

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 28 maart 2017 met nummer RvVb/A/1617/0720  
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0351/SA/0446

Verzoekende partijen

1. de heer **Richard BRULS**
2. de heer **Martinus VAN DONGEN**
3. de heer **Hugo HAEGEMANS**
4. de heer **Marco VERMEULEN**
5. de heer **Marco LAGERMAN**
6. de heer **Albert HOOYBERGHS**
7. de heer **Nicolaas COENEN**
8. de heer **Klaas EEGDEMAN**
9. de heer **Dirk VAN HEYMBEECK**
10. de heer **Daniel HUYBRECHTS**
11. mevrouw **Deborah VERVECKEN**
12. de heer **Rodger DE WACHTER**

vertegenwoordigd door advocaat Wim MERTENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 3580 Beringen, Paalsesteenweg 81

Verwerende partij

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het departement RWO, afdeling Antwerpen

vertegenwoordigd door advocaten Willem SLOSSE en Stijn BRUSSELMANS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 201

Tussenkommende partij

het **VLAAMSE GEWEST**, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering

vertegenwoordigd door advocaat Bart BRONDERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8400 Oostende, Archimedesstraat 7

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 10 februari 2015 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 23 december 2014.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het uitvoeren van landduinherstel over een oppervlakte van ongeveer 35 ha in het domein Most-Keiheuvel op de percelen gelegen te 2490 Balen, Gerheide/Kapelstraat/Pelterweg, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummers 1316P2, 1327B17, 1327B19, 1327B22, 1327C19, 1327C3, 1327D9, 1327G3, 1327K21, 1327L22, 1327P21, 1327V3, 1327W22, 1327Z12, 1337P, 1337R, 1338C, 1339H2, 1339T,

1339V, 1339X, 1339Y, 1339Z, 1340A12, 1340A20, 1340C18, 1340G3, 1340G7, 1340H, 1340H3, 1340H4, 1340K10, 1340K3, 1340N10, 1340P10, 1340P12, 1340P14, 1340R12, 1340S2, 1340T2, 1340V en 1340Y17.

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 28 mei 2015 om in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 18 juni 2015 toe in de debatten.

De eerste, derde en vierde verzoekende partij vorderen met een aangetekende brief van 17 februari 2015 de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer RvVb/1415/0003/UDN. De Raad heeft met een arrest van 27 februari 2015 met nummer UDN/2015/0001 deze vordering verworpen.

De Raad verwerpt met een arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 de gewone vordering tot schorsing.

De eerste, tweede, vierde, zesde, achtste, negende, tiende, elfde en twaalfde verzoekende partij dienen een verzoek tot voortzetting in.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in (in het kader van het dossier RvVb/1415/0003/UDN). De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De dienstdoend kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 7 februari 2017.

Advocaat Joris GEBRUERS *loco* advocaat Wim MERTENS voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Stijn BRUSSELMANS voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Bart BRONDERS voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

## **III. FEITEN**

De tussenkomende partij dient op 16 juli 2014 bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het uitvoeren van landduinherstel” op de percelen gelegen te 2490 Balen, Gerheide/Kapelstraat/Pelterweg met de volgende omschrijving:

*“Deze aanvraag kadert in het Life + project Natuurherstel Most-Keiheuvel: natuurherstel op de gradiënt van veen naar stuifzand. De vooropgestelde doelstellingen uit dit project*

en de noodzakelijke maatregelen om deze doelstellingen te realiseren worden ondersteund en medegefinancierd door de Europese Commissie.

De aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning is opgenomen als actie A.3 in het projectvoorstel en is noodzakelijk voor de uitvoering van actie C.1 “verwijderen van houtige opslag en aanplantingen van *Pinus sylvestris* op landduin”. De actie maakt deel uit van het herstel van habitatype 2310/2230 “Psammofiele heide met *Calluna*- en *Genistasoorten*/Open grasland met *Corynephorus* en *Agrostis*soorten op landduinen” op de landduin van de Keiheuvel. Het voorwerp betreft dus de uitvoering van een ontbossing i.k.v. het herstel van het habitatype 2310/2330. Dit habitatype wordt gekenmerkt door open landduinvegetaties. Er is hierbij actieve windwerking aanwezig die voor lokale zandverstuivingen zorgt. Binnen het projectgebied komt nog een relatief grote oppervlakte van dit habitatype voor en vertonen verschillende aangrenzende percelen, o.a. deze die onderwerp vormen van deze aanvraag, zeer hoge potenties voor de bijkomende ontwikkeling van dit habitatype binnen het projectgebied.

Momenteel komt er zo’n 42 ha habitatype 2310/2330 voor in het noordelijk deel van het projectgebied. Deze ingreep heeft als doel andere percelen met een duidelijke potentie voor de ontwikkeling van habitatype 2310/2330 in te richten. De ingreep die het onderwerp vormt van deze vergunningsaanvraag maakt deel uit van een grootschalig plan om landduinherstel te realiseren. Binnen het life+ project wordt er immers gestreefd naar een uitbreiding van het habitatype 2310/2330 met 60ha. In een eerste fase (de fase die onderwerp vormt voor deze vergunningsaanvraag) zal zo’n 35 ha landduin hersteld worden. Het betreft hier 44-tal percelen die allen bebost/verbost zijn met grove den (*Pinus sylvestris*). De eigenschappen van deze percelen worden meer in detail toegelicht onder het hoofdstuk ecologische evaluatie.

Door het uitvoeren van deze ontbossing, samen met enkele andere ingrepen in de nabije omgeving, ontstaat er een groter en beter gebufferd, aaneengesloten areaal van habitatype 2310/2330. De beschrijving van de uit te voeren werken, die het onderwerp vormen van bouwvergunningsaanvraag is hieronder weergegeven:

Het project houdt opeenvolgend het kappen en uitslepen van de bomen in, het verwijderen van het takhout, het frezen van de boomstronken en ten slotte het (gedeeltelijk) verwijderen van de strooisellaag en kruidlaag (plaggen). Het frezen van stronken wordt beperkt tot die locaties waar verstuivingprocessen worden verwacht.

In principe vindt er geen echt grondverzet plaats bij de uitvoering van de werken. Er zal wel geplagd worden en dit plagsel dient afgevoerd te worden. Rekening houdend met een schatting dat 10% niet geplagd zal worden en dat er gemiddeld tot op zo’n 5-10 cm diep geplagd wordt, bedraagt de maximale hoeveelheid plagsel 37.500 m<sup>3</sup> voor het herstel van 60 ha landduin.

De hoeveelheid plagsel die in fase 1 (herstel van 35ha landduin) vermoedelijk verwijderd zal worden bedraagt ca. 24.000 m<sup>3</sup>.”

De percelen liggen binnen het habitatrictlijngebied “Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor”. De eerste verzoekende partij heeft op 13 november 2014 een beroep bij de Raad van State ingesteld dat strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van onder meer het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 tot aanwijzing van de speciale beschermingszone ‘BE2100040 Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor’ en tot definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten. De Raad van State heeft met het arrest nr. 231.063 van 30 april 2015 deze vordering tot schorsing verworpen bij gebrek aan spoedeisendheid.

Onder meer de eerste, tweede en vierde verzoekende partij hebben een beroep bij de Raad van State ingesteld dat strekt tot de vernietiging van het besluit tot aanwijzing van de speciale

beschermingszone en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten. De Raad van State heeft dit beroep verworpen met een arrest nr. 237.163 van 26 januari 2017.

De percelen zijn deels gelegen in het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) "Vallei van de Grote Nete bovenstrooms".

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Herentals-Mol', vastgesteld met koninklijk besluit van 28 juli 1978 deels in bosgebied, deels in natuurgebied, in gebied voor verblijfsrecreatie, in gebied voor dagrecreatie en in reservegebied voor dagrecreatie met grondkleur groengebied.

De percelen liggen deels ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 12, 'De Keiheuvel' goedgekeurd op 4 mei 1999, in een zone voor natuurgebied.

De dienst Mer beslist op 10 juni 2014 om een ontheffing te verlenen tot het opstellen van een milieueffectenrapportage voor een termijn van vier jaar. Deze beslissing luidt onder meer:

" ...

#### **Bespreking ontheffingsaanvraag**

*De ontheffingsaanvraag behandelt de disciplines die mogelijks effecten kunnen ondervinden ten gevolge van het voorgenomen project.*

*De ontheffingsaanvraag bevat de nodige cartografische informatie. Het project werd duidelijk gesitueerd zowel op de geldende ruimtelijke uitvoeringsplannen als op een topografische kaart. De huidige toestand van het terrein is voldoende grondig beschreven.*

*De passende beoordeling werd gunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos. Tevens stelt het agentschap vast dat de vergunningsplichtige activiteiten geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN zullen veroorzaken.*

*Op basis van het dossier en de ontvangen adviezen met betrekking tot het dossier is de dienst Mer van mening dat het project geen aanleiding tot aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu zal geven en dat een project-MER geen nieuwe of bijkomende gegevens over dergelijke effecten zal bevatten.*

#### **BESLUIT**

*Aangezien de effecten van de aanleg/inrichting en de 'exploitatie' van het voorgenomen project voldoende in het verzoek tot ontheffing beschreven zijn en hieruit blijkt dat het project geen aanzienlijke negatieve gevolgen zal hebben voor het milieu en dat een project-MER geen nieuwe of bijkomende gegevens over dergelijke effecten zal bevatten, kan geconcludeerd worden dat deze ontheffingsaanvraag voldoende informatie bevat om het aspect milieu een volwaardige plaats te geven bij de besluitvorming. Bijgevolg wordt een ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een MER toegekend voor de realisatie van het 'Life+ project Natuurherstel Most-Keiheuvel: natuurherstel op de gradiënt van veen naar stuifzand (LIFE11+NAT/BE/001061) - Uitvoering van Actie C1: 'Verwijderen van houtige opslag en aanplantingen van Pinus sylvestris op landduin' te Balen.*

***Deze ontheffing wordt verleend voor een termijn van vier jaar.***

" ...

Het agentschap voor Natuur en Bos heeft op 25 juni 2014 onder voorwaarden een ontheffing verleend op het verbod tot ontbossing. Het agentschap voor Natuur en Bos beslist:

“ ...

*Overwegende dat op 10 juni 2014 door de Afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid, Dienst MER ontheffing tot het opstellen van een MER werd verleend voor een termijn van vier jaar;*

*Overwegende dat in het verzoek tot ontheffing van de projectMER-plicht een passende beoordeling en verscherpte natuurtoets is opgenomen; dat de passende beoordeling aantoont dat de ontbossing geen significant negatief effect zal hebben op de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone; dat de ontbossing geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het habitatrichtlijngebied zal veroorzaken, maar bijdraagt tot een verbetering ervan;*

*Overwegende dat de ontbossing geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN-gebied zal veroorzaken;*

*Overwegende dat er door de ontbossing geen of minimale milieu-impact op de omgeving wordt verwacht;*

*Overwegende dat het bos geen belangrijke ecologische en/of landschappelijke waarde heeft; dat de aanwezige natuurwaarden niet worden bedreigd door de geplande ontbossing; dat de ecologische waardevolle natuurelementen zoveel mogelijk worden behouden (zorgplicht);*

*Overwegende dat als compensatiemaatregel een compenserende bebossing van 282.442,17 m<sup>2</sup> wordt voorgesteld op verschillende percelen in eigendom van het Agentschap voor Natuur en Bos gelegen in Wuustwezel, ter hoogte van Wolfsheuvel; in Postel (grondgebied Retie en Mol) ter hoogte van de Ronde put; in Retie ter hoogte van 's Gravendel en in Balen en Olmen, ter hoogte van Scheps;*

*Overwegende dat het bos wordt gecompenseerd door een ecologisch meerwaardig alternatief;*

”  
...

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 23 september 2014 tot en met 22 oktober 2014, dienen onder meer de eerste, tweede, vierde, zesde, zevende, achtste en negende verzoekende partij een bezwaarschrift in.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 13 oktober 2014 voorwaardelijk gunstig:

“ ...

### **Bespreking stedenbouwkundige vergunning**

*De werken opgenomen in de ze aanvraag hebben als doel het ecologisch herstel van de open landduinvegetaties op de Keiheuvel te Balen. Deze werken kaderen in het Life + project Natuurherstel Most-Keiheuvel. De aanvraag omvat het kappen en uitslepen van bomen, verwijderen van takhout, frezen van boomstronken en verwijderen van de strooisellaag en kruidlaag (plaggen). Hierdoor zal een 35ha landduin hersteld worden (ifv Europees beschermde habitattypes 2310 en 2330).*

### **Bespreking boscompensatievoorstel**

*De werken houden een ontbossing in 28ha 24a en 42a. Hiervoor is een ontheffing op het ontbossingsverbod verleend voor een oppervlakte van 28ha 24a en 42 ca. Het compensatievoorstel wordt goedgekeurd. Het dossier is bij het Agentschap voor Natuur en Bos geregistreerd onder het nummer COMP/14/0356 /AN.*

### **Bespreking passende beoordeling, Verscherpte natuurtoets**

*Voor deze werken is een ontheffing tot het opstellen van een MER verleend. In dit ontheffingsdossier was reeds de passende beoordeling en verscherpte natuurtoets opgenomen. Deze werden gunstig geadviseerd en goedgekeurd door het Agentschap voor Natuur en Bos op 7 mei 2014 (zie bijlage).*

*De milderende maatregelen opgenomen in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht (p. 110 en verder) dienen toegepast te worden. Deze omvatten:*

- uitvoeren van de werken zo veel mogelijk buiten het broedseizoen
- uitvoeren van een compenserende bebossing
- beperken van bodemverstoring door aanbevelingen voor het uitvoeren van plagwerken zoals beschreven in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht (p. 110-111) toe te passen.

### **Conclusie**

*Op basis van bovenstaande uiteenzetting verleent het Agentschap voor Natuur en Bos een **gunstig advies mits naleving van de volgende voorwaarden:***

- *De milderende maatregelen zoals opgenomen onder punt 6.3.3 p. 110-111 worden toegepast.*
  - *De volgende voorwaarden in het kader van art. 90bis van het Bosdecreet moeten in de stedenbouwkundige vergunning worden opgenomen:*
- ...

De dienst Integraal Waterbeleid van de provincie Antwerpen adviseert op 13 oktober 2014 gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 29 oktober 2014 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Balen adviseert op 29 oktober 2014 gunstig, met verwijzing naar het gunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De verwerende partij verleent op 23 december 2014 een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

#### **STEDENBOUWKUNDIGE BASISGEGEVENS UIT DE PLANNEN VAN AANLEG / RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN**

...

*De aanvraag is **principieel in overeenstemming** met de geldende voorschriften, voor zover de indelingen in de gebieden voor dag- en/of of verblijfsrecreatie door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, in toepassing van art. 4.4.5. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

#### Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

In **artikel 4.4.5.** van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt bepaald dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De aanvraag betreft percelen in eigendom van het Agentschap voor Natuur en Bos of één van de andere projectpartners. De voorgenomen natuurherstelwerken brengen de algemene bestemming van de gronden niet in het gedrang. De functies natuur en recreatie blijven naast en in verweving met elkaar bestaan.

...

#### MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Het voorgenomen project komt voor op de lijst gevoegd als bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage, namelijk onder categorie 1d) - Ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik voor zover de oppervlakte 3 ha of meer bedraagt en voor zover artikel 87 van het Bosdecreet niet van toepassing is.

Voor deze categorie van projecten dient een project-MER te worden opgemaakt of kan een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de MER-plicht worden ingediend.

De aanvrager heeft er voor geopteerd om voor dit project een gemotiveerd verzoek tot ontheffing van de MER-plicht op te stellen.

Aangezien de werken zullen plaatsvinden binnen het habitatrichtlijngebied 'Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor' en het VEN-gebied 'De vallei van de Grote Nete bovenstrooms', dient er een passende beoordeling en een natuurtoets te worden opgemaakt. Deze werden mee opgenomen in het ontheffingsdossier en gunstig geadviseerd door het Agentschap voor Natuur en Bos op 7 mei 2014.

De ontheffingsaanvraag is door de dienst MER van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid (LNE) ontvangen op 4 april 2014. **Het verzoek tot ontheffing werd ingewilligd op 10 juni 2014. De ontheffing wordt verleend voor een termijn van vier jaar.**

Deze beslissing en het volledige ontheffingsdossier werden bij de vergunningsaanvraag gevoegd.

Met betrekking tot de aspecten bodem, fauna en flora, landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie en mens zijn in het MER-ontheffingsdossier milderende maatregelen opgenomen (p 109-112).

#### BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

Het projectgebied situeert zich in het oosten van de gemeente Balen op de grens met de provincie Limburg. Het gebied bestaat uit een mozaïek van bos, open landduinen en veelal beboste percelen met weekendhuisjes.

De Keiheuvel was vroeger een uitgestrekte open landduin die gedurende de vorige eeuw sterk verbost werd. Het voorliggend project behelst de ontbossing van verschillende hectaren dennenbos in functie van het herstel van een open landduinvegetatie (habitattype 2310/1330). De aanvraag kadert in het Life + project Natuurherstel Most-Keiheuvel: natuurherstel op de gradiënt van veen naar stuifzand. Binnen het Life + project wordt er gestreefd naar een

uitbreiding van het habitatype 2310/2330 met 60ha. In een eerste fase, die het onderwerp vormt van deze vergunningsaanvraag, zal zo'n 35ha landduin hersteld worden.

De te ontbossen percelen bevinden zich verspreid over het gebied de Keiheuvel, ten zuiden van de Kapelstraat/Gerheide en ten noorden van de Pelterweg en bestaan uit uniforme naaldbosbestanden (dennenbos).

Na het verwijderen van de bomen wordt de strooisellaag verwijderd (plaggen) zodat de kale, zandige bodem, typisch voor open landduinen, terug aan de oppervlakte wordt gebracht. Het plaggen zorgt voor een duurzaam herstel van de landduinhabitats. Door het verwijderen van de aangerijkte toplaag wordt vermeden dat er snel terug plantengroei optreedt en het gebied op korte termijn terug zou vergrassen en verbossen. Zonder plaggen kunnen met andere woorden de doelstellingen niet gehaald worden.

Door deze ontbossing ontstaat een groter en beter gebufferd, aaneengesloten areaal van habitatype 2310/2330 binnen het projectgebied.

De voorgenomen werken omvatten opeenvolgend het kappen en uitslepen van de bomen, het verwijderen van takhout, het frezen van de boomstronken en ten slotte het (gedeeltelijk) verwijderen van de strooisellaag en kruidlaag (plaggen).

Het frezen van stronken wordt beperkt tot die locaties waar verstuivingsprocessen worden verwacht. Het takhout zal zo veel mogelijk afgevoerd worden teneinde secuur te kunnen plaggen.

In principe vindt er geen echt grondverzet plaats bij de uitvoering van de werken. Er zal wel geplagd worden en dit plagsel dient afgevoerd te worden. De hoeveelheid plagsel die in fase 1 (herstel van 35ha landduin) vermoedelijk zal worden verwijderd bedraagt ca. 24.000 m<sup>3</sup>.

Na de uitvoering van de werken heeft de landduinvegetatie in principe geen specifiek beheer nodig. Indien de oppervlakte groot genoeg is, zorgt winddynamiek voor de nodige verstuivingen waardoor er zowel open zand als de andere karakteristieke vegetatietypes aanwezig zijn.

Om mogelijke vergrassing en verbossing tegen te gaan wordt er geopteerd om in bepaalde zones een begrazingsbeheer in te voeren. Hiervoor zullen bepaalde zones uitgerasterd worden om schapenbegrazing mogelijk te worden.

Voor de voorgenomen werken is op 25 juni 2014 een ontheffing van het verbod op ontbossing verleend. Een compensatievoorstel voor de ontbossing is bij de stedenbouwkundige aanvraag gevoegd.

De totale te ontbossen oppervlakte bedraagt 282.442,17 m<sup>2</sup>. Daarnaast zal er bijkomend nog 68.653,08 m<sup>2</sup> landduin hersteld worden waarvoor geen compensatie vereist is gezien deze zones momenteel niet als bos beschouwd worden.

De compenserende bebossing in het kader van de zorgplicht zal uitgevoerd worden op verschillende percelen in eigendom van het Agentschap voor Natuur en Bos, gelegen op het grondgebied van de gemeenten Wuustwezel, Retie, Mol, Balen en Olmen.

In het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht zijn een passende beoordeling en natuurtoets opgenomen. Deze werden gunstig geadviseerd en goedgekeurd door het Agentschap voor Natuur en Bos op 7 mei 2014.

#### **BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

Deze beoordeling - als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de codex:



#### *functionele inpasbaarheid*

*De aanvraag is gericht op het ecologisch herstel van de open landduinvegetaties op de Keiheuvel en maakt deel uit van een groter project (Life +) voor landduinherstel.*

*De natuurherstelwerken kaderen binnen de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 en dragen bij tot een verbetering van de natuurlijke kenmerken van het habitatrichtlijngebied.*

*Het gevraagde is functioneel inpasbaar in deze omgeving.*

*De aanvraag kan voor de percelen gelegen in recreatiegebied worden vergund met toepassing van artikel 4.4.5. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (medegebruik inzake natuurschoon). De handelingen brengen de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang. De functies natuur en recreatie blijven in het gebied naast en in verweving met elkaar bestaan.*

#### *mobiliteitsimpact*

*Tijdens de duur van de werken kan tijdelijk een beperkte verkeerstoename ontstaan door het werfverkeer. Er worden echter geen noemenswaardige verkeershinder of blijvende significante effecten voor de omgeving verwacht.*

#### *schaal, ruimtegebruik en bouwdichtheid*

*Het voorliggend project behelst de ontbossing van verschillende hectaren dennenbos in functie van het herstel van een open landduinvegetaties op de Keiheuvel. Er wordt hierbij gestreefd om zoveel mogelijk aaneengesloten open oppervlakte te creëren in functie van een duurzaam herstel. De huidige eigendomsstructuur maakt het echter onmogelijk om een grote open kern te ontwikkelen. Er wordt dan ook geopteerd om de zones die terug open gemaakt zullen worden zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij bestaande open oppervlakten. Werfwegen en stockageplaatsen worden zoveel mogelijk voorzien binnen de werkzone en nadien mee ingericht als landduin.*

*De ingrepen worden uitgevoerd rekening houdende met de eigenschappen en kwetsbare karakteristieken van het terrein. De mogelijke effecten die kunnen voorkomen tijdens en na de uitvoering van het project werden uitgebreid beschreven en besproken in het MER-ontheffingsdossier.*

*Het verlies aan bos is aanzienlijk qua oppervlakte, maar dit is relatief ten opzichte van de totale bosoppervlakte in het Life + projectgebied. De ecologische waarde van het bos is tevens beperkt, zeker in vergelijking met de toekomstige ecologische waarde van de open landduinen.*

*In het kader van de zorgplicht wordt een compenserende bebossing uitgevoerd. Het bijgevoegde compensatievoorstel werd goedgekeurd door het Agentschap voor Natuur en Bos en maakt integraal deel uit van de stedenbouwkundige vergunning.*

#### *visueel-vormelijke elementen*

*Het verwijderen van het bos heeft een grote impact op de omgeving. De vegetatie die verwijderd wordt betreft minder waardevol dennenbos. Door het herstel van de open landduinvegetatie worden natuurwaarden gecreëerd die minstens de huidige waarden benaderen.*

*Vanuit landschappelijk oogpunt zorgt het geheel van de geplande ingrepen voor een grote meerwaarde voor het gebied. Door het herstel van de landduinen wordt er zowel een ecologisch als landschappelijk waardevollere toestand gecreëerd. De uitvoering van het project draagt bij tot het herstel van het historische landschapsbeeld en de landschappelijke structuur. Door de uitvoering van het landduinherstel wordt het open landschapsbeeld verder versterkt en wordt de belevingswaarde voor de recreant verhoogd.*

*cultuurhistorische aspecten*

*De Keiheuvel was vroeger een uitgestrekte open landduin die gedurende de vorige eeuw sterk verboost werd. De uitvoering van het project zorgt voor het gedeeltelijk herstel van het historische landschapsbeeld en de landschappelijke structuur. De uitvoering van het project heeft dan ook een positief effect op de cultuurhistorie.*

*Met betrekking tot het aspect archeologie werd een gunstig advies uitgebracht door Onroerend Erfgoed. De vondstmeldingsplicht zoals vermeld in artikel 8 van het archeologiedecreet is van kracht.*

*het bodemreliëf*

*De aanvraag houdt in principe geen reliëfwijzigingen of grondverzet in. Er zal enkel ontbost en oppervlakkig geplagd worden, waardoor de kale, zandige bodem, typisch voor open landduinen, terug aan de oppervlakte wordt gebracht.*

*hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen*

*Vanuit stedenbouwkundig oogpunt worden geen significante hinder of nadelige gevolgen voor de onmiddellijke omgeving verwacht, mits de milderende maatregelen opgenomen in het MER-ontheffingsdossier worden nageleefd.*

...

*De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar geeft de vergunning af aan de aanvrager, die ertoe verplicht is*

...

- ***De voorwaarden opgelegd in het advies dd. 13/10/2014 van het Agentschap voor Natuur en Bos - Antwerpen:***
- ***De milderende maatregelen zoals opgenomen in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht, onder punt 6.3.3. (p 110-111), dienen toegepast te worden.***
- ***De volgende voorwaarden in het kader van art. 90bis van het Bosdecreet:***

*De te ontbossen oppervlakte bedraagt 282442 m<sup>2</sup>. Deze oppervlakte valt niet meer onder het toepassingsgebied van het Bosdecreet. De resterende bosoppervlakte (0 m<sup>2</sup>) moet ALS BOS behouden blijven. Bijkomende kappingen in deze zone kunnen maar uitgevoerd worden mits machtiging door het Agentschap voor Natuur en Bos. Het is evenmin toegelaten in deze zone constructies op te richten of ingrijpende wijzigingen van de bodem, de strooisel-, kruid- of boomlaag uit te voeren.*

*De vergunning wordt verleend op grond van artikel 90bis, §5, derde lid, van het Bosdecreet en onder de voorwaarden zoals opgenomen in het hierbij gevoegde compensatieformulier met nummer: **COMP/14/0356/AN**.*

*De compenserende bebossing op het perceel/ de percelen 1° afdeling, sectie A, ... over een oppervlakte van 282442 m<sup>2</sup> dient uitgevoerd te worden binnen 2 jaar vanaf de datum waarop gebruik mag gemaakt worden van deze vergunning. De compenserende bebossing zal uitgevoerd worden door de vergunninghouder.*

- ***Bij het uitvoeren van werken in de periode 1 maart - 1 juli moet men er zich van vergewissen dat geen nesten van beschermde vogelsoorten beschadigd, weggenomen of vernield worden.***

- ***Bij de uitvoering van de werken dienen de milderende maatregelen, opgenomen in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht onder punt 6.3., toegepast te worden.***

...

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST**

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

#### **VI. Versnelde Rechtspleging**

1.

Artikel 69, tweede lid van het Procedurebesluit bepaalt dat indien de Raad de bestreden beslissing niet heeft geschorst, de verzoekende partijen een verzoek tot voortzetting moeten indienen binnen een vervalltermijn van dertig dagen. Doen zij dit niet, dan geldt ten aanzien van hen een onweerlegbaar vermoeden van afstand van geding.

Wanneer verschillende verzoekende partijen gemeenschappelijk een verzoekschrift tot schorsing hebben ingediend en slechts een aantal van de verzoekende partijen een verzoek tot voortzetting indienen, worden de overige verzoekende partijen geacht afstand van geding te doen (artikel 72, §3 Procedurebesluit).

2.

De Raad stelt vast dat de derde, vijfde en zevende verzoekende partij geen verzoek tot voortzetting hebben ingediend binnen de vervalltermijn van 30 dagen na de betekening van het arrest van 31 augustus 2015.

Het wettelijk vermoeden van afstand van geding kan worden gemilderd in geval van overmacht of onoverwinnelijke dwaling hetgeen betekent dat verzoekende partijen redenen kunnen aanvoeren waarom zij geen verzoek tot voortzetting hebben ingediend binnen de voorgeschreven termijn.

De derde, vijfde en zevende verzoekende partij brengen geen elementen aan die overmacht of onoverwinnelijke dwaling aantonen.

3.

Voorgaande vaststellingen dwingen de Raad tot het vaststellen van de afstand van geding in hoofde van de derde, vijfde en zevende verzoekende partij.

Waar verder in dit arrest wordt gesproken over ‘de verzoekende partijen’, worden de eerste, tweede, vierde, zesde, achtste, negende, tiende, elfde en twaalfde verzoekende partij bedoeld.

## VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

### A. Eerste middel

#### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (verder motiveringswet), de artikelen 4.1.4, 4.2.3, 4.3.2 en 4.3.3 van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid van 5 april 1995 (verder DABM), van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectenrapportage (verder project-MER besluit), de artikelen 3, 4, 5, 6, 8, 9 en 10 van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, de richtlijn 2011/92/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990, de schending van artikel 16 en 36ter van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (verder decreet Natuurbehoud), de schending van artikel 3, 4 en 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (verder habitatrichtlijn), “*het beginsel van de rechtens vereiste grondslag*”, het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 159 Grondwet.

De verzoekende partijen stellen dat de bestreden beslissing steunt op een onwettige ontheffing van de project-MER-plicht en op een onwettige ontheffing van het verbod op ontbossing.

#### 1.

##### Eerste onderdeel

##### 1.1

De verzoekende partijen zetten in een eerste onderdeel uiteen dat op 10 juni 2014 een ontheffing van de MER-plicht werd verleend, maar dat niet is aangetoond dat er geen aanzienlijke negatieve gevolgen zijn of dat het opstellen van een project-MER geen nieuwe of bijkomende gegevens zou opleveren over aanzienlijke milieueffecten.

Omtrent de discipline ‘Fauna en Flora’ wijzen de verzoekende partijen erop dat in het ontheffingsverzoek wordt erkend dat uit eenmalige inventarisatie blijkt dat er vleermuizen aanwezig zijn (oa. Laatvlieger en gewone dwergvleermuis) en dat de nieuw gecreëerde landduinen “weinig interessant” zijn voor de meeste vleermuissoorten.

Omtrent de discipline ‘Mens’ wordt volgens de verzoekende partijen in het ontheffingsdossier enkel verwezen naar het uitdoofbeleid op het vlak van de weekendverblijven, hoewel hierover geen juridische zekerheid bestaat. Er worden milderende maatregelen opgelegd t.a.v. bewoners aan de noordrand van het gebied, maar niet voor de weekendhuseigenaars.

De verzoekende partijen voeren aan dat de ecologische effecten van de boscompensatie ten onrechte niet besproken worden. Het project is volgens de verzoekende partijen slechts toegestaan in geval van een dwingende reden van groot openbaar belang onder de voorwaarden dat er geen alternatieven bestaan en dat compenserende maatregelen worden genomen.

Tot slot stellen de verzoekende partijen dat het leefgebied van vogels (zwarte mees, kuifmees, goudhaantje,...) verkleint, dat zeldzame paddenstoelen, egels, kikkers en padden, insecten

(solitaire bijen, hommels, sluipwespen,...) worden bedreigd. Er is volgens de verzoekende partijen geen aandacht voor cumulatieve effecten met andere projecten.

#### 1.2

De verwerende partij antwoordt hierop dat in het verzoek tot ontheffing uitdrukkelijk wordt besloten dat er geen nadelige effecten te verwachten zijn voor vleermuizen. Volgens de verwerende partij wordt niet aangetoond dat de bevindingen uit het ontheffingsverzoek foutief zouden zijn.

Verder wijst de verwerende partij erop dat in het verzoek tot ontheffing nadrukkelijk ingegaan wordt op de hinder en effecten op de nabijgelegen recreatiecentra en woningen (tijdelijke hinder, werken worden uitgevoerd tijdens de wintermaanden, op lange termijn is er een uitdoofbeleid van de weekendverblijven,...).

Volgens de verwerende partij wordt in het ontheffingsverzoek ook aandacht besteed aan de uit te voeren boscompensatie, waaruit blijkt dat er geen nadelige effecten te verwachten zijn.

#### 1.3

De tussenkomende partij voegt hieraan toe dat de bestreden beslissing deel uitmaakt van het 'Life+' project Most-Keiheuvel (ca. 540 ha) waarbinnen slechts een kleine fractie van het dennenbos wordt gekapt, hetgeen elders wordt gecompenseerd met meer waardevol loofbos. Volgens de tussenkomende partij is er dus een positief effect te verwachten voor diersoorten (ook voor vleermuizen) en zal nieuwe fauna worden aangetrokken.

De tussenkomende partij antwoordt verder dat ook de effecten voor de weekendhuisjeseigenaars voldoende onderzocht zijn (verwijzing naar planologisch uitdoofbeleid, positief effect op het landschapsbeeld).

Tot slot wijst de tussenkomende partij erop dat, ingevolge de boscompensatie *in globo* geen bos zal verdwijnen en het project een dubbel ecologisch voordeel betekent.

#### 1.4

In hun wederantwoordnota herhalen de verzoekende partijen dat er onvoldoende aandacht is besteed aan de gevolgen voor de aanwezige vleermuizenpopulaties (o.a. rosse vleermuis, watervleermuis,...). De bestreden beslissing zal leiden tot het verdwijnen van lijnvormige elementen (bosspaden, bomenrijen), die voor vleermuizen net zo interessant zijn. De verzoekende partijen wijzen erop dat vleermuizen het bos gebruiken om hun winterslaap te houden. De bestreden beslissing zal bovendien de 'insectenrijkdom' drastisch reduceren, zodat vleermuizen over minder voedsel zullen beschikken. In de ontheffingsaanvraag wordt weliswaar verwezen naar de toekomstige uitvoering van het zogenaamde 'Life+' project Most-Keiheuvel, maar dit maakt geen deel uit van de bestreden beslissing, zodat er geen sprake is van mitigerende maatregelen.

De verzoekende partijen wijzen er in hun wederantwoordnota op dat recente inventarisaties bevestigen dat de percelen eerder geschikt zijn als 'habitat 9190' (boshabitat) en geenszins als 'habitat 2310/2330' (open landschap).

De boscompensatie voorziet enkel in de aanplanting van loofbos, zodat niet valt in te zien hoe soorten die gebonden zijn aan naaldbos, hiervan kunnen profiteren.

Verder stellen de verzoekende partijen dat de effecten op lange termijn op de weekendhuiseigenaars niet werd onderzocht, waarbij zij onder meer wijzen op de gezondheidsrisico's ingevolge zandverstuiving, vervuiling van het grondwater en lawaaihinder.

#### 1.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

#### 1.6

De tussenkomen de partij wijst er in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog op dat de Raad zich niet in de plaats kan stellen van de dienst Mer. De Raad kan enkel nagaan of op grond van de juiste feitelijke gegevens in redelijkheid beslist werd tot ontheffing van de MER-plicht.

De tussenkomen de partij werpt verder op dat aanvullende kritiek uit de wederantwoordnota onontvankelijk is.

### 2.

#### Tweede onderdeel

##### 2.1

De verzoekende partijen zetten in een tweede onderdeel uiteen dat het verzoek tot ontheffing geen uittreksel bevat van de ruimtelijke uitvoeringsplannen of vigerende plannen van aanleg en van de topografische kaarten van de omgeving, in strijd met artikel 4.3.3, §4, 1° DABM.

##### 2.2

De verwerende partij antwoordt hierop dat het verzoek tot ontheffing wel degelijk de nodige gegevens bevat (topografische kaart, orthofoto, uittreksel gewestplan,...). Volgens de verwerende partij is de opname van de uittreksels bij het verzoek tot ontheffing niet voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid en tonen de verzoekende partijen niet aan dat de overheid heeft gedwaald bij het nemen van haar ontheffingsbesluit.

##### 2.3

De tussenkomen de partij wijst er eveneens op dat het verzoek tot ontheffing de vigerende ruimtelijke bestemmingsplannen, kaarten van de omgeving en illustratiemateriaal bevat.

##### 2.4

In hun wederantwoordnota volharden de verzoekende partijen in het middenonderdeel.

##### 2.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

##### 2.6

De tussenkomen de partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar haar eerdere uiteenzetting.

### 3.

#### Derde onderdeel

##### 3.1

De verzoekende partijen zetten in een derde onderdeel uiteen dat in het ontheffingsdossier geen zorgvuldig onderzoek gebeurd is naar locatiealternatieven.

De percelen van de verzoekende partijen en het projectgebied zijn gelegen binnen de contouren van de speciale beschermingszone “Bovenloop van de Grote Nete met Zammelsbroek, Langdonken en Goor (B2100040)”. Volgens de verzoekende partijen zijn de percelen onterecht in deze speciale beschermingszone opgenomen en werd een groot deel van de Voorste Keiheuvel (m.n. de camping G.T. Keiheuvel) ‘oneigenlijk’ uit het habitatgebied gehouden bij de aanwijzing van de speciale beschermingszone.

De verzoekende partijen hernemen een middel uit hun verzoekschrift bij de Raad van State tegen het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone.

De verzoekende partijen concluderen dat het landduinherstel beter op andere delen van de Keiheuvel gerealiseerd kan worden, zodat er wel degelijk een realistisch alternatief bestaat dat niet wordt omschreven in het ontheffingsdossier.

### 3.2

De verwerende partij antwoordt hierop dat in het ontheffingsverzoek wordt gemotiveerd waarom de Keiheuvel de geschikte locatie is voor duinherstel (geschikte abiotiek, aanwezige bronpopulaties, bepalende eigendomssituatie, noodzakelijk om een zo groot mogelijke aaneengesloten oppervlakte te realiseren,...).

Volgens de verwerende partij diende er rekening te worden gehouden met de bestaande juridische en feitelijke situatie.

De verwerende partij werpt verder op dat de verzoekende partijen zich bij de uiteenzetting van hun middelen moeten beperken tot de essentie en dus geen middelen uit de procedure bij de Raad van State kunnen kopiëren.

Tot slot stelt de verwerende partij dat de ligging binnen de speciale beschermingszone niet determinerend was voor de bestreden beslissing. Het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone kan niet worden aanzien als een voorbereidende handeling van de bestreden beslissing. De verwerende partij concludeert dat de procedure bij de Raad van State niet relevant is voor de onderhavige procedure.

### 3.3

Ook de tussenkomende partij stelt dat de procedure bij de Raad van State irrelevant is. Volgens de tussenkomende partij is het besluit omtrent de speciale beschermingszone immers geen decisieve oorzaak voor de bestreden beslissing, zodat de argumentatie van de verzoekende partijen dienaangaande niet relevant is.

De tussenkomende partij verwijst naar het niet-schorsingsarrest van de Raad van State in deze procedure (RvS 30 april 2015, nr. 231.063) waaruit volgens haar blijkt dat de vaststelling van de speciale beschermingszone geen afbreuk doet aan de rechtspositie van de verzoekende partijen.

Tot slot merkt de tussenkomende partij op dat het herstel van landduinen zeer specifieke abiotische kenmerken vereist, zodat het herstel nergens anders kan plaatsvinden. Bovendien is ook het eigendomsaspect doorslaggevend, zodat er geen redelijk locatiealternatief voorhanden is.

### 3.4

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog dat de bestreden beslissing nauw verbonden is met het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszones, zodat de procedure bij de Raad van State wel degelijk relevant is.

De verzoekende partijen herhalen onder meer dat er destijds wel degelijk een openbaar onderzoek moest worden georganiseerd bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen.

3.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

3.6

De tussenkomende partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar haar eerdere uiteenzetting.

4.

#### Vierde onderdeel

4.1

De verzoekende partijen zetten in een vierde onderdeel uiteen dat volgens het boscompensatievoorstel agrarisch gebied bebost zal worden. De verzoekende partijen wijzen erop dat eerste bebossing in principe MER-plichtig is volgens bijlage II van MER richtlijn 85/337/EEG (d – “*eerste bebossing en ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik*”). De verzoekende partijen menen dat het ontheffingsdossier, het ontheffingsbesluit, noch de opheffing van het verbod op ontbossing, de effecten op de te bebossen agrarische percelen behandelt.

4.2

De verwerende partij antwoordt dat in het ontheffingsverzoek wel aandacht besteed wordt aan de uit te voeren boscompensatie, waaruit blijkt dat er geen nadelige effecten te verwachten zijn.

4.3

De tussenkomende partij voegt hieraan nog toe dat de compensatieplicht voortvloeit uit artikel 90*bis* Bosdecreet.

4.4

In hun wederantwoordnota herhalen de verzoekende partijen dat de compenserende bebossing in totaal meer dan 10 hectare bedraagt, zodat hiervoor ook een project-MER of verzoek tot ontheffing moest worden opgesteld.

4.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

4.6

De tussenkomende partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar haar eerdere uiteenzetting.

5.

#### Vijfde onderdeel

5.1

De verzoekende partijen zetten in een vijfde onderdeel uiteen dat het gebied al 150 jaar bebost is, zodat de aanvraag geen betrekking heeft op ‘natuurherstel’, maar wel op natuur‘creatie’.



Volgens de verzoekende partijen bevat het verzoek tot ontheffing geen afdoende omschrijving van de risico's en monitoringsmaatregelen. Het ontheffingsbesluit dat de grondslag vormt voor de bestreden beslissing, is aangetast met een onwettigheid.

#### 5.2

De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd wordt waarom het herstel tot landduin de voorkeur geniet boven het behoud van de huidige toestand.

De verwerende partij verwijst verder naar het arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 waarin de middelen niet ernstig werden bevonden.

#### 5.3

De tussenkomenende partij voegt hieraan toe dat het verzoek tot ontheffing een analyse bevat van de mogelijke risico's en milderende maatregelen. Bovendien worden in de bestreden beslissing voorwaarden opgelegd.

#### 5.4

In hun wederantwoordnota herhalen de verzoekende partijen dat er geen rekening werd gehouden met de bestaande natuurwaarden.

#### 5.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

#### 5.6

De tussenkomenende partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar haar eerdere uiteenzetting.

### *Beoordeling door de Raad*

#### Eerste onderdeel

##### 1.

In het arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 werd het eerste onderdeel als volgt beoordeeld:

##### *“1.*

*De verzoekende partijen zetten in essentie uiteen dat de beslissing tot ontheffing van de verplichting tot het opmaken van een milieueffectenrapport onwettig is. Het verzoek tot ontheffing toont volgens de verzoekende partijen niet op afdoende wijze aan dat een milieueffectenrapport geen nieuwe of aanvullende gegevens kan bevatten over de disciplines fauna en flora en mens. Bovendien bevat het verzoek tot ontheffing volgens de verzoekende partijen ten onrechte geen onderzoek naar de ecologische effecten van de uit te voeren boscompensatie. De onwettigheid van de ontheffingsbeslissing vitiesert volgens de verzoekende partijen de bestreden beslissing.*

*Het wordt niet betwist dat het project van de aanvraag, die heeft geleid tot de bestreden beslissing, is onderworpen aan de MER-plicht volgens de categorie 1d) van bijlage II bij het project-MER besluit, met name “ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik voorzover de oppervlakte 3 ha of meer bedraagt en voorzover artikel 87 van het Bosdecreet niet van toepassing is.”*

*Krachtens artikel 4.3.3, §3 DABM kan de administratie een project ontheffen van de MER-plicht als een toetsing aan de criteria van bijlage II uitwijst dat het voorgenomen project geen*

*aanzienlijke gevolgen kan hebben voor het milieu en een project-MER redelijkerwijze geen nieuwe of bijkomende gegevens over aanzienlijke milieueffecten kan bevatten. Zoals aangegeven in de feiten uiteenzetting heeft de Dienst MER op 10 juni 2014 een ontheffing verleend van de MER-plicht voor het project van de aanvraag voor een termijn van vier jaar.*

*Het wordt evenmin betwist dat de verzoekende partijen zich bij hun beroep tegen de bestreden beslissing kunnen beroepen op eventuele onregelmatigheden van de ontheffingsbeslissing. De ontheffingsbeslissing van 10 juni 2014 vormt op het eerste gezicht overigens een onontbeerlijke grondslag voor het nemen van de bestreden beslissing aangezien zonder deze ontheffingsbeslissing de bestreden beslissing niet kon worden verleend.*

*De Raad, bevoegd voor de beoordeling van de wettigheid van bestreden beslissing, kan zijn beoordeling over het voldoen van de aanvraag aan de criteria bepaald in artikel 4.3.3, §3 DABM niet in de plaats stellen van die van de Dienst MER. Hij kan enkel nagaan of de Dienst MER op grond van juiste feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat voor het project van de aanvraag een ontheffing van de MER-plicht kan worden verleend.*

*2.*

*De argumentatie van de verzoekende partijen dat in het verzoek tot ontheffing niet op afdoende wijze wordt aangetoond dat een project-MER geen nieuwe of bijkomende gegevens kan bevatten over aanzienlijke milieueffecten op de aanwezige vleermuizenpopulatie, wordt op het eerste gezicht tegengesproken door de studie van het ontheffingsverzoek zelf.*

*Het MER-ontheffingsverzoek bevat een inventaris van de zoogdieren, vogels en amfibieën en reptielen die voorkomen binnen het volledige Life+ projectgebied (p. 42-52) en een uitvoerige analyse van de potentiële effecten van het landduinherstel op de fauna en flora (p. 76-100).*

*In het MER-ontheffingsverzoek wordt specifiek aandacht besteed aan de laatvlieger ("De potenties voor een verdere uitbreiding van deze soort binnen het gebied worden hoog ingeschat") en aan de gewone dwergvleermuis / kleine dwergvleermuis ("Het gebied vertoont waarschijnlijk ook goede potenties voor deze soorten") (p. 88-89). Verder wordt over vleermuispopulaties in het MER-ontheffingsverzoek uiteengezet:*

*"Wat zoogdieren betreft zijn er enkel voor een aantal vleermuissoorten instandhoudingsdoelstellingen opgesteld. Van de vermelde soorten werd enkel Kleine dwergvleermuis ook effectief vastgesteld in het projectgebied. Gezien het slechts een éénmalige inventarisatie betrof is het niet uit te sluiten dat ook andere soorten in het Life + projectgebied aanwezig zijn. Gezien de kenmerken van het life+ projectgebied is het zelfs aannemelijk dat, met uitzondering van de meervleermuis en de Kleine dwergvleermuis, de opgenomen soorten in het IHD-rapport aanwezig zijn in het gebied. Het uitvoeren van het landduinherstel heeft geen significant negatieve impact op de vleermuissoorten. De monotone grove dennenbossen bevatten bijna geen bomen die geschikt zijn als kolonieboom. Binnen het volledige Life+ projectgebied zijn er nog wel zeer veel dode oude bomen aanwezig die potenties bieden voor vleermuizen. De negatieve effecten van het verwijderen van de grove dennenbomen worden dan ook als uiterst beperkt beschouwd.*

*De open landduinen die gecreëerd zullen worden bij de uitvoering van het project zijn op zich weinig interessant voor de meeste vleermuissoorten. De monotone dennenbossen die zullen verdwijnen ten gevolge van de uitvoering van het project hebben echter eveneens weinig waarde voor vleermuizen. De randzones tussen bos en landduin, die door de uitvoering van het project uitgebreid zullen worden, zullen voor een aantal*

soorten zoals gewone dwergvleermuis, laatvlieger en rosse vleermuis, mogelijk wel een interessant foerageergebied vormen. Globaal gezien worden de effecten dan ook als neutraal beoordeeld.

Verstoring tijdens de werken is voor deze soortengroep weinig waarschijnlijk. De werken worden uitgevoerd buiten de broedperiode voor vogels. Het is in deze periode dat de vleermuizen ook het meest actief zijn. Tijdens de winterperiode houden ze immers een winterslaap. Daarnaast wordt er enkel tijdens de dagperiode gewerkt, terwijl vleermuizen gebonden zijn aan de nacht/schemerperiodes om te foerageren. Er wordt dan ook geen saignante verstoring verwacht.”

(MER-ontheffingsverzoek, p. 96)

Over de “beschikbaarheid en actualiteit van de gegevens” wordt in de studie van het ontheffingsverzoek gesteld:

“ ...

In dit deel wordt er een woordje uitleg gegeven over de gegevens die gebruikt werden om dit verzoek tot ontheffing op te stellen.

Er werd voor dit dossier m.b.t. verzoek tot ontheffing van de MER-plicht gebruik gemaakt van bestaande en vrij beschikbare gegevens omdat er wordt verondersteld dat op basis van de beschikbare gegevens een voldoende onderbouwd dossier kan worden opgesteld. Belangrijke bronnen zijn o.a. de bestaande beheerplannen voor het gebied. Daarnaast werd het projectgebied tevens veelvuldig bezocht i.k.v. het Life+ project en werden de ecologische afwegingen steeds gemaakt in samenspraak met de lokale boswachter. Gezien de potentiële gevoeligheid van het gebied voor verstoring van archeologisch erfgoed werd er een terreinbezoek uitgevoerd samen met twee archeologen.

Toch zijn er nog enige opmerkingen te maken in verband met de actualiteit / actualisatie van de gegevens en eventuele leemten in de kennis:

Het projectgebied werd volledig doorlopen, maar er werd geen volledige detailinventarisatie van de fauna en flora uitgevoerd. Het betreft slechts een momentopname aan de hand van welke een beeld van de lokale flora kan worden opgemaakt. Toch laten de veldgegevens, aangevuld met de bestaande literatuur en de kennis van de lokale boswachter toe de biologische waarde van het gebied te evalueren.

Ook voor de bespreking van de (avi)faunistische gegevens werd vooral voortgegaan op bestaande inventarisaties, aangevuld met gegevens uit de literatuur en waarnemingen van de lokale boswachter. Er werden geen leemten in de voorspellingsmethode of leemten in inzicht vastgesteld voor de discipline ‘flora en fauna’.

Er werden geen geluidsmetingen uitgevoerd in het kader van dit project. Gezien de tijdelijke aard van de verstoring en de beperkte impact wordt dit niet als een significante leemte aanzien.

Om bovengenoemde redenen stellen we dat inzake de in dit verzoek tot ontheffing van de MER-plicht, behandelde disciplines geen fundamenteel andere conclusies zullen worden getrokken dan bovenstaande, wanneer zou overgegaan worden tot een gedetailleerder analyse van het project in een MER-format.

In §8 bevindt zich de literatuurlijst met een aanduiding van alle geraadpleegde werken en bronnen van informatie.

...”

(MER-ontheffingsverzoek, p. 113-114)

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, blijkt op het eerste gezicht uit de aangehaalde passages dat op basis van voldoende kennis en gegevens aandacht is besteed aan de

*vleermuizenpopulaties en dat de opmaak van een MER-rapport geen andere conclusies zullen opleveren inzake de discipline 'fauna en flora'. De kritiek van de verzoekende partijen in het eerste subonderdeel lijkt te steunen op enkele passussen van het ontheffingsverzoek, daarbij andere relevante passussen ter zijde schuivend. De verzoekende partijen tonen op die wijze op het eerste gezicht niet aan dat het ontheffingsverzoek lacunes zou bevatten.*

3.

*De verzoekende partijen stellen verder dat de impact van het project voor de eigenaars van de weekendhuizen in het ontheffingsverzoek onderbelicht blijft en de impact op lange termijn niet werd onderzocht. Bovendien zouden deze eigenaars ongelijk worden behandeld in vergelijking met de bewoners aan de noordrand van het projectgebied waar geen werken worden uitgevoerd in een strook van 50 meter aan de buitenrand.*

*Onder punt 6.2.5.1.4 'Hinder voor verblijfsrecreatie en de nabijgelegen recreatiecentra en woningen' van de studie van het ontheffingsverzoek wordt gesteld:*

*" ...*

*Naast zachte recreatie komt er tevens verblijfsrecreatie voor in- en in de omgeving van het projectgebied. Het projectgebied wordt als het ware doorsneden door linten van weekendverblijven.*

*De aanwezigheid van deze linten is historisch gegroeid sinds de jaren '70. Het huidige beleid omtrent deze, soms illegale, constructies is een uitdoofbeleid, zoals voorgeschreven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. De dienst ruimtelijke ordening is momenteel dan ook bezig met de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan om dit beleid juridisch vorm te geven. Ook het Life+project gaat uit van dit uitdovend karakter van deze verblijfsrecreatie. Gezien de verblijfsrecreatie nog aanwezig is binnen het projectgebied wordt er hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden tijdens de uitvoering van de werken. Zo zullen de werken uitgevoerd worden tijdens de wintermaanden, de periode waarin de meeste weekendhuisjes leeg staan, en word er niet gewerkt tijdens de weekends. Gezien het gebied sterk versnipperd is door de aanwezigheid van de weekendhuisjes, is het onmogelijk om niet in de buurt van deze weekendhuisjes werken uit te voeren. Indien de eigenaar zich op het moment van uitvoering in hun weekendverblijven bevinden is er relatief sterke, maar tijdelijke hinder te verwachten. Na uitvoering van de werken zijn de effecten positief naar landschapsbeeld toe, al blijft dit wel een persoonlijke appreciatie. Op lange termijn wanneer het uitdoofbeleid heeft plaatsgevonden wordt er geen hinder meer verwacht, gezien de weekendverblijven tegen die tijd verdwenen zullen zijn.*

*Naast de losstaande weekendverblijven is er tevens een camping aanwezig in de onmiddellijke omgeving van het projectgebied. De camping bevindt zich ten noordwesten van de zoekzone voor actie C1. Ten zuiden van de camping worden er in de eerste fase geen ontbossingen gepland omdat de beboste zone tussen de camping en de Pelterweg hier relatief smal is. In het oosten grenst de camping bijna tegen open gebied. Ook hier wordt aan de bestaande groenbuffer niet geraakt. Ten opzichte van de camping wordt dan ook, met uitzondering van geluidshinder, geen significant negatieve impact verwacht. Ook hier dient weer vermeld te worden dat de werken tijdens de wintermaanden uitgevoerd zullen worden, wanneer de camping het minst gebruikt wordt. De recreatiecentra gelegen langs de 17<sup>de</sup> Esc. Lichtvliegwezenlaan zullen gezien hun afstand tot het projectgebied geen hinder ondervinden ten gevolge van de uitvoering van het project. De landingsbaan van het vliegveld komt wel in de buurt van de te ontbossen zones, maar ook hier worden er geen effecten verwacht ten gevolge van de uitvoering van de werken. Na uitvoering van de werken kan de openheid van het gebied zelfs een positief effect hebben ten opzichte van de (zweef)vliegers. De open zandgronden zorgen*

*immers voor het ontstaan van thermiek, waarvan de (zweef)vliegers gebruik maken om na het opstijgen hoogte te winnen. Aan de noordrand van het gebied grenzen er een aantal woningen met hun tuinen tegen het projectgebied. Om de hinder voor de omwonenden zoveel mogelijk te beperken werd er besloten om de 50m buitenrand van het zoekzone te vrijwaren van werken. Hierdoor worden de werken zelf, evenals het open landduinlandschap na de uitvoering ervan voldoende gebufferd van de omgeving. De buffering mildert de verstoringseffecten t.o.v. de omwonenden tijdens de uitvoering van de werken en zorgt er tevens voor dat na uitvoering van de werken de natuurwaarden tot op een zeker niveau gebufferd worden van verstoring vanuit de omwonenden.*

*...*

*(MER-ontheffingsverzoek, p. 106-107)*

De ‘Effecten op landschapsbeeld en – beleving’ worden onder punt 6.2.4.2.2 van de studie beoordeeld als volgt:

*“ ...*

*De uitvoering van de geplande ingrepen zorgen voor een versterking van het landschapsbeeld, wat als positief beschouwd wordt. De landduin van de Keiheuvel vormt immers één van de meest markante landschappelijke kenmerken van het gebied. Het landschapsbeeld wordt momenteel echter verstoord door de talrijke weekendverblijven die zich op de Keiheuvel bevinden.*

*De uitvoering van voorliggend project leidt niet tot het verdwijnen van deze weekendverblijven, maar zorgt enkel voor het herstel van het landduinenlandschap. Binnen het overkoepelende Life+ project wordt er wel een actief aankoopbeleid gevoerd in het gebied. Indien er weekendverblijven aangekocht worden zullen deze verwijderd worden en worden de percelen mee ingeschakeld in het landduineherstel.*

*Het herstel van het open landschapsbeeld draagt eveneens bij tot een verhoging van de landschapsbeleving.*

*De open landduinen hebben immers een zeer hoge belevingswaarde voor de recreanten in het gebied. De beperkte relictten die er momenteel nog aanwezig zijn vormen dé aantrekkingskracht van het gebied. De uitbreiding en het herstel van de landduinen zal dan ook voor een versterking van de belevingswaarde zorgen, wat als positief beschouwd wordt.*

*...”*

*(MER-ontheffingsverzoek, p. 102-103)*

*Uit deze passussen blijkt op het eerste gezicht dat de impact van het project – tijdens en na de werken – op de weekendverblijven in rekening is gebracht en dat er redenen zijn om een onderscheid te maken tussen de huizen aan de noordrand van het gebied en de weekendhuizen in het gebied. Het gegeven dat ook het uitdoofbeleid - waarover beslist werd bij de opmaak van het gemeentelijk structuurplan - voor de weekendhuizen aan bod komt in de studie van het ontheffingsverzoek, doet op het eerste gezicht geen afbreuk aan deze vaststelling.*

#### **4.**

##### **4.1**

*De verzoekende partijen argumenteren nog dat de ecologische effecten van de uit te voeren boscompensatie in het geheel niet wordt besproken in het ontheffingsverzoek en dat compenserende maatregelen voor een verlies aan biotoop vallen onder het toepassingsgebied van artikel 6, vierde lid van de Habitatrichtlijn en derhalve maar mogelijk zijn in geval van dwingende redenen van groot openbaar belang.*

##### **4.2**

*De bestreden beslissing verleent onder bepaalde voorwaarden een vergunning voor “het uitvoeren van landduinherstel over een oppervlakte van ca. 35 ha in het domein Most-Keiheuvel te Balen”, waaronder voorwaarden in het kader van het artikel 90bis van het Bosdecreet, met name het uitvoeren van compenserende bebossing op de in de bestreden beslissing bepaalde percelen. Volgens de bestreden beslissing dient deze voorwaarde, met name de compenserende bebossing, uitgevoerd worden binnen de twee jaar vanaf de datum waarop gebruik gemaakt mag worden van de bestreden vergunning.*

*Het ontheffingsverzoek van de MER-plicht die de verzoekende partijen bekritisieren onder het eerste onderdeel van het eerste middel, heeft betrekking op de MER-plicht van het project volgens de categorie 1 d) van bijlage II bij het project-MER besluit, met name “ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik voorzover de oppervlakte 3 ha of meer bedraagt en voorzover artikel 87 van het Bosdecreet niet van toepassing is”, zoals blijkt uit het ontheffingsverzoek zelf. Het ontheffingsverzoek bevat een studie van mogelijke effecten van de geplande “ontbossing” en omvat op het eerste gezicht geen onderzoek van de effecten van de compenserende bebossing.*

*Nog daargelaten de vraag of de compenserende bebossing deel uitmaakt van het project van de aanvraag, met name “het uitvoeren van landduinherstel over een oppervlakte van ca. 35 ha in het domein Most-Keiheuvel te Balen”, moet vastgesteld worden dat de verzoekende partijen op het eerste gezicht niet aantonen dat de compenserende bebossing, zoals bepaald in de bestreden beslissing, MER-plichtig is. De verzoekende partijen verwijzen naar bijlage II, 1d) bij het MER-besluit. Rubriek 1d) van bijlage II vermeldt “Eerste bebossing voorzover de oppervlakte 10 ha of meer bedraagt”. In de aanvraag tot ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt gesteld dat 282.442,17m<sup>2</sup> compensatie wordt voorzien en dat deze boscompensatie wordt verdeeld over vijf verschillende gemeenten. Bovendien blijkt op het eerste gezicht dat de compensatie per gemeente verdeeld wordt over verschillende percelen, waarbij het op het eerste gezicht niet onmiddellijk blijkt dat de boscompensatie oppervlakten omvat van 10ha of meer. Met andere woorden blijkt niet dat de compenserende bebossing opgelegd in de bestreden beslissing valt onder rubriek 1d). De Raad kan enkel vaststellen dat de verzoekende partijen de verdeling van de voorziene bebossing over verschillende gemeenten en percelen volledig onbesproken laten in hun kritiek.*

#### 4.3

*Artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de habitatrichtlijn luidt als volgt:*

*“2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.*

*3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.*

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

Artikel 6, derde en vierde lid van de habitatrichtlijn is omgezet in het intern recht in artikel 36ter, §§ 4 en 5 van het decreet natuurbewoud. Deze laatste bepaling luidt als volgt:

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

§ 5. In afwijking op de bepalingen van § 4, kan een vergunningsplichtige activiteit die of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, slechts toegestaan of goedgekeurd worden

a) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn  
en

b) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking.

De afwijking bedoeld in het voorgaande lid kan bovendien slechts toegestaan worden nadat voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1° de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft;  
2° de compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen van een passende beoordeling van de effecten van de activiteit op de habitats, de habitats van een soort en op de soort of soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, voor het onderzoeken van minder schadelijke alternatieven en inzake de compenserende maatregelen.

*De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.  
Elke beslissing in uitvoering van de afwijkingsprocedure van deze paragraaf, wordt met redenen omkleed."*

*Artikel 2, 30° van het decreet natuurbehoud definieert "betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone" als volgt:*

*"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."*

*Artikel 2, 38° van het decreet natuurbehoud omschrijft de "natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone" als volgt:*

*"het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijke en ecologische kenmerken en processen, die nodig zijn voor de instandhouding van a) de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen en b) de soorten vermeld in de bijlage III."*

*Het opzet van de "passende beoordeling" in artikel 36ter, §4 van het decreet natuurbehoud betreft op het eerste gezicht uitsluitend de gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ's (speciale beschermingszones) in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor die zones.*

*De studie bij het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht bevat een uitgebreide passende beoordeling (p.82-99), die de verzoekende partijen niet in hun kritiek betrekken en waaruit op het eerste gezicht niet blijkt dat de voorziene uitvoering van het landduinherstel een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. Er wordt integendeel aangegeven dat het landduinherstel deel uitmaakt van het Life+ project dat juist tot doel heeft om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. De voorwaarde tot boscompensatie in de bestreden beslissing volgt niet uit de passende beoordeling in het ontheffingsverzoek en is derhalve niet te beschouwen als een compenserende maatregel in de zin van artikel 6, vierde lid van de Habitatrichtlijn.*

*De argumentatie van de verzoekende partijen dat de ontbossing verlies aan biotoop inhoudt met een compenserende maatregel, die onder artikel 6, vierde lid Habitatrichtlijn valt, lijkt ongegrond.*

#### **4.4**

*De verzoekende partijen stellen ten slotte nog dat in de aanvraag tot ontheffing van de MER-plicht ten onrechte geen rekening is gehouden met mogelijke cumulatieve effecten van andere plannen, programma's en activiteiten, met name de intentie om de waterstand significant te verhogen.*

*Artikel 36ter, §3, eerste lid van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu bepaalt dat een passende beoordeling vereist is als "een vergunningsplichtige activiteit (...), een plan of programma (...), afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een*



*betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van speciale beschermingszone kan veroorzaken".*

*De verzoekende partijen verwijzen voor dit onderdeel van het middel enkel naar een folder en een presentatie over tot het Life+ project. Uit deze stukken blijkt enkel dat de Dienst Integraal Waterbeleid van de provincie Antwerpen een eco-hydrologische studie zal uitvoeren om de waterhuishouding in het gebied te herstellen. De verzoekende partijen tonen daarmee op het eerste gezicht niet aan dat er voor de waterhuishouding in het gebied sprake is van een "bestaand of voorgestelde activiteit, plan of programma" in de zin van voormeld artikel 36ter, §3, eerste lid van het decreet natuurbehoud."*

De Raad ziet geen reden om in het kader van het annulatieberoep ten gronde anders te oordelen.

2.

In zoverre de verzoekende partijen in hun wederantwoordnota nog stellen dat ook andere vleermuisensoorten, o.m. de Rosse Vleermuis, zijn aangetroffen die niet vermeld zijn op het overzicht van zoogdieren, gaan zij voorbij aan volgende vaststelling in het MER-ontheffingsverzoek:

*"Van de vermelde soorten werd enkel Kleine dwergvleermuis ook effectief vastgesteld in het projectgebied. Gezien het slechts een éénmalige inventarisatie betrof is het niet uit te sluiten dat ook andere soorten in het Life + projectgebied aanwezig zijn. Gezien de kenmerken van het life+ projectgebied is het zelfs aannemelijk dat, met uitzondering van de meervleermuis en de Kleine dwergvleermuis, de opgenomen soorten in het IHD-rapport aanwezig zijn in het gebied. Het uitvoeren van het landduinherstel heeft geen significant negatieve impact op de vleermuissoorten.(...)*

*De open landduinen die gecreëerd zullen worden bij de uitvoering van het project zijn op zich weinig interessant voor de meeste vleermuissoorten. De monotone dennenbossen die zullen verdwijnen ten gevolge van de uitvoering van het project hebben echter eveneens weinig waarde voor vleermuizen. De randzones tussen bos en landduin, die door de uitvoering van het project uitgebreid zullen worden, zullen voor een aantal soorten zoals gewone dwergvleermuis, laatvlieger en rosse vleermuis, mogelijk wel een interessant foerageergebied vormen. Globaal gezien worden de effecten dan ook als neutraal beoordeeld".*

De verzoekende partijen tonen niet aan dat voormelde vaststellingen onjuist zijn of steunen op onredelijke motieven. De stelling dat er minder in plaats van meer bosrand zal ontstaan, wordt door de verzoekende partijen niet overtuigend onderbouwd, noch tonen zij aan in welke mate zulks tot de conclusie moet leiden dat er wél een significante invloed op de vleermuisenpopulatie zal ontstaan. De verzoekende partijen komen terzake niet verder dan het poneren van een eigen stelling die veeleer als opportuniteitskritiek moet beschouwd worden. De loutere verwijzing naar een algemene studie van de Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming, die geen betrekking heeft op het beoogde gebied, doet niet anders besluiten. Het ontheffingsverzoek vermeldt bovendien dat de ontbossing betrekking heeft op in essentie monotoon minder waardevol dennenbos, die bovendien wordt gecompenseerd door het aanplanten van meer waardevolle streekeigen soorten zoals zomereik en hazelaar, zwarte els enz. Het ontheffingsverzoek vermeldt eveneens dat biologisch waardevolle gebieden bebost worden, en dat bovendien de bebossing van een aantal bestanden zal zorgen voor de ontwikkeling van een grote boskern op percelen, die voorheen langdurig agrarisch gebruikt werden.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota nog dat een onderscheid dient gemaakt te worden tussen mitigerende en compenserende maatregelen, en dat de bestreden beslissing geen voorwaarden oplegt aangaande het uitvoeren van compenserende maatregelen. Aldus geven zij aan hun middel zoals ontwikkeld in het inleidend verzoekschrift een totaal andere wending, hetgeen niet voor het eerst in de wederantwoordnota op ontvankelijke wijze kan opgeworpen worden. Overigens, en gelet op wat voorafgaat, tonen de verzoekende partijen niet aan dat de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast, tenzij onvermijdelijke tijdelijke verstoring als gevolg van de uitvoering van de werkzaamheden. De bestreden beslissing stelt hierover het volgende:

*“De aanvraag is gericht op het ecologisch herstel van de open landduinvegetaties op de Keiheuvel en maakt deel uit van een groter project voor landduinherstel. De natuurherstelwerken kaderen binnen de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 en dragen bij tot een verbetering van de natuurlijke kenmerken van het habitatrichtlijngebied. Er worden door de uitvoering van het Life+project natuurwaarden gecreëerd die minstens de huidige waarden benaderen.”*

Bovendien en ten overvloede legt de verwerende partij in haar beslissing op dat de voorwaarden moeten nageleefd worden zoals voorzien in het advies van 13 oktober 2014 van het Agentschap Natuur en Bos. De bestreden beslissing bepaalt tevens dat men zich bij het uitvoeren van werken in de periode van 1 maart tot 1 juli er moet van vergewissen dat geen nesten van vogelsoorten beschadigd, weggenomen of vernield worden en dat de milderende maatregelen, opgenomen in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht moeten toegepast worden.

In de mate de verzoekende partijen verwijzen naar een studie omtrent een aantal mierensoorten, stelt de Raad vast dat deze dateert van 31 december 2015, en dus van na de bestreden beslissing, zodat de dienst Mer of de verwerende partij, hiermee onmogelijk rekening kon houden. In de mate de verzoekende partijen dit gegeven betrekken op de gevaren van het plaggen, geven zij opnieuw een totaal andere, en dus niet-ontvankelijke wending aan het eerste middel zoals ontwikkeld in hun verzoekschrift.

De verzoekende partijen herhalen dat volgens hen geen enkel onderzoek gevoerd is naar de impact van de werken op de aanwezige weekendhuiseigenaars. De bestreden beslissing oordeelt echter naar aanleiding van de behandeling van de ingediende bezwaren dat de functies natuur en recreatie naast en in verweving met elkaar blijven bestaan. Tevens wordt gesteld dat de uitvoering van het project zorgt voor het herstel van het landduinenlandschap, zonder dat hierdoor de bestaande recreatieve verblijven in het gedrang komen. De studie van het MER-ontheffingsverzoek behandelt, zoals hoger reeds geciteerd, onder punt 6.2.5.1.4 de mogelijke ‘Hinder voor verblijfsrecreatie en de nabijgelegen recreatiecentra en woningen’. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de bestreden beslissing op dit punt steunt op onjuiste of onredelijke motieven. De verzoekende partijen verwijzen nog naar mogelijke gezondheidsrisico's door inhalatie van zandduinverstuiving voor personen die recreëren in landduingebied. De verzoekende partijen tonen evenwel niet aan in hoever deze risico's al niet bestonden, zonder de uit te voeren duinherstelwerkzaamheden, door de aanwezigheid van deze weekendverblijfeigenaars te midden van bestaand duingebied. Zij maken evenmin concreet aannemelijk, anders dan door loutere eigen veronderstellingen, dat de afwatering in de bodem significant zal versneld worden, noch dat er significante lawaaihinder zal zijn, andere dan deze die tijdelijk onvermijdelijk is door de uitvoering van de werken.

De verzoekende partijen maken bovendien niet concreet dat er sprake kan zijn van vermijdbare schade, in de zin van artikel 16 Natuurdecreet, die niet ondervangen wordt door de diverse

voorwaarden zoals opgelegd door de bestreden beslissing, en met name door het Agentschap Natuur en Bos en deze opgenomen in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht.

Het eerste onderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

#### Tweede onderdeel

Op grond van artikel 4.3.3, §4, 1° DABM moet een verzoek tot ontheffing van de MER-plicht ten minste een beschrijving en verduidelijking van het voorgenomen project bevatten met inbegrip van de ruimtelijke situering ervan. De ruimtelijke situering bevat minstens een uittreksel van de ruimtelijke uitvoeringsplannen of de vigerende plannen van aanleg en van de topografische kaarten van de omgeving.

In het verzoek tot ontheffing wordt onder punt 1.2 “Situering van het projectgebied” de ligging en situering van het projectgebied beschreven, waarna een situering volgt van het gebied op een grafische voorstelling “topokaart”, een situering “op orthofoto 2010” en een situering op de grafische voorstelling van het gewestplan, met aanduiding van de voorschriften in het gebied.

Het tweede onderdeel wordt verworpen.

#### Derde onderdeel

##### 1.

In het arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 werd het derde onderdeel als volgt beoordeeld:

##### *“1.*

*De argumentatie van de verzoekende partijen in het derde onderdeel komt er op neer dat “een 60-70 ha grond op de Voorste Keiheuvel oneigenlijk uit Habitatrichtlijn zijn gehouden in strijd met de Habitatrichtlijn en de percelen van de verzoekende partijen ten onrechte zijn opgenomen”, waardoor in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht ten onrechte wordt gesteld dat er geen locatiealternatieven zijn voor het betrokken project. Volgens de verzoekende partijen zou dit aangetoond worden door het eerste middel in het verzoekschrift voor de Raad van State, dat door de verzoekende partijen wordt geciteerd, waarna ze stellen dat “Dezelfde argumentatie (...) mutatis mutandis (geldt) bij de beoordeling van de wettigheid van het ontheffingsbesluit, dat de grondslag biedt voor het bestreden vergunningsbesluit.”*

*In het verzoekschrift voor de Raad van State waar de verzoekende partijen naar verwijzen, vorderen onder meer de eerste, tweede en vierde verzoekende partij de vernietiging van 18 besluiten van de Vlaamse regering tot aanwijzing van speciale beschermingszones en definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten. De besluiten werden allen genomen op 23 april 2014. Het eerste bestreden besluit heeft betrekking op de SBZ ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor’.*

*Het eerste middel in deze procedure wordt door de verzoekende partijen geciteerd in het onderliggend verzoekschrift van pagina 24 tot en met pagina 46. (...)*

*Alhoewel het duidelijk is dat de verzoekende partijen in het derde onderdeel van het eerste middel de contouren van de SBZ ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langedonken en Goor’ bekritisieren, waarbij zij uiteenzetten dat eerder andere percelen dan deze van de verzoekende partijen opgenomen hadden moeten worden binnen de grenzen ervan, wordt allerminst op duidelijke wijze uiteengezet hoe die kritiek de bestreden beslissing vitieert en*

evenmin hoe de kritiek van de verzoekende partijen uiteengezet onder het geciteerd eerste middel voor de Raad van State, dat betrekking heeft op besluiten van de Vlaamse regering van 23 april 2014 tot aanwijzing van speciale beschermingszones en definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, moet betrokken worden op de voorgehouden onwettigheid van de ontheffingsbeslissing van de MER-plicht voor het project dat heeft geleid tot de bestreden beslissing. Het volstaat niet, zoals de verzoekende partijen doen, te stellen dat “Dezelfde argumentatie (...) mutatis mutandis (geldt) bij de beoordeling van de wettigheid van het ontheffingsbesluit, dat de grondslag biedt voor het bestreden vergunningsbesluit”. Op die wijze wordt niet duidelijk uiteengezet hoe het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014 tot aanwijzing van de SBZ ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor’ en definitieve vaststelling van de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, de grondslag vormt voor de bestreden beslissing.

3.

Bovendien moet worden vastgesteld, zoals de verzoekende partijen zelf aangeven, dat bij besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, onder meer de ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor’ is voorgesteld als speciale beschermingszone aan de Europese Commissie.

Artikel 36bis van het decreet natuurbehoud, ingevoegd bij decreet van 19 juli 2002 en in werking getreden op 10 september 2002, bepaalt in §12 dat de gebieden bedoeld in het voormeld besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 geacht worden definitief te zijn vastgesteld in de zin van §6.

Bij beschikking 2004/813/EG van 7 december 2004 heeft de Europese Commissie onder meer ‘Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor’ van communautair belang verklaard, waarna de Vlaamse regering het gebied diende aan te wijzen als speciale beschermingszone (artikel 36bis, §9). Artikel 36bis, §15, eerste lid van het decreet natuurbehoud bepaalt echter dat zodra een gebied dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone is vastgesteld in de zin van §6 of §12, het voor de toepassing van onder meer artikel 36ter, §§3 tot 6 van het decreet natuurbehoud beschouwd wordt als speciale beschermingszone.

Op het eerste gezicht blijkt derhalve niet hoe de voorgehouden onwettigheid van het besluit van de Vlaamse regering van 23 april 2014, de onwettigheid impliceert van de ontheffingsbeslissing van de MER-plicht of van de bestreden beslissing. De uiteenzetting van de verzoekende partijen verschaft daar ook geen uitleg of duidelijkheid over.

4.

In de mate dat de verzoekende partijen in het eerste middel voor de Raad van State ook de onwettigheid aanvoeren van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002, stellende dat het strijdig zou zijn met artikel 7 van het Verdrag van Aarhus omdat het niet werd voorafgegaan door een openbaar onderzoek, moet op het eerste gezicht vastgesteld worden dat deze betwisting neerkomt op kritiek op het decreet natuurbehoud. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 3 maart 2004 (arrest nr. 31/2004) immers overwogen dat noch de habitatrichtlijn, noch de vogelrichtlijn een verplichting inhoudt om een openbaar onderzoek te houden en dat het tot de beoordelingsbevoegdheid behoort van de decreetgever om voorafgaand aan de definitieve vaststelling van gebieden die in aanmerking komen als speciale beschermingszone al dan niet een openbaar onderzoek te houden.

5.

*De verzoekende partijen voeren in het eerste middel voor de Raad van State ook aan dat bepaalde percelen wel en andere niet opgenomen hadden moeten worden binnen de grenzen van de SBZ 'Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor'.*

*De criteria voor de selectie van gebieden die aangewezen kunnen worden als speciale beschermingszone, zijn opgenomen in bijlage III bij de habitatrichtlijn.*

*Het aanduiden van een gebied als speciale beschermingszone behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering die ter zake over een beoordelingsmarge beschikt. Het komt aan een verzoekende partij die de grenzen van de aangeduide beschermingszone betwist, toe om te overtuigen dat de Vlaamse regering haar beoordelingsmarge heeft overschreden door een plangebied al dan niet aan te duiden als speciale habitatbeschermingszone.*

*De verzoekende partijen verwijzen zelf naar een document (stuk 65 van de verzoekende partijen) waaruit blijkt of kan afgeleid worden dat de speciale beschermingszones zijn afgebakend op grond van een voorafgaandelijk wetenschappelijk onderzoek door onder meer het Instituut voor Natuurbehoud. De verzoekende partijen overtuigen, op grond van de stukken die ze voorleggen, op het eerste gezicht niet dat de Vlaamse regering, om andere dan wetenschappelijke redenen, bepaalde percelen wel en andere niet heeft opgenomen in de SBZ 'Bovenloop van de Grote Nete met Zammels Broek, Langdonken en Goor'."*

2.

De Raad ziet geen reden om in het kader van het annulatieberoep ten gronde anders te oordelen.

Zoals blijkt uit het feitenrelaas hebben onder meer de eerste, tweede en vierde verzoekende partij bovendien een beroep bij de Raad van State ingesteld dat strekt tot de vernietiging van het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten. In het verzoekschrift bij de Raad van State werd een eerste middel aangevoerd dat gelijklopend is aan het derde onderdeel.

De Raad van State heeft het beroep verworpen met een arrest nr. 237.163 van 26 januari 2017.

De verzoekende partijen voeren in hun wederantwoordnota geen redenen aan waarom de beoordeling van de Raad van State niet kan worden bijgetreden.

Het derde onderdeel wordt verworpen.

#### Vierde onderdeel

Het ontheffingsverzoek van de MER-plicht die de verzoekende partijen bekritisieren, heeft betrekking op de MER-plicht van het project volgens de categorie 1d) van bijlage II bij het project-MER besluit, met name *"Eerste bebossing voor zover de oppervlakte 10 ha of meer bedraagt."*

In het arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 werd het vierde onderdeel als volgt beoordeeld:

*"Bij de bespreking van het eerste onderdeel is reeds vastgesteld dat de verzoekende partijen op het eerste gezicht niet aantonen dat de compenserende bebossing, zoals bepaald in de bestreden beslissing, MER-plichtig is.(...) In de aanvraag tot ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt gesteld dat 282.442, 17 m<sup>2</sup> compensatie wordt voorzien en dat deze boscompensatie wordt verdeeld over vijf verschillende gemeenten. Bovendien blijkt op het eerste*

*gezicht dat de compensatie per gemeente verdeeld wordt over verschillende percelen, waarbij op het eerste gezicht niet onmiddellijk blijkt dat de boscompensatie oppervlakten omvat van meer dan 10 ha of meer. Met andere woorden blijkt niet dat de compenserende bebossing opgelegd in de bestreden beslissing valt onder rubriek 1d). De Raad kan enkel vaststellen dat de verzoekende partijen de verdeling van de voorziene bebossing over verschillende gemeenten en percelen volledig onbesproken laten in hun kritiek.”*

De Raad ziet geen reden om in het kader van het annulatieberoep ten gronde anders te oordelen.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota nog dat de bebossing om onder toepassing te vallen van de MER-plicht niet als vereiste stelt dat het moet gaan om een aaneengesloten geheel van bos binnen eenzelfde perceel, en verwijst naar de ontheffingsaanvraag waar volgens haar in Retie “Ronde put en omgeving” in totaal meer dan 11 ha wordt bebost. Uit het dossier blijkt evenwel dat het gaat over diverse, niet-aaneengesloten percelen. Rubriek 1d) van bijlage II van het MER-besluit legt de MER-plicht enkel op voor zover het gaat om een bebossing van 10 ha of meer. Waar de verzoekende partijen nog kunnen gevolgd worden dat rubriek 1d) niet vereist dat de bebossing zich moet situeren binnen éénzelfde perceel, wijst de *ratio legis* voldoende duidelijk op de omvang van het bos, wat een aaneengesloten geheel veronderstelt.

Ten overvloede stelt de verwerende partij terecht dat in het ontheffingsverzoek de bebossingsvoorwaarde wel degelijk werd opgenomen en besproken, alsook de effecten ervan. Het ontheffingsverzoek geeft aan dat actieve bebossing voorzien wordt met streekeigen soorten. Specifiek voor de “Ronde put en omgeving” wordt gesteld dat de bebossing bijdraagt tot een betere buffering van de open heidevegetaties centraal in het natuurreservaat. In Retie wordt opgemerkt dat de bebossing zorgt voor de ontwikkeling van een grote boskern op percelen, die ten gevolge van langdurig agrarisch gebruik, niet meer in aanmerking komen voor herstel van heide of moerasvegetaties en dat de ecologische kwaliteit verhoogt door de voorgestelde bebossing. De project-MER ontheffingsbeslissing maakt melding van de voorziene boscompensatie en concludeert dat het voorziene project geen aanzienlijke gevolgen zal hebben voor het milieu. De verzoekende partijen tonen niet aan dat deze vaststellingen foutief of kennelijk onredelijk zijn.

Het vierde onderdeel wordt verworpen.

#### Vijfde onderdeel

In het arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 werd het vijfde onderdeel als volgt beoordeeld:

*“In het vijfde onderdeel stellen de verzoekende partijen dat het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht geen afdoende beschrijving bevat van “mogelijke projectrisico’s en de daarbij horende monitoringsmaatregelen”, waardoor er sprake zou zijn van een schending van het voorzorgsbeginsel dat besloten ligt in artikel 6 van de habitatrichtlijn. Ter adstructie van dit onderdeel verwijzen de verzoekende partijen naar artikel 10 van de Mer-richtlijn, naar een “adviesnota inzake externe wetenschappelijke toetsing van de kalibratie-oefening bij de opmaak van de IHD” en naar het mogelijke risico van kolonisatie door het grijs kronkelsteeltje.*

*De verzoekende partijen overtuigen op het eerste gezicht niet dat er voor het concrete project dat is vergund in de bestreden beslissing, met name landduinherstel, “mogelijke projectrisico’s” zijn die aan bod hadden moeten komen in het verzoek tot ontheffing van de MER-plicht door*

*verwijzing naar een (algemene) “kalibratie-oefening” voor een gunstige staat van instandhouding van natuurwaarden en ecosystemen door een Wetenschappelijke Toetsingscommissie, noch door de loutere bewering dat het grijs kronkelsteeltje een risico zou vormen.*

*De Raad kan alleen vaststellen dat in de studie van het ontheffingsverzoek van de MER-plicht niet alleen aandacht wordt besteed aan het landduinherstel, maar ook aan het mogelijk noodzakelijk beheer na de uitvoering van de werken, waarbij onder meer herplaggen en het laten begrazen door schapen aan bod komt.”*

De Raad ziet geen reden om in het kader van het annulatieberoep ten gronde anders te oordelen.

Het vijfde onderdeel wordt verworpen.

Het eerste middel wordt verworpen.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partijen voeren in het tweede middel de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van artikel 4.4.5 VCRO en het zorgvuldigheidsbeginsel.

1.

#### Eerste onderdeel

1.1

De verzoekende partijen zetten in een eerste onderdeel uiteen dat artikel 4.4.5 VCRO een uitzonderingsbepaling is en enkel toegepast kan worden voor een handeling die een beperkte impact heeft en de verwezenlijking van de bestemming niet in het gedrang brengt.

De verzoekende partijen wijzen erop dat met de bestreden beslissing 35 hectare bos gerooid wordt (ca. 35.000 volwassen bomen) zodat het niet om een ‘beperkte’ handeling gaat. Volgens de verzoekende partijen brengt het rooien van bossen logischerwijs de algemene bestemming van het bosgebied in het gedrang.

De verzoekende partijen wijzen erop dat het recreatiegebied zijn recreatieve waarde zal verliezen, aangezien bepaalde zones ontoegankelijk worden.

1.2

De verwerende partij antwoordt hierop dat de decreetgever met de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.5 VCRO wilde vermijden dat de verwezenlijking van de algemene bestemming in het gedrang zou komen, maar dat niet absoluut vereist is dat de handelingen slechts een beperkte impact hebben.

Volgens de verwerende partij verhindert het kappen van bomen op zich de verwezenlijking van de algemene bestemming ‘bosgebied’ niet. Een bosgebied kan, gelet op artikel 12 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (verder Inrichtingsbesluit) immers ook een kaal terrein zijn, ‘bestemd om te bebossen’. Het is niet onmogelijk dat het gebied ooit nog wordt bebost.

Gelet op de totale oppervlakte van het gehele projectgebied (540 ha) is een ontbossing van 28 ha eerder beperkt.

De verwerende partij concludeert dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken hoe de vergunde handelingen de verwezenlijking van de andere bestemmingen in het gedrang brengen.

### 1.3

De tussenkomenende partij voegt hieraan nog toe dat de bestreden beslissing niet raakt aan de recreatieve functies van het gebied en de recreanten ten goede zal komen.

De bestemming van het bosgebied komt volgens de tussenkomenende partij evenmin in het gedrang. De beperkte ontbossing van ecologisch minder waardevol bos, moet worden afgemeten ten opzichte van het veel grotere projectgebied. Aan het merendeel van het aanwezige dennenbos wordt niet geraakt. Volgens artikel 3 Bosdecreet blijven ook bosvrije oppervlakten, deel uitmaken van het bos.

De tussenkomenende partij wijst er tot slot op dat de vergunningverlenende overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

### 1.4

In hun wederantwoordnota herhalen de verzoekende partijen dat de aanvraag strijdig is met de bestemmingsvoorschriften. Volgens de verzoekende partijen hypothekeert de bestreden beslissing de weekendverblijven aangezien de overheid ertoe gehouden zal zijn om de *'habitatvlekken'* met elkaar te verbinden.

De verzoekende partijen wijzen er verder op dat het rooien van bomen onverenigbaar is met het bestemmingsvoorschrift *'bosgebied'*.

### 1.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

### 1.6

De tussenkomenende partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar haar eerdere uiteenzetting.

## 2.

### Tweede onderdeel

#### 2.1

De verzoekende partijen zetten in een tweede onderdeel uiteen dat de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.5 VCRO niet concreet gemotiveerd wordt in de bestreden beslissing.

#### 2.2

De verwerende partij antwoordt hierop dat een middelenonderdeel waarin enkel de schending wordt aangehaald van de formele motivering, onmogelijk ernstig kan zijn.

Verder verwijst de verwerende partij naar het arrest van 31 augustus 2015 met nummer S/2015/0113 waarin de middelen niet ernstig werden bevonden.

#### 2.3



De tussenkomende partij voegt hieraan nog toe dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij wel formeel motiveert waarom de werken *in casu* kunnen worden vergund op grond van artikel 4.4.5 VCRO.

#### 2.4

In hun wederantwoordnota volharden de verzoekende partijen in het tweede onderdeel.

#### 2.5

De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

#### 2.6

De tussenkomende partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar haar eerdere uiteenzetting.

### *Beoordeling door de Raad*

#### Eerste onderdeel

##### 1.

Zoals vastgesteld in het feitenrelaas, zijn de percelen volgens het gewestplan 'Herentals-Mol' deels gelegen in gebied voor dagrecreatie, in gebied voor verblijfsrecreatie, in bosgebied, in natuurgebied en in reservegebied voor dagrecreatie met grondkleur groengebied.

De verzoekende partijen voeren in het tweede middel in essentie aan dat de verwerende partij ten onrechte toepassing heeft gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid vervat in artikel 4.4.5 VCRO en dat de bestreden beslissing hieromtrent niet afdoende gemotiveerd is.

Artikel 4.4.5 VCRO luidt als volgt:

*“In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.  
De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen voor de toepassing van het eerste lid.”*

##### 2. m.b.t. ligging in bosgebied

In zoverre de verzoekende partijen lijken aan te voeren dat de beslissing meer dan een beperkte impact heeft op de bestemming '*bosgebied*', gaan zij verkeerdelijk uit van de premisse dat de verwerende partij hieromtrent toepassing heeft gemaakt van de afwijkingsbepaling uit artikel 4.4.5 VCRO.

Uit de bestreden beslissing blijkt afdoende dat de verwerende partij de aanvraag verenigbaar acht met de gewestplanbestemming bosgebied en hieromtrent geen toepassing heeft gemaakt van enige decretale afwijkingsbepaling.

Overeenkomstig artikel 12.4.2 Inrichtingsbesluit zijn de bosgebieden de beboste of de te bebossen gebieden, bestemd voor het bosbedrijf. Los van de vaststelling dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift geen schending inroepen van het Inrichtingsbesluit, merkt de Raad op dat kaalkap wel degelijk vergunbaar is in bosgebied en deze gewestplanbestemming dus niet impliceert dat steeds het behoud van de bestaande toestand moet worden beoogd. Het loutere

feit dat de vergunningsaanvraag voorziet in het rooien van bomen, is dan ook niet voldoende om te concluderen dat de aanvraag onverenigbaar zou zijn met de bestemming bosgebied.

Volgens de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn in bosgebieden (categorie 5) alle werken en handelingen toegelaten die kunnen bijdragen tot de kwaliteit van het bos, de natuur, het natuurlijk milieu en de landschapswaarden.

Met de bestreden beslissing wordt weliswaar een vergunning verleend voor de ontbossing van 28 hectare, maar deze ontbossing is net gericht op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, hetgeen door de verzoekende partijen uitdrukkelijk wordt erkend.

De Raad kan er niet aan voorbijgaan dat de aanvraag uitgaat van het agentschap voor Natuur en Bos, met het oog op landduinherstel. Uit de beslissing blijkt dat deze kadert binnen het 'Life+' project Most-Keiheuvel, dat betrekking heeft op een gebied met een totale oppervlakte van 540 hectare, waarvan nog 200 à 250 hectare bebost zal zijn. De verzoekende partijen betwisten niet dat er binnen het projectgebied een groot bosareaal behouden blijft en spreken de stelling van de verwerende partij derhalve niet tegen dat het verlies aan bos relatief is ten opzichte van de totale bosoppervlakte in het projectgebied. Verder verwijst de verwerende partij naar de mindere ecologische waarde van het bestaande dennenbos en de compensatie met meer waardevol loofbos.

Uit de aanvraag tot ontheffing van het ontbossingsverbod blijkt dat de ontbossing beperkt blijft tot de percelen die werden geselecteerd op basis van hun abiotische en biotische potenties voor de ontwikkeling van het habitatype 2310/2330 en het feit dat ze aansluiten op percelen die momenteel reeds gekenmerkt worden door het habitatype 2310/2330 (Psammofiele heide met Calluna- Genistasoorten/Open grasland met Corynephorus- en Agrostissoorten op landduinen). In het besluit van 25 juni 2014 tot ontheffing van het verbod tot ontbossing wordt geconcludeerd dat het bos wordt gecompenseerd door een ecologisch meerwaardig alternatief.

Uit de voorgaande overwegingen blijkt dat de verwerende partij terecht heeft geoordeeld dat de aanvraag, behoudens wat het recreatiegebied betreft, principieel in overeenstemming is met de geldende voorschriften, minstens tonen de verzoekende partijen het tegendeel niet aan.

### 3. m.b.t. ligging in recreatiegebied

#### 3.1

De partijen betwisten niet dat de aanvraag niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming 'recreatiegebied'. Overeenkomstig artikel 16.5 Inrichtingsbesluit zijn recreatiegebieden bestemd voor recreatieve en toeristische accommodatie, al dan niet met inbegrip van de verblijfsaccommodatie.

In de bestreden beslissing wordt als volgt geantwoord op de grief dat de aanvraag strijdig is met het gebied voor verblijfsrecreatie:

*“Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften zijn mogelijk conform de afwijkingsmogelijkheden voorzien onder titel 4, hoofdstuk 4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Meer bepaald handelt artikel 4.4.5. over het medegebruik inzake natuurschoon. Hierin wordt bepaald dat in alle bestemmingsgebieden, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen kunnen worden vergund die gericht zijn op de instandhouding, de ontwikkeling en het*

*herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. De voorgenomen natuurherstelwerken brengen de algemene bestemming van de gronden niet in het gedrang. De functies natuur en recreatie blijven naast en in verweving met elkaar bestaan. De uitvoering van voorliggend project zorgt voor het herstel van het landduinenlandschap, zonder dat hierdoor de bestaande recreatieve verblijven in het gedrang komen. **Het bezwaar wordt niet weerhouden.***

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing deze onverenigbaarheid vast en verwijst naar de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 4.4.5 VCRO.

Het behoort tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om te oordelen of de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor handelingen die gericht zijn op, en dus tot doel en functie hebben, de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden, door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. De Raad mag zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De verzoekende partijen erkennen uitdrukkelijk dat de aanvraag gericht is op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van landschapswaarden. De verzoekende partijen stellen enkel dat de aanvraag geen “beperkte impact” heeft op de verwezenlijking van de algemene bestemming.

In de parlementaire voorbereiding wordt artikel 4.4.5 VCRO onder meer verantwoord met verwijzing naar de rechtsleer waarin wordt gesteld: “in het licht van het integratiebeginsel en het stand-stillbeginsel, moet het mogelijk zijn dat binnen iedere ruimtelijke bestemming aandacht wordt geschonken aan aspecten van natuurbehoud en landschapszorg” (Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 139). Het begrip “beperkte impact” wordt in de parlementaire voorbereiding niet toegelicht.

Bij de parlementaire voorbereiding van artikel 4.4.5 VCRO wordt verwezen naar het voorheen geldende artikel 145sexies, §1 DRO, dat een gelijkaardige afwijkingsbepaling betrof. Bij deze bepaling heeft de decreetgever destijds een aantal werkzaamheden opgesteld die toelaatbaar zouden worden in alle bestemmingszones (Parl.St. VI. Parl. 2004-05, nr. 233/1, 7): “het aanleggen van een houtkant in agrarisch gebied; het graven van een amfibiepoel in agrarisch gebied; het bouwen van een veldkapelletje in parkgebied; het aanleggen van ecologische infrastructuur in industriegebied; het aanleggen van een rietveldje met het oog op individuele waterzuivering bij een zonevreemde woning in agrarisch gebied; het opnieuw openleggen van een gedempte meanderende beek in agrarisch gebied”. De verzoekende partijen lijken er ten onrechte van uit te gaan dat deze opsomming een limitatieve lijst zou betreffen.

Wanneer vaststaat dat een aanvraag gericht is op de instandhouding, de ontwikkeling en het herstel van de natuur en het natuurlijk milieu en van de landschapswaarden, kan de ‘beperkte impact’ aanvaard worden voor zover de beoogde werken “de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen”. Een afwijking op grond van artikel 4.4.5 VCRO is bijgevolg mogelijk voor zover de algemene bestemming van de gronden niet in het gedrang gebracht wordt.

### 3.2

De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing uitdrukkelijk dat de werken de algemene bestemming van de gronden niet in het gedrang brengen, aangezien de functies natuur en recreatie naast elkaar en in verweving met elkaar bestaan. De verwerende partij wijst er in de bestreden beslissing op dat de aanvraag betrekking heeft op percelen die in eigendom zijn van het agentschap voor Natuur en Bos of één van de projectpartners. Volgens de verwerende partij zal het open landschapsbeeld versterkt worden en wordt de belevingswaarde voor de recreant verhoogd.

Zoals reeds vastgesteld bij de beoordeling van het eerste middel, blijkt uit het dossier dat de mogelijke effecten zeer uitvoerig werden onderzocht, waarbij onder meer werd gewezen op het feit dat de werken worden uitgevoerd tijdens de wintermaanden en het grotendeels tijdelijke hinder betreft. Ook worden een aantal voorwaarden opgelegd die de impact verder beperken. Het loutere feit dat een aantal percelen (tijdelijk) ontoegankelijk zullen zijn voor recreanten, toont op zich niet aan dat het gebied aan de recreatiebestemming wordt onttrokken.

De verzoekende partijen verwijzen in algemene bewoordingen naar het feit dat de aanvraag betrekking heeft op 35 hectare, doch zij gaan eraan voorbij dat slechts een fractie van deze oppervlakte gelegen is in recreatiegebied. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat met de aanvraag een *'lelijk woestijnlandschap'* ontstaat, zonder enige recreatieve waarde, betreft het middel louter opportunistiekritiek waarover de Raad zich niet kan uitspreken.

Uit voormelde vaststellingen blijkt dat de verwerende partij de impact op de bestemming wel degelijk heeft onderzocht en de bezwaren hieromtrent afdoende heeft weerlegd. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de conclusie van de verwerende partij dat de bestaande recreatieve verblijven niet in het gedrang komen, foutief of kennelijk onredelijk is.

De vrees van de verzoekende partijen dat hun weekendverblijven op termijn zullen moeten verdwijnen omdat de 'habitatvlekken' met elkaar zullen verbonden worden, vloeit niet voort uit de onderhavig bestreden beslissing, dat geen betrekking heeft op de percelen waarop de weekendverblijven van de verzoekende partijen gelegen zijn. De kritiek die de verzoekende partijen in hun wederantwoordnota formuleren op het besluit tot aanwijzing van de speciale beschermingszone en de bijhorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, heeft evenmin betrekking op de bestreden beslissing en de in dit middel opgeworpen bepalingen. Zoals reeds werd vastgesteld bij de beoordeling van het eerste middel, heeft de Raad van State de vordering tot vernietiging van dit besluit overigens verworpen met het arrest nr. 237.163 van 26 januari 2017.

Het eerste onderdeel wordt verworpen

#### Tweede onderdeel

Uit de beoordeling van het eerste onderdeel blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd heeft waarom de aanvraag een beperkte impact heeft op de gewestplanbestemming recreatiegebied.

Verder blijkt afdoende dat de verwerende partij de aanvraag voor het overige verenigbaar acht met de gewestplanbestemmingen, zodat hieromtrent niet moest worden gemotiveerd waarom toepassing gemaakt kan worden van enige decretale afwijking en het middel feitelijke grondslag mist.

Het tweede onderdeel wordt verworpen.

Het tweede middel wordt verworpen.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van het VLAAMSE GEWEST is ontvankelijk.
2. De afstand van geding wordt vastgesteld in hoofde van de derde, vijfde en zevende verzoekende partij.
3. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 3.300 euro, ten laste van de verzoekende partijen.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 28 maart 2017 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De dienstdoend voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH