RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 251.844 van 14 oktober 2021
in de zaak A. 224.553/VII-40.197

In zake : 1. Bart DE VOS
2. Jean-Christophe JANSSENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Isabelle Cooreman
kantoor houdend te 1082 Brussel
Keizer Karellaan 586, bus 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jürgen Vanpraet en Bram Van den Berghe
kantoor houdend te 8820 Torhout
Oostendestraat 306
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 februari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 13 december 2017 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 1 juni 2017, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de nv Aspiravi voor het exploiteren van twee windturbines, gelegen te Merchtem, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De nv Aspiravi heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 23 april 2018. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 29 april 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 september 2021.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Isabelle Cooreman verschijnt voor de verzoekers, advocaat Bram Van den Berghe, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter 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. Op 8 februari 2017 dient de nv Aspiravi bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant een aanvraag in voor het verkrijgen van een milieuvergunning voor het exploiteren van twee windturbines, gelegen op percelen langs het Brusselbaantje en de Hortensiastraat te Merchtem, kadastraal gekend als afdeling 1, sectie A, nummers 387C en 402A. De betrokken percelen zijn volgens het geldende gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse' bestemd tot agrarisch gebied.

3.2. Bij de aanvraag is een project-MER-screeningsnota gevoegd.

3.3. Op 1 juni 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant de gevraagde milieuvergunning onder oplegging van een aantal bijzondere exploitatievoorwaarden.

3.4. Tegen deze beslissing stellen onder meer de verzoekende partijen bestuurlijk beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.5. In het kader van de beroepsprocedure worden de volgende adviezen uitgebracht:
a) het directoraat-generaal Luchtvaart verleent op 3 augustus 2017 een voorwaardelijk gunstig subadvies;
b) de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (Milieu) brengt op 29 augustus 2017 eveneens een voorwaardelijk gunstig advies uit;
c) het advies van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (Ruimte) van 7 september 2017 is gunstig over de aanvraag;
d) de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie adviseert op 12 september 2017 voorwaardelijk gunstig.

3.6. Bij besluit van 13 december 2017 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de ingestelde bestuurlijke beroepen deels gegrond.

Dit is de thans bestreden beslissing.

3.7. De met de bestreden milieuvergunning overeenstemmende stedenbouwkundige vergunning werd verleend bij besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 19 juni 2017. Het beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) leidt tot arrest nr. RvVb-A-1819-1264 van 30 juli 2019 waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt vernietigd op grond van de volgende motieven:

> "De verwerende partij steunt haar beoordeling van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening derhalve in essentie op de bundeling met de 380 kV-hoogspanningslijn in de zin dat zij oordeelt dat de betrokken windturbines, hiermee parallel en op gelijke afstand (172m) worden ingeplant en bovendien van het langzaam draaiende type zijn zodat het landschap niet bijkomend wordt verstoord. In zover blijft de motivering beperkt tot elementen die rechtstreeks verband houden met het bundelingsprincipe.
> Noch de bestreden beslissing zelf, noch de stukken van het administratief dossier geven blijk van het bestaan van afdoende concrete en zorgvuldig vastgestelde met de goede ruimtelijke ordening verband houdende motieven waarop de verwerende partij kon steunen om te besluiten dat de door de verzoekende partijen in hun bezwaar aangehaalde (visuele) verstoring van het open (kouter)landschap, in hoofde van elk van hen beide, verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening".

De RvVb beveelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar om een nieuwe beslissing te nemen over de betrokken aanvraag binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de betekening van het arrest.

Met een besluit van 11 december 2019 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar vervolgens opnieuw de stedenbouwkundige vergunning. Ook tegen deze stedenbouwkundige vergunning is bij de RvVb een beroep tot nietigverklaring ingesteld.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties nopens het in rechte vereiste belang

4. De verwerende partij werpt op dat de verzoekers niet aantonen dat zij hinder zullen ondervinden door de exploitatie van de windturbines. De afstand tussen de vergunde windturbines en hun woningen zou ruim 600 tot 800 meter bedragen.

5. De tussenkomende partij betwist het belang op gelijkaardige wijze. Wat betreft de visuele hinder voegt zij toe dat de verzoekers thans reeds uitzicht hebben op verscheidene hoogspanningslijnen, zodat er geen sprake is van een ongeschonden open landschap. Voorts stelt de tussenkomende partij dat de verzoekers minstens een bewijs moeten bijbrengen waaruit blijkt dat zij effectief zijn ingeschreven op het adres waar zij beweren woonachtig te zijn en een eigendomsakte moeten voorleggen waaruit hun belang kan blijken.

6. In de memorie van wederantwoord verwijzen de verzoekers naar de slagschaduwstudie, waaruit blijkt dat hun woningen binnen de slagschaduwcontouren van de windturbines zijn gelegen. Tevens wordt erop gewezen dat hun woningen eveneens zijn gelegen binnen de geluidscontouren die in de geluidsstudie zijn vastgesteld.

7. In hun laatste memories beklemtonen de verwerende partij en de tussenkomende partij dat de beweerde hinder door de verzoekers niet wordt geconcretiseerd en dat er slechts sprake kan zijn van verwaarloosbare hinder.

Beoordeling

8. Conform artikel 2, § 1, 2°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) hebben de verzoekers in het verzoekschrift hun woonplaats vermeld. Het algemeen procedurereglement schrijft nergens voor dat de in het inleidend verzoekschrift

vermelde hoedanigheid en woonplaats aan de hand van officiële stukken moeten worden bewezen. Te dezen zijn de verzoekers door de in het verzoekschrift vermelde gegevens volledig geïdentificeerd. De opgave van die gegevens maakt het voor de verwerende partij en de tussenkomende partij mogelijk te betwisten dat de verzoekers over het in rechte vereiste belang beschikken.

9. Om belang te hebben bij het bestrijden van de aan de tussenkomende partij verleende milieuvergunning moeten de verzoekers aantonen of minstens aannemelijk maken dat zij hinder of nadeel kunnen ondervinden door de vergunde exploitatie. De afstand tussen hun woonplaats en de plaats waar de hinder zijn oorsprong vindt, maakt daarbij een belangrijk objectief criterium uit. De weging van het objectief gegeven van de afstand tussen de vergunde inrichting en de woonomgeving van de verzoekers hangt af van de concrete gegevens van de zaak, inzonderheid van de aard en de kenmerken van de vergunde inrichting.

Opdat van een voldoende belang sprake zou zijn, moet niet worden aangetoond dat de hinder onaanvaardbaar is.

10. In het verzoekschrift maken de verzoekers gewag van geluidshinder, visuele hinder en slagschaduwhinder. In het bijzonder benadrukken de verzoekers dat zij van alle omwonenden het meest getroffen zullen worden door slagschaduw (tot maximaal 8 uur per jaar).

Er wordt niet betwist dat de woningen van de verzoekers gesitueerd zijn op ongeveer 600 meter van de dichtstbijzijnde windturbine en op ongeveer 800 meter van de andere windturbine. Windturbines behoren tot de lijst van klasse 1-inrichtingen, i.e. de lijst van vergunningsplichtige inrichtingen die als meest hinderlijk worden beschouwd. Tegelijk rekening houdend met de voormelde afstanden en de grootschaligheid van de vergunde windturbines, kan de Raad van State niet gefundeerd besluiten dat de verzoekers op hun woonplaats met zekerheid geen of niet meer dan verwaarloosbare hinder van de vergunde activiteiten zullen ondervinden. Zulks is nog minder het geval nu uit de bij de vergunningsaanvraag gevoegde slagschaduwstudie en geluidsstudie blijkt dat hun woningen gesitueerd zijn binnen de betrokken hinderperimeters.

11. De excepties worden verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

12. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 1.1.4, 4.3.1, § 2, 4.4.9 en 5.6.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van punt 4.1 van 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’ (hierna: typevoorschriftenbesluit), van de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 en van het *patere legem*-beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

De verzoekers zetten uiteen dat de windturbines worden ingeplant in de ‘Merchtemse Kouter’, bestemd tot agrarisch gebied, in het midden van een open ruimtegebied dat bestaat uit een driehoek gevormd door, enerzijds, de twee landelijke dorpskernen van Peizegem en Steenhuffel en, anderzijds, Merchtem. Merchtem en Steenhuffel worden verbonden door landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ook ten noordoosten van de inplanting ligt landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Vlakbij liggen ook natuurzones.

Volgens het provinciaal ruimtelijk structuurplan vormt Merchtem een open ruimtegebied in het midden van de ‘Vlaamse Ruit’, zodat een luwe ontwikkeling moet worden nagestreefd waarbij het behoud van het typische kouterlandschap dient te primeren. Het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorziet voor de inplantingssite van de windturbines een bouwvrije landzone, teneinde de openheid van het landschap te vrijwaren. De dichtstbijgelegen woningen liggen op 304 en 374 meter afstand. De woonzones van Steenhuffel, Peizegem en Merchtem zijn respectievelijk op een afstand van 606 meter, 686 meter en 729 meter gelegen. De beschermde dorpsgezichten ‘Hoeve ’t Hof Tiendeschuur’ en ‘Marselaeremolen’ liggen op iets meer dan 1 km afstand. Ander nabijgelegen erfgoed betreft de ‘Koutermolen’ en ‘Hoeve ’t Verreveld’. Volgens

de verzoekers werd aan deze aspecten geen afdoende onderzoek gewijd. Daarenboven bevat de lokalisatienota, niettegenstaande de ligging van de geplande windturbines in agrarisch gebied, geen onderzoek naar de mogelijke effecten op de landschappelijke kwaliteiten in de zin van punt 4.1 van het typevoorschriftenbesluit. Dit klemt des te meer gelet op de aanwezigheid van beschermde dorpsgezichten en erfgoed in de nabijheid van de aangevraagde windturbines. De lokalisatienota bevat verder evenmin een beschrijving en evaluatie van de mogelijke effecten op de exploitatiemogelijkheden. Nochtans is uit onderzoek gebleken dat slagschaduw een effect heeft op de gewassen. Tevens zal er sprake zijn van een spiegeleffect bij de serres van de nabijgelegen tuinbouwschool en van de biowinkel in Steenhuffel.

Hoewel tijdens de beroepsprocedure uitdrukkelijk werd gewezen op voormelde elementen, heeft de verwerende partij haar onderzoek van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening beperkt tot een verwijzing naar het optimalisatie-, clusterings- en bundelingsprincipe om te besluiten tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. In de bestreden beslissing wordt er laconiek van uitgegaan dat aan het optimalisatie-, clusterings- en bundelingsprincipe is voldaan. Nergens wordt evenwel rekening gehouden met de principes vooropgesteld in de omzendbrief RO/2014/02, noch wordt gemotiveerd waarom van de voormelde principes kan worden afgeweken. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt derhalve niet dat de verenigbaarheid van de aanvraag met de onmiddellijke omgeving concreet werd beoordeeld en de desbetreffende motieven bestaan slechts uit een loutere stijlformule.

13. De verwerende partij deelt in de eerste plaats mee dat zij beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, terwijl het wettigheidstoezicht van de Raad van State slechts marginaal is. Vervolgens stelt zij dat in voorliggende zaak niet wordt aangetoond dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is of op onjuiste gegevens berust. Zij wijst in dit verband op het gunstige advies van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (Ruimte) en op de lokalisatienota waarin de impact van de windturbines op de omgeving uitvoerig

wordt beschreven. De bewering van de verzoekers dat deze nota geen afdoende onderzoek bevat naar de inplanting van de geplande windturbines te midden van de 'Merchtemse Kouter', in de nabijheid van de landelijke dorpskernen van Peizegem, Steenhuffel en Merchtem en van de dichtstbijgelegen woningen is volgens de verwerende partij manifest onjuist. Daarnaast gaat de lokalisatienota in op de plaatsing van de windturbines in de nabijheid van landschappelijke waardevolle agrarische gebieden en natuurgebieden, alsook op de verenigbaarheid van de aanvraag met het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, nog daargelaten -zo preciseert de verwerende partij- dat deze structuurplannen geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor de beoordeling van vergunningsaanvragen. Ook de mogelijke effecten van de voorgenomen exploitatie van de windturbines op de plaatselijke landschappelijke kenmerken en in het bijzonder op de nabijgelegen beschermde dorpsgezichten en het aanwezige erfgoed, zijn in de lokalisatienota beschreven.

De verwerende partij stelt dat wel degelijk aan het clusterings-, bundelings- en optimalisatieprincipe is voldaan. Het feit dat er slechts twee windturbines zullen worden geplaatst, terwijl er overeenkomstig de omzendbrief RO/2014/02 pas sprake is van een cluster vanaf drie windturbines, doet volgens haar geen afbreuk aan die principes. In de lokalisatienota wordt namelijk omstandig uiteengezet waarom een inplanting van meer dan twee windturbines net omwille van die principes niet wenselijk is. Daarbij wordt ook de nadruk gelegd op een optimalisatie van de projectlocatie in functie van ruimtelijke, milieutechnische en energetische criteria. In ondergeschikte orde wijst de verwerende partij erop dat omzendbrief RO/2014/02 geen verordenend karakter heeft, zodat het haar vrijstaat om er van af te wijken.

Vervolgens wijst zij er op dat de bestreden beslissing de onmiddellijke omgeving van de geplande windturbines wel degelijk bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag heeft betrokken. Uit de vergunningsbeslissing blijkt ook waarom zij heeft geoordeeld dat de vergunningsaanvraag spoort met het clusterings-, bundelings- en optimalisatiebeginsel van omzendbrief RO/2014/02.

Tot slot wordt opgeworpen dat de verzoekers niet over het vereiste belang beschikken om zich te beroepen op de vermeende nadelen voor de serres van de tuinbouwschool en de biowinkel in Steenhuffel.

14. De tussenkomende partij laat gelden dat in de lokalisatienota duidelijk wordt aangetoond dat de twee windturbines verenigbaar zijn met het bundelings- en clusteringsprincipe, meer bepaald doordat zij aansluiten bij de reeds aanwezige 380 kV hoogspanningslijn, dat op die manier ook de open ruimte maximaal wordt gevrijwaard en de impact op het landschap wordt beperkt. Uit de bij de aanvraag gevoegde visualisatiestudie blijkt voorts dat de impact op het landschap en de open ruimte aanvaardbaar is. Voorts zijn bij de aanvraag een geluidsstudie, een slagschaduwstudie, een veiligheidsstudie en een natuurimpactstudie gevoegd. Die studies tonen volgens de tussenkomende partij aan dat het project geen nadelige effecten veroorzaakt voor mens of natuur. Hetzelfde blijkt uit de project-MER-screeningsnota. De verzoekers zouden niet aantonen dat de conclusies van deze studies onvolledig of onjuist zijn.

De tussenkomende partij benadrukt dat er in de onmiddellijke omgeving van het project geen erfgoedlandschappen, ankerplaatsen of beschermde landschappen aanwezig zijn en dat een esthetische toets enkel vereist is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied en niet in een gewoon agrarisch gebied zoals in voorliggend geval. Wat betreft de verenigbaarheid met de ruimtelijke structuurplannen, wijst zij erop dat deze geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. De verzoekers tonen ook niet aan dat de inplanting van windturbines in het projectgebied door de structuurplannen uitdrukkelijk wordt uitgesloten. In ondergeschikte orde betoogt zij dat in het aanvraagdossier uitvoerig wordt ingegaan op de verenigbaarheid van het project met het provinciaal en het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Volgens de tussenkomende partij valt niet te begrijpen waarom de verzoekers langs de ene kant de hinder van twee windturbines bekritiseren, terwijl zij langs de andere kant aanvoeren dat overeenkomstig het clusteringsprincipe minstens drie turbines zouden moeten worden voorzien. Door de verzoekers wordt bovendien geen enkel element aangehaald waaruit zou kunnen blijken dat de aanvraag strijdt met het clusteringsprincipe, zodat hun kritiek ook daarom niet ontvankelijk is. Specifiek in

dit verband werpt de tussenkomende partij nog op dat het gegeven dat er twee en geen drie of meer windturbines worden voorzien, niet met zich meebrengt dat niet wordt voldaan aan het clusteringsprincipe. De omzendbrief RO/2014/02 legt immers geen verplichting op, maar slechts een voorkeur. Bovendien bepaalt de omzendbrief dat ingevolge een ruimtelijke concentratie van windturbines in de nabijheid van hoofddorpen en woonkernen voldaan wordt aan het clusteringsprincipe. Aangezien wordt gebundeld met de woonkernen Peizegem en Merchtem ligt ook om die reden geen schending voor van het bundelings- en clusteringsprincipe.

15. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekers dat in de motivering van de bestreden vergunningsbeslissing geen aandacht wordt besteed aan de inpasbaarheid van de windturbines in de bestaande goede plaatselijke ruimtelijke ordening, dat er in dit verband enkel wordt verwezen naar twee bestaande hoogspanningslijnen in de buurt en naar de afstand tot enkele woonzones en dat dergelijke summiere motivering niet doet blijken van een zorgvuldige toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, rekening houdend met de criteria in artikel 4.3.1 VCRO. Voorts stellen zij dat het gegeven dat de principes uit de omzendbrief RO/2014/02 niet rechtstreeks voortvloeien uit bindende regels, geen afbreuk doet aan de strengere motiveringsplicht die op het bestuur rust wanneer wordt afgeweken van deze principes. De verwijzing naar het gunstig advies van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (Ruimte) van 7 september 2017 en naar de stedenbouwkundige vergunning kunnen aan dit motiveringsgebrek niet verhelpen. De motieven moeten immers blijken uit de bestreden beslissing zelf. Daarnaast doet het feit dat een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, geen afbreuk aan de verplichting voor de milieuvergunningverlenende overheid om de aanvraag te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening. Volgens de verzoekers is de lokalisatienota een eenzijdig document dat afkomstig is van de aanvrager van de vergunning zodat niet dienstig kan worden verwezen naar die nota in het kader van de weerlegging van een middel waarin wordt aangevoerd dat de verwerende partij zelf de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening niet afdoende heeft onderzocht. Overigens wordt in de bestreden beslissing niet naar de lokalisatienota verwezen. Minstens dient te worden vastgesteld dat de lokalisatienota geen afdoende beschrijving of

evaluatie bevat van de mogelijke effecten van de windturbines ten aanzien van een efficiënt bodemgebruik, noch van de eventuele verstoringen van de uitbatingsmogelijkheden en de landschappelijke kwaliteiten.

16. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de windturbines met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening steunt op de visualisaties van bijlage 4 bij de lokalisatienota, dat die visualisaties aantonen dat zij terecht heeft besloten dat de bestaande hoogspanningslijnen het landschap bepalen en dat het clusterings-, bundelings- en optimalisatieprincipe wordt gerespecteerd. Ook blijkt uit de bestreden beslissing dat rekening werd gehouden met de nabijgelegen woonzones. Door te verwijzen naar de lokalisatienota heeft zij "de desbetreffende overwegingen uit de lokalisatienota tot haar eigen beoordeling van de goede ruimtelijke ordening willen maken". In dezelfde lokalisatienota wordt ook uiteengezet waarom de exploitatie van meer dan twee windturbines niet wenselijk is.

17. In haar laatste memorie voegt de tussenkomende partij nog toe dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt overwogen dat "op basis van de visualisaties kan gesteld worden dat er geen significante effecten zijn op het landschap of op erfgoedwaarden", dat de verwerende partij daarmee de visualisatiestudie die bij de lokalisatienota werd gevoegd heeft bijgetreden, dat in de motivering van de bestreden beslissing ook wordt stilgestaan bij de effecten op het (kouter)landschap dat geen "wettelijk beschermde landschappelijke waarde" heeft, dat de motivering van de bestreden beslissing moet beoordeeld worden in het licht van het feit dat de bevoegde minister zich heeft aangesloten bij de eensluidende standpunten van haar administratie, dat omzendbrief RO/2014/02 niet vereist dat steeds clusters van minstens drie windturbines worden voorzien, dat in voorliggend geval in de lokalisatienota wordt aangetoond dat twee windturbines verenigbaar zijn met het bundelings- en clusteringsprincipe, dat de beperking tot twee windturbines is ingegeven door "het verlangen om de draagkracht van het gebied te respecteren" en dat het motief waarin wordt aangegeven dat "op korte afstand van de windturbines twee hoogspanningslijnen

lopen die ter hoogte van de projectlocatie uit elkaar gaan" aantoont dat het bundelings- en het clusteringsprincipe werden gerespecteerd.

Beoordeling

18. De milieuvergunningverlenende overheid moet, naast een milieuhygiënische, tevens een stedenbouwkundige toets uitvoeren wanneer zij een milieuvergunningsaanvraag beoordeelt. Bij het onderzoek naar de stedenbouwkundige verenigbaarheid van de inrichting mag de vergunningverlenende overheid zich niet enkel beperken tot een toetsing aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, maar dient zij ook aandacht te hebben voor de verenigbaarheid met de omgeving en de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Daarbij moet worden uitgegaan van de specifieke kenmerken van de omgeving, die daadwerkelijk bij de beoordeling van de aanvraag moeten worden betrokken.

Naar luid van artikel 4.3.1, § 2, 1°, VCRO, in de op het geding toepasselijke versie, moet de overeenstemming van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening beoordeeld worden met inachtneming van "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". Deze bepaling verplicht het vergunningverlenende bestuur om op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening, hetgeen er in wezen op neerkomt dat zij alle relevante juridische en feitelijke kenmerken van de plaatselijke ruimtelijke toestand bij de beoordeling betrekt en op grond daarvan een beslissing neemt die van aard is de ingediende bezwaren afdoende te beantwoorden.

19. Het middel waarin in essentie wordt aangevoerd dat de verwerende partij onvoldoende aandacht heeft gehad voor de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, inzonderheid doordat zij de openheid van het betrokken landschap niet in bepalende mate bij haar beoordeling heeft betrokken, kan -als het

gegrond wordt bevonden- tot de nietigverklaring van de bestreden milieuvergunning leiden.

Wat betreft de schending van het *patere legem*-beginsel, wordt evenwel vastgesteld dat de verzoekers het geschonden geachte beginsel uitsluitend betrekken bij de verleende stedenbouwkundige vergunning, zodat die kritiek vreemd is aan het voorwerp van voorliggend annulatieberoep dat enkel gericht is tegen de verleende milieuvergunning.

Het derde middel is ontvankelijk, behoudens in zoverre de schending van het *patere legem*-beginsel wordt ingeroepen.

20. In de bestreden beslissing wordt de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening als volgt beoordeeld:

> "Overwegende dat artikel 4.3.1, §2, van de VCRO de beginselen opsomt die in acht moeten worden genomen bij de beoordeling van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening;
> Overwegende dat de basis voor een verantwoorde inplantingswijze met betrekking tot windturbineprojecten is vervat in het bundelingsprincipe en in het optimalisatieprincipe; dat moet worden gestreefd naar een ruimtelijke concentratie van windturbines in en bij de als prioritaire zoekgebieden omschreven industriegebieden, zijnde grootschalige bedrijventerreinen en economische poorten; dat projecten ook ruimtelijk verantwoord geacht worden als zij aantakken bij voldoende markant in het landschap voorkomende lijninfrastructuren; dat windturbines verticaal dominerende landschapselementen zijn die best geïntegreerd kunnen worden in een landschap waar reeds grootschalige landschapselementen voorkomen; dat op korte afstand van de windturbines twee hoogspanningslijnen lopen die ter hoogte van de projectlocatie uit elkaar gaan; dat zo een driehoekige ruimte wordt gevormd waarin de windturbines worden voorzien; dat de windturbines evenwijdig staan met de 380 kV-hoogspanningslijn; dat er bijgevolg wordt voldaan aan het bundelingsprincipe; dat rekening houdende met de driehoekige ruimte er binnen deze zone ook voldaan wordt aan het optimalisatieprincipe;
> Overwegende dat de windturbines een tiphoogte hebben van maximaal 175 meter; dat tijdens de oprichtingsfase een werkvlak van maximaal 1.530 m² wordt aangelegd in waterdoorlatende materialen; dat na deze werken maximaal 1.080 m² wordt behouden voor onderhoud en mogelijke reparaties; dat deze werkvlakken gelegen zijn langs de perceelsgrens;
> Overwegende dat de projectlocatie gelegen is tussen drie woonzones; dat de dichtste woonzone gelegen is op circa 600 meter; dat de dichtste woning gelegen is op circa 304 meter;

> Overwegende dat een windturbinepark een rustig beeld geeft aangezien de windturbines van een traag draaiend type zijn; dat een dergelijk laag toerental als statiger en minder storend ervaren wordt;
> Overwegende dat uit bovenstaande overwegingen de hinder en de externe risico's tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt;
> Overwegende dat op basis van bovenstaande overwegingen moet worden gesteld dat, gelet op de verschillende beginselen zoals opgenomen in artikel 4.3.1, §2, van de VCRO, de aanvraag verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;
> Overwegende dat conform artikel 5.6.7, §1, van de VCRO een milieuvergunningsaanvraag vergund kan 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;
> dat aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan;
> Overwegende dat de aangevraagde inrichting verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften en de goede ruimtelijke ordening".

21. In zoverre de tussenkomende partij bijkomend wijst op het motief van de bestreden vergunningsbeslissing waarin wordt geconcludeerd dat "op basis van de visualisaties kan gesteld worden dat er geen significante effecten zijn op het landschap of op erfgoedwaarden", wordt vastgesteld dat deze beschouwing onderdeel is van de motieven waarin wordt onderzocht of het project vereist dat een milieueffectenrapport (MER) wordt opgesteld, dan wel dat kan worden volstaan met de bij de aanvraag gevoegde project-MER-screeningsnota. Uit het standpunt van de verwerende partij dat de bepalingen van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid', niet vereisen dat een MER moet worden opgemaakt, volgt niet dat zij aan de hand van dezelfde in rechte relevante criteria de verenigbaarheid van de aangevraagde inrichting met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening afdoende heeft onderzocht.

22. De Raad van State kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij wel

bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Daarenboven vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat de verwerende partij bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens van de zaak een beslissing neemt.

23. Door de verzoekers werd onder meer aangevoerd dat de exploitatie van de geplande windturbines het bestaande open (kouter)landschap zal "verminken", zeker wanneer mede rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van de beschermde dorpsgezichten de hoeve 't Hof Tiendeschuur en de Marselaeremolen.

24. De Raad van State oordeelt dat de motieven van de bestreden vergunningsbeslissing onvoldoende verantwoorden waarom, niettegenstaande de concreet onderbouwde bezwaren van de verzoekers, de exploitatie op de betrokken locatie van twee windturbines, met een masthoogte van maximaal 125 meter en maximale tiphoogte van 175 meter, verenigbaar kan worden geacht met de in artikel 4.3.1, § 2, 1°, VCRO vooropgestelde beginselen in zake het vrijwaren van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Deze vaststelling dringt zich nog nadrukkelijker op aangezien de verwerende partij in de bestreden vergunningsbeslissing enkel oog blijkt te hebben gehad voor het zogenaamde bundelings- en optimalisatieprincipe, vervat in omzendbrief RO/2014/02. Bijgevolg doet de motivering van de bestreden vergunningsbeslissing er niet van blijken dat ze steunt op zorgvuldig vastgestelde feiten die aantonen dat de visuele verstoring van het open (kouter)landschap door de vergunde exploitatie verenigbaar kan worden geacht met de goede ruimtelijke ordening.

25. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 13 december 2017 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 1 juni 2017, houdende het verlenen van een milieuvergunning aan de nv Aspiravi voor het exploiteren van twee windturbines, gelegen te Merchtem, gedeeltelijk gegrond worden verklaard en de beroepen beslissing wordt gewijzigd.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekers.
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 veertien oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**