

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.057 van 24 juni 2021
in de zaak A. 220.242/VII-39.791.**

In zake : de GEMEENTE ZEDELGEM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sven Boullart en Jelle Snauwaert
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Voskenslaan 419
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de NV ASPIRAVI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 september 2016, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 24 juni 2016 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 21 december 2015, houdende het verlenen van de milieuvergunning aan de NV Aspiravi voor het exploiteren van een windturbinepark, gelegen te Ruddervoorde (Oostkamp) en deels te Veldegem (Zedelgem), E403 autosnelweg - Herderinnedreef, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 241.573 van 24 mei 2018 heropent de Raad van State het debat en gelast hij het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met het verder onderzoek van de zaak.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 april 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Benjamin d'Hollander, die *loco* advocaten Sven Boullart en Jelle Snauwaert verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Thibaut Claeys, die *loco* advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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 tussenkomende partij dient op 18 augustus 2015 een milieuvergunningsaanvraag in om aan de E403 autosnelweg - Herderinnedreef te Ruddervoorde (Oostkamp) en te Veldegem (Zedelgem) een windturbinepark uit te baten, bestaande uit twee windturbines en bijhorende transformatoren.

3.2. Op 21 december 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen de milieuvergunning, met een bijzondere exploitatievoorwaarde.

3.3. Onder meer de huidige verzoekende partij stelt een administratief beroep in tegen deze beslissing.

3.4. Nadat in het kader van de beroepsprocedure de vereiste adviezen werden uitgebracht, verklaart de verwerende partij op 24 juni 2016 het beroep gedeeltelijk gegrond. Aan de bijzondere exploitatievoorwaarde van de beroepen beslissing worden nog een aantal wijzigingen aangebracht. De overige bepalingen van de beroepen beslissing worden bevestigd. De verwerende partij verleent bijgevolg de gevraagde vergunning.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 14, § 2, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (hierna: milieuvergunningsdecreet), de artikelen 17 tot 19ter van Vlarem I, de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij betoogt dat zij als adviesverlenende overheid en ook het publiek tijdens het openbaar onderzoek kennis dienen te hebben van het volledige aanvraagdossier dat alle essentiële elementen dient te bevatten, zodat zij met kennis van zaken een standpunt kunnen innemen. Dit houdt in dat, nadat het openbaar onderzoek is afgesloten, geen nieuwe elementen meer kunnen worden toegevoegd die essentiële informatie bevatten. Te dezen werd echter een aanvullende veiligheidsstudie bij het aanvraagdossier gevoegd, terwijl alle overheidsadviezen waren ingewonnen en het openbaar onderzoek was afgelopen.

Naar aanleiding van het bestuurlijk beroep wees de verzoekende partij hierop, doch dit argument werd verworpen. De aanvullende veiligheidsstudie nopens het Plaisiersbos is echter essentieel voor een volledige en correcte inschatting van de aan de exploitatie verbonden nadelen en risico's. Deze onwettigheid klemmt volgens de verzoekende partij des te meer nu in eerste aanleg expliciet rekening werd gehouden met de aanvullende studie en er in het besluit van de deputatie op wordt gewezen dat de aanvankelijke veiligheidsstudie tekort kwam door geen rekening te houden met een speelbos in het Plaisiersbos. Tevens blijkt volgens haar uit de bestreden beslissing dat op dit argument niet afdoende werd geantwoord.

5. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe:

“Verwerende partij lijkt volgens zijn memorie van antwoord te volstaan door te stellen dat verzoekende partij in onderhavig middel enkel ‘blote kritiek’ uit en beperkt zich verder tot het totaal niet onderbouwd standpunt dat de ‘aanvullende veiligheidsstudie’ geen essentiële elementen zou bevatten voor de beoordeling van de vergunbaarheid van onderhavige inrichting. Verzoekende partij kan zich met dit standpunt niet verenigen. Immers in het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen d.d. 23 augustus 2016 is uitdrukkelijk geoordeeld dat het niet voorliggen ten deze van een ‘volledige veiligheidsstudie’ verzoekende partij kan hinderen in haar overheidsopdracht houdende het waarborgen van de openbare veiligheid op haar grondgebied (artikel 135, par. 2 Nieuwe Gemeentewet) (...). Aldus is duidelijk dat de ‘aanvullende veiligheidsstudie’ wel degelijk essentiële elementen bevat welke nodig waren teneinde verzoekende partij in staat te stellen of zij door de bestreden beslissing al dan niet zou gehinderd kunnen worden in haar wettelijke

opdracht houdende het garanderen van de openbare veiligheid op haar grondgebied.

Ten onrechte laat NV ASPIRAVI gelden dat de ‘aanvullende veiligheidsstudie’ in het dossier zou gevoegd zijn om duidelijkheid te scheppen omtrent de reeds in de aanvankelijke veiligheidsstudie weerhouden veiligheidsrisico’s ten aanzien van het PLALSIEBSBOS. NV ASPIRAVI maakt hierdoor abstractie van het feit dat het speelbos gewoonweg geen deel uitmaakte van de aanvankelijke veiligheidsstudie: in de aanvankelijke veiligheidsstudie wordt geheel laconiek gesteld dat er zich in een straal van 50 m rond de bouwplaats geen personen bevinden. Het speelbos kwam dus in het stuk niet voor. In die zin is de veelvuldige verwijzing van NV ASPIRAVI naar de rechtspraak van Uw Raad niet relevant, waarin uitspraak gedaan over de toelaatbaarheid van ‘echte’ aanvullende studies en stukken - ten deze is de zogenaamde aanvullende veiligheidsstudie enkel gevoegd om een omissie in de oorspronkelijke veiligheidsstudie ‘goed te maken’, hetgeen essentieel van aard is om de correcte veiligheidsrisico’s van de te vergunnen inrichting te kunnen inschatten”.

6. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat het “evident (is) dat het voegen van een onvolledige veiligheidsstudie bij de aanvraag gelijkgesteld moet gesteld worden aan het ontbreken van een veiligheidsstudie, zodat er ook in dat geval nog steeds sprake is van een onvolledige aanvraag en die onvolledigheid niet kan worden rechtgezet na openbaar onderzoek”.

Zij verwijst bij wijze van analogie naar arrest nr. 238.597 van de Raad van State van 22 juni 2017, waarin “duidelijk werd geoordeeld dat de verplichting om bepaalde studies bij de aanvraag te voegen, uiteraard ook betekent dat die studies niet lopende de procedure (na het openbaar onderzoek) kunnen worden aangevuld”.

Zij besluit dat het niet kan worden uitgesloten dat “zo alle stukken in het openbaar onderzoek hadden gelegen en alle burgers daaromtrent hun bezwaren hadden kunnen uiten - bijvoorbeeld ook burgers die beter op de hoogte zijn van de situatie in het Plaisiersbos dan de verzoekende partij - de vergunningverlenende overheid anders zou hebben geoordeeld”.

Beoordeling

7. De verzoekende partij licht niet toe hoe en waarom de artikelen 19*bis* en 19*ter* van het milieuvergunningsdecreet zouden zijn geschonden. Het middel is niet ontvankelijk in de mate dat het betrekking heeft op deze decretale bepalingen.

8. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dit op een afdoende wijze; het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De beslissingnemende overheid is evenwel niet verplicht op elk aangehaald argument afzonderlijk te antwoorden.

In de bestreden beslissing worden volgende overwegingen gemaakt met betrekking tot de veiligheidsproblematiek:

“Overwegende dat in de aanvraag een veiligheidsstudie vervat zit, uitgevoerd door een erkend VR-deskundige (19 juni 2015) voor 4 verschillende windturbintypes:

- Senvion MM92 - ashoogte 100 m - rotordiameter 92,5 m - nominaal toerental 15 t/min;
 - Enercon E-82Serrations - ashoogte 108 m - rotordiameter 82 m - nominaal toerental 18 t/min;
 - Enercon E-92 - ashoogte 104 m - rotordiameter 92 m - nominaal toerental 16 t/min;
 - Nordex N90LS-2500 - ashoogte 100 m - nominaal toerental 16,1 t/min;
- Overwegende dat het plaatsgebonden risico werd berekend; dat hieruit het volgende blijkt

- de 10-5-contour is gelegen op maximaal 46 m;
- de 10-6-contour is gelegen op maximaal 185 m; g3
- de 10-7-contour is gelegen op maximaal 185 m;

Overwegende dat voor alle gronden waarop de turbines ingetekend staan, inclusief deze waarboven de wieken draaien, een overeenkomst is gesloten tussen de aanvrager en de betrokken grondeigenaars; dat er binnen een afstand van 46 m geen externe personen permanent aanwezig zijn; dat ter hoogte van WT1 op ongeveer 45 m afstand een openbare weg is gelegen; dat het gaat om een fietsers-/ruiterpad waar eventueel externe personen voornamelijk kortstondig aanwezig zijn; dat specifiek voor personen die

kortstondig aanwezig zijn nabij een windturbine, er geen criteria voorhanden zijn in Vlaanderen; dat echter op basis van de Nederlandse methodiek het passantenrisico kan gehanteerd worden; dat er kan besloten worden dat het passantenrisico aanvaardbaar is; dat aan het criterium inzake 10-6 per jaar (woonfunctie) en 10-7 per jaar (kwetsbare locaties) zonder meer wordt voldaan aangezien er geen gebieden met woonfunctie of een groep van minstens 5 woningen of kwetsbare locaties gelegen zijn binnen de risicoafstanden;

Overwegende dat het nabijgelegen Plaisiersbos, deels een speelbos, niet beschouwd wordt als een gebied met woonfunctie noch als een kwetsbare locatie, zoals gedefinieerd in de 'Studie windturbines en veiligheid'; dat bijgevolg voor de aanwezige personen in het Plaisiersbos een risicocriterium van 10-5/jaar geldt;

Overwegende dat er binnen een afstand van 110 m geen gebouwen aanwezig zijn met een groot aantal (beschermde) personen; dat er geen spoorlijn voor personenvervoer is gelegen binnen een afstand van 185 m;

Overwegende dat inzake de indirecte risico's er geen Seveso-bedrijven in de nabijheid van de geplande windturbines gesitueerd zijn; dat er geen bovengrondse installaties of leidingen zijn gelegen binnen een afstand van 185 m van de windturbines; dat er eveneens geen ondergrondse leidingen zijn gelegen binnen een afstand van 110 m van de inplantingslocaties;

Overwegende dat bezwaarindieners en beroepsindieners hun bezorgdheid uitten met betrekking tot de veiligheid voor de aanwezige personen in het nabijgelegen Plaisiersbos; dat naar aanleiding van deze bezorgdheid 2 aanvullende scenario's werden berekend met betrekking tot het groepsrisico ter hoogte van het speelbos/Plaisiersbos;

Overwegende dat de aanwezigheid van een groot aantal personen (gebied met hoge personendichtheid) een invloed kan hebben op het groepsrisico van windturbines; dat gelet op het feit dat het speelbos op een afstand van ongeveer 54 m van de windturbines is gesitueerd het ongevalsscenario gondelbreuk verder niet relevant wordt geacht aangezien de effectafstand voor gondelbreuk maximum 46 m bedraagt; dat de ongevalsscenario's mastbreuk en bladbreuk bij overtoeren verder werden onderzocht;

Overwegende dat in een eerste scenario, zoals berekend door een erkend deskundige veiligheid in de nota van 10 november 2015, wordt uitgegaan van de volgende conservatieve aannames voor mastbreuk:

- conservatief wordt verondersteld dat de mast steeds aan de voet van de mast faalt en de 3 wieken op het terrein neerkomen;

- aangezien er in het speelbos geen continue aanwezigheid van personen is, wordt conservatief rekening gehouden met een aanwezigheid van personen gedurende 12 uren per etmaal; dit komt neer op een aanwezigheid van 50% gedurende een volledig kalenderjaar;

- voor de verdere berekeningen van het groepsrisico wordt rekening gehouden met een aanwezigheid van 1.000 personen, gelijkmatig verspreid over de oppervlakte van het speelbos;

- en de volgende conservatieve aannames voor bladbreuk:

- er kunnen slachtoffers vallen wanneer een (deel van een) blad rechtstreeks op personen terechtkomt;

de wiek moet in de richting van het speelbos afgeworpen worden; hierbij wordt rekening gehouden met de heersende meteo-omstandigheden op basis van het KMI-station te Middelkerke;

aangezien in het speelbos geen continue aanwezigheid van personen is, wordt conservatief rekening gehouden met een aanwezigheid van personen gedurende 12 uren per etmaal; dit komt neer op een aanwezigheid van 50% gedurende een volledig kalenderjaar;

voor de verdere berekeningen van het groepsrisico wordt rekening gehouden met een aanwezigheid van 1.000 personen, gelijkmatig verspreid over de oppervlakte van het speelbos;

Overwegende dat in de nota uiterst conservatieve aannames worden gehanteerd samen met een overschatting van het aantal aanwezigen (1.000 personen); dat de resultaten van de berekening worden getoetst aan het groepsrisicocriterium (F(N)-curve) conform de 'Studie windturbines en veiligheid'; dat voor dit scenario wordt voldaan aan het groepsrisicocriterium;

Overwegende dat in een tweede scenario, zoals berekend door een erkend deskundige veiligheid in de nota van 19 april 2016, wordt uitgegaan van de volgende aanwezigheid van grote groepen personen, zoals aangeleverd door de vzw Natuurpunt

Type groep	Aantal personen	Van - tot		Aantaluren/dag
	Aantal dagen/jaar			
beheerswerken	7	9u-16u	7	10
schoolbezoeken	30	14u-16u	2	6
jeugdbewegingen	20	13u-17u	4	15
evenementen	200	10u-18u	10	1
excursies	20	14u-17u	3	8
studieprojecten	3	9u-14u	7	10
wandelaars-fietsers	8	14u-16u	2	365

Overwegende dat voor de verdere berekeningen conservatief wordt aangenomen dat bovenvermelde groepen van personen niet verspreid zijn over de hele oppervlakte van het Plaisiersbos, maar dat deze groepen samen staan op een geconcentreerde oppervlakte, binnen tiphoogte van een windturbine; dat hierbij rekening wordt gehouden met een conservatieve dichtheid van 3 personen per m²;

Overwegende dat bijkomend rekening wordt gehouden met een aanwezigheid van 1.000 personen, gelijkmatig verspreid over de oppervlakte van het speelbos wat leidt tot een personendichtheid van 0,054 personen per m²; dat daarbij rekening wordt gehouden met een aanwezigheid van 12 uren per etmaal wat neerkomt op een 50% aanwezigheid gedurende een volledig kalenderjaar;

Overwegende dat alle bovenvermelde aanwezigen (zowel de groepen als de 1.000 personen) worden aangenomen aanwezig te zijn binnen tiphoogte van een windturbine; dat dit conservatief is aangezien de verschillende groepen verspreid aanwezig kunnen zijn in het hele Plaisiersbos; dat daarnaast verondersteld wordt dat de verschillende groepen alsook de algemene aanwezigheid van de 1.000 personen tegelijkertijd aanwezig zijn; dat er bijgevolg geen rekening wordt gehouden met de vermelde tijdstippen

in bovenvermelde tabel; dat ook deze aanname conservatief is aangezien uit de aangeleverde informatie blijkt dat bepaalde groepen niet (altijd) gelijktijdig aanwezig zullen zijn;

Overwegende dat er ook voor dit scenario werd uitgegaan van mastbreuk ter hoogte van de voet van de mast; dat geen rekening werd gehouden met de eventuele beschermende werking van de bomen en/of het bladerdek die de impact van een wiek gedeeltelijk kan opvangen;

Overwegende dat berekeningen werden uitgevoerd voor mastbreuk en bladbreuk; dat de resultaten van de berekening werden getoetst aan het groepsrisicocriterium (F(N)-curve) conform de ‘Studie windturbines en veiligheid’; dat ook voor dit scenario wordt voldaan aan het groepsrisicocriterium;

Overwegende dat de inplanting van de 2 windturbines voor wat betreft het aspect externe veiligheid aanvaardbaar wordt geacht;”.

Hieruit blijkt dat bij de vergunningsaanvraag een veiligheidsstudie aanwezig was. Daaruit kan tevens worden afgeleid dat naar aanleiding van de bezwaren geuit tijdens het openbaar onderzoek, een bijkomende veiligheidsstudie werd gemaakt met betrekking tot het nabijgelegen Plaisiersbos en de impact van het aangevraagde hierop. Op basis van deze vaststellingen kan niet worden besloten dat de regels betreffende het openbaar onderzoek werden geschonden. Enerzijds hebben de belanghebbenden hun bezwaren kunnen uiten en anderzijds is het in het kader van een milieuvergunningsaanvraag niet uitgesloten dat bijkomende stukken worden gevraagd en ingediend die niet slaan op essentiële onderdelen van het aangevraagde. De verzoekende partij toont niet aan dat de “aanvullende veiligheidsstudie nopens het PLAISIERSBOS” die in de loop van de procedure werd neergelegd, te beschouwen is als essentieel in het licht van het aangevraagde.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

9. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 28, § 4, van Vlarem I, in samenlezing met de artikelen 1 tot 3 van de motiveringswet, en van de hoorplicht en de materiële motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, doordat zij in haar beroepsschrift had gevraagd om te worden gehoord, maar dit zonder concrete motivering werd geweigerd.

Zij wijst erop dat de beroepsinstantie luidens artikel 28 van Vlarem I dergelijke discretionaire beoordelingsvrijheid heeft, maar haar beslissing wel dient te motiveren. Een weigering omwille van redenen van materiële aard voldoet niet aan de vereisten van een afdoende motivering.

10. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat er wel degelijk een manifeste schending is van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij verwijst daarbij naar arrest nr. 239.075 van de Raad van State van 14 september 2017, waarin onder meer wordt overwogen:

“Met het oog op de gelijke behandeling van de betrokken partijen, moeten in beginsel de andere partijen dan de aanvrager van de vergunning op de hoogte worden gebracht van nieuwe aanvullende overtuigingsstukken en daarmee verband houdende verklaringen van de aanvrager tijdens de hoorzitting en die mede een repliek vormen op een advies met de bevindingen van een plaatsbezoek van de adviesinstantie, ten minste wanneer uit de gegeven omstandigheden blijkt dat de beslissing over de vergunningsaanvraag steunt op die nieuwe aanvullende overtuigingsstukken en daarmee verband houdende verklaringen van de aanvrager en die stukken en verklaringen als een nieuw en positief element worden beschouwd”.

Daarnaast betoogt de verzoekende partij dat het louter feit dat artikel 28, § 4, van Vlarem I erin voorziet dat het horen van andere personen dan de

aanvrager facultatief is, niet betekent dat de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet moet worden nageleefd.

Beoordeling

11. Op grond van artikel 28, § 4, van Vlarem I moet de aanvrager, wanneer hij erom verzoekt, worden gehoord door de commissie. Het horen van andere personen dan de aanvrager is bijgevolg facultatief. Het niet ingaan op de vraag van de verzoekende partij om te worden gehoord, moet dan ook niet worden gemotiveerd. Daarenboven heeft de verzoekende partij naar aanleiding van het openbaar onderzoek en in haar beroepsschrift haar grieven naar voren gebracht, waardoor haar rechten afdoende gevrijwaard zijn.

In haar laatste memorie geeft de verzoekende partij een nieuwe wending aan het door haar ingeroepen middel. Deze procedurele handelswijze is niet toelaatbaar. De verwerende partij kan daarop immers niet meer antwoorden en de auditeur kon dit nieuwe gegeven niet meer deugdelijk in zijn schriftelijk verslag bespreken.

Het tweede middel is niet gegrond.

C.Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

12. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 8 en 16 van het natuurbehouddecreet, de artikelen 1 tot 3 van de motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in samenlezing met omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (hierna: omzendbrief RO/2014/02).

Zij betoogt in essentie dat voor het Plaisiersbos, een erkend
privaat natuurreservaat dat op de biologische waarderingskaart als biologisch

waardevol gebied is aangeduid, geen enkele specifieke milderende maatregel wordt getroffen. Uit de natuurstudie waarnaar de bestreden beslissing verwijst, blijkt volgens haar niet waarom de impact op dit bos te verwaarlozen zou zijn, en er wordt evenmin rekening gehouden met de voorschriften uit de omzendbrief, waaruit blijkt dat de inplanting van windturbines bij waardevolle natuurgebieden dient te worden vermeden. Gelet op het niet toetsen aan de voorschriften van de omzendbrief is een verwijzing naar de natuurstudie in de bestreden beslissing niet als afdoende motivering te beschouwen. Gelet op het volledig abstraheren van de natuurwaarden verbonden aan het Plaisiersbos, zou in dit opzicht ook een schending van de artikelen 8 en 16 van het natuurbehouddecreet voorliggen.

Voorts geeft de omzendbrief de uitdrukkelijke voorkeur aan de clustering van windturbines, waarbij sprake is van minstens drie windturbines. Te dezen zijn slechts twee windturbines gepland. Het loutere voornemen om een derde windturbine op een onbepaald ogenblik in de toekomst op te richten, brengt evident niet met zich mee dat de twee voorziene windturbines geclusterd zouden zijn. Deze derde windturbine werd overigens in de overeenstemmende stedenbouwkundige vergunning uitgesloten.

De verzoekende partij wijst eveneens op de verplichting in de omzendbrief RO/2014/02 om een lokaal draagvlak te creëren. De tussenkomen de partij heeft evenwel geweigerd deel te nemen aan een informatievergadering ten gemeentehuize van de verzoekende partij. Wel heeft zij een eigen informatievergadering georganiseerd, waarbij de inwoners positief zouden zijn geweest, wat klemt gelet op de vele bezwaarschriften die werden ingediend en de ongunstige adviezen vanwege de betrokken colleges van burgemeester en schepenen. Van enig lokaal draagvlak is aldus geen sprake. Ook dit aspect wordt niet op afdoende wijze gemotiveerd.

Bovendien moet luidens de omzendbrief gestreefd worden naar een maximale energetische productie, wat een ongestoorde werking van de windturbines impliceert. Uit het aanvraagdossier kan volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat mitigerende maatregelen zullen worden genomen ten aanzien van de slagschaduw en de geluidshinder, maar zonder dat de impact van

deze maatregelen op de energieproductie wordt onderzocht. Het feit dat een geluidsstudie wordt opgelegd, toont aan dat men zich pas een beeld kan vormen over de geluidsimpact eens de inrichting functioneel zal zijn, wat niet als een mitigerende maatregel kan worden beschouwd. De verzoekende partij noemt het schrijnend dat er in de bestreden beslissing geen bijzondere voorwaarde is opgenomen inzake het verplicht melden van de uiteindelijke keuze van het type van turbine. Dit alles heeft een impact op de energieproductie.

Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat alle middelen die uitgaan van de onverenigbaarheid met de omzendbrief RO/2014/02 falen naar recht omdat deze omzendbrief slechts een leidraad is bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Het klopt dat de loutere onverenigbaarheid met de omzendbrief niet kan leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing, maar in het beroepsschrift werd dit argument ontwikkeld in het kader van de motiveringsplicht, omdat de beslissing in eerste aanleg geen afdoende motivering bevat voor de afwijking van de omzendbrief. Dit motiveringsgebrek wordt volgens de verzoekende partij compleet genegeerd in de bestreden beslissing. Door van de duidelijke beleidslijnen af te wijken zonder afdoende motivering zou tevens het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden zijn.

13. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij onder meer dat in de natuurstudie geen rekening wordt gehouden met de voorschriften uit de omzendbrief RO/2014/02 waarin wordt gesteld dat de inplanting van windturbines bij waardevolle natuurgebieden dient te worden vermeden.

Zij vervolgt:

“In de antwoordmemorie van verwerende partij (...) ontmoet verwerende partij (...) deze vaststelling enkel door te stellen dat verzoekende partij niet zou aantonen waarom te deze mitigerende maatregelen ten aanzien van het PLAISIERBOS zouden moeten worden genomen. In randnummer 37 van de toelichtende memorie wordt een identieke stellingname geponeerd door NV ASPIRAVI. Zulks is ten onrechte, verzoekende partij toont aan dat het PLALSIEERSBOS een biologisch waardevol gebied is doch verwerende

partij neemt dit belangrijk feit niet mee in zijn beoordeling omtrent de opportuniteit om al dan niet mitigerende maatregelen op te leggen. Anders dan dat verwerende partij pleegt te stellen in diens memorie van wederantwoord, is het wel degelijk zo dat verzoekende partij op gefundeerde wijze de conclusies van de voorliggende natuurstudie tegensprekt en betwist op zijn accuraatheid. Evenwel dient vastgesteld te worden dat verwerende partij de pertinente kritiek van verzoekende partij niet beantwoordt en zich beperkt tot een loutere overname van de door verzoekende partij in huidig middel bekritiseerde motivering. NV ASPIRAVI beperkt zich in haar toelichtende memorie met een ‘overvloed aan woorden’ tot het louter inroepen dat dit alles zou neerkomen op een ‘vage en nietszeggende bewering’, evenwel zonder een aanzet te doen om dit nochtans onderbouwd standpunt te weerleggen. Evenmin wordt door NV ASPIRAVI ingegaan op de aangekaarte interne tegenstrijdigheid in de voorliggende natuurstudie.

Het is dan ook terecht dat verzoekende partij in haar advies van 27 oktober 2015 een nieuwe natuurstudie vereiste van NV ASPIRAVI, wat door verwerende partij terecht niet wordt betwist in zijn memorie van antwoord. [...] Verwerende partij tracht het debat omtrent de Omzendbrief RO/2014/02 uit de weg te gaan door louter te stellen dat een omzendbrief geen verordenende kracht heeft. Verwerende partij leest onderhavig middel in dit opzicht verkeerd. Verzoekende partij stelt veeleer een motiveringsgebrek aan de kaak en niet de loutere schending van een omzendbrief. Het maakt naar oordeel van verzoekende partij een motiveringsgebrek uit als een vergunningverlenende overheid niet op gemotiveerde wijze afwijkt van een beleidsdocument zoals een omzendbrief. Verwerende partij beantwoordt onderhavig middel in het licht hiervan niet. Hetzelfde gaat op voor het gelijkkluidend standpunt van NV ASPIRAVI, zoals verwoord in randnummer 31 en 32 van haar toelichtende memorie.

[...] Verwerende partij weerspreekt dit alles niet in de memorie van antwoord en beperkt zich tot het louter citeren van de door verzoekende partij bekritiseerde motivering. NV ASPIRAVI tracht met verwijzing naar rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen Uw Raad tevergeefs ervan te overtuigen dat een ‘cluster van 2 windturbines’ verenigbaar is met het clusterprincipe uit de Omzendbrief. RvVb 14 juni 2016, nr. RvVb/A/1516/1220 en nr. RvVb/A/1516/1221 - zie ook RvVb 22 maart 2016, nr. RvVb/S/1516/0828. Verzoekende partij beroept zich op dezelfde rechtspraak waarin duidelijk wordt gesteld dat het afwijken van het clusterprincipe van drie turbines slechts kan wanneer dit uitdrukkelijk in de vergunningsbeslissing wordt gemotiveerd, hetgeen noodzakelijk wil zeggen dat de beslissing meer dient te bevatten dan louter de ‘dooddoener’ ‘ruimtelijk aanvaardbaar’- enige verwijzing naar de lokalisatienota is niet dienstig nu deze niet wordt aangehaald door verwerende partij in diens beoordeling omtrent de afwijking op het clusterprincipe. De loutere aanwezigheid van het woord ‘aangewezen’ in de formulering van het clusterprincipe leidt niet tot de conclusie dat verwerende partij een afwijking op het principe niet zou moeten motiveren.

Het gegeven dat er andere lineaire infrastructuur in de nabijheid zou gelegen zijn doet evenmin afbreuk aan het gegeven dat het afwijken van het

clusterprincipe niet meer werd gemotiveerd dan slechts de twee woorden ‘ruimtelijk aanvaardbaar’. Het is niet omdat elders langs de autosnelweg windturbines werden gebundeld met de E403, dat een dergelijke bundeling in casu ook ruimtelijk aanvaardbaar zou zijn.

Het is niet omdat verzoekende partij een niet gemotiveerde afwijking van het clusterprincipe hekelt in onderhavig middel dat zij daarmee drie windturbines aanvaardbaar zou vinden.

[...] Verwerende partij stelt dat dit alles ‘feitelijke grondslag zou missen’ en dat de inspanningen van NV ASPIRAVI om een lokaal draagvlak te creëren zou blijken uit de Lokalisatienota in het aanvraagdossier. Deze lokalisatienota, in opdracht van NV ASPIRAVI opgemaakt, is geen bewijs omtrent het bestaan van een lokaal draagvlak. Hoe dan ook wordt het ingeroepen lokaal draagvlak in zijn bestaan weerlegd of tegengesproken door de meer dan talrijke bezwaarschriften van de omwonenden, het ongenoegen van de omwonenden in de regionale edities van de nationale pers, het in het leven roepen van zelfs een specifieke webpagina... De rechtspraak naar waar NV ASPIRAVI in haar toelichtende memorie meent te kunnen verwijzen, naar luid waarvan een stedenbouwkundige vergunning niet kan vernietigd worden louter omwille van het gebrek aan enige maatschappelijk draagvlak is ten deze niet relevant. Immers, verzoekende partij beroept zich niet enkel op het ontbreken van enig maatschappelijk draagvlak, doch op het geheel van alle middelen uitgewerkt in het verzoekschrift en nader toegelicht in huidige wederantwoordmemorie. De pagina’s lange uiteenzetting omtrent de ‘coöperatief verhaal van ASPIRAVI’ in RUDDERVOORDE/VELDEGEM is een interessante toelichting maar komt niet tegemoet aan de bovenstaande opmerkingen van verzoekende partij.

[...] Waar NV ASPIRAVI voorhoudt dat onderhavig middel onontvankelijk zou zijn in randnummer 44 van haar toelichtende memorie, wordt zulks niet beargumenteerd. Hetzelfde gaat op voor verwerende partij”.

14. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat in het middel niet wordt beweerd dat omzendbrief RO/2014/02 bindend of geschonden zou zijn, “maar wel dat men van de vergunningverlenende overheid mag verwachten dat zij, wanneer zij van die duidelijke beleidslijnen afwijkt, daar toch minstens een zorgvuldige en gemotiveerde beoordeling tegenover moet staan”.

De stelling dat er maar sprake zou zijn van een onwettige beoordeling voor zover het zou gaan om een “kennelijk onredelijke beoordeling van de vergunningsaanvraag”, kent volgens haar in wezen geen enkele waarde toe

aan de omzendbrief. Een kennelijk onredelijke beoordeling van de vergunningsaanvraag zal immers steeds tot een onwettige beslissing leiden.

De verzoekende partij erkent dat de omzendbrief op zich geen instrument is dat zich op dwingende wijze aan de vergunningverlenende overheid opdringt, maar betoogt dat zodra de vergunningverlenende overheid zelf gebruik maakt van het toetsingskader dat de omzendbrief biedt, het afwijken daarvan wel vereist dat dit afdoende gemotiveerd wordt.

Zij verwijst in dat verband onder meer naar een arrest A/2013/0434 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 6 augustus 2013 - met betrekking tot de omzendbrief EME/2006/01/RO/2006/02 - en naar de arresten nr. 221.550 van de Raad van State van 29 november 2012 en A/1819/0629 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 20 juni 2017.

Beoordeling

15. Zoals de verzoekende partij zelf stelt, heeft de omzendbrief RO/2014/02 als zodanig geen verordenend karakter. De kritiek die wordt ontwikkeld met betrekking tot de afwijkingen van de inhoud van de omzendbrief kan enkel worden onderzocht voor zover hij een onredelijke beoordeling van de vergunningsaanvraag viseert. De gevolgtrekking die de verzoekende partij in haar laatste memorie maakt dat deze visie geen enkele waarde toekent aan de omzendbrief, gaat voorbij aan het toetsingskader dat hij biedt voor de beoordeling van milieuvergunningsaanvragen.

De geschonden geachte bepalingen van het natuurbehouddecreet luiden als volgt:

“Artikel 8

De Vlaamse regering neemt alle nodige maatregelen ter aanvulling van de bestaande regelgeving om over het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest de milieukwaliteit te vrijwaren die vereist is voor het behoud van de natuur en om het standstill-beginsel toe te passen zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit van de natuur.

Dit standstill-beginsel is ook van toepassing na het verstrijken van de termijn van elk beheerplan wanneer de realisatie van de beheerdoelstellingen en -maatregelen van een natuurbeheerplan als vermeld in artikel 16octies of de uitvoering van de beheerplannen in het kader van of in uitvoering van dit decreet of het Bosdecreet van 13 juni 1990, leidt tot een hogere natuurkwaliteit”.

“Artikel 16.

§ 1. In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.

§ 2. Een activiteit waarvoor een kennisgeving of melding aan de overheid vereist is, kan enkel uitgevoerd worden indien geen vermijdbare schade kan ontstaan en voor zover de aanvrager zich in voorkomend geval gedraagt naar de code van goede natuurpraktijk.

De kennisgever dient aan te tonen dat de activiteit geen vermijdbare schade kan veroorzaken. Wanneer de kennisgever dit niet gedaan heeft, dient de betrokken overheid zelf te onderzoeken of de activiteit vermijdbare schade kan veroorzaken. Indien dit het geval is of indien de code van goede natuurpraktijk niet wordt nageleefd, wordt dit door de overheid aan de kennisgever medegedeeld bij ter post aangetekende brief binnen de eventuele wachttermijn voor het uitvoeren van de activiteit voorzien in de wetgeving in kader waarvan de kennisgeving of de melding gebeurt of bij gebreke daaraan binnen dertig dagen na de kennisgeving of de melding. De kennisgever mag pas starten met de uitvoering van de betrokken activiteit wanneer voormelde termijn verstreken is zonder dat hij een voormeld bericht van de overheid heeft ontvangen.

De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen voor de toepassing van deze paragraaf.

§ 3. De Vlaamse Regering kan voor bepaalde activiteiten of categorieën van activiteiten, voor bepaalde habitats of ecologische processen, of voor bepaalde soortengroepen, richtlijnen geven voor het beoordelen van het vermijdbare karakter van de activiteit en voor het opleggen van voorwaarden en herstelmaatregelen”.

Uit de redactie van artikel 8 van het natuurbehouddecreet dient te worden afgeleid dat deze bepaling zeker doelstellingen ten aanzien van de Vlaamse overheid oplegt in het kader van haar regelgevende bevoegdheid. Deze bepaling kan niet dienstig worden ingeroepen ten aanzien van een individuele milieuvergunning.

Luidens het eveneens geschonden geachte artikel 16 van het natuurbehouddecreet draagt de bevoegde overheid er, in het geval van een

vergunningsplichtige activiteit, zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.

Uit de wetsgeschiedenis van de geschonden geachte decretale bepaling blijkt dat met “vermijdbare schade” wordt bedoeld: “die schade die kan vermeden worden door de activiteit op een andere wijze uit te voeren (bvb. met andere materialen, op een andere plaats, ...)”. Onvermijdbare schade is “de schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, op welke wijze men de activiteit ook uitvoert” (*Parl.St. Vl. Parl.* 2001-02, nr. 967/1, p. 17).

De naleving door de vergunningverlenende overheid van de uit deze bepaling voortvloeiende zorgplicht moet blijken uit het bestreden besluit zelf of minstens uit de stukken van het administratief dossier.

De impact van het project op de natuur wordt in het bestreden besluit op algemene wijze gerelativeerd door de motivering “dat de inplanting van de windturbines is voorzien in een volgens de biologische waarderingskaart ‘biologisch minder waardevol’ gebied”. In de natuurtoets wordt besloten dat die impact zeer beperkt zal zijn en dat een negatieve significante impact op de omliggende natuur is uitgesloten.

In zijn arrest nr. RvVb/A/1718/0417 van 9 januari 2018 verwierp de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in het kader van een beroep tegen de op 22 januari 2016 verleende stedenbouwkundige vergunning, een middel dat gelijkenis vertoont met het door de verzoekende partij geformuleerde derde middel. Tegen dit arrest werd geen cassatieberoep ingesteld.

De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat het bestreden project op concrete wijze schade zou toebrengen aan de natuur. Voorts gaat de bestreden beslissing in op de effecten van de vergunde windmolens op de natuur, en komt zij tot de bevinding dat de impact op de avifauna en flora beperkt zal zijn, waarbij significante impact uitgesloten is. In het advies dat het Agentschap voor

Natuur en Bos uitbracht in het kader van de milieuvergunningsaanvraag wordt deze conclusie gevolgd. Ook wordt in de natuurimpactstudie concreet onderzocht welke de invloed zou kunnen zijn op het nabijgelegen Plaisiersbos, zowel wat betreft de flora als de fauna, daarin begrepen de bosvogels en de vleermuizen. Er bevinden zich geen habitatrictlijngebieden, vogelrichtlijngebieden of VEN-gebieden in de nabijheid van de geplande windturbines. De percelen zijn volgens de biologische waarderingskaart aangeduid als biologisch minder waardevol. In de natuurimpactstudie werden ook een aantal milderende maatregelen gesuggereerd om de natuurimpact tijdens de constructiefase zoveel mogelijk te beperken. Zo wordt voorgesteld om geen werkzaamheden uit te voeren tijdens het broedseizoen om geen impact te hebben op de in het bos of in de dreven broedende vogels. Ook kan de gewone landbouwpraktijk best zo lang mogelijk doorgaan om te vermijden dat percelen bepaalde tijd braak komen te liggen en er zich pioniersvegetatie vestigt of akkervogels gaan broeden. Voorts wordt gesteld dat de bestaande bomenrijen langs de Herderinnendreef en de Cijnsdreef niet mogen worden beschadigd. Er mag daarom geen toegang worden genomen langs deze wegen in functie van aanleg en onderhoud van het windturbinepark. Deze opmerkingen worden als vergunningsvoorwaarden opgelegd. Door deze maatregelen wordt het gevaar op aanvaringen redelijkerwijze uitgesloten. De project-MER-screeningsnota en de natuurstudie bevatten afdoende elementen op grond waarvan de vergunningverlenende overheid kon besluiten dat er geen vermijdbare natuurschade zou ontstaan, of minstens dat gebeurlijke vermijdbare natuurschade mits het in acht nemen van een aantal maatregelen kan worden vermeden, zowel in het algemeen als specifiek voor wat betreft het Plaisiersbos. De bestreden beslissing legt de aanbevelingen uit de natuurimpactstudie als voorwaarden op om de vastgestelde beperkte impact te vermijden of te beperken. Aldus blijkt dat de verwerende partij de natuurtoets op afdoende en zorgvuldige wijze heeft beoordeeld. De verzoekende partij toont niet aan dat de beslissing op dat punt berust op foutieve feitenvinding of dat de vergunningverlenende overheid de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan.

Het middel is niet gegrond.

16. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat zij niet langer aandringt betreffende het vierde, vijfde en zevende middel.

Dit standpunt geldt als een afstand van de genoemde middelen.

E. Zesde middel

Standpunt van de verzoekende partij

17. In een zesde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, § 2, 1°, samengelezen met artikel 1.1.4. en 5.6.7, § 1, VCRO, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij bekritiseert de motivering in het bestreden besluit aangaande de impact of de “verstoring” van de plaatselijke ruimtelijke ordening, die als volgt luidt:

“Overwegende dat voorliggend project vergunbaar is; dat gelet op de bovenvermelde ruimtelijke concentratie, de beperkte oppervlakte-inname van de windturbines en de inplanting van de windturbines zo dicht mogelijk bij de autosnelweg, er een beperkte ruimtelijke impact is van het project; dat de te realiseren bestemming in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang komt of verstoord wordt;
Overwegende dat, gezien er op een rechtsgeldige manier van de geldende inrichtingsplannen wordt afgeweken en de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang komt, de aanvraag vergund kan worden;”.

De verzoekende partij vraagt zich af in welke mate er aangetoond is of kan worden aangenomen dat de plaatselijke ruimtelijke ordening niet wordt verstoord door de betrokken inrichting, gezien er geen objectieve gegevens voorliggen die een correcte beoordeling toelaten van de hinderfactoren verbonden aan de inrichting. Zo wordt er in de bestreden beslissing onder de bijzondere voorwaarden de uitvoering van een geluidsstudie opgelegd, hetgeen naar genoegen van recht aantoonde dat er bij het vergunnen van onderhavige inrichting geen objectieve gegevens voorlagen die een correcte beoordeling van de

geluidsimpact van deze inrichting toeliet. Waar geen correcte beoordeling wordt gemaakt van de hinderfactoren die de betrokken inrichting meebrengt ten aanzien van de plaatselijke ruimtelijke ordening, maakt de bestreden beslissing een inbreuk uit op artikel 5.6.7, § 1, VCRO in samenlezing met de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, § 2, 1°, VCRO. De bestreden beslissing is in het licht hiervan niet afdoende gemotiveerd en met de nodige zorgvuldigheid genomen.

18. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij nog toe dat de verwerende partij niet aantoont hoe zij tot een zogenaamde volgens haar correcte beoordeling van de geluidsimpact is gekomen. De bijzondere voorwaarde tot het voeren van een geluidsstudie binnen een termijn van zes maand kan volgens de verzoekende partij bezwaarlijk als een bijkomende garantie worden gezien als geen zekerheid bestaat omtrent de correctheid van de weerhouden La95-niveauwaarden, die weerhouden zijn in het eerste lid van de bijzondere voorwaarde. De tussenkommende partij argumenteert in haar toelichtende memorie op gelijkkluidende wijze, en voegt hieraan zonder de minste onderbouwing toe dat de “beoordeling van de geluidshinder eveneens op zorgvuldige en omstandige wijze” is gebeurd.

19. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat artikel 5.6 VCRO in een afzonderlijke afwijkingsvoorwaarde voorziet, die de vergunningverlenende overheid uitdrukkelijk oplegt om bijkomende aandacht te hebben voor de ruimtelijke impact van het gevraagde. De beoordeling daarvan valt niet samen met de toetsing aan artikel 4.4.9, § 1, VCRO. Zij verwijst daarbij onder meer naar arrest nr. 241.677 van de Raad van State van 31 mei 2018.

De bestreden beslissing bevat volgens de verzoekende partij enkel de vermelding van artikel 5.6.7, § 1, lid 1, 1°, VCRO, “gevolgd door de nietszeggende (en volstrekt niet geconcretiseerde) bewering dat aan dat artikel zou zijn voldaan”.

In de motivering in verband met artikel 5.6.7 VCRO kan volgens de verzoekende partij niet worden verwezen naar de milieuhygiënische beoordeling inzake geluidshinder, aangezien de toetsing van de ruimtelijke

ordering strikt te onderscheiden is van de milieuhygiënische aanvaardbaarheid van de inrichting.

Ten slotte zijn volgens de verzoekende partij de verwijzingen naar de milieuhygiënische beoordeling van de geluidshinder volstrekt naast de kwestie en staat de vraag of de geluidshinder voldoet aan de sectorale normen volledig los van de vraag of de inrichting in haar specifieke omgeving wel te verenigen valt met de goede plaatselijke ordening, ook wat de hinder betreft.

Beoordeling

20. De geschonden geachte bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening luidden ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing als volgt:

“Artikel 1.1.4.

De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”.

“Artikel 4.3.1.

[...]

§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :

1°. het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

[...]”

“Artikel 5.6.7.

§ 1. Een milieuvergunningsaanvraag kan gunstig geadviseerd worden en vergund worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden:

1° de goede ruimtelijke ordening wordt niet geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden en dat de voorziene verweving van functies de aanwezige of te realiseren bestemmingen in de onmiddellijke omgeving niet in het gedrang brengt of verstoort;

2° de inrichting is stedenbouwkundig vergunbaar in afwijking van de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift of, voor zover het gaat om een bestaande inrichting, is hoofdzakelijk vergund.

Indien de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt, kan rekening worden gehouden met de termijn die nodig is om de inrichting te herlokaliseren. Die termijn is ten hoogste gelijk aan vijf jaar.

De Vlaamse Regering bepaalt de categorieën van bedrijven die door hun aard en omvang van het eerste lid zijn uitgesloten. Zij wijst de gebieden aan waarin het eerste lid niet kan worden toegepast”.

De bestreden beslissing besteedt ruime aandacht aan de planologische aspecten, waarbij uitgebreid wordt ingegaan op de kenmerken van de onmiddellijke omgeving, en tevens een toetsing gebeurt aan omzendbrief RO/2014/02 die te dezen geldt als een niet bindende leidraad bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor windturbines. Uit de motivering kan worden afgeleid dat de windturbines zonevreedend zijn in agrarisch gebied en dat gebruik kan worden gemaakt van de bestaande afwijkingsbepalingen om deze inrichtingen toch te vergunnen.

Uit de lokalisatienota, waarin de effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik en de eventuele verstoring van de uitbatingsmogelijkheden en landschappelijke kwaliteiten worden beschreven en geëvalueerd en die deel uitmaakt van het aanvraagdossier, kan worden afgeleid dat de voorziene windturbines door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Voorts worden de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbatingsmogelijkheden en landschappelijke kwaliteiten in de lokalisatienota op gedetailleerde wijze beschreven en geëvalueerd. Hierin wordt onder meer geconcludeerd dat met de inplanting van de nieuwe windturbines een mooi ruimtelijk geheel wordt gevormd met de reeds aanwezige lijninfrastructuur, namelijk de E403. De inplanting van de windturbines wordt gekenmerkt door optimale afstanden, zowel onderling als ten opzichte van de snelweg. De lijn die wordt gevormd door de windturbines loopt parallel met de dominante

lijninfrastructuur (autosnelweg E403). Dit grootschalig element zorgt ervoor dat de windturbines geen of weinig schaalverkleinend effect hebben op het landschap. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de vaststellingen die in deze lokalisatienota worden gemaakt bijtreedt. Hieruit dient dan ook te worden besloten dat de bestreden beslissing geen onredelijke of kennelijk onjuiste beslissing heeft genomen in het kader van de ruimtelijke toetsing. De verzoekende partij toont dit ook niet aan. Het loutere feit dat er een onderscheid in visie is omtrent bepaalde aspecten verbonden aan de vergunningsaanvraag, houdt niet per definitie in dat de genomen beslissing, die er een andere visie op na houdt, onwettig is.

Ook aan de geluidshinder wordt in de bestreden beslissing ruime aandacht gewijd, waarbij onder meer wordt ingegaan op de geluidsstudie, opgesteld door een erkend milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen die in de aanvraag is vervat, en op de diverse metingen die die studie behelst.

Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt dat op afdoende wijze werd ingegaan op de problematiek van de geluidshinder. Bovendien wordt afdoend aangetoond dat de potentiële geluidshinder geen negatieve invloed heeft op de goede ruimtelijke ordening.

Het zesde middel is niet gegrond.

F. Achtste middel

Standpunten van de partijen

21. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij een nieuw achtste middel toe, “gesteund op een arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 2020”.

In dit middel wordt de schending aangevoerd van “artikel 2, a) en artikel 3, eerste lid en tweede lid, a) van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling voor

de gevolgen van het milieu van bepaalde plannen en programma's, artikel 4.2.3. juncto 4.1.1., § 1, 4° en 4.2.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, alsook artikel 20 van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet”.

De verzoekende partij betoogt onder meer:

“Hieronder zal worden aangetoond dat de bestreden beslissing onwettig is, gelet op de onwettigheid van afdeling 5.20.6 VLAREM II (...). Het is juist dat de Vlaamse decreetgever ondertussen heeft ingegrepen middels een decreet van 17 juli 2020 tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines (hierna: het ‘Validatiedecreet’) (...). Dit decreet is echter volstrekt in strijd met zowel Europeesrechtelijke als grondwettelijke normen, zodat dit decreet niets aan de vastgestelde onwettigheid kan verhelpen”.

22. Zowel de tussenkomende als de verwerende partij noemen het middel onontvankelijk en ongegrond.

Beoordeling

23. In het domein van het administratief recht raakt een middel de openbare orde wanneer het betrekking heeft op de schending van een regel die een bepaald fundamenteel openbaar belang beoogt te behartigen of te bestendigen, dit is een regel die essentiële waarden in de samenleving of fundamenteel de werking van de rechtstaat aangaat en die om die reden steeds tegenover de gemeenschap in haar geheel gewaarborgd moet worden. Omdat de handhaving van die fundamentele regel de persoonlijke belangen van de rechtsonderhorige die onder de schending ervan kan lijden overschrijdt, is de rechter, op gevaar af het gehele rechtssysteem in gevaar te brengen, verplicht elke beslissing waarover hij moet oordelen aan die regels te toetsen.

Het nieuwe middel raakt echter niet de openbare orde. Bovendien kon de betreffende kritiek reeds vroeger worden aangevoerd. Het nieuwe middel moet dan ook worden beschouwd als laattijdig aangevoerd.

Overigens heeft het Grondwettelijk Hof bij arrest van 25 februari 2021 de vorderingen tot schorsing van het Validatiedecreet afgewezen, nadat uitgebreid werd ingegaan op de aangevoerde middelen en deze niet ernstig werden bevonden. Gelet op de verwerping van de vorderingen tot schorsing dient ervan uitgegaan te worden dat dit Validatiedecreet volle gelding heeft en dat de gevalideerde normen van kracht zijn op het huidige beroep. Bijgevolg kan niet worden ingegaan op de vraag om toepassing van artikel 159 van de Grondwet, zoals gesuggereerd door de verzoekende partij in haar laatste memorie, noch op de vraag om over te gaan tot het stellen van de prejudiciële vragen. De voorgestelde prejudiciële vragen werden alle beantwoord in het arrest van 25 februari 11. Het Europees Hof van Justitie heeft in een arrest van 25 juni 2020 in de zaak C-24/19 uitspraak gedaan over de uitlegging van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Het heeft daarbij verduidelijkingen verstrekt over de maatregelen waarvoor de bij deze richtlijn voorgeschreven beoordeling moet worden uitgevoerd en over de gevolgen van het ontbreken van die beoordeling.

Daaruit volgt dat het achtste middel alleszins niet gegrond is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeyts