

**ADVIES**  
**VAN 27 JUNI 2018**  
**OVER DE ALTERNATIEVENONDERZOEKSNOTA**  
**COMPLEX PROJECT INDUSTRIETERREIN OP DE BERG**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING .....	1
III.	TE ONDERZOEKEN ALTERNATIEVEN .....	2
IV.	RELATIE MET HET VLAAMS ONTGINNINGSBELEID .....	3
V.	NATUURSTREEFBEELD .....	4
VI.	MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN EN BATEN .....	5

### I. SITUERING

1. SARO ontving op 25 mei 2018 van het Departement Omgeving een adviesvraag over de alternatievenonderzoeksnota betreffende het complex project ‘uitdoven industrieterrein Op de Berg’.<sup>1</sup> Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 27 juni 2018, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn van 45 dagen.
2. De Vlaamse Regering keurde op 14 oktober 2016 de startbeslissing inzake voorliggend complex project goed en engageerde zich om het proces op te starten om de problematiek of opportuniteit van het uitdoven van het industrieterrein Op de Berg te onderzoeken.<sup>2</sup>

De startbeslissing verduidelijkt dat het complex project gevolg geeft aan het Masterplan van het Nationaal Park Hoge Kempen (NPHK) waarin een aantal storende enclaves werden aangeduid. Het gaat om een aantal bestemmingen en activiteiten die niet in overeenstemming zijn met de bestemming natuurgebied en de functie als nationaal park. Het industriegebied Op de Berg is zo’n enclave, die moet uitdoven en omgevormd worden tot natuur. Het bedrijventerrein heeft een oppervlakte van ca. 60 ha en telt momenteel nog een 19-tal bedrijven. Het betreft zowel grote als kleine bedrijven; een groot deel van de bedrijven zijn verouderd maar er zijn ook enkele nieuwe bedrijven.

De hoofddoelstelling van het complex project is om *‘het wettelijk, financieel en procedureel kader te ontwikkelen dat de mutatie mogelijk maakt van een storend gelegen industriegebied naar een natuurgebied dat volwaardig onderdeel wordt van het NPHK. Het natuurgebied moet niet alleen beantwoorden aan de Europese instandhoudingsdoelstellingen (IHD) voor de speciale beschermingszones maar ook aan de ambitie om een mooier, homogener en toegankelijk nationaal park te creëren.*<sup>3</sup>

### II. ALGEMENE BEOORDELING

3. De raad ondersteunt de doelstelling van dit complex project gericht op het uitdoven van het industrieterrein Op de Berg en de ontwikkeling van een natuurgebied dat volwaardig onderdeel wordt van het Nationaal Park Hoge Kempen.<sup>4</sup>

SARO stelt vast dat het uitdoven van het industrieterrein Op de Berg breed gedragen wordt. Naast het engagement van de Vlaamse Regering werd deze doelstelling ook opgenomen in het provinciaal ruimtelijk structuurplan Limburg en in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Maasmechelen. Bij de goedkeuring van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Maasmechelen’ engageerde de provincie zich om een onderzoek te laten

---

<sup>1</sup> <https://www.ruimtelijkeordering.be/NL/Beleid/Planning/Complexe-Projecten/Industrieterrein-Op-den-Berg>

<sup>2</sup> Startbeslissing, pag. 1: *‘Deze startbeslissing is niet het akkoord van de bevoegde overheid voor de realisatie van een complex project. Het betekent wel het concreet engagement om een proces op te starten om een problematiek of opportuniteit te onderzoeken. Uit de startbeslissing vloeien dus geen rechten of plichten voort voor derden. En aan de startbeslissing is geen (voorafname op de) goedkeuring van het project of de oplossingsrichting gekoppeld.’*

<sup>3</sup> Startbeslissing, pag. 5.

<sup>4</sup> SARO 2017 | 15. Advies van 24 mei 2017 over het RUP ‘Enclaves Hoge Kempen’. [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be)

voeren naar mogelijke gebieden in de provincie Limburg die in aanmerking komen voor de herlokalisatie van de bedrijven.

Parallel en ondersteunend aan het complex project werd het industrieterrein Op de Berg ook opgenomen in het voorontwerp gewestelijk RUP 'Enclaves Hoge Kempen', waarin een herbestemming naar 'industriegebied met bewarend karakter' werd voorzien. Dit houdt in dat enkel het in stand houden van de huidige bedrijfsactiviteiten nog toegelaten is en dat er geen nieuwe bedrijfsactiviteiten kunnen worden ontwikkeld.<sup>5</sup>

4. De raad formuleert in voorliggend advies volgende aandachtspunten ten aanzien van het te voeren onderzoeksproces, zoals beschreven in de alternatievenonderzoeksnota van het complex project 'industrieterrein Op de Berg':
  - De raad stelt vast dat de voorgestelde alternatieven sterk focussen op één mogelijke financieringsvorm met name de financiële middelen die kunnen worden gegenereerd door grindontginning. De raad vraagt om de weerhouden alternatieven te verruimen en op zijn minst ook andere vormen van financiering en vereveningsinstrumenten mee te nemen bij het verder onderzoek (zie verder deel III).
  - Niettegenstaande de weerhouden alternatieven sterk focussen op grind- en zandwinning wordt er geen enkele relatie gelegd met het Vlaams ontginningsbeleid en de doelstellingen inzake planmatige aanpak van het ontginningsbeleid (deel IV).
  - Tevens vraagt de raad meer aandacht voor het te ontwikkelen natuurstreefbeeld (deel V).
  - En ten slotte wijst de raad ook op het belang van een maatschappelijke kosten-baten onderzoek en de actieve ondersteuning en begeleiding van de bestaande bedrijven bij hun herlokalisatie-proces (deel VI).

### III. TE ONDERZOEKEN ALTERNATIEVEN

5. De alternatievenonderzoeksnota schuift vijf te onderzoeken alternatieven naar voor, die allen zijn samengesteld uit een aantal bouwstenen (i.e. ruimtelijk onderscheiden deelgebieden):<sup>6 7</sup>
  - 1° natuurontwikkeling door opheffing bedrijventerrein, zonder ontginning,
  - 2° natuurontwikkeling door opheffing bedrijventerrein en grindontginning ter plaatse,
  - 3° natuurontwikkeling door opheffing bedrijventerrein en grindontginning ter plaatse en in de nabije omgeving van de site,
  - 4° natuurontwikkeling door opheffing bedrijventerrein en grind- en zandontginning ter plaatse en in de nabije omgeving,
  - 5° natuurontwikkeling door opheffing bedrijventerrein en grind- en zandontginning ter plaatse en in de ruime omgeving.
6. De raad stelt vast dat de te onderzoeken alternatieven grotendeels gericht zijn op de financieringsmogelijkheden voor het complex project en meer specifiek op de financiële middelen die kunnen worden gegenereerd door grindontginning.

De alternatievenonderzoeksnota verduidelijkt dat *'het in deze fase van het strategisch geïntegreerd onderzoek nog niet wenselijk is de alternatieven te veel op te laden met varianten van nabestemming.'* Volgens de alternatievenonderzoeksnota moet immers in alle gevallen

---

<sup>5</sup> Dit gewestelijk RUP werd op heden nog niet definitief goedgekeurd.

<sup>6</sup> Het gaat in totaal om 13 deelgebieden met specifieke eigenschappen in termen van afmetingen, geologie, topografie, bodemgebruik. De alternatievenonderzoeksnota verduidelijkt dat door de 13 bouwstenen op andere manieren te combineren alternatieven met andere eigenschappen bekomen worden.

<sup>7</sup> Voor de natuurontwikkeling wordt in alle alternatieven uitgegaan van heideontwikkeling, met als mogelijke varianten eiken-berkenbos of een combinatie van heide en eiken-berkenbos.

(hoogwaardige) natuur de hoofddoelstelling zijn. De manier waarop de nabestemming wordt ingevuld is volgens de alternatievenonderzoeksnota op strategisch niveau slechts in beperkte mate onderscheidend. Verder wijst de alternatievenonderzoeksnota op de mogelijke lange looptijd van het project, waardoor *'het moeilijk valt uit te maken of de varianten, die op dit moment aantrekkelijk lijken omwille van meerwaarde en draagvlak, dat in het referentiejaar ook nog zullen zijn'*.<sup>8</sup>

7. SARO erkent dat 'het zoeken naar een financiering voor het hele project' een belangrijk onderdeel uitmaakt van de probleemstelling, aangezien de realisatie van het complex project ongebruikelijke investeringen zal inhouden.

De raad merkt evenwel op dat voor de financiering louter wordt uitgegaan van inkomsten uit ontginningen.<sup>9</sup> De startbeslissing stelt: *'Uit de verkenningsfase bleek dat er verschillende scenario's mogelijk zijn om de doelstellingen van het project te bereiken. De scenario's onderscheiden zich door: (1) het al dan niet inzetten van delfstoffenwinning voor de projectontwikkeling tot natuurgebied; (2) het inzetten van ofwel kwartszand en/of berggrind als delfstoffenwinning; (3) het al dan niet beperken van delfstoffenwinning tot een deel van het industrieterrein; en (4) het al dan niet terug aanvullen van de groeve als er delfstoffenwinning plaatsvindt.'* Aldus gaan vier van de vijf alternatieven, die op basis van deze scenario's werden geformuleerd, uit van ontginning.

8. De raad erkent dat ontginningen een middel kunnen zijn om de realisatie van de hoofddoelstelling te helpen financieren. SARO meent evenwel dat nog andere financieringsscenario's en instrumenten denkbaar zijn. Het is voor de raad cruciaal dat deze volwaardig in overweging worden genomen en onderzocht worden in het kader van het geïntegreerd onderzoek. Hierbij kan worden ingezet op zowel publieke inbreng als op private financiering.

In het bijzonder wenst SARO te wijzen op de inzetbaarheid van het instrument van herverkaveling uit kracht van wet dat gekoppeld is aan een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit instrument is er op gericht om tegelijkertijd met het ruilen van gebruik en eigendom van percelen, ook de gebiedsbestemmingen om te wisselen met als doel te komen tot een beter ruimtegebruik. Om naast het ruilen van gebruik en eigendom van percelen ook de omwisseling van gebiedsbestemmingen te realiseren, is een wijziging vereist van de gebiedsbestemmingen aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening. Dit instrument zou een oplossing kunnen bieden voor bijvoorbeeld slecht gelegen woongebied of industriegebied.<sup>10</sup>

Zoals vermeld in de procesnota werd bij de afbakening van het kleinstedelijk gebied Maasmechelen het industrieterrein Op de Berg niet mee afgebakend binnen het kleinstedelijk gebied. *'De afbakening voorziet wel een nieuw bedrijventerrein naast Oude Bunders (Nieuwe Bunders). Hierdoor wordt het verlies van het industrieterrein Op de Berg ruimtelijk gecompenseerd'*.<sup>11</sup>

#### IV. RELATIE MET HET VLAAMS ONTGINNINGSBELEID

9. De raad merkt op dat de alternatievenonderzoeksnota er op wijst dat delfstofontginning op zich niet tot de doelstellingen van het project behoort. Zoals terecht wordt gesteld in de nota *'is het complex project Op de Berg inderdaad een natuurontwikkelingsproject en geen ontginningsproject'*.
10. In de vier alternatieven die uitgaan van ontginning is telkens sprake van grindontginning (droge

<sup>8</sup> Alternatievenonderzoeksnota, pag. 35.

<sup>9</sup> Zie weerslag van de verkenningsfase in alternatievenonderzoeksnota, pag. 30-33; en Procesnota versie 2, pag. 18.

<sup>10</sup> <http://www.imagotoolbox.be/herverkaveling-uit-kracht-van-wet-met-planologische-ruil/>

<sup>11</sup> Procesnota versie 1, pag. 14

winning) eventueel aangevuld met zandontginning (natte winning). De raad benadrukt aldus dat afhankelijk van het weerhouden alternatief, het complex project aanleiding kan geven tot (zeer) grootschalige ontginningen in de ruimere omgeving van het huidige industrieterrein.

Niettegenstaande de alternatievenonderzoeksnota stelt dat de ontginning geen doel op zich is en dan ook niet verder zal gaan dan wat nodig is om het project mogelijk te maken, stelt de raad vast dat er geen garanties zijn dat de ontginningen 'beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is'.<sup>12</sup> In dit verband verwijst de raad ook naar voetnoot 15 op pagina 39 van de alternatievenonderzoeksnota: *'Op basis van voorlopige ramingen lijkt het weinig waarschijnlijk dat met de ontginningen zoals hier voorgesteld het project volledig zal kunnen gefinancierd worden. Nader onderzoek zal uitwijzen of dit vermoeden klopt.'*

De mogelijkheid bestaat dat vanuit financieel oogpunt gekozen wordt voor het maximaal ontginningsscenario (scenario 5). De raad gaat er alvast van uit dat in het kader van voorliggend complex project geen bijkomende grindwinningen (in kader van het grinddecreet), de zogenaamde projectgrindwinningen gerealiseerd zullen worden.

11. Alvast benadrukt de raad dat eventuele toekomstige ontginningen (in het kader van dit complex project) moeten kaderen binnen (de doelstellingen van) het Vlaams ontginningsbeleid. Zo moet de grindwinning rekening houden met de bepalingen van het Grinddecreet inzake de maximale wederzijdse versterking tussen de economische, de sociale en de milieucomponenten en inzake optimaal ontginnen op basis van een zuinig ruimtegebruik.

Wat de ontginning van zand betreft, benadrukt SARO dat er op heden geen bijzonder oppervlakedelfstoffenplan (oude procedure) noch een delfstoffennota 'Zand in Vlaanderen' werd opgemaakt en goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Deze plannota's moeten een precieze en onderbouwde behoefte aan zand voor de komende 25 jaar vastleggen. In afwachting nam de Vlaamse Regering enkele beslissingen om de noodzakelijke reserve van ca. 30 miljoen m<sup>3</sup> bouwzand op te bouwen via bijkomende ontginningsgebieden. Specifiek gaat het om RUP-processen in Bocholt, Opglabbeek en Oosterzele.<sup>13</sup> Wat de reserves kwartszand betreft, stelt het Algemeen Oppervlakedelfstoffenplan dat geen bijkomende acties noodzakelijk zijn. Het is ook onduidelijk hoe de doelstelling 'zuinig en doelmatig aanwenden van de oppervlakedelfstoffen' bewaakt wordt ingeval van extra winning.<sup>14</sup>

## V. NATUURSTREEFBELD

12. Hoofddoel van het complex project is om het kader te ontwikkelen voor de ontwikkeling van het slecht gelegen industriegebied naar een natuurgebied. Het industriegebied Op de Berg moet volwaardig onderdeel worden van het NPHK. In de startbeslissing wordt verder gesteld dat het natuurgebied moet beantwoorden aan de Europese instandhoudingsdoelstellingen voor de speciale beschermingszones maar ook aan de ambitie om een mooier, homogener en toegankelijk nationaal park te creëren.<sup>15</sup>

Belangrijke aandachtspunten zijn dan ook de mate waarin de mogelijke alternatieven potenties hebben om bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en de natuurdoelen zoals opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor het betreffende Natura 2000-gebied. Tevens moet het alternatief bijdragen aan de realisatie van globale en specifieke natuurdoelstellingen zoals opgenomen in het natuurrichtplan en moet het aansluiten bij de

---

<sup>12</sup> Alternatievenonderzoeksnota, pag. 14

<sup>13</sup> Alternatievenonderzoeksnota, pag. 20 en zie Mededeling Vlaamse Regering 19 juli 2013 inzake de verzekering van de zandbevoorrading (VR 2013 1907 MED.0445-1)

<sup>14</sup> In Maasmechelen werden reeds enkele belangrijke gebieden ontgonnen in het kader van de witzandwinning. Thans zijn nog twee kwartszandwinningen in gebruik (waaronder 1 onder grondwaterniveau). Extra kwartszandwinningen in het kader van het Complex Project kunnen een invloed hebben op de termijn van bestaande winningen, waarbij de impact van de ontginningen verlengd wordt en de nabestemming vertraagd wordt

<sup>15</sup> Startbeslissing pag. 5

doelstellingen van het NPHK.

13. Aansluitend hierop vraagt de raad aandacht voor de mate waarin de geplande ontwikkelingen een negatieve versturende invloed hebben op de bestaande natuur- of milieukwaliteit in de omgeving.

De raad wijst op de ruimtelijke en ecologische impact van (grootschalige) ontginningen. Zoals reeds blijkt uit de alternatievenonderzoeksnota zijn tal van negatieve effecten te verwachten zowel inzake verstoring van de bodem als wat betreft negatieve impact op de oppervlaktewaterkwaliteit en oppervlaktewater-kwantiteit. De raad wijst in het bijzonder op de negatieve effecten van natte zandontginning. Het ontginnen onder grondwaterniveau kan verstrekkende negatieve gevolgen hebben voor de waterlopen in de omgeving (o.a. Bosbeek en Kikbeek/Heiwickbeek). Natte winningen veroorzaken opwaarts een grondwaterpeildaling en afwaarts grondwaterstijging en hebben zeer negatieve gevolgen voor de waterlopen.<sup>16</sup>

14. Opvallend is dat in de alternatievenonderzoeksnota reeds een concrete selectie en aanduiding is gebeurd van gebieden die in aanmerking komen voor ontginning van grind en zand. Het betreft een twaalfstal gebieden die gelegen zijn in de omgeving van het huidige industriegebied Op de Berg.<sup>17</sup>

Gezien de vraag van de raad inzake het verruimen van het alternatievenonderzoek (zie deel III) en het verduidelijken van de relatie met de doelstellingen van het Vlaams Grindbeleid (zie deel IV) heeft de raad hier heel wat vragen bij. De raad meent immers dat in deze fase van het complex project een ruimere afweging van alle mogelijke alternatieven moet gebeuren (en nog niet kan ingezet worden op een concreet voorstel van te ontginnen gebieden).

Bovendien merkt de raad op dat al deze gebieden (die in aanmerking zouden komen voor grind- en zandontginning en die gelegen zijn in de omgeving van het industrieterrein) een 'groene' bestemming hebben. Deze gebieden hebben momenteel de bestemming 'natuurgebied', 'bosgebied met ecologisch belang', 'bosgebied' en 'agrarisch gebied met ecologisch gebied'. Slechts één gebied heeft de bestemming 'gebied voor de winning van oppervlaktedelfstoffen met nabestemming natuurgebied'.

Niettegenstaande de hoofddoelstelling van voorliggend complex project gericht is op het ruimtelijk versterken van het Nationaal Park Hoge Kempen (door de herbestemming van 'storende' enclaves naar natuurgebied) zou voorgaande betekenen dat voor andere gebieden (die gelegen zijn binnen het NPHK) geopteerd zou worden voor een opheffing van de 'groene' bestemming. De realisatie van de nabestemming 'natuur' zou in deze gebieden ten vroegste binnen 20 jaar (dus in 2038) kunnen opgestart worden. Bovendien wijst de raad op de ecologische gevolgen van ontgrinding in deze greenfields.<sup>18</sup>

## VI. MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN EN BATEN

15. De alternatievenonderzoeksnota vermeldt dat parallel met het strategisch MER de 'projectontwikkelingsinstrumenten en -middelen' onderzocht zullen worden. Dit deel van de studie zal bestaan uit volgende drie onderdelen: 1° onderzoek van de kosten en baten, 2° inventarisatie van de nood aan financiering en beschikbare financieringsvormen (bijvoorbeeld publiek-private samenwerking) en 3° inventarisatie en beschrijving van het relevante juridisch en

---

<sup>16</sup> De raad wijst op het belang van het voormalige kolenspoor als (de enigste) thermofiele verbindings-/kolonisatieweg voor de herpetofauna (Gladde slang (bijlage II Europa), Ringslang, Levendbarende hagedis en Hazelworm). Dit spoor verbindt momenteel de populaties van Eisden terriil, Saenhoeven, Homo, Mechels bos met deze van As. De spoorwegtunnel onder de N75 kan voldoen als veilige oversteekplaats en verbinding met de populaties in Bosheide, Ruwmortelven en verder richting Genk. Dit is momenteel de enige veilige doorsteek in deze regio.

<sup>17</sup> Alternatievenonderzoeksnota, pag. 41

<sup>18</sup> De Passende Beoordeling zal rekening moeten houden met de IHD zoals ze goedgekeurd zijn in 2014 én met de ecologische kwaliteit van het betrokken gebied vóórdat de ontginningen zijn opgestart. Bovendien wijst de raad op de ecologische waarde van historisch onverstoorte bodems onder natuurlijk bodemgebruik.

procedureel kader.<sup>19</sup>

De methodologie voor het onderzoek naar de projectontwikkelingsinstrumenten en –middelen is (in vergelijking met deze voor het S-MER) in de alternatievenonderzoeksnota zeer summier uitgewerkt. Verdere verduidelijking is vereist. De raad vraagt verder om in het kader van dit onderzoek effectief in te gaan op de *maatschappelijke* kosten en baten. Zoals reeds eerder gesteld in dit advies is het belangrijk dat het onderzoek ruimer wordt opgevat dan de voorgestelde vijf alternatieven.

16. De raad wenst specifiek aandacht te vragen voor de actieve ondersteuning en begeleiding van de bestaande bedrijven wat betreft hun herlokalisatie-proces. De raad vindt het positief dat de procesnota benadrukt dat de bestaande bedrijven die wensen te verhuizen actief begeleid zullen worden: *‘Nevendoelstelling van het project is er voor te zorgen dat de verhuis van de bedrijven op een zeer billijke en redelijke manier verloopt.’*

De alternatievenonderzoeksnota geeft een gedetailleerd beeld van de betrokken bedrijven.<sup>20</sup> Het is positief dat de nota reeds een beeld geeft van de verschillende mogelijkheden: *‘Indien eigenaars geconfronteerd worden met een nieuwe bestemming van hun gronden die deze gronden doet dalen in waarde, hebben zij recht op een compensatie via de planschade-regeling. Indien daarbovenop door een overheidsbeslissing (bestemming, onteigening) de bedrijfsactiviteit niet langer kan uitgevoerd worden, kan dit bedrijf een compensatie eisen voor de gederfde inkomsten en geleden schade (verminderde waarde grondeigendom, compensatie voor opstallen, verhuiskost). Overheid en eigenaar kunnen in deze uiteraard ook tot een minnelijke schikking komen.’*

De raad dringt verder aan op een heldere communicatie naar de betrokken bedrijven onder meer inzake de mogelijkheden van financiële compensatie en de voorziene tijdslijn.

---

<sup>19</sup> Alternatievenonderzoeksnota, pag. 86

<sup>20</sup> Alternatievenonderzoeksnota, pag. 27-29