementen.

39. Uit het voorgaande volgt dat voorshands moet worden aangenomen dat de verzoekende partij op goede gronden aanvoert dat – zowel op het vlak van de stofhinder als op het vlak van de mogelijke landschapsverstoring – een onzorgvuldig onderzoek is gebeurd naar de negatieve effecten voor mens en milieu ten gevolge van de herbestemming tot ontginningszone, zodat bij het maken van de in het bestreden GRUP vervatte locatiekeuze onvoldoende rekening lijkt te zijn gehouden met de laatstgenoemde effecten.

40. De conclusie is dat in de huidige stand van het geding de excepties van de verwerende partij en de tussenkomenende partij verworpen moeten worden en dat de besproken middelen ernstig zijn.

VI. Spoedeisendheid

Standpunt van de partijen

41. De verzoekende partij zet in het verzoekschrift uiteen dat haar zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring, daar deze procedure onvermijdelijk te laat gaat komen om de ontginning van de site te voorkomen. De tussenkomen partij heeft immers een vergunning voor reliëf- en infrastructuurwerken en een milieuvergunning voor het exploiteren van de betrokken leemontginning aangevraagd en een beslissing hierover is binnen luttele maanden te verwachten.

42. In haar nota stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij niet met concrete feiten aannemelijk maakt dat haar zaak spoedeisend is, daar de in de wet bedoelde spoedeisendheid veronderstelt dat men zich zonder schorsing van de tenuitvoerlegging in een toestand zou bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen. De spoedeisendheid kan evenmin worden verantwoord door de eventuele ernst van één van de ingeroepen middelen.

Verder wijst de verwerende partij er op dat het bestreden GRUP op zichzelf geen machtiging inhoudt tot het uitvoeren van welbepaalde ontginningswerken. Deze kunnen weliswaar ingrijpend zijn, doch dit betekent nog niet dat hun aanvang en uitvoering zo imminent zijn dat een uitspraak over het annulatieberoep niet voordien zou mogen worden verwacht. De verwerende partij wijst er ook op dat de verzoekende partij tegen in laatste administratieve aanleg verleende vergunningen beroep kan instellen bij de administratieve rechter en dat de uitvoering van verleende vergunningen niet verhinderd wordt door de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden GRUP. Bovendien kan een vordering tot schorsing steeds worden ingesteld wanneer de daartoe vereiste spoedeisend zich zou aandienen.

43. In haar verzoekschrift tot tussenkomst herneemt de tussenkomende partij de in het vorig randnummer weergegeven argumenten van de verwerende partij.

De tussenkomende partij voegt er aan toe dat het onduidelijk is waarom het beroep van de verzoekende partij tegen het GRUP van 2015 toen niet spoedeisend was – ook niet nadat de verzoekende partij kennis had van het in 2016 goedgekeurde project-MER – terwijl het onderhavige beroep wel spoedeisendheid zou zijn. Dit klemmt volgens haar des te meer nu het bestreden GRUP de ontginningszone heeft ingeperkt tot 11 hectare.

Beoordeling

44. Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor ernstige nadelen, of minstens voor schade van enig belang, een onmiddellijke beslissing wenselijk maakt.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat kort na het indienen van het verzoekschrift aan de tussenkomende partij zowel de vergunning voor reliëf- en infrastructuurwerken als de milieuvergunning voor het exploiteren van de betrokken leemontginning zijn verleend (randnrs. 20 en 21). In die omstandigheden moet met de verzoekende partij worden aangenomen dat de aanvang en uitvoering van de ontginning zo imminent zijn dat een uitspraak over het annulatieberoep niet voordien mag worden verwacht.

Het is verder voldoende aannemelijk dat de verzoekende partij op grond van een door de Raad van State bevolen schorsing van het bestreden GRUP de aanvang en uitvoering van de ontginning – die haar maatschappelijk doel ernstig vermag te raken – kan voorkomen.

De vergelijking die de tussenkomende partij maakt met het beroep van de verzoekende partij tegen het GRUP van 2015 loopt mank, al was het maar omdat niet blijkt dat aan de tussenkomende partij in laatste

administratieve aanleg vergunningen zouden zijn verleend op grond van het GRUP van 2015.

45. De conclusie is dat er voldaan is aan de voorwaarde van de spoedeisendheid.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juli 2018 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Vlaamse Leemstreek – deelplan Kakelenberg Zuid” in Geraardsbergen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen mei 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement