

**ADVIES  
VAN 24 JUNI 2015  
OVER HET VOORONTWERP RUP  
'AFBAKENING VAN DE GEBIEDEN VAN  
DE NATUURLIJKE EN AGRARISCHE STRUCTUUR EN  
VOOR DE WINNING VAN OPPERVLAKTEDELSTOFFEN  
PROJECTGRINDWINNING ELERWEERD'**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	2
III.	AFBAKENING ERFGOEDLANDSCHAP .....	3
IV.	RUIMTELIJKE DIFFERENTIATIE VAN HET ERFGOEDLANDSCHAP .....	3
V.	COMPENSERENDE MAATREGELEN INZAKE ONROEREND ERFGOED .....	5

### I. SITUERING

1. SARO ontving op 14 april 2015 een adviesvraag van Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw over het voorontwerp ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) 'Afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur en voor de winning van oppervlaktedelfstoffen, regio Limburgse Kempen en Maasland, projectgrindwinning Elerweerd'. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 24 juni 2015 komt de raad niet tegemoet aan de vooropgestelde adviestermin van 60 dagen.
2. Het plangebied strekt zich uit over het grondgebied van de gemeenten Dilsen-Stokkem en Maaseik en wordt in het oosten begrensd door de Maas. Het plangebied bevindt zich ten oosten van de woonkernen Rotem en Elen (gemeente Dilsen-Stokkem), beiden gelegen langsheen de Rijksweg N78 en ten zuiden van de zuidelijke ring rond Maaseik.  
Het voorontwerp RUP beoogt volgende drie doelstellingen:
  - a. de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in de Maasvallei tussen Maaseik en Maasmechelen,
  - b. de afbakening van de ankerplaats 'Maasvallei tussen Maaseik en Maasmechelen' als erfgoedlandschap,
  - c. de nodige bestemmingswijzigingen ten behoeve van het grindwinningsproject Elerweerd.
3. Het projectgrindwinningscomité bereikte op 12 oktober 2012 consensus over het grindwinningsproject Elerweerd. Op 19 juli 2013 besliste de Vlaamse Regering het project goed te keuren als maatschappelijk project van groot openbaar belang, zoals bedoeld in hoofdstuk III bis van het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning. De minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, werd gelast een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan op te stellen voor dit maatschappelijk project.
4. Voor de buitengebiedregio Limburgse Kempen en Maasland nam de Vlaamse Regering op 12 december 2008 kennis van het voorstel van gewenste ruimtelijke structuur en uitvoeringsprogramma en keurde ze de beleidsmatige herbevestiging voor ongeveer 16.600 ha agrarisch gebied goed. Volgende ruimtelijke concepten zijn relevant voor het plangebied:
  - a. Het nader uitwerken van de verweving van landbouw en natuur met behoud van het waterbergend vermogen voor Elerweerd.
  - b. Het versterken van de natuurwaarden o.a. waardevolle graslanden, houtkanten, hagen, sloten en beken voor de uiterwaarden.
  - c. Het behoud en de ontwikkeling van de natuur- en waterbergingsfunctie voor de uiterwaarden van Heppeneert-Elerweerd, Bichterweerd en Negenoord.
5. Voor de projectgrindwinning Elerweerd werd een plan-MER (inclusief passende beoordeling) opgesteld. Het plan-MER 'Maatschappelijk project Elerweerd te Dilsen-Stokkem en Maaseik' werd op 19 september 2012 door de dienst m.e.r goedgekeurd.  
Voor de overige planonderdelen (vastleggen van bestemmingen in functie van de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur, differentiëren van de bestemmingen in functie van de aanduiding als erfgoedlandschap) wordt een afzonderlijk onderzoek tot

milieueffectrapportage gevoerd dat geïntegreerd wordt in de toelichtingsnota van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Er werd vastgesteld dat het plan niet onderworpen moet worden aan een plan-m.e.r. In het onderzoek werd ook aangetoond dat het plan geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken van de kenmerken van speciale beschermingszones en dus geen passende beoordeling in de zin van artikel 36 van het natuurdecreet vereist.

## II. ALGEMENE BEOORDELING

6. De raad beoordeelt het positief dat het voorontwerp RUP een volwaardige invulling geeft aan de ruimtelijke verankering van het Maatschappelijk project Elerweerd. Het is een goede zaak dat het grindwinningsproject in een ruimer ruimtelijk geheel wordt ingepast en dat tegelijkertijd een aantal flankerende maatregelen wordt genomen.

Het uitgebreide plangebied zou daarnaast ook een geïntegreerde benadering moeten toelaten van de drie doelstellingen van het voorontwerp RUP met name de grindwinning, de gedeeltelijke omzetting van de ankerplaats in een erfgoedlandschap en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur. Het is in dit kader onduidelijk waarom het nog niet herbevestigd en ingesloten agrarisch gebied ten noordoosten van Elen niet wordt meegenomen in het voorontwerp RUP. Het is een gemiste kans om alle betrokken sectoren in dit gebied de nodige rechtszekerheid te geven.

7. De raad adviseert voorliggend voorontwerp RUP positief voor wat betreft de ruimtelijke verankering van het Maatschappelijk project Elerweerd. De raad erkent tevens de doelstelling om met voorliggend voorontwerp RUP de ankerplaats gedeeltelijk om te zetten naar een erfgoedlandschap. De raad formuleert evenwel een negatief advies voor wat betreft de ruimtelijke vertaling van de ankerplaats naar het erfgoedlandschap.

De raad heeft ernstige bedenkingen bij de vooropgestelde ruimtelijke differentiatie van het erfgoedlandschap en kan de voorgestelde erfgoedbepalingen (artikel 6, 7, 8, 9, 10, 10.1, 10.2 en 11) niet ondersteunen. De juridische gevolgen van deze bepalingen worden onvoldoende in kaart gebracht en geduid. De mogelijke impact van deze bepalingen voor de eigenaars kunnen zeer vergaand zijn. Bovendien is er geen zicht op het flankerend instrumentarium.

De raad dringt er op aan dat - in overleg met alle betrokken doelgroepen – invulling wordt gegeven aan:

- a. een meer onderbouwde afbakening van het erfgoedlandschap (zie deel III),
- b. een verdere vereenvoudiging van de vooropgestelde ruimtelijke differentiatie in het erfgoedlandschap (zie deel IV),
- c. een correcte kadering en berekening van de voorgestelde compenserende maatregelen inzake landschap (zie deel V),
- d. en de afbakening van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur rekening houdend met het gebied ten noordoosten van Elen (zie par.6).

Bovendien benadrukt de raad de nood aan een onderbouwde visie inzake de ruimtelijke vertaling van erfgoedlandschappen. De raad heeft hieromtrent reeds aangedrongen in eerdere adviezen.<sup>1</sup> De raad merkt op dat er geen consistentie zit in de wijze waarop ankerplaatsen worden omgezet naar erfgoedlandschappen. Er is nood aan een samenhangend kader waarbij tevens ingegaan wordt op volgende vragen: Wat is een erfgoedlandschap? Hoe verhoudt zich dat tot het beschermd erfgoed? Wat zijn de concrete gevolgen op het terrein? Zijn er compenserende maatregelen? Hoe wordt afgestemd met de zorgplicht? De raad vraagt dat alsnog werk wordt

---

<sup>1</sup> SARO 2014|006. Advies van 26 maart 2014 over het voorontwerp RUP Bouvelobos, Hemsrode en steilrand van Moregem. SARO 2013|019. Advies van 28 augustus 2013 over het voorontwerp RUP Landbouw-, natuur- en bosgebieden Poelberg-Meikensbossen. [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be)

gemaakt van het uitvoeringsbesluit over erfgoedlandschappen zoals voorzien in art. 6.5.2. van het Onroerenderfgoeddecreet.<sup>2</sup>

### III. AFBAKENING ERFGOEDLANDSCHAP

8. Met het voorontwerp RUP worden delen van de definitief aangeduide ankerplaats 'Maasvallei tussen Maaseik en Maasmechelen' bestemd tot erfgoedlandschap.

De raad vindt het terecht dat de aangeduide ankerplaats niet volledig wordt herbestemd. Wanneer een ankerplaats wordt bestemd naar een erfgoedlandschap, moet immers de sectorale (landschaps-)visie getoetst worden met de visies van andere actoren in het buitengebied.

De raad heeft wel bedenkingen bij de onderbouwing en motivering van de afbakening van het erfgoedlandschap. De toelichtingsnota (pag. 22) verduidelijkt dat de contour is aangepast in functie van de overlapping van de ankerplaats met bestaande gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zo wordt het plangebied van 'het gemeentelijk RUP Elen centrum' niet meegenomen binnen de afbakening aangezien - volgens de toelichtingsnota - dit gemeentelijk RUP reeds voldoende garanties biedt inzake natuurontwikkeling en kleine landschapselementen en het bijgevolg 'weinig meerwaarde' biedt om deze gebieden op te nemen in het erfgoedlandschap. De raad kan dergelijke redenering niet ondersteunen. De afbakening van het erfgoedlandschap via voorliggend gewestelijk RUP moet uitgaan van een eenduidige benadering en visie op Vlaams niveau, die los staat van een eventuele verdere verfijning op lokaal niveau. Bovendien stelt de raad vast dat de toelichtingsnota verduidelijkt dat ook het gemeentelijk RUP 'Heppeneert' de erfgoedwaarden voldoende vrijwaart. Dit gemeentelijk RUP wordt echter wel meegenomen binnen de grenzen van het erfgoedlandschap. De toelichtingsnota stelt: *'De overdruk erfgoedlandschap wordt dan ook doorgetrokken tot op de winterdijk en is dus ook van toepassing op het plangebied van het gemeentelijk RUP waarvan de voorschriften op die manier niet worden opgeheven.'* Het is bovendien verwonderlijk dat de toelichtingsnota lijkt te suggereren dat deze afweging werd gemaakt in functie van de subsidiëringmogelijkheden in het kader van het landschapsdecreet.<sup>3</sup>

### IV. RUIMTELIJKE DIFFERENTIATIE VAN HET ERFGOEDLANDSCHAP

9. Het voorontwerp RUP maakt gebruik van een veelheid aan overdrukken binnen het erfgoedlandschap. Het resultaat is een 'amalgam' aan vlakvormige, lijnvormige en puntvormige erfgoedoverdrukken. Het betreft volgende stedenbouwkundige voorschriften:
- a. Een groot deel van het plangebied krijgt de overdruk 'Erfgoedlandschap Maasvallei tussen Maaseik en Maasmechelen' (artikel 6).
  - b. Daarbovenop komt nog één van volgende vlakvormige erfgoedoverdrukken: overdruk structurerende depressie Vallei van de Zanderbeek-Diepbeek en Ganzekotbeek (artikel 9) of overdruk structurerend open landbouwlandschap Keizerskamp, Wayer, Veld, Maaseikerveld, Heppeneert Veld, Laker Veld (artikel 10).
  - c. Bovenop de overdruk erfgoedlandschap én de vlakvormige erfgoedoverdruk wordt voor sommige gebieden nog geopteerd voor een derde overdruk met name: overdruk structurerend hoevecomplex met erfgoedwaarden (artikel 10.1), overdruk te behouden klein historisch erfgoed (artikel 10.2) of overdruk droge lineaire landschapselementen met een

---

<sup>2</sup> Onroerenderfgoeddecreet: artikel 6.5.2: *'Iedereen die werken en handelingen verricht of daarvoor de opdracht verleent, neemt zo veel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedwaarden van een erfgoedlandschap, zoals bepaald in het plan dat van toepassing is. De Vlaamse Regering kan hierover de nadere regelen bepalen.'*

<sup>3</sup> Toelichtingsnota, pag. 23: *'Anderzijds impliceert de overdruk 'erfgoedlandschap' de mogelijkheden voor financiële tegemoetkoming in het kader van het landschapsdecreet.'*

belangrijke ecologische of cultuurhistorische waarde (artikel 11).

10. De raad benadrukt dat een dergelijke overvloed aan erfgoedoverdrukken de leesbaarheid van de stedenbouwkundige voorschriften allerminst bevordert.

De raad toont dit aan met volgend voorbeeld. Tussen de noordoostelijke grens van het plangebied en de Maas situeert zich het beschermd landschap 'de sloot'. Het westelijke deel van het beschermde landschap valt binnen de grens van het erfgoedlandschap. Het gebied is grotendeels bestemd als agrarisch gebied. Hierop past het RUP twee vlakvormige overdrukken toe: structurerende depressie met een verbod op het oprichten van 'nieuwe gebouwen en vergelijkbare constructies' (art. 9) en structurerend open landbouwlandschap met een verbod op het inplanten van nieuwe landbouwbedrijfszetels (art. 10), alsook één lijnsymbool (art.11). Daarnaast gelden op hetzelfde gebied de bepalingen van het erfgoedlandschap Maasvallei en het beschermde landschap 'de Sloot'. Met deze voorschriften wordt in het gehele erfgoedlandschap de inplanting van nieuwe landbouwbedrijfszetels verboden; het stedenbouwkundig voorschrift voorziet ook geen bepaling dat bestaande landbouwbedrijven nog kunnen uitbreiden.

De raad kan deze werkwijze niet ondersteunen. Vanuit de nood aan meer transparantie, eenduidigheid en rechtszekerheid dringt de raad aan op een inperking van het aantal overdrukken inzake erfgoed. De specifieke bepalingen met betrekking tot erfgoed moeten gerealiseerd worden via de overdruk 'erfgoedlandschap' en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften. In deze voorschriften moet een duidelijke en gerichte omschrijving opgenomen worden van de belangrijke erfgoedwaarden. Indien een verdere differentiatie nodig is (o.a. inzake het bouwvrij karakter) dan moet gebruik worden gemaakt van de gangbare (type-) voorschriften (zoals agrarisch gebied, bouwvrij agrarisch gebied, agrarisch gebied met landschappelijke waarde, agrarisch gebied met ecologisch belang, natuurverwevingsgebied). De specifieke vlakvormige erfgoedoverdrukken (artikel 9 en 10) en de lijnvormige overdrukken (10.1, 10.2 en 11) kunnen aldus worden geschrapt.<sup>4</sup>

11. Het voorontwerp RUP ontwikkelt ook voor de bestaande waardevolle hoevegebouwen geen eenduidige aanpak.

De overdruk 'erfgoedlandschap' bepaalt dat het typisch bouwkundig erfgoed (hoeves, windmolens, kapellen) moet behouden blijven (artikel 6). Verschillende hoeves (actieve landbouwbedrijfszetels) krijgen daarbovenop nog een extra overdruk (art 10.1). Dit is een totaal nieuwe overdruk. Doel is het behoud van het gebouw en de landschappelijke inrichting als intrinsiek waardevol landschapselement te verzekeren. Andere hoeven (en hun ruimere omgeving) binnen het erfgoedlandschap worden bestemd als CH-gebied (gemengd openruimtegebruik met cultuurhistorische waarde). Het voorontwerp RUP gaat uit van een specifiek stedenbouwkundig voorschrift voor het CH- Reuzelaar-Keizerskamp (artikel 7) en voor het CH-Kapelhof en De Laak (artikel 8).

De raad merkt op dat de stedenbouwkundige voorschriften voor CH-gebied zeer sterk verschillen van de eerder gehanteerde CH-voorschriften.<sup>5</sup> Zo worden in artikel 7 en 8 onder meer specifieke bepalingen opgenomen over te behouden erfgoedelementen.<sup>6</sup> Bovendien dringt de raad er op aan dat CH-gebied duidelijker gericht wordt op een gemengd open ruimtegebruik waarbij

---

<sup>4</sup> Het merendeel van de erfgoedbepalingen wordt hernomen in de overdrukken en symbolen (art. 9, 10, 10.1, 10.2,11). Artikel 6 beschrijft de te behouden waarden en typische landschapkenmerken van het erfgoedlandschap. In het toelichtend gedeelte verwijst het voorschrift naar het besluit tot definitieve aanduiding van de ankerplaats voor de beschrijving van de erfgoedwaarden. Het erfgoedlandschap verwijst naar het rivierlandschap met open landbouwgebied en de waardevolle panoramische vergezichten; alsook naar het bouwkundig erfgoed dat bestaat uit hoeves, windmolens en kapellen. De overdruk in art. 10 herneemt nogmaals deze erfgoedwaarden en voegt er een verbod op het inplanten van nieuwe landbouwbedrijfszetels aan toe. In art. 10.1 worden vervolgens nog eens specifieke hoeves aangeduid als 'structurerend hoevecomplex met erfgoedwaarde'.

<sup>5</sup> Onder meer in het RUP AGNAS 'Dijlevallei van Werchter tot Bonheiden' en RUP AGNAS 'Zwinpolders'.

<sup>6</sup> De overdruk CH wordt vertaald in de stedenbouwkundige voorschriften van zowel artikel 7 als artikel 8 met als enige verschil de beschrijving van de te behouden erfgoedelementen.

natuurbehoud, bosbouw, landbouw, landschapszorg en recreatie nevensgeschikte functies zijn. Het accent ligt op verwevenheid. Herbestemming moet vermeden worden in die gevallen waar men een primaire hoofdfunctie blijft beogen.

De raad dringt aan op meer eenduidigheid inzake de ruimtelijke bestemming van waardevol bouwkundig erfgoed. SARO benadrukt de noodzakelijke afstemming met het sectoraal beleid inzake onroerend erfgoed en met de instrumenten die in dit kader voorzien zijn. Het gaat onder meer over de rol en de rechtsgevolgen gekoppeld aan de inventaris bouwkundig erfgoed, de vastgestelde inventarissen, de beschermde landschappen, de beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten. De raad merkt op dat een aantal van de voorgestelde erfgoedoverdrukken zeer ver gaan in de verbodsbepalingen en *de facto* als een bescherming zouden kunnen worden beschouwd.<sup>7</sup>

## V. COMPENSERENDE MAATREGELEN INZAKE ONROEREND ERFGOED

12. De raad wenst ten slotte nog kort in te gaan op de landschapstoets die in het kader van voorliggend voorontwerp RUP werd uitgevoerd. In het kader van deze landschapstoets en van de zorgplicht is in de toelichtingsnota sprake van compenserende maatregelen. Twee maatregelen worden voorgesteld:

- a. Een eerste compenserende maatregel betreft de landschappelijke opwaardering van de tuin bij de Kapel Onze Lieve Vrouw van Rust. Het herstel van de zichtrelatie tussen het bouwkundig erfgoed en het akkerland rondom zal een positief effect hebben op de historische- en natuurwetenschappelijke waarde van het Binnendijks gebied.
- b. Een tweede compenserende maatregel betreft de openstelling van de Reuzelaarsweg en de inrichting van deze weg als trage weg. Deze buurtweg is momenteel afgesloten met een hek. Er kan onderzocht worden of dit traject opnieuw ingeschakeld kan worden als trage weg (wandelpad). Het opnieuw openstellen van de buurtweg en de inrichting als wandelpad zal een positief effect hebben op de socio-culturele waarde van het Binnendijkse gebied van de ankerplaats.

De raad ondersteunt voorstellen die voortvloeien uit een gebiedsgerichte en geïntegreerde benadering en die de ruimtelijke kwaliteit ten goede komen. De vraag rijst evenwel of aspecten inzake beheer en toegankelijkheid in het RUP moeten verankerd worden, dan wel via andere instrumenten (o.a. decreet landinrichting) waartoe kan worden beslist gelijktijdig aan de goedkeuring van het RUP. Ook op die wijze kan een integraal project worden nagestreefd.

De raad heeft verder diverse bedenkingen bij de voorgestelde compenserende maatregelen. De raad vraagt om in de toelichtingsnota eenduidiger te stellen dat enkel voor vastgestelde inventarissen die een openbaar onderzoek hebben ondergaan een zorgplicht voor de administratieve overheden geldt.<sup>8</sup> Aangezien dit voor de betreffende ankerplaats niet geldt kunnen er geen juridische gevolgen aan gekoppeld worden. Het is aldus voor de raad niet duidelijk op welke juridische basis de voorgestelde 'compenserende' maatregelen kunnen opgelegd worden.

Bovendien merkt de raad op dat geen afstemming is gebeurd met de milderende maatregelen die

---

<sup>7</sup> De hoeses Damiaan, Diepbeekhof en Kraaienboshof zijn opgenomen op de inventaris bouwkundig erfgoed; ze zijn niet beschermd. Met het voorontwerp RUP worden ze gevat door een overdruk 'structurerend hoevecomplex met erfgoedwaarden' (art. 10.1). Het doel van dit voorschrift is 'het behoud van het gebouw of de constructie en de landschappelijke inrichting als intrinsiek waardevol landschapselement te verzekeren'. De toelichting bij artikel 10 somt de criteria op die aan de basis liggen van de overdruk. Het betreft criteria als zeldzaamheid, gaafheid, herkenbaarheid, authenticiteit, representativiteit, ensemble- en contextwaarde en schaal.

<sup>8</sup> Onroerenderfgoeddecreet artikel 4.19: 'Elke administratieve overheid neemt zoveel mogelijk zorg in acht voor de erfgoedkenmerken van onroerende goederen die opgenomen zijn in een aan een openbaar onderzoek onderworpen vastgestelde inventaris als vermeld in artikel 4.13.'

in het kader van het plan-MER zijn voorgesteld. Het plan-MER voor het Maatschappelijk Project Elerweerd gaat uitvoerig in op de discipline 'landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie'. Ook de doelstelling die met het voorontwerp RUP wordt vooropgesteld en die gericht is op de ruimtelijke verankering van de erfgoedlandschap, wordt bij de berekening van de compenserende maatregelen niet in rekening gebracht.

Zoals reeds benadrukt in eerdere adviezen is er nood aan een meer coherent kader inzake compenserende maatregelen inzake landschap. Er is geen eenduidige benadering inzake de landschapstoets.<sup>9</sup> Er zijn nog tal van vragen: Hoe bereken je de compensatie? Hoe compenseer je? Hoe verhoudt zich dit tot de milderende maatregelen? Hoe gebeurt de afweging ten aanzien van de ruimtelijke vertaling van de ankerplaats naar het erfgoedlandschap?

---

<sup>9</sup> SARO 2013|026. Advies van 23 oktober 2013 over het voorontwerp RUP Missing link N60 te Ronse.