

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.887 van 21 juni 2012
in de zaak A. 200.460/VII-38.113.**

In zake : de BVBA BRUNEEL-COX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Griet Cnudde
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Mechelsesteenweg 64 B101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart Bronders
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Archimedesstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 mei 2011, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur
en Cultuur van 14 maart 2011 waarbij het bestuurlijk beroep ingesteld tegen de
beslissing van de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant van 26 augustus
2010, houdende de weigering van de milieuvergunning voor het exploiteren van
twee windturbines, op een perceel gelegen aan de Kestersesteenweg 24 te
Pepingen, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Dieter Decock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 mei 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Griet Cnudde, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij wenst aan de Kestersesteenweg 24 te Pepingen twee windturbines te exploiteren. Met het oog hierop dient zij op 15 februari 2010 een milieuvergunningsaanvraag in.

3.2. Bij besluit van 26 augustus 2010 weigert de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant de gevraagde vergunning.

3.3. Tegen die weigeringsbeslissing stelt de verzoekende partij op 4 oktober 2010 beroep in bij de Vlaamse regering.

3.4. In het kader van de administratieve beroepsprocedure worden er een aantal adviezen uitgebracht.

Het directoraat-generaal Luchtvaart brengt een gunstig advies uit. De afdeling Stedenbouwkundig Beleid en Onroerend Erfgoedbeleid, de afdeling Milieuvergunningen en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseren daarentegen ongunstig.

3.5. Met een besluit van 14 maart 2011 verklaart de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur het beroep ongegrond en bevestigt zij de beroepen weigeringsbeslissing.

De voor de beoordeling van de zaak relevante motieven van die beslissing luiden als volgt :

"Gelet op de ligging van de windturbines in agrarisch gebied volgens het gewestplan 'Halle - Vilvoorde – Asse', vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977;

Overwegende dat agrarische gebieden bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin; dat behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden alleen de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, mogen bevatten en eveneens para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat de aanvraag aldus in strijd is met de van kracht zijnde gewestplanbestemming agrarisch gebied;

Overwegende dat er op grond van artikel 4.4.9, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in bepaalde gevallen evenwel kan worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, indien het aangevraagde kan vergund worden op grond van de 'voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtype-bepalingen', vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke

uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008;

Overwegende dat de vergelijkbare categorie van gebiedsaanduiding voor 'agrarisch gebied' 'landbouw' is; dat in de categorie 'landbouw' het plaatsen van windturbines en windturbineparken toegelaten is, voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen; dat de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbatingsmogelijkheden en landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota moeten beschreven en geëvalueerd worden;

Overwegende dat bij de aanvraag een lokalisatienota is gevoegd;

Overwegende dat beide windturbines zich situeren ten zuidwesten van de Steenweg naar Ninove in Pepingen, tussen Pepingen, Kester (Gooik) en Leerbeek (Gooik); dat de turbines worden ingeplant op 346 meter van elkaar, op ongeveer 158 meter afstand van de Ninoofsesteenweg; dat het draaipunt van de turbines zich maximaal op 108 meter hoogte bevindt; dat het een groot openruimtegebied betreft met in de omgeving de kleine landelijke woonkernen van Kester, Leerbeek en Pepingen; dat de site gelegen is binnen de driehoek gevormd door de Ninoofsesteenweg, de Molenstraat en de Edingsesteenweg; dat bebouwing quasi alleen voorkomt langs die wegen; dat ter weerszijden van de N28 ter hoogte van de inplanting de gronden in gebruik zijn voor landbouw; dat de N28 twee baanvakken telt en langs beide zijden een apart fietspad heeft;

Overwegende dat de site niet aansluit bij een buitenstedelijke bebouwingskern; dat ze is gelegen in openruimtegebied; dat de enige ruimtelijke binding die er is, deze met de N28 is; dat de binding met de 300 m hoge VRT-mast te Sint-Pieters-Leeuw en de NAVO-installatie SATCOM te Gooik, door de grote afstanden (circa 6 km tot de VRT-mast en 2,2 km tot de SATCOM-mast) onbestaande is;

Overwegende dat als nabije lijninfrastructuur alleen de N28 voorkomt; dat men echter niet kan stellen dat deze relatief beperkte infrastructuur van die orde van grootte is dat ze een wezenlijke invloed op het landschap betekent, zoals autosnelwegen dat wel zijn; dat de N28 geen lijninfrastructuur is die een belangrijke ruimtelijk-landschappelijke en visuele impact heeft die als basis kan dienen voor een verantwoorde bijkomende markering door de gevraagde windturbines;

Overwegende dat de aanvraag bijgevolg de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengt;

Overwegende dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 23 september 2010 de stedenbouwkundige vergunning weigerde; dat hieruit blijkt dat de windturbines niet verenigbaar zijn met artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

Overwegende dat de exploitatie van de inrichting vanuit stedenbouwkundig en ruimtelijk oogpunt niet verenigbaar is met de toepasselijke ruimtelijke en stedenbouwkundige voorschriften".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 30bis, § 1, eerste lid, en 52, derde lid, b), van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (hierna : Vlarem I), van de artikelen 4.3.1 en 4.4.9, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO), van "categorie 4" van 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 (hierna : het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : motiveringswet), van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

Onder verwijzing naar artikel 4.4.9, § 1, VCRO en het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008, zet de verzoekende partij uiteen dat de aangevraagde windturbines slechts op gemotiveerde wijze konden worden geweigerd voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming in het gedrang brengen. Zij stelt vast dat het bestreden besluit op dat punt evenwel geen motivering bevat. Voorts betoogt de verzoekende partij dat de weigering van de milieuvergunning ten onrechte steunt op de vaststelling dat de stedenbouwkundige vergunning werd geweigerd waardoor de aanvraag niet verenigbaar zou zijn met artikel 4.3.1 VCRO terwijl het feit dat de stedenbouwkundige overheid zich een oordeel heeft gevormd over de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, het bestuur dat over de milieuvergunning moet beslissen niet kan bevrijden van haar plicht om de planologische verenigbaarheid van de inrichting zelf te beoordelen. Daarenboven

klaagt zij aan dat in de bestreden beslissing niet wordt verduidelijkt met welke specifieke voorschriften van artikel 4.3.1 VCRO de aanvraag strijdig is. Ten slotte doet de verzoekende partij nog gelden dat een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening te dezen niet aan de orde is, aangezien zulks enkel relevant kan zijn in het kader van de beoordeling van het hinderlijk karakter van de inrichting. Met betrekking tot dat laatste aspect stelt de verzoekende partij vast dat in het bestreden besluit wordt overwogen dat de exploitatie van de inrichting op milieutechnisch vlak gunstig kan worden geëvalueerd.

Beoordeling

5. De verzoekende partij betwist niet dat de geplande windturbines onverenigbaar zijn met de gewestplanbestemming agrarisch gebied.

De mogelijkheid om de milieuvergunning te verlenen in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, wordt geregeld door artikel 5.6.7 VCRO. Dergelijke afwijking is hoe dan ook slechts mogelijk op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad. Te dezen is de verwerende partij van oordeel dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang wordt gebracht door de exploitatie van de windturbines op de gekozen vestigingsplaats. Zoals hierna bij de beoordeling van het tweede middel zal blijken, vormt dit motief een deugdelijke en afdoende grondslag voor de weigering van de gevraagde milieuvergunning.

Dat de aanvraag ingepast kan worden in de afwijkingsmogelijkheid die geboden wordt door artikel 4.4.9, § 1, VCRO en door het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008, doet daaraan geen afbreuk. Voor het toelaten van een zonevreemde exploitatie van windturbines, volstaat het immers niet dat de realisatie van de algemene bestemming van agrarisch gebied wordt gevrijwaard. Het standpunt van de verwerende partij dat de vergunningsaanvraag strijdt met de goede ruimtelijke ordening, brengt mee dat de impact op de algemene bestemming van het gebied niet nader moest worden

onderzocht en gemotiveerd.

In het licht van de weigeringsmotieven inzake de goede ruimtelijke ordening, die op zich doorslaggevend zijn, is de verwijzing in de bestreden beslissing naar de vroegere weigering van de stedenbouwkundige vergunning overbodig. De kritiek van de verzoekende partij op het motief in kwestie, kan dan ook niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij wil laten uitschijnen, kan aan de in artikel 5.6.7 VCRO gestelde voorwaarde met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening niet worden voorbijgegaan in geval de milieuhygiënische aspecten van de aanvraag gunstig worden beoordeeld.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij voert in een tweede middel de schending aan van artikel 52, derde lid, b), van Vlare I, van de artikelen 1.1.4, 2.1.1 en 4.3.2, § 2, VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

Zij betoogt dat de verwerende partij de toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening heeft herleid tot de loutere beoordeling van de aanvraag in functie van de plaats van inplanting, dat daarbij niet werd uitgegaan van de concrete gegevens van de zaak maar enkel rekening werd gehouden met de algemene visie die werd ontwikkeld in de omzendbrief EME/2006/01 - RO/2006/02 van 12 mei 2006 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines

(hierna : omzendbrief van 12 mei 2006) die geen verordenende kracht heeft en dat tegelijk voorbij werd gegaan aan de aanspraken en bezwaren die zij kenbaar heeft gemaakt tijdens de administratieve beroepsprocedure. Voorts stelt de verzoekende partij dat de aanvraag kennelijk enkel wordt geweigerd omdat de inplanting van de turbines niet geschiedt in de buurt van een lijninfrastructuur die een belangrijke ruimtelijk-landschappelijke en visuele impact heeft, dat het loutere feit dat de windturbines zich situeren in de buurt van een relatief beperkte infrastructuur evenwel in redelijkheid niet volstaat om de weigering van de vergunning te schragen, dat het bovendien feitelijk betwistbaar is dat de N28 te dezen niet aangemerkt kan worden als lijninfrastructuur die een belangrijke ruimtelijk-landschappelijke en visuele impact heeft, dat de N28 immers als enige nabije lijninfrastructuur per definitie bepalend is en deze gewestweg overeenkomstig artikel 2.1.1 VCRO en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (hierna : RSV) als een structuurbepalend element moet worden beschouwd.

Beoordeling

7. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening niet enkel steunt op de beschouwing dat de N28 slechts als een relatief beperkte lijninfrastructuur moet worden aangemerkt, maar ook op de vaststelling dat de windturbines zouden worden ingeplant in een groot openruimtegebied, de betrokken site niet aansluit bij een buitenstedelijke bebouwingskern en alleen de voornoemde gewestweg, gelet op de te grote afstand tot de VRT-mast te Sint-Pieters-Leeuw en de SATCOM-mast te Gooik, desgevallend een ruimtelijke bindingsrol zou kunnen vervullen.

Voormelde motieven, waarin een uitdrukkelijke verwijzing naar de omzendbrief van 12 mei 2006 niet voorkomt, doen er van blijken dat de verwerende partij is uitgegaan van de concrete kenmerken van de plaatselijke ruimtelijke ordening.

In zoverre die kenmerken voorwerp zijn van betwisting, inzonderheid wat betreft het al dan niet structuurbepalend karakter van de N28 als nabije lijninfrastructuur, wordt opgemerkt dat de omstandigheid dat het RSV op algemene wijze aan gewestwegen een structuurbepalende functie toeschrijft, niet impliceert dat de vergunningverlenende overheid in het voorliggende, concrete geval niet wettig zou kunnen besluiten dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang wordt gebracht door de inplanting van twee windturbines in een groot openruimtegebied, zonder aansluiting bij een buitenstedelijke bebouwingskern, en met als enige ruimtelijke bindingsfactor een gewestweg die slechts twee baanvakken telt en langs beide zijden een apart fietspad heeft en waarlangs ter hoogte van de inplanting de gronden in gebruik zijn voor landbouw, zodat deze gewestweg geen wezenlijke invloed heeft op het landschap. De verzoekende partij toont niet aan dat deze elementen samen genomen, het oordeel van de verwerende partij kennelijk onredelijk maken. Voor het overige mag de Raad van State zijn beoordeling van de onmiddellijke omgeving niet in de plaats stellen van deze van het bestuur.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een derde middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, § 2, eerste lid, VCRO, van "punt 47 van de overwegingen en art. 13, 1°, d) van de Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG", van artikel 2.1.1, 3°, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat er een sterke nood is aan duurzame energie en dat er bij het nemen van het bestreden besluit geen rekening is gehouden met het internationaal en nationaal rechtskader dat er toe strekt de opwekking van energie uit hernieuwbare bronnen te stimuleren.

Beoordeling

9. De door de verzoekende partij geschonden geachte rechtsregels en -beginselen houden niet in dat het bestuur de milieuvergunning dient te verlenen voor windturbines die onverenigbaar zijn met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.

Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig juni tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin