

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.052 van 4 juli 2023
in de zaak A. 234.481/X-17.992**

In zake : de VZW BOS+ VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Verstraeten
kantoor houdend te 3000 Leuven
Fonteinstraat 1A bus 501
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE BOCHOLT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST

Tussenkommende partijen:

1. de NV KAULINDUS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Matthias Strubbe
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Domein De Herten
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de NV KEMPISCHE ZANDGROEVEN WINTERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Kristof Vanhove
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Kuringersteenweg 179
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 7 september 2021, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bocholt van

27 mei 2021 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zandcluster Kaulille’ (hierna: het bestreden gemeentelijk RUP) definitief wordt vastgesteld.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een (toelichtende) memorie (van wederantwoord) ingediend.

De nv Kaulindus en de nv Kempische Zandgroeven Winters hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikkingen van 8 en 25 november 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2023.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sara Van Genechten, die *loco* advocaat Johan Verstraeten verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat William-Jan Ingels, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Matthias Strubbe, die verschijnt voor de eerste tussenkomende partij, en advocaat Kristof Vanhove die verschijnt voor de tweede tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. In het noorden van Kaulille, dit is een deelgemeente van de gemeente Bocholt, bevindt zich een boscomplex.

Een gedeelte van dit boscomplex – ten zuidwesten van het kanaal van Bocholt naar Herentals – staat, samen met aanpalende weides en akkers, bekend als de zone Achterste Hostie. Twee aaneengesloten gedeeltes van het boscomplex – ten zuidoosten van het kanaal Bocholt-Herentals – staan bekend als de zones Groote Heide en Raeker Heide.

De drie voornoemde zones worden hierna aangeduid als de drie zones van het boscomplex.

3.2. Het overgrote deel van de zone Achterste Hostie is gelegen in het vogelrichtlijngebied BE2221314 ‘Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stamprooierbroek en Mariahof’ (hierna: de speciale beschermingszone Hamonterheide).

4.1. In december 2006 maken de diensten van het Vlaamse Gewest het voorontwerp van bijzonder oppervlaktedelfstoffenplan “Zand in Limburg” op (hierna: het BOD uit 2006).

4.2. In het BOD uit 2006 worden vierentwintig locatievoorstellen voor zandontginning besproken. In deel 5 van dit beleidsdocument wordt het volgende gesteld:

“5. MILIEUEFFECTEN VAN ONTGINNING[...]

5.1.2. EFFECTBEOORDELING

Voor de verschillende effectgroepen wordt een beoordeling gegeven per

X-17.992-3/37

locatievoorstel. Aan deze beoordeling wordt een score gegeven. Volgende indeling wordt voor de verscheidene effectgroepen toegepast:

f score 5: geen effect [...]

f score 4: effect kan gemilderd worden door bijkomende maatregelen zonder dat aanpassing van het project noodzakelijk is (bv. aanleg geluidswal, toepassen retourbemaling, ...)

f score 3: via randvoorwaarden voor nabestemming of ontginning kan ontginning in voorgestelde gebied toch aanvaardbaar worden. [...]

f score 2: verder onderzoek [...] is noodzakelijk. Bijvoorbeeld in geval van verdrogingseffect bij natte winning omdat onvoldoende informatie beschikbaar is voor de inschatting van effecten. [...]

Wanneer een score 2 voor een bepaalde locatie voor één of meerdere effectgroepen wordt toegekend, kan de betreffende locatie niet onvoorwaardelijk als geschikte ontginningslocatie weerhouden worden.

f score 1: knelpunt.

[...]

5.2 AANTASTING ERFGOEDWAARDEN

[...]

5.2.2 EFFECTBESPREKING EN –BEOORDELING VAN LOCATIEVOORSTELLEN

[...]

Gebied bouwzand	Aantasting erfgoedwaarden	Effectbeoordeling
Uitbreidingsvoorstellen		
[...]		
Achterste Hostie Kaulille [...]	Vrijwel volledige gebied overlapt met relictzone “Beboste stuifzanden te Kaulille”, een gebied waarvoor bosuitbreiding wenselijk is. [...]	Score 2

[...]

5.11 WIJZIGING WATERHUISHOUDING

[...]

5.11.2 EFFECTBESCHRIJVING

[...]

Gebied bouwzand	Invloed op grondwaterkwaliteit	Effectbeoordeling
Uitbreidingsvoorstellen		
[...]		
Achterste Hostie Kaulille [...] Groote Heide Bocholt [...] Raeker Heide [...]	Ca. 33 ha (zeer) kwetsbare ecotopen voor verdroging binnen berekende invloedstraal aanwezig. [...]	Score 2: verder onderzoek naar specifieke aantasting [...] ecologisch kwetsbare gebieden noodzakelijk. [...]

”

4.3. In het algemeen besluit van het BOD uit 2006 worden de zones Achterste Hostie en Grootte Heide gerangschikt in een groep waarvoor “verder onderzoek in de latere planfase [...] vereist [is]”, waarbij het volgende wordt overwogen:

“Voor de [volgende] ontginningszones van deze groep wordt op basis van de huidige inzichten verwacht dat significant negatieve effecten niet kunnen uitgesloten worden [:]

[...] Achterste hostie m.b.t. hydrologische effecten op de meest kwetsbare delen van Warmbeekvallei;

Grootte heide – Bocholt vanwege indirecte effecten op de Loozerheide en mogelijke directe effecten op vleermuizen in de huidige situatie”.

5.1. Op 4 april 2014 keurt de Vlaamse regering een startnota goed voor de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: GRUP) voor het herbestemmen van de drie zones van het boscomplex tot ontginningszone met het oog op de bevoorradingverzekering van zand op middellange termijn.

5.2. De Vlaamse regering geeft aan de nv Kaulindus en de nv Kempisch Zandgroeven Winters – dit zijn de private initiatiefnemers voor de betrokken zandwinningen te Bocholt – toestemming om de planmilieueffectverplichtingen voor het GRUP over te nemen.

6.1. Met een besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 worden voor de speciale beschermingszone Hamonterheide de instandhoudingsdoelstellingen bepaald (hierna: het doelstellingenbesluit van 2014).

6.2. In bijlage 2 bij het doelstellingenbesluit van 2014 wordt de actuele populatie van de zwarte specht ingeschat op “19-25” broedparen en is voor deze vogelsoort zowel bij de “populatiedoelstelling” als bij de “kwaliteitseisen aan de leefgebieden” het symbool “↑” aangeduid, wat blijkens de legende betekent:

“Het doel is een stijging van oppervlakte of populatiegrootte of een verbetering van de kwaliteit.”

7. Begin 2016 stelt het Vlaamse Gewest een voorontwerp van

X-17.992-5/37

GRUP op waarin de zones Achterste Hostie en Groote Heide volledig en de zone Raeker Heide nagenoeg volledig tot ontginningsgebied worden herbestemd (hierna: het maximaal alternatief).

8. Op 16 augustus 2016 stelt het “Team Mer” van het departement Omgeving van het Vlaamse Gewest richtlijnen op voor het opstellen van het planmilieueffectrapport, waarin het volgende wordt gesteld:

“De locatiekeuzes zijn gebeurd op basis van het BOD [uit 2006]. De beslissing uit 2014 van de Vlaamse Regering verwijst immers naar het BOD als motivatie voor deze locatiekeuzes. [...] Het is een beoordeling die gebeurd is op basis van de toenmalige kennis, inzichten en regelgeving.”

9.1. Op 19 maart 2018 ontvangt het “Team Mer” het voor het voorontwerp van GRUP opgemaakte planmilieueffectrapport (hierna: het plan-MER van begin 2018).

9.2. In het plan-MER van begin 2018 wordt vooreerst het volgende gesteld:

“2 Beschrijving van het voorgenomen plan
[...]

Het plan dat in dit MER beoordeeld wordt, wordt gedreven door een concreet project. Het is gedreven door een concrete wens tot realisatie van een ontginnings- en nabestemmingsproject vanuit 2 initiatiefnemers (Kaulindus en Kempische Zandgroeven Winters).”

9.3. Het plan-MER van begin 2018 vervolgt:

“2.2 PLANVERANTWOORDING

De planverantwoording en motivatie voor het plan en locatiekeuze omvatten 3 pijlers:

- De beleidsmatige verantwoording door verwijzing, citaten en overname van passages uit terzake relevante beleidsdocumenten (zie § 2.2.1)
- De verantwoording van de zandbehoefte, i.c. de zandbehoefte op Vlaams niveau (zie § 2.2.2)
- Een motivatie van het plan en van de locatiekeuze door de initiatiefnemers (zie § 2.2.3.)

[...]

2.2.1 Verantwoording vanuit beleidsdocumenten

Reeds rekening houdend met de inzet van verschillende alternatieve grondstoffen ter vervanging van primair zand is nog steeds een groot aantal

sectoren hiervan rechtstreeks afhankelijk [...]: in de woningbouw, voor infrastructuurwerken en in de betonnijverheid worden grote hoeveelheden fijn en grof primair zand (bouwzand) gebruikt. Deze activiteiten hebben een maatschappelijk belang, denk maar aan onze weginfrastructuur en de noodzakelijke onderhoudswerken daaraan die de grondstof “zand” onontbeerlijk maken.

2.2.1.1 Relatie met het Oppervlakedelfstoffendecreet en Algemeen Oppervlakedelfstoffenplan

Om de grondstoffenbevoorrading te verzekeren voorzagt het [...] Oppervlakedelfstoffendecreet, onder meer in de opmaak van bijzondere oppervlakedelfstoffenplannen per samenhangend oppervlakedelfstoffen-gebied.[...]

Op 23 april 2014 bekrachtigde de Vlaamse Regering het decreet tot wijziging van het oppervlakedelfstoffendecreet. Het nieuwe decreet voorziet in de opmaak van oppervlakedelfstoffennota's die uitvoering geven aan de doelstellingen van het Oppervlakedelfstoffendecreet. De nota's zijn gebaseerd op ontwikkelingsperspectieven voor een termijn van minimaal 25 jaar. De oppervlakedelfstoffennota's worden door de minister minstens vijfjaarlijks geëvalueerd.[...]

2.2.1.2 Motivatie opgenomen in de beslissing Vlaamse Regering (VR 04.04.2014)

De beslissing van de Vlaamse Regering [...] tot opstart van het GRUP waartoe voorliggend plan-MER dient, bevat eveneens een motivatie.

Deze is onderstaand overgenomen (letterlijke overname in italic)

[...] In de mededeling aan de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 betreffende ‘Verzekering van de zandbevoorrading op middellange termijn – procesafspraken om te komen tot een startbeslissing’ wordt aangegeven dat de bouwsector, die tevens een barometer vormt voor de economische conjunctuur, niet zonder de delfstof ‘zand’ kan. Het bieden van ontwikkelingsperspectieven voor de bevoorrading van zanden heeft dus ook een grote betekenis op het vlak van werkgelegenheid, niet alleen binnen de ontginningssector, maar vooral in de sectoren die afhankelijk zijn van een gewaarborgde bevoorrading, voornamelijk in Limburg. In de bijlage bij deze mededeling wordt duidelijk gemaakt dat de confrontatie van de vraag met de huidige bestaande reserves leidt tot de conclusie dat er tekorten zijn om de zandbevoorrading op middellange termijn veilig te stellen en dat het noodzakelijk is bijkomende ontginningsgebieden te voorzien voor de bevoorrading van Vlaamse primaire zanden.

In de mededeling wordt dan ook het engagement genomen om onmiddellijk te starten met de voorbereiding van een gewestelijk RUP dat voor de gemeente Bocholt betrekking heeft op [...] een uitbreiding van de bestaande groeve Winters.

Het plan geeft tegelijkertijd invulling aan volgende beleidsprioriteiten van de Vlaamse Regering:

- Uitgebaggerde zandgroeven kunnen mogelijkheid bieden tot berging van niet-verontreinigde baggerspecie in het kader van de verbreding van het kanaal Bocholt-Herentals;*

[...]

- Visienota met betrekking tot het transport van delfstoffen via waterwegen.*

- *Het realiseren van de gewenste ruimtelijke structuur opgesteld in het kader van de afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur door uitvoering te geven aan het operationeel uitvoeringsprogramma voor de buitengebiedregio Limburgse Kempen en Maasland;*

- *Het realiseren van de instandhoudingsdoelen voor het Natura 2000-netwerk;*

- *Het beschermen van waardevolle en het bevestigen van bestaande landbouwgebieden [...]*'.

[...]

2.2.1.3 Relatie met de delfstoffennota 'Zand in Vlaanderen'

Zoals in § 2.2.1.1. beschreven voorziet het nieuwe oppervlakedelfstoffendecreet in de opmaak van een oppervlakedelfstoffennota zand. Aangezien er voor heel wat ontginningsgebieden sinds het intekenen van de gewestplannen in de jaren zeventig tot op vandaag nog geen structurele aanpassing doorgevoerd zijn was het echter noodzakelijk dringend een initiatief te nemen voor een aantal ontginners die momenteel over slechts zeer minieme perspectieven beschikken.[...]

2.2.1.4 Relatie met het voorontwerp BOD Zand in Limburg

[...] De verschillende deelgebieden die voorliggen in dit RUP waren reeds (grotendeels) opgenomen en onderzocht in het voorontwerp Bijzonder Oppervlakedelfstoffenplan 'Zand in Limburg' dd. december 2006.

[...] Voor de deelgebieden Achterste Hostie en Raekerheide werd in februari 2006 [...] een landbouwgevoeligheidsanalyse opgemaakt door de Vlaamse Landmaatschappij.

De ambtelijke stuurgroep kwam samen op 1 maart 2007, 20 april 2007, 24 mei 2007, 18 juni 2007, 10 juli 2007 en 23 november 2007. In het eindadvies van de ambtelijke stuurgroep werd [voor] de deelgebieden Achterste Hostie, Grootte Heide en Raekerheide [het volgende gesteld]:

'Locatievoorstellen waarvoor binnen de ambtelijke stuurgroep enkel een positief advies kan gegeven worden, mits rekening gehouden wordt met de besluiten van de landbouwgevoeligheidsanalyse en mits na bijkomend onderzoek inzake de passende beoordeling besloten wordt dat er geen significante negatieve effecten zijn'.

2.2.2 Verantwoording vanuit de totale Vlaamse behoefte aan bouwzand

In de mededeling aan de Vlaamse Regering (19.07.2013) is de bouwzandbehoefte onderbouwd en in relatie gebracht tot het gebruik van alternatieven ter onderbouwing van de geplande voorliggende zandwinning. De gegevens zijn gebaseerd op het Monitoringssysteem Duurzaam Oppervlakedelfstoffenbeleid (MDO). De gegevens zijn gebaseerd op het jaar 2010. Screening van het jaarverslag 2012 van het MDO met gegevens over 2011 zijn echter eensluidend.[...]

Behoeft Vlaams primair bouwzand voor de komende 25 jaar

In 2000, tijdens de hoogdagen van de grindwinning, bedroeg de zelfvoorzieningsgraad voor bouwzand 64 %. In 2010 bedraagt die nog slechts 16%. Deze sterke daling is te verklaren binnen de context van het grinddecreet, meer bepaald de afbouw van de grindwinning. De *tout venant* grindlagen bevatten immers ook een aanzienlijke hoeveelheid bouwzand.

[...]

9.4. Wat de locatiekeuze betreft, wordt in het plan-MER van begin 2018 het volgende gesteld:

“2.2.3 Onderbouwing projectvoornemen en locatiekeuze vanuit de initiatiefnemers

2.2.3.1 Achterste Hostie

Profiel van de initiatiefnemer kempische zandgroeven Winters

Kempische Zandgroeven Winters betreft een familiale onderneming uit Hamont-Achel. Het bedrijf baat al sedert meerdere generaties zandgroeven uit in Lommel, Neerpelt en Grote-Brogel en bedient voornamelijk plaatselijke afnemers binnen een straal van ca. 50 km.

Het bedrijf produceert ca. 200.000 ton/jaar zand over de verschillende groeves heen. Momenteel zijn enkel de exploitaties te Lommel en Grote-Brogel nog actief. Het bedrijf tempert er de laatste jaren bewust zijn productieritme teneinde over voldoende zandvoorraad te kunnen beschikken in afwachting van een nieuwe mogelijkheid tot zandontginning (i.c. Bocholt).

Gedurende de jaren '80 van vorige eeuw tot en met 1996 baatte het bedrijf de groeve in Kaulille uit.

Het bedrijf wenste voor deze groeve een uitbreiding te bekomen. In juli 2003 werd in Kaulille een beperkte bestemmingswijziging doorgevoerd met het oog op uitbreiding van de ontginning en werd met het oog op vergunningverlening een MER-procedure aangevat, als voorafname van het Bijzonder Oppervlaktedelfstoffenplan (BOD) ‘Zand in Limburg’ (ontginningszone Achterste Hostie [...]).

Echter bleek de beschikbare ontginbare oppervlakte te beperkt om er een rendabele ontginning mogelijk te maken. In de directe omgeving van het ontginningsgebied bevindt zich echter nog steeds een belangrijke voorraad hoogkwalitatief zand, van grof tot zeer grof, dat enkel in de noordoostelijke helft van Limburg wordt aangetroffen en zeer geschikt is voor betontoepassingen en als metselzand.

Het bedrijf ziet deze ontginning dan ook als de opvolger van haar eerder genoemde zandgroeven die allen aflopend zijn.

Motivering voor de locatiekeuze

De initiatiefnemer, *in casu* de Kempische Zandgroeve Winters, wil in het gebied een uitbreiding realiseren van de bestaande natte zandontginning ‘Achterste Hostie’ te Kaulille. Het bedrijf wenst zijn keuze voor uitbreiding te Kaulille en niet op de andere locaties waar in het verleden en tot op heden zandontginning heeft plaatsgevonden, als volgt te motiveren :

- Keuze voor Kaulille [...]:

- o Geologisch : behoudens aanwezigheid van zanden worden in Kaulille, in tegenstelling tot de andere ontginningslocaties van Winters, een belangrijk aandeel aan grind aangetroffen (> 30 gew% betreft grindige materialen met een korrel tussen 2 mm en 125 mm). Deze materialen zijn dan ook bijzonder geschikt voor beton-, stabilisatie en metseltoepassingen.

- o De aanwezige zandfractie : zoals aangegeven is door een hoog gehalte aan grove korrel (1-2 mm) van hoge kwaliteit aan zand voor initiatiefnemer KZW de belangrijkste drijfveer voor de preferentiële locatiekeuze voor

Kaulille. [...]

- o Mineralogisch is het ontginbare geologisch pakket zeer geschikt [...].

- o Goede bereikbaarheid en transportmogelijkheid via kanaal Bocholt-Herentals en nabij gelegen Gewestwegen. Winters bedient momenteel klanten in nabije omgeving. De situering nabij het kanaal biedt nieuwe opportuniteiten voor verder af gelegen klanten. Een shift van wegvervoer naar scheepstransport is daarom op termijn niet uit te sluiten. [...]

- o Het bedrijf heeft in het voorgestelde gebied vrijwel alle grondposities verworven, waardoor dit geen belemmering vormt maar juist garantie biedt op effectieve uitvoering van optimale ontginning en kwaliteitsvolle eindafwerking. Het bedrijf is bovendien voldoende solvabel en kan daardoor ook vanuit bedrijfseconomisch oogpunt zijn opgenomen engagementen vervullen;

- o Schaalvoordelen door combinatie in uitvoering van ontwikkeling gebied PRB;

- o Lokaal gedragen maatschappelijk project, waarvan ontginning een onderdeel is.

- Afweging Neerpelt [...]:

- [...]

- o Het bedrijf heeft er nauwelijks grondposities, hetgeen de effectieve uitvoering van een RUP dat ontginning zou faciliteren, kan hypothekeren in de realisatie van een optimale ontginning en maatschappelijk gedragen eindafwerking;

- o Het gebied heeft een veel beperktere oppervlakte dan Achterste Hostie en dus een veel beperkte[re] voorraad delfstoffen;

- o Ontginningsproject heeft momenteel onvoldoende plaatselijk draagvlak.

- Afweging Lommel [...]:

- o Het geologisch pakket (Lommel zanden) verschilt mineralogisch en granulometrisch van het geologische pakket in de site Kaulille [...]. [H]et winbaar pakket [is] minder dik (slechts 8 m), waardoor voor zelfde volume zand meer oppervlakte zal moeten ingezet worden. Het pakket bevat geen grind [en] het *tout venant* is er tevens geringer, waardoor op geologische en afzetgronden relatief minder voorkeur is voor deze site.

- [...]

- o Het bedrijf heeft er behoudens voor de huidige ontginning nauwelijks grondposities, hetgeen de effectieve uitvoering van een RUP dat ontginning zou faciliteren kan hypothekeren in de realisatie van een optimale ontginning en maatschappelijk gedragen eindafwerking;

- o Uitbreiding van het ontginningsproject in oostelijke richting heeft momenteel onvoldoende plaatselijk draagvlak.

- Afweging Grote-Brogel [...]:

- o [...] Het pakket verschilt mineralogisch en granulometrisch van het geologische pakket in de site Kaulille [...], de plaatselijk aanwezige zanden zijn naar toepasbaarheid dan ook beperkter als deze in Kaulille [...]

- o Het bedrijf heeft er nauwelijks bijkomende grondposities, hetgeen de effectieve uitvoering van een RUP dat ontginning zou faciliteren, kan hypothekeren in de realisatie van een optimale ontginning en maatschappelijk gedragen eindafwerking;

- o Ontginningsproject heeft momenteel onvoldoende plaatselijk draagvlak.

CONCLUSIE

De ontginningslocatie Kaulille wordt momenteel door het bedrijf als meest geschikt beoordeeld. Het bedrijf heeft steeds geijverd voor de verdere ontwikkeling van deze site met het oog op zandontginning.”

9.5.1. Om in te spelen op de kritiek van het agentschap Natuur en Bos van het Vlaamse Gewest (hierna: het ANB), wordt in het plan-MER van begin 2018 een ingeperkt alternatief opgenomen en onderzocht.

9.5.2. Volgens dit ingeperkt alternatief wordt de zone Achterste Hostie nagenoeg volledig en de zones Groote Heide en Raeker Heide voor het overgrote deel tot ontginningsgebied herbestemd. Na het voltooiën van de ontginning zijn als nabestemmingen deels natuurgebied, deels gebied voor bedrijvigheid en deels recreatiegebied voorzien.

9.6.1. In het plan-MER van begin 2018 wordt een passende beoordeling opgenomen van de gevolgen van het ingeperkt alternatief voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone Hamonterheide.

9.6.2. In de uitgevoerde passende beoordeling wordt het volgende gesteld:

“Directe effecten door verlies leefgebied binnen Achterste Hostie
Zoals aangegeven in de effectanalyse [...] is het belangrijkste *issue* hier het verlies van leefgebied voor Zwarte specht.

De analyse om in te schatten of dit kan leiden tot een betekenisvol effect gebeurt in 2 stappen.

In een eerste stap (de ‘globale oefening’) wordt de potentiële populatie binnen het NATURA2000 complex ingeschat op basis van de totale oppervlakte bos en de territoriumgrootte voor een paartje zwarte specht. De oppervlakte bos zijn hierbij gebaseerd op informatie uit het S-IHD rapport.

In een tweede stap (detailanalyse) doen we de oefening over op basis van de afbakening van afgebakende bosentiteiten of bosclusters binnen het NATURA2000-complex.

STAP 1. GLOBALE OEFENING.

De beoordeling van de niet significantie van het verlies van ca. 45,5 ha matig geschikt leefgebied (vooral naaldbos) in de Achterste Hostie voor de soort zwarte specht houdt rekening met volgende aspecten :

- Van de ca. 45,5 ha bos die verloren zal gaan door zandwinning in Achterste Hostie zal door herstructurering ca. 19,8 ha gefaseerd terug in de Achterste Hostie gerealiseerd kunnen worden, zodat het definitieve verlies aan bos ca. 25,7 ha bedraagt;

- De totale oppervlakte loofbos binnen de NATURA2000-gebieden van

X-17.992-11/37

Noordoost-Limburg bedraagt ca. 2 610 ha [...];

- De totale oppervlakte naaldbos binnen de NATURA2000-gebieden van Noordoost-Limburg bedraagt ca. 1 699 ha [...];

- De oppervlakte van een territorium met een voldoende grote oppervlakte bedraagt 100 tot 200 ha voor naaldbos en 200 tot 400 ha voor loofbos;

- De doelstelling voor Zwarte specht bedraagt 19-25 broedparen.

Op basis van deze cijfers kan besloten worden dat ca. 20 broedparen tot broeden kunnen komen in de aanwezige bosgebieden en dat het verlies van 25,7 ha het behalen van de doelstelling voor deze soort niet in het gedrang brengt.

STAP 2. DETAILANALYSE

In een detailanalyse hebben we clusters van bossen afgebakend binnen het NATURA2000-complex. Deze clusters zijn zo afgebakend dat aangenomen kan worden dat eventueel niet volledig aansluitende bospercelen wel nog steeds bereikbaar zijn voor de soort en ze dus als 1 geheel/leefgebied fungeren voor de zwarte specht.

[...]

Vervolgens is in de passende beoordeling een figuur en een tabel opgenomen van verschillende clusters van leefgebied voor de zwarte specht binnen de speciale beschermingszone Hamonterheide. De afgebakende cluster 7 heeft betrekking op de zone Achterste Hostie en een aanpalende boszone. In de tabel wordt cluster 7 als volgt beschreven:

“Groot boscomplex met veel variatie. Combinatie naaldbout (omgeving Achterste Hostie) en loofhout (populieren/watering - Lozerheide) zeer geschikt. [...]

Vervolgens overweegt de uitgevoerde passende beoordeling:

“Op basis van de detailanalyse wordt ingeschat dat het huidige leefgebied voldoende ruim is voor een populatie zwarte specht van 21 tot 23 broedparen (som van ingeschat aantal territoria in Tabel [...]) Gezien de doelstelling van de zwarte specht minstens 19 broedparen bedraagt wordt via deze detailanalyse gekomen tot dezelfde conclusie als in de globale analyse nl. dat het verlies van ca. 45 ha naaldbos in deelgebied Achterste hostie het behalen en behouden van de Europese natuurdoelstelling voor zwarte specht niet in het gedrang brengt.”

10. Op 30 mei 2018 keurt het Team Mer het plan-MER van begin 2018 goed.

11. Op 25 oktober 2018 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bocholt volgend besluit:

“Overwegende dat de Vlaamse regering op 4 april 2014 een startbeslissing heeft genomen voor de opmaak van een gewestelijk RUP voor de bestemming van nieuwe ontginningsgebieden (Achterste Hostie, Groote Heide en Raeker Heide) te Bocholt in functie van de verzekering van de zandbevoorrading op middellange termijn [...];

[...]

Overwegende dat het college inmiddels mocht vernemen dat het planningsinitiatief niet meer tot de zgn. ‘prioritaire dossiers’ van de Vlaamse regering behoort, met als gevolg dat het dossier niet wordt verdergezet [...].

[...]

Overwegende dat de realisatie van de gebied binnen de contouren zoals heden op tafel ligt, in het algemeen belang van de gemeente is [...];

[...]

Besluit:

[...] Het college beslist om de nodige maatregelen te nemen om over te gaan tot de opmaak van een RUP voor Achterste Hostie, Groote Heide en Raeker Heide binnen het kader zoals weergegeven in de startbeslissing van 14 april 2014, en zal daartoe een gemotiveerd delegatieverzoek richten aan de Vlaamse regering [...].”

12. Nadat de gemeente Bocholt daartoe heeft verzocht met een brief van 19 november 2018, delegeert de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw haar met een besluit van 16 januari 2019 de planningsbevoegdheid voor de herbestemming tot ontginningsgebieden van de drie zones van het boscomplex (hierna: het delegatiebesluit van 16 januari 2019).

13. Op 12 november 2020 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bocholt het ontwerp van gemeentelijk RUP ‘Zandcluster Kaulille’ voorlopig vast. Dit ontwerp implementeert het maximaal alternatief (randnr. 7).

14.1. Van 19 november 2020 tot 17 januari 2021 wordt over het ontwerp van gemeentelijk RUP een openbaar onderzoek gehouden.

Er worden 4.170 bezwaarschriften ingediend, waaronder een door verzoekster.

“In strijd met het Vlaamse klimaatbeleidplan en LULUCF [...].

De klimaatimpact van een ontbossing van deze schaal is zeer groot en staat haaks op de engagementen van de Vlaamse overheid inzake haar Klimaatbeleidplan 2021-2030, en op Europees niveau inzake LULUCF (= Land Use, Land Use Change and Forestry; Landgebruik, Verandering in Landgebruik en Bosbouw). Het Vlaams Klimaatbeleidplan beschrijft namelijk dat ‘de manier waarop landgebruik georganiseerd wordt, een rechtstreekse invloed heeft op de atmosferische CO₂-concentraties. De atmosferische CO₂ die vastgelegd is in bodems en (langlevende) biomassa draagt immers niet bij aan de klimaatverandering. Een beter landgebruik en -beheer kan dan ook klimaatverandering afremmen, terwijl een onzorgvuldig landgebruik net voor een versterkte klimaatverandering kan zorgen.’

Het plan verwijst hierbij ook expliciet naar [de verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU’ (de ‘LULUCFverordening’; hierna: de Europese verordening van 30 mei 2018] over de bijdrage van bosbouw en landbouw aan het bereiken van de EU-klimaatdoelstellingen voor de periode 2020-2030, die in 2018 werd aangenomen door de Raad van Ministers. Volgens die regelgeving moeten de lidstaten zorgen voor een evenwicht tussen CO₂-uitstoot en absorptie door bossen, moerasgebieden, landbouwgrond en grasland. In België hebben de gewesten dit engagement overgenomen, wat betekent dat Vlaanderen zich onder meer geëngageerd heeft om de CO₂-uitstoot en -absorptie door bossen in evenwicht te houden. Het Klimaatbeleidplan maakt dit engagement concreet door zich tot doel te stellen te voldoen aan de zogenaamde ‘*no-debit rule*’. Dit houdt in dat ‘de bestaande koolstofvoorraden in het begin van de periode, volgens de in [de Europese verordening van 30 mei 2018] gedefinieerde regelgeving, op zijn minst behouden moeten zijn op het einde van de periode, behoudens de voorziene flexibiliteit.’

Een ontbossing van [meer dan 120] hectare zal hier een enorm zware impact op hebben, en de CO₂-uitstoot uit bodem en bovengrondse biomassa zal slechts op termijn van vele decennia kunnen goedge maakt worden door de compensatiebossingen elders.

Binnen het bos- en natuurbeleid stelt men een dubbele ambitie: het verhogen van de koolstofopslag door nieuwe bebossing, en het inperken van emissies door het vermijden van ontbossing. Belangrijk daarbij is evenwel dat het LULUCF-beleid terecht stelt dat “vermeden ontbossing efficiënter is dan ontbossing compenseren door nieuwe bebossing.” Dit om de eenvoudige reden dat de bijkomende opslag door nieuwe bebossing veel trager verloopt dan de emissies veroorzaakt door ontbossing.

Tegen de achtergrond van een urgente klimaatcrisis kan daarop niet langer gewacht worden. Daar komt in dit dossier nog bij dat de herbebossing ter plaatse pas kan gebeuren nadat de zandontginning in een bepaalde zone is afgerond, en hoewel zowel de ontbossing als de herbebossing gefaseerd zal verlopen, zal er telkens [...] een aanzienlijke periode tussen kap en

heraanplant zitten. We onderschrijven dan ook de conclusie in het Klimaatsbeleidplan dat ‘de meest voor de hand liggende manier om aan de *no-debit rule* te voldoen, is om de bestaande koolstofvoorraden te beschermen door deze emissies tot een minimum te beperken’, en de suggestie om ‘de impact van een ontbossing op de broeikasgasinventaris duidelijk in rekening te brengen bij de vergunningsverlening voor ontbossing.’

Tot slot een berekening die de grootte van de uitdagingen illustreert. Wanneer we voor de periode 2021-2030 uitgaan van een bebossingstempo gelijk aan dat van de periode 2013-2016, dan zou dat een krediet van 860 kton CO₂-eq opleveren over de hele periode. Daartegenover zou een gelijk tempo in ontbossing zoals in de periode 2013-2016 een debet van 3,8 Mton CO₂-eq betekenen. Een zwaar negatief saldo is in dit scenario het gevolg. Gezien emissies door ontbossing vanaf 2021 volledig zullen worden meegerekend, moeten we ons er meer dan ooit van bewust zijn dat elke (grootschalige) ontbossing – zo ook de ontbossing die zal voortvloeien uit de uitvoering van dit RUP – een zware hypotheek legt op het behalen de Vlaamse doelstellingen inzake klimaat. De voorziene ontbossingsoppervlakte in dit RUP bedraagt ongeveer de helft van de jaarlijkse gemiddelde ontbossing over heel Vlaanderen: er kan dus niet ontkend worden dat de negatieve impact ervan zeer groot is, ook op onze klimaatengagements.

[...].”

15.1. Op 22 januari 2021 geeft het ANB ongunstig advies over het ontwerp van gemeentelijk RUP.

15.2. Over de feitelijke gegevens wordt in het advies van het ANB van 2021 het volgende gesteld:

“Beschermingsstatus

Deelgebied Achterste Hostie is grotendeels gelegen binnen [de speciale beschermingszone Hamonterheide] en bevindt zich ca. 560 m ten oosten van habitatrictlijngebied ‘Hageven met Dommelvallei, Beverbeekse heide, Warmbeek en Wateringen’ [...]. Dit SBZ-H behoort tevens grotendeels tot VEN-gebied ‘De Warmbeekvallei’ [...]. Grote eenheden natuur behorend tot VEN-gebied ‘Het Stamprooierbroek, St.-Maartensheide en omgeving (inclusief Lozerheide en Smeetshof)’ [...] bevinden zich aan de noordoostzijde van het kanaal Bocholt-Herentals.

Biologische waarderingskaart

In het kader van de opmaak van het plan-MER werd de Biologische Waarderingskaart geactualiseerd. Binnen het plangebied Achterste Hostie komen de volgende biologisch waardevolle tot zeer waardevolle vegetaties en kleine landschapselementen voor:

- Naaldbos met Corsicaanse den (pmb + pinn);
- Diepe plas met steile overs (ap);
- Naaldbos met grove den (ppmb);

- Naaldbos met grove den en bijmenging van Amerikaanse eik (ppmb + quer);
- Naalldhoutaanplant (al dan niet grove den) zonder ondergroei (pa of ppa);
- Droge struikheidevegetatie, al dan niet met struik- of boomopslag (cg(b));
- Door bochtige smele gedomineerde heide met struik- of boomopslag (cdb);
- Eikenberkenbos, al dan niet met bijmenging van grove den (qb (+ pins));
- Bestand van Amerikaanse eik met in de kruidlaag kenmerkende soorten van eikenberkenbos (qb^o + quer);
- Landduinvegetaties (ha/dm);
- Soortenrijk permanent cultuurgrasland (hp*);
- Ruderale ruigte, al dan niet met opslag van voornamelijk grove den (ku (+ pins));
- Houtkanten.

Binnen het plangebied Groote Heide-Raekerheide komen de volgende biologisch waardevolle tot zeer waardevolle vegetaties en kleine landschapselementen voor:

- Aanplant van grove den met ondergroei van struiken en bomen, al dan niet met elementen van eikenberkenbos (ppmb(/qb));
- Aanplant van grove den zonder ondergroei op voormalige kapvlaktes, al dan niet met spontane verjonging van zomereik en ruwe berk (ppa(/qb^o));
- Populierenaanplant op vochtige bodem met opslag van inheems loofhout (lhb);
- Populierenaanplant op vochtige bodem met ruderale ondergroei (lhi);
- Eikenberkenbos met populier (qb + pop);
- Eikenberkenbos (qb), al dan niet met bijmenging van grove den (qb + pins of ppmb/qb) of Amerikaanse eik (quer);
- Eikenberkenbos met overgang naar oligotroof elzenbroek (qb + vo) of nitrofiel elzenbos (qb + vn);
- Kapvlaktes met opslag van ruwe berk (qb^o + bet);
- Zuur beukenbos met bijmenging van Amerikaanse eik (fs + quer); - Nitrofiel elzenbos (vn), al dan niet in combinatie met populierenaanplant (lh);
- Mesotroof elzenbroekbos (vm);
- Oligotroof elzenbroek (vo);
- Vochtig wilgenstruweel met verboste rietvegetatie (sf + mrb);
- Droge struikheidevegetatie (cg), al dan niet vergrast en/of verbost (cmb of cdb);
- Gedegradeerde heide met dominantie van pijpenstrootje (cm) of bochtige smele (cd);
- Verruigd grasland (hr);
- Vochtig grasland gedomineerd door russen (hj);
- Struisgrasvegetatie op zure bodem (ha of ha^o);
- Zure borstelgrasvegetatie (hn^o);
- Natte ruigte met moerasspirea (hf^o);
- Opslag van allerlei aard (sz), al dan niet met Amerikaanse vogelkers (prus);
- Rietvegetaties (mr), al dan niet verbost (mrb) met boswilg en/of zwarte els;

- Gagelstruweel (smb) met overgangen naar vochtige heidevegetaties en relictzones van galigaanmoeras (mm);
- Mesotroof tot eutroof water (ae, voormalige weekendverblijf-vijvers), al dan niet met aangeplante oevers met fijnspar (pica);
- Bomenrijen (kbf, kbp), beukenhagen (khf).

Een aantal van deze vegetaties kunnen als habitatwaardig beschouwd worden. Binnen het deelplan Achterste Hoste gaat het om het habitattypen 4030 (Droge Europese heide). Binnen het deelplan Groote Heide-Raekerheide komen de volgende Europese habitattypen voor:

- Droge Europese heide (4030);
- Heischrale graslanden en soortenrijke graslanden van zure bodems (6230);
- Kalkhoudende moerassen met *Cladium mariscus* en soorten van het Caricion *davallianae* (7210);
- Oude zuurminnende bossen met *Quercus robur* op zandvlakten (9190);
- Alluviale bossen met *Alnus glutinosa* en *Fraxinus excelsior* (91E0).

Verder zijn verschillende (verboden te wijzigen) vegetaties – droge struikheidevegetatie (cg), gedegradeerde heide met dominantie van pijpenstrootje (cm) of bochtige smele (cd), struisgrasvegetatie op zure bodem (ha), zure borstelgrasvegetatie (hn), moerasspirearigte (hf), rietland (mr), galigaanvegetatie (mm), gagelstruweel (sm) en eutrofe plassen (ae) – en kleine landschapselementen beschermd op grond van het vegetatiebesluit.”

15.3. Het advies van het ANB van 2021 bevat volgende beoordeling:

“Bespreking passende beoordeling

Op 29 mei 2018 werd door het Agentschap voor Natuur en Bos de passende beoordeling in het kader van de ontwerp-MER goedgekeurd uitgaande van de uitvoering van het ‘ingeperkt alternatief’.[...] Het Agentschap voor Natuur en Bos kwam tot de conclusie dat overeenkomstig de in de passende beoordeling aangereikte informatie, het voorgenomen plan geen betekenisvolle aantasting betekent voor de instandhoudingsdoelstellingen van de tot doel gestelde soorten binnen [de speciale beschermingszone Hamonterheide]. Hierbij werd uitgegaan van een kwalitatieve compensatie van de biotopen binnen of aansluitend bij [de speciale beschermingszone] in kwestie, waardoor het project op langere termijn kan bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de tot doel gestelde (vogel)soorten.

Niettegenstaande voorgaande, wees het Agentschap in haar advies reeds op het aanzienlijke belang van het volledige projectgebied, inclusief de zone buiten vogelrichtlijngebied, voor de lokale en bovenlokale natuurwaarden.

Bespreking algemene natuurtoets

Zoals reeds aangegeven in het advies op de passende beoordeling [...] omvat het plangebied een grote hoeveelheid aan al dan niet verboden te wijzigen en/of habitatwaardige vegetatietypen en kleine landschapselementen. Het gaat in totaal om 120 ha aan boscotopen – waarvan 55 ha waardevol eikenberkenbos – en 12 ha aan open vegetatietypen. Dit verlies aan ecotopen werd in het MER beoordeeld als een negatief (--) effect.

Conform het huidige regeerakkoord, dat stelt dat bestaande waardevolle bossen maximaal gevrijwaard dienen te worden, kan het Agentschap het voorliggende RUP dan ook niet gunstig beoordelen. De voorbije jaren heeft het natuur- en bosbeleid zich sterk gericht op kerngebieden waar natuur een hoofdfunctie heeft, o.a. in het kader van het Natura 2000-beleid. Om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen en om in te spelen op de maatschappelijke vraag naar nabij en beleefbaar groen, verbreedt het huidige regeerakkoord de focus van het natuurbeleid. Natuur moet ingezet worden als een doeltreffende en kostenefficiënte oplossing voor de [...] uitdagingen op vlak van o.a. [...] klimaat [...].

Het doen verdwijnen van grote oppervlaktes natuur voor de ontginning van zand is [...] ecologisch gezien niet wenselijk.

Alle voorgaande adviezen indachtig, kan het Agentschap voorliggend plan niet rijmen met de doelstellingen uit het huidige regeerakkoord. Het RUP kan omwille van het grootschalige verlies aan bos- en natuurwaarden niet gunstig geadviseerd worden.

Conclusie

Op basis van bovenstaande uiteenzetting verleent het Agentschap voor Natuur en Bos een ongunstig advies voor de voorlopige vaststelling van het Ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zandcluster Kaulille’ te Bocholt.”

16.1. In haar zitting van 14 april 2021 bespreekt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening van de gemeente Bocholt (hierna: de Gecoro) de ingediende bezwaarschriften en brengt zij een advies uit.

16.2. De Gecoro beantwoordt verzoeksters bezwaarschrift vooreerst als volgt:

“In de bezwaren wordt opgemerkt dat het voorgenomen RUP haaks staat op de engagementen van de Vlaamse overheid in haar Klimaatbeleidsplan (2021-2030) en op de verplichtingen die voortvloeien uit [de Europese verordening van 30 mei 2018].

Volgens [de Europese verordening van 30 mei 2018] moeten de lidstaten zorgen voor een evenwicht tussen CO₂-uitstoot en absorptie door bossen, landbouwgrond en graslanden in de loop van de perioden 2021-2025 en 2026-2030. Als de absorptie de emissies in de eerste periode overtreft, mogen kredieten in reserve worden gehouden en in de twee periode worden gebruikt. Deze verordening bevat dan ook boekhoudregels die op het niveau van de Lidstaat moeten worden bekeken en laat bovendien de nodige flexibiliteit toe [...]. Ruimtelijke uitvoeringsplannen worden niet rechtstreeks getoetst aan de bepalingen van deze verordening.

Het is juist dat in het Vlaams Klimaatbeleidsplan als doelstelling wordt gesteld om te voldoen aan de ‘no-debit rule’ uit [de Europese verordening van 30 mei 2018]. Deze doelstelling moet evenwel op Vlaams niveau worden bekeken en niet op het niveau van een individueel RUP.

De gevolgen van de ontbossing, zoals voorzien in het voorgenomen RUP,

zijn beoordeeld in het plan-MER. Bovendien zal er sowieso een compensatie in natura moeten gebeuren op projectniveau. Dit zit ingebakken in het Bosdecreet.

De meerderheid van de GECORO stelt dat het bezwaar dan ook niet kan worden bijgetreden.

Nota: Natuurpunt Bocholt deelt niet de mening van de GECORO en treedt de bezwaarindiener bij.”

16.3. Verzoeksters bezwaarschrift en andere bezwaarschriften die in dezelfde lijn liggen worden door de Gecoro vervolgens als volgt beantwoord:

“In de bezwaren wordt er op gewezen dat om de gevolgen van klimaatopwarming tegen te gaan, waterrijke gebieden en bossen van belang zijn.

De GECORO merkt op dat de Vlaamse Regering op 9 december 2019 het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030 definitief heeft goedgekeurd na aanbevelingen en adviezen van onder meer de SERV, de Minaraad, de SALV en de Vlaamse Jeugdraad.

Het bereiken van de klimaatdoelstellingen moet evenwel op Vlaams niveau worden bekeken en niet op het niveau van een individueel RUP. Bovendien focust het klimaatbeleid niet uitsluitend op het bekomen een positieve bosbalans.

De gevolgen van de ontbossing, zoals voorzien in het voorgenomen RUP, zijn beoordeeld in het plan-MER.

Bovendien zal er sowieso een compensatie in natura moeten gebeuren op projectniveau. Ingevolge de boscompensatiefactoren uit de bosregelgeving zal er in beginsel een grotere oppervlakte aan bos moeten worden gecompenseerd dan de oppervlakte die verdwijnt. Bovendien gaat het om een proces over een periode van dertig jaar.

De meerderheid van de GECORO oordeelt dat het bezwaar geen aanleiding geeft tot een aanpassing van het ontwerp-RUP.

Nota: Natuurpunt Bocholt volgt de redenering van de GECORO niet en treedt de bezwaarindiener bij.”

16.4. De Gecoro reageert als volgt op het hiervoor (randnrs. 15.1 tot 15.3) aangehaalde advies van het ANB van 2021:

“Met huidig RUP wordt uitvoering gegeven aan de beslissing van de Vlaamse regering van 4 april [2014] om een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken voor de bestemming van nieuwe ontginningsgebieden (Achterste Hostie, Groote Heide en Raekerheide) te Bocholt in functie van de verzekering van de zandbevoorrading op middellange termijn [...]. [...] Aanleiding voor deze beslissing was de mededeling aan de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 waarin een werkwijze wordt voorgesteld voor de verzekering van de zandbevoorrading op middellange termijn door het aanduiden van nieuwe ontginningsgebieden.

Artikel 1.1.4 van de VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening is gericht

op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

De plannende overheid beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het plan, doch moet wel ingevolge het toentertijd geldende artikel 4.1.7 DABM [het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’] rekening houden met de in het MER gedetecteerde en onderzochte milieubelangen, en haar beslissing onder meer motiveren in het licht van die milieubeoordeling. Het toentertijd geldende artikel 4.1.7 DABM bevat, enerzijds, een materiële motiveringsplicht, neergelegd in het eerste lid, met name de plicht om “rekening [te houden] met het goedgekeurde rapport [...] en met de opmerkingen en commentaren die daarover werden uitgebracht”, en, anderzijds, de in het tweede lid bedoelde formele motiveringsverplichting. De plannende overheid moet volgens het tweede lid van het voormelde artikel elke beslissing over de voorgenomen actie nader motiveren (RvS 6 februari 2018, nr. 240.665, Peleman e.a.

In het plan-MER dat in het kader van dit planningsinitiatief is opgemaakt, zijn verschillende alternatieven onderzocht. Tijdens het milieueffectenonderzoek is door [het ANB] gevraagd of het mogelijk was om een alternatief te onderzoeken dat op elk moment – en zeker in het eindbeeld – nauwer zou aansluiten bij het huidige boslandschap (dit o.a. omwille van de momenteel aan dit bos verbonden soorten). Dit alternatief is vervolgens in het plan-MER uitgewerkt als het zgn. ‘ingeperkt’ alternatief. Dit alternatief kan worden aanzien als een “geïntegreerde milderende maatregel” en is zo geconcipieerd dat de directe impact (ruimtegebruik tijdelijk en blijvend) wordt ingeperkt (milderen), zonder de indirecte impact (mobiliteit, geluid, ...) te vergroten.

Het ‘ingeperkt’ alternatief gaat uit van het maximaal sparen van de meest waardevolle bossen, voornamelijk in het gebied ‘Raekerheide’. De ontginningscontour werd dan ook in die zin aangepast. Het ‘ingeperkt’ alternatief tracht de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten zoveel mogelijk met elkaar te verzoenen, in een streven naar ruimtelijke kwaliteit. Het ontwerp van RUP betreft een verder[e] uitwerking van dit alternatief.

De meerderheid van de GECORO stelt dat het advies van het ANB niet kan worden bijgetreden.

Nota: Natuurpunt Bocholt deelt deze mening niet en treedt het advies van het ANB bij.”

17.1. Met het bestreden besluit van 27 mei 2021 stelt de gemeenteraad van de gemeente Bocholt het bestreden gemeentelijk RUP definitief vast.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 juli 2021.

17.2. Het definitief vastgestelde gemeentelijk RUP implementeert het ingeperkt alternatief (randnr. 9.5.2): de zone Achterste Hostie wordt nagenoeg volledig en de zones Grootte Heide en Raeker Heide worden voor het overgrote deel tot ontginningsgebied herbestemd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste onderdeel van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

18.1. In het eerste onderdeel van het vijfde middel wordt onder meer de schending aangevoerd van artikel 36ter, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurdecreet) en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het beginsel van de materiële motivering”.

18.2. Verzoekster stelt dat het bestreden gemeentelijk RUP niet had mogen worden vastgesteld gelet op de aantasting van de speciale beschermingszone Hamonterheide die het veroorzaakt. Zij citeert de tekst van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora’ (hierna: de habitatrichtlijn). Volgens verzoekster is de te dezen uitgevoerde passende beoordeling van de effecten van het RUP op de speciale beschermingszone Hamonterheide manifest ontoereikend. Het in 2015-2016 uitgevoerde faunaonderzoek, waarop de passende beoordeling steunt, heeft enkel betrekking op de zones Grootte Heide en Raeker Heide en niet op de zone Achterste Hostie, terwijl het net deze laatste zone is die overlapt met de speciale beschermingszone Hamonterheide. De uitgevoerde beoordeling van de effecten van het ingeperkt alternatief op de zone Achterste Hostie beperkt zich tot enkele niet-gesystematiseerde anekdotische gegevens. Nochtans betreft deze zone een geschikt leefgebied voor bijvoorbeeld de zwarte

X-17.992-21/37

specht. Verzoekster wijst op de aanwezigheid van staand dood hout en voldoende levende bomen met een stamomtrek van 120 cm of meer, *in casu* vooral grove en Corsicaanse dennen van 70 tot 80 jaar oud. De stelling in de passende beoordeling dat het aanwezige naaldhout weinig geschikt zou zijn voor oude bossoorten is een feitelijk onjuiste weergave van de toestand op het terrein. Voor de zwarte specht is het uitgevoerde effectonderzoek klaarblijkelijk onvolledig. Nochtans wordt in dit effectonderzoek erkend dat “gelet op het huidig voorkomen van vogelrichtlijnsoorten in Achterste Hostie [...] vooral rekening [dient] gehouden te worden met de zwarte specht”.

19. In haar memorie van antwoord merkt de eerste verwerende partij vooreerst op dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een passende beoordeling volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.

De eerste verwerende partij vervolgt dat te dezen uit de uitgevoerde passende beoordeling blijkt dat het voorgenomen gemeentelijk RUP geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone Hamonterheide zal veroorzaken. Anders dan verzoekster lijkt voor te houden, maakt het loutere gegeven dat een deel van het gemeentelijk RUP overlapt met deze beschermingszone geen schending uit van het natuurdecreet.

De eerste verwerende partij benadrukt dat de vraag of er al dan niet sprake is van een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone moet worden beoordeeld in het licht van de concrete instandhoudingsdoelstellingen die voor die zone zijn vastgesteld, *in casu* het doelstellingenbesluit van 2014.

Volgens de eerste verwerende partij zijn de gevolgen voor de speciale beschermingszone Hamonterheide uitvoerig besproken in de passende beoordeling. Er is wel degelijk een deugdelijke inventarisatie uitgevoerd in de zone Achterste Hostie, zowel op vlak van ecotopen als op vlak van soorten. De frequentie van het aantal bezoeken aan het betrokken gebied hangt samen met de

X-17.992-22/37

natuurwaarden die in het gebied voorkomen. De waarde van gebieden voor bepaalde soorten is immers steeds gekoppeld aan de ecotopen die in het betrokken gebied voorkomen. Daarbij is het van belang dat de zones Groote Heide en Raeker Heide voornamelijk bestaan uit loofbos, terwijl het gebied Achterste Hostie voornamelijk bestaat uit naaldbos. Bij de inventarisatie-oefening voor het gehele plangebied is hier ook rekening mee gehouden. Aangezien er heel wat meer soorten voorkomen in loofbossen (in vergelijking met naaldbossen) en omdat de oppervlakte van de zone Achterste Hostie kleiner is dan de oppervlakte van de zones Raeker Heide en Groote Heide, werden meer bezoeken gebracht aan de twee laatstgenoemde zones. Dit betekent evenwel niet dat de inventarisatie in de zone Achterste Hostie occasioneel of onvolledig zou zijn. Wat betreft de zwarte specht, is het juist dat er geen waarnemingen werden gedaan in de zone Achterste Hostie. Deze heeft immers een groot territorium dat zich kan uitstrekken over tientallen of zelfs enkele honderden hectaren, zodat niet verondersteld kan worden dat deze soort, wanneer zij in een gebied voorkomt, hier altijd aanwezig is. Er wordt in technische termen dan ook gesproken over een “trekkan”. Dit impliceert dat veldbezoeken aan een gebied, ondanks het eventueel voorkomen van een soort, toch de aanwezigheid van die soort niet aan het licht brengen. Van belang is dat, hoewel in de zone de zwarte specht niet is waargenomen, dit niet tot een conclusie geleid heeft dat de soort hier met zekerheid niet voorkomt. Net het omgekeerde is gebeurd. De zone Achterste Hostie is voor de zwarte specht immers gekwalificeerd als “matig geschikt leefgebied”. Daaruit blijkt dat deze zone vanuit het voorzorgsprincipe als potentieel leefgebied van de zwarte specht is meegenomen in de uitgevoerde effectinschatting en -beoordeling. De ongefundeerde beweringen van verzoekster tonen niet aan dat er geen toereikende passende beoordeling is uitgevoerd.

20. In hun memories tot tussenkomst hernemen de tussenkomende partijen de in het vorige randnummer weergegeven argumenten van de eerste verwerende partij.

21. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij dat verzoekster niet aannemelijk maakt dat er hoogstwaarschijnlijk schadelijke gevolgen zullen ontstaan voor de natuurlijke kenmerken van de zone Achterste

X-17.992-23/37

Hostie.

Beoordeling

22.1. Artikel 36ter, § 4, eerste zin, van het natuurdecreet stelt:

“§ 4. De overheid die over [...] een plan [dat aan een passende beoordeling is onderworpen] moet beslissen, mag [...] het plan [...] slechts goedkeuren indien het [...] geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken.”

Artikel 2, 30°, van het natuurdecreet definieert “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” als volgt:

“30° betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone: een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone”.

22.2. De in het vorige randnummer aangehaalde decreetsbepalingen moeten geïnterpreteerd worden in overeenstemming met de richtlijnbevestiging waarvan ze de omzetting zijn, te weten het als volgt luidende artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn:

“de bevoegde nationale instanties [geven] slechts toestemming [voor een plan dat aan een passende beoordeling is onderworpen] nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten”

22.3. Zoals bevestigd is in 's Raads arrest nr. 252.314 van 3 december 2021, blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een passende beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (HvJ, 7 november 2018 (samengevoegde

X-17.992-24/37

zaken C-293/17 en C-294/17), randnr. 98; HvJ 25 juli 2018, Grace en Sweetman, zaak C 164/17, randnr. 39). Dezelfde rechtspraak stelt dat de nationale rechter – teneinde erop toe te zien dat voldaan wordt aan alle genoemde eisen – dient over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling.

23. 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.

24. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het bestreden gemeentelijk RUP impliceert dat in de speciale beschermingszone Hamonterheide 45,5 hectare bos – dat leefgebied is van de zwarte specht – vernietigd wordt.

25.1. Terecht wijzen de eerste verwerende en de tussenkomenende partijen er op dat de te dezen uit te voeren passende beoordeling diende te gebeuren in het licht van de door het doelstellingenbesluit van 2014 vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

25.2. Voor (het leefgebied) van de zwarte specht is het door dit besluit vastgestelde doel – zoals vermeld (randnr. 6.2) – een stijging van oppervlakte of populatiegrootte of een verbetering van de kwaliteit, waarbij de populatie van de zwarte specht in 2014 ingeschat is op tussen 19 en 25 broedparen.

Dat er een stijging of verbetering moet worden nagestreefd, wordt in de uitgevoerde passende beoordeling genegeerd door op grond van de stelling dat het overblijvende bos in de speciale beschermingszone voldoende ruim zal zijn voor een populatie “tot 23 broedparen” aan te nemen dat de doelstelling van “minstens 19 broedparen” gerespecteerd is.

25.3. Wat de aard van het ter realisatie van het bestreden gemeentelijk RUP te vernietigen bos betreft, is het terecht dat verzoekster aanvoert dat de uitgevoerde passende beoordeling geen nauwkeurige constatering bevat. Immers, op de ene bladzijde luidt het dat het voor de zwarte specht “matig geschikt

X-17.992-25/37

leefgebied” is, terwijl twee bladzijden verder gesteld wordt dat het deel uitmaakt van een boscomplex met “zeer geschikt” leefgebied voor dezelfde vogelsoort.

Voorts is het onterecht dat de uitgevoerde passende beoordeling er van uitgaat dat “het definitief verlies aan bos ca. 25,7 ha” is. Daarvoor wordt immers rekening gehouden met 19,8 hectare bos die in de zone Achterste Hostie in de toekomst “gefaseerd” gerealiseerd zou worden, nadat de nog te starten ontginning beëindigd is. Het gaat in tegen de – door de Raad van State onder meer in het arrest nr. 241.048 van 20 maart 2018 bijgetreden – rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie om dit in de toekomst te creëren bos, waarvan de ontwikkeling zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone, reeds in aanmerking te nemen bij die beoordeling (HvJ, 21 juli 2016 (zaken C-387/15 en C-388/15)).

Tot slot valt niet in te zien hoe de in de passende beoordeling opgenomen relativering van de oppervlakte van 45,5 hectare ten opzichte van de totale bosoppervlakte in Noordoost-Limburg beschouwd zou kunnen worden als een gegeven dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van het bestreden gemeentelijk RUP op de betrokken speciale beschermingszone wegneemt.

26. Het besproken middelonderdeel is gegrond.

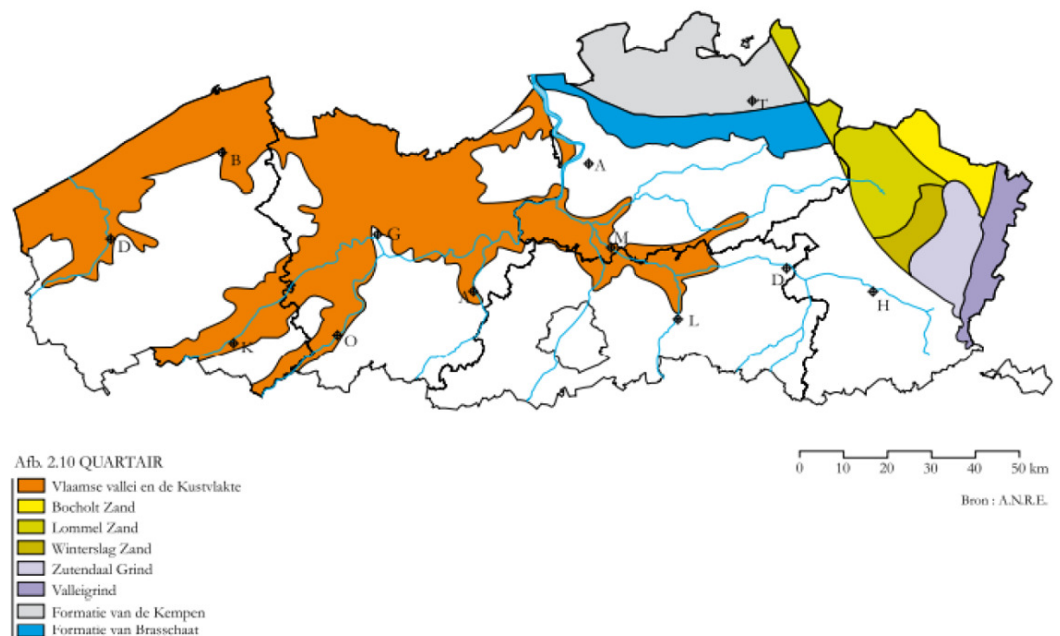
B. Het tweede onderdeel van het vijfde middel

Standpunt van de partijen

27.1. In het tweede onderdeel van het vijfde middel wordt onder meer de schending aangevoerd van artikel 4.2.8, § 1, 5°, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het beginsel van de materiële motivering”.

27.2. In het middelonderdeel bekritiseert verzoekster de locatiekeuze van de zone Achterste Hostie als ontginningsgebied. De plannende overheid diende redelijke alternatieven voor de zone Achterste Hostie te onderzoeken en diende ook de redenen op te geven voor de selectie van alle onderzochte alternatieven. Te dezen is evenwel geen wettig locatiealternatievenonderzoek uitgevoerd. Dat klemt des te meer, daar de delfstof zand – zoals blijkt uit de overheidspublicatie “Zandboek Vlaanderen” – op zeer veel plaatsen in Vlaanderen in de bodem voorkomt. Verzoekster illustreert dit door in het verzoekschrift volgende figuur uit de laatstgenoemde publicatie over te nemen:

Generiek voorkomen kwartair zand in de ondergrond



In het plan-MER van begin 2018 wordt voor het locatiealternatievenonderzoek verwezen naar het BOD uit 2006. In dit BOD werden 24 locatiealternatieven behandeld, maar bij de selectie van deze alternatieven primeerden de eigendomstoestand en eerdere ontginningsactiviteiten als criteria. Gelet op het ruime voorkomen van zand in de ruimere regio, toont de plannende overheid geenszins aan dat er geen alternatieven konden worden geselecteerd die – anders dan de zone Achterste Hostie – niet interfereren met waardevolle natuur die in een speciale beschermingszone gelegen is. Het voor het bestreden gemeentelijk RUP uitgevoerde locatiealternatievenonderzoek is gebaseerd op economische factoren en staat ten dienste van de bedrijven die

X-17.992-27/37

vragende partij zijn. Dit onderzoek is onwettig omdat het economische criteria als doorslaggevend beschouwt, ten nadele van milieucriteria. Nochtans blijkt uit de regelgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de noodzaak om in een plan-MER een alternatievenonderzoek uit te voeren past binnen de doelstelling van de instandhouding van de natuurlijke fauna en flora. Door zich te degen op economische parameters te steunen is met de zone Achterste Hostie uiteindelijk het alternatief gekozen dat het meest schadelijk is voor het milieu.

28. In haar memorie van antwoord merkt de eerste verwerende partij vooreerst op dat er door verzoekster hoofdzakelijk loutere opportuniteskritiek wordt geuit.

Volgens de eerste verwerende partij kan niet worden ontkend dat in het plan-MER van begin 2018 wel degelijk een onderzoek naar de locatiealternatieven is doorgevoerd. Zij verwijst daarvoor naar de passussen uit dit plan-MER die hiervoor (randnr. 9.4) zijn aangehaald. Naast dit locatiealternatievenonderzoek, werden voor de drie zones van het boscomplex te Bocholt tevens vijf alternatieven onderzocht, te weten het “integraal plan”, het maximaal alternatief, het “gewestplanalternatief”, het alternatief “bestemmingsmatige verankering bestaande toestand” en het ingeperkt alternatief, waarbij uiteindelijk gekozen is voor het laatstgenoemde alternatief. Binnen de alternatieven die in zandontginning voorzien, is dit ingeperkt alternatief het meest milieuvriendelijk.

Voorts maakt verzoekster, volgens de eerste verwerende partij, niet aannemelijk dat er realistische locatiealternatieven in de onmiddellijke of ruimere omgeving voorhanden zouden zijn. In de mate dat verzoekster meent dat er onvoldoende onderzoek zou zijn gebeurd naar de locatiealternatieven, benadrukt de eerste verwerende partij dat niets verhindert dat dit onderzoek voortbouwt op de conclusies van het BOD uit 2006, dat een milieueffectbeschrijving en milieueffectbeoordeling bevat van 24 locaties voor zandwinning. Tal van locaties werden onderzocht teneinde de strategische zandbevoorrading van Vlaanderen te verzekeren. De zone Achterste Hostie werd daarbij uitdrukkelijk geselecteerd als

X-17.992-28/37

nieuw locatievoorstel. Dat ook andere locaties werden geselecteerd, heeft alles te maken met de aanzienlijke vraag naar zand in functie van de bevoorrading. Verzoekster toont volgens de eerste verwerende partij niet aan dat het doorgevoerde onderzoek naar de locatiealternatieven “onafdoende” zou zijn.

De eerste verwerende partij benadrukt dat het aan verzoekster toekomt om duidelijk aan te tonen welke redelijke alternatieven om reden van economische motieven zouden zijn uitgesloten van het locatiealternatievenonderzoek. Zij merkt op dat niets verhindert dat bij het alternatievenonderzoek zoals bedoeld in artikel 4.2.8 DABM ook economische factoren worden betrokken. De stelling van verzoekster dat in het aan het bestreden besluit voorafgaande planningsproces economische factoren de voornaamste afwegingscriteria zouden hebben uitgemaakt bij het onderzoek naar geschikte locaties, mist elke feitelijke grondslag. Het onderzoek naar de locatiealternatieven houdt wel degelijk afdoende rekening met andere dan economische criteria. Milieucriteria waren minstens even belangrijk. Ter staving kan worden verwezen naar het BOD uit 2006. Verzoekster voert niet het minste bewijs aan waaruit ook maar enigszins zou blijken dat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met milieucriteria bij het onderzoek naar alternatieven. Verzoekster heeft trouwens nagelaten om tijdens de publieke consultatie omtrent de kennisgeving van het plan-MER kritiek te uiten op de concrete motivering van het uitgevoerde locatiealternatievenonderzoek. De eerste verwerende partij voegt er nog aan toe dat er in voorliggend geval geen sprake is van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone.

De eerste verwerende partij concludeert dat verzoekster niet aantoont dat economische factoren een te groot gewicht hebben gekregen bij het alternatievenonderzoek van het plan-MER zoals bedoeld in artikel 4.2.8 DABM. “Ten overvloede” wijst zij er op dat de economische mogelijkheden net werden beperkt door de keuze voor het ingeperkt alternatief. Economische motieven zijn aldus voor de keuze van het voorkeursalternatief niet doorslaggevend geweest.

29. In hun memories tot tussenkomst hernemen de tussenkomende partijen de in het vorige randnummer weergegeven argumenten van de eerste

X-17.992-29/37

verwerende partij. Zij voegen er aan toe dat verzoekster op geen enkele manier uiteenzet welke locaties ten onrechte niet in het alternatievenonderzoek zijn betrokken en op geen enkele wijze de concrete motivering van het onderzoek naar de locatiealternatieven, zoals opgenomen in deel 4 van de kennisgeving (overname uit het BOD van 2006), bij de uiteenzetting van haar middel betreft.

30. In haar laatste memorie herhaalt de eerste verwerende partij dat bij het onderzoek van de locatiealternatieven wel degelijk andere criteria dan economische in rekening zijn gebracht. Immers bevat het BOD uit 2006 een milieueffectbeschrijving en milieueffectbeoordeling van de 24 geselecteerde locaties voor zandwinning.

31. In haar laatste memorie stelt de eerste tussenkomende partij dat de bespreking van de alternatieven in het plan-MER van begin 2018 enkel en alleen past in de verplichtingen die voortvloeien uit de regelgeving over de inhoud van de milieueffectrapportage. Verzoeksters stelling dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat er voor de instandhouding van habitatrictlijngebieden voorrang moet worden gegeven aan milieumotieven, boven economische motieven, kan dan ook niet zomaar worden toegepast op voorliggende zaak.

Beoordeling

32.1. In zijn te dezen toepasselijke versie bepaalt artikel 4.2.8, § 1, 5°, van het DABM:

“§ 1. [...]

5° [...] het plan-MER moet tenminste de volgende gegevens bevatten:
[...]

f) een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan [...] en van de onderzochte redelijke alternatieven op of inzake, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de genoemde factoren; [...]

[...]

h) een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd [...].”

32.2. Geen van de partijen betwist dat uit de hiervoor geciteerde bepaling te dezen volgt dat er in het plan-MER een locatiealternatievenonderzoek moest worden uitgevoerd.

De doelstelling van dit alternatievenonderzoek is de beslissende overheid in staat te stellen die oplossing te vinden die de meeste milieuvoordelen biedt.

Bij het locatiealternatievenonderzoek dienen bijgevolg milieucriteria, zoals de ligging in een speciale beschermingszone, het gepaste gewicht te krijgen. Pas wanneer dit het geval is, is het locatiealternatievenonderzoek een rechtens verantwoord motief waarop de overheid haar beslissing kan steunen en wordt voldaan aan de materiële motiveringsplicht (randnr. 23).

33. Het middelonderdeel bekritiseert in het bijzonder de locatiekeuze voor de zone Achterste Hostie, en meer bepaald het daaraan voorafgaande locatiealternatievenonderzoek in het plan-MER van begin 2018.

De partijen zijn het er over eens dat het aan het Vlaamse Gewest toekomt om voor ontginningszones de locatiekeuze te maken. Het Vlaamse Gewest heeft in het delegatiebesluit van 16 januari 2019 onder meer gekozen voor de zone Achterste Hostie, die – zoals vermeld – voor het overgrote deel opgenomen is in de speciale beschermingszone Hamonterheide.

34. Dat er voor de zone Achterste Hostie vijf uitvoeringsalternatieven – waaronder het ingeperkt alternatief – zijn onderzocht, is niet pertinent voor de weerlegging van het besproken middelonderdeel. Dit onderdeel betreft immers de *locatie*alternatieven en niet de *uitvoerings*alternatieven die steunen op een reeds gemaakte locatiekeuze.

35.1. Met verzoekster moet worden vastgesteld dat de in het plan-MER van begin 2018 vervatte selectie en bespreking van locatiealternatieven wezenlijk steunen op bedrijfseconomische criteria, zoals de vragen of een zandwinningsbedrijf in de nabijheid reeds een zandwinning uitbaat en of de betrokken percelen eigendom zijn van dit bedrijf. Met de woorden van dit plan-MER zelf is, de keuze voor de zone Achterste Hostie “gedreven door een concrete wens tot realisatie” van het zandwinningsbedrijf dat in deze zone “vrijwel alle grondposities [heeft] verworven” (randnrs. 9.2 en 9.4).

35.2. Het in het vorige randnummer gestelde blijkt evengoed op te gaan voor de selectie van de 24 locatiealternatieven in het BOD van 2016.

36. De eerste verwerende partij en de tussenkomenende partijen argumenteren dat er bij het locatiealternatievenonderzoek afdoende gewicht is toegekend aan milieucriteria, daar zowel in het BOD van 2016 als in het plan-MER van begin 2018 de onderzochte locaties onderworpen zijn aan een milieueffectbeschrijving en milieueffectbeoordeling. Dit argument overtuigt niet. Immers is in het BOD van 2016 over de zone Achterste Hostie geconcludeerd dat er wat het milieueffect betreft “verder onderzoek” vereist is daar “significant negatieve effecten niet kunnen uitgesloten worden” (randnr. 4.3) en is hiervoor, bij de beoordeling van het eerste onderdeel van het vijfde middel, gebleken dat de in het plan-MER van begin 2018 gedane beoordeling van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone niet deugdelijk is.

37. Er moet worden vastgesteld dat te dezen niet blijkt dat bij het locatiealternatievenonderzoek het gepaste gewicht is gegeven aan milieucriteria, zoals de ligging in een speciale beschermingszone. Bijgevolg kunnen de eerste verwerende partij en de tussenkomenende partij er niet van overtuigen dat het uitgevoerde locatiealternatievenonderzoek een rechtens verantwoord motief zou zijn voor de in het delegatiebesluit van 16 januari 2019 vervatte en in het bestreden besluit overgenomen keuze voor de zone Achterste Hostie. Anders dan de eerste verwerende partij laat uitschijnen, betreft dit wel degelijk de wettigheid, en niet de opportuniteit van de voornoemde besluiten.

Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheden waarop de eerste verwerende partij en de tussenkommende partijen zich beroepen, te weten het feit dat verzoekster nagelaten heeft om tijdens de publieke consultatie omtrent de kennisgeving van het plan-MER kritiek te uiten op de concrete motivering van het locatiealternatievenonderzoek en dat verzoekster niet aangeeft welke locatie(s) ten onrechte niet in het alternatievenonderzoek zijn betrokken.

38. Het besproken middelonderdeel is gegrond.

C. Het tweede en het derde middel

Standpunt van de partijen

39. In het tweede en het derde middel voert verzoekster onder meer een schending aan van de materiële motiveringsplicht omdat geen afdoend antwoord is gegeven op het ongunstige advies van het ANB van 22 januari 2021 en op haar bezwaarschrift.

Verzoekster licht toe dat begrepen kan worden dat niet op elk onderdeel van een bezwaar of advies kan worden ingegaan, maar toch moet uit de opgegeven redenen of een stuk van het administratief dossier kunnen worden begrepen of afgeleid waarom een bezwaarschrift of een ongunstig advies niet wordt gevolgd. De motivering mag niet beperkt blijven tot een louter tegenspreken van het bezwaarschrift of het advies. Er is pas voldaan aan de motiveringsplicht wanneer blijkt op grond van welke reden een bezwaarschrift of een ongunstig advies niet wordt gevolgd en in de tegenovergestelde zin is beslist. *In casu* is dit noch ten aanzien van het ongunstige advies van het ANB van 22 januari 2021, noch ten aanzien van verzoeksters bezwaarschrift het geval.

40. In haar memorie van antwoord citeert de eerste verwerende partij de hiervoor (randnrs. 16.2 tot 16.4) aangehaalde antwoorden die de Gecoro heeft gegeven op verzoeksters bezwaarschrift en op het advies van het ANB van

X-17.992-33/37

22 januari 2021.

Volgens de eerste verwerende partij negeert verzoekster de concrete redenen die de Gecoro opgeeft om het advies van het ANB te weerleggen, zodat het middel niet deugdelijk is geadstrueerd. “Ten overvloede”, voegt de eerste verwerende partij er aan toe, moet worden vastgesteld dat verzoekster ook niet aanvoert, laat staan toelicht, waarom de door de Gecoro gegeven motivering eventueel geen afdoende antwoord zou bieden op het ongunstige advies van het ANB, dat uitsluitend in algemene termen het (tijdelijke) verlies aan bos- en natuurwaarden hekelt, dit in strijd met het eerdere advies van 28 maart 2018 dat wél voorwaardelijk gunstig was. De geboden motivering verduidelijkt op welke manier tegemoet werd gekomen aan de eerdere opmerkingen van ANB die een ingeperkt alternatief voorstelde, en geeft aan dat het RUP middels dit ingeperkt alternatief de meest waardevolle bossen maximaal spaart.

Wat de weerlegging van verzoeksters bezwaarschrift betreft, stelt de eerste verwerende partij dat het in ieder geval vaststaat dat de Gecoro terecht oordeelde dat in het Vlaams Klimaatbeleidsplan als doelstelling wordt gesteld om te voldoen aan de “*no-debit rule*” uit de Europese verordening van 30 mei 2018, maar dat deze doelstelling op Vlaams niveau moet worden bekeken en niet op het niveau van een individueel RUP. Deze beoordeling strookt volgens de eerste verwerende partij met zowel de letter als de geest van de Europese verordening van 30 mei 2018. Voorts benadrukt de eerste verwerende partij dat verzoekster nalaat om uiteen te zetten waarom de door de Gecoro gegeven weerlegging van haar bezwaarschrift niet zou volstaan. Zo brengt verzoekster geen enkel argument bij waaruit zou blijken dat de “*no-debit rule*” ook van toepassing zou zijn op individuele ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ook maakt verzoekster niet aannemelijk dat het Vlaamse Klimaatplan 2013-2020 normen zou omvatten die rechtstreeks van toepassing zouden zijn op individuele ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit is niet het geval.

41. In hun memories tot tussenkomst hernemen de tussenkomende partijen de in het vorige randnummer weergegeven argumenten van de eerste verwerende partij.

X-17.992-34/37

Beoordeling

42. Wat de inhoud van de materiële motiveringsplicht betreft, wordt verwezen naar randnummer 23 hiervoor.

Zoals de tussenkommende partijen in hun memories tot tussenkomst terecht stellen, volgt uit de verplichtingen om een openbaar onderzoek en een consulatie van gespecialiseerde adviesinstanties te organiseren voor de overheid de verplichting om de ingediende bezwaren en verstrekte adviezen met gepaste zorgvuldigheid te onderzoeken en, wanneer ze niet worden gevolgd, om afdoende te laten begrijpen waarom dat niet het geval is. Indien een bezwaarindiener of adviesinstantie op zijn of haar bezwaar geen rechtstreeks antwoord krijgt, volstaat het dat het antwoord terug te vinden is in een stellingname die begrijpelijk op het bezwaar of het advies van toepassing is.

43.1. In haar bezwaarschrift heeft verzoekster aangevoerd dat de ontbossing van meer dan 120 hectare die de realisatie van het bestreden gemeentelijk RUP meebrengt, getoetst moet worden aan de doelstellingen van het Europese en het Vlaamse klimaatbeleid.

43.2. In antwoord op dit bezwaarschrift ontkent de Gecoro op zich de relevantie niet van de “*no-debit rule*” uit de Europese verordening van 30 mei 2018, die is overgenomen in het Vlaamse klimaatbeleidsplan 2021-2030, dat – met de woorden van de Gecoro – streeft naar een “positieve bosbalans”. Dat verzoeksters bezwaarschrift verworpen wordt volgt wezenlijk uit de bewering van de Gecoro dat de beoordeling of de in het vorige randnummer bedoelde doelstellingen worden gerespecteerd “op Vlaams niveau [moet] worden bekeken en niet op het niveau van een individueel RUP”. Deze bewering is allerminst een pertinente weerlegging van verzoeksters bezwaarschrift. De Gecoro gaat er immers aan voorbij dat – voorafgaand aan haar advies van 14 april 2021 – de laatstgenoemde beoordeling voor de drie zones van het boscomplex “op Vlaams niveau” gebeurd is, meer bepaald in het advies van het ANB van 22 januari 2021. In dat advies wordt immers geoordeeld dat de herbestemming naar

X-17.992-35/37

ontginningszones geen doorgang kan vinden daar het boscomplex te Bocholt behouden moet worden om het in te zetten “als een doeltreffende en kostenefficiënte oplossing voor de [...] uitdagingen op vlak van [het] klimaat”.

Terecht stelt verzoekster dat het antwoord dat de Gecoro heeft gegeven op deze beoordeling van het ANB “naast de kwestie” is. Immers verwerpt het ANB in zijn advies van 22 januari 2021 de keuze van het boscomplex te Bocholt als locatie voor ontginningszones, terwijl het enige concrete tegenargument van de Gecoro de uitvoeringsalternatieven betreft, waarin de locatiekeuze voor dit boscomplex reeds als verworven is beschouwd. Dat de ongunstige beoordeling in het kader van de klimaatproblematiek niet gebeurd is in het eerdere advies van 28 maart 2018 van het ANB is logisch, daar zowel de Europese verordening van 30 mei 2018 als het Vlaamse klimaatbeleidsplan 2021-2030 pas van nadien dateren.

44. De conclusie is dat de eerste verwerende partij niet afdoende heeft laten begrijpen waarom het advies van het ANB van 22 januari 2021 en verzoeksters bezwaarschrift niet zijn gevolgd.

45. De middelen zijn in de aangegeven mate gegrond.

V. Gevolgen van het arrest

46. Daar hiervoor is gebleken dat ook het delegatiebesluit van 16 januari 2019 door onwettigheid is aangetast, zal de eerste verwerende partij na de uit te spreken nietigverklaring pas een nieuw gemeentelijk RUP met ontginningszones kunnen vaststellen, nadat het Vlaamse Gewest haar daartoe met een nieuw – ditmaal wettig – besluit de planningsbevoegdheid heeft gedelegeerd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Bocholt van 27 mei 2021 waarbij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Zandcluster Kaulille’ definitief wordt vastgesteld.

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

3. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier juli tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,

kamervoorzitter,

Jan Clement,

staatsraad,

Stephane De Taeye,

staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust