

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.267 van 2 april 2026
in de zaak A. 242.773/VII-42.626**

In zake : A.S.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joost Bosquet
 kantoor houdend te 2650 Edegem
 Mechelsesteenweg 326
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Anne-Sophie Claus
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 augustus 2024, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0943 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 18 juli 2024 in de zaken 2223-RvVb-0921-SA en
2223-RvVb-0945-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 oktober 2024.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv Aspiravi heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 januari 2025. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 29 oktober 2025 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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gert Op de Beeck, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor verzoekster, advocaat Celine Van De Velde, die *loco* advocaat Anne-Sophie Claus verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Gregory Verhelst en Margot Dehaen, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest andersluidend 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De tussenkomende partij heeft na kennisname van het auditoraatsverslag een pleitnota ingediend. Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke uiteenzetting in te dienen. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. De verwerende partij verleent op 16 juni 2023 aan de tussenkomende partij een omgevingsvergunning voor het bouwen en exploiteren van twee windturbines met bijhorende uitrusting op een terrein in Sint-Lievens-Houtem.

4.2. Onder meer verzoekster stelt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in tot vernietiging van de beslissing van 16 juni 2023. Het bestreden arrest verwerpt dat beroep.

V. Ontvankelijkheid van het cassatieberoep

Exceptie

5. De tussenkomende partij werpt op dat het cassatieberoep niet ontvankelijk is omdat verzoekster niet doet blijken van het vereiste belang. Noch de omstandigheid dat zij partij was in het geding voor de RvVb, noch de omstandigheid dat zij lid is van het ‘betrokken publiek’ in de zin van artikel 105,

§ 2, 2°, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ zouden volgens de tussenkomen­de partij volstaan om te getuigen van het vereiste belang bij het cassatieberoep. Opdat verzoekster een cassatieberoep zou kunnen instellen moet het bestreden arrest volgens de tussenkomen­de partij “betrekking hebben op een aan [verzoekster] gegeven (vergunnings)beslissing”, wat hier niet het geval is. Bovendien zou verzoekster niet aannemelijk maken dat zij belang heeft bij de besluitvorming omtrent de vergunningsbeslissing en met name dat zij meer dan verwaarloosbare hinder kan ondervinden van de tenuitvoerlegging van de aangevraagde omgevingsvergunning. Ten slotte merkt de tussenkomen­de partij op dat de cassatie van het bestreden arrest ertoe leidt dat de omgevingsvergunning van 16 juni 2023 in het rechtsverkeer blijft bestaan, waardoor verzoekster geconfronteerd blijft met de vermeende hinder.

Beoordeling

6. De voorwaarde van het belang bij een cassatieberoep bestaat hierin dat de verzoekende partij, na de vernietiging van de door haar bestreden rechterlijke beslissing, enig voordeel moet kunnen putten uit een nieuw onderzoek van de zaak door de bestuursrechter.

Het bestreden arrest verwerpt het beroep dat verzoekster heeft ingesteld tot vernietiging van de beslissing om aan de tussenkomen­de partij een omgevingsvergunning te verlenen. In geval van vernietiging van dat arrest zal de RvVb zich opnieuw over het beroep van verzoekster moeten uitspreken, waarbij de kans bestaat dat haar beroep ontvankelijk en gegrond wordt verklaard, en de bestreden omgevingsvergunning wordt vernietigd. Deze vaststelling volstaat opdat verzoekster getuigt van het vereiste belang bij het cassatieberoep.

De vernietiging van het bestreden arrest strekt zich uit tot alle beslissingen van het bestreden arrest die vanuit het oogpunt van de omvang van de cassatie niet kunnen worden onderscheiden van de vernietigde beslissing. De RvVb zal dan ook in geval van vernietiging van het bestreden arrest opnieuw de

exceptie van niet-ontvankelijkheid van het annulatieberoep dienen te beoordelen zonder daarbij gebonden te zijn door het gezag van gewijsde van het bestreden arrest.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

7. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

8. Zij komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest tot verwerping van het middel waarin zij verzocht om artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Sint-Lievens-Houtem en Kottebos’ (hierna: het GRUP), waarmee de aanvraag van de tussenkomen partij door de verwerende partij verenigbaar werd geacht, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te verklaren wegens schending van artikel 1.1.4 VCRO. Volgens dat artikel 2.2 kunnen in het “bouwvrij agrarisch gebied” windturbines worden opgericht “[v]oor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen” en waarbij “[d]e mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten [...] in een lokalisatienota [moeten] worden beschreven en geëvalueerd”.

Zij viseert daarbij volgende motieven van het bestreden arrest:

“Zoals de verwerende partij aangeeft legt de Omzendbrief RO/2014/02, maar ook zijn opvolger van 2023, het verband met de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie die Vlaanderen moet halen om te helpen de klimaatverandering te beperken. Het creëren van ruimte voor hernieuwbare

energie komt zo tegemoet aan diverse maatschappelijke behoeften en dient overduidelijk het algemeen belang.

Verder bevat de vermelde Omzendbrief aandachtspunten en criteria die een rol spelen bij het zoeken van een geschikte inplantingsplaats voor windturbines waarmee in het GRUP rekening wordt gehouden. De inplanting in agrarisch gebied zal volgens de Omzendbrief het agrarisch gebruik van landbouwgronden nauwelijks beperken, nu er geen invloed van zou uitgaan op het gewas en het vee, en de grondoppervlakte nodig voor de windturbine en aanhorigheden beperkt is. Dit moet samen met een aantal andere criteria wel concreet getoetst worden aan de aanvraag via een lokalisatienota. Het GRUP voorziet voorwaardelijk de mogelijkheid om windturbines in het agrarisch gebied in te planten, waarbij de vergunningverlenende overheid nog concreet aan de criteria uit de Omzendbrief moet toetsen.

Verder beveelt de Omzendbrief ook aan dat de locatie voor eventuele windturbines wordt gebundeld met andere grootschalige infrastructuren, zoals een grootschalige lijninfrastructuur. De zone waarin in het voorliggend GRUP voorwaardelijk windturbines mogelijk zijn, bevindt zich langs de autosnelweg E40, een af- en oprittencomplex, N9, spoorweg Gent-Brussel,...

Hieruit blijkt dat artikel 2.2 van het GRUP het inplanten van windturbines enkel voorwaardelijk toelaat mits het afgewogen van een heleboel criteria. Het is aan de vergunningverlenende overheid om op projectniveau de verdere ruimtelijke afweging te maken en de inpasbaarheid van de windmolen *in casu* te beoordelen in de lokalisatienota. In deze nota wordt de concrete impact op bewoning, bodemgebruik, uitbatingsmogelijkheden, landschappelijke kwaliteiten, natuur, onroerend erfgoed, ... onderzocht.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat het volgen van aandachtspunten en criteria uit de vermelde Omzendbrief en de vereiste in het GRUP dat op projectniveau met een lokalisatienota *in casu* wordt onderzocht of aan alle relevante criteria wordt voldaan, neerkomt op een kennelijk onredelijke toepassing van artikel 1.1.4 VCRO tijdens het planproces. Eerder integendeel zelfs.

Het doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO verhindert verder niet dat voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, en aan de vergunningverlenende overheid een bepaalde discretionaire bevoegdheid wordt verleend om een bepaalde vergunningsaanvraag te beoordelen.”

9. Verzoekster formuleert hiertegen volgende grieven:

“[Artikel] 1.1.4 VCRO [schrijft] het volgende [voor]:

‘De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de

culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.’

[Uit] deze beginselbepaling volgt dat de diverse daarin bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte evenwichtig én gelijktijdig tegen mekaar moeten worden afgewogen en dat bij deze afweging onder meer rekening dient te worden gehouden met de gevolgen voor het leefmilieu.

[Volgens] de vaste rechtspraak van [de Raad van State is] een ruimtelijk uitvoeringsplan onwettig, wanneer bij de voorbereiding en de opmaak van dat ruimtelijk uitvoeringsplan de planopmakende overheid in strijd met voormelde beginselbepaling niet is overgegaan tot een voldoende evenwichtige én gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten.^[...]

[...]

[De RvVb meent] ten onrechte dat op grond van [artikel 2.2 van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP] bij de opmaak ervan zou voldaan zijn aan de vereiste uit artikel 1.1.4 VCRO van een evenwichtige en gelijktijdige afweging van verschillende maatschappelijke activiteiten.

[Uit] de toelichtende nota bij het GRUP [blijkt immers] dat de doelstelling van het GRUP bestond uit de afbakening van gebieden van natuurlijke en agrarische structuur zoals uitgewerkt in de ruimtelijke visie voor landbouw, natuur en bos voor de regio's Schelde-Dender en Vlaamse Ardennen, uit het doorvoeren van bestemmingswijzigingen die de realisatie van de Europese Natuurdoelen mogelijk moeten maken en uit het vertalen van een aangeduide ankerplaats ‘Vallei van de Cotthembeek met omringende kouters’ naar erfgoedlandschap [...], waarvoor het GRUP noodzakelijke bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften op perceelsniveau vastlegt, na in de toelichtende nota een uitgebreide afweging te hebben weergegeven van voormelde maatschappelijke activiteiten.

[In] de toelichtende nota bij het GRUP [wordt] echter nergens enige afweging [...] gemaakt over de ruimtelijke behoefte en opportuniteit van de plaatsing van windturbines in het algemeen en in het gebied waarin de vergunde windturbines zullen worden ingeplant in het bijzonder. Noch in de toelichtende nota, noch in het onderzoek tot milieueffectenrapportage [...] wordt de mogelijkheid of opportuniteit om windturbines te plaatsen onderzocht, laat staan afgewogen tegenover de hoger beschreven algemene doelstelling van het GRUP. In het onderzoek tot milieueffectrapportage, dat uiteraard een integraal deel uitmaakt van het opmaakproces van het GRUP, komt het woord ‘windturbine’ zelfs geen enkele keer voor.

[De] enige vermelding van de plaatsing van windturbines is opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting daarbij, in de mate dat de mogelijke vergunbaarheid ervan wordt afgetoetst aan omzendbrief OMV/2023/1 ‘houdende een afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines’ [...]. [Aan] deze vermelding in de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting daarbij [is] dus echter geen enkel onderzoek of afweging [voorafgegaan] en deze [blijkt] ook op geen enkele manier [...] uit de overige stukken van het GRUP. [Stedenbouwkundige] voorschriften die in een RUP worden vastgesteld

[zijn] uiteraard slechts het logisch eindresultaat van een onderzoek- en afwegingsproces dat daaraan voorafgaat en dat in de toelichtende nota wordt weergegeven. [...]

[In] dit verband [erkent] de verwerende partij in het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 november 2022 houdende de intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2022 en houdende herneming van de definitieve vaststelling van het GRUP naar aanleiding van een aantal bezwaren en adviezen in verband met de inplantingsmogelijkheid van windturbines uitdrukkelijk [...] dat ‘geen onderzoek werd gedaan naar mogelijke locaties voor het plaatsen van windmolens’ en dat ‘geen specifieke bepalingen (worden) uitgewerkt voor het plaatsen van windmolens’.

[Verwerende partij wijst] in laatstgenoemd vaststellingsbesluit enkel [...] op de vergunbaarheid van windturbines op grond van ‘de generieke regelgeving en het beleidskader inzake de inplanting van windturbines in Vlaanderen’.

[Verwerende partij herneemt] deze passage uit het vaststellingsbesluit uitdrukkelijk en citeert [haar] in de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing, waarmee volgens de RvVb blijkbaar terecht verwezen wordt naar hoger vermelde Omzendbrief OMV/2023/1.

[Ook] Omzendbrief OMV/2023/1 [wordt] echter enkel en alleen (kort) vermeld [...] in de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, zonder dat deze Omzendbrief echter betrokken werd in een (toelichtende nota of andere stukken van het GRUP weergegeven) voorafgaandelijk onderzoek en afweging ten opzichte van de algemene doelstellingen van het GRUP. [Ter] vergelijking, de VCRO [bevat] ook generieke bepalingen [...] over de basisrechten voor zonevreemde constructies waarnaar verwerende partij in het GRUP louter had kunnen verwijzen met betrekking tot het lot van ingevolge de in het GRUP doorgevoerde bestemmingswijzigingen zonevreed geworden constructies. [Verwerende partij is] in de toelichtende nota bij het GRUP niettemin uitdrukkelijk en uitgebreid [...] ingegaan op het bestaan van die zonevreemde basisrechten uit de VCRO enerzijds en op de wenselijkheid/opportuniteit om deze in het RUP al dan niet toe te passen [...]. [Zo een] vergelijkbare afweging met betrekking tot Omzendbrief OMV/2023/1 [is niet gebeurd en weergegeven] in de toelichtende nota bij het GRUP.

[Ondergeschikt heeft] deze Omzendbrief een niet bindend kader [...] dat in het algemeen van toepassing is op een onbepaald aantal gevallen over heel het Vlaamse gewest. [Wanneer] daarin uitspraak gedaan wordt over verenigbaarheid van een windturbine met agrarisch gebied, [is] dit een abstracte uitspraak [...]. [Deze] Omzendbrief [is] specifiek gericht ten aanzien van ambtenaren die betrokken zijn bij de vergunningsaanvragen en vergunningsverlening en dus niet op planningsinitiatieven. [Door] in de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP te verwijzen naar deze omzendbrief, [wordt] het onderzoek naar en de afweging van de wenselijkheid/inpasbaarheid betreffende de windturbines dus volledig [...] doorgeschoven naar de individuele vergunningsdossiers zonder dat een algemene afweging wordt gemaakt op planniveau. [Deze] Omzendbrief [vermeldt] nochtans zelf uitdrukkelijk [...] dat ‘dergelijke wijziging moet

altijd passen in een planningsproces waarbij de oprichting van windturbines wordt beoordeeld in functie van de gewenste ruimtelijke structuur van het gebied'. [Op] grond daarvan [is] dus in geen geval sprake [...] van een 'gelijktijdige' afweging van maatschappelijke activiteiten, nu de beleidsvisie over natuur, landbouw en erfgoed wel degelijk bij de opmaak van het RUP werden onderzocht en afgewogen, maar de beleidsvisie over windturbines wordt doorgeschoven naar de individuele vergunningsdossiers. [Ten slotte doet] de overweging van de RvVb dat artikel 1.1.4 VCRO niet verhindert dat stedenbouwkundige voorschriften flexibel kunnen worden opgevat en aan de vergunningverlenende overheid een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen om een bepaalde vergunningsaanvraag te beoordelen aan het voorgaande geen afbreuk [...], net nu de met de verwijzing naar Omzendbrief OMV/2023/1 door het GRUP geboden flexibiliteit bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor windturbines in bouwvrij agrarisch gebied bij de opmaak van het RUP niet onderzocht werd én gelijktijdig afgewogen werd ten opzichte van de overige in het GRUP vertaalde beleidsvisies van verwerende partij."

Verzoekster besluit dat de RvVb artikel 1.1.4 VCRO schendt wanneer hij oordeelt dat het volgen van aandachtspunten en criteria uit Omzendbrief OMV/2023/1 en de vereiste dat op projectniveau met een lokalisatienota wordt onderzocht of aan alle relevante criteria wordt voldaan, geen kennelijk onredelijke toepassing van deze bepaling vormt.

Beoordeling

10. Artikel 1.1.4 VCRO luidt:

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

Deze bepaling houdt een verplichting in voor het bestuur dat een ruimtelijk uitvoeringsplan aanneemt om de diverse in deze bepaling bedoelde behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte, evenwichtig en

gelijktijdig tegen mekaar af te wegen. Het bestuur beschikt daarbij over de vrijheid om de nodige beleidskeuzes te maken. Uit het dossier moet niettemin blijken dat de evenwichtige en gelijktijdige afweging van behoeften en aanspraken op de ruimte, heeft plaatsgevonden bij de opmaak van het plan in zijn geheel.

11. Het bestreden arrest stelt vast dat de omzendbrief waarnaar in de toelichtingsnota bij het GRUP wordt verwezen:

- het verband legt met de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie die Vlaanderen moet halen om te helpen de klimaatverandering te beperken, zodat wordt aangegeven dat het creëren van ruimte voor hernieuwbare energie tegemoetkomt aan diverse maatschappelijke behoeften en het algemeen belang dient;
- aandachtspunten en criteria bevat die een rol spelen bij het zoeken van een geschikte inplantingsplaats voor windturbines, waarmee in het GRUP rekening is gehouden (agrarische gebieden, bundeling met grootschalige lijninfrastructuur).

Verder stelt het bestreden arrest vast dat het GRUP voorwaardelijk de mogelijkheid voorziet om windturbines in het agrarisch gebied in te planten, waarbij de vergunningverlenende overheid de aanvraag nog concreet dient te toetsen aan de criteria van de omzendbrief, aan de hand van een lokalisatienota.

De RvVb miskent niet de draagwijdte van artikel 1.1.4 VCRO wanneer hij uit deze vaststellingen afleidt dat deze bepaling niet foutief werd toegepast bij het aannemen van het GRUP.

Uit deze vaststellingen kan immers worden afgeleid dat de maatschappelijke behoefte aan hernieuwbare energie en de hiermee gepaard gaande aanspraak van windturbines op ruimte, in rekening werd gebracht bij de opmaak van het plan als geheel, waarbij de beleidskeuze werd gemaakt om - onder bepaalde voorwaarden - windturbines toe te staan in agrarisch gebied en in de

nabijheid van grootschalige lijninfrastructuur. Anders dan verzoekster dit ziet, betekent de omstandigheid dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een windturbine nog een concrete toetsing aan de hand van een lokalisatienota dient te geschieden, niet dat de door artikel 1.1.4 VCRO vereiste afweging niet op het niveau van het plan als geheel kan zijn gebeurd.

In zoverre verzoekster haar argumentatie steunt op de toelichtende nota bij het GRUP, het onderzoek tot milieueffectenrapportage, het besluit van de Vlaamse regering van 25 november 2022 en de voormelde omzendbrief, nodigt zij de Raad van State uit om in de feitelijke beoordeling van de zaak zelf te treden, wat hem als cassatierechter niet is toegelaten (artikel 14, § 2, RvS-wet).

In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twee april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams