

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.491 van 11 mei 2023
in de zaak A. 236.041/VII-41.359**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jürgen Vanpraet
 kantoor houdend te 8820 Torhout
 Oostendestraat 306
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEMEENTE AALTER
2. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE GEMEENTE AALTER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tom Swerts
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de NV ELECTRABEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Patrik De Maeyer en Laurens De Brucker
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 april 2022, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0507 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 3 maart 2022 in de zaak
1920-RvVb-0817-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 2 mei 2022.

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

De nv Electrabel heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 juni 2022. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 2 februari 2023 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 april 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen Vanpraet, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Emma Ceyssens, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verwerende partijen en advocaat Laurens De Brucker, 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. Het Vlaamse Gewest verleent aan de nv Electrabel op 13 juni 2020 een omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van een windturbine.

4. Het bestreden arrest verklaart het eerste en tweede middel van de gemeente Aalter en haar college van burgemeester en schepenen “in de aangegeven mate” gegrond en vernietigt de omgevingsvergunning.

IV. Tussenkomsť nv Electrabel

5. Het bestreden arrest heeft de tussenkomsť van de nv Electrabel ontvankelijk verklaard. De nv Electrabel is partij in het geding dat geleid heeft tot het bestreden arrest dat haar omgevingsvergunning heeft vernietigd.

6. De nv Electrabel heeft geen cassatieberoep overeenkomstig artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gelezen samen met artikel 3 van het cassatieprocedurebesluit, ingesteld tegen het bestreden arrest.

7. De nv Electrabel verzoekt toegelaten te worden om tussen te komen in het debat en het cassatieberoep van het Vlaamse Gewest ontvankelijk en gegrond te verklaren.

Beoordeling

8. Artikel 26 van het cassatieprocedurebesluit bepaalt dat de bij de zaak voor het rechtscollege betrokken partijen, met uitzondering van die genoemd in artikel 12, eerste lid, in het geding mogen tussenkomen overeenkomstig artikel 21bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet).

9. De nv Electrabel wordt toegelaten tussen te komen in zoverre zij overeenkomstig artikel 21bis, § 1, tweede lid, RvS-wet geen andere middelen aanvoert dan die welke in het inleidende verzoekschrift zijn uiteengezet.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

10. Het Vlaamse Gewest voert de schending aan van:

- artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 4.3.1, § 1 en 4.3.1, § 2, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) “(inzonderheid de miskennen van de wettelijke draagwijdte van het begrip ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2° VCRO)” en de miskennen van “de bewijskracht van de Omzendbrief RO/2014/02”:

“- Doordat, eerste onderdeel, de RvVb heeft geoordeeld dat de motivering in de bestreden beslissing niet kan volstaan om, onder meer in het licht van de onderrichtingen die daartoe in de Omzendbrief RO/2014/02 worden aangereikt, tot de verenigbaarheid van de vergunde windturbine met de goede ruimtelijke ordening te besluiten;

- En doordat in het bestreden arrest expliciet werd geoordeeld dat het afwegings- en toetsingskader in de Omzendbrief RO/2014/02 voor dit soort (windturbine)projecten mee in rekening dient te worden genomen bij de toets aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening en dat de vergunningverlenende overheid bij de discretionaire beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening uitdrukkelijk moet aangeven op welke wijze zij hiermee (lees: de Omzendbrief RO/2014/02) rekening heeft gehouden;

- Terwijl, eerste onderdeel, de Omzendbrief RO/2014/02 een beleidsmatig gewenste ontwikkeling vormt in de zin van artikel 4.3.1, § 2, 2° van de

VCRO die in aanmerking 'kan' worden genomen bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bij windturbineprojecten;

- En terwijl de regeling in artikel 4.3.1, § 2, 2° van de VCRO tot gevolg heeft dat de vergunningverlenende overheid in een vergunningsbeslissing voor windturbines niet moet motiveren waarom geen toepassing wordt gemaakt van het clusteringsprincipe vermeld in de Omzendbrief RO/2014/02”;

- artikel 149 van de Grondwet en “de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Oud Burgerlijk Wetboek (of artikel 8.15 tot 8.18 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek)” en strijdigheid “met het principe van de miskening van de bewijskracht van een akte”:

“- Doordat, tweede onderdeel, het bestreden arrest de bewijskracht miskent van de Omzendbrief RO/2014/02, door te oordelen dat ‘de omzendbrief geen houvast [biedt] om dit [lees: het optimalisatieprincipe] als uitgangspunt te hanteren en de ruimtelijke inplanting volgens het principe van bundeling en clustering hieraan ondergeschikt te maken’.

- Terwijl, tweede onderdeel, de rechter aan een stuk geen uitlegging mag geven die onverenigbaar is met de inhoud ervan of geen zaken mag toevoegen die niet in het stuk aanwezig zijn of zaken mag weglaten die wel in het stuk aanwezig zijn”.

Het zet in een eerste middelonderdeel uiteen dat omzendbrief RO/2014/02 geen verordenend karakter heeft en als indicatieve omzendbrief enkel als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, VCRO betrokken kan worden in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Die bepaling biedt alleen de mogelijkheid om desgevallend rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, wat dus geen verplichting uitmaakt. In het bestreden arrest (pagina 17) dicht de RvVb een relatief bindende kracht toe aan de onderrichtingen uit omzendbrief RO/2014/02 door een formele motivering te vereisen wanneer wordt afgeweken van het clusteringsprincipe. Op die manier miskent de RvVb het wettelijk begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” in de zin van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, VCRO. De regeling in die bepaling en de bedoeling van de decreetgever hebben tot gevolg dat de vergunningverlenende overheid in een vergunningsbeslissing voor windturbines niet moet motiveren waarom geen toepassing wordt gemaakt van het clusteringsprincipe vermeld in omzendbrief RO/2014/02.

In een tweede middelonderdeel verwijst het Vlaamse Gewest naar de vaststelling door de RvVb dat omzendbrief RO/2014/02 geen houvast biedt om het optimalisatieprincipe als uitgangspunt te hanteren en de ruimtelijke inplanting volgens het principe van bundeling en clustering hieraan ondergeschikt te maken. De RvVb oordeelt dat het optimalisatieprincipe en een motivering rond het bundelingsprincipe niet kunnen volstaan om een project te vergunnen dat niet voldoet aan het clusteringsprincipe aangezien de omzendbrief het principe van bundeling en clustering als prioritair uitgangspunt heeft aangemerkt. Daarmee geeft de RvVb aan omzendbrief RO/2014/02 een uitleg die in strijd is met de tekst ervan, namelijk dat “de voorkeur gaat naar windenergieopwekking door middel van een cluster van windturbines”. Daaruit kan niet worden afgeleid dat de omzendbrief geen houvast zou bieden om de ruimtelijke inplanting volgens het principe van bundeling en clustering ondergeschikt te maken aan de vormgeving van ruimtelijke concentratie van windturbines via het element van optimalisatie van energieproductie. Het clusteringsprincipe wordt in omzendbrief RO/2014/02 niet geformuleerd als een bindende algemene regel. Bovendien worden in omzendbrief RO/2014/02 het optimalisatieprincipe en de maximale ruimtelijke benutting van een projectzone expliciet als afwegingselementen aangehaald om tot een optimale inplanting van windturbines te komen. Er valt dus des te minder in te zien welke motieven de vergunningverlenende overheid in de ogen van de RvVb nog zou kunnen aanhalen om een afwijking van het clusteringsprincipe te verantwoorden. Daarnaast benadrukt het Vlaamse Gewest dat in omzendbrief RO/2014/02 evenmin voorwaarden worden gesteld die zouden vervuld moeten zijn wanneer er wordt gekozen voor een project met minder dan drie windturbines. Door te stellen dat het optimalisatieprincipe niet kan worden ingeroepen om een project met minder dan drie windturbines toe te laten, gaat de RvVb in het bestreden arrest bovendien lijnrecht in tegen de doelstellingen van omzendbrief RO/2014/02, die als doel heeft om, in lijn met de Europese hernieuwbare energiedoelstellingen, zoveel als mogelijk hernieuwbare energie te produceren. Hieraan wordt afbreuk gedaan in het bestreden arrest doordat geoordeeld wordt dat niet vanuit het oogpunt van energetische maximalisatie mag gekozen worden om een windturbine met maximale diameter te plaatsen.

11. De gemeente en haar college betwisten de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel omdat het niet kan leiden tot een hervorming van het bestreden arrest. Het Vlaamse Gewest werpt een louter formalistisch argument op en verliest daarbij uit het oog dat het in de vernietigde vergunning de aanvraag zelf aan omzendbrief RO/2014/02 heeft getoetst. Daardoor oordeelde de RvVb terecht dat de minister moest aangeven op welke manier zij met haar omzendbrief rekening heeft gehouden. Die premisse van het bestreden arrest blijft geldig, ook indien zou worden aangenomen dat de minister niet verplicht was rekening te houden met haar eigen omzendbrief. Het Vlaamse Gewest maakt niet aannemelijk waarom de stelling van de RvVb in de algemene toelichting op pagina 17 van het bestreden arrest de eigenlijke vernietigingsgronden op de pagina's 27 tot 29 zou vitiëren.

Ten gronde argumenteren de gemeente en haar college dat het Vlaamse Gewest in de vernietigde vergunning zelf heeft getoetst aan het bundelings- en clusteringsprincipe, zodat de RvVb op goede grond heeft geoordeeld dat het in dat geval ook uitdrukkelijk moet aangeven op welke wijze met de omzendbrief rekening is gehouden. Zij vervolgen dat de RvVb de motivering van de verenigbaarheid met de omgeving onvoldoende heeft geacht zonder daarbij een bijzondere waarde toe te kennen aan omzendbrief RO/2014/02. De RvVb betrok die omzendbrief slechts in zijn beoordeling in de mate dat het Vlaamse Gewest zelf de aanvraag aan de omzendbrief heeft getoetst. De RvVb oordeelde concreet dat de verenigbaarheid met het landschap ondergeschikt wordt gemaakt aan eisen met betrekking tot een optimale energiewinning en dat de inpasbaarheid in het landschap van een enkele windturbine met een tiphoogte van 200 meter onvoldoende gemotiveerd was en de stelling dat er een samenhang zou zijn met het industriegebied niet volstaat, dit gelet op de afmetingen van de turbine en de openheid van het omliggende landschap. Het valt niet in te zien hoe dit oordeel een verkeerde draagwijdte zou toekennen aan omzendbrief RO/2014/02. De RvVb stelt vast dat de motivering van de oorspronkelijk bestreden beslissing, die zelf verwijst naar de principes van de omzendbrief, niet volstaat op het vlak van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving. Het Vlaamse Gewest maakt

niet inzichtelijk hoe deze motivering van de RvVb strijdig zou zijn met de wetsbepalingen en beginselen die het opwerpt.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel merken de gemeente en haar college in eerste instantie op dat het Vlaamse Gewest op twee gedachten hinkt. Enerzijds voert het, in het eerste middelonderdeel, aan dat omzendbrief RO/2014/02 geen dwingende kracht heeft, terwijl het, anderzijds, in het tweede middelonderdeel, van oordeel is dat de omzendbrief een bewijskracht heeft die door de RvVb gerespecteerd moet worden. Die ongerijmdheid heeft tot gevolg dat het middel onontvankelijk, minstens ongegrond is. Ten gronde laten zij gelden dat in omzendbrief RO/2014/02 nergens wordt gesteld dat het principe van de energetische optimalisatie voorrang zou moeten krijgen op het bundelings- en clusteringsprincipe. De RvVb besloot terecht dat hoewel de optimalisatie van de energieproductie een element is dat de ruimtelijke concentratie van windturbines mee vorm kan geven, de omzendbrief geen houvast biedt om dit als uitgangspunt te hanteren en de ruimtelijke inplanting volgens de principes van bundeling en clustering hieraan ondergeschikt te maken. Energetische optimalisatie is een principe dat volgens de omzendbrief van toepassing is binnen een cluster (of park) van windturbines teneinde een goede ruimtelijke concentratie te verzekeren. Het is geen principe dat toelaat om af te wijken van het clusteringsbeginsel. Op pagina 13 van de omzendbrief wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het principe van duurzaam ruimtegebruik en de “andere afwegingselementen” voorrang verdienen op de optimalisatie van de energieproductie, waar wordt aangegeven dat “[v]anuit het principe van duurzaam ruimtegebruik [...] een locatie voor de oprichting van windturbines op grote schaal, in overeenstemming met andere afwegingselementen, het best geoptimaliseerd [wordt] in functie van de energieproductie”. Het duurzaam ruimtegebruik houdt in dat de impact op het gebied zoveel mogelijk moet worden beperkt. Bundeling en concentratie zijn beginselen die bepalend zijn voor duurzaam ruimtegebruik. Bovendien is het bundelings- en clusteringsbeginsel minstens een “ander afwegingselement” zoals bedoeld op pagina 13 van de omzendbrief. Energetische optimalisatie moet steeds “in overeenstemming met andere afwegingselementen” zijn. Hieruit volgt dan ook

dat dergelijke andere afwegingselementen, zoals de bundeling en clustering, niet terzijde kunnen worden geschoven ten gunste van energetische optimalisatie.

12. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel merkt de nv Electrabel op dat de RvVb op grond van de verkeerde premisse in zijn algemene toelichting op pagina 17 van het bestreden arrest, verderop tot de foutieve conclusie komt dat het onvoldoende motiveren van de afwijking van het clusteringsbeginsel gelijkstaat aan het gebrekkig motiveren van de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. In het bestreden arrest wordt met name vastgesteld dat niet is voldaan aan het minimum aantal windturbines ter naleving van het clusteringsbeginsel. Daarmee wordt een bindende waarde gehecht aan omzendbrief RO/2014/02 die niet strookt met haar hoedanigheid van beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Een gebeurlijke vernietiging van het bestreden arrest kan dus wel degelijk aanleiding geven tot de hervorming van het bestreden arrest, aangezien het de RvVb een gewichtig argument ontnemt om te oordelen dat de motivering van de oorspronkelijk bestreden beslissing niet volstaat om te besluiten tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

De nv Electrabel sluit zich aan bij de stelling van het Vlaamse Gewest, volgens dewelke omzendbrief RO/2014/02 een beleidsmatig gewenste ontwikkeling vormt die als toetsingskader kan dienen voor de beoordeling van een vergunningsaanvraag en haar overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, doch waarvan een eventuele afwijking niet formeel moet worden gemotiveerd.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt de nv Electrabel vooreerst dat dit middelonderdeel neerkomt op de stelling dat de RvVb de inhoud en de interne verhoudingen van de principes die uit omzendbrief RO/2014/02 blijken, verkeerd beoordeelt. Het Vlaamse Gewest stelt dat het bestreden arrest een verkeerde uitleg geeft aan voormelde omzendbrief en deze omzendbrief aldus doet liegen. Deze kritiek ondermijnt geenszins het eerder

ingenomen standpunt volgens hetwelk de toepassing van omzendbrief RO/2014/02 niet verplicht is ingevolge haar statuut van beleidsmatig gewenste ontwikkeling, doch komt er gewoon op neer dat de rechter, eens hij omzendbrief RO/2014/02 toepast en interpreteert, hij dit op een manier moet doen die verenigbaar is met de inhoud ervan.

Ten gronde treedt de nv Electrabel het Vlaamse Gewest bij wat betreft de grief dat in het bestreden arrest een verkeerde lezing wordt gegeven aan omzendbrief RO/2014/02 en de onderlinge verhouding van de erin vervatte principes.

13. Omtrent de ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel repliceert het Vlaamse Gewest dat zijn kritiek erop neerkomt dat in het bestreden arrest verkeerdelijk een relatief bindende kracht wordt toegedicht aan omzendbrief RO/2014/02, door te oordelen dat het aangevraagde slechts de toets met de goede ruimtelijke ordening kan doorstaan wanneer aan het clusteringsprincipe wordt voldaan, of wanneer het aanvaardbare karakter van het niet-bereiken van een cluster wordt gemotiveerd. Hierdoor wordt een bindende waarde gehecht aan het clusteringsbeginsel dat niet overeenstemt met haar hoedanigheid van beleidsmatig gewenste ontwikkeling waarmee rekening kan worden gehouden bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag. Een gebeurlijke vernietiging van het bestreden arrest om deze reden kan wel degelijk aanleiding geven tot de hervorming van het bestreden arrest, vermits het de RvVb een gewichtig argument ontnemt om te oordelen dat de motivering van de oorspronkelijk bestreden beslissing niet volstaat om te besluiten tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

Ten gronde voegt het Vlaamse Gewest toe dat het bestreden arrest minstens de bewijskracht van omzendbrief RO/2014/02 schendt vermits uit de bewoordingen duidelijk blijkt dat deze geen bindende kracht heeft. Indien de Vlaamse regelgever een regeling tot stand had willen brengen die inhoudt dat moet worden gemotiveerd waarom geen toepassing wordt gemaakt van de principes uit

omzendbrief RO/2014/02, dan zou hij deze als bindende principes met verordenende kracht in de Vlaamse regelgeving hebben opgenomen en erin uitdrukkelijk de mogelijkheid hebben gecreëerd om er op gemotiveerde wijze van af te wijken. De stelling van de gemeente en haar college dat niet wordt aangetoond dat de beoordelingsgebreken op pagina 17 van het bestreden arrest de wettigheid van de vernietigingsmotieven op de pagina's 27 tot 29 van het arrest zouden aantasten, gaat niet op. Op basis van het verkeerde uitgangspunt dat de vergunningverlenende overheid moet aangeven op welke wijze zij rekening heeft gehouden met omzendbrief RO/2014/02 komt de RvVb vervolgens tot de foutieve conclusie dat het onvoldoende motiveren van het afwijkingsprincipe gelijkstaat aan het gebrekkig motiveren van de overeenstemming van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partijen kunnen dan ook niet worden gevolgd waar zij aangeven dat de RvVb de motivering van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening onvoldoende heeft geacht zonder hierbij een bijzondere waarde toe te kennen aan omzendbrief RO/2014/02.

Verder maakt de omstandigheid dat de vergunningverlenende overheid omzendbrief RO/2014/02 zelf heeft betrokken bij de beoordeling van de aanvraag, niet dat de principes uit die omzendbrief bindende kracht verwerven of dat gemotiveerd moet worden waarom bij de beoordeling geen rekening wordt gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen uit die omzendbrief. Er bestaat immers geen verplichting om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en dus ook niet om te motiveren waarom ervan afgeweken wordt.

De ontvankelijkheidsexceptie bij het tweede middelonderdeel kan niet worden bijgetreden. In het eerste middelonderdeel wordt de RvVb verweten dat hij de inhoud en de interne verhoudingen van de principes uit omzendbrief RO/2014/02 verkeerd beoordeelt en dat het bestreden arrest bijgevolg een verkeerde uitleg geeft aan deze omzendbrief. Het tweede middelonderdeel komt erop neer dat indien de RvVb omzendbrief RO/2014/02 toepast en interpreteert, dit op een manier moet gebeuren die verenigbaar is met de inhoud

ervan. Deze kritiek ondermijnt geenszins de in het eerste middelonderdeel ontwikkelde kritiek dat omzendbrief RO/2014/02 niet verplicht toegepast moet worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling en de vergunningverlenende overheid ook niet verplicht is om te motiveren waarom ervan afgeweken wordt. Het is overigens mede net doordat de RvVb een te zwaar gewicht toekent aan het bundelings- en clusteringsprincipe uit omzendbrief RO/2014/02 (eerste middelonderdeel), dat de RvVb tot de conclusie komt dat die omzendbrief geen houvast biedt om het clusterings- en bundelingsprincipe ondergeschikt te maken aan het principe van de maximalisatie van de energetische productie (tweede middelonderdeel). De verwerende partijen kunnen dus niet gevolgd worden waar ze stellen dat het eerste en tweede middelonderdeel een ongerijmdheid zouden bevatten.

Ten gronde voegt het Vlaamse Gewest toe dat omzendbrief RO/2014/02 tot doel heeft om de transitie naar hernieuwbare energie op een ruimtelijk aanvaardbare manier mogelijk te maken. Zo vormt de “Duurzame energieproductie” (punt 2.2, pag. 4 van de omzendbrief) één van de twee uitgangspunten die vermeld worden benevens de “Duurzame ruimtelijke ontwikkeling” (punt 2.1, pag. 4 van de omzendbrief). De ruimtelijke en energetische uitgangspunten uit omzendbrief RO/2014/02 staan naast elkaar zodat deze niet in concurrentie met elkaar staan. Uit punt 3.1.15 blijkt verder dat de locatie “het best geoptimaliseerd wordt in functie van de energieproductie” en dat de “energieproductie wordt geëvalueerd per windturbine in het licht van een optimale invulling van het gebied”. In het licht van het bovenstaande laat de doelstelling en tekst van omzendbrief RO/2014/2 dan ook toe dat de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag, oordeelt dat een solitaire windturbine vergund kan worden in industriegebied, wat een prioritaire inplantingslocatie is, omwille van het energetische optimalisatieprincipe, ook al is er geen sprake van een cluster. Dit is exact de situatie die voorlag in de vergunning die bestreden werd voor de RvVb. In de casus die aan de grondslag ligt van het bestreden arrest brengt de toepassing van deze principes uit omzendbrief RO/2014/02 met zich mee dat er in een industriegebied,

dat een prioritaire inplantingslocatie is voor het plaatsen van windturbines, waarop nog voldoende ruimte ligt ter realisatie van één hoge windturbine die het windenergiepotentieel van deze site optimaal kan benutten, slechts één windturbine wordt gebouwd en geen twee. De RvVb gaat er evenwel verkeerdelijk van uit dat er een hiërarchie bestaat tussen het bundelingsprincipe en het principe van de maximalisatie van de energetische productie waarbij het bundelingsprincipe een bindend principe is en het principe van de maximalisatie van de energetische productie enkel een rol van betekenis speelt na toepassing van het bundelingsprincipe. De RvVb maakt op die manier van het bundelingsprincipe vooreerst een dwingend principe wat ingaat tegen de rechtsfiguur van de omzendbrief die per definitie geen bindend karakter heeft en maakt er het principe van de maximalisatie van de energetische productie volledig ondergeschikt aan.

Beoordeling

14. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste en tweede middel:

- waarin de gemeente en haar college “kritiek [uiten] op de beoordeling van de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid voor wat de functionele inpasbaarheid, schaal en visueel-vormelijke aspecten betreft en dit mede in het licht van de onderrichtingen die in dat verband in de omzendbrief RO/2014/02 zijn opgenomen”,
- na de conclusie van de RvVb “dat de motivering in de bestreden beslissing niet getuigt van een afdoende en zorgvuldig onderzoek naar de ruimtelijke inpasbaarheid van een solitaire windturbine in functie van de concrete omstandigheden van het dossier”.

15. Het bestreden arrest oordeelt dat “de motivering in de bestreden beslissing echter niet [kan] volstaan om, onder meer in het licht van de onderrichtingen die daartoe in de omzendbrief RO/2014/02 worden aangereikt, tot de verenigbaarheid van de vergunde windturbine met de goede ruimtelijke ordening te besluiten” omdat (randnrs. 5.2 en 5.3):

- “in eerste instantie [dient] te worden vastgesteld dat [...] er van een cluster geenszins sprake kan zijn en er louter een solitaire windturbine wordt vergund”;
- de stelling in de bestreden beslissing dat het bundelings- en clusteringsprincipe in de omzendbrief gerespecteerd worden “niet geheel correct” is aangezien er enkel uit blijkt “waarom [het Vlaamse Gewest] oordeelt dat voldaan is aan de component van de bundeling met het industriegebied en de daarin aanwezige infrastructuur, evenals met het kanaal Gent-Brugge en op grotere schaal de Knokkebaan als markant in het landschap aanwezige infrastructuur” en, “daarnaast dat [het Vlaamse Gewest] zich wel degelijk bewust is van het feit dat er niet aan het clusteringsprincipe wordt voldaan, aangezien daarin redenen worden opgenomen ter verantwoording van het standpunt dat enkel deze ene windturbine ter plaatse mogelijk is”;
- de omzendbrief geen houvast biedt om de optimalisatie van de energieproductie als uitgangspunt te hanteren en de ruimtelijke inplanting volgens het principe van bundeling en clustering hieraan ondergeschikt te maken;
- de gemeente en haar college “niet ten onrechte aanvoeren dat de bundeling van de vergunde solitaire windturbine met het industriegebied niet op voldoende concrete wijze wordt beoordeeld” in de bestreden beslissing waarin “eerst op algemene wijze wordt aangegeven dat een windturbine door zijn hoogte steeds van een andere orde is dan de bestaande landschapselementen” en vervolgens wordt gesteld “dat de turbine in deze een ruimtelijk samenhangend geheel vormt met het industriegebied” hetgeen “wijst [...] op het gebrek aan een concrete motivering in functie van de specifieke gegevens van het dossier” terwijl de gemeente en haar college “alleszins aannemelijk [maken] dat de ruimtelijke aansluiting, gelet op de afmetingen van de betrokken turbine en de openheid van het omliggende landschap, geenszins een evidentie uitmaakt”.

16. De rechterlijke motiveringsverplichting in artikel 149 van de Grondwet heeft het karakter van een vormvereiste met een beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting

werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de rechterlijke uitspraak een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals de tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

17. Het middel zet in geen van de onderscheiden onderdelen uiteen hoe het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet schendt.

Beide middelonderdelen zijn niet ontvankelijk in zoverre de schending van de rechterlijke motiveringsverplichting wordt aangevoerd.

18. De bewijskracht van een akte bestaat in de vereiste eerbiediging van hetgeen daarin schriftelijk is vastgelegd. De RvVb miskent de bewijskracht van een akte indien hij aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een verklaring toeschrijft die dit geschrift niet bevat dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

19. Het eerste middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest “aan de onderrichtingen uit de Omzendbrief RO/2014/02 een verkeerde draagwijdte” geeft, de bewijskracht van diezelfde omzendbrief schendt “vermits uit de bewoordingen duidelijk blijkt dat deze geen bindende kracht heeft”, “een verkeerde invulling geeft aan de Omzendbrief RO/2014/02” is niet ontvankelijk wegens onduidelijkheid. Het middelonderdeel laat na te verduidelijken welke verklaring het bestreden arrest aan de in het bestreden arrest aangehaalde inhoud van de omzendbrief toeschrijft die dit uittreksel niet bevat dan wel dat het bestreden arrest ontkent dat dit uittreksel een verklaring bevat die er wel in voorkomt.

20. Het tweede middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest “lijnrecht in[gaat] tegen de doelstellingen van de Omzendbrief RO/2014/02” houdt verband met de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de RvVb uit de in het bestreden arrest aangehaalde inhoud van de omzendbrief maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

21. Het tweede middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest “een uitleg [geeft] aan de Omzendbrief RO/2014/02 die in strijd is met de duidelijke tekst ervan”, is niet ontvankelijk wegens onduidelijkheid. Het middelonderdeel laat na te verduidelijken welke verklaring het bestreden arrest aan de in het bestreden arrest aangehaalde inhoud van de omzendbrief toeschrijft die dit uittreksel niet bevat dan wel dat het bestreden arrest ontkent dat dit uittreksel een verklaring bevat die er wel in voorkomt.

22. Het bestreden arrest dat overweegt dat omzendbrief RO/2014/02 geen houvast biedt om de optimalisatie van de energieproductie als uitgangspunt te hanteren en de ruimtelijke inplanting volgens het principe van bundeling en clustering hieraan ondergeschikt te maken, ontkent niet dat de aangehaalde omzendbrief vermeldt dat de “voorkeur gaat naar windenergieopwekking door middel van een cluster van windturbines”.

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

23. Het bestreden arrest overweegt (randnr. 5.1) dat:

- omzendbrief RO/2014/02 “een aantal principes [bevat] die bij de beoordeling van de verenigbaarheid van winturbineprojecten met de goede ruimtelijke ordening in rekening moeten worden genomen” met het “oogmerk [...] om meer eenvormigheid in het vergunningsbeleid te bewerkstelligen”;
- “deze principes vervat zitten in een niet-verordenende norm” wat “impliceert dat een miskenning ervan niet zonder meer tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden”;

- “wanneer [een vergunningverlenende overheid] naar aanleiding van een concrete vergunningsaanvraag van de daarin vooropgestelde principes wenst af te wijken”, zij “op grond van concrete en afdoende motieven haar standpunt [dient] te verantwoorden”.

24. Een verordenende omzendbrief heeft tot finaliteit een dwingende rechtsregel te formuleren die moet worden nageleefd door degenen aan wie de omzendbrief gericht is. Een richtlijn, uitgevaardigd als een beleidslijn of -regel, zet uiteen op welke wijze het bestuur zich in beginsel in concrete dossiers zal gedragen. Dergelijke richtlijn - al dan niet in de vorm van een omzendbrief - bevordert het stroomlijnen van de administratieve besluitvorming en dient aldus de rechtszekerheid, aangezien ze de bestuurde een zicht geeft op de wijze waarop het bestuur zijn discretionaire bevoegdheid zal uitoefenen. Een beleidsregel heeft, hoewel hij niet de bindende kracht heeft van een reglementaire bepaling, toch een juridische uitwerking. Immers kan de bestuursplicht om de eigen beleidsregel na te leven enkel worden doorbroken indien een in recht en redelijkheid aanvaardbaar motief voorhanden is om een afwijking in het individuele geval te verantwoorden.

Door omzendbrief RO/2014/02 uit te vaardigen heeft het bestuur zichzelf verplicht de daarin vervatte beleidsmatig gewenste ontwikkelingen na te leven tenzij een in recht en redelijkheid aanvaardbaar motief een afwijking in een individueel geval kan verantwoorden.

25. Het middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest “een relatief bindende kracht” verleent aan de omzendbrief “die niet strookt met de regeling in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° van de VCRO en de tekst en doelstelling van de Omzendbrief RO/2014/02” door “een formele motivering te vereisen wanneer wordt afgeweken van het clusteringsprincipe” dat is vervat in omzendbrief RO/2014/02, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

26. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf mei 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