

Over conflicterende milieubelangen: stortplaatsen als nieuwe
goudmijnen ... tenzij er Natura 2000 in het spel is

Peer-reviewed author version

RUBENS, Wouter & VANHEUSDEN, Bernard (2019) Over conflicterende
milieubelangen: stortplaatsen als nieuwe goudmijnen ... tenzij er Natura 2000 in het
spel is. In: Milieu- en energierecht, 2019(2), p. 130-136.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/28593>

Raad van State (Xe Kamer) 23 oktober 2018, nr. 242.753

Voorzitter: de h. Johan Lust

Advocaten: mrs. Filip De Preter, Bert Van Herreweghe, Steven Menten, Chris Schijns en Peter Flamey

CLOSING THE CIRCLE – ENHANCED LANDFILL MANAGEMENT & MINING – HABITATRICHTLIJNGEBIED – NATURA 2000 – PLAN-MER – PASSENDE BEOORDELING – NABESTEMMING

In het geannoteerde arrest beoordeelt de Raad van State de wettigheid van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) “Closing the Circle”, dat de bedoeling heeft om het uitgraven van oude stortplaatsen mogelijk te maken en deze te koppelen aan de valorisatie van de uit te graven gestorte goederen en de realisatie van een natuurgebied na beëindiging van het project. In fasen en ten laatste na 20 jaar zou de volledige site herbestemd worden als natuur. De Raad moet in het bijzonder de verenigbaarheid beoordelen van dit plan met de ontbossing die de verwezenlijking ervan impliceert van een in een flankerend habitatrictlijngebied gelegen boszone van communautair belang (Natura 2000).

Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie oordeelt de Raad van State dat het GRUP ingaat tegen het arrest van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15) door – in het kader van de passende beoordeling – rekening te houden met een nabestemming die zal worden voltooid (lang) na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrictlijngebied.

Overwegende dat de ontwikkeling van de duurzame natuur in de boszone van communautair belang ten vroegste zal aanvangen in 2037, vernietigt de Raad van State het GRUP “Closing the Circle” evenals de daarmee samenhangende beslissingen van de dienst Milieueffectrapportage.

VZW L.M. (e.a.) t\ V.G. (tussenkomenende partijen NV J.M.R. en NV R.M.)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juni 2017, strekt tot de nietigverklaring van:

a. het besluit van de Vlaamse regering van 17 maart 2017 “houdende intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 maart 2015 houdende de definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren en houdende definitieve vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Closing the Circle’ in Houthalen-Helchteren”;

b. de beslissing van de dienst Milieueffectrapportage van de afdeling Milieu-, Natuur- en Energiebeleid van het Vlaamse Gewest (hierna: de dienst Mer) van 25 mei 2011 houdende de goedkeuring “van de plan-milieueffectrapportage uitgevoerd volgens het integratiespoorbesluit voor ruimtelijke uitvoeringsplannen voor: ‘GewRUP Closing the Circle te Houthalen-Helchteren’” en

c. de beslissing van de dienst Mer van 19 september 2014 om “het initiële plan-MER [Closing the Circle in Houthalen-Helchteren] ongewijzigd goed te keuren”.

(...)

V. Onderzoek van het tweede onderdeel van het eerste middel

(...)

Beoordeling

27. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt:

“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.”

Deze bepaling werd omgezet met artikel 36ter, §§ 3 en 4, van het natuurdecreet dat voor de wijziging ervan bij het decreet van 30 juni 2017 als volgt luidde:

“§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone. [...]

§ 4. De overheid die over een 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.

[...].”

Artikel 2, 30°, van het natuurdecreet 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.”

28. Een ruimtelijk uitvoeringsplan is, zoals elke bestuurshandeling, onderworpen aan de materiële motiveringsverplichting, hetgeen inhoudt dat het moet worden gedragen door rechtens verantwoorde motieven die blijken, hetzij uit het ruimtelijk uitvoeringsplan zelf, hetzij uit de stukken van het dossier.

29. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden door de relevante gegevens en de op het spel staande

belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.

30. Het bestreden GRUP impliceert de ontbossing van de in het betrokken habitatrictlijngebied gelegen boszone van communautair belang en de verharding ervan zodat binnen die zone de afvalverwerkingsinstallaties en de bijhorende infrastructuur kunnen worden opgericht. Aldus zal het in de boszone van communautair belang bestaande bos, met inbegrip van het oud zuurminnend eikenbos op zandvlakte met *Quercus robur* (habitattype 9190), vernietigd worden.

31. De door de verwerende partij aangevoerde argumenten in verband met de gefaseerde afgraving van de stortplaatsen en de verbetering van de kwaliteit van de op die stortplaatsen aanwezige natuur hebben enkel betrekking op terreinen die in het verleden als stortplaats zijn gebruikt. Dergelijke terreinen bevinden zich uitsluitend in het ontginningsterrein van het gewestplan en niet in de boszone van communautair belang, waaruit volgt dat voor die boszone de laatstgenoemde argumenten niet gelden.

32. Wat de boszone van communautair belang betreft, komt de redenering van de plannende overheid er op neer dat geen significante gevolgen te verwachten zijn omdat over twintig jaar de afvalverwerkingsinstallaties en de bijhorende infrastructuur verwijderd zullen worden, zodat er in de meergenoemde zone opnieuw natuur kan ontstaan, gelet op het feit dat – met de woorden van het eerste bestreden besluit – “de zones waarin de installaties worden toegelaten, na exploitatie en ontmanteling van de installaties, hun abiotische geschiktheid behouden om voedselarme habitats zoals [...] autochtoon eikenberkenbos tot ontwikkeling te laten komen”.

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

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

34. Wat de boszone van communautair belang betreft, valt niet in te zien hoe het bestreden GRUP aanzien zou kunnen worden als een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken habitatrictlijngebied, vermits, zoals ook de Europese Commissie aanneemt, het begrip “beheer” in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn geacht moet worden betrekking te hebben op het beheer met het oog op het behoud van een gebied (Europese Commissie, Beheer van “Natura 2000”-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG), 2000, p. 33, nr. 4.3.3).

35. Het gaat in tegen de leer van het in randnummer 33 aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie om natuur, waarvan de ontwikkeling ten vroegste zal

aanvangen in 2037 en die dus zal worden voltooid (lang) na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrictlijngebied, reeds in aanmerking te nemen bij die beoordeling.

36. Het middelonderdeel is gegrond.

Noot: “Over conflicterende milieubelangen: stortplaatsen als nieuwe goudmijnen... tenzij er Natura 2000 in het spel is.”

I. Inleiding

1. Het geannoteerde arrest is een mooi voorbeeld van hoe niet alleen milieu en economie, maar ook verschillende milieubelangen soms met elkaar kunnen conflicteren. In het arrest gaat het concreet over een conflict tussen enerzijds de concrete vormgeving van een project ter valorisatie van afvalopslagplaatsen (het project “Closing the Circle”) en anderzijds de bescherming van waardevolle natuur.

2. Het project “Closing the Circle” kent al een lange voorgeschiedenis. Het betreft in de eerste plaats een ontginningsterrein dat sedert de jaren zeventig gebruikt wordt als stort voor huishoudelijk en industrieel afval, ook wel gekend als de Remo-site te Houthalen-Helchteren. Intussen is op de toegedekte stortplaatsen natuur ontstaan. De stortplaatsen vereisen echter nog nazorg met onder meer ontgassingsinstallaties.

Reeds sinds de jaren 2000 wenst de initiatiefnemer in te zetten op de valorisatie van de site. De totale omvang van het afval zou rond de 18 miljoen ton bedragen. De initiatiefnemer wil daarom afvalverwerkingsinstallaties oprichten om vervolgens via materiaalrecyclage (WTM – Waste to Material) en energetische valorisatie (WTE – Waste to Energy) de stortplaats geleidelijk aan te valoriseren. De afvalopslagplaatsen zouden afgegraven worden, de gestorte afvalstoffen gesorteerd en waar mogelijk gerecycleerd, en de resterende afvalstoffen zouden energetisch gevaloriseerd worden. In fasen en ten laatste na 20 jaar zou de volledige site herbestemd worden als natuur. Het project zou een eerste implementatie vormen van het concept *Enhanced Landfill Management & Mining*, dat staat voor een doorgedreven ontginning van afvalopslagplaatsen (cfr. infra)¹.

3. Het project vergt in de tweede plaats echter ook de gedeeltelijke ontbossing van een boszone in het habitatrictlijngebied “Vallei- en brongebieden van de Zwarte Beek, Bolisserbeek en Dommel met heide en vengebieden”. En daar knelt het schoentje...

II. Circulaire economie als beleidsdoelstelling

4. De Vlaamse overheid is het project “Closing the Circle” duidelijk genegen. Reeds in 2010 wordt een voorontwerp van GRUP “Closing the Circle” opgemaakt. Het project kadert dan ook binnen het streven van de Vlaamse overheid naar een circulaire economie.

¹ Zie <https://machiels.com/division/europa/milieubeheer/closing-the-circle-project/> (laatst bezocht op 2 december 2018). Zie over het concept ook T. DE RÖMPH, “Terminological Challenges to the Incorporation of Landfill Mining in EU Waste Law in View of the Circular Economy”, *EEELR* 2016, 106-119.

Het Vlaamse Gewest zet namelijk al enkele jaren volop in op de transitie naar een circulaire economie via een duurzaam materialenbeheer. Zowel in de Vlaamse regeerakkoorden voor 2009-2014² en voor 2014-2019³ als in de Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014⁴ als in de Beleidsnota Omgeving 2014-2019⁵ wordt uitgebreid aandacht besteed aan duurzaam materialenbeheer. Het voormalige Afvalstoffendecreet is in 2012 omgevormd tot het Materialendecreet. En in 2017 gaan de drie pijlers van het vroegere Vlaams Materialenprogramma (Plan C, SuMMA en Agenda 2020) samen in één organisatie, Vlaanderen Circulair⁶.

In 2018 brengt de Vlaamse regering tevens een toekomstvisie uit getiteld ‘Visie 2050. Langetermijnstrategie’⁷. Daarmee wordt volop ingezet op haar toekomstvisie en wordt getoond (o.m.) hoe Vlaanderen tegen 2050 zou moeten ontwikkelen. Een van de zeven transitieprioriteiten is de transitie naar een circulaire economie. De voorgenomen transitie naar een circulaire economie is voornamelijk voor het milieu, maar zal eveneens een verschil maken voor onze (Vlaamse) handelsbalans. Vlaanderen beschikt heden amper over eigen grondstoffen en is hierdoor sterk afhankelijk van de invoer van grondstoffen die op termijn zeldzamer en duurder zullen worden⁸.

5. Het model van de circulaire economie krijgt de voorbije jaren veel – economische en maatschappelijke – aandacht als de antithese bij uitstek voor de lineaire economie, ook op het niveau van de Europese Unie waar een heel *Circular Economy Package* door de Europese Commissie werd uitgewerkt⁹. Waar in het laatstgenoemde model groei gelijkgeschakeld wordt met een toename van productie en bijkomende ontginning van grondstoffen, staat in de circulaire economie een langer en kwalitatiever gebruik van grondstoffen centraal.

De circulaire economie betreft een model waarin groei gerealiseerd wordt door waardebehoud en -creatie, waarin korte productlevenscycli vervangen worden door (oneindig) hergebruik maar ook door duurzamere businessmodellen in bedrijven en bij de overheid. Meerwaarde wordt gecreëerd door slimmer samen te werken om afvalstromen te verkleinen, bedrijven bieden diensten aan in plaats van producten,...

6. Zoals ook naar voren komt in het geannoteerde arrest, reikt het model van de circulaire economie echter verder dan een loutere vermindering van afval door recycling. Het betreft eveneens het fundamenteel herdenken van producten en systemen: het verminderen van het gebruik van grondstoffen, het zó ontwerpen van producten dat ze na gebruik eenvoudig uit elkaar te halen zijn en te hergebruiken, het gebruik van recyclaat in producten, het terugwinnen van grondstoffen uit afvalstromen, ...

7. In dit verband probeert het project “Closing the Circle” de theorie om te zetten in de praktijk via een innovatief project gebaseerd op het reeds vermelde concept *Enhanced Landfill Management & Mining* (ELFM). ELFM is een concept dat de valorisatie van materialen en energie uit een stortplaats zo duurzaam mogelijk uitvoert met zowel een

² Regeerakkoord Vlaams Regering, 2009-14, 53-54, beschikbaar op www.vlaanderen.be;

³ Regeerakkoord Vlaams Regering, 2014-19, o.m. 79, beschikbaar op www.vlaanderen.be;

⁴ Beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2009-2014, *Vl. Parl.* 2009-2010, nr. 193.

⁵ Beleidsnota Omgeving 2014-2019, *Vl. Parl.* 2014-2015, nr. 142.

⁶ Voor meer informatie, zie <https://vlaanderen-circulair.be/nl> (laatst bezocht op 2 december 2018).

⁷ Zie <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/visie-2050> (laatst bezocht op 2 december 2018).

⁸ W.-F. SCHILTZ, “Conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de circulaire economie”, *Vl. Parl.* 2015-16, nr. 592, 2.

⁹ Zie http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm (laatst bezocht op 2 december 2018).

maximalisatie van materiaalrecyclage als een optimale energieproductie¹⁰. De OVAM zet hier ook volop op in. Op 16 oktober 2015 keurt de Vlaamse Regering de OVAM-conceptnota over het duurzaam voorraadbeheer van stortplaatsen goed¹¹.

Ook het Europees Parlement probeert in 2017 het concept ELFM via een amendement in de wijziging van de Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen te krijgen, maar deze poging strandt later bij de Raad van de Europese Unie¹². Met amendement 34 stelt het Europees Parlement het volgende nieuwe lid voor artikel 5 voor:

“De Commissie doet nader onderzoek naar de haalbaarheid van een voorstel voor een regelgevingskader voor ‘enhanced landfill mining’, teneinde het mogelijk te maken secundaire grondstoffen terug te winnen die in bestaande stortplaatsen aanwezig zijn. Tegen 31 december 2025 brengen de lidstaten de bestaande stortplaatsen in kaart, met vermelding van de mogelijkheden voor ‘enhanced landfill mining’, en wisselen zij informatie uit.”

De motivering die hiervoor wordt gegeven, is de volgende:

“Dankzij ‘enhanced landfill mining’ kunnen niet alleen waardevolle materialen worden teruggewonnen en opnieuw in de cyclus worden gebracht, maar kan ook grondoppervlakte worden teruggewonnen, rekening houdend met het feit dat veel van de 500 000 historische stortplaatsen in de EU zich in een (semi)stedelijke omgeving bevinden.”

8. Kortom, het project “Closing the Circle” en het concept ELFM kaderen duidelijk binnen de Vlaamse en Europese beleidsvisies. De voordelen van ELFM lijken op het eerste gezicht ook legio: landoppervlakte en grondstoffen worden gerecupereerd, hoogwaardige producten zoals groene waterstof, bio-aardgas en klimaatvriendelijke bouwproducten worden gegenereerd, én een potentiële milieuverontreinigingsbron wordt definitief weggenomen.¹³

III. Circulaire economie versus Natura 2000

9. De Vlaamse overheid werkt dan ook volop mee aan de realisatie van het project “Closing the Circle”. Na het voorontwerp van GRUP in 2010 volgen nog een plan-MER (dat op 25 mei 2011 door de dienst Milieueffectrapportage (Mer) wordt goedgekeurd), een ontwerp van GRUP (dat op 9 mei 2014 bij besluit van de Vlaamse regering voorlopig wordt vastgesteld) en de beslissing van de dienst Mer op 19 september 2014 om het initiële plan-MER ongewijzigd goed te keuren.

Op 6 maart 2015 stelt de Vlaamse regering het GRUP “Closing the Circle” dan voor een eerste maal definitief vast. Dit GRUP vormt de noodzakelijke grondslag voor het circulaire economieproject te Houthalen-Helchteren, waarbij de bestaande afvalopslagplaatsen op de Remo-site gevaloriseerd zouden worden teneinde deze vervolgens te ontwikkelen in duurzame natuur- en landschapswaarden ingevolge de weerhouden nabestemming.

¹⁰ Zie <https://www.ovam.be/landfill-mining> (laatst bezocht op 2 december 2018).

¹¹ Zie https://www.ovam.be/sites/default/files/atoms/files/Conceptnota-stortplaatsen-VR-20151610_ELFM-2.pdf (laatst bezocht op 2 december 2018).

¹² Zie voor het voorstel van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0031+0+DOC+XML+V0//NL> (laatst bezocht op 2 december 2018).

¹³ P. JONES, “Stortplaatsen zijn de goudmijnen van de 21^{ste} eeuw”, *Knack* 2018, beschikbaar op www.knack.be/nieuws/wetenschap/stortplaatsen-zijn-de-goudmijnen-van-de-21e-eeuw/article-opinion-1100249.html (laatst bezocht op 2 december 2018).

Gelet op het feit dat de wettigheid van het eerste GRUP wordt betwist voor de Raad van State en het auditoraat vervolgens adviseert tot vernietiging, opteert de Vlaamse regering op 17 maart 2017 voor de vlucht vooruit door de voormelde definitieve vaststelling in te trekken. Dit evenwel met dien verstande dat gelijktijdig het GRUP “Closing the Circle” voor een tweede maal definitief wordt vastgesteld. Daarbij worden meteen ook de door het auditoraat vastgestelde onregelmatigheden deels rechtgezet en deels gemotiveerd weerlegd.

10. In vergelijking met het ingetrokken GRUP “Closing the Circle” wordt in de stedenbouwkundige voorschriften een (maximale) tijdhorizon van 20 jaar ingevoegd voor de winning van energie en grondstoffen. Dat impliceert dat de ontwikkeling van de duurzame natuur- en landschapswaarden ten laatste in 2037 zou (moeten) aanvangen.

In de praktijk zou het erop neer komen dat telkens wanneer een deel van het stort volledig is ontgraven, het ontgraven gebied wordt afgewerkt met het oog op de nabestemming als natuurgebied. Dit gebeurt vooraleer of minstens gelijktijdig met het aanvatten van de volgende fase. Dat zou dus hoogstwaarschijnlijk minstens deels al plaatsvinden vóór 2037. Het plan van de initiatiefnemer was alvast om de volledige ontgraving en valorisatie te realiseren voor 2037¹⁴.

Wat echter de boszone van communautair belang betreft (Natura 2000-gebied), deze wordt door het GRUP integraal herbestemd tot “zone voor installaties”. Deze zone zou pas nabestemd worden als alle ter plaatse opgeslagen afval is verwerkt¹⁵. Dat zou dus hoogstwaarschijnlijk pas aanvangen in 2037.

11. De langdurige ontbossing van de boszone van communautair belang kan voor enkele omwonenden en een milieuvereniging niet door de beugel en zij vechten de wettigheid van het hernieuwde GRUP aan voor de Raad van State.

12. Nadat de Raad van State op 5 december 2017 al de tenuitvoerlegging van het GRUP “Closing the Circle” schorst¹⁶, vernietigt de Raad het GRUP nu ook in het geannoteerde arrest.

De Raad vindt hiervoor hoofdzakelijk steun in de overweging dat er in het kader van de passende beoordeling betreffende de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora onterecht rekening is gehouden met de toekomstige ontwikkeling van het plangebied in duurzame natuur- en landschapswaarden. De Raad geeft aan dat wat de boszone van communautair belang betreft, de redenering van de plannende overheid erop neer komt dat geen significante gevolgen te verwachten zijn omdat over twintig jaar de afvalverwerkingsinstallaties en de bijhorende infrastructuur verwijderd zullen worden, zodat er in de meergenoemde zone opnieuw natuur kan ontstaan. Met verwijzing naar het arrest *Orleans* van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁷, geeft de Raad aan dat het GRUP ingaat tegen de leer van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie om natuur, waarvan de ontwikkeling ten vroegste zal aanvangen in 2037 en die dus zal worden voltooid

¹⁴ E-mailcorrespondentie van 6 december 2018 (beschikbaar bij de auteurs).

¹⁵ De stedenbouwkundige voorschriften van het bestreden GRUP stellen hieromtrent onder meer het volgende: “Als alle ter plaatse opgeslagen afval is verwerkt dienen alle gebouwen, overdekkingen, installaties, voorzieningen, constructies, handelingen, opslagfaciliteiten, circulatie-infrastructuren en opslagruimten, keermuren, aarden wallen, schermen te worden verwijderd en het terrein in een natuurlijke toestand gebracht voor de ontwikkeling van de nabestemming natuur.”

¹⁶ RvS 5 december 2017, nr. 240.079.

¹⁷ HvJ 21 juli 2016, zaken C-387/15 en C-388/15.

(lang) na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken habitatrictlijngebied, reeds in aanmerking te nemen bij die beoordeling.

De Raad van State vernietigt daarop het GRUP evenals de ermee samenhangende beslissingen van de dienst Mer.

13. De Raad van State roept daarmee een stevige halt toe aan het project “Closing the Circle” en de voorbereidingen die intussen toch al meer dan tien jaar bezig zijn. De initiatiefnemer die uitging van de goedkeuring van het plan-MER voor de validatie van het onderzoek naar de locatieweeralternatieven, komt bedrogen uit. Ook voor de Vlaamse overheid is het een stevige dobber, daar het project toch als een schoolvoorbeeld van circulaire economie werd gebruikt en het ook al heel wat Vlaamse subsidies heeft mogen ontvangen¹⁸.

IV. Nood aan mogelijke denkpistes bij conflicterende milieubelangen

14. Strikt juridisch valt weinig af te dingen op het arrest. De Raad van State moet zich houden aan de sterke juridische bescherming via de Habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG) van de habitatrictlijngebieden en de rechtspraak van het Hof van Justitie ter zake.

Anderzijds is het geannoteerde arrest wel exemplarisch voor de juridische moeilijkheid die momenteel wordt ervaren bij de omslag naar een circulaire economie voor Vlaanderen, waarvan toch ook veel ecologische en sociale voordelen worden verwacht. Bij ELFM convergeren diverse milieubelangen, sociaaleconomische belangen en ruimtelijke ordening waarvan de onderscheiden procedures en doelstellingen soms moeilijk te verenigen blijken. De Raad van State staat echter niet stil bij het milieubelang van een circulaire economie. In het geannoteerde arrest blijkt het “circulair belang” te botsen met – en uiteindelijk het onderspit te delven voor – de in regelgeving stevig verankerde natuurbescherming. Nochtans zou de uiteindelijke natuurbalans door de verwezenlijking van het project “Closing the Circle” verhoogd worden.

15. Gelet op de bovenstaande omstandigheden is er duidelijk nood aan mogelijke denkpistes bij conflicterende milieubelangen. Zo kan de vraag gesteld worden of de sterk juridisch verankerde natuurbescherming in welbepaalde gevallen niet op gelijke hoogte moet worden geplaatst met de bescherming van andere milieu- of sociaaleconomische belangen, in welk geval een gemotiveerde belangenafweging zich opdringt.

In theorie zou het Vlaamse Gewest in een dergelijke situatie gebruik kunnen maken van artikel 36ter, §5 van het Decreet Natuurbehoud¹⁹, wat de omzetting vormt van artikel 6, lid 4 van de Habitatrictlijn. Het Vlaamse Gewest zou namelijk het GRUP kunnen goedkeuren, ondanks het feit dat het een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone kan veroorzaken. Dat kan echter slechts 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.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld https://machiels.com/wp-content/uploads/2010/04/FILE_FD4D1E94-D458-48B7-9A7C-A8AB909B2C64.pdf (laatst bezocht op 2 december 2018).

¹⁹ Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998.

Feit is echter dat *in casu* het plan-MER met de passende beoordeling aangaf dat er geen betekenisvolle aantasting zou zijn. Automatisch kan er ook geen gebruik gemaakt worden van deze uitzonderingsgrond. Bijkomend is het maar de vraag of de realisatie van het project “Closing the Circle” gezien zou kunnen worden als een dwingende reden van groot openbaar belang. Het gaat uiteindelijk uit van een privé-bedrijf dat er een mooie commerciële opportuniteit in ziet, die tegelijkertijd bijdraagt aan het streven naar een circulaire economie. Bovendien, zelfs als het laatste wel het geval is, kan de afwijking slechts toegestaan worden nadat 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; en 2° de compenserende maatregelen van die aard zijn dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld. Ook hier is het maar de vraag of de initiatiefnemer hiertoe bereid zou zijn, want het vormt toch een extra kost voor het bedrijf.

16. De prioritair natuurbescherming zorgt er tevens voor dat - zonder inachtneming van het “circulair belang” en de concrete randvoorwaarden van het project - de circulaire potenties van stortplaatsen niet ten volle benut kunnen worden van zodra ze doorkruist worden door een gereguleerd natuurbelang.

Meer concreet voor de circulaire economie zou de vraag kunnen worden gesteld of het “circulair belang” geen regelgevende verankering verdient ter bevordering van een planologische inpasbaarheid van de circulaire economie projecten: moet een zgn. “circulair belang” voortaan meegenomen worden in belangenafwegingen en –beoordelingen en wat is daarvoor nodig? Ongetwijfeld kan een sterkere verankering in de beleidsplanning daartoe bijdragen. Een sterkere verankering van circulaire economie zal rechters namelijk dwingen om een belangenafweging te maken.

Het mogelijke conflict tussen het streven naar een circulaire economie en natuurbescherming is ook niet het enige soort conflict tussen milieubelangen. Zeer vergelijkbaar zijn de regelmatige spanningen tussen projecten rond hernieuwbare energie en natuurbescherming, zoals soms bij de inpassing van winturbines²⁰ of bij de bouw van een zonne-energiepark²¹, of tussen projecten rond hernieuwbare energie en water²².

²⁰ Zie bv RvS 4 oktober 2018, nr. 242.514 en RvS 4 oktober 2018, nr. 242.513 de bescherming van trekvogels en vleermuizen de inpassing van drie windturbines langs de E40 in Wetteren en Melle verhinderde. Zie in het algemeen over de spanning tussen hernieuwbare energie en natuurbescherming ook S. VAN HEES, “Large-scale Water-related Innovative Renewable Energy Projects and the Habitats and Birds Directives: Legal Issues and Solutions”, *EEELR* 2018, 15-36. Recent heeft er ook een rechtsvergelijkend onderzoek plaatsgevonden tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk, België, Denemarken en Duitsland over de toepassing van de EU-soortenbeschermingsregelgeving met betrekking tot hernieuwbare energieprojecten: zie C. BACKES en S. AKERBOOM (eds.), *Renewable energy projects and species protection. A comparison into the application of the EU species protection regulation with respect to renewable energy projects in the Netherlands, United Kingdom, Belgium, Denmark and Germany*, 2018, 271 p., beschikbaar op https://www.uu.nl/sites/default/files/res_biodiversity_a_comparison.pdf (laatst bezocht op 2 december 2018).

²¹ Al slaan economie en natuur soms ook de handen in elkaar, zoals voor het Kristalpark in Lommel, zie <https://www.natuurpunt.be/nieuws/economie-en-natuur-slaan-elkaar-voor-kristalpark-lommel-20171027#.WfhMGGj9RaQ> (laatst bezocht op 2 december 2018).

²² Zie bv. S. VAN HEES, “Large-scale Water-related Innovative Renewable Energy Projects and the Water Framework Directive. Legal Issues and Solutions”, *JEEPL* 2017, 315-345; S. VAN HEES, “EU legal barriers to innovative forms of energy production - analysis based on water-related case studies”, *Water Law* 2015, 281-288.

17. Een voorbeeld van hoe het alvast niet moet, is de recente poging van de Vlaamse decreetgever om voor een specifiek ontginningsbedrijf een decretale wijziging te voorzien om circulair te kunnen zijn, maar waardoor wel de inspraak werd uitgesloten. Krachtens artikelen 68 en 69 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving beoogde de decreetgever namelijk op een duurzame wijze te voorzien in de oppervlakedelfstoffen die nodig zijn om aan de huidige en toekomstige maatschappelijke behoefte aan materialen te voldoen. Volgens de memorie van toelichting maakten voormelde bepalingen het in het kader van een duurzame materialenkringloop decretaal mogelijk om de bewerking van ontgonnen delfstoffen te combineren met de verrijking ervan door menging met afbraakstoffen²³, waarbij machines, materialen en materieel die daartoe vereist zijn, als inherent verbonden met dergelijke materialenkringloop moeten worden beschouwd. Het Grondwettelijk Hof vernietigde op 18 oktober 2018 echter de regeling wegens een strijdigheid met de inspraakrechten van belanghebbenden.²⁴ Waar de regeling het enerzijds mogelijk maakte om niet enkel aan ontginning te doen, maar tevens aan ‘mechanische bewerking’ van delfstoffen en het verrijken met sloopmateriaal – hetgeen volgens het Hof kennelijk overlast kon veroorzaken – had de Vlaamse decreetgever het anderzijds nagelaten de inspraakrechten van belanghebbenden te regelen.²⁵

Hoewel de circulaire intenties van de Vlaamse overheid hiermee een tweede halt werden toegeroepen door de rechterlijke macht, lijkt dit geenszins een afstel te betekenen voor de voorgenomen transitie naar een circulaire economie.²⁶

Wordt ongetwijfeld vervolgd ...

Wouter Rubens, Advocaat GD&A

Bernard Vanheusden, Hoogleraar Faculteit Rechten, UHasselt, Advocaat Monard Law

²³ Bv. het aanmaken van granulaten bestaande uit ter plaatse gewonnen delfstoffen en gerecycleerd bouw- en sloopafval.

²⁴ GwH 18 oktober 2018, nr. 144/2018.

²⁵ Achteraf kwam aan de oppervlakte dat de regeling op maat van één bedrijf zou geschreven zijn dat al jaren in een juridische strijd was verwickeld met actiecomités over de bewerking en verrijking van delfstoffen.; zie W. WINCKELMANS, “Omstreden ‘regeling op maat van één bedrijf’ afgevoerd”, *De Standaard* 2018, beschikbaar op http://www.standaard.be/cnt/dmf20181022_03863168.

²⁶ Zie Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2018-2019, *Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1739 (1), 32; Zie Beleidsbrief Bestuurszaken 2018-2019, *Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1740 (1), 17; Zie Beleidsbrief Omgeving 2018-2018, *Vl. Parl.* 2018-19, nr. 1717 (1), 40.