

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.351 van 13 april 2026
in de zaak A. 240.035/VII-42.619**

In zake : de STAD MAASEIK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Eyskens
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Bischoffsheimlaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 3550 Heusden-Zolder
 Pastoor Paquaylaan 184
 en
 advocaat Gaël Bedert
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeesterstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de VZW ODE-VLAANDEREN (ORGANISATIE VOOR
DUURZAME ENERGIE VLAANDEREN)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Malfait en Vanessa McClelland
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van:

-het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie’ (hierna: eerste bestreden besluit) ;

-het besluit van 21 april 2023 van het Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten, Team Omgevingseffecten, Milieueffectenrapportage, tot goedkeuring van het plan-MER bij het eerste bestreden besluit (hierna: tweede bestreden besluit).

II. Verloop van de rechtspleging

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

De vzw Ode-Vlaanderen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 januari 2026.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Casper François, die *loco* advocaten Thomas Eyskens, Stijn Verbist en Gaël Bedert verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Vanessa McClelland, die verschijnt voor de tussenkomen 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 (hierna: RvS-wet).

III. Rechtskader

3.1. Artikel 2.1.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II) stelt dat de “in dit deel vastgestelde milieukwaliteitsnormen bepalen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven, de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu in heel het Vlaams Gewest moet voldoen.” Overeenkomstig artikel 2.2.1.1 van Vlarem II worden in bijlage 2.2.1 de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht vastgesteld. In hoofdstuk 4.5 van Vlarem II worden de algemene milieuvoorwaarden vastgesteld ter beheersing van geluidshinder, waaraan de als hinderlijk ingedeelde inrichtingen moeten voldoen. Bijlage 4.5.4 bij Vlarem II bevat de richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen en bijlage 4.5.5 bij Vlarem II bevat de richtwaarden voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen.

3.2. Met artikel 160 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1999 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ – in werking getreden op 1 mei 1999 – werd een ‘afdeling 5.20.5’ toegevoegd aan Vlarem II.

De ingevoegde afdeling 5.20.5 luidde:

“Afdeling 5.20.5. Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie alsook installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie

Art. 5.20.5.1

§ 1. De bepalingen van deze afdeling zijn van toepassing op de subrubrieken 20.1.5 en 20.1.6 van de indelingslijst.

§ 2. In afwijking van de bepalingen van hoofdstuk 4.5 zijn in dit geval geen geluidsnormen van toepassing. In de milieuvergunning kunnen geluidsemissiegrenswaarden worden opgelegd in functie van de omgevingssituatie.”

3.3. In de omzendbrief “EM/2006/01-RO/2006/02” van 12 mei 2006 ‘houdende een afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines’ (hierna: omzendbrief van 2006) wordt aangegeven dat voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van een windturbine of windturbinepark op een bepaalde locatie het specifiek geluid, “in afwijking van bijlage 2.2.1 van titel II van het Vlarem”, dient te worden getoetst aan bepaalde richtwaarden voor geluid in open lucht die in die omzendbrief zijn opgenomen.

3.4. Bij een besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011) worden sectorale normen voor windturbines vastgelegd in een besluit van de Vlaamse regering. Deze normen worden opgenomen in afdeling 5.20.6. ‘Installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie’ van Vlarem II.

Artikel 99 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 voert het artikel 5.20.6.1.1, tweede lid, in dat stelde dat “[d]e bepalingen uit hoofdstuk 4.5 en de bijlage 4.5.1 van titel II van het Vlarem [niet]

van toepassing [zijn] met uitzondering van afdeling 4.5.1 en 4.5.6, tenzij expliciet vermeld in de hiernavolgende artikelen”.

3.5. De omzendbrief van 2006 wordt vervangen door de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 ‘afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines’ (hierna: omzendbrief van 2014). Voormelde omzendbrief bevat, in tegenstelling tot de omzendbrief van 2006, geen technische normen en waarden met betrekking tot de geluidsimpact en/of slagschaduw van windturbines. Dergelijke normen werden zoals hierboven aangegeven inmiddels ingeschreven in Vlarem II.

3.6. Uit de overwegingen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020 in de zaak C-24/19 blijkt dat de sectorale voorwaarden voor windturbines in afdeling 5.20.6. van Vlarem II moeten worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’ (hierna: plan-MER-richtlijn) en zij bijgevolg aan een milieubeoordeling (hadden) moeten worden onderworpen.

3.7. Na dit arrest komt het decreet van 17 juli 2020 ‘tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines’ (hierna: validatiedecreet) tot stand, dat de sectorale normen geldig verklaart vanaf hun inwerkingtreding.

Artikel 4 van het validatiedecreet voegt een nieuw artikel 5.4.16 toe in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) dat bepaalt dat de Vlaamse Regering nieuwe sectorale normen vaststelt voor installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie, die binnen een termijn van maximaal drie jaar vanaf de inwerkingtreding van dit artikel in werking treden. Die sectorale normen worden onderworpen aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling.

3.8. Op 12 oktober 2022 wordt een ontwerp plan-MER opgesteld. Rekening houdend met de conclusies daarvan keurt de Vlaamse regering op 28 oktober 2022 het ontwerpbesluit tot vaststelling van de sectorale normen voor windturbines, voor de eerste keer principieel goed.

3.9. Op 21 april 2023 keurt het team Omgevingseffecten het plan-MER definitief goed. Dit is het tweede bestreden besluit.

3.10. Met een beslissing van 5 mei 2023 verleent de Vlaamse regering haar tweede principiële goedkeuring aan het ontwerpbesluit, waarover advies wordt gevraagd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

3.11. In haar advies 73.604/1 van 8 juni 2023 overweegt de afdeling Wetgeving van de Raad van State onder meer:

“4.2. De uitsluiting van toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 4.5 (Beheersing van geluidshinder) (ontworpen artikel 5.20.6.1.1) heeft onder meer tot gevolg dat de windturbines niet ressorteren onder de bijlagen 4.5.4 – ‘Richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen’ en 4.5.5 – ‘Richtwaarden voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen’. Volgens artikel 4.5.2.1 gelden ter beoordeling van het geluid van inrichtingen, de in die bijlagen aangegeven waarden in dB(A) als richtwaarden waaraan het specifieke geluid in open lucht van een inrichting wordt getoetst.

De ontworpen regeling in verband met de geluidshinder hanteert in bepaalde gevallen soepelere richtwaarden dan deze in de bijlage 4.5.4, waardoor exploitanten van windturbines gebonden zijn door soepelere geluidsnormen dan de exploitanten van andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door hoofdstuk 4.5.

De stellers van het ontwerp zullen er in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel over moeten waken dat er een afdoende verantwoording is voor de uitsluiting van de betrokken windturbines van de toepassing van voormelde bepalingen van hoofdstuk 4.5. Het verdient aanbeveling om het verslag aan de Vlaamse Regering op dit punt aan te vullen”.

3.12. In navolging van het aangehaalde advies wordt in het verslag aan de Vlaamse regering een bijkomende motivering opgenomen:

“De Vlarem-bepalingen inzake de beheersing van geluidshinder (hoofdstuk 4.5) en hierbij horende bijlage 4.5.1 zijn niet van toepassing met uitzondering van de algemene bepalingen (afdeling 4.5.1) en de bijzondere voorwaarden (afdeling 4.5.6), tenzij expliciet vermeld in de hiernavolgende artikelen.

Art. 5.4.5 van het DABM geeft de mogelijkheid om omwille van technische redenen in minder strenge zin af te wijken van de algemene milieuvoorwaarden, in de gevallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald. De algemene voorwaarde stelt in art. 4.5.1.1, § 2 van titel II van het Vlarem: “Tenzij voor bepaalde categorieën van inrichtingen in dit besluit andere bepalingen zijn opgenomen, zijn de bepalingen, vermeld in afdeling 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4 en 4.5.5 van dit besluit van toepassing, uitgezonderd tijdens de eigenlijke bouw-, sloop- of wegenwerken.”

De exploitatie van windturbines gaat per definitie gepaard met het genereren van geluid. De algemene geluidsvoorwaarden houden echter geen rekening met de karakteristieken van windturbinegeluid, noch het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten. Hoger werd reeds de context geschetst m.b.t. het belang van, en de (bindende) doelstellingen inzake hernieuwbare energie, alsook een historiek van de (milieu)voorwaarden. Ook het decreet van 17 juli 2020 tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines bevat een uitgebreide omschrijving van het belang en de verplichtingen m.b.t. het aandeel hernieuwbare energie. Het toepassen van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidsnorm in hindergevoelige gebieden (bijv. woongebieden) hoger zou kunnen zijn, er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten toegelaten worden. De weloverwogen sectorale geluidsvoorwaarden waarbij zowel rekening gehouden werd met:

- de doelstellingen en het belang van hernieuwbare energie;
 - de technische karakteristieken van windturbines;
 - de bescherming van mens en milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder;
 - het omkaderend (ruimtelijk) beleid;
- zijn daarom noodzakelijk en verantwoord.

De motivering bij het invoegen van specifieke sectorale geluidsvoorwaarden destijds bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011, luidde als volgt:

“Door het ontbreken van sectorale voorwaarden voor windturbines in het Vlarem en het ontbreken van duidelijke, eenduidige en rechtszekere richtlijnen in het huidige beoordelingskader (omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02) rond de milieutechnische aspecten bij windturbines, dringt een technische actualisatie van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines zich op. Met deze artikelen wordt een nieuwe afdeling 5.20.6 ingevoegd met vier subafdelingen.

(...)

De vierde subafdeling bevat voorwaarden met betrekking tot de hinder door geluid van windturbines. Uit ervaring blijkt dat de geluidsimpact uit de omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 geen solide basis biedt om hinder naar omwonenden te evalueren en te beperken. Hierdoor is een nieuw voorstel van sectorale voorwaarden binnen het juridisch kader van titel II van het Vlarem uitgewerkt.

Voormalige regelgeving

In de omzendbrief RO/2006/02 van 12 mei 2006 inzake het afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines wordt gesteld dat wanneer de dichtstbijzijnde vreemde woning of het dichtstbijzijnde woongebied zich op een afstand kleiner of gelijk aan 250 m van de windturbinemast bevinden het specifieke geluid ofwel moet voldoen aan de richtwaarden in open lucht zoals opgenomen in de omzendbrief ofwel 5 dB(A) lager moet zijn dan het achtergrondgeluid.

Daarnaast bepaalt artikel 5.20.5.1 van titel II van het Vlarem dat in afwijking van de bepalingen van hoofdstuk 4.5. geen geluidsnormen van toepassing zijn en dat in de milieuvergunning geluidsemisiegrenswaarden kunnen worden opgelegd in functie van de omgevingssituatie.

Sectorale voorwaarden windturbines

Bij het ontwerp van de geluidsregelgeving werd uitgegaan van de basisprincipes van het Vlarem en werden volgende uitgangspunten in acht genomen:

- er mag geen onaanvaardbare hinder optreden bij omwonenden;
- differentiatie van de normering (richtwaarden) per gebiedsbestemming: de toegestane geluidsniveaus op een industriegebied moeten hoger kunnen zijn dan deze in een woongebied;
- het meewegen van het oorspronkelijke omgevingsgeluid in de normering.

Er werd ervoor geopteerd om deze geluidsregelgeving op te nemen in sectorale voorwaarden in Vlarem, omdat hiermee een rechtszeker kader gevormd wordt voor zowel omwonenden, vergunningverlener als exploitanten.

(...)

Naar analogie met de huidige Vlarem-bepalingen, wordt er onderscheid gemaakt in de normering per dagdeel en per gebiedsbestemming.

Algemeen krijgen woongebieden nu een relatief hoge bescherming door het opleggen van een normering 's nachts van 39 dB(A). Hiermee wordt aangesloten bij de omzendbrief. Voor gebieden voor verblijfsrecreatie geldt dezelfde normering. Agrarische gebieden krijgen als norm 43 dB(A), net als recreatiegebieden. Op industriegebieden zelf (55 dB(A) en in buffergebieden (50 dB(A)) geldt een soepeler normering, waardoor geen beperking op de uitbating en ontwikkeling van windparken op grootschalige industriegebieden (vb. havengebied Antwerpen) wordt gelegd.

Voor kleinschaliger industriegebieden en KMO gebieden wordt een gedifferentieerde normering voorgesteld, dit om woongebieden voldoende te kunnen beschermen in functie van de reeds aanwezige infrastructuur.

Op minder dan 500 m van een industriegebied en buiten woongebieden, geldt een hogere norm van 45 dB(A) 's nachts.

Op minder dan 500 m van het industriegebied en binnen woongebied, is door de aanwezigheid van grote aantallen woningen een strengere norm wenselijk. Anderzijds is door de aanwezigheid van industrie het waarschijnlijk dat het achtergrondgeluid reeds hoog is, en ook in de bestaande Vlarembepalingen voor industrielawaai wordt een hogere norm toegestaan voor deze zones. Er is geopteerd om voor windturbines een norm van 43 dB(A) toe te staan, cfr. de normering voor agrarische gebieden. Hiermee wordt ook het midden gehouden tussen de huidige Vlaremregelgeving (grenswaarde 40-45 dB(A), afhankelijk van het achtergrondgeluid) en de hinderaspecten verbonden met het geluid van windturbines.

Voor gebieden op minder dan 500 m van KMO-gebieden, dan wel < 500 m van gebieden voor ambachtelijke bedrijven of op < 500 m van ontginningsgebieden, tijdens de ontginning wordt een gelijkaardige benadering gehanteerd.

Voor woongebied op < 500 m van een dergelijk gebied, geldt een norm van 39 dB(A) (cfr. algemene norm woongebieden en windturbines). Buiten woongebied gelegen op < 500 m geldt een norm van 43 dB(A) (cfr. algemene norm agrarische gebieden windturbines).

KMO-gebieden veroorzaken met name weinig geluidshinder, waar ook 's nachts de bedrijvigheid vaak stilvalt en er een noodzaak is om 's nachts het geluid van de windturbines tot een aanvaardbaar niveau te beperken. (...)”

Daarnaast heeft de vergunningverlenende overheid nog steeds de mogelijkheid/verplichting om bijzondere voorwaarden vast te leggen. Art. 72 van het Omgevingsvergunningendecreet luidt als volgt:

Met behoud van de toepassing van de algemene en sectorale milieuvoorwaarden, verplichtingen en de toepassingsregels ervan, bepaald bij of krachtens het DABM, kan de bevoegde overheid de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit afhankelijk stellen van de naleving van bijzondere milieuvoorwaarden.

Art. 73, §1 van voormeld decreet bepaalt:

§ 1. De bijzondere milieuvoorwaarden, vermeld in artikel 72, bevatten de bijkomende maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de mens en het milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder afkomstig van de exploitatie.

(...)

De overgangsbepalingen, vermeld in het laatste lid van het te wijzigen artikel, worden niet hernomen in het voorliggend wijzigingsbesluit aangezien deze niet langer relevant zijn. Alle inrichtingen moeten reeds voldoen aan de normen”.

In het verslag wordt voorts nog overwogen:

“Subafdeling 5.20.6.4. Geluid

De vierde subafdeling bevat voorwaarden met betrekking tot de hinder door geluid van windturbines.

Geluid ontstaat wanneer deeltjes, moleculen, van een 'elastisch medium', aan een 'versnelling' worden onderworpen. Als gevolg hiervan ontstaan drukfluctuaties, trillingen. De neergaande beweging van een windturbineblad doet de lucht rond het blad ook versnellen waardoor er geluid ontstaat. Bij geluid zijn de drukfluctuaties opgewekt in een elastisch medium essentieel. In het luchtledige zal geen geluidsvoortplanting plaatsgrijpen. Geluid plant zich in dit medium voort als een golf.

Voor een uitgebreide situering over deze subafdeling of de bijlage bij dit wijzigingsbesluit, verwijzen we naar het hoofdstuk 'geluid' van het plan-MER dat opgemaakt werd n.a.v. dit wijzigingsbesluit.

Artikel 5.20.6.4.1.

Voorliggend artikel geeft aan dat geluidsmetingen moeten worden uitgevoerd door een erkende milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen, deeldomein geluid.

Artikel 5.20.6.4.2.

Het specifieke geluid in openlucht wordt in de nabijheid van het dichtstbijzijnde bewoonde gebouw vreemd aan de inrichting of het dichtstbijzijnde woongebied of woonuitbreidingsgebied, per beoordelingsperiode beperkt tot de richtwaarde vermeld in bijlage 5.20.6.1 of tot het achtergrondgeluid, vermeld in addendum R20.1.6, punt 3, van de addendabibliotheek die is opgenomen in bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning : $L_{sp} \leq MAX$ (richtwaarde, LA95).

In uitzonderlijke gevallen kan aldus een verhoogde richtwaarde, nl. het achtergrondgeluid, worden toegepast. Door dit toe te passen stijgt het aantal gehinderden niet. Het geluid van de windturbines is dan ondergeschikt aan andere geluidsbronnen waardoor er geen hinder optreedt. In de praktijk blijkt dit ook het geval te zijn. Waar er een hoog omgevingsgeluid door wegverkeer of industriegeluid heerst, dat hoger is dan de richtwaarde, zijn er weinig tot geen klachten vanwege het windturbinegeluid.

Bijlage bij dit besluit

Er wordt een onderscheid gemaakt in de normering per dagdeel en per gebied. De bijlage blijft inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van de bijlage die vervangen wordt.

De Raad van State adviseerde om de verhouding van de ontworpen bijlage met bijlage 2.2.1 in onderhavig Verslag te duiden. Bijlage 2.2.1 bij titel II van het Vlarem geeft de milieukwaliteitsnormen weer voor het LA95,1h-niveau van het totale omgevingsgeluid in open lucht. De LA95,1h-parameter heeft een wezenlijk andere betekenis dan de parameter die gehanteerd wordt voor het specifieke geluid van een installatie. De LA95,1h is de waarde van het geluid dat voor 95% van de tijd overschreden wordt en kan het best beschreven worden als een waarde van de achtergrond, zijnde het geluid dat overblijft wanneer de pieken niet in rekening gebracht worden.

Het specifieke geluid karakteriseert een inrichting. Hierbij moeten de pieken dus wel mee in rekening gebracht worden. De bijlagen 2.2.1 en 20.6.1 kunnen dus niet vergeleken worden.

Naar aanleiding van de verwerking van de inspraak en adviezen wordt naar analogie met bijlage 4.5.4 van titel II van het Vlarem, de omschrijving van de hoofding gewijzigd in “Gebied” in plaats van “Gebiedsbestemming bij vergunning”.

Daarnaast werd via de publieke consultatie een erratum opgemerkt, nl. de opmerking onder de tabel werd niet weergegeven in het ontwerpbesluit. Dit werd alsnog toegevoegd: “Opmerking: Als een gebied valt onder twee of meer punten van de tabel dan is in dat gebied de hoogste richtwaarde van toepassing”.

3.13. Omtrent het plan-MER wordt in het verslag aan de Vlaamse regering gesteld:

“In het plan-MER[...] worden de milieueffecten van het hernemen van de sectorale voorwaarden voor windturbines op strategisch plan-niveau beoordeeld voor de disciplines geluid, mens-gezondheid, slagschaduw, veiligheid, biodiversiteit en klimaat en hernieuwbare energieproductie. Het plan-MER is opgemaakt door onafhankelijke MER-deskundigen, erkend in de disciplines geluid, mens – deeldomein gezondheid, biodiversiteit en klimaat en werd gecoördineerd door een onafhankelijke en erkende MER-coördinator.

Het plan-MER heeft aangetoond dat het hernemen van de sectorale voorwaarden geen aanzienlijke milieu-impact genereert. In het plan-MER werden niet alleen de mogelijke milieueffecten onderzocht van de herneming van de sectorale milieuvoorwaarden zoals beoogd met voorliggend besluit maar werd ook rekening gehouden met alle milieueffecten die zich sinds de inwerkingtreding van de gevalideerde sectorale normen hebben voorgedaan (het zogenaamde regularisatiescenario) [...]. In het plan-MER werd geconcludeerd dat ook dit scenario geen aanzienlijke milieu-impact genereert. Meer informatie over de milieueffectbeoordeling kan teruggevonden worden in het plan-MER.

Aangezien het plan-MER aantoont dat geen aanzienlijke milieu-impact verwacht wordt, formuleert het plan-MER geen milderende maatregelen. Het plan-MER geeft wel aanbevelingen die op plan- of project-niveau overwogen kunnen worden op basis van de inzichten van de erkende MER-deskundigen.

Aanbevelingen op planniveau zijn onder meer het blijven peilen via toekomstige schriftelijke leefomgevingsonderzoeken (SLO) naar de hinder van windturbines op omwonenden. Daarnaast worden vanuit de ervaring van de MER-deskundigen als aanbeveling twee opties beschreven om de lokale hinder op planniveau 's avonds en 's nachts verder te beperken. Een eerste optie omvat een strengere richtwaarde in bestemmingsgebied 2a (gebieden of delen van gebieden, uitgezonderd woongebieden of delen van woongebieden, op minder dan 500m van industriegebieden) bij zeer laag achtergrondgeluid (< 40 dB(A)), namelijk richtwaarde 43 dB(A) ipv 45 dB(A) voor avond en nacht. Een tweede optie omvat een strengere

richtwaarde in gebiedsbestemming 2b (woongebieden of delen van woongebieden op minder dan 500 m van industriegebieden) en 10 (agrarisch gebied) indien het achtergrondgeluid zeer laag is (< 35 dB(A), namelijk richtwaarde 39 dB(A) voor avond en nacht.

De meeste milieueffecten van windturbineprojecten zijn zeer plaatsafhankelijk. In het MER worden aanbevelingen in kader van de vergunningverlening geformuleerd om lokaal mogelijke hinder te beperken. Eén en ander wordt dan best meegenomen bij de beoordeling van individuele vergunningsaanvragen.

Doordat is aangetoond dat de huidige/gevalideerde sectorale voorwaarden géén aanzienlijke milieueffecten veroorzaken, worden deze sectorale voorwaarden opnieuw vastgesteld:

- Het plan-MER wijst uit dat de milieu-impact niet aanzienlijk is en geen milderende maatregelen vereist zijn.

- De geformuleerde aanbevelingen met betrekking tot het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid, kunnen als waardevol beoordeeld worden, maar hebben slechts een zeer lokale doorwerking in welbepaalde specifieke omstandigheden. De specifieke impact op de bestaande installaties is niet gekend, het is ook niet aangewezen een onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe installaties. Dit algemeen formuleren en vastleggen in de sectorale voorwaarden verhoogt de complexiteit van het vergunningsverleningsproces voor alle toekomstige windturbines, vermits dit voor alle vergunningsplichtige windturbineprojecten langdurige metingen van het achtergrondgeluid impliceert en slechts in welbepaalde gevallen ook effectief relevant zou zijn. Eén en ander kan desgevallend worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau, waarbij indien nodig – op gemotiveerde wijze - strengere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd.

- Project-specifieke bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd worden indien specifieke knelpunten op lokaal niveau in kader van de vergunningverlening opduiken”.

3.14. Bij besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023 worden de nieuwe sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie vastgelegd. Dit is het eerste bestreden besluit.

3.15. De omzendbrief van 2014 wordt vervangen door de omzendbrief OMG/2023/1 ‘afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines 2023’ (hierna: omzendbrief van 2023), die op zijn beurt vervangen wordt door de omzendbrief OMG/2024/1 van 9 februari 2024 ‘afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines’.

IV. Tussenkost

4. De verzoekende partij betwist in de memorie van wederantwoord de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkost omdat het is gebaseerd op de verdediging van een belang dat louter de optelsom is van de individuele belangen van de leden van de tussenkostende partij.

5. Een vereniging zonder winstoogmerk zoals de verzoekende partij tot tussenkost, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, kan voor de Raad van State optreden ter verdediging van een collectief belang, voor zover haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang. Daarbij gaat de Raad van State onder meer na of het beroep kan ingepast worden binnen het maatschappelijk doel van de vereniging. Voorts dient nagegaan te worden of de vereniging niet in eigen naam optreedt ter verdediging van de persoonlijke belangen van haar leden, hetgeen betekent dat het nagestreefde collectieve belang duidelijk dient onderscheiden te zijn van het individualiseerbaar belang van haar leden.

6. In artikel 3 van de statuten van de verzoekende partij tot tussenkost wordt haar doel omschreven als “het streven naar energie-efficiëntie en een transitie naar 100% hernieuwbare energie in Vlaanderen tegen 2050”.

Blijkens artikel 4 van haar statuten tracht de vereniging haar doel te bereiken door, onder meer, “het behartigen van de belangen van haar leden door hen te vertegenwoordigen bij de overheid, de nutsbedrijven en andere instanties of personen”. Deze bepaling vermeldt ook nog dat de vereniging “alle handelingen en verrichtingen [kan] stellen die nuttig of nodig zijn voor de verwezenlijking van [haar] doel” en dat zij “niet in de plaats [mag] treden van haar leden”.

De verzoekende partij tot tussenkost voert onder meer aan dat de vernietiging van het bestreden besluit, in het algemeen, “een aanzienlijke impact kan hebben op de vergunningverlening van windenergieprojecten in het Vlaamse Gewest”, dermate dat “de doelstelling om tegen 2050 naar 100% hernieuwbare

energie te zijn overgeschakeld niet meer realiseerbaar zou worden”. Het verzoek tot tussenkomst is aldus inpasbaar in het maatschappelijk doel van de vereniging. Zij streeft tevens een collectief belang na dat te onderscheiden is van de individuele belangen van haar leden, wier (individuele) belangen louter gelegen zijn in de ontwikkeling van hernieuwbare energieprojecten en niet in het nastreven van een energietransitie naar 100% hernieuwbare energie. De verzoekende partij overtuigt niet dat het nagestreefde collectief belang “louter de optelsom is van de individuele belangen” van de verzoekende partij tot tussenkomst.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1.2.1, § 2, en 4.2.8, § 1, DABM en de artikelen 16, 26*bis* en 36*ter* van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurdecreet), alsook van het voorzorgsbeginsel, het *standstill*-beginsel, de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

9. In het verzoekschrift stelt de verzoekende partij dat het plan-MER op verschillende vlakken ontoereikend is. De scope van het plan-MER wordt beperkt tot geluid, slagschaduw en veiligheid en in beperkte mate biodiversiteit. Alle andere relevante disciplines waaronder bodem, water, landschap, ... worden buiten beschouwing gelaten. Het argument als zouden de meeste milieueffecten van windturbineprojecten “zeer plaats-afhankelijk” zijn, geldt niet voor de planologische overeenstemming, al is het maar omdat de clichering-regel van artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) beoogt om windturbines in elk mogelijk bestemmingsgebied potentieel vergunbaar te

maken. Het argument is zelfs tegenstrijdig met het voorontwerp van decreet “tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines”.

De vergunningverlenende overheid moet minstens *in concreto* aftoetsen of op basis van wetenschappelijke en objectieveerbare draagkrachtige normen, getoetst aan de concrete situatie van het project en het omliggend gebied, met zekerheid kan worden gesteld dat de realisatie van een project geen aanzienlijke effecten zal teweeg brengen op het leefmilieu van de mens. Dit is *in casu* niet gebeurd. Het plan-MER vertoont veel leemten.

Wat betreft de discipline geluid luidt het besluit in het plan-MER dat er zich geen noodzakelijke maatregelen opdringen. Dit is tegenstrijdig met de vaststelling dat er “lokaal een aantal bewoners ernstig gehinderd zijn”. Het procentueel aantal ernstig gehinderden zou volgens de Vlaamse regering beduidend lager liggen dan de grens van 10 %. De verzoekende partij stelt dat het plan-MER onderzoek niet afdoende is om diverse redenen. Vooreerst worden in het plan-MER opties voorgesteld om de geluidshinder te reduceren wanneer het achtergrondgeluid op sommige locaties zeer laag is, doch deze opties worden niet doorvertaald in het plan-MER. Vervolgens kan de beperkte groep ernstig gehinderden niet zomaar buiten beschouwing worden gelaten. Overigens wordt niet verduidelijkt hoeveel “beduidend lager” dan 10 % het aantal ernstig gehinderden is. Voorts is geen rekening gehouden met het type windturbine. Nochtans hebben hogere windturbines een groter effect op de omgeving. Er is ook geen afdoende beoordeling gebeurd van het laagfrequent geluid. Ook geluid binnenshuis wordt niet in de scope van het plan-MER opgenomen. Ook de stelling dat geluid afkomstig van een windturbine minder storend zou zijn dan geluid afkomstig van andere inrichtingen, vindt geen enkele steun in de wetenschap. Tot slot werd de geluidshinder tijdens de aanlegfase van windturbines niet opgenomen in de scope van het plan-MER.

Ook de discipline mens-gezondheid en veiligheid wordt zeer selectief benaderd in het plan-MER. Er wordt in het bestreden besluit niet voorzien in het bijhouden van een register, ondanks de analyse van Arcadis dat er momenteel geen zicht is op het aantal incidenten met betrekking tot windturbines. Verder wordt er geen onderzoek gevoerd naar het veiligheidsrisico ten opzichte van potentiële inplantinglocaties van windturbines ten aanzien van bijvoorbeeld hoogspanningsleidingen. Tevens gaat het plan-MER al te licht over het gevaar van ijspegels aan de wieken die op de openbare weg en op de voertuigen kunnen terechtkomen. Verder worden geen maatregelen voorzien om de veiligheid te garanderen bij het einde van de technische levensduur van windturbines. Evenmin worden de cumulatieve effecten van bijvoorbeeld autosnelwegen of andere lijninfrastructuren samen met windturbines beoordeeld. Nochtans wordt in het MER-richtlijnenboek voor spoorlijnen gewezen op de impact die de aanwezigheid van een spoorlijn kan hebben op de gezondheid van omwonenden. Met de impact van laagfrequentiegeluid en trillingen wordt geen rekening gehouden.

Wat de discipline slagschaduw betreft, stelt de verzoekende partij vast dat de impact van de mashoogte op de slagschaduwhinder niet werd onderzocht. Er wordt ook niets vermeld over het rendementsverlies in geval een windturbineproject veelvuldig moet worden stilgelegd.

Inzake de discipline biodiversiteit merkt de verzoekende partij op dat bij gebrek aan een afdoende passende beoordeling en (natuur)toetsen er geen zekerheid kan bestaan dat er geen sprake is van een betekenisvolle aantasting en/of onvermijdbare schade. Een passende beoordeling in de zin van artikel 36ter, § 3, van het natuurdecreet houdt in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. De verzoekende partij wijst op de volgende leemten in het onderzoek. Er wordt slechts summier onderzoek gevoerd naar de impact van windturbineprojecten op vogels en vleermuizen, doch er zijn nog andere diersoorten die negatieve effecten ondervinden van windturbineprojecten. Daarnaast komt het plan-MER op basis

van een summier onderzoek tot de conclusie dat er geen aanzienlijke negatieve impact te verwachten valt op Natura 2000-gebied. Verder wordt ook het effect van trillingen niet beoordeeld in het plan-MER. Evenmin wordt rekening gehouden met de stikstofemissies tijdens de aanleg en oprichting van de windturbines. Voorts moet ook worden gewezen op de leemten in het plan-MER inzake de verontreiniging met Bisfanol A ingevolgde bestaande windturbines en de gevolgen van het ontsnappen van SF6-gas. De impact op lucht- en waterkwaliteit werd niet onderzocht. Ook dient er een levenscyclusanalyse te worden uitgevoerd zodat men een betrouwbaar beeld verkrijgt van de gehele milieu-impact.

Inzake andere disciplines wijst de verzoekende partij er nogmaals op dat het argument dat de meeste milieueffecten van windturbineprojecten “zeer plaats-afhankelijk” zijn of enkel op projectniveau kunnen worden beoordeeld, niet geldt voor de planologische overeenstemming.

10. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij dat er grenzen zijn aan de mogelijkheid om bepaalde milieubeoordelingen door te schuiven naar het projectniveau. De precisie waardoor het betrokken plan wordt gekenmerkt, vereist een volledige milieueffectenbeoordeling van alle relevante disciplines en dit op een zo volledig mogelijke wijze. De stelling dat op projectniveau de milieueffectenbeoordeling meer *in concreto* kan gebeuren, kan bij elk plan en voor elk effect worden ingeroepen en is dan ook nietszeggend. De motivering waarom bepaalde disciplines niet worden onderzocht, bestaat erin dat de meeste milieueffecten zeer plaats-afhankelijk zijn en deze in de vergunningsaanvraag zal beoordeeld worden. Er wordt evenwel geen verdere motivering opgegeven waarom deze effecten zo plaats-afhankelijk zijn en een beoordeling op planniveau niet mogelijk is. De verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat ook op planniveau een beoordeling moet gebeuren van de cumulatieve effecten en de effecten op het landschap en besluit dat de voorwaarden om de milieubeoordeling voor de aangehaalde, niet-onderzochte disciplines door te schuiven naar het projectniveau niet zijn vervuld.

Ook de bevoegdheid van het Team MER om de richtlijnen uiteen te zetten waaraan het plan-MER moet voldoen, is gelimiteerd. De verzoekende partij heeft in haar advies gewezen op de huidige kennis inzake bepaalde milieueffecten die niet worden behandeld in het MER. Dat ondanks deze bemerkingen over de huidige kennis over de desbetreffende disciplines, deze nog steeds niet worden beoordeeld in het plan-MER, wijst erop dat het onderzoek leemten vertoont.

Wat betreft de discipline geluid merkt de verzoekende partij tegenstrijdigheden op in de beoordeling van de feitelijke gegevens door het Team MER, zodat de verwerende partij niet in redelijkheid tot het bestreden besluit kon komen, wat door de Raad van State kan worden vastgesteld in de uitoefening van het hem opgedragen rechtmatigheidstoezicht. De verwerende partij kan niet worden gevolgd in de opvatting dat de beoordeling van eventuele hinder voor bewoners kan worden doorgeschoven naar het projectniveau. Er is immers geen enkele garantie dat er effectief op projectniveau maatregelen zullen worden genomen om de geluidshinder naar de omwonenden toe ter hoogte van locaties met weinig achtergrondgeluid te beperken. Andere maatregelen, zoals een inplantingsverbod in het geval dat een bepaalde hinderdrempel wordt overschreden, moeten uit hun aard op planniveau worden voorzien. Waar de tussenkommende partij stelt dat de beide in het plan-MER voorgestelde geluidsreducerende opties elk hun eigen tekortkomingen kennen, neemt dit niet weg dat er bij deze opties wel degelijk sprake is van een daling van het aantal ernstig gehinderden. Dit zonder meer opzijschuiven getuigt dan ook van onzorgvuldigheid, zeker gelet op de doelstelling van het milieurecht om alle rechtsonderhorigen een gezond leefmilieu aan te bieden. De verzoekende partij wenst verder te verduidelijken dat in het plan-MER wordt vastgesteld dat er zich ernstige geluidshinder zal voordoen ten aanzien van een aantal inwoners. Door in de beoordeling van de sectorale geluidsnormen geen milderende maatregelen voor te stellen, vertoont het plan-MER dan ook een belangrijke leemte en een tegenstrijdigheid.

Dat het onderzoek type-onafhankelijk gebeurt, verandert niets aan het gegeven dat er in het plan-MER geen rekening wordt gehouden met het vaststaand gegeven dat hogere windturbines een groter effect hebben op de omgeving. Het is niet omdat ter hoogte van iedere afzonderlijke en relevante receptor voldaan zal moeten zijn aan de sectorale normen, dat hiermee het effect van hogere windturbines onderzocht is.

De verzoekende partij vervolgt dat het plan-MER tegenstrijdigheden vertoont op het vlak van de motivering inzake laagfrequent geluid door enerzijds te stellen dat uit de inventarisatie van de literatuur blijkt dat mensen een verstoring van de slaap kunnen ervaren als gevolg van laagfrequent geluid, en anderzijds te stellen dat er in de literatuur geen gezondheidseffecten van dit laagfrequent geluid werd aangetoond. De tussenkomenende partij kan niet worden gevolgd in haar opvatting dat er geen enkele indicatie aan het licht is gekomen dat windturbines laagfrequent geluid kunnen veroorzaken die een nefaste impact kan hebben op de menselijke gezondheid. Wat betreft de slaapverstoringen van windturbines kan het volgens de verzoekende partij volstaan te verwijzen naar het plan-MER waarin wordt gesteld dat uit de literatuurstudie blijkt dat mensen een verstoring van slaap kunnen ervaren als gevolg van laagfrequent geluid. Er kon niet worden volstaan met het besluit dat de beoordeling van effecten voor geluid binnenshuis niet tot de scope van het plan-MER behoort. Ook al werkt het voorliggend plan enkel een normenkader uit voor geluid in open lucht, impliceert het potentieel risico dat het geluid van windturbines ook binnenshuis aanzienlijke effecten meebrengt, dat een zorgvuldig handelende overheid dit betreft in het plan-MER.

In het plan-MER wordt geen objectieve beoordeling gegeven waarom op basis van de vergelijking van het aantal gehinderden besloten kan worden dat geluidshinder afkomstig van windturbines minder storend zou zijn dan geluidshinder afkomstig van andere inrichtingen. Het aantal gehinderden zegt niets over de mate van hinder. Daarenboven wordt nog steeds geen rekening gehouden met het feit dat achtergrondgeluid ook ertoe kan leiden dat de geluidshinder cumulatief wordt versterkt. Zeker gelet op het feit dat de verwerende partij geen

geluidskaarten hanteert, wat door richtlijn 2002/49/EU aan de lidstaten wordt opgelegd, is dit onaanvaardbaar.

Tot slot is het logisch dat bij de beoordeling van sectorale normen in verband met geluid ook de geluidseffecten tijdens de aanlegfase worden beoordeeld. Ook die geluidseffecten maken immers deel uit van windturbineprojecten waarvoor men sectorale normen instelt.

Wat betreft de disciplines mens-gezondheid en veiligheid, laat de verzoekende partij nog gelden dat de conclusie dat het bijhouden van een register niet aangewezen lijkt gezien het laag risicoprofiel, berust op een foute voorstelling van de feitelijke gegevens, nu zij in het verzoekschrift heeft gewezen op enkele gekende incidenten. Bijgevolg kon het Team MER niet in redelijkheid tot zijn besluit komen. In het verzoekschrift werd verder louter een voorbeeld aangehaald (de uitbreiding van de wettelijk voorbehouden zone) om aan te kaarten dat een onderzoek gevoerd moest worden naar het veiligheidsrisico van windturbines ten opzichte van potentiële inplantingslocaties. Deze beoordeling kan niet zomaar worden doorgeschoven naar het projectniveau. Het is bovendien een vaststaand feit dat bij ijsvorming pegels aan de wieken kunnen ontstaan die op de openbare weg en voertuigen kunnen terechtkomen. Op dit vlak bestaat er een tegenstrijdigheid in het plan-MER door enerzijds te wijzen op risico's van ijsval en ijsworp en anderzijds hier geen verdere beoordeling over te maken.

Verder kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de van toepassing zijnde IEC-normen. Deze zijn immers niet toegespitst op de veiligheidsaspecten die voortvloeien uit de sectorale normen uit het bestreden besluit. In dat verband wijst de verzoekende partij nog op artikel 4.1.6.3 van Vlarem II. Dit betreft een preventieve maatregel tegen veiligheidsrisico's van in onbruik geraakte installaties. Gelet op de eigenheid van een windturbine kan niet worden ontkend dat zij bij de buitengebruikstelling en verdere slijtage onder invloed van klimatologische omstandigheden, een enorm veiligheidsrisico vormt.

De verzoekende partij vervolgt nog dat zij verwijst naar het MER-richtlijnenboek voor spoorlijnen omdat hieruit een wetenschappelijk vastgestelde negatieve gezondheidssimpact blijkt. Aangezien de negatieve gezondheidssimpact voor spoorlijnen vaststaat, had dit mee betrokken moeten worden in de beoordeling van de cumulatieve effecten met windturbines. De stelling van de tussenkomende partij dat de aanwezigheid van een drukke autosnelweg bij windturbines ervoor zou zorgen dat de turbines minder hoorbaar zijn, wordt niet gestaafd en wordt in het plan-MER ook niet als reden opgegeven voor het ontbreken van een beoordeling van de cumulatieve effecten.

Inzake slagschaduw herhaalt de verzoekende partij dat men de beoordeling van de effecten niet kan doorschuiven naar het projectniveau. Men kan zich niet tevreden stellen met een verwijzing naar de naleving van de sectorale normen, aangezien het plan-MER net tot doel heeft om de milieueffecten van deze sectorale normen te beoordelen. Het is des te opmerkelijker dat in het plan-MER wordt aangegeven dat bij de exploitatie van grote windturbines de slagschaduw geen aanleiding zal geven tot gezondheidseffecten. *A contrario* kan men daaruit afleiden dat er voor kleinere windturbines wel problemen kunnen optreden. De opvatting van de tussenkomende partij dat met een *worst case*-scenario wordt gewerkt, is niet verenigbaar met de voormelde *a contrario* vaststelling in het plan-MER.

Met betrekking tot het rendementsverlies merkt de verzoekende partij op dat dit enkel tot de beoordeling van de exploitant behoort in zoverre de hinderbeperkende maatregelen technisch uitvoerbaar zijn en volstaan om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken. Zij heeft echter al veelvuldig aangetoond dat de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt, zodat de problematiek van rendementsverlies mee in de beoordeling kan worden opgenomen.

Wat betreft de discipline biodiversiteit, betoogt de verzoekende partij dat zij in het verzoekschrift duidelijk uitwerkt waarom de passende beoordeling volgens haar tekortschiet en aantoont dat er wetenschappelijke twijfel

bestaat omtrent de schadelijke gevolgen van het plan voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Het is evident aan de verwerende partij om aan te tonen dat haar plan-MER zou volstaan. Het Team MER kon alleszins niet op basis van alle relevante elementen de juiste gevolgtrekkingen formuleren aangezien niet eens alle relevante elementen werden onderzocht. De opvatting van de verwerende partij dat het plan-MER is opgemaakt op basis van de beste voorhanden zijnde wetenschappelijke kennis wordt niet bijgetreden, omdat in het verzoekschrift is aangetoond dat er wel degelijk wetenschappelijke twijfel bestaat over bepaalde schadelijke gevolgen van windturbines. Daarnaast verwijst de verzoekende partij naar de studie van de vzw Leefbare Energie Vlaanderen waarin wordt aangetoond dat de Vlare II-normen onvoldoende zijn. De verwerende partij kan verder niet volstaan met een verwijzing naar een latere beoordeling op projectniveau. De aangehaalde mogelijks schadelijke gevolgen zijn immers eigen aan windturbines in het algemeen en dus niet plaatsgebonden. Deze milieueffecten situeren zich dus op planniveau en dienden dan ook in het plan-MER te worden beoordeeld.

In zoverre de verwerende partij zich verschuilt achter het gunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, merkt de verzoekende partij op dat ook dit agentschap stelde dat er aandacht moest worden besteed aan ultra- en infrason geluid. Uit niets blijkt dat dit effect *in concreto* is onderzocht. Dit advies kan ook niet worden gevolgd in de mate dat het ervan uitgaat dat een beperking van de scope van het plan-MER tot enkel geluid, slagschaduw en veiligheid mogelijk is.

De verzoekende partij argumenteert verder nog dat het gevoerde onderzoek bezwaarlijk voldoende wetenschappelijk onderbouwd te noemen valt. Het verweer is niet ernstig waar enerzijds van de verzoekende partij wordt verwacht dat zij studies bijbrengt ter staving van haar betoog, terwijl de verwerende partij anderzijds de bijgebrachte studies telkens in twijfel trekt of meent dat de studies de onjuistheid of onredelijkheid van haar conclusies niet kunnen aantonen.

11. In de laatste memorie volhardt de verzoekende partij in de opvatting dat ook andere disciplines dan geluid, slagschaduw en veiligheid onderzocht dienden te worden. Er wordt geen verdere motivering gegeven waarom andere relevante disciplines zo plaats-afhankelijk zijn en er geen beoordeling op planniveau mogelijk is.

Wat de discipline geluid betreft herhaalt de verzoekende partij dat het plan-MER uitdrukkelijk aangeeft dat een groep bewoners ernstig gehinderd kan zijn. De voorgestelde opties om geluidshinder te reduceren voor deze groep diende doorvertaald te worden. De voorgestelde aanbevelingen om lokale hinder te beperken dienen te worden aanzien als noodzakelijke milderende maatregelen, zeker gelet op de doelstelling om alle rechtsonderhorigen een gezond leefmilieu aan te bieden. Dit verdiende op zijn minst een verdere motivering. De verzoekende partij herhaalt ook dat er in het plan-MER geen rekening wordt gehouden met het gegeven dat hogere windturbines een groter effect hebben op de omgeving. De kritiek is net dat er bij de beoordeling van de sectorale normen geen rekening wordt gehouden met de impact van hogere windturbines op de omgeving. Men kan geen typeonafhankelijk onderzoek voeren wanneer het vaststaat dat er een fundamenteel verschil is tussen de verschillende types van windturbines.

Wat laagfrequent geluid betreft wijst de verzoekende partij nogmaals op de tegenstrijdigheid doordat het plan-MER enerzijds stelt dat uit de inventarisatie van de literatuur blijkt dat mensen een verstoring van de slaap kunnen ervaren als gevolg van laagfrequent geluid en anderzijds stelt dat er in de literatuur geen gezondheidseffecten van dit laagfrequent geluid werden aangetoond. Verder is de volgende beoordeling uiterst tegenstrijdig: “Wanneer het aantal windturbines toeneemt, gaat dit mogelijk samen met een toename van het aantal gehinderden, slaapverstoorden en met een verhoogd risico op gezondheidseffecten, al worden in de literatuur geen gezondheidseffecten aangetoond.” Bovendien is de gehanteerde dB(A) filter niet opgesteld om lage frequentie in kaart te brengen. Het is evident dat een verstoring van de slaap als een aanzienlijk effect moet worden beschouwd, minstens had dit onderzocht moeten worden. Voorts volhardt de verzoekende partij dat niet gesteld kan worden

dat windturbinegeluid “minder storend” zou zijn dan geluidshinder afkomstig van andere inrichtingen. Tot slot herhaalt de verzoekende partij dat de geluidshinder tijdens de aanlegfase binnen de scope van het huidige plan-MER valt en een verdere beoordeling vereist.

Wat de disciplines mens-gezondheid en veiligheid betreft herhaalt de verzoekende partij haar kritiek met betrekking tot het ontbreken van een register. Het is ook tegenstrijdig om in het plan-MER enerzijds te wijzen op de risico's van ijsval en ijsworp en anderzijds hier geen verdere beoordeling over te maken. De IEC-normen zijn niet toegespitst op de veiligheidsaspecten die voortvloeien uit de sectorale normen en volstaan niet om de veiligheid te blijven garanderen. De verzoekende partij volhardt ook dat de cumulatieve effecten van bijvoorbeeld autosnelwegen of andere lijninfrastructuren onvoldoende zijn onderzocht. Dit is alleszins niet gebeurd op basis van de wetenschappelijke studie uit het MER-richtlijnenboek voor spoorlijnen.

Wat de discipline slagschaduw betreft, stelt de verzoekende partij dat op basis van het plan-MER niet kan worden beoordeeld of de hinder vanwege slagschaduw inderdaad tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt. Ze volhardt in de opvatting dat de impact van de masthoogte op de slagschaduwhinder onderzocht diende te worden. Daarnaast volhardt de verzoekende partij in de opvatting dat er geen sprake is van een beperking van de hinder tot een aanvaardbaar niveau. Het komt dus niet enkel toe aan de exploitant om te oordelen over de bedrijfseconomische opportuniteit.

Ook inzake biodiversiteit volhardt de verzoekende partij in haar standpunt dat de beoordeling in het MER ontoereikend is. Een passende beoordeling dient te gebeuren op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake. Nergens worden kwantitatieve kenmerken aangebracht die een gedegen beoordeling mogelijk maken over de impact op beschermde soorten. Daartoe verwijst de verzoekende partij opnieuw naar de studie van de vzw Leefbare Energie Vlaanderen waarin wordt aangetoond dat de Vlarem II-normen onvoldoende zijn. Ook de conclusie dat er geen aanzienlijke negatieve impact te verwachten valt op

Natura 2000-gebied is onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd. De effectenbeoordeling van het plan-MER is louter gericht op avifauna en vleermuizen. Op de andere schadelijke gevolgen wordt niet ingegaan ondanks de wetenschappelijke twijfel hierover. Wat het ontbreken van een beoordeling naar de effecten van trillingen en het ontbreken van een levenscyclusanalyse betreft, kan dit niet louter verantwoord worden op basis van het feit dat de bestreden beslissing enkel geluidsnormen, slagschaduwnormen en veiligheidsnormen bevat.

Beoordeling

12. Het bestreden besluit legt de sectorale milieuvorwaarden vast voor windturbines voor geluid, slagschaduw en veiligheid. Artikel 4.1.1, § 1, 7°, DABM geeft aan dat een milieueffectenrapport een document betreft waarin “van een voorgenomen plan [...] de te verwachte gevolgen voor mens en milieu in hun onderlinge samenhang op een systematische en wetenschappelijk verantwoorde wijze worden geanalyseerd en geëvalueerd, en aangegeven wordt op welke wijze de aanzienlijke milieueffecten vermeden, beperkt, verholpen of gecompenseerd kunnen worden”. In dit geval zal de milieubeoordeling waarin rekening moet worden gehouden met “de te verwachten gevolgen” van het voorgenomen plan, derhalve betrekking moeten hebben op de potentieel aanzienlijke effecten van de aangenomen sectorale voorwaarden op het vlak van geluid, slagschaduw en veiligheid. Hieruit volgt eveneens dat in dit geval enkel de milieueffecten op het planniveau aan bod dienen te komen en voor meer detailaspecten verwezen kan worden naar het uitgebreidere effectenonderzoek dat in ieder geval later zal moeten gebeuren op projectniveau. De overheid die het plan opmaakt en vastlegt kan in dat opzicht bij de milieubeoordeling ermee volstaan enkel rekening te houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn.

13. In de mate dat de verzoekende partij opwerpt dat het MER “kennelijk abstractie [maakt] van een heel aantal andere zeer relevante disciplines”, slaagt zij er niet in concreet aannemelijk te maken dat de vastgestelde geluidsnormen, slagschaduwnormen en veiligheidsvoorschriften tot aanzienlijke

effecten in de door haar aangehaalde andere disciplines kunnen leiden. Waar zij zelf aangeeft dat de aangehaalde disciplines zeer relevant zijn om “de impact van windturbineprojecten” op de mens en het milieu te kunnen beoordelen, geeft zij in wezen overigens zelf aan dat de relevantie van die disciplines zich veeleer afspeelt op projectniveau.

Het besluit tot goedkeuring van het plan-MER van 21 april 2023 motiveert ook afdoende waarom andere disciplines niet onderzocht worden door te stellen dat “het plan-MER een analyse en evaluatie [omvat] van de te verwachten gevolgen van de sectorale voorwaarden voor mens en milieu” en dat “[h]et plan-MER [...] dus geen onderzoek beoogt van de milieueffecten van specifieke windturbineprojecten, gepland of reeds in exploitatie. De meeste milieueffecten van windturbineprojecten zijn zeer plaats-afhankelijk en worden op projectniveau in de vergunningsaanvraag steeds [op basis van] de nodige onderzoeken beoordeeld”. Daarmee wordt aangegeven dat rekening wordt gehouden met de elementen en omstandigheden ten gevolge van de sectorale voorwaarden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn. Voor zover de verzoekende partij uit deze motivering afleidt dat de disciplines geluid, slagschaduw en veiligheid en biodiversiteit als plaats-onafhankelijk worden gekwalificeerd en de andere disciplines als plaats-afhankelijk gaat ze uit van een verkeerde lezing van deze passage.

Verder valt niet in te zien hoe de “planologische overeenstemming” een “milieueffect” als gevolg van geluidsnormen, slagschaduwnormen of veiligheidsvoorschriften kan uitmaken. Bovendien kan de verzoekende partij niet dienstig verwijzen naar een regeling in een voorontwerp van decreet.

14. Wat de discipline geluid betreft, blijkt uit het plan-MER (p.100-101) dat de in het plan-MER opsomde aanbevelingen “volksgezondheidskundig” niet noodzakelijk worden geacht:

In de discipline geluid werden 2 opties besproken die ook in voorliggende discipline mens-gezondheid zullen worden beoordeeld:

Optie 1: Verlaging normen voor 2a gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 m van industriegebied en bij laag achtergrondgeluid

Hoewel het vanuit volksgezondheidskundig oogpunt niet beoordeeld wordt als een aanzienlijk effect, blijkt dat er in de praktijk dat indien er klachten zijn over windturbinegeluid, deze vaak te situeren zijn in gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 m van industriegebied waar het achtergrondgeluid laag is ($LA_{95} < 40 \text{ dB(A)}$) bij specifieke windrichtingen). Voor deze situaties wordt in de discipline geluid de optie onderzocht om de norm voor de avond en nacht te verlagen van 45 tot 43 dB(A). Volksgezondheidskundig wordt dit niet noodzakelijk geacht doch deze maatregel kan op lokaal niveau hinder en slaapverstoring beperken en bijgevolg zal de kans op gezondheidseffecten, voor zover hiervan het gevolg kunnen zijn, verminderen.

Optie 2: Verlaging normen voor agrarische gebieden (gebied 10) bij laag achtergrondgeluid ($LA_{95} < 35 \text{ dB(A)}$)

Hoewel het vanuit volksgezondheidskundig oogpunt niet beoordeeld wordt als een aanzienlijk effect, blijkt dat er in de praktijk dat er indien er klachten zijn over windturbinegeluid, deze vaak te situeren zijn in agrarische gebieden waar het achtergrondgeluid laag is. Voor deze situaties wordt in de discipline geluid de optie onderzocht om de norm voor de avond en nacht te verlagen van 43 tot 39 dB(A). Volksgezondheidskundig wordt dit niet noodzakelijk geacht doch deze maatregel kan op lokaal niveau hinder en slaapverstoring beperken en bijgevolg zal de kans op gezondheidseffecten, voor zover hiervan het gevolg kunnen zijn, verminderen.

6.4.4.5 Besluit

Toetsingswaarden geluid uit literatuur

Algemeen kan men stellen na het literatuuronderzoek dat er geen gezondheidseffecten vastgesteld werden bij blootstelling aan windturbinegeluid tot 46 dB(A). Voor blootstelling aan geluidsniveaus boven deze waarde zijn er in de literatuur geen conclusies. De waarde van 46 dB(A) werd opgenomen in het toetsingskader, zie Tabel 6-16 doch deze werd bijgesteld naar 45 dB(A) om een conservatieve toetsing mogelijk te maken vandaar dat we opteren voor de term 'geen vastgesteld effect niveau'. Wat betreft hinder, meer bepaald slaapverstoring in de nacht is er consensus over een toetsingswaarde van 40 dB(A). Deze kunnen we hanteren als 'geen vastgestelde slaapverstoring'.

Het in rekening brengen van het achtergrondgeluid om de normen te verhogen (bij hoog achtergrondgeluid en wanneer de afstand van de turbine tot de woningen driemaal groter is dan de rotordiameter) is aanvaardbaar gezien de frequentie van voorkomen. Het achtergrond geluid zal wel projectmatig beoordeeld moeten worden.

Wanneer we het basisscenario (met sectorale voorwaarden) toetsen, zien we bij de belangrijkste bestemmingscontext, namelijk 'woonzones' (exclusief woonzones op minder dan 500 m van industriegebied), dat gezondheidseffecten uitgesloten zijn, dit geldt eveneens in de bestemmingscontext '7° andere gebieden'. In de andere bestemmingsgebieden zijn effecten niet uitgesloten doch niet aangetoond

in de literatuur en indien aanwezig volksgezondheidskundig beperkt. Bovendien kan verwacht worden dat in woongebieden op minder dan 500 m van industriegebied het industriegebruik bepalend is voor het omgevingsgeluid waardoor de bijdrage van de windturbines beperkt is”.

Tevens wordt in het plan-MER (p. 148) overwogen:

“In de verschillende disciplines werd er beoordeeld dat er ‘GEEN AANZIENLIJKE EFFECTEN’ aanwezig zijn in het basisscenario (met de huidige sectorale voorwaarden). Er zijn dan ook geen milderende maatregelen op plan-niveau en ook geen ‘ALTERNATIEF VOORSTEL’ nodig. Evenwel werden er aanvullend enkele ‘opties’ onderzocht waardoor op lokaal niveau hinder en slaapverstoring zouden kunnen beperkt worden en bijgevolg de kans op gezondheidseffecten, voor zover deze hiervan het gevolg kunnen zijn, zal verminderen”.

In het verslag aan de Vlaamse regering wordt gemotiveerd waarom deze aanbevelingen niet gevolgd worden:

“Doordat is aangetoond dat de huidige/gevalideerde sectorale voorwaarden géén aanzienlijke milieueffecten veroorzaken, worden deze sectorale voorwaarden opnieuw vastgesteld:

[...]

- De geformuleerde aanbevelingen met betrekking tot het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid, kunnen als waardevol beoordeeld worden, maar hebben slechts een zeer lokale doorwerking in welbepaalde specifieke omstandigheden. De specifieke impact op de bestaande installaties is niet gekend, het is ook niet aangewezen een onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe installaties. Dit algemeen formuleren en vastleggen in de sectorale voorwaarden verhoogt de complexiteit van het vergunningsverleningsproces voor alle toekomstige windturbines, vermits dit voor alle vergunningsplichtige windturbineprojecten langdurige metingen van het achtergrondgeluid impliceert en slechts in welbepaalde gevallen ook effectief relevant zou zijn. Eén en ander kan desgevallend worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau, waarbij indien nodig – op gemotiveerde wijze - strengere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd.

[...]”

Hiermee is afdoende gemotiveerd waarom de alternatieven niet aangenomen worden. Er wordt niet alleen gewezen op de mogelijkheid om op projectniveau strengere voorwaarden op te leggen, maar ook aangegeven dat de sectorale milieuvoorwaarden geen aanzienlijke effecten veroorzaken en het

volksgezondheidkundig niet noodzakelijk is om de aanbevelingen inzake geluid in het MER-plan over te nemen. Zoals ook zal blijken uit wat volgt, toont de verzoekende partij niet aan dat de verwerende partij uitgegaan is van onjuiste gegevens, die incorrect heeft beoordeeld of niet binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

15. Anders dan de verzoekende partij dit ziet, komt de vaststelling dat er lokaal een aantal bewoners ernstig gehinderd kunnen zijn, niet in strijd met de vaststelling dat er zich voor de discipline geluid geen noodzakelijke maatregelen opdringen. Er wordt immers aangegeven dat “het aantal procentueel potentieel ernstig gehinderden voor windturbinegeluid beduidend lager ligt dan de grens van 10% potentieel gehinderden”. Wat de betrokken “10%-drempel” betreft, wordt in het plan-MER (p. 58 en p. 70) aangegeven:

“In het document “Environmental Noise Guidelines for the European Region”, opgesteld in 2018 door de WHO wordt gesteld dat vanaf 10% HA (*highly annoyed* of ernstig gehinderd) van de blootgestelde bewoners het effect van windturbinegeluid als aanzienlijk dient te worden beschouwd en dit op basis van diverse studies [die door WHO onder de loep zijn genomen].”

Hieruit volgt dat het loutere gegeven dat ernstige hinder zal ontstaan voor een aantal personen, onvoldoende is om te spreken van aanzienlijke effecten en een volksgezondheidkundige noodzaak om op planniveau milderende maatregelen te nemen. Het betoog van de verzoekende partij mist bovendien feitelijke grondslag waar zij stelt dat niet wordt verduidelijkt om welk “beduidend lager % dan 10 % ernstig gehinderden het gaat”. Uit het plan-MER (p. 70 en p. 74) blijkt uitdrukkelijk dat het in het basisscenario gaat om 5, 1 % potentieel ernstig gehinderden buitenshuis ten opzichte van de bewoners die blootgesteld zijn.

16. De verzoekende partij hekelt vervolgens dat bij de beoordeling van het windturbinegeluid geen rekening is gehouden met het type windturbine. In het plan-MER (p. 36 en p. 161) wordt overwogen dat de “in het MER onderzochte sectorale voorwaarden (huidige/alternatief voorstel...) [...] receptor gebonden (maximumspecifiek geluid of slagschaduwuren ter hoogte van een woning) [zijn]

en [...] dus niet [afhangen] van het type turbine of het aantal turbines. Ongeacht het type windturbine en aantal turbines moet er ter hoogte van de receptoren steeds voldaan worden aan de sectorale voorwaarden. De sectorale voorwaarden en de milieubeoordeling zijn bijgevolg *future proof* wanneer er bv. grotere windturbines of meer windturbines gebouwd zullen worden”. De verzoekende partij toont de onjuistheid of onredelijkheid van die overweging niet aan. Het volstaat niet om in de laatste memorie louter aan te geven dat “hogere windturbines een groter effect hebben op de omgeving”. Indien het inderdaad een “vaststaand gegeven” is dat hogere windturbines een groter effect hebben op de omgeving, wil dat alleen maar zeggen dat die hogere windturbines aan meer(dere) beperkingen (bv. bridge, stilstand) onderhevig zullen (moeten) zijn om aan de vastgestelde sectorale voorwaarden te kunnen voldoen.

17. Voor zover de verzoekende partij aanvoert dat het laagfrequent geluid niet afdoende onderzocht is in het plan-MER gaat ze voorbij aan de overwegingen op pagina's 42 en 74-75 van het plan-MER. De verzoekende partij toont de onjuistheid of de onredelijkheid ervan niet aan. In dat verband, en in zoverre de verzoekende partij het gebruik van de A-weging in vraag stelt, dient eraan herinnerd dat het de Raad van State niet toekomt om zich uit te spreken over de wetenschappelijke deugdelijkheid van de gehanteerde standaard. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, de verwerende partij in redelijkheid tot het gebruik van die standaard is kunnen komen. De verzoekende partij toont met haar uiteenzetting de onjuistheid of onredelijkheid van de aangehaalde overwegingen om gebruik te maken van de “decibel-A weging” niet aan. Het is niet tegenstrijdig om enerzijds te stellen dat mensen een verstoring van de slaap kunnen ervaren als gevolg van laagfrequent geluid (plan-MER, p. 74), en anderzijds te stellen dat er in de literatuur geen gezondheidseffecten van dit laagfrequent geluid werden aangetoond (plan-MER, p. 102). Zoals ook op pagina 74 van het plan-MER wordt benadrukt, is de link tussen de medische klachten die genoemd worden in relatie met laagfrequent geluid niet met wetenschappelijk onderzoek bewezen. In het licht van deze vaststelling is het evenmin tegenstrijdig om te stellen dat “[w]anneer het aantal windturbines

toeneemt, dit mogelijk samen [gaat] met een toename van het aantal gehinderden, slaapverstoorden en met een verhoogd risico op gezondheidseffecten, al worden in de literatuur geen gezondheidseffecten aangetoond.” Aldus wordt ook hier erkend dat er een mogelijk verhoogd risico is op gezondheidseffecten, maar dat deze gezondheidseffecten ten gevolge van laagfrequent geluid niet bewezen zijn.

18. Wat betreft trillingen wordt in het plan-MER (p. 31) gesteld: “In de geraadpleegde literatuur wordt aangegeven dat op minder dan 50m tot een werkende turbine de trillingssnelheid in de bodem nooit de 0,1 mm/s (gevoelsgrens) in het frequentiebereik tussen 0 – 6 Hz overschrijdt. Ter vergelijking, een vrachtwagen op een betonplaten weg genereert een trillingswaarde van meer dan 0.3 mm/s op een afstand van 8m tot de weg. M.a.w seismische trillingen van windturbines zijn ter hoogte van woningen absoluut te verwaarlozen. Trillingen via de grond wordt bijgevolg niet verder meegenomen”, alsook dat er (p. 146) “tot op heden geen verband met trillingen en de werking van de windturbines [kon] worden vastgesteld”. De verzoekende partij toont de onjuistheid van die vaststellingen niet concreet aan.

19. In de mate dat de verzoekende partij hekelt dat het geluid binnenshuis buiten de scope van het plan-MER valt, gaat zij eraan voorbij dat in het plan-MER niettemin aandacht wordt besteed aan de gevolgen van de vastgestelde sectorale normen voor het geluid binnenshuis (zie p. 51, p. 52, p. 74 en p. 75). Waar de verzoekende partij aanstipt dat er “reeds veel studies [bestaan] die wijzen op het slaapverstorend effect van windturbines”, maakt zij niet (concreet) aannemelijk dat dergelijk slaapverstorend effect moet worden beschouwd als een aanzienlijk effect.

20. In de mate dat de verzoekende partij hekelt dat in het plan-MER wordt gesteld dat geluidshinder ingevolge windturbines “minder storend” zou zijn dan geluidshinder afkomstig van andere inrichtingen, geeft zij een eigen lezing aan de volgende overweging in het plan-MER (p. 58):

“Er zal altijd een aantal gehinderden zijn en dit bij eender welke norm. De richtwaarden die voor industriegeluid in Vlarem / DABM worden gehanteerd, streven ook geen “nul-hinder” na. Ondanks het feit dat er voldaan is aan de richtwaarden volgens bijlage 4.5.4 zijn er ook ernstig gehinderden voor geluid. Zo gaan de richtwaarden voor industriegeluid er ook van uit dat ondanks het respecteren van de richtwaarden er nog gehinderden zullen zijn voor woongebieden op minder dan 500 m van een industriegebied bijvoorbeeld. Hoeveel het aantal potentieel gehinderden er zijn rond industrieterreinen door industriegeluid kon niet worden berekend maar voor case 1, 2, 3 en 6 zijn het aantal bewoners die gehinderd zijn door industriegeluid veel groter dan het aantal door windturbinegeluid. Deze bewering blijkt zeker ook uit een aantal andere studies”.

In die overweging wordt niet gesteld dat windturbinegeluid “minder storend” zou zijn, maar enkel dat uit de onderzochte cases is gebleken dat “het aantal bewoners die gehinderd zijn door industriegeluid veel groter [is] dan het aantal door windturbinegeluid”. Dit betreft aldus een objectieve vaststelling op basis van de *case*-studie die in het plan-MER is uitgevoerd. De verzoekende partij spreekt deze overweging tegen, maar slaagt er niet in de onjuistheid of onredelijkheid ervan aannemelijk te maken. Het volstaat niet om in de laatste memorie aan te geven dat “impliciet” blijkt dat men van oordeel is dat geluidshinder ingevolge windturbines minder storend zou zijn.

21. Waar de verzoekende partij tot slot bekritiseert dat de geluidshinder tijdens de aanlegfase van windturbines niet in de *scope* van het plan-MER werd opgenomen, wordt verwezen naar wat aan hierboven in randnummer 12 en 13 is uiteengezet. De milieueffectbeoordeling moet de effecten bespreken die voortvloeien uit het voorgenomen plan. In dit geval ziet het voorgenomen plan op sectorale milieuvorwaarden waaraan windturbines tijdens de exploitatie ervan moeten voldoen, zodat het niet onredelijk voorkomt dat de geluidshinder tijdens de aanlegfase niet in het plan-MER wordt betrokken. In zoverre de verzoekende partij aangeeft dat deze geluidshinder “evident wel van belang is bij de beoordeling wat de geluidsimpact is van een windturbineproject”, geeft zij in wezen zelf aan dat deze beoordeling veeleer aanleunt bij de milieueffectbeoordeling op projectniveau.

22. Vervolgens gaat de verzoekende partij in op de discipline mensgezondheid en veiligheid.

In het plan-MER wordt overwogen (p. 117-120):

“Gezien de gerapporteerde incidenten met windturbines, t.t.z. mensen die het slachtoffer geworden zijn van het falen van de windturbine, zeer laag zijn, kan men spreken van een mature industrie wat betreft externe veiligheid. [...]

[...]

In Duitsland en Denemarken gebeurden in 2012, 2013 en 2014 respectievelijk 1, 4, 1 incident op een totaal van 15682, 17112 en 18856 aantal windturbines (Brouwer, 2018).

Wanneer we kijken naar Vlaanderen is de auteur (deskundige mensgezondheid) niet bekend met gepubliceerde incidenten van windturbines en eveneens niet met slachtoffers als gevolg van het falen van windturbines. Het aantal incidenten met ijsval en ijsworp kan niet weergegeven worden. De auteur heeft wel, louter op basis van mondelinge overlevering, weet van enkele incidenten met ijsval en schade aan de onderliggende installaties of voorwerpen.

[...]

Ijsval is een belangrijk risico voor schade aan objecten onder de windturbine en mogelijks gekwetsten of slachtoffers die zich onder de windturbine bevinden wanneer het ijs valt. Om de kans van dit risico gedeeltelijk in te schatten zijn het aantal dagen dat ijsval of ijsworp kan optreden in onze streek van belang. Richtinggevend kunnen we stellen dat er 2 à 7 dagen per jaar de klimatologische omstandigheden van die aard zijn dat ijsval en ijsworp als risico's belangrijk kan worden (Published in 2000, Wind energy production in cold climate). In de literatuur worden de effecten van ijs in rekening gebracht vanaf een energie-inhoud van 40 J (Joule). Deze energie-inhoud wordt grotendeels door de massa van het ijs bepaald.

[...]

Wanneer we gaan kijken naar de lage incidentfrequentie in de ons omliggende landen kunnen we eveneens stellen dat de mate van risicobeheersing voldoende is. Een bedenking kan eventueel gemaakt worden voor ijsval en ijsworp.

[...]

Wanneer we de Vlarem-voorwaarden toetsen aan de algemene principes van risicobeheersing kunnen we zeker stellen dat deze het aanvaardbare veiligheidsniveau halen. Het aspect ijsval dient namelijk onderzocht te worden in de veiligheidsstudie en het risico op ijsworp wordt door de verplichte ijsdetectie en stilstandregeling sterk beperkt. Een element waar de auteur in Vlaanderen niet kan aan toetsen zijn het aantal incidenten daar deze nergens officieel gepubliceerd zijn. De toetsing of vergelijking gebeurde op basis van gepubliceerde cijfers uit Duitsland en Denemarken. Het is moeilijk om te beoordelen dat het basisscenario veiliger is dan het nulalternatief daar dit maatregelen zijn die de sector naar alle waarschijnlijk ook genomen had zonder de sectorale voorwaarden gezien het hoge veiligheidsniveau dat in de sector gehaald wordt en wordt vooropgesteld,

dit kan getoetst worden op basis van de incidentanalyses. Wat wel gesteld kan worden is dat de sector wat betreft veiligheid de leercurve voorbij is. Voor het regularisatiescenario geldt bovenstaand ook. Een kwalitatieve risicoanalyse inbouwen voor ijsval kan mee opgenomen worden in de voorbereidende studies.

[...]

Algemeen kunnen we stellen dat de maatregelen genomen in het kader van de risicobeheersing voldoende zijn.

Het aspect van ijsval en ijsworp moet zeker tijdens de vergunningsaanvraag bekeken worden. Om het risico van (de gevolgen van) ijsval te beperken, worden in praktijk op projectniveau maatregelen voorgesteld (bv. visuele inspectie, rotorvlak in een bepaalde positie plaatsen, waarschuwborden plaatsen).

Er kan eventueel overwogen worden om een gestructureerde gegevensbank met incidenten bij te houden doch gezien het risicoprofiel is dit misschien niet aangewezen.

[...]

6.6.8 Besluit

Algemeen kan men stellen dat de opgenomen risicoreducerende maatregelen in Vlarem II voldoende zijn daar deze geborgd zijn door het naleven van de internationaal geldende standaard en aangevuld kan worden met een veiligheidsstudie waar een toetsing gebeurt van de van toepassing zijnde risicocriteria. De basis waarop dit besluit gestoeld is, is enerzijds dat dit overeenkomt met de klassieke aspecten van een veiligheidsbeheerssysteem en risicobeheersing en anderzijds dat deze toepassing in Nederland analoog is. De risico reductiemaatregelen kunnen als voldoende beschouwd worden. De auteur heeft ook geen weet van incidenten met externe slachtoffers door een falen van de windturbine. Het is een optie om met de sector in dialoog te gaan om op een meer gestructureerde wijze de data van incidenten bij te houden. Het aspect van ijsval en ijsworp mee opnemen in het vergunningsproces lijkt ons aangewezen, gezien het risico vnl. context afhankelijk is samen met eventueel bijkomende risico reducerende maatregelen”.

De verzoekende partij bekritiseert dat niet wordt voorzien in het bijhouden van een register. Zij toont evenwel niet de onjuistheid of onredelijkheid aan van de aangehaalde overwegingen van het onderzoek omtrent de veiligheid van windturbines en het alzo vastgestelde risicoprofiel. Er wordt bedacht dat “eventueel overwogen [kan] worden om een gestructureerde gegevensbank met incidenten bij te houden doch gezien het risicoprofiel [...] dit misschien niet aangewezen” is. De verwijzing naar twee persartikels vermag de onredelijkheid van die overweging niet aannemelijk te maken. Evenmin volstaat het om in de laatste memorie te verwijzen naar “een verkeerde voorstelling van de feiten” zonder dit verder te staven.

In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat geen onderzoek werd gevoerd naar “het veiligheidsrisico ten opzichte van potentiële inplantingslocaties van windturbines ten aanzien van bijv. hoogspanningsleidingen” en dat “wieken over de autostrade of gewestweg [...] levensgevaarlijk” zijn, toont zij niet de onjuistheid of onredelijkheid aan van de overwegingen dat “de mate van risicobeheersing voldoende is”, maar een “bedenking [...] gemaakt [kan] worden voor ijsval en ijsworp”, dat “[w]anneer we de Vlareem-voorwaarden toetsen aan de algemene principes van risicobeheersing [...] we zeker [kunnen] stellen dat deze het aanvaardbare veiligheidsniveau halen”, dat “[o]m het risico van (de gevolgen van) ijsval te beperken, [...] in praktijk op projectniveau maatregelen [worden] voorgesteld (bv. visuele inspectie, rotorvlak in een bepaalde positie plaatsen, waarschuwborden plaatsen)” en dat het “aspect van ijsval en ijsworp mee opnemen in het vergunningsproces [...] aangewezen [lijkt], gezien het risico vnl. context afhankelijk is”. De verzoekende partij overtuigt er niet van dat het gevoerde onderzoek niet volstaat op het vlak van het betrokken planniveau. In de mate dat de verzoekende partij in de laatste memorie een tegenstrijdigheid meent te ontwaren in het plan-MER, is het niet tegenstrijdig om enerzijds te erkennen dat er risico’s zijn op ijsval en ijsworp, maar dat maatregelen in functie van de context, en dus op projectniveau, een oplossing kunnen bieden.

In zoverre de verzoekende partij hekelt dat er geen maatregelen worden voorzien om de veiligheid te blijven garanderen, ook bij “het einde van de technische levensduur van windturbines”, gaat de verzoekende partij voorbij aan de overweging dat de “risicobeheersing stoelt op de certificatie van de ontwerpstandaard. Bij een wijziging (bv. vervangen van onderdelen, retrofit, [levensduurverlenging]...) is het noodzakelijk dat er opnieuw aan deze standaard getoetst wordt”. Tevens gaat zij eraan voorbij dat door de “certificering volgens de IEC standaard en de installatiestandaarden van de turbine installateurs” het risico inzake “mechanisch falen” beheerd wordt. De stelling dat een voorwaarde zou moeten bestaan in een jaarlijkse inspectie, betreft opportuiniteitskritiek. Verzoekende partij toont ook niet concreet aan welke veiligheidsaspecten die

voortvloeien uit de sectorale normen van het bestreden besluit niet door de IEC standaard opgevangen worden.

Waar de verzoekende partij inzake cumulatieve effecten verwijst naar de “uitlaatgassen van het spoorwegvervoer”, valt niet in te zien hoe windturbines in dit opzicht cumulatieve effecten kunnen genereren aangezien zij de aangehaalde gassen niet uitstoten tijdens de exploitatie, minstens toont de verzoekende partij dit niet aan.

Wat betreft cumulatieve hinder op het vlak van geluid, wordt in het plan-MER (p. 76) overwogen dat “de windturbines waarvoor men een vergunning aanvraagt akoestisch niet-relevant [dienen] te zijn op een beoordelingspunt waar de akoestische ruimte reeds volledig is opgevuld of waar er zelfs al een theoretische overschrijding is. Er mag immers geen relevante verhoging meer optreden”. De cumulatieve effecten op vlak van geluid, ook met andere inrichtingen dan windturbines, werden derhalve wel degelijk in het plan-MER betrokken. Voorts toont de verzoekende partij niet concreet aan welke cumulatieve effecten op vlak van geluid zouden kunnen optreden.

De verzoekende partij overtuigt er niet van dat het onderzoek in de discipline mens-gezondheid niet afdoende is gevoerd.

23. De verzoekende partij betoogt verder dat de effecten van slagschaduw niet afdoende zouden zijn onderzocht en gemotiveerd. Waar ze vooreerst opmerkt dat door het opleggen van voorwaarden de hinder vanwege slagschaduw mogelijks beperkt wordt “maar zeker niet onbestaande gemaakt”, wordt erop gewezen dat dit ook niet de bedoeling is. Wel de bedoeling is om de hinder tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat de impact van de masthoogte op de slagschaduwhinder niet wordt onderzocht en de grootte van het schaduwoppervlak nochtans bepalend is, dient, net als eerder bij de kritiek inzake de discipline geluid, erop worden gewezen dat de “in het MER onderzochte

sectorale voorwaarden (huidige/alternatief voorstel...) [...] receptor gebonden (maximumspecifiek geluid of slagschaduwuren ter hoogte van een woning) [zijn] en [...] dus niet [afhangen] van het type turbine of het aantal turbines. Ongeacht het type windturbine en aantal turbines moet er ter hoogte van de receptoren steeds voldaan worden aan de sectorale voorwaarden. De sectorale voorwaarden en de milieubeoordeling zijn bijgevolg *future proof* wanneer er bv. grotere windturbines of meer windturbines gebouwd zullen worden”. De verzoekende partij toont de onjuistheid of onredelijkheid van die overweging niet aan. Indien het schaduwoppervlak desgevallend groter is, betekent dit slechts dat er meer schaduwhinder optreedt of kan optreden en dus de maximaal toegelaten effectieve slagschaduw sneller zal worden bereikt, waardoor sneller de automatische stilstandmodule in actie zal (moeten) schieten teneinde de desbetreffende windturbine aan de toepasselijke sectorale voorwaarden te laten voldoen. Bovendien wijst de verzoekende partij er zelf op dat het plan-MER aangeeft “dat bij de exploitatie van moderne grote windturbines, de slagschaduwstressor niet zal leiden tot gezondheidseffecten”. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij *a contrario* hieruit meent te moeten afleiden in de laatste memorie, betekent dit niet dat er voor kleinere windturbines wel gezondheidseffecten kunnen optreden. In die mate gaat de verzoekende partij uit van een verkeerde lezing van het plan-MER.

Waar de verzoekende partij verwijst naar het “rendementsverlies” in geval een windturbineproject veelvuldig moet worden stilgelegd, kan slechts worden opgemerkt dat het enkel aan de exploitant toekomt om een inschatting te maken op dit punt en te oordelen over de bedrijfseconomische opportuniteit van het betrokken windturbineproject in het licht van de sectorale voorwaarden die van toepassing zijn. Anders dan de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie voorhoudt, toont ze niet aan dat de hinder niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt.

24. Verder merkt de verzoekende partij op dat wat betreft de discipline “biodiversiteit” de beoordeling in het plan-MER ontoereikend is.

In de richtlijnen voor het plan-MER (p. 7) wordt inzake de discipline biodiversiteit gesteld:

“- Het Agentschap voor Natuur en Bos is akkoord met de voorgestelde methodologie voor de discipline biodiversiteit en de passende beoordeling. Het Agentschap vraagt om ook aandacht te besteden aan ultra- en infrason geluid. Dit zal nagegaan worden.
- Het onderzoek met betrekking tot aanvaringsslachtoffers valt buiten de scope van dit plan-MER. Dit heeft namelijk geen betrekking op voorwaarden voor geluid, slagschaduw of veiligheid. Dit effect wordt sowieso op projectniveau onderzocht en beoordeeld”.

Bij de bespreking van de *scope* van het plan-MER (p. 32) wordt inzake de impact op soorten aangegeven:

“Geluidsvoorwaarden/slagschaduwvoorwaarden en veiligheid hebben geen impact op de meeste soorten. Behalve over vogels en vleermuizen, kan alleen een zinvolle uitspraak gedaan worden op projectniveau. Hiervoor zijn immers gegevens nodig over zowel habitat als project die in dit planningsstadium nog niet beschikbaar zijn. Het bepalen van aanvaringsrisico's hangt bijvoorbeeld sterk af van lokale gegevens met betrekking tot vliegbewegingen etc. Dergelijke analyse overstijgt ook de doelstelling en reikwijdte van een milieueffectenbeoordeling op plan-niveau. De evaluatie van de impact op soorten zal daarom beperkt worden door de kwalitatieve bespreking van de mogelijke impact door aanvaring van vogels en vleermuizen”.

In de goedkeuringsbeslissing van het plan-MER bevestigt het Team Omgevingseffecten dat het plan-MER werd uitgewerkt in overeenstemming met de richtlijnen. Tevens wordt vastgesteld dat het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) een gunstig advies gaf op de discipline biodiversiteit en de passende beoordeling.

In casu dienen enkel de milieueffecten op planniveau aan bod te komen en kan voor meer detailspecten worden verwezen naar het uitgebreidere effectenonderzoek dat in ieder geval later zal moeten gebeuren op projectniveau. De overheid die het plan opmaakt en vastlegt kan in dat opzicht bij de milieubeoordeling ermee volstaan enkel rekening te houden met de elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn. Bij de

beoordeling van de impact op fauna en flora op planniveau kan de bevoegde overheid geen rekening houden met elementen en omstandigheden die haar op dat ogenblik redelijkerwijze nog niet bekend zijn of kunnen zijn.

Wat betreft de impact op soorten wordt in het plan-MER aangegeven dat daarover, behoudens wat betreft vogels en vleermuizen, slechts een zinvolle uitspraak kan worden gedaan op projectniveau omdat daarvoor gegevens nodig zijn over zowel habitat als project die in dit planningsstadium nog niet beschikbaar zijn. De verzoekende partij toont niet de onjuistheid, noch de onredelijkheid van die overweging aan. Zij overtuigt er bijgevolg niet van dat op planniveau niet kon worden volstaan met het gevoerde onderzoek naar de impact op vogels en vleermuizen, maar dat ook de concrete impact op andere soorten op planniveau had moeten worden onderzocht. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de beoordeling van de impact op die soorten het projectmatig karakter overstijgt en dat de bevoegde overheid voldoende elementen bekend zijn of kunnen zijn om op planmatig niveau over de betrokken soorten een uitspraak te doen.

Opnieuw dient benadrukt dat het de Raad van State niet toekomt om zich uit te spreken over de wetenschappelijke deugdelijkheid van het gevoerde onderzoek. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij op grond van juiste, relevante en toereikende feitelijke gegevens, in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

De verzoekende partij maakt niet concreet aannemelijk dat er geen sprake is van een “passende beoordeling” in het licht van de beschikbare wetenschappelijke kennis of dat er sprake is of kan zijn van een “betekenisvolle” aantasting van de natuurlijke kenmerken van één of meerdere speciale beschermingszone(s) als een te verwachten gevolg van het betrokken plan dat geluidsnormen, slagschaduwnormen en veiligheidsnormen omvat.

In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat het plan-MER “véél leemten” vertoont, herinnert de verwerende partij er terecht aan dat op de initiatiefnemer van een plan of programma niet de verplichting rust om eventuele leemtes in de bestaande wetenschappelijke kennis zelf aan te vullen met bijkomend onderzoek. Tevens wijst de verwerende partij terecht op de goedkeuringsbeslissing, waarin wordt overwogen:

“[...] Het plan dat onderzocht werd in het plan-MER heeft betrekking op voorwaarden voor windturbines met betrekking tot geluid, slagschaduw of veiligheid ter bescherming van de mens. Het MER werd opgemaakt op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis en bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden verwacht om tot een onderbouwde conclusie over de aanzienlijke milieueffecten van het plan te komen. De huidige leemtes in de kennis werden duidelijk in het MER opgenomen”.

De verzoekende partij slaagt er niet in de beweerde leemte op dit punt nader te concretiseren. Er wordt in het plan-MER uitdrukkelijk gesteld dat “meer onderzoek om de verstoringsafstanden [...] verder te verfijnen” momenteel ontbreekt. Zij toont de onjuistheid van die overweging niet aan. De verzoekende partij stelt dat er “evident nog andere diersoorten [zijn] welke negatieve gevolgen ondervinden van windturbineprojecten”, maar laat na één en ander concreet uit te werken voor het planniveau. Bovendien betwist zij niet de overwegingen in het plan-MER (p. 32), met betrekking tot de *scoping-out* van de impact op soorten, dat “[b]ehalve over vogels en vleermuizen, [...] alleen een zinvolle uitspraak [kan] gedaan worden op projectniveau” omdat hiervoor “gegevens nodig [zijn] over zowel habitat als project die in dit planningsstadium nog niet beschikbaar zijn”, dat het “bepalen van aanvaringsrisico’s [...] sterk [afhangt] van lokale gegevens met betrekking tot vliegbewegingen etc.” en dat dergelijke analyse “de doelstelling en reikwijdte van een milieueffectenbeoordeling op plan-niveau” overstijgt. Met de enkele verwijzing naar een bijdrage van de vzw Leefbare Energie Vlaanderen toont de verzoekende partij tot slot evenmin de onjuistheid of onredelijkheid van de beoordeling in het betrokken plan-MER aan.

Waar de verzoekende partij de conclusie bekritiseert dat er “geen aanzienlijke negatieve impact te verwachten valt op Natura 2000-gebied”, toont zij

de onjuistheid of onredelijkheid van die conclusie niet aan. Waar zij stelt dat niet wordt verduidelijkt op basis van welke metingen hiertoe werd besloten, gaat zij voorbij aan de effectbeoordeling op p. 129-132 van het plan-MER. Het feit dat deze impactanalyse louter uitgevoerd is voor avifauna en vleermuizen, zoals de verzoekende partij in de laatste memorie opmerkt, is logisch gelet op de *scoping-out* van de impact op andere soorten.

Wat betreft de effecten van trillingen kan worden verwezen naar wat hieromtrent hoger al is gesteld. Voorts maakt de verzoekende partij niet aannemelijk in welke mate de geluidsnormen, slagschaduwnormen of veiligheidsnormen die zullen gelden bij de exploitatie van windturbines stikstofemissies of een impact op de lucht- en waterkwaliteit zouden kunnen genereren. In de mate de verzoekende partij wijst op leemten in het plan-MER inzake de verontreiniging ingevolge bestaande windturbines en de gevolgen van het ontsnappen van SF-6 gas, beperkt ze zich tot een loutere bewering. Ze maakt evenmin aannemelijk waarom een plan-MER, dat op niets minder of meer ziet dan geluidsnormen, slagschaduwnormen of veiligheidsnormen die zullen gelden bij de exploitatie van windturbines, een leemte zou vertonen omdat er geen levenscyclusanalyse is uitgevoerd. Wat de levenscyclusanalyse betreft, wordt er bovendien op gewezen dat het plan slechts ziet op sectorale normen waaraan windturbines tijdens hun exploitatie moeten voldoen.

25. Wat betreft de andere disciplines kan worden herhaald wat bij het begin van de bespreking van dit middel al is uiteengezet.

26. Waar de verzoekende partij opwerpt dat de totale milieu-impact gekwantificeerd moet worden, gaat zij eraan voorbij dat het gaat om de totale milieu-impact die uitgaat of kan uitgaan van het voorgenomen plan. Het weze herhaald dat het voorgenomen plan in dit geval slechts geluidsnormen, slagschaduwnormen en veiligheidsnormen vastlegt die zullen gelden bij de exploitatie van windturbines en dat het plan-MER betrekking moet hebben op de te verwachten effecten die het gevolg (kunnen) zijn van de tenuitvoerlegging van het plan / die normen.

27. Tot slot wordt nog vastgesteld dat de verzoekende partij de memorie van wederantwoord en laatste memorie op meerdere plaatsen aangrijpt om de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift uit te breiden en/of een andere wending te geven. Zonder exhaustief te willen zijn, wordt verwezen naar de verwijzing naar artikel 4.1.6.3 van Vlarem II en naar de kritiek omtrent het niet hanteren van geluidskaarten. Al deze argumentatie werd niet in het verzoekschrift ontwikkeld, hoewel de verzoekende partij daartoe niet verhinderd was, en komt bijgevolg laattijdig en dus niet ontvankelijk voor.

28. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

29. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, § 1, 1°, c), en 4.4.9, § 1, VCRO *juncto* artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit), alsook van de materiële motiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

30. De verzoekende partij vat het tweede middel zelf als volgt samen in het verzoekschrift:

“Verzoekende partij stelt vast dat wat betreft de beoordeling van de impact op het landschap van potentiële windturbineprojecten geheel buiten de scope van het plan-MER [valt], op grond waarvan het besluit werd vastgesteld.

Het [bestreden besluit] verwijst echter ook in de nieuwe richtlijnen voor de oprichting van windturbines in de omzendbrief RO/2014/02, zoals goedgekeurd op 14 juli 2023, in een soort van cascadesysteem voor het bepalen van de meest gunstige locaties voor windturbineprojecten aangezien daarmee wordt vooropgesteld om wanneer

er 2 evenwaardige ‘geschikte’ locaties naast elkaar bestaan, volgens een cascadesysteem eerst te kiezen voor:

- Locaties binnen het bestaande ruimtebeslag. Voorbeelden zijn onder andere havengebieden en bedrijventerreinen en daarna;
- Bij voorkeur zoveel als mogelijk aan andere bestaande grote windturbines gebundeld of aan markant in het landschap aanwezige lijninfrastructuur zoals gewestwegen, kanalen of hoogspanningsleidingen en tot slot;
- Een ontwikkeling in de open ruimte. In die gevallen wordt wel het clusteringsprincipe (minimaal 3 windturbines) behouden en geldt idealiter een opstelling met van minstens 20MW.

Nochtans moet worden vastgesteld dat de inplanting van windturbines, ofwel door bundeling met andere windturbines ofwel door bundeling aan andere markant in het landschap aanwezige lijninfrastructuren in open ruimte, zoals (herbevestigd) agrarisch gebied, in strijd is met artikel 4.3.1 §1, 1) en artikel 4.4.9§1 VCRO *juncto* artikel 11 van het Inrichtingenbesluit.”

Naast de vaststelling dat er bij de opmaak van het plan-MER op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met de effecten op het landschap van windturbineprojecten, wijst de verzoekende partij er ook nog op dat het alternatievenonderzoek niet aan de specifieke formelemotiveringsplicht van artikel 4.1.7 DABM beantwoordt.

31. De verzoekende partij verduidelijkt in de memorie van wederantwoord dat de kritiek in dit middel enkel betrekking heeft op het ontbreken van een bespreking van de discipline landschap in het plan-MER en stelt dat zij de inhoud van andere regelgeving mee kan betrekken in haar argumentatie, zonder dat ze deze regelgeving zelf aanvecht.

Waar de tussenkommende partij meent dat niet kan worden verwezen naar rechtspraak die betrekking heeft op individuele windturbineprojecten, laat de verzoekende partij gelden dat de in deze rechtspraak ontwikkelde principes kunnen worden doorgetrokken naar de beoordeling van de impact op het landschap op planniveau.

De verzoekende partij herhaalt dat het plan-MER niet zomaar kan afzien van de beoordeling van de impact op het landschap van potentiële windturbineprojecten. De inplanting van windturbines, ofwel door bundeling met andere windturbines, ofwel door bundeling aan andere markant in het landschap

aanwezige lijninfrastructuren in open ruimte, zoals (herbevestigd) agrarisch gebied, is in strijd met artikel 4.3.1, § 1, 1) en artikel 4.4.9, § 1 VCRO *juncto* artikel 11 van het inrichtingenbesluit. In weerwil van wat de andere partijen voorhouden, hebben de sectorale normen wel degelijk belangrijke milieueffecten op het landschap. Door geen rekening te houden met de effecten op het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, waarbij de windturbines aldus niet bestemmingsconform zijn, voorziet het bestreden besluit niet in een afdoende motivering van overeenstemming met de aanwezige bestemmingsvoorschriften. Dit is des te frappanter gelet op het voorontwerp van decreet tot wijziging van de VCRO. Het is tegenstrijdig om enerzijds te stellen dat de beoordeling van de impact op het landschap kan worden doorgeschoven naar het projectniveau en anderzijds de esthetische toets in landschappelijk waardevol agrarisch gebied af te schaffen.

Verder moest een locatiealternatievenonderzoek worden uitgevoerd, waarbij milieucriteria het gepaste gewicht moeten krijgen. De verwerende partij stelt dat zij alle redelijke alternatieven heeft onderzocht, maar verduidelijkt niet welke redelijke alternatieven zij zou hebben onderzocht, noch waarom deze alternatieven wel redelijk zouden zijn en de locatiealternatieven niet. De verzoekende partij verwijst tot slot nog naar rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat er nood is aan verduidelijking inzake locatiealternatieven op planniveau.

32. In de laatste memorie volhardt de verzoekende partij in haar standpunt dat de effecten op de landschappelijke kwaliteiten onderzocht dienden te worden. Zo benadrukt ze dat het onaanvaardbaar is dat de verschillende impact op de verschillende landschappen niet werd meegenomen in de effectenbeoordeling. Wat de kritiek op de techniek van de clichering en de toets aan de ruimtelijke ordening betreft kan niet volstaan worden met de verwijzing naar de wetgeving rond ruimtelijke ordening. De techniek van de clichering wordt immers voorzien in het bestreden besluit. De effecten daarvan dienen beoordeeld te worden in het plan-MER. Voorts herhaalt de verzoekende partij dat er sprake is van een gebrekkig locatiealternatievenonderzoek en dat niet beantwoord is aan de

specifieke motiveringsplicht uit artikel 4.1.7 DABM. Het feit dat het bestreden besluit betrekking heeft op het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest en dat hoe dan ook niet elke windturbine een impact op een speciale beschermingszone zal hebben, doet geen afbreuk aan de motiveringsplicht. Een locatiealternatievenonderzoek is reeds vereist wanneer er een impact is van enkele windturbines op een speciale beschermingszone. Tot slot is de verwijzing naar het voorontwerp van decreet van belang omdat het aantoont dat de argumentatie dat de beoordeling nog kan worden doorgevoerd in de projectfase, als los zand aan elkaar hangt.

Beoordeling

33. De verzoekende partij verduidelijkt in de memorie van wederantwoord dat de kritiek in het middel enkel betrekking heeft op het ontbreken van een bespreking van de discipline landschap in het plan-MER en dat ze de inhoud van andere regelgeving kan betrekken in haar argumentatie, zonder dat ze deze regelgeving zelf aanvecht. De verzoekende partij wordt op dit punt bijgevalen.

De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

34. In het plan-MER (p. 31) wordt overwogen:

“Geluidsvoorwaarden/slagschaduwvoorwaarden en veiligheid hebben geen rechtstreekse impact op Landschap, bouwkundig en archeologisch erfgoed. Eventuele effecten zijn beperkt tot specifieke beperkingen of voorwaarden die voortvloeien uit de geluids- of slagschaduwvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld locatiebeperkingen, vermogensbeperkingen, ... Dergelijke effecten kunnen enkel op projectniveau beoordeeld worden. Verder kan er ook verwezen worden naar de aanwezige wetgeving rond landschap, bouwkundig en archeologisch erfgoed die te allen tijde gerespecteerd moeten worden. De discipline landschap, bouwkundig en archeologisch erfgoed zal bijgevolg niet verder uitgewerkt worden in het plan-MER”,

en (p. 33):

“Geluidsvoorwaarden/slagschaduwvoorwaarden en veiligheid hebben geen rechtstreekse impact op de ruimtelijke aspecten. Eventuele effecten zijn beperkt tot specifieke beperkingen of voorwaarden die voortvloeien uit de geluids- of slagschaduwvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld locatiebeperkingen, vermogensbeperkingen, ... , Dergelijke effecten kunnen enkel op projectniveau beoordeeld worden.

Verder kan er ook verwezen worden naar de aanwezige wetgeving rond ruimtelijke ordening, landschap, bouwkundig en archeologisch erfgoed die te allen tijde gerespecteerd moeten worden. Op planniveau worden de effecten op ruimtelijke aspecten dan ook niet als relevant beschouwd. Op projectniveau kan in de vergunningsaanvraag, vervolgens een meer gedetailleerde en zinvolle analyse gebeuren onder andere [op basis van] de nodige visualisaties”.

De verzoekende partij slaagt er niet in de onjuistheid of onredelijkheid van de voormelde overwegingen concreet aannemelijk te maken. Het middel faalt waar de verzoekende partij zonder meer betoogt dat rekening moet worden gehouden met de effecten van windturbines op de landschappelijke kwaliteiten. Het bestreden plan ziet immers enkel op geluidsnormen, slagschaduwnormen en veiligheidsnormen die in Vlarem II zijn opgenomen. Waarmee rekening moet worden gehouden zijn dan ook de te verwachten effecten op de landschappelijke kwaliteiten van deze normen op het vlak van geluid, slagschaduw en veiligheid en niet de effecten van windturbines op zich. De verzoekende partij overtuigt niet van effecten die van de geluidsnormen, slagschaduwnormen of veiligheidsnormen kunnen uitgaan op landschappelijke kwaliteiten en die bovendien op planniveau konden en moesten worden onderzocht. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie stelt zij dat, in weerwil tot wat de andere partijen beweren, de sectorale normen wel degelijk belangrijke milieueffecten op het landschap kunnen hebben, maar zij bewaart verder het stilzwijgen over de wijze waarop de betrokken normen het landschap (kunnen) impacteren. Gelet op de scope van het plan-MER zijn de aangehaalde bepalingen van het VCRO en het inrichtingsbesluit niet relevant.

35. De in het verzoekschrift aangehaalde rechtspraak ziet op concrete windturbineprojecten en is bijgevolg niet pertinent. De verzoekende partij overtuigt niet waar zij stelt dat dezelfde principes naar het voorliggende geval kunnen worden doorgetrokken. De verwerende partij herinnert op haar beurt niet

ten onrechte aan rechtspraak van de Raad van State waarin is gesteld dat de overheid die een plan of programma opmaakt ermee kan volstaan rekening te houden met de effecten die op dat ogenblik gekend zijn of kunnen zijn en voorts mag verwijzen naar het effectenonderzoek dat op projectniveau zal gebeuren.

36. Waar de verzoekende partij kritiek uit op de techniek van de clichering en stelt dat dit de vergunningverlenende overheid niet van een toets aan de goede ruimtelijke ordening ontslaat, gaat zij voorbij aan de overweging dat de “aanwezige wetgeving rond ruimtelijke ordening”, waaronder dus ook de verplicht uit te voeren toets aan de goede ruimtelijke ordening, “te allen tijde gerespecteerd [moet] worden”. Waar de verzoekende partij in de laatste memorie stelt dat “de techniek van de clichering [voorzien] wordt in de bestreden beslissing” verduidelijkt ze niet welke bepaling van het bestreden besluit daarin voorziet.

37. De verzoekende partij bekritiseert voorts een gebrek aan locatiealternatievenonderzoek. Ze gaat evenwel voorbij aan de specificiteit van het voorliggende plan. Het plan ziet op milieukwaliteitsnormen die gelden voor elke windturbine die ergens in het Vlaamse Gewest wordt ingeplant. Het valt ook niet in te zien welke andere redelijke locatiealternatieven dan het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest, gelet op het eigen karakter van het betrokken plan, als redelijk alternatief aan bod had moeten of kunnen komen.

De verzoekende partij kan ook niet worden bijgetreden dat de specifieke formelemotiveringsplicht die wordt voorgeschreven door artikel 4.1.7 DABM, geschonden is. Uit het plan-MER (p. 12) blijkt duidelijk wat het doel en de geografische werkingssfeer is van het plan. Daarin wordt onder meer benadrukt dat het betrekking heeft op het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het doel van het plan-MER is om de milieueffecten te beoordelen van de sectorale geluids- en slagschaduwvoorwaarden voor windturbines alsook van de Vlaremvorwaarden voor veiligheid. Hieruit blijkt afdoende waarom geen locatiealternatievenonderzoek is onderzocht. De verzoekende partij verduidelijkt verder niet hoe deze specifieke formelemotiveringsplicht geschonden is.

38. De verwijzing, in de memorie van wederantwoord, naar een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen doet geen afbreuk aan het voorgaande.

39. Tot slot wordt herhaald dat de verzoekende partij niet op dienstige wijze kan verwijzen naar een voorontwerp van decreet.

40. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

41. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gelijkheidsbeginsel en het *standstill*-beginsel vervat in artikel 1.2.1 DABM.

42. De verzoekende partij stelt vast dat de ontworpen regeling in bepaalde gevallen soepelere richtwaarden hanteert dan deze in bijlage 4.5.4 bij Vlarem II, waardoor de exploitanten van windturbines gebonden zijn door soepelere geluidsnormen dan de exploitanten van andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door hoofdstuk 4.5 van Vlarem II.

Verzoekende partij merkt echter op dat “er geen afdoende verantwoording kan worden gevonden in het plan-MER op grond waarvan het ernstig kan worden bevonden dat windturbineprojecten worden uitgesloten van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 4.5. Vlarem II”, die de algemene geluidsvoorwaarden bevatten. De uiteenzetting in het verslag aan de Vlaamse Regering dat algemene geluidsvoorwaarden geen rekening zouden houden met de karakteristieken van windturbinegeluid, noch omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing zou zijn op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten, kan niet volstaan. Dat windturbinegeluid andere karakteristieken zou hebben, wordt overigens niet wetenschappelijk onderbouwd. Er is evenmin enige

verklaring waarom de rechtsonderhorigen die geluidshinder van een windturbine ondergaan, een hogere tolerantiegrens zouden moeten hebben dan zij die geluidshinder van andere ingedeelde inrichtingen ondergaan. Er is daarenboven sprake van een schending van het *standstill*-beginsel, zonder noemenswaardige verantwoording.

43. Op de exceptie met betrekking tot de ontvankelijkheid van het middel antwoordt de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord dat het verschil in behandeling wordt ingesteld door de geluidsnormen die voorzien zijn in het bestreden besluit. De ongelijke behandeling vloeit dus rechtstreeks uit het bestreden besluit voort. De verzoekende partij ziet niet in waarom een opgeworpen schending van het gelijkheidsbeginsel, voortvloeiende uit het bestreden besluit, de wettigheid van het DABM in vraag zou stellen. Artikel 5.4.16 DABM stelt geen inhoudelijke voorwaarden. De uiteindelijke invulling van de decretale opdracht kan wel degelijk worden getoetst op haar verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel.

Uit artikel 5.4.16 DABM vloeit niet voort dat de verwerende partij moet voorzien in een afwijkende regeling inzake geluidsnormen. Dat het Grondwettelijk Hof besluit tot de grondwettigheid van deze decretale opdracht, is niet relevant voor de beoordeling van de vraag of het bestreden besluit het gelijkheidsbeginsel miskent.

In de mate dat de tussenkomende partij voorhoudt dat windturbines op meerdere vlakken verschillen van andere inrichtingen, stelt de verzoekende partij vast dat zij hiervoor geen enkel wetenschappelijk stuk voorlegt en dat het bestreden besluit deze motivering niet hanteert.

De verzoekende partij wijst erop dat uit verschillende studies is gebleken dat met het constante zoeven van een windturbine ernstige gezondheidsklachten gepaard kunnen gaan. In een recent rapport van de Wereldgezondheidsorganisatie wordt gewaarschuwd voor de mogelijk onderschatte effecten van windturbines op de gezondheid van mensen in de nabije

omgeving ervan. De verzoekende partij verwijst ook nog naar een recente uitspraak van een Franse rechter en een studie uit 2011 waarin reeds werd gesteld dat windturbines gezondheidsrisico's inhouden. Door de blinde toepassing van de geldende wetgeving inzake windturbines, miskent de verwerende partij de gezondheidseffecten op de omwonenden. Ook de Wereldgezondheidsorganisatie heeft in haar "Environmental Noise Guidelines" van 2018 gewezen op de impact van windturbinegeluid.

De afwezigheid van wetenschappelijke zekerheid mag niet als voorwendsel dienen om maatregelen die een verslechtering van het leefmilieu kunnen voorkomen, uit te stellen, zeker wanneer er een risico bestaat op onherstelbare schade. Daarbij moet eraan worden herinnerd dat het voorzorgsbeginsel tot een omkering van de bewijslast leidt: degene die de inplanting van de vermeende risicoactiviteit mogelijk maakt, zal de onschadelijkheid ervan moeten aantonen.

De artikelen 8 en 13 EVRM brengen volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in hoofde van de vergunningverlenende overheid een actieve onderzoeksplicht teweeg naar een alternatieve, minder schadelijke inplanting, rekening houdende met de ligging nabij woningen, natuurgebieden en open biologisch waardevol terrein. Op heden kan niet worden verzekerd dat de voorgenomen turbines geen onaanvaardbare gezondheidshinder met zich brengen.

De verzoekende partij argumenteert vervolgens dat de "technische redenen" die toelaten om in minder strenge zin af te wijken van de algemene geluidsnormen, niet worden aangetoond. Bijgevolg wordt ook het verschil in technische karakteristieken tussen windturbines en andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen niet aangetoond en is er sprake van een discriminerende ongelijke behandeling. Het gemaakte onderscheid tussen geluidsnormen voor windturbines en andere inrichtingen steunt niet op een feitelijke en vanzelfsprekende vaststelling en vertoont dan ook geen objectief karakter. Verder wordt het verschil in behandeling verantwoord door de noodzaak om de doelstellingen voor hernieuwbare energie te behalen. De verwerende partij slaagt

er evenwel niet in om op overtuigende wijze aan te tonen dat de toepassing van soepelere geluidsnormen voor windturbineprojecten kan bijdragen aan het behalen van de doelstellingen voor hernieuwbare energie. De vergelijking met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan niet worden gevolgd. Die rechtspraak gaat immers over de tijdelijke handhaving van de destijds ingestelde sectorale normen, waarbij werd geoordeeld dat de tijdelijke handhaving van de onwettige sectorale normen verantwoord was. De verzoekende partij ziet niet in hoe de algemene geluidsnormen afbreuk zouden doen aan de doelstellingen van hernieuwbare energie. De verwerende partij toont niet afdoende aan dat het hanteren van de algemene geluidsnormen zou leiden tot minder vergunde windturbines waardoor de doelstellingen van hernieuwbare energie in het gedrang zouden komen.

Ook de verwijzing naar het arrest van de Raad van State van 24 juni 2021 is niet pertinent. In die zaak ging het immers over de clicheringsregel die gecreëerd werd buiten de normale wijzigingsprocedures voor plannen. Dit heeft niets te maken met de pertinentie van soepelere geluidsnormen voor windturbineprojecten. In ieder geval wordt ermee niet aangetoond dat deze soepelere geluidsnormen bijdragen tot de doelstellingen van hernieuwbare energie. Voorts ziet de verzoekende partij niet in hoe het herleiden van milieuhygiënische hinder kan bijdragen tot het behalen van de doelstellingen voor hernieuwbare energie.

Wat betreft het *standstill*-beginsel, betoogt de verzoekende partij dat er evident sprake is van een aanzienlijke achteruitgang in de bescherming. Men hanteert immers soepelere geluidsnormen, wat als rechtstreeks gevolg heeft dat omwonenden meer geluidshinder zullen moeten dulden en wat aldus een belangrijke impact zal hebben op hun gezondheid. Artikel 5.4.5 DABM bevat voorts louter de mogelijkheid om af te wijken van de algemene milieuvoorwaarden. De minder strenge voorwaarden worden niet door die bepaling vastgelegd, maar wel door het thans bestreden besluit. De verzoekende partij laat nog gelden dat zij doorheen het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord heeft gewezen op belangrijke leemten in het plan-MER in de beoordeling van de

mogelijke milieueffecten en dat zij heeft aangetoond dat er belangrijke milieueffecten optreden die een aanzienlijke achteruitgang in het beschermingsniveau bevatten.

Het instellen van soepelere geluidsnormen draagt tot slot niet bij tot het waarborgen van de elektriciteitsbevoorradingszekerheid.

44. In de laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat er wel degelijk sprake is van vergelijkbare gevallen. Op geen enkel moment wordt het onderscheid tussen windturbines en andere ingedeelde inrichtingen wetenschappelijk gemotiveerd. Een verantwoording voor het onderscheid ligt dan ook niet voor. Verder stelt de verzoekende partij dat het referentiepunt in het kader van de beoordeling van de *standstill* wel degelijk de algemene geluidsvoorwaarden zijn. De verwerende partij neemt zelf die algemene geluidsvoorwaarden als referentiepunt. Volgens haar is de aanzienlijke achteruitgang in bescherming evident aangezien de ingevoerde geluidsnormen minder streng zijn dan de algemene geluidsvoorwaarden en er belangrijke negatieve effecten verbonden zijn aan de geluidsimpact van windturbines.

Beoordeling

Exceptie

45. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring is uitdrukkelijk gericht tegen het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023. De verzoekende partij betwist niet de wettigheid van het DABM, maar wel de grondwettigheid van het bestreden besluit. Artikel 5.4.16 DABM moet uitgevoerd worden in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel. De exceptie van de tussenkomende partij wordt verworpen.

Ten gronde

46. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-

discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen (rechts)personen. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de genomen maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

47. In het verzoekschrift hekelt de verzoekende partij de ongelijke, soepelere, behandeling van exploitanten van windturbines ten aanzien van de exploitanten van “andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen”. Ze voert ook de onverantwoorde ongelijke behandeling aan van “rechtsonderhorigen die geluidshinder van een windturbine ondergaan” ten aanzien van “zij die geluidshinder van andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen ondergaan”. Verderop verwijst ze naar de verschillende behandeling van “omwonenden”.

Voor zover de verzoekende partij met de verwijzing naar “rechtsonderhorigen” naar andere ongelijke behandelingen verwijst dan die van exploitanten en omwonenden, is het middel onduidelijk en in die mate niet ontvankelijk.

48. De exploitanten en omwonenden van windturbines bevinden zich op het vlak van geluid in een vergelijkbare situatie als de exploitanten en omwonenden van “andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen”. Steeds is er sprake van geluidsnormen waaraan exploitanten moeten voldoen ter bescherming van

mens en milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder. Zowel omwonenden van windturbines als omwonenden van “andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen” dienen beschermd te worden tegen onaanvaardbare geluidshinder. Dat er sprake is van vergelijkbare gevallen is ook het terechte uitgangspunt van advies 73.604/1 van 8 juni 2023 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, aangezien daarin net opgemerkt wordt dat “een afdoende verantwoording” dient gegeven te worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor de soepelere geluidsnormen voor de exploitanten van windturbines inzake geluidshinder.

49. De verwerende partij motiveert de verschillende behandeling door te verwijzen naar de doelstellingen en het belang van hernieuwbare energie. Zo wordt in het verslag aan de Vlaamse regering bij het bestreden besluit aangegeven dat “[h]et toepassen van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidsnorm in hindergevoelige gebieden (bijv. woongebieden) hoger zou kunnen zijn, er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten worden toegelaten.” Het belang om de doelstellingen inzake hernieuwbare energie te halen, dat wordt benadrukt in het verslag aan de Vlaamse regering, is een legitieme doelstelling die een verschillende behandeling kan schragen. Bovendien bepaalt artikel 5.4.16 DABM dat de Vlaamse regering binnen de drie jaar na de inwerkingtreding van die bepaling nieuwe sectorale normen vaststelt voor installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie. Het vaststellen van afzonderlijke sectorale normen ter zake is dus niet enkel een legitieme doelstelling, maar tevens een plicht die uit het decreet voortvloeit. Bij de uitvoering van deze decretale plicht moet de Vlaamse regering uiteraard handelen binnen het kader van de wet en met name het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel respecteren.

Artikel 5.4.5, derde lid, DABM is eveneens van toepassing, zodat de door de Vlaamse Regering aangenomen regeling ook daarmee in overeenstemming moet zijn voor zover in mindere strenge zin afgeweken wordt van de algemene milieuvoorwaarden. Overeenkomstig deze bepaling “[kunnen] de sectorale milieuvoorwaarden [...] om technische redenen in minder strenge zin

afwijken van de algemene milieuvoorwaarden, in de gevallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald.”

50. Het gehanteerde verschil dient op een objectief en adequaat criterium te berusten. Het bestreden besluit voert een verschillende behandeling in voor windturbines. Dit is een objectief criterium dat voortvloeit uit het decreet en dat relevant is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken. De verzoekende partij toont niet aan dat windturbines niet bijdragen tot het behalen van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie.

Op basis van artikel 5.4.5, derde lid, DABM moet de invoering van soepelere geluidsnormen louter voor windturbines ook verantwoord zijn “om technische redenen”. De verwerende partij verwijst wel degelijk naar een aantal “technische redenen” om het bestreden besluit aan te nemen. Volgens het verslag aan de Vlaamse regering houden “de algemene geluidsvoorwaarden [...] geen rekening met de karakteristieken van windturbinegeluid, noch het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten.” Ook in het effectenonderzoek van het plan-MER, waarnaar het verslag tevens expliciet verwijst, wordt aangegeven dat “het specifiek geluid van een windturbine wordt weergegeven door het L_{Aeq} ”, waarbij “[h]et A-gewogen equivalent geluidsniveau [...] een maat [is] voor het beschouwde fluctuerende geluid” en het “specifiek geluid van windturbine(s) [...] berekend wordt volgens een overdrachtsmodel op basis [van] ISO 9613”. Uit het voorgaande blijkt, zoals de verwerende partij opmerkt, dat er technische redenen zijn, zoals het specifieke fluctuerende geluid van een windturbine dat via een specifiek overdrachtsmodel berekend wordt, die verantwoorden dat een bijzonder sectoraal kader wordt opgemaakt met andere richtwaarden voor het geluid van windturbines. Dit wordt ook benadrukt door de tussenkomende partij die stelt dat “windturbines op technisch vlak geenszins vergelijkbaar zijn met andere vergunningsplichtige inrichtingen”, dat het “grootschalige inrichtingen [betreft] waarvan de geluidsbron zich hoog in de lucht bevindt”, dat geen enkele andere inrichting of activiteit in Vlarem II “vergelijkbaar [is] wat dimensies en technische specificaties betreft” en dat het “type geluid” van windturbines in aanzienlijke mate verschilt van dat van

andere vergunningsplichtige inrichtingen of activiteiten. Het volstaat niet om gewoon aan te geven dat de stelling dat windturbinegeluid andere karakteristieken zou hebben “niet wetenschappelijk onderbouwd is” om aan te tonen dat deze stelling onjuist of onredelijk is. Overigens geeft de verzoekende partij in het verzoekschrift zelf aan dat het geluid van windturbines wordt gegenereerd door onder meer “de rotatie van de wieken die een zoevend geluid voortbrengen”, waarmee de stelling dat windturbinegeluid “andere karakteristieken” heeft, lijkt te worden bijgetreden.

51. Tevens kan volgens de verzoekende partij geen redelijk verband van evenredigheid worden vastgesteld tussen de doelstelling om hernieuwbare energie te ondersteunen en het aangewende middel, de invoering van soepelere geluidsnormen louter voor windturbines. De verwerende partij neemt aan dat soepelere geluidsnormen voor windturbines de doelstellingen inzake hernieuwbare energie zullen helpen bereiken. Het is niet onredelijk om te stellen dat soepelere normen de installatie van windturbines zullen vergemakkelijken en zo kunnen bijdragen tot die doelstellingen. De verzoekende partij voert echter aan dat een verwijzing naar het algemeen belang (zoals de doelstellingen en het belang van hernieuwbare energie) niet volstaat om de verschillende behandeling te verantwoorden. Daarnaast benadrukt ze dat de gezondheid van de omwonenden niet in het gedrang mag worden gebracht door de soepelere toepassing van de geluidsnormen bij de exploitatie van windturbines. In de mate dat het gehanteerde onderscheid ter hoogte van de geluidsimmissiepunten tot een hoger geluidsniveau zou leiden bij windturbines, wordt in het verslag aan de Vlaamse regering opgemerkt dat het “plan-MER heeft aangetoond dat het hernemen van de sectorale voorwaarden geen aanzienlijke milieu-impact genereert” en wordt ook vastgesteld dat er geen onaanvaardbare hinder is voor de omwonenden. In woonzones (exclusief woonzones op minder dan 500 meter van industriegebied) zijn volgens het plan-MER gezondheidseffecten inzake geluid “uitgesloten” en in andere bestemmingsgebieden “zijn effecten niet uitgesloten doch niet aangetoond in de literatuur en indien aanwezig volksgezondheidskundig beperkt.” Voor zover de verzoekende partij deze vaststellingen betwist, wordt verwezen naar de

beoordeling van het eerste middel. Uit het voorgaande blijkt wel degelijk dat de verschillende behandeling evenredig is in het licht van de beoogde doelstelling.

52. De verzoekende partij voert voor het eerst in de memorie van wederantwoord een schending aan van het voorzorgsbeginsel en van artikel 8 en 13 EVRM. Ze toont niet aan dat ze deze argumenten niet reeds in het verzoekschrift had kunnen opwerpen. Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

53. De aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel, zoals opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

54. Artikel 1.2.1, § 2, DABM bevat een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde regelgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde regelgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder redelijke verantwoording. Een verzoekende partij die de schending van de *standstill*-verplichting inroept, moet de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau aantonen, wat impliceert dat de mogelijke gevolgen van het bestreden besluit duidelijk en concreet uiteengezet worden, zodat kan worden beoordeeld of zij leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau die als “aanzienlijk” kan worden beschouwd, en dat er daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

55. De verzoekende partij komt in het verzoekschrift niet verder dan de stelling dat artikel 4.5.1.1, § 2, Vlarem II “het bestaande beschermingsniveau [aanzienlijk] vermindert zonder dat daarvoor afdoende redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, terwijl deze bepaling wél een aanzienlijke milieu-impact kan genereren. Er is immers geen enkele zekerheid dat op het niveau van de vergunningverlenende overheid –indien vereist– strengere bijzondere voorwaarden worden opgelegd in toepassing van artikel 72 en artikel 73 § 1 van het Omgevingsvergunningendecreet”. Met die enkele stelling maakt de verzoekende partij niet concreet aannemelijk dat er ingevolge het bestreden besluit sprake is van een vermindering van het beschermingsniveau die daarenboven als

“aanzienlijk” kan worden beschouwd. Die vaststelling volstaat om de aangevoerde schending van het *standstill*-beginsel te verwerpen.

56. Ten overvloede wordt vastgesteld dat er *in casu* geen sprake is van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau, zowel wanneer men vergelijkt met de normen die werden gevalideerd door het validatiedecreet als wanneer men vergelijkt met de regelgeving die van toepassing was vóór het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011, met name (oud) artikel 5.20.5.1., § 2, Vlarem II.

De richtwaarden van het bestreden besluit wijken inhoudelijk niet of nauwelijks af van de normen zoals vastgesteld in het validatiedecreet. In dat opzicht is er geen sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau.

Artikel 5.20.5.1, § 2, Vlarem II, zoals het van toepassing was vóór het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 dat door het validatiedecreet werd gevalideerd, bepaalt dat “[i]n afwijking van de bepalingen van hoofdstuk 4.5 [...] geen geluidsnormen van toepassing” zijn op de installaties voor de productie van hydro-elektrische energie en op de installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, dringt zich bijgevolg geen vergelijking op met de algemene milieuvoorwaarden (bedoeld in hoofdstuk 4.5 van titel II van het Vlarem), maar met de situatie waarin geen geluidsnormen van toepassing waren op windturbines. Aldus is er ook in dat geval geen sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau door de invoering van de bestreden geluidsnormen. In dat verband wordt er ten overvloede op gewezen dat de omzendbrief van 2006 geen reglementaire waarde heeft.

57. De verzoekende partij toont, gelet op het voorgaande, geen vermindering, laat staan een “aanzienlijke” vermindering, van het beschermingsniveau aan. Die vaststelling volstaat om de aangevoerde schending van het *standstill*-beginsel te verwerpen.

58. De verzoekende partij overtuigt er met de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift in het licht van het voorgaande niet van dat er “geen dragende reden voorhanden [is] die motiveert waarom voor windturbines wél afgeweken kan worden van de algemene sectorale voorwaarden voor hinderlijke inrichtingen”. Een schending van de materiële motiveringsplicht wordt niet aangetoond.

59. Tot slot wordt nog opgemerkt dat de verzoekende partij de memorie van wederantwoord en laatste memorie niet te baat kan nemen om de veeleer summiere uiteenzetting in het verzoekschrift te vervolledigen met argumentatie die zij reeds in het verzoekschrift had kunnen aanbrengen, los van het verweer van de overige partijen in het geding.

60. Het derde middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek van de vzw Ode-Vlaanderen tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, 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 tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams