RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 255.830 van 16 februari 2023
in de zaak A. 224.605/VII-40.204

In zake : 1. de BV STORM 17
2. de NV ENECO WIND BELGIUM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Laura Thewis en Joris De Pauw
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Schaliënhoevedreef 20T
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende partijen:

1. Ward ROEGIERS
2. de GEMEENTE EVERGEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Boullart
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 419
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 februari 2018, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw van 21 december 2017 waarbij de beroepen ingesteld tegen de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 10 april 2014 houdende, eensdeels het verlenen aan de BVBA Storm 17 en de NV Eneco Wind Belgium van de vergunning voor het exploiteren van drie windturbines,

gelegen op percelen aan de Gavergrachtstraat en de Stoepestraat te Assenede, en anderdeels het weigeren van het verzoek tot afwijking van de bepalingen van artikel 5.20.6.2.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II), gegrond worden verklaard, de beroepen vergunningsbeslissing wordt opgeheven en de gevraagde milieuvergunning wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Ward Roegiers en de gemeente Evergem hebben verzoekschriften tot tussenkomst ingediend. De tussenkomsten zijn toegestaan bij beschikking van 17 april 2018. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft op 31 augustus 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 maart 2022.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura Thewis, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Thomas Quintens, die *loco* advocaten Steve Ronse en Deborah Smets verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jelle Snauwaert,

die *loco* advocaat Sven Boullart, verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft 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 4 november 2013 dienen de verzoekende partijen een milieuvergunningsaanvraag in voor de exploitatie van drie windturbines en bijhorende transformatoren aan de Gavergrachtstraat en de Stoepestraat te Assenede. Tevens verzoeken zij om te mogen afwijken van de bepalingen van artikel 5.20.6.2.3 van Vlarem II met betrekking tot de slagschaduwnormen ter hoogte van de bedrijvenzone Akmo.

3.2. Bij besluit van 10 april 2014 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen de gevraagde milieuvergunning, maar weigert zij de gevraagde afwijking van de sectorale voorwaarde van Vlarem II.

3.3. Tegen voormelde beslissing stellen de tussenkomende partijen, samen met nog een aantal andere omwonenden en nabijgelegen bedrijven, beroep in bij de bevoegde Vlaamse minister.

3.4. Met een besluit van 23 oktober 2014 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de administratieve beroepen gegrond, heft zij de beroepen beslissing op en weigert zij de gevraagde vergunning.

3.5. Bij arrest nr. 238.078 van 4 mei 2017 vernietigt de Raad van State het ministerieel besluit van 23 oktober 2014 op grond van de volgende motieven:

> "[…] Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de milieuvergunning geweigerd wordt omdat de aangevraagde windturbines de goede ruimtelijke ordening zouden schaden, inzonderheid omdat de verwerende partij op decisieve wijze van oordeel is dat de 'R4-West [...] een harde grens vormt tussen dense en grootschalige bebouwing aan de oostkant enerzijds en landelijk gebied aan de westkant anderszijds', het 'project in zijn grootschaligheid eerder aansluit bij de reeds aanwezige en te ontwikkelen constructies in het zuidoostelijke kwadrant en op deze wijze de ruimtelijk wenselijke harde grens met het openruimtegebied uitveegt'.
> […] Door te oordelen dat de windturbines van de verzoekende partijen veeleer aansluiting moeten zoeken bij de bebouwing aan de oostkant dan de grens met de open ruimte in het westen aan te tasten, geeft de verwerende partij in wezen aan dat zij dit open ruimtegebied wenst te vrijwaren. Uit de door de verzoekende partijen aangereikte gegevens en de onderzoeksverrichtingen van het auditoraat blijkt evenwel dat aan de NV Aspiravi wel een milieuvergunning werd verleend voor een windturbinepark bestaande uit zes windturbines en dat deze windturbines - de in de procedurestukken bijgebrachte nuanceringen ten spijt - gesitueerd zijn in het open ruimtegebied dat de verwerende partij zegt te willen vrijwaren. Aangezien deze open ruimte door de verwerende partij relevant wordt geacht in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, doet het in wezen niet ter zake dat de R4-West zich niet bevindt in de onmiddellijke omgeving van dit vergunde windturbinepark.
> Hoewel het enkele feit dat aan de NV Aspiravi een milieuvergunning voor het exploiteren van windturbines werd verleend de verwerende partij er in beginsel niet toe verplicht om ook aan de verzoekende partijen de gevraagde milieuvergunning te verlenen, moet de uitoefening van de aan de verwerende partij verleende discretionaire bevoegdheid resulteren in een afdoende gemotiveerde beslissing over de ingediende milieuvergunningsaanvraag. De bestreden beslissing waarbij de vergunning wordt geweigerd omdat de geplande inrichting niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening, terwijl blijkt dat voor een ander vergelijkbaar project op dezelfde locatie wel een milieuvergunning werd afgegeven, is niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd. De omstandigheid dat in de lokalisatienota van de verzoekende partijen geen rekening zou zijn gehouden met de aanwezigheid van het reeds eerder vergunde windturbinepark, doet daar geen afbreuk aan".

3.6. Ten gevolge van het voormelde vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen en in dit kader worden opnieuw een aantal adviezen ingewonnen. Op grond van deze adviezen brengt de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie op 25 juli 2017 een samenvattend voorwaardelijk gunstig advies uit over de aanvraag.

3.7. Met het thans bestreden besluit van 21 december 2017 verklaart de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw de ingestelde beroepen gegrond, heft zij de in eerste aanleg genomen vergunningsbeslissing op en weigert zij de gevraagde milieuvergunning.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomsten

Exceptie nopens het belang van de tussenkomende partijen

4. De verzoekende partijen betwisten het belang van de tussenkomende partijen. Aangaande het belang van de tweede tussenkomende partij, merken zij vooreerst op dat het project gelegen is op een afstand van minstens 500 meter van het grondgebied van de gemeente Evergem. Daarnaast wijzen zij erop dat de geplande turbines gesitueerd zijn in een zone die uitdrukkelijk is aangeduid als mogelijke locatie voor windturbines. De tweede tussenkomende partij zou ook niet concreet aannemelijk maken dat haar stedenbouwkundig en landschappelijk beleid zou worden doorkruist, temeer omdat zij niet bevoegd is om ter zake enig beleid te voeren op het grondgebied van de gemeente Assenede. Wat de eerste tussenkomende partij betreft, stellen zij dat er in de betrokken woonomgeving geen sprake is van absolute rust en stilte. Gelet op de onmiddellijke nabijheid van de E34/N49, maakt de eerste tussenkomende partij niet aannemelijk meer geluidshinder te zullen ondervinden. Tevens blijkt uit het aanvraagdossier dat wordt voldaan aan de sectoraal geldende slagschaduwnormen. De beweerde waardevermindering wordt niet concreet gestaafd. Tot slot merken de verzoekende partijen op dat de gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing er hoe dan ook niet toe leidt dat automatisch een vergunning wordt verleend.

Beoordeling

5. De tussenkomende partijen streven met hun tussenkomsten het behoud van het bestreden besluit na. Met dit besluit wordt immers een positief gevolg gegeven aan de door hen ingestelde administratieve beroepen tegen de in

eerste aanleg verleende milieuvergunning. Dit procedureel belang volstaat op zich om toegelaten te worden en tussen te komen in de onderhavige procedure.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), van het motiveringsbeginsel, van het vertrouwensbeginsel, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het redelijkheidsbeginsel, doordat uit de bestreden beslissing niet afdoende blijkt op grond van welke redenen moet worden afgeweken van de verleende gunstige adviezen inzake de stedenbouwkundige aanvaardbaarheid van het project en de eerder verleende stedenbouwkundige vergunning, en doordat de door de verwerende partij opgegeven motivering geen steun vindt in de stukken van het dossier en de verleende adviezen in zoverre wordt geoordeeld dat de aanvraag in strijd is met de goede ruimtelijke ordening wegens de overschrijding van de ruimtelijke draagkracht van het gebied, terwijl de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen eerder op grond van een uitvoerige motivering hebben geoordeeld dat het project verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Bovendien wordt in de bij de aanvraag gevoegde lokalisatienota uitvoerig uiteengezet waarom het project verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Voorts wijzen de verzoekende partijen erop dat voorheen een ander windturbinepark, met 6 turbines, ten westen van het huidige project werd vergund. Dit windturbinepark werd wel verenigbaar geacht met de goede ruimtelijke ordening. Uit de bestreden beslissing kan ook niet worden afgeleid waarom de draagkracht van het gebied zeer klein zou zijn en dat het de kenmerken zou hebben van een open landschap.

De verzoekende partijen lichten toe dat de vergunning werd geweigerd omdat het gebied voor dergelijke projecten reeds verzadigd zou zijn en de ruimtelijke draagkracht zou worden overschreden. De motieven die daaromtrent worden opgegeven bestaan louter uit niet onderbouwde beweringen die geen steun vinden in het dossier. Zij herinneren eraan dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 10 april 2014 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor het beoogde project en dat in de vergunning wordt gesteld dat er met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening geen probleem rijst en dat het project kan beschouwd worden als de logische verdere invulling langs de E34. Uit die beoordeling blijkt dat er geen sprake is van een overschrijding van de ruimtelijke draagkracht van het gebied. Bovendien, zo stellen de verzoekende partijen, is de verwerende partij volledig voorbijgegaan aan de uitgebrachte adviezen. Zo heeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Assenede in zijn advies van 6 februari 2014 aangegeven dat de locatiekeuze past binnen de gewenste ruimtelijke structuur. Tevens wordt voorbijgegaan aan de adviezen van de provinciale milieudeskundige van 28 februari 2014 en van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van 25 juli 2017. Uit deze adviezen blijkt duidelijk dat er geen sprake is van een beperkte ruimtelijke draagkracht van het gebied of een ruimtelijk te grote impact. Volgens de verzoekende partijen is het een raadsel waarom de verwerende partij poneert dat de ruimtelijke draagkracht wordt overschreden. Bovendien werd de lokalisatienota, waarin uitvoerig wordt stilgestaan bij de stedenbouwkundige aspecten en in het bijzonder wordt verwezen naar het “Provinciaal Beleidskader Windturbines”, niet betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Tot slot herhalen de verzoekende partijen dat wel vergunningen werden verleend voor zes windturbines in de onmiddellijke omgeving van het projectgebied, dat die turbines wel verenigbaar worden geacht met de goede ruimtelijke ordening en dat bijgevolg vastgesteld moet worden dat de verwerende partij in vergelijkbare omstandigheden in het ene geval wel een vergunning verleent en in het andere geval op arbitraire wijze de vergunning weigert.

8. De verwerende partij antwoordt dat het gelijkheidsbeginsel slechts geschonden kan zijn wanneer in feite en in rechte gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, zonder dat daarvoor een objectieve verantwoording bestaat.

Het is vereist dat de ongelijke behandeling concreet en precies wordt aangetoond. In dit geval is het middel louter gebaseerd op de overwegingen van een vergunningsbeslissing over een gelijksoortig project in de nabije omgeving. Volgens de verwerende partij volstaat het enkele feit dat de beide projecten dicht bij elkaar gelegen zijn niet om een schending van het gelijkheidsbeginsel aan te tonen. Daarenboven, zo merkt zij op, wordt in de bestreden beslissing omstandig uiteengezet waarom het voorgenomen project zich niet laat inpassen in de goede ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot de lokalisatienota merkt de verwerende partij op dat deze *de facto* neerkomt op een omschrijving van de planologische toestand van het voorgenomen project en van de onmiddellijke omgeving vanuit het standpunt van de aanvragers van de vergunning, terwijl zij op haar beurt verplicht is om de stedenbouwkundige toetsing door te voeren, zoals zij in de bestreden beslissing effectief heeft gedaan. Uit de motivering van die beslissing blijkt waarom zij van oordeel is dat het voorgenomen project niet kan ingepast worden in de onmiddellijke omgeving en aldus werd voldaan aan de motiveringverplichting zelfs zonder de inhoud van de lokalisatienota in de bestreden beslissing te hernemen. Inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening heeft zij op geheel zelfstandige en zorgvuldige wijze dit aspect onderzocht om tot het onderbouwde besluit te komen dat het op de beoogde locatie niet wenselijk is om bijkomende windturbines te exploiteren omdat ze schadelijke gevolgen voor de omwonenden met zich mee zouden brengen en dat het voorgenomen project het open landschap zal verstoren.

9. De tussenkomende partijen laten gelden dat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending wordt ingeroepen van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet omdat niet wordt uiteengezet hoe deze bepalingen precies werden geschonden en bovendien omdat niet tegelijk de schending van de formelemotiveringsplicht en de materiëlemotiveringsplicht kan worden aangevoerd.

Voorts beklemtonen zij dat de bestreden beslissing steunt op de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid door de vergunningverlenende

overheid waarop de Raad van State slechts marginaal kan toezien, dat dit marginaal toezicht erin bestaat dat slechts tot de onwettigheid van de bestreden beslissing besloten kan worden als ze onjuist is of ze de grenzen van de redelijkheid te buiten gaat, dat de verzoekende partijen zulks niet aantonen door hun persoonlijk standpunt over het behoud van de goede ruimtelijke ordening louter te stellen tegenover de bestreden beslissing die op een opportuniteitsbeoordeling steunt, dat met de bewering dat het decisief motief van de bestreden beslissing een "drogreden" zou zijn niet wordt aangetoond dat de verwerende partij haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid onwettig heeft uitgeoefend en dat in dit verband niet nuttig verwezen kan worden naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aangezien de verwerende partij zelf een stedenbouwkundige toetsing dient uit te voeren die te onderscheiden is van de milieuhygiënische beoordeling van de milieuvergunningsaanvraag. In dit verband beklemtonen zij dat de beoordeling van de verwerende partij volledig onafhankelijk is van het advies van andere instanties en dat het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zelfs geen onderdeel is van het milieuvergunningsdossier.

Volgens de tussenkomende partijen was de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing niet gebonden door het advies van de provinciale milieudeskundige, noch door de beslissing van de in eerste aanleg bevoegde instantie. Ook de verwijzing naar het advies van de gemeente Assenede is niet dienstig omdat dit advies geen enkele afbreuk doet aan de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om een toets aan de goede ruimtelijke ordening uit te voeren. Zij beklemtonen voorts dat de bestreden beslissing steunt op draagkrachtige motieven en dat de verwerende partij niet de plicht heeft om te motiveren waarom zij bepaalde adviezen niet volgt. Het volstaat dat uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid op welke gronden zij werd genomen. De lokalisatienota van de verzoekende partijen doen zij vervolgens af als een "eigen beoordeling" van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening die op geen enkele wijze afbreuk doet aan de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij.

Bij de uiteenzetting van hun standpunt leggen de tussenkomende partijen er voorts de nadruk op dat uit de in de bestreden beslissing gegeven motivering blijkt dat de verwerende partij zorgvuldig tewerk is gegaan. Het enkele feit dat de verwerende partij een ander vergunningsproject, op 1,6 km afstand van het project in kwestie heeft vergund, leidt niet tot onwettigheid van de thans bestreden vergunningsbeslissing. In die beslissing wordt namelijk gewezen op de verzadiging van het gebied (door windturbines) en op de overschrijding van de ruimtelijke draagkracht. De verzoekende partijen spreken enkel tegen wat de verwerende partij op discretionaire wijze heeft vastgesteld. Daarmee wordt echter niet aangetoond dat de bestreden beslissing genomen werd met schending van het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Een schending van het vertrouwensbeginsel wordt evenmin aangetoond. Het feit dat voor het project een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, brengt niet mee dat de verzoekende partijen er ook op mochten vertrouwen dat de overeenstemmende milieuvergunning zou worden verleend. Omtrent de beweerde schending van het redelijkheidsbeginsel wijzen de tussenkomende partijen erop dat het middel enkel refereert aan het gegeven dat de verwerende partij anders besluit dan de in eerste aanleg bevoegde instantie.

10. In hun memorie van wederantwoord laten de verzoekende partijen vooreerst gelden dat de verwerende partij het gezag van gewijsde van ’s Raads arrest nr. 238.078 van 4 mei 2017 miskent in de mate wordt aangevoerd dat het project in kwestie en het nabijgelegen project van Aspiravi niet vergelijkbaar zouden zijn. In voormeld arrest werd integendeel uitdrukkelijk geoordeeld dat beide projecten wel degelijk vergelijkbaar zijn. De stelling dat de ruimtelijke draagkracht door de beoogde vergunning wordt overschreden, vindt geen steun in het administratief dossier en wordt uitdrukkelijk tegengesproken door de verleende adviezen. Ook wordt de bij de vergunningsaanvraag gevoegde lokalisatienota, waarin het project verenigbaar wordt geacht met de goede ruimtelijke ordening, onbesproken gelaten. De verzoekende partijen benadrukken dat het project volgens het “Provinciaal Beleidskader Windturbines” gesitueerd is in een potentiële locatie voor windturbines. Voorts halen zij de verleende gunstige adviezen aan en betogen zij dat de verwerende partij in haar vergunningsbeslissing

uitdrukkelijk moest aangeven waarom ze afwijkt van die adviezen. De verzoekende partijen erkennen dat de verwerende partij ter zake over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt, maar menen tegelijk dat de uitoefening van deze bevoegdheid weerslag moet vinden in de in de bestreden beslissing uitdrukkelijk opgegeven motieven. Zij besluiten dat de bestreden beslissing het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel miskent.

11. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk wordt aangegeven dat er “andere vergunningsaanvragen werden ingediend, vergund en gerealiseerd” ten gevolge waarvan “de omgeving de impact van de komst van het voorgenomen project niet kan dragen”.

12. De tussenkomende partijen voegen in hun laatste memorie nog toe dat het project enkel vergund kan worden in afwijking van de bestemmingsvoorschriften en dat in een dergelijk geval een “verscherpte motiveringsplicht” geldt. Zij benadrukken dat de verwerende partij “nadat ze zeer gedetailleerd is ingegaan op de concrete situatie en omgeving van het projectgebied” heeft besloten dat “de ruimtelijke draagkracht van het gebied zal worden overschreden en dat aldus de aangevraagde vergunning in strijd is met de goede ruimtelijke ordening”.

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het middel

13. Niets verzet er zich tegen dat in hetzelfde middel tegelijk de schending van de formele- en de materiëlemotiveringsplicht wordt aangevoerd. De schending van de formelemotiveringsplicht wordt door de verzoekende partijen ook voldoende toegelicht.

Gegrondheid van het middel

14. De bestreden vergunningsweigering steunt op de volgende motieven:

> "Overwegende dat de potentie van de projectlocatie wordt gedetermineerd door het primordiale bundelingsprincipe en plaatselijke sterk milieutechnisch beperkende actoren zoals woningen; dat in het kader van optimaal ruimtegebruik van potentiele inplantingslocaties, rekening houdende met beperkende factoren (woningen), een configuratie met meer windturbines niet mogelijk is; dat de solitaire woonst langs de Gavergrachtstraat een meer westelijke locatie in het betrokken gebied niet mogelijk maakt; dat de dieper gelegen woonst aan de Stoepestraat, noordelijk van het Tuincentrum Roegiers aan de oostelijke zijde de inplantingsmogelijkheden beperkt; dat de woningen langs de Rijschootstraat de oprichting van bijkomende windturbines verder zuidelijk van de lijnopstelling langs de E34/N49 belemmeren; dat de potenties van de locatie waar zich windturbine 3 bevindt, wordt bepaald door woningen langs de Stoepestraat, de E34/N49 en de Ter Looverendreef;
> Overwegende dat het project te situeren valt in de nabijheid van de verkeerswisselaar Zelzate West die uit een Oost-West-as (N49/R4) en een Noord-Zuid-as (R4-West) bestaat; dat in het noordwestelijke kwadrant van dit assenstelsel zich een kleinschalige kmo-zone bevindt, aansluitend bij een lintvormige landelijke woonzone; dat het noordoostelijke kwadrant wordt gevormd door de woonwijk Debbautshoek van Zelzate; dat het zuidoostelijke kwadrant bestaat uit het woongebied Klein Rusland dat zich middenin zeehavengebied bevindt, nabij de 'gipsberg', waarop inmiddels een zonnepanelenpark is aangelegd en Rieme-Noord, dat op dit ogenblik wordt ontwikkeld als industrieterrein voor zeehaven- en watergebonden activiteiten; dat het zuidwestelijke kwadrant uit open ruimte van een uitgestrekt aaneengesloten agrarisch gebied bestaat;
> Overwegende dat R4-West bijgevolg een harde grens vormt tussen dense en grootschalige bebouwing aan de oostkant enerzijds en landelijk gebied aan de westkant anderzijds; dat het project in zijn grootschaligheid eerder aansluit bij de reeds aanwezige en te ontwikkelen constructies in het zuidoostelijke kwadrant en op deze wijze de ruimtelijk wenselijke harde grens met het openruimtegebied uitveegt;
> Overwegende dat aan de westelijke kant van het hele project reeds heel wat windturbines werden opgetrokken en aangevraagd; dat het gebied zich daartoe leent en de provincie hiertoe een ruimtelijk uitvoeringsplan heeft opgemaakt, zodat de aanbouw van windturbines zich kan groeperen of clusteren in een concentratiezone en het overige, naburige gebied gevrijwaard kan blijven;
> Overwegende dat langs beide kanten van het openruimtegebied, waarop het aangevraagde project betrekking heeft, reeds meerdere windturbines werden gebouwd; dat de draagkracht, zoals omschreven in artikel 1.1.4 van de VCRO, van het gebied voor onderhavig project zeer klein is; dat hoewel het bundelingsprincipe gerespecteerd wordt, de gevolgen voor het leefmilieu en

de esthetische en sociale gevolgen te groot zijn; dat indien deze turbines in dit laatste gevrijwaarde openruimtegebied er nog eens zouden bijkomen, een gevoel van insluiting door omwonenden reëel is; dat indien in een gebied meerdere windturbines voorkomen die dicht op elkaar ingeplant zijn, deze een gevoel geven van industrie- of havengebied: dat dit niet de bedoeling kan zijn in een openruimtegebied dat gekenmerkt wordt door open landschap en rust; dat door deze bijkomende windturbines de rust en het zicht in open landschap wordt verstoord; dat dit gebied voor dergelijke projecten reeds verzadigd is".

In essentie blijkt uit de opgegeven motieven dat de verwerende partij de gevraagde milieuvergunning heeft geweigerd omdat zij van oordeel is dat de ruimtelijke draagkracht van het betrokken projectgebied, waar reeds talrijke windturbines werden vergund, zou worden overschreden als het door de verzoekende partijen voorgestelde project, bestaande uit de exploitatie van drie bijkomende windturbines, doorgang zou vinden.

15. Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om, rekening houdend met alle relevante feitelijke gegevens van het dossier, te beoordelen of de ruimtelijke draagkracht van het gebied al dan niet wordt overschreden door het voorwerp van de vergunningsaanvraag. De Raad van State moet die beoordeling zelf niet ten gronde overdoen en mag zijn eigen opvatting over de grenzen van de ruimtelijke draagkracht niet in de plaats stellen van deze van de vergunningverlenende overheid. De aan de Raad van State opgedragen wettigheidscontrole bestaat erin na te gaan of de vergunningverlenende overheid tot haar besluit is kunnen komen met inachtneming van de toepasselijke rechtsregels en rechtsbeginselen.

16. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat ten oosten van het projectgebied, aan de beide zijden van de R4, reeds diverse windturbines werden vergund, die intussen gerealiseerd zijn dan wel op elk ogenblik in gebruik kunnen worden genomen. De vergunningsaanvraag in kwestie strekt tot het in exploitatie stellen van drie bijkomende windturbines op percelen langsheen de E34/N49. In het licht van de concrete gegevens van de zaak is de beschouwing van de verwerende partij dat de realisatie van het beoogde project ertoe zou leiden dat de bewoners van het projectgebied, rekening houdend met de bundeling van alle

windturbineprojecten, zich ingesloten zullen voelen tussen de reeds vergunde windturbines aan de beide zijden van de R4 en het door de verzoekende partijen beoogde project langsheen de E34/N49, niet manifest onjuist, noch kennelijk onredelijk. Evenmin kan in redelijkheid tegengesproken worden dat door het aantal vergunde windturbineprojecten er sprake is van een “verzadiging” van het betrokken agrarisch gebied, dat hoewel structureel aangetast, niet volledig ontdaan blijkt te zijn van de typische kenmerken van een openruimtegebied.

De beoordeling van de verwerende partij is nog minder onredelijk aangezien zij werd verzocht het project te vergunnen met toepassing van de op het geding toepasselijke versie van artikel 5.6.7, § 1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarin wordt bepaald dat een milieuvergunningsaanvraag vergund kan worden in afwijking op de bepalingen van een stedenbouwkundig voorschrift als “de goede ruimtelijke ordening niet [wordt] geschaad, hetgeen in het bijzonder betekent dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden”. Die afwijkingsregeling is van strikte toepassing.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verwerende partij bij de beoordeling van de ruimtelijke draagkracht van het gebied rekening heeft gehouden met foutieve feitelijke gegevens of met gegevens die in het kader van die beoordeling niet pertinent zijn. Evenmin wordt aangetoond dat het in de bestreden beslissing verwoorde standpunt van de verwerende partij als onredelijk moet worden aangemerkt. In de gegeven omstandigheden kunnen de verzoekende partijen zich ook niet beroepen op de schending van het gelijkheidsbeginsel dat tot gevolg zou hebben dat de ruimtelijke draagkracht van het gebied nog meer zou worden aangetast. Tot slot brengt het feit dat voor het project een stedenbouwkundige vergunning werd verleend niet mee dat de bestreden beslissing *ipso facto* onwettig is.

17. Het is weliswaar correct dat in het advies van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (GOP Ruimte) van 23 juni 2017 en in het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie van 25 juli 2017 uitdrukking wordt gegeven aan een andere opvatting, meer

bepaald dat “gezien de plaatselijke context en het bundelingsprincipe” de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet in het gedrang wordt gebracht, maar deze adviezen kunnen niet doen besluiten tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

De aangehaalde adviezen achten de ruimtelijke draagkracht van het gebied immers niet geschonden, rekening houdend met het door hen primordiaal geachte bundelingsprincipe. Het staat de verwerende partij als beslissende overheid vrij om er een andere opvatting over de ruimtelijke draagkracht op na te houden. Bovendien wordt er in het advies van de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie op gewezen dat de projectlocatie wordt “gedetermineerd” door onder meer “plaatselijke sterk milieutechnische beperkende actoren zoals woningen”, dat een “configuratie met meer windturbines niet mogelijk is”, dat “het brongeluid van alle windturbines tijdens de avond- en de nachtperiode moet worden gereduceerd”, dat “ook deze reductie duidt op de beperkingen van betrokken projectlocaties” en dat “meer windturbines er niet haalbaar zijn”. Hoewel in het advies wordt besloten dat “de potenties van de projectlocatie optimaal worden ingevuld”, blijkt uit de geciteerde beschouwingen dat het project stuit op de limieten van de ruimtelijke draagkracht. De in het kader van de beroepsprocedure verleende gunstige adviezen brengen niet mee dat de verwerende partij haar zelfstandige beoordelingsbevoegdheid en visie op de ruimtelijke draagkracht van het gebied op foutieve wijze of buiten de perken van de redelijkheid heeft uitgeoefend.

18. Arrest nr. 238.078 van 4 mei 2017 van de Raad van State steunt op de volgende vernietigingsmotieven:

> “[…] Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de milieuvergunning geweigerd wordt omdat de aangevraagde windturbines de goede ruimtelijke ordening zouden schaden, inzonderheid omdat de verwerende partij op decisieve wijze van oordeel is dat de ‘R4-West [...] een harde grens vormt tussen dense en grootschalige bebouwing aan de oostkant enerzijds en landelijk gebied aan de westkant anderszijds’, het ‘project in zijn grootschaligheid eerder aansluit bij de reeds aanwezige en te ontwikkelen constructies in het zuidoostelijke kwadrant en op deze wijze de ruimtelijk wenselijke harde grens met het openruimtegebied uitveegt’.

> […] Door te oordelen dat de windturbines van de verzoekende partijen veeleer aansluiting moeten zoeken bij de bebouwing aan de oostkant dan de grens met de open ruimte in het westen aan te tasten, geeft de verwerende partij in wezen aan dat zij dit open ruimtegebied wenst te vrijwaren. Uit de door de verzoekende partijen aangereikte gegevens en de onderzoeksverrichtingen van het auditoraat blijkt evenwel dat aan de NV Aspiravi wel een milieuvergunning werd verleend voor een windturbinepark bestaande uit zes windturbines en dat deze windturbines - de in de procedurestukken bijgebrachte nuanceringen ten spijt - gesitueerd zijn in het open ruimtegebied dat de verwerende partij zegt te willen vrijwaren. Aangezien deze open ruimte door de verwerende partij relevant wordt geacht in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, doet het in wezen niet ter zake dat de R4-West zich niet bevindt in de onmiddellijke omgeving van dit vergunde windturbinepark.
> Hoewel het enkele feit dat aan de NV Aspiravi een milieuvergunning voor het exploiteren van windturbines werd verleend de verwerende partij er in beginsel niet toe verplicht om ook aan de verzoekende partijen de gevraagde milieuvergunning te verlenen, moet de uitoefening van de aan de verwerende partij verleende discretionaire bevoegdheid resulteren in een afdoende gemotiveerde beslissing over de ingediende milieuvergunningsaanvraag. De bestreden beslissing waarbij de vergunning wordt geweigerd omdat de geplande inrichting niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening, terwijl blijkt dat voor een ander vergelijkbaar project op dezelfde locatie wel een milieuvergunning werd afgegeven, is niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd. De omstandigheid dat in de lokalisatienota van de verzoekende partijen geen rekening zou zijn gehouden met de aanwezigheid van het reeds eerder vergunde windturbinepark, doet daar geen afbreuk aan".

Met de in het bestreden besluit opgegeven motieven, die als een geheel moeten worden gelezen en beoordeeld, schendt de verwerende partij het gezag van gewijsde van voormeld arrest niet.

19. Het middel is ongegrond.

VI. Heropening van het debat

20. Aangezien het verslag van de auditeur beperkt is tot het onderzoek van het eerste middel van het verzoekschrift tot nietigverklaring, dient het debat te worden heropend met het oog op een aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**