RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 266.352 van 13 april 2026
in de zaak A. 240.027/VII-42.618

In zake : 1. de GEMEENTE MIDDELKERKE
2. de GEMEENTE KOKSIJDE
3. de STAD NIEUWPOORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

Tussenkomende 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 14 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023 ‘tot wijzing 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: bestreden besluit).

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben 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 Willem-Jan Ingels, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Vanessa McClelland, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (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 het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 'houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne' (hierna: 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.

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 geluidsemissiegrenswaarden 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 Vlarem-bepalingen 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 Vlarem-regelgeving (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 : Lsp ≤ 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 plaats-afhankelijk. 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 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. Tussenkomst

4. De vzw Ode-Vlaanderen is een sectorfederatie zonder winstoogmerk met als doel de ontwikkeling en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te promoten en te stimuleren. Zij heeft er belang bij dat het beroep wordt afgewezen. Bijgevolg wordt haar verzoek tot tussenkomst ingewilligd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de materiëlemotiveringsplicht, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het gelijkheidsbeginsel zoals opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het *standstill*-beginsel zoals opgenomen in artikel 23 van de Grondwet en artikel 1.2.1., § 2, DABM in samenhang gelezen met de plan-MER-plicht zoals opgenomen in onder meer artikel 4.2.3 DABM, en van artikel 5.4.5 DABM.

6. In het verzoekschrift wordt het eerste middel in drie onderdelen opgesplitst.

In het eerste middelonderdeel hekelen de verzoekende partijen dat exploitanten van windturbines door soepelere geluidsnormen zijn gebonden dan exploitanten van andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen. Hierdoor worden ook omwonenden ongelijk behandeld. Personen die in de buurt van windturbines wonen, werken of verblijven zullen namelijk meer geluidshinder moeten verdragen dan personen die zich bevinden in de nabijheid van andere ingedeelde industrieën. De verzoekende partijen benadrukken daarbij dat geluid niet lineair gemeten moet worden, maar dat dit gebeurt aan de hand van een logaritmische schaal. Een verhoging met tien decibel betekent bijvoorbeeld tien keer zo veel geluid.

Artikel 5.4.5 DABM voorziet weliswaar in de mogelijkheid om, omwille van technische redenen, in minder strenge normen te voorzien, maar de verzoekende partijen merken op dat uit de motieven van de Vlaamse regering niet valt op te maken hoe de huidige milieuvoorwaarden op grond van de “technische karakteristieken” van windturbines en windturbinegeluid in minder strenge zin zouden moeten kunnen afwijken van de algemene milieuvoorwaarden. De regering

duidt evenmin om welke technische karakteristieken het zou gaan. Een technische verantwoording zou inhouden dat een inrichting slechts op een specifieke locatie kan worden uitgebaat of dat de inrichting, gelet op haar technische karakteristieken onmogelijk aan de gewone milieuvoorwaarden kan voldoen. Bij gebrek aan enige motivering valt echter niet in te zien welke technische noodzaak zich zou voordoen om voor windturbines minder strenge geluidsnormen te voorzien. Windturbines vormen overigens geen essentiële infrastructuur die tegen elke prijs geëxploiteerd moet worden op een bepaalde locatie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een dijk of een stuwdam. De "technische karakteristieken" van windturbines kunnen dan ook niet als objectieve en redelijke verantwoording voor het onderscheid worden aangemerkt.

De verzoekende partijen vervolgen dat de doelstellingen in verband met hernieuwbare energie het gehanteerde onderscheid niet kunnen verantwoorden. Niet alleen wordt nergens toegelicht waarom die doelstellingen een objectieve en redelijke verantwoording zouden uitmaken voor de hogere geluidsniveaus die omwonenden van andere industriële installaties moeten doorstaan, maar ook kan niet worden ontkend dat tal van andere industrieën aan de doelstellingen inzake hernieuwbare energie kunnen bijdragen, zoals producenten van onderdelen die gebruikt worden in functie van de opwekking van hernieuwbare energie, alsook industriële installaties die zelf hernieuwbare energie opwekken zoals waterstofproductie of grootschalige zonnepaneelvelden.

De vraag rijst ook of een onderscheid tussen windturbines en andere "groene" industrieën objectief en redelijk verantwoord is. Ingedeelde inrichtingen als biogasproductie of hydro-elektrische inrichtingen kunnen geen gebruik maken van de minder strenge geluidsnormen, hoewel ook hier de doelstellingen en het belang van de hernieuwbare energie spelen. Bovendien zijn ook levensnoodzakelijke industrieën, zoals de voedselindustrie, onderworpen aan strengere geluidsnormen.

Verder wijzen de verzoekende partijen op de band van evenredigheid die moet bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde

doel. Andere hernieuwbare en “groene” industrie, met een vergelijkbare waarde en vergelijkbare karakteristieken, wordt geweerd van het soepelere regime en moet aan strengere geluidsnormen voldoen. Enig redelijk verband van evenredigheid tussen de doelstelling om hernieuwbare energie te ondersteunen en het middel, de invoering van soepelere geluidsnormen louter voor windturbines, kan niet worden vastgesteld. De motivering, die vooral doelt op rechtszekerheid, is evenmin dienend. Eruit kan niet worden afgeleid dat strengere normen niet eenzelfde rechtszekerheid met zich mee zouden kunnen brengen.

De verzoekende partijen argumenteren in een tweede middelonderdeel dat voor de toepassing van het *standstill*-beginsel, gelet op de door het Hof van Justitie onwettig bevonden sectorale voorwaarden, een vergelijking met de algemene milieuvoorwaarden in hoofdstuk 4.5. van en bijlage 4.5.4 bij Vlarem II als referentiepunt zich opdringt (en niet met de normen vastgesteld in het validatiedecreet). De normen voor windturbines zijn aanzienlijk soepeler dan die algemene milieuvoorwaarden, zodat er sprake is van een achteruitgang van het beschermingsniveau. Opdat die achteruitgang geen schending van het *standstill*-beginsel zou uitmaken, moet worden aangetoond dat zij verantwoord is in naam van het algemeen belang. Het behalen van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie schijnt de doorslaggevende motivering ter zake te zijn. Hoewel die doelstellingen, alsook bredere klimaatdoelstellingen, als zijnde van algemeen belang kunnen worden beschouwd, moet erop worden gewezen dat ook een proportionaliteitstoets moet worden doorgevoerd. In dit verband merken de verzoekende partijen op dat de exploitatie van windturbines in lijn met de algemene geluidsnormen die van toepassing zijn op andere ingedeelde inrichtingen, mogelijks evenzeer een positief effect sorteren op de doelstellingen van hernieuwbare energie en de klimaatdoelstellingen. Dit scenario werd echter nooit onderzocht. Nochtans komt het aan de overheid toe om de achteruitgang van de beschermingsgraad afdoende te motiveren. Ze wijzen erop dat de Raad van State ook rekening houdt met het gegeven dat minder ingrijpende maatregelen genomen konden worden. De verzoekende partijen wijzen er in die zin op dat de geluidsnormen voor windturbines niet consequent worden toegepast. Andere hernieuwbare energiebronnen of industrie die evenzeer positief bijdragen tot de

klimaatdoelstellingen worden niet bevoordeeld, zodat de vraag rijst of de geluidsnormering voor windturbines pertinent is.

Tot slot herinneren de verzoekende partijen aan het voorzorgsbeginsel. Ze betogen dat uit verschillende internationale studies is gebleken dat met het constante zoeven van (de wieken van) een windturbine ernstige gezondheidsklachten gepaard kunnen gaan. Door de blinde toepassing van de geldende wetgeving inzake windturbines, miskent de verwerende partij de gezondheidseffecten ervan die wegen op mens en dier. Er bestaat geen enkele garantie dat de geluidsnormen in het bestreden besluit voldoende zijn om de omwonenden van windturbines en de naburige biodiversiteit afdoende te beschermen.

De verzoekende partijen betogen in een derde middelonderdeel, zoals zij al in het eerste middelonderdeel hebben gedaan, dat uit de motieven van de Vlaamse regering niet valt op te maken hoe de huidige milieuvoorwaarden op grond van de "technische karakteristieken" van windturbines en windturbinegeluid in minder strenge zin zouden moeten kunnen afwijken van de algemene milieuvoorwaarden. De regering duidt evenmin om welke technische karakteristieken het zou gaan. Een technische verantwoording zou inhouden dat een inrichting slechts op een specifieke locatie kan worden uitgebaat of dat de inrichting, gelet op haar technische karakteristieken onmogelijk aan de gewone milieuvoorwaarden kan voldoen. Ze herhalen vervolgens dat er zich geen technische noodzaak voordoet om voor windturbines in minder strenge geluidsnormen te voorzien en benadrukken opnieuw dat een windturbine geen essentiële infrastructuur betreft die tegen elke prijs geëxploiteerd moet worden op een bepaalde locatie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een dijk of een stuwdam. Noch uit het bestreden besluit, noch uit het administratief dossier blijkt dat de Vlaamse regering van oordeel is dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in verband kunnen worden gebracht met "technische redenen". Zij verschaft op dit punt ook geen enkele toelichting, zodat niet kan worden ingezien waarom de doelstellingen inzake hernieuwbare energie kunnen worden aangemerkt als "technische redenen", laat staan technische redenen die aanzienlijk soepelere

geluidsnormen kunnen rechtvaardigen. Het motiveringsgebrek op dit punt is evident, zodat ook tot de juridische onjuistheid van de motivering moet worden besloten. Gezien er in alle redelijkheid geen sprake is van enige bijzondere technische karakteristiek van windturbines en gezien deze ook niet wordt aangetoond, had de regering geen gebruik mogen maken van artikel 5.4.5 DABM.

Daarnaast wordt nog aangevoerd dat de minder strenge normen noodzakelijk zouden zijn voor het behalen van de doelstellingen van hernieuwbare energie. In eerste instantie herhalen de verzoekende partijen dat deze motivering een toepassing van artikel 5.4.5 DABM niet kan schragen. Bovendien doorstaat die motivering de redelijkheidstoetsing niet. De regering komt niet verder dan de stelling dat 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". Op geen enkel moment wordt onderzocht of de toepassing van de algemene geluidsnormen daadwerkelijk deze vermeende nefaste effecten zou hebben. Een redelijk verband tussen deze beoordeling en de inhoud van de beslissing is evenmin voorhanden, gezien de beoordeling kan worden teruggebracht tot oppervlakkige beleidsvoering en niet wetenschappelijk onderbouwd is. Hierbij brengen de verzoekende partijen nogmaals in herinnering dat andere ingedeelde inrichtingen die tevens hernieuwbare energiebronnen zijn, uitgesloten worden van de minder strenge geluidsnormen. Eenduidig bestaat een wanverhouding tussen de aangevoerde motieven en de uiteindelijke beslissing.

7. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen het volgende toe.

In reactie op de exceptie van de verwerende partij, volgens welke de verzoekende partijen geen belang bij het middel hebben en niet aantonen op welke wijze zij zelf enig nadeel ondervinden van de gestelde ongelijke behandeling en de aangevoerde schending van de *standstill*-verplichting, voeren de verzoekende partijen aan dat het middel, enerzijds, een onregelmatigheid opwerpt

zonder dewelke het bestreden besluit niet tot stand had kunnen komen en, anderzijds, een schending betreft van bepalingen van openbare orde. Daarnaast staat vast dat lokale besturen bijdragen aan het welzijn van de burgers. Daarbij hoort ook het zekerstellen van wettige milieunormen op hun grondgebied. De verzoekende partijen wensen dan ook niet geconfronteerd te worden met een onwettig normenkader, behept met schendingen van het gelijkheidsbeginsel en het *standstill*-beginsel.

Op de exceptie van de tussenkomende partij dat de ingeroepen schending van het gelijkheidsbeginsel zijn oorsprong vindt in afdeling 6 van titel V van het DABM en de wettigheid van het decreet in de voorliggende procedure niet in vraag kan worden gesteld, antwoorden de verzoekende partijen dat het verzoekschrift niet is gericht tegen het validatiedecreet, maar wel tegen het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023. Dat de doelstelling om dit besluit op te maken in het DABM werd vastgelegd, is in het kader van het huidig verzoekschrift tot nietigverklaring niet relevant en wordt evenmin bestreden. Gelet op het duidelijke materiële toepassingsgebied van het verzoek tot nietigverklaring, menen de verzoekende partijen dat het middel ontvankelijk is.

Waar de verwerende partij stelt dat uit het milieueffectenonderzoek zou blijken dat de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht niet geschikt zijn om de geluidseffecten van windturbines af te toetsen, antwoorden de verzoekende partijen dat enkel in vage bewoordingen wordt gesteld dat het specifiek geluidsniveau van een windturbine wordt gekarakteriseerd door een "parameter" die niet vergeleken kan worden met de kwaliteitsnormen, zonder nader te duiden om welke parameter het gaat. Eén zin in het plan-MER kan geen afdoende motivering bieden in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Met betrekking tot de stelling dat de parameter LA95,1h niet geschikt is om het specifieke geluid van een fluctuerende bron te bepalen, merken de verzoekende partijen op dat het niet zeker is dat daarmee wordt gedoeld op een windturbine. Een windturbine kan ook niet als een fluctuerende bron worden aangemerkt. Dat het geluid ervan vergelijkbaar is met het geluid van andere vergunningsplichtige activiteiten blijkt genoegzaam uit onderzoeken naar geluidshinder. Ter illustratie

verwijzen de verzoekende partijen naar grafieken waaruit blijkt dat geluid afkomstig van snelwegen en industriële zones evenzeer of zelfs nog sterker fluctueert.

In de mate dat de tussenkomende partij argumenteert dat windturbines een ander "type" geluid produceren, merken de verzoekende partijen op dat zij dit verschil niet nader kwalificeert. De verzoekende partijen wijzen erop dat ook binnen andere ingedeelde inrichtingen grote verschillen bestaan en zij op het vlak van geluid niet over eenzelfde kam kunnen worden geschoren. Al die inrichtingen zijn in theorie ook niet vergelijkbaar en zouden tevens gebruik kunnen maken van de argumentatie dat zij omwille van technische redenen verschillen en in minder strenge zin mogen afwijken van de algemene milieunormen. Dat de uitbating van een windturbine afhangt van variërende windcondities is evenmin relevant. In tegenstelling tot de meeste andere ingedeelde inrichtingen wordt een windturbine dag en nacht, en tijdens weekends en op feestdagen, geëxploiteerd. Ook bij deze andere inrichtingen zou men dus kunnen spreken van een variabele geluidsemissie.

Samenvattend stellen de verzoekende partijen vast dat noch in het verslag aan de Vlaamse regering, noch in het plan-MER een pertinente reden wordt aangebracht die verantwoordt dat specifieke richtwaarden worden bepaald voor het aftoetsen van de geluidsnormen van windturbines.

Verder betogen de verzoekende partijen dat onverlet de decretale opdracht om nieuwe sectorale normen uit te werken, nog steeds aan alle decretale en wettelijke verplichtingen moet zijn voldaan. Het kan niet zijn dat steeds wanneer een decreetgever een toekomstige decretale ontwikkeling vastlegt elke andere regelgevende en procedurele vereiste voor de vaststelling van die decretale ontwikkeling niet moet worden nagekomen. Artikel 5.4.16 DABM bepaalt nergens dat niet aan de voorwaarde in artikel 5.4.5, derde lid, DABM moet worden voldaan. Het feit dat de decreetgever in het verslag aan de Vlaamse regering expliciet aan artikel 5.4.5, derde lid, DABM toetst, haalt het argument van de verwerende partij nogmaals onderuit. De redenering van de verwerende partij als zouden de besluiten

en beleidskeuzes aangaande het niet moeten voldoen aan de sectorale geluidsnormen voor windturbines dateren van voor het in voege treden van het principe van de “technische reden” gaat niet op. In tegenstelling tot wat zij meent, kon een korte motivering dan ook niet volstaan. Een beleidskeuze van 1999 kan niet dienstig worden ingeroepen om aan een thans geldende decretale verplichting te ontkomen.

Samenvattend herhalen de verzoekende partijen dat het verslag aan de Vlaamse regering niet voldoende aangeeft omwille van welke technische redenen die eigen zijn aan windturbines een afwijking op de algemene geluidsnormen van Vlarem II moet gelden.

Wat betreft het verschil in behandeling, herhalen de verzoekende partijen dat niet wordt aangetoond dat windturbines daadwerkelijk zulke verschillende technische karakteristieken zouden vertonen dat zij niet aan de algemene geluidsnormen kunnen voldoen. Dit louter stellen maakt het nog niet waar. Tevens brengen de verzoekende partijen de opsomming in het verzoekschrift in herinnering waarbij andere industrieën die op een vergelijkbare wijze bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen werden opgenomen. In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, betekent het feit dat het validatiedecreet de toets van het Grondwettelijk Hof heeft doorstaan nog niet dat de bestreden sectorale normen deze toets eveneens zouden doorstaan. Uit het arrest van het Hof blijkt niet dat klimaatdoelstellingen of doelstellingen voor hernieuwbare energie op zichzelf voldoende zouden zijn om te besluiten dat zich geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voordoet. In dit verband verwijzen de verzoekende partijen naar het arrest waarmee het Hof artikel 5.7.1. VCRO heeft vernietigd wegens een schending van het gelijkheidsbeginsel en het *standstill*-beginsel, niettegenstaande de expliciete motivering omtrent hernieuwbare energie.

In weerwil van wat de verwerende partij voorhoudt, kan het validatiedecreet niet als de toepasselijke wetgeving worden beschouwd voor de vergelijking in het kader van de *standstill*. Aan de basis van dat decreet liggen nog steeds onwettige sectorale normen die niet als het door de toepasselijke wetgeving

geboden beschermingsniveau te beschouwen zijn. Het zijn wel degelijk de algemene geluidsnormen die als het door de wetgeving geboden beschermingsniveau beschouwd moeten worden, zodat er sprake is van een aanzienlijke achteruitgang en een schending van het *standstill*-beginsel voorligt.

De verzoekende partijen zijn verder formeel dat louter en alleen uit een vergelijking van de bestreden richtwaarden voor windturbinegeluid met de algemene richtwaarden van het geluid voor ingedeelde inrichtingen de aanzienlijke vermindering blijkt. Zij benadrukken daarbij nogmaals dat decibels niet lineair worden gemeten, maar dat dit gebeurt aan de hand van een logaritmische schaal. Waar de verwerende partij en de tussenkomende partij ondergeschikt menen dat er hoe dan ook doelstellingen van algemeen belang voorliggen die een vermindering in het beschermingsniveau rechtvaardigen, wijzen de verzoekende partijen op hun beurt naar het billijk evenwicht dat moet bestaan tussen het algemeen belang en de daling van het beschermingsniveau. De verzoekende partijen benadrukken nogmaals dat een exploitatie van windturbines in lijn met de algemene geluidsnormen zoals van toepassing op andere ingedeelde inrichtingen een zeer vergelijkbaar positief effect op de doelstellingen van hernieuwbare energie en de klimaatdoelstellingen kan hebben. Dit scenario werd echter niet onderzocht. Het komt aan de overheid evenwel toe om de achteruitgang van het beschermingsniveau afdoende te motiveren, waarbij een verzwaarde motiveringsplicht geldt en door de Raad van State rekening wordt gehouden met het gegeven dat minder ingrijpende maatregelen mogelijk waren. De verzoekende partijen wijzen erop dat de huidige maatregel niet consequent wordt toegepast. Andere hernieuwbare energiebronnen die evenzeer positief bijdragen tot de klimaatdoelstellingen worden niet bevoordeeld.

Verder betogen de verzoekende partijen dat er geen wetenschappelijke zekerheid bestaat rond de effecten van windturbines. Dit mag echter niet als voorwendsel dienen om maatregelen die een verslechtering van het leefmilieu kunnen voorkomen, uit te stellen, zeker wanneer er risico bestaat voor onherstelbare schade. Indien er geen absolute zekerheid bestaat dat een exploitatie geen verder gezondheidsrisico zal creëren, stelt het voorzorgsbeginsel dat in

dergelijke situatie de schade kan worden voorkomen door risicovolle activiteiten niet op te starten. Dat het plan-MER werd opgemaakt op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis neemt niet weg dat er nog steeds leemten in de wetenschappelijke kennis bestaan. Door de geldende wetgeving inzake windturbines blind toe te passen, miskent men de mogelijke gezondheidseffecten op mens en dier. Dat een vergunningverlenende overheid in het kader van een vergunningsaanvraag ook een eigen onderzoek naar de hinder van het project zal doorvoeren, betekent niet dat de bestreden sectorale normen op zich geen gezondheidsrisico's kunnen inhouden. Evenmin impliceert dat gegeven dat de verwerende partij het voorzorgsbeginsel aan de kant mag schuiven of mag doorschuiven naar het niveau van de vergunningverlening.

Het blijft volgens de verzoekende partijen raden naar de technische karakteristieken van windturbinegeluid die het niet mogelijk zouden maken om onder de algemene milieuvoorwaarden te functioneren, zodat er een manifest gebrek in de motivering voorligt. In de mate dat de Vlaamse regering de doelstellingen inzake hernieuwbare energie als "technische redenen" in de zin van artikel 5.4.5 DABM zou willen beschouwen, stellen de verzoekende partijen vast dat noch uit het bestreden besluit, noch uit het administratief dossier blijkt dat die doelstellingen in verband kunnen worden gebracht met "technische redenen". Zulks wordt ook niet nader toegelicht. De verzoekende partijen besluiten dan ook tot een "juridische onjuistheid" van de motivering.

In zoverre wordt aangevoerd dat de normen noodzakelijk zijn voor het behalen van de doelstellingen van hernieuwbare energie en wordt verwezen naar het "omkaderend beleid" of "regelgeving die van toepassing is op windturbines", herhalen de verzoekende partijen dat die motivering een gebruik van artikel 5.4.5 DABM niet kan schragen. Die motivering doorstaat evenmin een redelijkheidstoetsing. De Vlaamse regering komt niet verder dan de stelling dat het toepassen van de algemene geluidsnormen de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in gedrang zou brengen. Op geen enkel moment wordt evenwel onderzocht of de toepassing van de algemene normen daadwerkelijk de vermeende nefaste effecten zou hebben. Andermaal brengen de verzoekende partijen in herinnering

dat andere ingedeelde inrichtingen die tevens hernieuwbare energiebronnen zijn, zoals biogasproductie, uitgesloten worden van de soepelere sectorale normen, hoewel ook hier de doelstellingen en het belang van hernieuwbare energie spelen. Daarnaast kan aan meerdere industrieën worden gedacht die dezelfde positieve effecten sorteren bij het terugdringen van broeikasgassen.

8. In de laatste memorie voeren de verzoekende partijen bijkomend de volgende argumenten aan.

De verzoekende partijen benadrukken dat de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel een wettigheidskritiek betreft die een invloed heeft op de draagwijdte van het bestreden besluit. Ook het gemeentelijk belang wordt geraakt door de vaststelling dat exploitanten en omwonenden van windturbines ten opzichte van exploitanten en omwonenden van andere hinderlijke inrichtingen ongelijk worden behandeld. Lokale besturen hebben expliciet tot doel om op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers. Hierbij hoort ook het zekerstellen van wettige milieunormen op het grondgebied van lokale besturen.

Vervolgens benadrukken de verzoekende partijen dat de exploitanten en omwonenden van windturbines zich in een vergelijkbare situatie bevinden als deze van andere hinderlijk ingedeelde inrichtingen. Deze laatste categorie, waarbij de inrichtingen op vele vlakken van elkaar verschillen en zeer divers zijn, wordt, wat betreft geluidshinder, zonder meer vergelijkbaar geacht. Aangaande de beheersing van geluidshinder worden deze inrichtingen onderworpen aan dezelfde voorwaarden en geluidsnormen, met name deze uit hoofdstuk 4.5 beheersing van geluidshinder uit Vlarem II en de bijlagen 4.5.4 tot en met 4.5.7.4 bij Vlarem II, waarin naast de richtwaarden voor specifiek geluid in open lucht ook deze voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid en geluid veroorzaakt door het laden en lossen van goederen geregeld wordt. Er dient (en kan) niet aangetoond te worden dat het specifieke geluid, zijnde inderdaad een complex geluid afkomstig van een hoger gelegen bron, één op één vergelijkbaar is met andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen, daar ook tussen al

deze andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen een grote mate aan verscheidenheid op het vlak van geluid heerst. De activiteiten zijn inherent vergelijkbaar, in zoverre er geen technische redenen aanwezig zijn.

In hoeverre het geluid geproduceerd door windturbines echter op grond van technische redenen zou verschillen van andere gedeelde inrichtingen, wordt in het bestreden besluit en in het onderliggende plan-MER niet verklaard. De verwerende en tussenkomende partij verwijzen naar één kenmerk van windturbines als onderscheidend kenmerk: de hoogte van de geluidsbron. Het meetpunt waar het geluid gemeten of berekend wordt, bevindt zich echter steeds op dezelfde hoogte en locatie. Zo wordt de geluidsbelasting van een windturbine niet ter hoogte van de turbine zelf opgemeten, maar steeds beoordeeld op een referent punt. Dit volgt uit de toepasselijke ISO 9613-2 normen. De stelling als zou de hoogte van de windturbine soepelere geluidsnormen noodzakelijk maken, mist feitelijke grondslag.

Er is geen objectieve en redelijke verantwoording voorhanden om een verschillende behandeling te rechtvaardigen tussen exploitanten en omwonenden van windturbines en exploitanten en omwonenden van andere hinderlijk ingedeelde inrichtingen.

Ten slotte benadrukken de verzoekende partijen nogmaals dat er geen overtuigende technische redenen naar voren worden geschoven die op grond van artikel 5.4.5 DABM een afwijking in de minder strenge zin kunnen toelaten.

De verzoekende partijen benadrukken dat het validatiedecreet slechts voor een beperkte tijd de onwettig bevonden sectorale normen handhaafde in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en dit op precaire wijze in afwachting van de opmaak van een plan-MER. Het Grondwettelijk Hof stelde niet vast dat deze normen plots geldig of wettig zouden zijn, maar oordeelde louter dat de techniek van de handhaving van de normen middels een validatiedecreet grondwettig is. De sectorale normen werden dan ook enkel gevalideerd in afwachting van de opmaak van een plan-MER. Dat deze normen nu plots als

“toepasselijke wetgeving” beschouwd zouden dienen te worden gaat lijnrecht in tegen hetgeen door het Hof van Justitie werd vastgesteld: de wettigheid van de normen wordt expliciet aan de opmaak van een plan-MER gekoppeld.

Ook de argumentatie als zou uit artikel 5.20.5.1, § 2, Vlarem II volgen dat wanneer abstractie wordt gemaakt van de onwettig bevonden sectorale normen er simpelweg géén geluidsnormen van toepassing waren, strookt niet met de realiteit, daar reeds met de omzendbrief ‘EME/2000.01’ van 17 juli 2000 “betreffende het afwegingskader en de randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” richtlijnen inzake geluid in het leven werden geroepen. Artikel 5.20.5.1, § 2, Vlarem II verklaarde de algemene geluidsnormen dan ook louter niet van toepassing daar beoogd werd middels omzendbrieven afwijkende geluidsnormen in het leven te roepen.

Ook alle voorgaande sectorale normen voor windturbines waarvoor nooit een plan-MER werd opgemaakt zijn volgens de verzoekende partijen als onwettig te beschouwen. Zo werden bijvoorbeeld de geluidsnormen uit de omzendbrieven niet onderworpen aan een plan-MER. Gezien geen wettig vastgestelde geluidsnormen voor windturbines voorhanden zijn, dienen weldegelijk de algemene geluidsnormen als het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau beschouwd te worden. Dientengevolge is, zoals uitvoerig aangetoond in het inleidend verzoekschrift en de memorie van wederantwoord, sprake van een aanzienlijke achteruitgang.

De verzoekende partijen herhalen dat de materiëlemotiveringsplicht geschonden is.

Met betrekking tot de vermeende “technische karakteristieken van windturbines” die niet nader verklaard worden in het bestreden besluit of het verslag aan de Vlaamse regering, stellen de verzoekende partijen vast dat deze volgens de auditeur worden verklaard in het plan-MER. De technische karakteristiek van windturbines zou de parameter LAeq betreffen, gezien deze parameter het geluidsniveau van een windturbine karakteriseert. Deze parameter

LAeq zou niet vergeleken kunnen worden met de milieukwaliteitsnormen die wederom geëvalueerd worden op basis van de parameter LA95,1h. Op grond van bovenstaande duiding van de motivering, of liever het gebrek hieraan, kan echter geenszins besloten worden dat de verwerende partij aan haar motiveringsplicht voldoet.

In de eerste plaats dient vastgesteld dat de parameter LAeq doelt op het gemiddelde geluidsniveau over een bepaalde tijd. LAeq is een energetisch gemiddelde, dat aan een zekere periode of tijdsduur gekoppeld wordt waarover de LAeq of het gemiddelde geluidsniveau wordt berekend. Bij LAeq,15min wordt het gemiddelde geluidsniveau bijvoorbeeld over een tijdspanne van 15 minuten berekend. Ook in het kader van algemene milieukwaliteitsnormen wordt gebruik gemaakt van de parameter LAeq met name voor de richtwaarden voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen (Bijlage 4.5.5 Vlarem II). Hier wordt LAeq,1s als uitgangspunt genomen en wordt het gemiddelde geluidsniveau dus over de tijdspanne van 1 seconde berekend. LAeq is gelet op bovengenoemde berekeningswijze dus een parameter die uiterst geschikt is om het geluidsniveau van fluctuerend geluid vast te stellen. Door dus te stellen dat windturbinegeluid "gekarakteriseerd" wordt door de parameter LAeq wordt in se niets anders gesteld dan dat windturbinegeluid fluctuerend is. LAeq is dan ook geen technische karakteristiek *an sich*, maar louter een parameter op basis waarvan fluctuerend geluid op representatieve wijze gemeten kan worden. De stelling van de auditeur dat LAeq zélf de karakteriserende parameter betreft, is dan ook niet correct. Ook het plan-MER verschaft hieromtrent geen duidelijkheid en stelt slechts dat er "een" parameter aanwezig is die een vergelijking met de algemene milieukwaliteitsnormen niet mogelijk maakt.

Maar zelfs wanneer deze *post factum* verduidelijking gevolgd zou worden, met name dat de technische karakteristiek van windturbines, dewelke een afwijking in de minder strenge zin van de algemene milieukwaliteitsnormen verantwoordt, het fluctuerend karakter van het windturbinegeluid zou zijn, dan nog wordt niet nader gemotiveerd of aangetoond waarom windturbinegeluid

daadwerkelijk fluctuerend dient te worden geacht. Dit is in licht van de definities van de verschillende geluidsoorten in Vlarem II manifest onzorgvuldig. Zo wordt stabiel en fluctuerend geluid als volgt gedefinieerd:

"- stabiel geluid: geluid waarvan de niveauschommelingen, gemeten als LAeq,1s niet meer bedragen dan 5 dB(A);

- intermitterend geluid: geluid waarvan het niveau meerdere keren terugvalt tot dat van het residuele geluid en waarbij het geluidsniveau tijdens de verhoging aanhoudt gedurende een periode in de orde van grootte van 2 seconden; de niveauverhogingen worden gemeten als LAeq,1s en duren in het totaal niet langer dan 10 % van de duur van de desbetreffende beoordelingsperiode(n);

- fluctuerend geluid: geluid waarvan het niveau voortdurend en in belangrijke mate varieert; de variaties kunnen zowel periodisch als niet-periodisch zijn; de niveauverhogingen worden gemeten als LAeq,1s en duren in het totaal niet langer dan 10 % van de desbetreffende beoordelingsperiode(n);

- impulsachtig geluid: geluid veroorzaakt door zeer kortstondige gebeurtenissen, korter dan 2 seconden, en waarvan het niveau meerdere keren abrupt terugvalt tot dat van het residuele geluid of het oorspronkelijke omgevingsgeluid; de niveauverhogingen worden gemeten als LAeq,1s en duren in het totaal niet langer dan 10 % van de desbetreffende beoordelingsperiode(n);

- incidenteel geluid: geluid waarvan het niveau weinig frequent verhoogt ingevolge gebeurtenissen die langer dan 2 seconden duren; de niveauverhogingen worden gemeten als LAeq,1s en duren in het totaal niet langer dan 10 % van de duur van de desbetreffende beoordelingsperiode(n);"

Er worden dus twee definities en methoden aangereikt opdat bepaald zou kunnen worden wanneer een bepaalde geluidsbron als stabiel dan wel fluctuerend dient aangemerkt te worden. Naar de definities wordt in het plan-MER op geen enkel moment verwezen. Uit het plan-MER blijkt dus niet dat met inachtname van deze definities bepaald werd of windturbinegeluid daadwerkelijk fluctuerend is. Hierbij valt eveneens op dat de toepasselijkheid van de definitie, en dus het begrip fluctuerend geluid, op windturbinegeluid niet voor de hand ligt. De definitie bepaalt namelijk dat "de niveauverhogingen worden gemeten als LAeq,1s en duren in het totaal niet langer dan 10 % van de desbetreffende

beoordelingsperiode(n)". Windturbinegeluid wordt echter bij uitstek gekarakteriseerd door een zeer repetitieve en in gelijke intervallen herhalende verhoging en daling van het geluidsniveau, hetgeen ook het typische "zoevende" geluid verklaart. Wanneer het geluidsniveau echter in gelijke intervallen verhoogt en verlaagt, kan in alle redelijkheid niet aangenomen worden dat de niveauverhogingen steeds minder dan 10% van de beoordelingsperiode in beslag nemen. De niveauverhogingen zouden in het geval van windturbinegeluid logischerwijs minstens evenveel van de beoordelingsperiode als de niveauverlagingen moeten bedragen. Dat de overige 80% van de beoordelingsperiode bij windturbinegeluid niet door niveauverhogingen of -verlagingen gekenmerkt zou worden en dus stabiel zou zijn, is niet realistisch. Ook deze kwestie werd in het plan-MER niet uitgeklaard, meer nog, hoewel volledig op het begrip fluctuerend geluid wordt gesteund om de soepelere geluidsnormen te verklaren, wordt het begrip zoals duidelijk gedefinieerd door Vlarem II niet nader besproken, en wordt de vraag of het überhaupt toepasselijk is op windturbines niet uitgeklaard. Dit is volstrekt onredelijk en onzorgvuldig in licht van het belang dat aan het begrip fluctuerend geluid gegeven wordt.

De vraag rijst daarnaast ook naar de keuze om windturbinegeluid te regelen middels de parameter LA95,1h, onverlet de vaststelling dat windturbinegeluid gekarakteriseerd wordt door de parameter LAeq. Het is dan ook geheel onduidelijk waarom er niet voor geopteerd wordt het windturbinegeluid te koppelen aan richtwaarden bepaald middels de parameter LAeq nu juist deze karakteriserend zou zijn en relevanter wordt geacht dan de parameter LA95,1h. Uit Bijlage 4.5.5 Vlarem II 'de richtwaarden voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen', blijkt dat reeds richtwaarden op basis van de parameter LAeq bestaan, waardoor zulks dus niet ongebruikelijk of onmogelijk geacht kan worden. De fundamentele keuze om vast te houden aan de parameter LA95,1h en in laksere normen te voorzien die noodzakelijk zouden zijn omwille van het feit dat windturbinegeluid gekarakteriseerd wordt door de parameter LAeq is geheel inconsequent en wordt ook niet nader verklaard. Ook op dit punt zijn het bestreden

besluit en het plan-MER behept met een motiveringsgebrek: de motivering is duidelijk onzorgvuldig vastgesteld en niet draagkrachtig.

Beoordeling

Excepties

9. Volgens artikel 14, § 1, tweede lid, RvS-wet geven de in het eerste lid van die bepaling bedoelde onregelmatigheden "slechts aanleiding tot nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden".

De aangevoerde schendingen van het gelijkheidsbeginsel zoals opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van het *standstill*beginsel zoals opgenomen in artikel 23 van de Grondwet konden een invloed uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing. De exceptie van de verwerende partij van gebrek aan belang bij het middel wordt verworpen.

10. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring is uitdrukkelijk gericht tegen het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023. De verzoekende partijen betwisten niet de wettigheid van het DABM, maar wel de (on)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.

Eerste middelonderdeel

11. 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.

12. In het verzoekschrift hekelen de verzoekende partijen de ongelijke, soepelere, behandeling van exploitanten van windturbines ten aanzien van de exploitanten van "andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen". Ze voeren ook de onverantwoorde ongelijke behandeling aan van omwonenden van windturbines ten aanzien van omwonenden van "andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen".

Voor zover de verzoekende partijen voor het eerst in de memorie van wederantwoord of de laatste memorie nog verwijzen naar andere ongelijke behandelingen, geven ze het middel een nieuwe wending en is het onontvankelijk.

13. 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.

14. 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 wordt dus niet enkel verantwoord door een legitieme doelstelling, maar is 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.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, is artikel 5.4.5, derde lid, DABM hierbij 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”.

15. 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 relevant is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken. De verzoekende partijen betwisten niet dat windturbines bijdragen tot het behalen van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie. Voor zover de verzoekende partijen argumenteren dat de "technische karakteristieken" van windturbines niet als een objectieve en redelijke verantwoording kunnen worden aangemerkt voor een soepelere normering is de kritiek gericht tegen artikel 5.4.5, derde lid, DABM. De Raad van State is niet bevoegd om een decretale bepaling aan de Grondwet te toetsen.

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". In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, wijst de verwerende partij wel degelijk op 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 expliciet verwijst, wordt aangegeven dat "het specifiek geluid van een windturbine wordt weergegeven door het Laeq", 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. De verzoekende partijen overtuigen niet dat deze visie onredelijk is.

De verzoekende partijen hekelen dat niet nader gemotiveerd of aangetoond is welke andere parameter gehanteerd wordt. In het plan-MER, waarnaar het verslag aan de Vlaamse regering expliciet verwijst, wordt op pagina 43 duidelijk gesteld dat "het specifieke geluid van een windturbine wordt weergegeven door het LAeq". De verzoekende partijen erkennen zelf in de laatste memorie bij de bespreking van het derde middelonderdeel van het eerste middel dat "LAeq doelt op het gemiddelde geluidsniveau over een bepaalde tijd" en "deze parameter uiterst geschikt is om het geluidsniveau van fluctuerend geluid vast te stellen".

De verzoekende partijen voeren voor het eerst in de memorie van wederantwoord aan dat niet nader gemotiveerd of aangetoond is waarom een windturbine geluid fluctuerend dient te worden geacht. Aangezien ze dit reeds in het verzoekschrift hadden kunnen opwerpen, is het middel in die mate niet ontvankelijk.

16. Tevens kan volgens de verzoekende partijen geen redelijk verband van evenredigheid worden vastgesteld tussen de doelstelling om hernieuwbare energie te ondersteunen en het daartoe 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. Voorts tonen de verzoekende partijen niet aan dat de verschillen in geluidswaarden disproportioneel zijn in het licht van de beoogde doelstelling. 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 partijen deze vaststellingen betwisten, wordt verwezen naar de beoordeling van de overige middelen. De verzoekende partijen overtuigen er verder niet van dat in het licht van het voorzorgbeginsel strengere richtwaarden moeten worden opgelegd als blijkens de beoordeling in het plan-MER de impact vanuit de discipline gezondheid als "niet aanzienlijk" wordt beoordeeld. Die visie komt erop neer dat elke impact of hinder van een windturbine zou moeten worden uitgesloten. Voor zover de verzoekende partijen nog aangeven dat het niet redelijk is om de hernieuwbare en "groene" industrie uit te sluiten van de soepelere normering, tonen ze niet aan dat die industrie dezelfde technische karakteristieken vertoont als windturbines en eveneens soepelere geluidsnormen nodig heeft om te kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de hernieuwbare energie.

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

Tweede middelonderdeel

18. Artikel 23 van de Grondwet waarborgt het recht van ieder een menswaardig leven te leiden. Dat artikel 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. Het *standstill*-beginsel is blijkens artikel 1.2.1, § 2, DABM één van de pijlers van het Vlaamse milieubeleid. 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 ze leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau die als “aanzienlijk” kan worden beschouwd, en dat er daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat.

19. Er kan geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau worden vastgesteld, 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 van het validatiedecreet zodat zich geen achteruitgang van het beschermingsniveau voordoet wanneer hiermee wordt vergeleken.

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 partijen aanvoeren, dringt zich bijgevolg geen vergelijking op met de algemene milieuvoorwaarden (bedoeld in hoofdstuk 4.5 van Vlarem II), maar met de situatie waarin geen algemene geluidsnormen van toepassing waren op windturbines. Aldus doet er zich in vergelijking hiermee geen achteruitgang voor van het beschermingsniveau door de invoering van de bestreden geluidsnormen. In dat verband wordt ten overvloede erop gewezen dat de omzendbrief van 2006 geen reglementaire waarde heeft.

20. De verzoekende partijen tonen, 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.

Derde middelonderdeel

21. De materiëlemotiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiëlemotiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Aan een overheidsonderzoek kleeft het vermoeden van wettigheid. Om de onwettigheid van de motieven van de beslissing van het bestuur aan te tonen, mag een verzoeker niet volstaan met het louter ontkennen of in vraag stellen van de feitelijke elementen waarop de beoordeling door het bestuur berust. Het is zaak van verzoeker om aanwijzingen te verschaffen die het vermoeden wettigen of aantonen dat de door het bestuur in aanmerking genomen gegevens niet juist zijn.

22. Zoals reeds aangegeven bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel motiveert de verwerende partij, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, wel degelijk dat er “technische redenen” zijn om af te wijken van de algemene milieuvoorwaarden. Dit blijkt zowel uit het verslag aan de Vlaamse regering als het plan-MER.

23. In de mate dat de verzoekende partijen erop wijzen dat een “technische verantwoording zou kunnen inhouden dat een inrichting louter en alleen op een specifieke locatie uitgebaat kan worden of dat de inrichting gelet op

haar technische karakter onmogelijk aan de gewone milieuvoorwaarden kan voldoen", wordt vastgesteld dat dit net is wat de verwerende partij aangeeft waar in het verslag aan de Vlaamse regering wordt overwogen dat de "algemene geluidsvoorwaarden […] geen rekening [houden] met de karakteristieken van windturbinegeluid, noch het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten" en dat de toepassing van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat "er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten toegelaten worden".

24. Waar de verzoekende partijen voorts stellen dat "niet kan worden ingezien waarom de doelstellingen over hernieuwbare energie zouden kunnen worden aangemerkt als "technische redenen" […] die aanzienlijk soepelere geluidsnormen zouden kunnen rechtvaardigen", wordt opgemerkt – nog daargelaten de vraag of de verwerende partij die doelstellingen inderdaad, zoals de verzoekende partijen voorhouden, aanziet als een dergelijke "technische reden" – dat het aan de verzoekende partijen toekomt om de onjuistheid, in rechte of in feite, van de motieven van het bestreden besluit, aan te tonen. De stelling dat één en ander "niet kan worden ingezien", volstaat daartoe niet.

25. In zoverre de verzoekende partijen opwerpen dat "op geen enkel moment [wordt] onderzocht of de toepassing van de algemene geluidsnormen daadwerkelijk deze vermeende nefaste effecten zou hebben" (onder meer dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen), wordt in eerste instantie opgemerkt dat deze kritiek vertrekt van het verkeerde uitgangspunt. Nogmaals wordt benadrukt dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, ook vóór de inwerkingtreding van afdeling 5.20.6 van Vlarem II niet getoetst werd aan de algemene milieunormen. Artikel 5.20.5.1 Vlarem II bepaalde immers dat, in afwijking van de algemene sectorale milieuvoorwaarden, voor de exploitatie van inrichtingen uit rubriek 20.1.5 (*i.e.* windturbines) geen geluidsnormen van toepassing waren. Wel kon de vergunningverlenende overheid aanvraag per aanvraag beoordelen en desgewenst bijzondere vergunningsvoorwaarden opleggen in de vergunning. Uit het plan-MER (p. 143) blijkt verder dat de effecten inzake hernieuwbare energieproductie van het

basisscenario werden berekend ten aanzien van het nulalternatief en van het regularisatiescenario, zodat het middel feitelijke grondslag mist in de mate dat het zo begrepen moet worden dat de effecten van de relevante scenario's niet berekend zouden zijn.

Voor het overige wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middelonderdeel van het tweede middel waarbij aangegeven wordt waarom de algemene milieuvoorwaarden niet als een redelijk alternatief dienden te worden beschouwd.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de verzoekende partijen de onjuistheid niet aantonen van de overweging dat strengere normen voor windturbines, zoals bijvoorbeeld de algemene geluidsvoorwaarden, "zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidnorm in hindergevoelige gebieden (bijv. woongebieden) hoger zou kunnen zijn, er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten toegelaten worden."

Gelet op het voorgaande tonen de verzoekende partijen geen schending aan van de materiëlemotiveringsplicht.

Conclusie

26. Het eerste middel is, in al zijn onderdelen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

27. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.2.3 *juncto* artikel 4.2.8, §§ 1 en 1*bis*, *juncto* artikel 1.2.1., § 2, DABM, van artikel 23 van de Grondwet en het *standstill*-beginsel zoals

dat ook vervat zit in artikel 1.2.1, § 2, DABM, van het voorzorgsbeginsel, van de materiëlemotiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel, van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het rechtszekerheidsbeginsel.

28. In het verzoekschrift splitsen de verzoekende partijen het tweede middel op in vier middelonderdelen.

In een eerste middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat een alternatief plan met dezelfde richtwaarden als de milieukwaliteitsnormen niet werd onderzocht. De verzoekende partijen betogen dat hoe dan ook niet kan worden betwist dat de richtwaarden voor windturbines op meerdere punten aanzienlijk soepeler zijn dan deze die gelden voor andere industriële installaties. In dat verband rijst de vraag waarom in het plan-MER geen enkel onderzoek werd verricht naar een alternatief waarbij dezelfde richtwaarden inzake geluid worden gehanteerd als deze die gelden voor andere industriële installaties volgens de algemene milieuvoorwaarden van bijlagen 4.5.4 en 4.5.5 bij Vlarem II. Noch in het bestreden besluit, noch in het administratief dossier wordt gemotiveerd waarom dergelijk scenario geen redelijk alternatief zou uitmaken in de zin van artikel 4.2.8 DABM. Het valt niet in te zien waarom de richtwaarden die algemeen gelden voor andere installaties niet het uitgangspunt kunnen vormen voor de windturbinegeluidsnormen. Voor de verzoekende partijen is het duidelijk dat de maximale geluidsniveaus die als richtwaarde gelden conform de algemene milieuvoorwaarden in beginsel geen enkele afbreuk doen aan de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan. Bovendien valt niet in te zien waarom dergelijk alternatief niet realistisch zou zijn of geen ‘echt’ alternatief zou uitmaken. Zelfs indien zou worden aangenomen dat de richtwaarden inzake geluid uit de algemene milieuvoorwaarden van andere aard zouden zijn dan deze van de windturbines, wordt niet toegelicht of gemotiveerd waarin dat verschil gelegen is, noch waarom de maxima van de algemene milieuvoorwaarden niet parallel zouden kunnen worden toegepast, rekening houdende met het specifieke karakter van windturbines. Minstens valt uit het administratief dossier niet op te maken waarom dergelijk alternatief geen redelijk alternatief zou vormen.

In een tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen dat onvoldoende gemotiveerd is waarom afstandsregels geen redelijk alternatief zouden zijn. De verzoekende partijen bekritiseren het motief dat afstandsregels vooral vanuit esthetische regels zijn ingegeven. Nog los van het feit dat deze stelling bijzonder vaag is en niet aan het publiek werd voorgelegd, kan bezwaarlijk met ernst worden voorgehouden dat esthetische redenen de voornaamste reden zijn om afstandsnormen op te leggen. De verzoekende partijen vervolgen dat de motivering, bij de bespreking van de bezwaren, onzorgvuldig en onredelijk is. Er wordt namelijk betoogd dat het geen optie is om enkel afstandsnormen te hanteren, maar er wordt niet toegelicht waarom een combinatie van afstandsregels met slagschaduw- en geluidsnormen geen mogelijkheid zijn, terwijl men zelf erkent dat andere landen een dergelijke combinatie hanteren. Gelet op de ingediende bezwaren had de regering bovendien des te beter moeten motiveren waarom het invoeren van bepaalde afstandsnormen geen redelijk alternatief zou uitmaken. Het MER en de goedkeuring ervan zijn dan ook, net zoals de kennisgeving van het ontwerp-MER, behept met een onwettigheid.

In een derde middelonderdeel bekritiseren de verzoekende partijen de gebrekkige motivering omtrent alternatieve geluidsnormen. In het plan-MER worden alternatieven voorgesteld voor, enerzijds, gebieden op minder dan 500 meter van industriegebied met een laag achtergrondgeluid en, anderzijds, agrarische gebieden. De verzoekende partijen argumenteren dat de verwerende partij onzorgvuldig heeft geoordeeld dat de richtwaarden voor woongebied op minder dan 500 meter van industriegebied niet zouden moeten worden aangescherpt. Uit de literatuurstudie van het plan-MER blijkt immers duidelijk dat de Hoge Gezondheidsraad een maximum van 45 dB(A) overdag en 40 dB(A) ’s avonds voorstelde. Vanaf 40 dB(A) ontstaat slaapverstoring. Verder blijkt uit de literatuur dat niet kan worden uitgesloten dat er boven 46 dB(A) geen schadelijke effecten op de volksgezondheid ontstaan. Niettemin voorzien de sectorale milieuvoorwaarden inzake windturbinegeluid voor woongebied in richtwaarden van 48 dB(A) overdag en 43 dB(A) in de avond en nacht. Het is manifest onredelijk dat in het plan-MER wordt gesteld dat gezondheidseffecten niet kunnen worden uitgesloten maar dat er een “redelijke kans” bestaat dat windturbinegeluiden in de

desbetreffende gebieden gemaskeerd worden door het industriegebied. Het is duidelijk dat de gehanteerde normen schadelijk zijn, minstens dat schade voor de gezondheid niet kan worden uitgesloten. In toepassing van het voorzorgsbeginsel moesten strengere richtwaarden worden voorgesteld. Daarnaast kan niet ernstig worden beweerd dat er een redelijke kans bestaat dat het windturbinegeluid wordt gemaskeerd door het industriegebied, nu de algemene milieuvoorwaarden maar geluidsdruk toelaten die de helft lager is dan deze van de windturbines. Met name ’s nachts zal het geluid van de industrie de helft lager zijn dan deze van de windturbines, waardoor het geluid van de industrie nooit het geluid van de windturbines kan maskeren. Ook de stelling dat één en ander op projectniveau moet worden bekeken is van alle ernst ontdaan. Het betaamt niet om de mogelijkheid van strengere normen door te schuiven naar het projectniveau en het onderzoek naar de meest geschikte normen op die manier aan het plan-MER-onderzoek te onttrekken. Het rechtszekerheidsbeginsel verplicht ertoe dat op het planniveau wordt onderzocht en vastgesteld wat veilige geluidsnormen zijn. De verzoekende partijen herinneren voorts aan het voorzorgsbeginsel. Wanneer er wetenschappelijke onzekerheid blijft heersen over het bestaan of de omvang van risico’s voor de gezondheid van de mens, moet de overheid beschermende maatregelen kunnen nemen zonder te hoeven wachten totdat de realiteit en de ernst van die risico’s volledig zijn aangetoond of totdat de negatieve gevolgen voor de gezondheid werkelijkheid worden. Het kwam de verwerende partij dan ook toe te motiveren waarom de normen verenigbaar zijn met het voorzorgsbeginsel.

Daarnaast argumenteren de verzoekende partijen dat de motivering om de alternatieve opties niet te weerhouden ernstige gebreken vertoont. Ze stellen vast dat geluidsnormen worden ingevoerd waarvan niet kan worden uitgesloten dat zij schadelijke gevolgen zullen hebben voor de volksgezondheid, met name voor de agrarische gebieden waar ’s avonds en ’s nachts 4 dB(A) meer wordt toegestaan, meer bepaald 43 dB(A)in de plaats van 39dB(A) terwijl al vanaf 40 dB(A) slaapverstoring optreedt, en bekritiseren de motivering dat het “volksgezondheidskundig” niet nodig zou zijn om strengere normen op te leggen. Het loutere feit dat er volgens projecties geen enorme aantallen van gehinderden zijn, neemt niet weg dat er lokaal ernstige hinder kan

worden verwacht, zoals het plan-MER met zoveel woorden ook aangeeft. Dat het plan-MER aanneemt dat er volksgezondheidskundig maar een probleem zou zijn als 10% van de bevolking gehinderd wordt is een “bijzonder cynische, utilistische denktrant”. Het gegeven dat er hinder zal ontstaan waarbij negatieve effecten voor de volksgezondheid niet uit te sluiten zijn, volstaat om te spreken van aanzienlijke milieueffecten, dan wel om minstens milderende maatregelen voor te stellen. Het gegeven dat slechts een beperkt deel van de bevolking de hinder moet ondergaan, maakt niet dat de aanzienlijke milieueffecten aanvaardbaar zouden zijn, noch dat er geen milderende maatregelen moeten worden voorgesteld. Dergelijke redenering strijdt met het voorzorgsbeginsel.

De verzoekende partijen bekritiseren tot slot nog de motivering op dit punt in het verslag aan de Vlaamse regering. Ze betogen dat niet is aangetoond dat er geen aanzienlijke milieueffecten zouden optreden en argumenteren dat het doorschuiven van de normering naar projectniveau voor gevolg zal hebben dat er nooit strengere normen zullen worden aangenomen, zodat cruciaal onderzoek naar potentiële alternatieven en/of milderende maatregelen aan het plan-MER-onderzoek wordt onttrokken. Ook de redenering dat strengere normen zouden leiden tot complexere vergunningsprocedures betreft een manifest onvoldoende verantwoording om potentieel ernstige hinder met bijhorende gezondheidsrisico’s toe te laten. Immers, niet de complexiteit van aanvraagdossiers, maar wel de mogelijke aanzienlijke effecten op het leefmilieu en de volksgezondheid zijn bepalend om alternatieven te onderzoeken of milderende maatregelen in te voeren.

In een vierde middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat in het plan-MER onvoldoende aandacht wordt besteed aan de omzendbrieven en de clicheringsregel, waardoor het doel van een strategische milieueffectbeoordeling onderuit wordt gehaald De verzoekende partijen betogen dat het plan-MER abstractie maakt van de samenhang tussen, enerzijds, de sectorale milieuvoorwaarden en, anderzijds, de omzendbrieven RO/2014/02 en OMV/2023/1 alsook de clicheringsregel in artikel 4.4.9. VCRO. Ze zetten uiteen, in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 2020 in de zaak

C 24/19, dat omzendbrief OMV/2023/1 beschouwd moet worden als een plan in die zin dat de omzendbrief het rechtsbestel wijzigt door de mogelijkheid te creëren om gemakkelijker af te wijken van de geldende voorschriften. Evenwel is die omzendbrief niet aan een milieueffectenrapport onderworpen. Die misstap had kunnen worden opgevangen door de omzendbrief te betrekken in het voorliggende plan-MER. Dat is evenwel niet gebeurd. De "indicatieve principes" van de omzendbrief komen niet ter sprake in het plan-MER. Ook de clicheringstechniek wordt niet beoordeeld in het licht van haar milieueffecten.

De verzoekende partijen verwijzen naar artikel 4.2.8., § 1*bis*, 1°, DABM. Uit die bepaling volgt dat in het plan-MER het verband met de betrokken omzendbrieven, alsook met de clicheringsregel, die mee het vergunningverlenend kader voor windturbines vormen, uitdrukkelijk in het plan-MER onderzocht hadden moeten worden, zodat de wisselwerking tussen de verschillende normen en richtlijnen niet naar behoren is onderzocht. In elk geval moet worden besloten dat het negeren van relevante documenten die samen het kader voor de vergunningverlening vormen, strijdt met het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiëlemotiveringsbeginsel. Meer algemeen stellen de verzoekende partijen vast dat de Vlaamse regelgeving inzake windturbines werd verspreid over meerdere omzendbrieven, reglementaire besluiten en decretale bepalingen. Op heden ontbreekt een globaal plan-MER waarbij het hele Vlaamse kader voor de vergunningverlening van windturbines terdege wordt onderzocht.

Ten overvloede wijzen de verzoekende partijen op artikel 12 van de plan-MER-richtlijn, dat voorschrijft dat de lidstaten erover waken dat de kwaliteit van de milieurapporten toereikend is om aan de eisen van de richtlijn te voldoen. In voorliggend geval schiet de kwaliteit van het plan-MER evenwel ernstig tekort.

29. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen het volgende toe.

In eerste instantie antwoorden de verzoekende partijen op de exceptie dat zij deze kritiek ook reeds tijdens de publieke consultatie hadden moeten opwerpen, dat in het kader van de gecompliceerde regelgeving omtrent windturbines en milieunormen niet kan worden verwacht dat reeds in een preliminaire fase op technisch onderbouwde wijze alternatieven naar voren worden geschoven door het publiek. Bovendien werden door het betrokken publiek meerdere opmerkingen geformuleerd aangaande de analyse van windturbinegeluid met inachtname van de algemene milieukwaliteitsnormen. Die opmerkingen werden echter op volledig niet-onderbouwde wijze terzijde geschoven. Ook het gegeven dat een decretale opdracht bestond om sectorale normen voor windturbines vast te leggen, kan niet dienstig als argument worden opgeworpen om een gebrekkig alternatievenonderzoek te verklaren.

Hoewel het essentieel tot de prerogatieven van de initiatiefnemer behoort om het plan te bepalen, moeten de mogelijke alternatieve oplossingen onderzocht worden en moet vooral gemotiveerd worden waarom een alternatief geen oplossing zou kunnen bieden voor het basisalternatief. Dit is niet gebeurd. De verwerende partij houdt voor dat de beslissing van het team MER om het alternatief waarbij dezelfde richtwaarden voor geluid worden gehanteerd voor zowel windturbines als andere industriële installaties niet te onderzoeken, niet kennelijk onredelijk zou zijn. Ter staving hiervan verwijst de verwerende partij naar de beoordeling dat louter en alleen als het basisscenario aanzienlijke milieueffecten zou vertonen, er alternatieve voorstellen onderzocht zouden worden. Dit voornemen blijkt echter niet uit het plan-MER zelf. Deze *a posteriori* motivering toont niet aan waarom het alternatief van de algemene milieunormen geen redelijk alternatief zou uitmaken in de zin van artikel 4.2.8 DABM. Voor de verzoekende partijen is het duidelijk dat de maximale geluidsniveaus die als richtwaarden gelden conform de algemene milieuvoorwaarden in beginsel geen enkele afbreuk doen aan de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan. Dat daarnaast een beleidsdoelstelling in het DABM werd opgenomen om nieuwe normen te bepalen, betekent niet dat normen al op voorhand vaststonden en alternatieven met minder milieueffecten uitgesloten kunnen worden. Zelfs indien zou worden aangenomen dat de richtwaarden inzake geluid uit de algemene milieuvoorwaarden van andere

aard zouden zijn dan deze van windturbines, wordt niet toegelicht of gemotiveerd waarin het verschil precies zit, noch waarom de maxima van de algemene milieuvoorwaarden niet parallel zouden kunnen worden toegepast, rekening houdende met het specifieke karakter van windturbines. Door louter te stellen dat het specifiek geluidsniveau van een windturbine gekarakteriseerd wordt door een "parameter" die niet vergeleken kan worden met de milieukwaliteitsnormen, wordt niet aan de motiveringsplicht voldaan. Uit die stelling kan immers niet worden opgemaakt om welke parameter het gaat, noch wat moet worden verstaan onder het specifieke geluidsniveau van een windturbine.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij voorhoudt, volstaat de motivering uit het overzicht van de inspraakreacties niet voor de motivering met betrekking tot de afstandsregels. In die motivering wordt met name voorbijgegaan aan het feit dat in de onderzochte landen de afstandsregels in samenhang met geluids- en slagschaduwnormen worden gehanteerd. Het wordt echter niet nader toegelicht waarom het samen hanteren van deze normen niet tot een mogelijk alternatief kan behoren. Het gegeven dat andere Europese landen de normen combineren en hierdoor een hogere graad aan bescherming gegarandeerd kan worden, wordt volledig onbesproken gelaten. Door de deskundige wordt verder niet gesteld dat het invoeren van afstandsnormen nadelen met zich meebrengt, maar enkel dat naast afstandsnormen, ter vervollediging, ook geluids- en slagschaduwnormen nodig zijn. Dientengevolge zou men ook een omgekeerde redenering kunnen maken, met name dat ter vervollediging van geluids- en slagschaduwnormen ook afstandsregels nodig zijn. De geboden motivering is dus volstrekt onvoldoende om te besluiten dat afstandsnormen in combinatie met geluids- en slagschaduwnormen geen realistisch alternatief zouden kunnen uitmaken. Dat in een specifieke vergunningsbeslissing alsnog zal worden nagegaan welke inplantingslocatie meest geschikt is, doet niet ter zake. Bij gebrek aan decretaal vastgelegde afstandsregels kan immers niet de waarborg worden geboden dat over de hele lijn de minst hinderlijke en veiligste afstanden zullen worden aangenomen. Gelet op de ingediende bezwaren diende de Vlaamse regering des te beter te motiveren waarom het invoeren van afstandsnormen geen redelijk alternatief zou uitmaken.

De verzoekende partijen stellen een onzekerheid vast, op basis waarvan strengere geluidsnormen werden voorgesteld. Met die voorstellen is de verwerende partij evenwel onzorgvuldig te werk gegaan. De motivering om de alternatieven niet toe te passen, steunt op twee onwettige motieven, namelijk dat het 'volksgezondheidskundig' niet nodig zou zijn om strengere normen op te leggen, maar waarbij in één adem wordt erkend dat de strengere norm 'op lokaal niveau' hinder en slaapverstoring zou beperken. Het plan-MER neemt aan dat er volksgezondheidskundig maar een probleem zou zijn als 10% van de bevolking gehinderd wordt. Dat er geen "aanzienlijke" daling van het percentage potentieel gehinderden teweeggebracht zal kunnen worden, weegt niet op tegen het voorkomen van gezondheidseffecten op lokaal niveau. De kritiek van de verwerende partij als zou door het citeren van de conclusies van andere studies niet de onjuistheid van de motivering in het plan-MER worden aangetoond, is niet dienstig wanneer het gaat om studies die het plan-MER zelf aanhaalt. De motivering uit het bestreden besluit als zouden de alternatieve voorstellen slechts een zeer lokale doorwerking hebben in welbepaalde specifieke omstandigheden, is niet zorgvuldig. Het wordt immers niet aangetoond dat er geen aanzienlijke milieueffecten zouden optreden. Ook zal het doorschuiven van de normering naar projectniveau voor gevolg hebben dat er nooit strengere normen aangenomen zullen worden.

Het is volgens de verzoekende partijen niet correct te stellen dat de omzendbrieven en de clicheringsregeling geen plannen of programma's in de zin van artikel 4.2.8, § 1bis, 1°, DABM zouden uitmaken. Het Hof van Justitie erkende de draagwijdte van de omzendbrief van 2006 en de noodzaak om de milieueffecten ervan te onderzoeken. De vaststelling dat de omzendbrief door de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet als verordenend wordt aangemerkt, is niet relevant ter bepaling van het toepassingsgebied van de plan-MER-plicht. De Raad voor Vergunningsbetwistingen aanvaardt bovendien de relatief dwingende kracht van de omzendbrief, waardoor hij ook aan de plan-MER-plicht is onderworpen. De omzendbrief RO/2014/02 wijzigt het rechtsbestel, minstens vult hij het aan met bijkomende regels. Hieruit volgt dat de omzendbrief en de

clicheringsregel een plan of programma in de zin van de plan-MER-regelgeving vormen. Die vaststelling kan ook worden doorgetrokken naar omzendbrief OMV/2023/1.

In de mate dat de verwerende partij verwijst naar de *scope* van het betrokken plan-MER dat bestaat in het onderzoek naar de mogelijke effecten van sectorale geluids -, slagschaduw- en veiligheidsnormen, strijdt haar stelling volgens de verzoekende partijen met artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM. Het plan-MER maakt volledig abstractie van de samenhang tussen, enerzijds, de milieunormen voor windturbines en, anderzijds, de omzendbrieven en de clicheringsregel, die niet los van elkaar kunnen worden gezien. In realiteit zullen bij vergunningverleningen steevast de bepalingen uit de omzendbrieven en de clicheringstechniek gehanteerd worden en zodoende samen met de nieuwe sectorale milieuvoorwaarden de milieueffecten van elke windturbine beïnvloeden. De verwerende partij toont alvast niet aan dat aan de vereiste om het verband met andere relevante plannen te onderzoeken werd voldaan, maar blijft simpelweg volhouden dat de omzendbrief van 2023 geen plan of programma zou uitmaken.
Zelfs wanneer zou worden aangenomen dat geen schending van artikel 4.2.11 DABM voorligt, moet in ieder geval worden besloten dat het negeren van relevante documenten die samen het kader voor de vergunningverlening vormen, manifest strijdt met het zorgvuldigheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel. Meer algemeen stellen de verzoekende partijen vast dat de Vlaamse regelgeving inzake windturbines verspreid werd over meerdere omzendbrieven, reglementaire besluiten en decretale bepalingen. Op heden ontbreekt een globaal plan-MER waarbij het hele Vlaamse kader voor de vergunningverlening van windturbines terdege wordt onderzocht. In deze omstandigheden kwam het de Vlaamse regering toe des te zorgvuldiger te onderzoeken wat de wisselwerking is tussen de voormelde normen en de bestreden sectorale milieuvoorwaarden.

30. In de laatste memorie herhalen de verzoekende partijen hun standpunt.

Ze voegen wat het eerste middelonderdeel betreft toe dat het betrokken publiek wel degelijk meerdere opmerkingen geformuleerd heeft aangaande de analyse van windturbinegeluid met inachtname van de algemene milieukwaliteitsnormen. De stelling dat de “aard” van windturbinegeluid “anders” is dan industrielawaai, volstaat niet als motivering om de algemene milieukwaliteitsnormen als alternatief uit te sluiten. De stelling dat de materiëlemotiveringsplicht niet zou vereisen dat wordt onderbouwd waarom een alternatief niet als redelijk alternatief kan gelden daar dit naar aanleiding van de publieke consultatie niet werd voorgesteld, verdient dus geen bijval. Het gegeven dat de verzoekende partijen dit alternatief zelf niet voorstelden tijdens de publieke consultatie, is hierbij niet relevant, daar het alternatief weldegelijk door andere betrokkenen werd aangekaart, waardoor in licht van de materiëlemotiveringsplicht ook een zorgvuldige en draagkrachtige motivering geboden diende te worden waarom het alternatief niet onderzocht werd.

De verzoekende partijen stellen ook vast dat de vooropgestelde doelstelling van het besluit, geen afbreuk mag of kan doen aan de plan-MER-plicht en de hierin vervatte verplichting tot het onderzoeken van alle redelijke alternatieven. Door redelijke alternatieven *ab initio* uit te sluiten, miskent de verwerende partij zeer duidelijk deze plan-MER-plicht. De beleidsdoelstelling die de achtergrond vormt voor een welbepaald besluit mag uiteraard geen excuus zijn voor een vooringenomenheid die tot gevolg heeft dat een gebrekkig alternatievenonderzoek wordt uitgevoerd. Gezien dit klaarblijkelijk op deze manier gebeurde, dient vastgesteld dat het bestreden besluit op dit vlak kennelijk onredelijk is.

Ook het motiveringsgebrek is dienaangaande evident: hoewel het inderdaad tot de prerogatieven van de initiatiefnemer behoort om het plan te bepalen, dienen niettemin de mogelijke redelijke alternatieve oplossingen onderzocht te worden en dient vooral gemotiveerd te worden waarom een alternatief geen oplossing zou kunnen bieden voor het basisalternatief. In het bestreden besluit of het onderliggende plan-MER wordt nergens een motivering geboden waarom het hanteren van de “algemene” geluidsvoorwaarden of

milieukwaliteitsnormen geen alternatieve oplossing kan bieden voor het basisalternatief.

De argumentatie dat enkel wanneer zou blijken dat de huidige sectorale normen aanzienlijke negatieve milieueffecten ressorteren men ook alternatieve scenario's zou gaan onderzoeken, is kennelijk onredelijk en onzorgvuldig. Op deze wijze wordt elke eerlijke vergelijking tussen de mogelijke redelijke alternatieven onmogelijk gemaakt. Een redelijk alternatief dat beter zou scoren op het vlak van milieueffecten wordt zo niet eens onderzocht, louter en alleen omdat het basisscenario geen aanzienlijke negatieve milieueffecten veroorzaakt. Dit alles hoewel er gelet op artikel 4.2.8, §1*bis* DABM duidelijk een verplichting rust op de verwerende partij om de redelijke alternatieven in kaart te brengen, minstens te motiveren waarom de redelijke alternatieven geen oplossing zouden kunnen bieden voor het basisalternatief en dus niet als redelijk beschouwd dienen te worden.

In die lijn verwijzen de verzoekende partijen ook naar de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 21 maart 2024 in de zaak van het Hof van Justitie C-727/22 *Friends of the Irish Environment CLG tegen Government of Ireland.* Uit die passages volgt volgens de verzoekende partijen dat de bevoegde instanties het onderzoekskader niet al te zeer mogen beperken door mogelijke redelijke alternatieven uit te sluiten op basis van de definitie van het doel. *In casu* heeft eenduidig de vooropgestelde doelstelling tot effect gehad dat met oogkleppen op (geen) redelijke alternatieven werden bepaald. De verwerende partij heeft louter het bestaande kader aan een (manifest gebrekkig) MER onderworpen zonder enig alternatievenonderzoek, omdat zij uiteraard niet wenste dat de bestaande (onwettige) normen op grond waarvan door de jaren heen talrijke vergunningen werden verleend in vraag zouden worden gesteld. Uit een alternatievenonderzoek zou immers kunnen blijken dat strengere normen aanzienlijke winsten op het vlak van milieubescherming zouden opleveren. Die mogelijkheid heeft de verwerende partij van in het begin willen uitsluiten door de doelstelling van het MER op onwettige wijze in te perken. Daarnaast wordt door advocaat-generaal Kokott in de verf gezet dat bij de selectie van de alternatieven moet blijken waarom

onderzochte alternatieven redelijk worden geacht en waarom andere alternatieven niet. Dit wordt echter zeer duidelijk niet op een afdoende wijze verklaard door het bestreden besluit en het onderliggende plan-MER.

De verzoekende partijen benadrukken dat ze in het tweede middelonderdeel niet argumenteren dat een scenario met enkel afstandsnormen diende onderzocht te worden. De ontwikkelde kritiek doelt op het gebrekkige onderzoek naar een alternatief bestaande uit afstandsnormen mét geluids- en slagschaduwnormen. Verwerende partij voerde echter geen onderzoek naar het hanteren van afstandsnormen in samenhang met andere normen.

De motivering die geboden wordt in het kader van de inspraakreacties betreft een scenario waarin louter met afstandsnormen zou worden gewerkt. Het gegeven dat de andere Europese landen de normen combineren en hierdoor een hogere graad aan bescherming gegarandeerd zou kunnen worden, laat men volledig onbesproken. Geenszins wordt door de deskundige bij de beoordeling van de inspraakreacties gesteld dat het invoeren van afstandsnormen nadelen met zich meebrengt, er wordt enkel gesteld dat naast afstandsnormen, ter vervolledigging ook geluids- en slagschaduwnormen nodig zijn. Men zou dientengevolge tevens een omgekeerde redenering kunnen maken, met name dat ter vervolledigging van de geluids- en slagschaduwnormen ook afstandsregels nodig zijn. Dit redelijk alternatief werd echter niet onderzocht door de verwerende partij en dit zonder een deugdelijke motivering dienaangaande.

Hoewel de stelling dat het niet aan de initiatiefnemer toekomt om leemten in de wetenschappelijke kennis zelf te gaan opvullen, bijval verdient, dient in het kader van het derde middelonderdeel niettemin vastgesteld te worden dat het *in casu* niet om eender welke initiatiefnemer gaat. In hoofde van een plannende hogere overheid kan dan ook een verderreikende onderzoeksverplichting en vooral motiveringsplicht geïdentificeerd worden, dan bijvoorbeeld in hoofde van een particuliere initiatiefnemer van een project. Een plannende overheid dient in het licht van het voorzorgsbeginsel, hetgeen een algemeen beginsel van het Unierecht vormt, in het welbepaalde kader van de

uitoefening van de hun bij de betrokken regeling toegekende bevoegdheden passende maatregelen te nemen om een aantal potentiële gevaren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu te voorkomen, waarbij aan de vereisten in verband met de bescherming van deze belangen voorrang moet worden verleend boven economische belangen. Het is in licht van dit voorzorgsbeginsel, dat vooral het manifest gebrek aan motivering in het bestreden besluit gelet op de vaststellingen en voorstellen die het plan-MER zélf maakt, aan de kaak dient gesteld te worden.

In de eerste plaats kan hierbij ten overvloede verwezen worden naar de alternatieven die in het plan-MER voorgesteld worden voor enerzijds gebieden op minder dan 500 meter van industriegebied met een laag achtergrondgeluid en anderzijds agrarische gebieden bij laag achtergrondgeluid. Deze alternatieven worden op basis van een gebrekkige motivering terzijde geschoven, met name dat op projectniveau alsnog specifieke voorwaarden kunnen opgelegd worden.

Een beoordeling op projectniveau biedt niet voldoende soelaas. In licht van de Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 'tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen', is het helemaal niet zeker dat op projectniveau nog een project-MER zal dienen opgemaakt te worden. Zo roept deze verordening, dewelke verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat, een uitzonderingsregeling in het leven aangaande de milieueffectbeoordeling voor windturbineprojecten:

> "(6) Gezien de dringende en uitzonderlijke energiesituatie moeten de lidstaten vrijstellingen van bepaalde in de milieuwetgeving van de Unie vastgestelde beoordelingsverplichtingen kunnen invoeren voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en voor energieopslagprojecten en elektriciteitsnetprojecten die nodig zijn voor de integratie van hernieuwbare energie in het elektriciteitssysteem. Om deze vrijstellingen in te kunnen voeren moet aan twee voorwaarden worden voldaan, namelijk dat het project is gelegen in een gebied dat is aangewezen voor hernieuwbare energie of elektriciteitsnetten, en dat voor dit gebied een strategische milieubeoordeling moet zijn uitgevoerd. Daarnaast moeten evenredige

> risicobeperkende maatregelen of, indien deze niet beschikbaar zijn, compenserende maatregelen worden genomen om de bescherming van soorten te waarborgen."

In zoverre dus reeds een bepaalde zone werd aangewezen voor hernieuwbare energie en een milieueffectenbeoordeling voor deze zone plaatsvond, zal voor een specifiek windturbineproject binnen deze zone géén project-MER meer opgemaakt moeten worden. Zodoende zal in deze gevallen ook geen beoordeling gemaakt moeten worden aangaande achtergrondgeluid en de milderende maatregel voorgesteld in het plan-MER. De motivering dat door de oplegging van voorwaarden op projectniveau de door het plan-MER vastgestelde negatieve effecten geremedieerd zouden worden, wordt hierdoor op de helling gezet.

De verwerende partij had, gelet op haar plicht in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel met deze richtlijn rekening dienen te houden, en de voorgestelde milderende maatregelen over dienen te nemen in het bestreden besluit. Op heden bestaat dan ook geen enkele zekerheid dat alsnog op projectniveau een correcte beoordeling zal gebeuren van het achtergrondgeluid in een concreet geval. Alsnog motiveert de verwerende partij haar besluit om de milderende maatregelen niet over te nemen, op grond van de stelling dat "één en ander" nog op projectniveau zal kunnen onderzocht worden. Deze motivering is gelet op het bovenstaande weldegelijk manifest onredelijk en onzorgvuldig.

Met betrekking tot het vierde middelonderdeel gaan de verzoekende partijen dieper in op het principe van de bundeling uit de ministeriële omzendbrief OVM/2023/1 en de clicheringstechniek uit artikel 4.4.9 VCRO. Deze twee principes zorgen volgens de verzoekende partijen weldegelijk voor bijkomende vergunningsmogelijkheden voor windturbineprojecten in situaties en op locaties die op grond van de milieukwaliteitsnormen uit Vlarem II alleen niet zouden bestaan. Middels de clicheringstechniek wordt de mogelijkheid geboden om handelingen die niet in overeenstemming zijn met de bestemmingsvoorschriften van een plan toch te vergunnen als het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of

subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen. Hét typevoorbeeld van de clichering is de windturbine die wordt gebouwd in agrarisch gebied, die weliswaar principieel strijdig is met de bestemming, maar die door haar beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming van de locatie als agrarisch gebied niet in gevaar brengt. De clichering, zo wordt in de rechtsleer aangemerkt, is waarschijnlijk de belangrijkste uitzondering op de bestemmingsregels voor de windturbinepraktijk. Het kan dan ook niet ontkend worden, dat de clicheringsregel in de minder strenge zin afwijkt van de milieukwaliteitsnormen uit Vlarem II. Ook doordat de bundeling met bestaande infrastructuur als positieve beoordelingsgrond naar voor wordt geschoven, worden vergunningsmogelijkheden in de positieve zin beïnvloed: windturbines worden eenvoudiger vergund, van zodra zij kunnen aansluiten bij bestaande infrastructuur. Zodoende wijkt ook het bundelingsprincipe in de minder strenge zin af van de milieukwaliteitsnormen uit Vlarem II. Gelet op deze vaststellingen had het verband met de genoemde omzendbrieven, maar ook met de clicheringsregel, die mee het vergunningverlenend kader vormt voor windturbines, uitdrukkelijk moeten worden onderzocht. Op zijn minst diende per discipline toegelicht te worden wat de impact is van bv. de principes uit de omzendbrieven omtrent bundeling en clustering.

Bovendien stellen de verzoekende partijen vast dat de Vlaamse regelgeving inzake windturbines verspreid werd over meerdere omzendbrieven, reglementaire besluiten en decretale bepalingen. Op heden ontbreekt een globaal plan-MER waarbij het hele Vlaamse kader voor de vergunningverlening van windturbines terdege onderzocht wordt. Nochtans volgt uit de plan-MER-richtlijn dat een integrale beoordeling van de milieueffecten moet gebeuren. Door evenwel de omzendbrieven met de daarin opgenomen principes omtrent clustering en bundeling niet te betrekken bij het plan-MER, noch de clicheringsregel, is het MER-onderzoek onvolledig, en kwam de bestreden beslissing niet met de vereiste zorg tot stand.

Beoordeling

Exceptie

31. De door de verwerende partij aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid van het eerste middelonderdeel is verweven met de beoordeling ten gronde ervan. De gegrondheid hiervan zal beoordeeld worden bij de beoordeling van het middel.

Eerste middelonderdeel

32. In het eerste middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat een alternatief plan "met dezelfde richtwaarden als de milieukwaliteitsnormen" ten onrechte niet werd onderzocht. In dat verband rijst volgens de verzoekende partijen de vraag waarom in het plan-MER geen enkel onderzoek werd verricht naar een alternatief waarbij dezelfde richtwaarden inzake geluid worden gehanteerd als deze die gelden voor andere industriële installaties volgens de algemene milieuvoorwaarden van bijlagen 4.5.4 en 4.5.5 bij Vlarem II.

33. Artikel 4.2.8, § 1, tweede lid, DABM, zoals het gold op datum van het bestreden besluit, en *in casu* toepasselijk overeenkomstig artikel 157, § 2, van het besluit van 24 oktober 2025 van de Vlaamse Regering 'tot uitvoering van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, wat betreft de milieueffectrapportage' (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2025), bepaalde:

> "De kennisgeving bevat ten minste:
> […]
> 7° een beknopte beschrijving van de alternatieven voor het ontwerpplan of -programma of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen en, bondig weergegeven, zijn bedenkingen over de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven".

Artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM zoals het gold op datum van het bestreden besluit, en *in casu* toepasselijk overeenkomstig artikel 157, § 2, van het besluit van 24 oktober 2025, bepaalde:

> "Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten:
> […]
> 6° een beschrijving en onderbouwde beoordeling van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven op, in voorkomend geval, de gezondheid en veiligheid van de mens, de ruimtelijke ordening, de biodiversiteit, de fauna en flora, de energie- en grondstoffenvoorraden, de bodem, het water, de atmosfeer, de klimatologische factoren, het geluid, het licht, de stoffelijke goederen, het cultureel erfgoed met inbegrip van het architectonisch en archeologisch erfgoed, het landschap, de mobiliteit, en de samenhang tussen de vermelde factoren. De beschrijving van de milieueffecten omvat de directe en, in voorkomend geval, de indirecte, secundaire, cumulatieve en synergetische effecten, permanent en tijdelijk, positief en negatief, op korte, middellange en lange termijn van het plan of programma. De aanzienlijke milieueffecten worden onder meer beoordeeld in het licht van de milieukwaliteitsnormen die zijn vastgesteld conform hoofdstuk II van titel II van dit decreet;
> […]
> 8° een schets met opgave van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een omschrijving van de wijze waarop de evaluatie is doorgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die ondervonden zijn bij het inzamelen van de vereiste gegevens, zoals technische tekortkomingen of gebrek aan kennis; […]".

34. Zoals de verzoekende partijen zelf aanhalen, moet bij het bepalen van de "redelijke" alternatieven in eerste instantie gekeken worden naar de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan in opmaak.

De doelstelling van de ontworpen regelgeving wordt in de kennisgeving van het plan-MER (p. 7) en in het betrokken plan-MER (p. 12) omschreven als volgt:

> "Op 25 juni 2020 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de Vlarem II-voorwaarden van afdeling 5.20.6 (waarin normen zijn bepaald inzake maximale duur slagschaduw, maximale geluidsniveaus, en met voorwaarden met betrekking tot het beperken van de externe veiligheidsrisico's) onwettig tot stand zijn gekomen, omdat er hiervoor destijds geen plan-MER is opgemaakt.

> Om de juridische onzekerheid hierover weg te nemen werd een decreet tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines aangenomen. Met dit decreet werd, naast voormelde validering van maximaal 3 jaar, aan de Vlaamse Regering de opdracht gegeven nieuwe sectorale voorwaarden voor windturbines vast te stellen. Deze moeten worden onderworpen aan een voorafgaande milieueffectenbeoordeling in een plan-MER. Het Departement Omgeving heeft daarom een opdracht uitgeschreven voor de opmaak van dit plan-MER.
> Het doel van het voorgenomen plan betreft de opmaak van een Besluit Vlaamse Regering voor vaststelling van de huidige sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines voor geluid, slagschaduw en veiligheid of voor de vaststelling van eventuele nieuwe sectorale voorwaarden voor geluid, slagschaduw of veiligheid indien de noodzaak hiertoe blijkt uit de milieueffectbeoordeling.
> Het doel van het voorliggende plan-MER is om de milieueffecten te beoordelen van de sectorale geluids- en slagschaduwvoorwaarden voor windturbines alsook van de Vlarem-voorwaarden voor veiligheid (subafdeling 5.20.6.3).
> Het plan-MER vormt geen doel op zich, maar wordt beschouwd als een hulpmiddel in het besluitvormingsproces. Voor de scenario's (zie verder in hoofdstuk 4) zal aangegeven worden wat de mogelijke milieueffecten zijn en hoe deze effecten eventueel gemilderd kunnen worden.
> Het plan-MER zal de milieueffectenbeoordeling bevatten voor de huidige sectorale voorwaarden (basisscenario, zie hoofdstuk 4) alsook voor de vaststelling van eventuele nieuwe sectorale voorwaarden voor windturbines (alternatief voorstel, zie hoofdstuk 4) indien de noodzaak hiertoe blijkt uit de milieueffectenbeoordeling van het basisscenario.
> Uit de milieueffectenbeoordeling zal moeten blijken of de toepassing van het basisscenario, zijnde de huidige sectorale voorwaarden, al dan niet aanleiding kan geven tot aanzienlijk negatieve milieueffecten zoals bedoeld in hoofdstuk II van Titel IV van het DABM. Verder zal ook de situatie worden beschreven wanneer er geen sectorale voorwaarden aanwezig zouden zijn (nulalternatief, zie hoofdstuk 4). Zo kan dan ook het verschil tussen de situatie MET en ZONDER sectorale voorwaarden beoordeeld worden".

Bij de beschrijving van de alternatieven en scenario's in het plan-MER (p. 26 e.v.), alsook in de kennisgeving (p. 22) ervan, wordt aangegeven dat als basisscenario "het beoogde plan, zijnde de huidige sectorale voorwaarden voor windturbines" in beschouwing wordt genomen, alsook dat "[i]ndien, op basis van het onderzoek van de milieueffecten veroorzaakt door het basisscenario, zou blijken dat de (her)bevestiging van de huidige sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines uit Vlarem II aanleiding zou kunnen geven tot ernstige hinder of aanzienlijke milieueffecten, […] in het plan-MER ook een alternatief plan-voorstel

dat bij voorkeur bestaat uit aangepaste sectorale voorwaarden inzake geluid, slagschaduw en/of veiligheid [zal] worden uitgewerkt", waarbij de nieuwe sectorale voorwaarden "niet langer aanleiding geven tot aanzienlijk negatieve milieueffecten".

In de richtlijnen voor het plan-MER van 9 mei 2022 (p. 4) wordt aangegeven welke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld. Er wordt gesteld:

> "Naast het basisscenario, waarbij de huidige normen getoetst worden aan relevante internationale en wetenschappelijke literatuur en het regularisatiescenario wordt minstens ook een alternatief scenario uitgewerkt indien op basis van het onderzoek van de milieueffecten veroorzaakt door het basisscenario zou blijken dat de huidige sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines uit Vlarem II aanleiding zou kunnen geven tot aanzienlijke milieueffecten".

Verder wordt bij de bespreking van de inspraakreacties van het publiek (bijlage 3 en 4 plan-MER en afzonderlijk gevoegd bij de nota aan de Vlaamse regering van 5 mei 2023) nog opgemerkt:

> "De aard van windturbinegeluid is anders dan van industrielawaai. De geluidsimpact wordt beoordeeld wanneer de geluidsemissie van een windturbine maximaal is. Dit is alleen op windrijke momenten. Op windluwe momenten is de geluidsimpact veel lager tot afwezig",

alsook:

> "Het plan dat wordt onderzocht in het plan-MER heeft betrekking op sectorale voorwaarden voor windturbines met betrekking tot geluid, slagschaduw of veiligheid ter bescherming van de mens. Uit het plan-MER blijkt dat er geen aanzienlijke effecten verwacht worden door het plan. Aangezien er 'GEEN AANZIENLIJKE EFFECTEN' aanwezig zijn in het basisscenario (met herneming van de huidige sectorale voorwaarden), zijn er ook geen milderende maatregelen en ook geen 'ALTERNATIEF VOORSTEL' nodig".

35. De omstandigheid dat geen alternatief plan “met dezelfde richtwaarden als de milieukwaliteitsnormen” werd onderzocht, vindt aansluiting bij de afbakening van de doelstelling van het betrokken plan, dat in eerste instantie de opmaak betreft van een besluit tot vaststelling van de “huidige” sectorale voorwaarden (het “basisscenario”). Pas wanneer uit de milieueffectenbeoordeling zou blijken dat de toepassing van het basisscenario aanleiding geeft tot aanzienlijk negatieve milieueffecten, treden alternatieve scenario’s op het voorplan. Vermits uit het plan-MER niet blijkt dat het basisscenario aanleiding geeft tot aanzienlijk negatieve milieueffecten, valt het door de verzoekende partijen voorgestane alternatief niet als “redelijk” te beschouwen, temeer uit het plan-MER blijkt dat het “specifiek geluidsniveau van een windturbine wordt gekarakteriseerd door een parameter die niet kan vergeleken worden met de milieukwaliteitsnormen. In Vlarem evalueert men de milieukwaliteitsnorm op basis van de LA95,1h, een maat voor de bijna laagste geluidsniveaus die voorkomen. Deze milieukwaliteitsnorm is een doelstelling die beoogd wordt om in gebieden zoals woongebieden te waarborgen. De parameter LA95,1h is niet geschikt om het specifiek geluid van een fluctuerende bron te bepalen”.

36. In het licht van het voorgaande is afdoende gemotiveerd waarom het alternatieve plan dat uitgaat van “dezelfde richtwaarden als de milieukwaliteitsnormen”, niet als een redelijk te onderzoeken alternatief wordt beschouwd. Gelet daarop is het niet relevant of dit alternatief tijdens de publieke consultatie al dan niet werd voorgesteld door de verzoekende partijen en/of derden.

37. De verzoekende partijen slagen er, gelet op al het voorgaande, evenmin in aan te tonen dat het alternatievenonderzoek tekort is geschoten doordat de toepassing van de algemene milieuvoorwaarden in de bijlagen 4.5.4 en 4.5.5 bij Vlarem II niet is onderzocht. De verwijzing in de laatste memorie naar de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 21 maart 2024 doet niet anders oordelen.

38. De stelling dat het voor de verzoekende partijen “duidelijk” is dat de maximale geluidsniveaus die als richtwaarden gelden conform de algemene milieuvoorwaarden in beginsel geen enkele afbreuk doen aan de doelstellingen en

de geografische reikwijdte van het plan, volstaat niet om te besluiten dat de toepassing van diezelfde richtwaarden als een te onderzoeken redelijk alternatief moest worden beschouwd.

39. Waar de verzoekende partijen beweren dat niet duidelijk is aan welke "parameter" de verwerende partij refereert in de passage uit het plan-MER waarin wordt gesteld dat het "specifiek geluidsniveau van een windturbine wordt gekarakteriseerd door een parameter die niet kan vergeleken worden met de milieukwaliteitsnormen", blijkt dat ermee de parameter wordt bedoeld waarmee het geluid wordt gemeten, met name LA95,1h voor de milieukwaliteitsnormen, terwijl het specifiek geluid van een windturbine wordt weergegeven door het LAeq en berekend wordt volgens een overdrachtsmodel op basis van ISO 9613. Waar het hen niet duidelijk is wat onder het "specifiek geluidsniveau" van een windturbine moet worden begrepen, valt niet in te zien hoe het "specifiek geluidsniveau" anders zou kunnen of moeten worden begrepen dan het niveau van het "specifiek geluid" van een windturbine.

Tweede middelonderdeel

40. In het tweede onderdeel hekelen de verzoekende partijen dat onvoldoende gemotiveerd is waarom afstandstandregels geen redelijk alternatief zouden zijn.

41. In het plan-MER (p. 36) wordt gesteld:

> "Er werd ook nagegaan of er gebruik kon gemaakt worden van 'afstandsnormen'. Dit werd gedaan op basis van de recent beschikbare studie van Arcadis Nederland (Onderzoek afstandsnormen windturbines i.o.v. Ministerie van Economische Zaken en klimaat, 19 april 2022). Daarin werd besloten dat van de acht onderzochte landen er geen enkel land is dat de hinder van windturbines alleen door middel van een afstandsnorm reguleert. Daar waar de reden voor deze afstandsnormen kon worden achterhaald zijn deze vooral ingesteld om de visuele impact van de windturbines te beperken. Alle onderzochte Europese landen hanteren voor windturbines ook een geluidnorm. Naast Vlaanderen hanteren vijf andere onderzochte landen een slagschaduwnorm. Het hanteren van alleen een afstandsnorm kent belangrijke nadelen. Deze nadelen kunnen worden

> voorkomen door net als andere landen specifieke geluid- en slagschaduwnormen te hanteren.
> Gezien voorliggende plan-MER enkel betrekking heeft op de sectorale voorwaarden voor geluid, slagschaduw en veiligheid worden 'afstandsnormen' niet verder gebruikt".

Bij de bespreking van de inspraakreacties (bijlage 3 en 4 plan-MER en afzonderlijk gevoegd bij de nota aan de Vlaamse regering van 5 mei 2023) wordt overwogen:

> "In hoofdstuk 6.1 van het plan-MER werd weergegeven dat er werd nagegaan of er gebruik kon gemaakt worden van 'afstandsnormen'. Dit werd gedaan op basis van de recent beschikbare studie van Arcadis Nederland (Onderzoek afstandsnormen windturbines i.o.v. Ministerie van Economische Zaken en klimaat, 19 april 2022). Daarin werd besloten dat van de acht onderzochte landen er geen enkel land is dat de hinder van windturbines alleen door middel van een afstandsnorm reguleert. Daar waar de reden voor deze afstandsnormen kon worden achterhaald zijn deze vooral ingesteld om de visuele impact van de windturbines te beperken. Alle onderzochte Europese landen hanteren voor windturbines ook een geluidnorm. Naast Vlaanderen hanteren vijf andere onderzochte landen een slagschaduwnorm. Het hanteren van alleen een afstandsnorm kent belangrijke nadelen. Volgende nadelen kunnen we weergeven: met afstandsnormen krijgen niet alle omwonenden dezelfde bescherming, lawaaiige turbines kunnen op dezelfde afstand komen, geen rekening met cumulatieve effecten, geen mogelijkheid tot maatwerk, geen rekening met oriëntatie tov windturbine (bv ten zuiden van WT geen slagschaduw), geen reden voor automatische stilstanden… Deze nadelen kunnen worden voorkomen door net als andere landen specifieke geluid- en slagschaduwnormen te hanteren.
> Gezien voorliggende plan-MER enkel betrekking heeft op de sectorale voorwaarden voor geluid, slagschaduw en veiligheid werden 'afstandsnormen' niet verder gebruikt. In de aanvraag voor een windturbine wordt de visuele impact en de impact op het landschap beschreven. De beoordeling hiervan gebeurt door de vergunningverlenende overheid in kader van beoordeling van de goede ruimtelijke ordening".

42. De verwerende partij stelt vast welke nadelen zijn gekoppeld aan het "hanteren van alleen een afstandsnorm", met name dat niet alle omwonenden dezelfde bescherming krijgen, lawaaiige turbines op dezelfde afstand kunnen komen, geen rekening wordt gehouden met cumulatieve effecten, geen mogelijkheid bestaat tot maatwerk, geen rekening wordt gehouden met de oriëntatie ten opzichte van de windturbine (bv. ten zuiden van een windturbine is

er geen slagschaduw) en er geen reden is voor automatische stilstanden. Vervolgens wordt vastgesteld dat deze nadelen "kunnen worden voorkomen door net als andere landen specifieke geluid- en slagschaduwnormen te hanteren". De verwerende partij komt zo niet op onredelijke wijze tot het besluit dat het hanteren van enkel afstandsnormen geen redelijk alternatief vormt, minstens overtuigen de verzoekende partijen niet van het tegendeel.

43. Waar de verwerende partij verder aangeeft dat de afstandsnormen in de onderzochte landen, waar dit kon worden nagegaan, "vooral [zijn] ingesteld om de visuele impact van de windturbines te beperken", terwijl de beoordeling van de visuele impact en de impact op het landschap gebeurt "door de vergunningverlenende overheid in kader van beoordeling van de goede ruimtelijke ordening" en dat aangezien het "voorliggende plan-MER enkel betrekking heeft op de sectorale voorwaarden voor geluid, slagschaduw en veiligheid […] 'afstandsnormen' niet verder gebruikt" worden, ligt tevens een afdoende verantwoording voor waarom ook een combinatie van geluid- en slagschaduwnormen met afstandsnormen niet als redelijk alternatief wordt aangenomen in het kader van het bestreden besluit. De verzoekende partijen maken de onjuistheid of de onredelijkheid van de aangehaalde motieven niet aannemelijk.

44. Voor zover de verzoekende partijen in hun laatste memorie aanvoeren dat men "ook een omgekeerde redenering zou kunnen maken, namelijk dat ter vervolledigging van de geluids- en slagschaduwnormen eveneens afstandsregels nodig zijn", brengen zij niet meer dan een eigen hypothese naar voren. Die getuigt weliswaar van een andere visie, maar toont geenszins aan dat de gegeven motivering niet afdoende zou zijn.

Derde middelonderdeel

45. Het plan-MER formuleert twee aanbevelingen voor alternatieve geluidsnormen. De verzoekende partijen stellen dat onvoldoende is gemotiveerd waarom die alternatieven niet zijn overgenomen in het bestreden besluit.

46. Er wordt in het plan-MER een eerste alternatief voorgesteld voor gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 meter van industriegebied met een laag achtergrondgeluid (LA95<40dB(A), om de richtwaarde van 45dB(A) voor de avond en de nacht aan te scherpen tot 43 dB(A) omdat het windturbinegeluid als extra storend wordt ervaren bij laag achtergrondgeluid. Daarnaast wordt ook voor agrarische gebieden voorgesteld om bij laag achtergrondgeluid (LA95<35 dB (A)) de geluidsnorm van 43 dB(A) 's avonds en 's nachts te verlagen tot 39 dB(A).

In het plan-MER (p. 100-101) luidt dit als volgt:

> "Vanuit de discipline gezondheid is er eveneens geen nood aan een alternatief scenario voor de volgende gebieden gezien deze niet als primaire doelstelling hebben om er te wonen. M.a.w. de mogelijke effecten zullen lokaal zijn en volksgezondheidskundig niet aanzienlijk zijn:
> • • 2a: Gebieden of delen van gebieden, uitgezonderd woongebieden of delen van woongebieden, gelegen op minder dan 500 m van industriegebieden
> […]
> • • 10: Agrarische gebieden
> In woongebieden op 500 m van industriegebied (2b) waar de richtwaarden voor de dag en avond/nacht respectievelijk 48 dB(A) en 43 dB(A) zijn, kunnen de gezondheidseffecten op basis van het toetsingskader niet uitgesloten worden, doch er is een redelijke kans dat windturbinegeluid hier gemaskeerd wordt door industriegeluid. Verder kunnen eventuele knelpunten via milderende maatregelen op projectniveau beheerst worden. Een alternatief scenario is hier niet aan de orde gezien in de literatuur geen gezondheidseffecten worden aangetoond (algemene beoordeling).
> 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 (LA95 < 40 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 (LA95 < 35 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 industriegeluid 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".

Uit het voorgaande blijkt dat beide opgesomde aanbevelingen "volksgezondheidskundig" niet noodzakelijk worden geacht. Bovendien blijkt dat deze aanbevelingen geenszins een verplichting inhouden voor de bevoegde overheid.

47. 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. Zoals ook zal blijken uit wat volgt, tonen de verzoekende partijen 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.

48. De verzoekende partijen hekelen dat "voor woongebieden […] in richtwaarden van 48 dB(A) overdag en 43 dB(A) in de avond en de nacht" wordt

voorzien en betogen dat het onredelijk is te stellen dat gezondheidseffecten niet kunnen worden uitgesloten, maar er een “redelijke kans” bestaat dat het windturbinegeluid wordt gemaskeerd door industriegebied en dat één en ander op projectniveau moet worden bekeken.

Vooreerst wordt verduidelijkt dat het eerste alternatief in het plan-MER gaat om (delen van) gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 meter van industriegebied, waarvoor de sectorale waarde overdag in het bestreden besluit op 50dB(A) is vastgelegd. De aldus geformuleerde kritiek heeft in die mate geen betrekking op de in het plan-MER voorgestelde alternatieven.

Voor woongebieden bedraagt de vastgestelde algemene milieuvoorwaarde voor de dagperiode 45 dB(A), terwijl de sectorale voorwaarde in het bestreden besluit voor woongebieden of delen van woongebieden op minder dan 500 meter van industriegebieden op 48 dB(A) is vastgelegd. Daaromtrent wordt in het plan-MER (p. 98) overwogen:

> “De norm is hoger dan ‘het geen vastgesteld effect niveau’ of gezondheidskundige advieswaarde. Gezondheidseffecten zijn niet uit te sluiten – doch in de literatuur is er geen evidentie op gezondheidseffecten te vinden.
> Het achtergrondgeluid kan in deze bestemming hoger zijn dan het specifieke geluid van de windturbines, zodat de unieke effecten zich misschien niet voordoen of het windturbinegeluid gemaskeerd wordt en er geen effecten van de windturbine zelf te verwachten zijn.
> Gezien het relatief beperkte verschil tussen de toetsingswaarde en de sectorale voorwaarden voor wat betreft gezondheidseffecten, mogelijkheid van maskering, en er op basis van de literatuur geen evidentie is voor gezondheidseffecten tot minimaal 46 dB(A), wordt de impact op als niet aanzienlijk beoordeeld”.

De algemene milieuvoorwaarde voor de avond- en nachtperiode bedraagt 40 dB(A), terwijl de sectorale voorwaarde voor die periodes op 43 dB(A) is vastgelegd. Daaromtrent wordt in het plan-MER (p. 98) overwogen:

> “De norm is hoger dan het ‘geen vastgestelde slaapverstoringsniveau’. Slaapverstoring is niet uit te sluiten, geen evidentie voor gezondheidseffecten te vinden.

> Het achtergrondgeluid kan in deze bestemming hoger zijn dan het specifieke geluid van de windturbines, zodat de unieke effecten zich misschien niet voordoen of het windturbinegeluid gemaskeerd wordt en er geen effecten van de windturbine zelf te verwachten zijn.
> Gezien het relatief beperkte verschil tussen de toetsingswaarde en de sectorale voorwaarden voor wat betreft slaapverstoring, de mogelijkheid van maskering, er geen evidentie is voor gezondheidseffecten en het gegeven dat slaapverstoring niet noodzakelijk leidt tot gezondheidseffecten, wordt de impact als niet aanzienlijk beoordeeld".

Uit de aangehaalde beoordelingen blijkt dat de impact van de vastgestelde sectorale voorwaarden als "niet aanzienlijk" wordt beoordeeld. De verzoekende partijen maken de onjuistheid of onredelijkheid van die beoordelingen niet concreet aannemelijk. Waar zij opwerpen dat op basis van de beschikbare literatuur "schade voor de gezondheid niet kan worden uitgesloten", blijkt dit het gevolg van een leemte in de kennis. In het plan-MER (p. 89) wordt bij de bespreking van de beschikbare literatuur met name aangegeven dat er "geen receptoren met een geluidsniveau (buiten) boven de 46 dB(A)" waren. Voor blootstelling aan geluidsniveaus boven deze waarde zijn er in de literatuur geen conclusies (plan-MER, p. 101). Het komt niet aan de initiatiefnemer toe om leemten in de wetenschappelijke kennis zelf te gaan opvullen. Er wordt op basis van de literatuur wel vastgesteld dat geen evidentie is voor gezondheidseffecten tot *minimaal* 46dB(A), en aangegeven dat er sprake is van "een relatief beperkt verschil" tussen de toetsingswaarde van 45dB(A) en de sectorale voorwaarde van 48dB(A). De verzoekende partijen overtuigen er verder niet van dat in het licht van het voorzorgbeginsel strengere richtwaarden moeten worden opgelegd als blijkens de beoordeling de impact als "niet aanzienlijk" wordt beoordeeld. Die visie komt erop neer dat elke impact of hinder van een windturbine zou moeten worden uitgesloten. Dat overschrijdt evenwel de draagwijdte van het voorzorgsbeginsel. Hun bewering dat 's nachts "het geluid van de industrie nooit het geluid van de windturbines kan maskeren" betreft dan weer een louter tegenspreken van de overwegingen van het plan-MER die met geen enkel concreet gegeven wordt gestaafd. De stelling dat er "geen evidentie is voor gezondheidseffecten" houdt voorts, anders dan de verzoekende partijen dit schijnbaar zien, niet de erkenning in dat bepaalde normen schadelijk zijn. Waar in het plan-MER (p. 101) wordt aangegeven dat "eventuele knelpunten via milderende maatregelen op

projectniveau beheerst worden", wordt vastgesteld dat deze opmerking is geformuleerd in functie van het achtergrondgeluid (afkomstig van industriegebied) en zij met name geldt voor die gevallen waar er sprake is van een lager achtergrondgeluid.

Waar de verzoekende partijen opwerpen dat "de stelling dat één en ander maar op projectgebied zou moeten worden bekeken, is ontdaan van alle ernst", kan hun betoog geen bijval vinden. Voor de beoordeling van het achtergrondgeluid moet immers steeds de feitelijke situatie per projectlocatie worden beoordeeld. Het is niet onredelijk om die beoordeling dan ook op projectniveau te laten plaatsvinden. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. Waar zij opwerpen dat het "nagenoeg ondenkbaar [is] dat de overheid op projectniveau in strengere zin zal afwijken van de richtwaarden voor geluid", poneren ze louter een hypothese.

49. De verzoekende partijen voeren voorts aan dat de motivering in het plan-MER gesteund is op onwettige motieven zowel wat betreft de verlaging van het beschermingsniveau voor andere gebieden dan woongebieden op minder dan 500 meter van industriegebied als voor agrarische gebieden. Ze hekelen het motief dat het volksgezondheidskundig niet nodig zou zijn om strengere normen op te leggen, maar dat daarbij in één adem meteen ook wordt erkend dat de strengere normen op 'lokaal niveau' hinder en slaapverstoring zou beperken. Dat het plan-MER aanneemt dat er volksgezondheidskundig maar een probleem zou zijn als 10% van de bevolking gehinderd wordt, noemen de verzoekende partijen een "bijzonder cynische, utilistische denktrant".

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]."

De verzoekende partijen tonen niet de onjuistheid of onredelijkheid aan van de zo-even aangehaalde overweging. Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, volgt hieruit dat het loutere gegeven dat hinder zal ontstaan waarbij negatieve effecten voor de volksgezondheid niet uit te sluiten zijn, onvoldoende is om te spreken van aanzienlijke effecten.

50. De verzoekende partijen tonen evenmin de onjuistheid of onredelijkheid aan van de overweging in het plan-MER dat hinder van windturbines "meestal geconcentreerd en zeer lokaal" blijkt te zijn, noch van de overweging in het verslag aan de Vlaamse regering dat de geformuleerde aanbevelingen met betrekking tot het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid "slechts een zeer lokale doorwerking in welbepaalde specifieke omstandigheden" hebben. In die omstandigheden is het niet onredelijk om te overwegen dat één en ander "desgevallend [kan] worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau" en dat "[p]roject-specifieke bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd worden indien specifieke knelpunten op lokaal niveau in kader van de vergunningverlening opduiken". De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel, noch overtuigen zij ervan dat de doorgevoerde beoordeling niet kon volstaan in het licht van het planniveau.

51. Om voormelde redenen is het dan ook niet onzorgvuldig, laat staan onredelijk, dat in het plan-MER wordt geconcludeerd dat de aanbevelingen 'volksgezondheidskundig' niet noodzakelijk worden geacht, doch dat deze op lokaal niveau hinder en slaapverstoring kunnen beperken. Het is in het licht daarvan evenmin onzorgvuldig of onredelijk dat het verslag aan de Vlaamse regering motiveert dat de "sectorale voorwaarden géén aanzienlijke milieueffecten veroorzaken" en "één en ander […] desgevallend [kan] worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau, waarbij indien nodig – op gemotiveerde wijze - strengere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd". Hiermee is eveneens afdoende gemotiveerd waarom met de aanbevelingen geen rekeningen wordt gehouden.

52. Voor zover de verzoekende partijen in de laatste memorie op basis van de Verordening (EU) 20222/2577 van de Raad van 22 december 2022 ‘tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen’ argumenteren dat het helemaal niet zeker is dat op projectniveau nog een project-MER zal dienen opgemaakt te worden’ geven ze het middel een nieuwe wending en is het niet ontvankelijk.

Vierde middelonderdeel

53. In het vierde middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat onvoldoende rekening is gehouden met de omzendbrieven en de clicheringsregel, waardoor het doel van een strategische milieueffectbeoordeling onderuit wordt gehaald.

54. Artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM zoals het gold ten tijde van de aanname van het bestreden besluit, en *in casu* toepasselijk overeenkomstig artikel 157, § 2 van het besluit van 24 oktober 2025, luidde:

> “§ 1bis. Het plan-MER moet ten minste de volgende gegevens bevatten :
> 1° een schets van de inhoud, een omschrijving van de voornaamste doelstellingen van het plan of van het programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;”

55. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de omzendbrief van 2023, die de omzendbrief van 2014 vervangt en inmiddels zelf is vervangen door de omzendbrief van 2024, minder strenge algemene milieuvoorwaarden op het vlak van geluid en slagschaduw vastlegt dan deze in (de bijlage bij) Vlarem II, of ze wijzigt door ze te ontwikkelen of ervan af te wijken. De verzoekende partijen overtuigen er bijgevolg niet van, nog afgezien van de vraag of deze nieuwe omzendbrief al dan niet als een plan of programma in de zin van artikel 4.2.8, § 1*bis*, 1°, DABM moet worden beschouwd, dat deze omzendbrief een “relevant” plan of programma voor het bestreden besluit in de zin van die bepaling betreft. Hetzelfde geldt voor de overige omzendbrieven waarnaar de verzoekende partijen verwijzen.

56. Voor zover de verzoekende partijen nog aanvoeren dat ingevolge het bundelings- en clusteringprincipe uit de hiervoor geciteerde omzendbrieven ook cumulatieve elektromagnetische stralingen kunnen ontstaan, gaan ze voorbij aan de vaststelling van het plan-MER (p.82) "dat er geen oorzakelijk verband is tussen [elektromagnetische stralingen] en gezondheidseffecten op de actuele blootstellingsniveaus van de mensen." Ook met dit argument overtuigen de verzoekende partijen niet dat de betrokken omzendbrieven een "relevant" plan of programma betreffen voor het bestreden besluit in de zin van artikel 4.2.8, § 1*bis*, 1°, DABM.

57. De verzoekende partijen kunnen niet dienstig verwijzen naar de redenering uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak C-24/19. Zij gaan eraan voorbij dat het Hof zich in die zaak heeft uitgesproken over de omzendbrief van 2006, waarvan het Hof uitdrukkelijk heeft aangegeven dat de bijlage bij die omzendbrief minder strenge algemene milieuvoorwaarden lijkt te bevatten dan de bijlage bij Vlarem II "wat geluid en slagschaduw in bewoonde gebieden betreft" en dat de omzendbrief "de bepalingen van Vlarem II [wijzigt], door deze te ontwikkelen of ervan af te wijken". De verzoekende partijen tonen niet aan dat de omzendbrief van 2014 of de omzendbrief van 2023 een gelijkaardige draagwijdte hebben als de omzendbrief van 2006.

58. Ook aangaande de clicheringstechniek in artikel 4.4.9 VCRO maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat deze techniek leidt tot minder strenge algemene milieuvoorwaarden die de betrokken bepalingen van Vlarem II wijzigt of het mogelijk maakt ervan af te wijken. Ook hier wordt vastgesteld dat, nog afgezien van de vraag of de regeling in artikel 4.4.9 VCRO al dan niet als een plan of programma in de zin van artikel 4.2.8, § 1*bis*, 1°, DABM moet worden beschouwd, de verzoekende partijen er niet van overtuigen dat het een "relevant" plan of programma in de zin van die bepaling betreft.

59. Vermits de verzoekende partijen er niet van overtuigen dat het om "relevante" plannen en programma's gaat, is hun argumentatie dat het plan-

MER geen rekening houdt met de in de omzendbrief opgenomen beginselen van clustering en bundeling en de verwerende partij de “meerdere omzendbrieven, reglementaire besluiten en decretale bepalingen” negeert, niet dienstig.

60. Het betoog van de verzoekende partijen dat op heden een “globale plan-MER” ontbreekt, is evenmin pertinent. Het plan-MER wordt opgemaakt in het kader van een specifiek plan, *in casu* het bestreden besluit. Gelet op de draagwijdte van het bestreden besluit is het niet onredelijk om het doel van het plan-MER te beperken tot het beoordelen van de milieueffecten van de sectorale geluids-, veiligheids- en slagschaduwvoorwaarden voor windturbines (plan-MER, p. 12).

Conclusie

61. Het tweede middel is, in al zijn onderdelen, voor zover ontvankelijk, ongegrond. Hieruit volgt dat de exceptie ook wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

62. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 4.2.3, § 1, en 4.2.8, § 1*bis*, DABM, gelezen in samenhang met artikel 1.2.1 DABM en artikel 5 van en bijlage I bij de plan-MER-richtlijn, van de artikelen 8 en 36*ter*, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurdecreet), alsook van de materiëlemotiveringsplicht, van het redelijkheidsbeginsel en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

63. In het verzoekschrift splitsen de verzoekende partijen het derde middel op in vier middelonderdelen.

De verzoekende partijen hekelen in een eerste middelonderdeel dat het plan-MER geen enkel onderzoek voert naar de impact van de sectorale

milieuvoorwaarden op flora en fauna, behoudens wat betreft de impact van geluid op de avifauna. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar recente studies die wijzen op de impact van trillingen van windturbines op aardwormen en dassen. Ook reeën en hazen kunnen potentieel ongunstige gevolgen ondervinden van het geluid van windturbines. In de huidige stand van het wetenschappelijk onderzoek kan dus allerminst worden uitgesloten dat windturbinegeluid een ongunstige impact heeft op andere fauna dan avifauna. Het feit dat aanvragen moeten voldoen aan diverse wetgeving inzake natuur verantwoordt niet dat de impact van de in de plan-MER voorliggende sectorale normen op flora en fauna wordt genegeerd. De schending van artikel 4.2.8, § 1*bis* DABM, dat voorschrijft dat onderzoek moet worden gedaan naar de impact op flora, fauna en biodiversiteit is evident. In dit verband merken de verzoekende partijen op dat bij gebrek aan onderzoek niet valt uit te sluiten dat de geluidsnormen een impact zouden kunnen hebben op bepaalde instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones doordat te soepele geluidsnormen een impact kunnen hebben op kleine zoogdieren, waardoor het foerageergebied van avifauna wordt verstoord. Ook valt niet uit te sluiten dat bepaalde habitats zouden worden aangetast, bijvoorbeeld omdat het aantal regenwormen gevoelig daalt. Verder blijkt de impact van slagschaduw op flora en fauna helemaal niet te zijn onderzocht, terwijl het niet ondenkbaar is dat slagschaduw dieren verschrikt of een impact heeft op de aanwezige flora. Op deze manier dreigt slagschaduw habitats aan te tasten of te verschralen.

Vervolgens werpen de verzoekende partijen in een tweede middelonderdeel op dat de impact van laagfrequent geluid ten onrechte wordt geminimaliseerd. Recente studies hebben immers uitgewezen dat dergelijk geluid schadelijk is voor de volksgezondheid en tal van publicaties wijzen op bijzondere hinder die dit geluid met zich meebrengt. In het plan-MER staat dat “uit de praktijk” zou blijken dat “meestal” de voor laagfrequent geluid relevante curves niet worden overschreden door windturbinegeluid. Die stelling wordt op geen enkele manier gestaafd en blijft bovendien zeer vaag. Dit vormt een ernstige lacune in het onderzoek, nu een cruciaal gegeven door de verzoekende partijen of het publiek niet kan worden geverifieerd. Verder wordt het in het plan-MER voorgesteld alsof de wetenschappelijke onzekerheid over de gezondheidseffecten

volstaat om geen normen aan te nemen over laagfrequent geluid. Conform het voorzorgsbeginsel zouden in het geval van onzekerheid echter milderende maatregelen in de vorm van normen voor laagfrequent geluid getroffen moeten worden.

In een derde middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat het weinig ernstig is om op basis van slechts twee studies, waarbij de aandacht vooral lijkt te zijn gegaan naar epilepsieaanvallen, te besluiten dat de slagschaduw van grote windturbines, los van de concrete normen, geen impact zal hebben op de volksgezondheid. Het is volstrekt onzorgvuldig om op dergelijke smalle basis aan te nemen dat gezondheidseffecten volledig zouden zijn uitgesloten. Verder zeggen de normen in andere landen niets over de hinder die wordt veroorzaakt. Zij zeggen hoogstens iets over wat andere overheden aanvaardbare hinder vinden. Het is daarbij cruciaal dat alvast niet blijkt dat de slagschaduwnormen in de aangehaalde landen aan een plan-MER werden onderworpen. De verzoekende partijen achten dit hoogst twijfelachtig, zeker nu ook de Nederlandse Raad van State heeft moeten vaststellen dat de Nederlandse windturbinenormen ten onrechte niet aan een milieueffectbeoordeling werden onderworpen. De verwijzing naar buitenlandse normen waarvan de milieueffecten nooit werden onderzocht, is dan ook niet dienstig. Voorts valt uit het plan-MER niet op te maken waarom hinder door aanzienlijk soepelere slagschaduwnormen in industriegebied aanvaardbaar zou zijn. De verwerende partij heeft zich geen rekenschap gegeven van het feit dat industriegebied vaak heel wat slagschaduwgevoelige objecten telt, waaronder de in industriegebied toegelaten complementaire dienstverlenende bedrijven. Waarom de personen aanwezig in industriegebied meer slagschaduw zouden moeten verdragen dan personen elders, wordt niet gemotiveerd en lijkt niet te zijn gestoeld op enig onderzoek naar de gevolgen ervan voor de volksgezondheid. De conclusie dat deze laksere slagschaduwnormen geen aanzienlijke effecten zullen hebben op de volksgezondheid, kwam dan ook op volstrekt onzorgvuldige wijze tot stand.

In een vierde middelonderdeel wijzen de verzoekende partijen erop dat de impact op het landschap één van de aspecten is die in een plan-MER

moeten worden onderzocht overeenkomstig artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM. Volgens het plan-MER hebben de geluidsvoorwaarden/slagschaduwvoorwaarden en veiligheid geen rechtstreekse impact op het landschap en bouwkundig erfgoed en archeologie. Eventuele effecten op het landschap zijn beperkt tot specifieke beperkingen of voorwaarden die voortvloeien uit de geluids- of slagschaduwvoorwaarden, zoals locatiebeperkingen of vermogensbeperkingen. Dergelijke effecten kunnen enkel op projectniveau worden beoordeeld. Deze effectengroepen worden op strategisch plan-MER-niveau niet relevant geacht en niet verder uitgewerkt. Die motivering is niet afdoende om de enorme impact van windturbines niet te analyseren. De stelling dat de geluidsvoorwaarden en slagschaduwvoorwaarden geen rechtstreekse impact hebben op het landschap en het bouwkundig erfgoed is om twee redenen niet juist. In de eerste plaats bepaalt artikel 4.2.8, § 1*bis*, DABM nergens dat alleen rechtstreekse impact zou moeten worden onderzocht. In de tweede plaats kan bezwaarlijk worden betwist dat de keuzes die via de sectorale milieuvoorwaarden worden gemaakt, ertoe dienen de voorwaarden vast te stellen waaronder toekomstige concrete projecten voor de bouw en exploitatie van windturbineparken kunnen worden vergund en dus tot gevolg hebben dat bepaalde locatiekeuzes gedaan worden. Als de sectorale milieuvoorwaarden een aanzienlijke invloed hebben op de locatiekeuze voor toekomstige windturbineprojecten, kan de landschappelijke impact niet zonder meer onbesproken blijven. De geluidsnormen, veiligheidsnormen en slagschaduwnormen die worden gekozen, bepalen in welke mate landschappen kunnen worden aangesneden. Strengere normen kunnen tot gevolg hebben dat tal van locaties niet in aanmerking komen voor windturbines, waardoor meer landschappen gevrijwaard zullen blijven. In die optiek is de impact op landschappen een factor die onderzocht had moeten worden teneinde een volledig beeld te krijgen van de daadwerkelijke impact van de sectorale milieuvoorwaarden.

64. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen het volgende toe.

In eerste instantie stellen ze vast dat de verwerende partij zich beperkt tot de stelling dat het niet mogelijk zou zijn op planniveau nuttig onderzoek

of uitspraak te doen over de impact op fauna en flora, andere dan bepaalde avifauna. Dit standpunt is evenwel niet onderbouwd en valt ook niet te onderbouwen. De verzoekende partijen wijzen erop dat zij tal van studies hebben bijgebracht waaruit blijkt dat er vele wetenschappelijke studies bestaan omtrent de impact van windturbines op flora en fauna. Aan de ernst van deze studies kan niet worden getwijfeld. Niettegenstaande zeer veel literatuur bestaat over de negatieve of zelfs ronduit nefaste impact van windturbines op fauna en flora, wordt daaraan geen enkele aandacht besteed. De bewering dat het plan-MER gebruik zou maken van de beste wetenschappelijke kennis is dan ook aantoonbaar onjuist.

De verzoekende partijen betwisten vervolgens de stelling dat de impact op de flora en fauna slechts op projectniveau zou kunnen worden onderzocht. In het plan-MER wordt erkend dat het mogelijk en nuttig is om de impact op bepaalde avifauna te onderzoeken op planniveau. Er valt niet in te zien waarom dit anders zou zijn voor flora en andere fauna. Bovendien gaat deze stelling voorbij aan het feit dat de milieueffecten op fauna en flora op planniveau moeten worden onderzocht. De verwerende partij verliest voorts nog uit het oog dat de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines net op planniveau aan een milieueffectrapportage moeten worden onderworpen omdat die voorwaarden een planmatig karakter hebben. De sectorale voorwaarden zullen in grote mate bepalen welke zones *de facto* in aanmerking komen voor windturbineprojecten. Door bijvoorbeeld heel strenge geluidsnormen aan te nemen voor woongebieden zal het in de praktijk ondoenbaar blijken om in dergelijke zones windturbines te plaatsen. Worden daarentegen heel soepele normen vastgesteld, zullen die gebieden *de facto* wel in aanmerking komen. De verzoekende partijen verwijzen in dit verband naar de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak C-24/19 bij het Hof van Justitie. Verder is het weinig ernstig van de verwerende partij om te beweren dat onderzoek naar de impact van de sectorale milieuvoorwaarden op flora en fauna op projectniveau zal gebeuren. De sectorale normen zullen op projectniveau daarentegen worden gebruikt om ten onrechte aan te nemen dat er geen schade voor flora en fauna zal optreden. Uit geen enkel objectief verifieerbaar gegeven blijkt dat het onmogelijk zou zijn om de impact van de normen op flora en fauna reeds op planniveau te onderzoeken. Waar de verwerende partij verwijst naar arrest

255.153 van de Raad van State, verliest zij uit het oog dat zij geen enkele rekening heeft gehouden met de elementen en de omstandigheden die haar thans reeds bekend zijn of kunnen zijn, zodat dit arrest slechts de conclusies van de verzoekende partijen bevestigt. Dat het team MER en het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) geen opmerkingen hebben geformuleerd hieromtrent, neemt de onwettigheid niet weg. Hooguit blijkt dat de beslissing van het team MER en het ANB eveneens met een onwettigheid zijn behept.

Waar de tussenkomende partij nog aanvoert dat trillingen in het plan-MER terecht als niet relevant werden beschouwd, gaat zij eraan voorbij dat ter zake geen enkel onderzoek werd gevoerd. De tussenkomende partij spant daarnaast de kar voor het paard waar zij stelt dat een windturbine nooit op korte afstand bij habitats van beschermde soorten kan worden voorzien. Precies om te voorkomen dat windturbines te dicht bij speciale beschermingszones zouden worden voorzien, moeten de sectorale voorwaarden met de vereiste zorg tot stand komen. Dat houdt ook in dat moet worden onderzocht of de impact van de sectorale voorwaarden op flora en fauna aanvaardbaar is. De stelling van de tussenkomende partij dat niet voldoende werd geconcretiseerd hoe de bijgebrachte studies een meerwaarde zouden kunnen betekenen voor het plan-MER, valt niet te begrijpen. Er werd duidelijk toegelicht dat uit de studies blijkt dat er heel wat wetenschappelijk onderzoek bestaat dat aantoont dat windturbines een negatieve impact hebben op flora en fauna, maar dat in het plan-MER daaraan geen enkel onderzoek is gewijd.

Ook wat het tweede middelonderdeel betreft, kan de verwerende partij niet worden gevolgd waar zij meent dat de verzoekende partijen een wetenschappelijk debat door de Raad van State willen laten beslechten. Zij hebben daarentegen gewezen op een hele tak van wetenschappelijk onderzoek waarmee in het plan-MER onvoldoende rekening werd gehouden. Tevens werd aangetoond dat andere landen het probleem van laagfrequent geluid al hebben onderkend en daartoe maximale geluidsnormen voor laagfrequent geluid hebben vastgesteld. Laagfrequent geluid wordt in andere Europese lidstaten dus als problematisch aanzien en het blijkt bovendien mogelijk om de hinder van laagfrequent geluid te

ondervangen met specifieke geluidsnormen. Het is dan ook weinig ernstig om in het plan-MER te stellen dat “uit de praktijk” zou blijken dat “meestal” de voor laagfrequent geluid relevante curves niet zouden worden overschreden door windturbinegeluid. Dit is een kennelijk onzorgvuldige, niet-gestaafde aanname die strijdt met zowel de beschikbare wetenschappelijke literatuur als met de praktijk in Vlaanderen en Denemarken. Op pagina 102 van het plan-MER wordt overigens wel erkend dat laagfrequent geluid een bron van hinder kan zijn, maar wordt de impact op de volksgezondheid in twijfel getrokken. Indien er al wetenschappelijke onzekerheid zou zijn over de gezondheidseffecten, noopte het voorzorgsbeginsel de verwerende partij er minstens toe om geluidsnormen op te nemen met betrekking tot laagfrequent geluid.

De verzoekende partijen herhalen met betrekking tot het derde middelonderdeel dat twee studies een erg smalle basis blijven om te besluiten dat de slagschaduwnormen geen kwalijke gevolgen zullen hebben voor de volksgezondheid. Dat de verwerende partij nog weet zou hebben van andere studies omtrent slagschaduwhinder kan niet verhullen dat zij onzorgvuldig tewerk is gegaan. Zij erkent in feite dat er effectief nog andere relevante studies over slagschaduw gekend zijn. Deze werden evenwel niet vermeld of aangehaald bij de bespreking van de slagschaduwhinder, waardoor ook niet kan worden aangenomen dat nog andere studies bij het onderzoek werden betrokken. De stelling van de verwerende partij dat de vergelijkingen met de slagschaduwnormen in andere landen slechts een ondersteunend element zou vormen bij de beoordeling van de hinder, wekt bevreemding op. Het valt niet te ontkennen dat de vergelijking met andere landen het overgrote deel van de bespreking in het plan-MER uitmaakt. De vraag rijst dan ook: als niet de vergelijking met de normen in andere landen de bepalende factor in het onderzoek is geweest, wat dan wel? De conclusie, op basis van normen in andere landen, dat de hinder tot een minimum is beperkt, ontbeert elke ernst. De verwerende partij betwist namelijk niet dat de slagschaduwnormen in andere landen niet aan een plan-MER werden onderworpen. Het loutere feit dat in andere landen, elk met hun eigen ruimtelijke context, deze of gene norm aanvaardbaar wordt geacht, kan niet volstaan om te besluiten dat gelijkaardige normen ook in Vlaanderen aanvaardbaar moeten worden geacht.

De verzoekende partijen herhalen dat de slagschaduwnormen in 2013 werden versoepeld voor relevante slagschaduwgevoelige objecten in industriegebied, met uitzondering van woningen. Dit onderscheid werd aanvankelijk zonder enig MER-onderzoek ingevoerd en werd thans bevestigd, zonder dat enig onderzoek is gebeurd of motivering voor het verschil in behandeling wordt geboden. De gevolgen voor de volksgezondheid van deze normen zijn nooit onderzocht. Uit het plan-MER valt ook niet op te maken waarom hinder door deze aanzienlijk soepelere slagschaduwnormen in industriegebied aanvaardbaar zou zijn. De conclusie dat deze laksere slagschaduwnormen geen aanzienlijke effecten zullen hebben op de volksgezondheid kwam op volstrekt onzorgvuldige wijze tot stand.

Het belang van de verzoekende partijen bij dit middelonderdeel wordt ten onrechte betwist. Het kan met name bezwaarlijk worden betwist dat de verzoekende partijen, alle drie lokale besturen, met het middelonderdeel bijdragen aan het welzijn van de burgers door te wijzen op het gebrek aan onderzoek naar en motivering omtrent de verschillende slagschaduwnormen die werden goedgekeurd. De door de verzoekende partijen gehekelde problematische motivering zal rechtstreekse gevolgen kunnen hebben op industriegebieden op hun grondgebied. Ingeval van windturbineaanvragen op of nabij industriegebied zullen deze veel laksere normen van het bestreden besluit immers gebruikt kunnen worden om vergunningen te verlenen. Door te wijzen op een ernstige lacune in het onderzoek dragen de verzoekende partijen bij aan de duurzame ontwikkeling van hun grondgebieden.

De verzoekende partijen herhalen dat de sectorale milieuvoorwaarden voor gevolg hebben dat bepaalde locatiekeuzes worden gedaan. In dit verband wijzen zij nogmaals op de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak C-24/19 bij het Hof van Justitie. Daaruit volgt dat de keuzes die worden gemaakt op het vlak van de sectorale milieuvoorwaarden ertoe kunnen leiden dat bepaalde locaties wel of net niet in aanmerking komen voor windturbines. De stelling van de verwerende partij en de tussenkomende partij dat

de bestreden sectorale milieuvoorwaarden geen impact zouden hebben op de locatiekeuzes, is dan ook manifest foutief. Zij verliezen daarbij uit het oog dat een van de redenen waarom het Hof van Justitie oordeelde dat de sectorale milieuvoorwaarden aan een plan-MER moesten worden onderworpen was dat zij een planmatig karakter hebben en dus minstens onrechtstreeks bepalend zijn voor de locaties waar windturbines mogelijk zullen blijken te zijn. Als de sectorale milieuvoorwaarden een aanzienlijke invloed hebben op de locatiekeuze voor toekomstige windturbineprojecten, kan de landschappelijke impact niet onbesproken blijven. De verwerende partij kan de beoordeling daarvan dan ook niet zomaar doorschuiven naar het projectniveau.

65. In de laatste memorie herhalen de verzoekende partijen met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat het onderscheid tussen het planningsstadium en het projectstadium niet relevant is. Zo werd en kon voor avifauna in het planningsstadium wel het nodige onderzoek gevoerd worden. Onderzoek was ook mogelijk en nodig naar andere fauna en flora.

De verzoekende partijen hebben niet enkel verwezen naar de WHO norm en enkele persartikels, maar ook naar onderzoek van de Universiteit van Leiden, waaruit blijkt dat blootstelling aan laagfrequent geluid weldegelijk kan leiden tot gezondheidsschade. Er is onvoldoende rekening gehouden met een hele tak van wetenschappelijk onderzoek.

De verzoekende partijen herhalen hun standpunt met betrekking tot het derde middelonderdeel. De vraag of de normen uit andere landen onderworpen werden aan een MER is van groot belang om na te gaan of deze normen zelf geen negatieve milieueffecten ressorteren. Deze vraag blijft onbeantwoord en komt nooit ter sprake in het bestreden besluit en plan-MER. Tot slot wordt opgemerkt dat in het plan-MER geen afdoende rekenschap wordt gegeven aan de aanwezigheid van slagschaduwgevoelige objecten in industriegebied.

De verzoekende partijen herhalen hun standpunt met betrekking tot het vierde middelonderdeel. Daarbij hekelen ze ook het feit dat de clichering als techniek niet werd onderzocht in het plan-MER. Ze wijzen ook nog op de meer recent aan het licht gekomen problemen met de erosie van de *coating* van windturbines, waarbij schadelijke chemische stoffen met BPA (Bisfenol A) eroderen en in het leefmilieu terechtkomen. Ook dit werd niet onderzocht. De stelling dat deze effecten maar op projectniveau zouden moeten worden onderzocht, kan geenszins worden bijgetreden.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

66. In het eerste middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat het "volstrekt bevreemdend" is om vast te stellen dat het plan-MER geen enkel onderzoek voert naar de impact van de sectorale milieuvoorwaarden op flora en fauna, met uitzondering van avifauna.

67. 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 infrasoon 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 ANB een gunstig advies gaf op de discipline biodiversiteit en de passende beoordeling.

68. In het kader van een plan-MER dienen enkel de milieueffecten op planniveau aan bod te komen en kan voor meer detailaspecten 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.

69. 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 partijen tonen niet de onjuistheid, noch de onredelijkheid van die overweging aan. Zij overtuigen er bijgevolg niet van dat op planniveau niet kon worden volstaan met het gevoerde onderzoek naar de impact op vogels en vleermuizen en tevens de concrete impact op aardwormen, insecten, dassen, reeën en hazen of op "bepaalde instandhoudingsdoelstellingen" op planniveau had moeten worden onderzocht. De verzoekende partijen maken immers niet aannemelijk dat de beoordeling van de impact op die soorten het

projectmatig karakter overstijgt. Integendeel blijken zij, voor wat betreft de verwijzing naar dassen, te steunen op een specifiek windturbineproject. Zij maken niet aannemelijk dat de bevoegde overheid voldoende elementen bekend zijn of kunnen zijn om op planmatig niveau over de betrokken soorten een uitspraak te doen. Anders dan zij dit blijkbaar zien, wordt in het plan-MER overigens niet als zodanig uitgesloten dat windturbinegeluid een ongunstige impact heeft op fauna, andere dan avifauna. Er wordt enkel gesteld dat die impact slechts op zinvolle wijze op projectniveau kan worden onderzocht, wat door de uiteenzetting van de verzoekende partijen niet wordt ontkracht.

70. Artikel 36t*er*, § 4, van het natuurdecreet luidt:

> "§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan."

De verzoekende partijen stellen dat "de geluidnormen, een impact zouden kunnen hebben op bepaalde instandhoudingsdoelstellingen van speciale beschermingszones". Daarvoor verwijzen ze weliswaar naar allerhande studies waaruit bepaalde effecten blijken, maar ze tonen niet aan dat het onredelijk is om aan te geven dat die effecten op projectniveau dienen te worden onderzocht.

Tweede middelonderdeel

71. In het tweede middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat het plan-MER onzorgvuldig werd opgesteld wat betreft het onderzoek naar de geluidsimpact van windturbines op mensen.

72. De Raad van State is niet bevoegd om in de plaats van de erkende milieudeskundigen het onderzoek naar de milieueffecten over te doen. In de

uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de conclusie van het MER kon worden gekomen.

73. Omtrent laagfrequent geluid wordt in het plan-MER (p. 74 e.v.) overwogen:

> "Laagfrequent geluid is geluid wat specifiek voorkomt, en vooral binnenshuis, tussen 20 Hz en 125-160Hz. Geluid onder de 20 Hz wordt infrasoon geluid genoemd. Geluid boven de 20 kHz als ultrasoon. In Vlaanderen bestaat er geen specifieke wet- en regelgeving voor LFG. Om toch eventueel aan te tonen dat er LFG aanwezig is, wordt vooral naar Nederland verwezen alhoewel het ook daar geen wetgeving is. In september 2020 presenteerde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu een factsheet LFG, gebaseerd op een uitgebreide inventarisatie van wetenschappelijk publicaties.
> In relatie tot gezondheid concludeert het RIVM op basis van deze factsheet: "Klachten die genoemd worden in relatie tot LFG zijn hoofdpijn, concentratieproblemen, geheugenproblemen, verminderde prestaties, hartkloppingen, problemen met het hart en/of de luchtwegen, duizeligheid en evenwichtsverlies. Van deze klachten is de link met LFG niet met wetenschappelijk onderzoek bewezen." Wel laat de inventarisatie van de literatuur dat mensen een verstoring van de slaap kunnen ervaren als gevolg van LFG."
> In Nederland hanteert men de NSG curve of de Vercammen-curve om aan te tonen dat er laagfrequent geluid is en ook als hinderlijk kan beschouwd worden. Deze curves worden zowel voor windturbines als voor industrie gehanteerd. Indien deze Vercammen-curve binnenshuis overschreden wordt voor een bepaalde tertsband dan wordt de hinder als aanzienlijk beschouwd. In Vlaanderen is er geen wetgeving noch normenkader voor binnenshuis en dit is ook niet de scope van deze plan-MER. Enkel in Denemarken is er een specifieke norm voor laagfrequent geluid voor zowel industrie als windturbinegeluid. De voorliggende richtwaarden in het basisscenario zijn ook enkel geldig in open lucht en niet binnenshuis.
> In onderstaande figuur is een geluidsmeting (geluid niet afkomstig van windturbines) als voorbeeld weergegeven (binnenshuis) die aangeeft dat bij 63 Hz de referentiecurve (NSG) overschreden wordt, en het geluid waarneembaar is. De hindercurve van Vercammen is echter nog niet overschreden.
> […]
> Laagfrequent geluid komt soms voor in het windturbinegeluid. Er is echter zeer weinig info bekend waarin de relatie van laagfrequentgeluid en (ernstige) gehinderden wordt beschreven. Dit blijkt ook uit de studie : A Review of the Potential Impacts of Wind Turbine Noise in the Australian Context (John Laurence Davy, Burgemeister, Hillman, Carlile – Acoustics Australia – 2020).

> Als we het spectrum van de geluidsemissie in tertsbandanalyse in het algemeen (technische fiches van recente windturbinetype) analyseren dan is er in het laagfrequentgebied geen verhoging bij een bepaalde toon waar te nemen. Door resonantie-effecten van de specifieke woning en door de zeer goede geluidsisolatie van onze woningen voor de hogere frequenties kan het wel voorkomen dat binnen, laagfrequent geluid veel beter waarneembaar is. . De hoge frequenties worden beter geïsoleerd zodat enkel de lagere frequenties overblijven. We benadrukken nogmaals dat in Vlarem er in het algemeen geen normen voor binnenshuis met uitzondering van aanpalende vertrekken met hinderlijke inrichtingen zijn. Uit de praktijk blijkt echter dat meestal de NSG-curves noch de Vercammencurves overschreden worden door windturbinegeluid.
> In het kader van geluidshinderklachten van een specifiek windturbinepark werd aan dBA-Plan bv de opdracht gegeven om na te gaan of er LFG optreedt in een aantal woningen die op korte afstand zijn gelegen en of dit met akoestische maatregelen kan opgelost worden. De desbetreffende woningen zijn normaal geïsoleerd. Het specifiek geluid van de windturbines respecteert de richtwaarde voor de avond – en nachtperiode, bij de desbetreffende woningen zijnde 45 dB(A). Op basis van de geluidsmetingen binnenshuis kon er geen overschrijding van de NSG curve worden vastgesteld. Hoewel dit voor een specifiek geval is kunnen we toch al afleiden dat de richtwaarde van 45 dB(A) een voldoende bescherming biedt ter voorkoming van hinderlijk laagfrequent geluid op voorwaarde dat er geen laag frequent geluid in het spectrum van de geluidsemissie aanwezig is. Laagfrequent geluid kan echter voorkomen bij sommige windturbinetypes maar dit zou dan ook in het spectrum van de geluidsemissie zichtbaar moeten zijn op basis van controlemetingen.
> Naast laagfrequent geluid kan er ook een zuivere toon optreden. Een zuivere toon is aantoonbaar indien deze 5 dB boven de aangrenzende tertsbanden uitkomt. Hierna geven we enkele metingen weer naar aanleiding van klachten m.b.t. de aanwezigheid van een “vervelende toon”. De klachten worden beschreven als vliegtuiggeluid. Het is vooral de tonaliteit die voor de hinder zorgde en te wijten is aan de mechanische werking van de turbine en niet door het aerodynamische geluid.
> […]”.

en ook (p. 102):

> “Het menselijk gehoor is betrekkelijk ongevoelig voor lage frequenties. Wat betreft het laagfrequent geluid zijn er geen normen opgenomen in Vlarem II. Het laagfrequente geluid kan een bron van hinder zijn. Er werd in de literatuur geen gezondheidseffecten van dit laagfrequent geluid aangetoond”.

In de goedkeuringsbeslissing van het plan-MER van 21 april 2023 oordeelde het Team MER dat “[he]t aspect en de mogelijke effecten van

laagfrequent geluid werden in het plan-MER onderzocht en voldoende verduidelijkt. Het MER biedt samen met de antwoordnota voldoende motivering ten aanzien van de opmerkingen en inspraak over laagfrequent geluid."

74. De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid van de voorgaande conclusies met betrekking tot laagfrequent geluid niet aan.

De verwijzing naar de WHO-richtlijnen, waarin enkel wordt vastgesteld dat verder onderzoek naar laagfrequent geluid nodig is, evenals naar persartikels, volstaat niet om aan te tonen dat de betrokken overwegingen onjuist of onredelijk zouden zijn.

Voorts verwijzen de verzoekende partijen naar wetenschappelijke publicaties die wijzen op de bijzondere hinder die laagfrequent geluid met zich meebrengt. Daarmee is de conclusie in het plan-MER dat er "in de literatuur geen gezondheidseffecten van dit laagfrequent geluid [werd] aangetoond" niet weerlegd. De verwijzing naar persartikels over een Nederlandse studie waaruit blijkt dat laagfrequent geluid gezondheidsproblemen "zou" veroorzaken, volstaat in dit verband niet. Het volstaat evenmin om in de laatste memorie opnieuw te verwijzen naar "onderzoek van de Universiteit van Leiden, waaruit blijkt dat laagfrequent geluid weldegelijk kan leiden tot gezondheidsschade", zonder dit onderzoek voor te leggen.

De verwijzing naar buitenlandse normen voor laagfrequent geluid in Denemarken toont evenmin aan dat de conclusies uit het plan-MER onjuist of onredelijk zijn. In dat verband wordt erop gewezen dat met die buitenlandse normen rekening is gehouden (zie plan-MER, p.74).

75. De verzoekende partijen voeren aan dat er een ernstige lacune is in het onderzoek omdat in het plan-MER (p. 75) zonder verdere staving aangegeven wordt dat "uit de praktijk" zou blijken dat "meestal" de voor laagfrequent geluid relevante curves niet zouden worden overschreden door windturbinegeluid. Ze gaan daarbij evenwel uit van een selectieve lezing van het

plan-MER. Uit een volledige lezing van de desbetreffende paragraaf kan worden afgeleid dat "[a]ls we het spectrum van de geluidsemissie in tertsbandanalyse in het algemeen (technische fiches van recente windturbinetypes) analyseren dan is er in het laagfrequentgebied geen verhoging bij een bepaalde toon waar te nemen."

76. Gelet op het voorgaande overtuigen de verzoekende partijen er evenmin van dat, in het licht van het voorzorgsbeginsel, milderende maatregelen dienden te worden genomen inzake laagfrequent geluid.

Derde middelonderdeel

77. In het derde middelonderdeel hekelen de verzoekende partijen de onzorgvuldige totstandkoming van de conclusie dat laksere schaduwnormen geen aanzienlijke effecten zullen hebben op de volksgezondheid.

78. De schending van de aangevoerde bepalingen, inclusief de vermeende gebrekkige motivering betreffende de soepelere slagschaduwnormen in industriegebied, kon een invloed uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing. De exceptie van de verwerende partij van gebrek aan belang bij het middel wordt verworpen.

79. Zoals eerder opgemerkt, is de Raad van State niet bevoegd om in de plaats van de erkende milieudeskundigen het onderzoek naar de milieueffecten over te doen. In de uitoefening van de hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of op grond van juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de conclusie van het MER kon worden gekomen.

80. Het plan-MER (p. 104) stelt in verband met slagschaduw:

> "6.5.4.2 Effecten – gezondheid
> Slagschaduw treedt op wanneer de rotorbladen van de turbines draaien bij zonneschijn. De geproduceerde schaduw op grondniveau resulteert in een afwisselende lichtintensiteit, die aan en uit gaat (flikkert).

Slagschaduw van turbines die het zonlicht onderbreken of reflecteren aan een frequentie groter dan 3 Hz vormen een risico op het induceren van lichtgevoelige epilepsieaanvallen. Het is daarom van groot belang om de rotatiesnelheid tot een minimum te beperken en ervoor te zorgen dat bij windturbines met 3 bladen de maximumsnelheid de 60 tpm niet overschrijdt hetgeen de normale praktijk is voor grote windturbineparken (Harding 2008).
Knopper (2014) stelt dat de belangrijkste bezorgdheid rond slagschaduw het risico omvat van lichtgevoelige aanvallen bij mensen met lichtgevoelige epilepsie. Slagschaduw van turbines die het zonlicht onderbreken aan frequenties groter dan 3 Hz zorgen voor een potentieel risico om lichtgevoelige aanvallen uit te lokken. Moderne windturbines roteren aan een snelheid die lager is dan deze drempelwaarde. Ter illustratie worden enkele snelheden weergegeven:
• Siemens SWT-2.3: 6–16 tpm
• REpower MM92: 7.8–15.0 tpm
• GE 1.6–100: 9.75–16.2 tpm
• Vestas V112-3.0: 6.2–17.1 tpm
Algemeen kunnen we stellen dat, bij de exploitatie van moderne grote windturbines, de slagschaduwstressor niet zal leiden tot gezondheidseffecten. Hinder van slagschaduw is echter wel te verwachten, dit wordt in wat volgt uitgewerkt".

Voorts wordt in het plan-MER als conclusie van de beoordeling van de verschillende scenario's het volgende geschreven:

"Gezien Vlaanderen een normenkader heeft voorzien dat de blootstelling aan slagschaduw beperkt, en gezien in de literatuur weinig of geen indicaties worden gegeven van gezondheidseffecten andere dan hinder, kunnen we stellen dat er geen gezondheidseffecten te verwachten zijn in het basisscenario en het regularisatiescenario. Wat betreft het nulalternatief is het moeilijk om hier een uitspraak over te doen. We kunnen echter wel stellen dat er zonder normenkader een significant hogere kans bestaat op hinder van slagschaduw.
Over geheel Vlaanderen blijft de hinder door slagschaduw zeer beperkt (gezien ter hoogte van de meeste woningen geen slagschaduw en dus ook geen hinder kan optreden, omdat ze ver genoeg verwijderd zijn van windturbines en/of een voldoende zuidelijke oriëntatie hebben ten opzichte van windturbines). Lokaal kan echter wel hinder optreden. Gezien Vlaanderen een norm heeft die even streng of zelfs strenger is dan de normen in de ons omringende landen, kunnen we echter stellen dat deze hinder voldoende wordt begrensd om als niet-ernstigbeschouwd te worden.
Bij de berekening van de verwachte slagschaduw moet echter altijd met de cumulatie met andere windturbines rekening gehouden worden. Alle relevante, bestaande/vergunde windturbines in de omgeving moeten worden meegenomen bij de beoordeling, en de cumulatieve effecten dienen te voldoen aan de normen voor de slagschaduwduur uit Vlarem. Bovendien

> moet ook bij het instellen van de automatische stilstandsmodule rekening worden gehouden met de cumulatieve effecten, zodat ook in praktijk (effectieve slagschaduw) de normen gerespecteerd worden.
> Voor wat betreft de doorkijk naar de toekomst, kan verwacht worden dat het aantal gehinderden zal toenemen wanneer het aantal windturbines toeneemt en/of grotere windturbines worden gebouwd. De sectorale voorwaarden (zoals beschouwd in het basisscenario) zijn echter receptor gebonden, en hangen dus niet af 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, waardoor de hinder op niveau van de individuele receptor steeds wordt begrensd en als niet-ernstig kan beschouwd worden. Tevens worden geen of slechts marginale effecten op de gezondheid verwacht. Bovenstaande vereist echter dat bij de bouw van nieuwe windturbines steeds rekening gehouden wordt met de cumulatieve slagschaduw van de nieuwe turbines(s) en de relevante bestaande/vergunde turbines, en dat bij de ingebruikname van nieuwe woningen/gebouwen de nodige gegevens worden doorgespeeld aan de exploitant(en) van windturbines in de buurt."

81. De verzoekende partijen betwisten de aangehaalde overwegingen als zodanig niet. Ze tonen niet aan dat de beoordeling in het plan-MER in verband met de gezondheidseffecten van slagschaduw onjuist of onredelijk is. Zij hekelen slechts de "smalle basis" waarop deze overwegingen zijn gesteund. Daarmee maken zij evenwel niet de onjuistheid van die overwegingen aannemelijk, noch tonen zij op die wijze aan dat de verwerende partij onredelijk tot haar besluit is gekomen dat "de slagschaduwstressor niet zal leiden tot gezondheidseffecten". Het feit dat uit de memorie van antwoord blijkt dat de verwerende partij nog weet had van meer bijkomende studies, doet geen afbreuk aan het voorgaande.

82. In de mate dat de verzoekende partijen opwerpen dat de verwijzing naar andere landen niet dienstig is omdat niet blijkt dat de slagschaduwnormen in de aangehaalde landen wél aan een plan-MER werden onderworpen, tonen de verzoekende partijen niet de onjuistheid, onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de aangehaalde passages van het plan-MER aan. De verzoekende partijen gaan er overigens aan voorbij dat de doorgevoerde vergelijking met slagschaduwnormen in andere landen louter een ondersteunend element van de motivering betreft om aan te geven dat de hinder voldoende begrensd is om als niet-ernstig beschouwd te worden.

83. De verzoekende partijen hekelen in het verzoekschrift de versoepeling “voor slagschaduwgevoelige objecten in industriegebied, met uitzondering van woningen” van maximaal acht uur naar dertig uur per jaar door het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 en het overnemen van dit “onderscheid tussen industriegebied en woongebied” door het bestreden besluit. De sectorale slagschaduwnormen worden in het plan-MER (p. 112) als volgt weergegeven:

-Voor “relevante slagschaduwgevoelige objecten in industriegebied, met uitzondering van woningen” geldt “een maximum van dertig uur effectieve slagschaduw per jaar, met een maximum van dertig minuten effectieve slagschaduw per dag”.

-Voor “relevante slagschaduwgevoelige objecten in alle andere gebieden, en voor woningen in industriegebied” geldt “een maximum van acht uur effectieve slagschaduw per jaar, met een maximum van dertig minuten effectieve slagschaduw per dag”.

Wat betref het verschil in slagschaduwnormen in industriegebied en woongebied, wordt in het plan-MER (p. 112) aangegeven dat het verschil - althans wat betreft de maximale slagschaduwduur op jaarbasis - te verklaren valt “door het feit dat woningen een primaire woonfunctie hebben m.a.w. de inwoners kunnen altijd aanwezig zijn. Bij een gebouw is de bezetting in het algemeen niet permanent”. De verzoekende partijen maken niet concreet aannemelijk dat de verwerende partij in die mate niet in redelijkheid tot het gehanteerde onderscheid kon komen tussen industriegebied en woongebied.

Voor zover de verzoekende partijen in de laatste memorie benadrukken dat de kritiek betrekking heeft op de versoepeling voor slagschaduwgevoelige objecten binnen de twee gebieden (zowel industriegebied als alle andere gebieden) “waar ook inwoners permanent aanwezig kunnen zijn”, geven ze het middel niet alleen een nieuwe wending, waardoor het in die mate onontvankelijk is, maar gaan ze bovendien voorbij aan het feit dat het plan-MER (p. 112) zowel voor relevante slagschaduwgevoelige objecten in “industriegebied”

als in “alle andere gebieden (inzonderheid woongebied)” een dagmaximum van 30 minuten effectieve slagschaduw per dag voorstelt. In die mate is er geen sprake van aanzienlijk soepelere slagschaduwnormen.

84. De verzoekende partijen overtuigen er evenmin van dat de verwerende partij zich geen rekenschap heeft gegeven van het feit dat industriegebied “heel wat slagschaduwgevoelige objecten telt” aangezien het net voor “de relevante slagschaduwgevoelige objecten in industriegebied” specifieke normen heeft vastgesteld.

85. Wat betreft de effecten op de volksgezondheid van de “laksere slagschaduwnormen” in industriegebied, kunnen de verzoekende partijen tot slot evenmin worden bijgevallen. Zij gaan immers voorbij aan de algemene conclusie dat “de slagschaduwstressor niet zal leiden tot gezondheidseffecten”, waarvan zij de onjuistheid of onredelijkheid niet aantonen. In het licht daarvan faalt de bedenking van de verzoekende partijen dat de reden waarom “personen aanwezig in industriegebied méér slagschaduw zouden moeten verdragen dan personen elders” niet lijkt te zijn gestoeld “op enig onderzoek naar de gevolgen ervan voor de volksgezondheid”.

Vierde middelonderdeel

86. De verzoekende partijen voeren in het vierde middelonderdeel aan dat het bestreden besluit artikel 4.2.8, § 1, DABM schendt doordat geen enkel onderzoek is gevoerd naar de landschappelijke impact van de normen.

87. In het plan-MER (p. 31) wordt aangegeven:

> “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".

88. Bij de beoordeling van de impact van windturbines op het landschap 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. De impact van windturbines op het landschap hangt in de eerste plaats af van de precieze locatie waar zij worden opgericht. Dergelijke impact kan om die reden bijgevolg slechts ten volle worden beoordeeld in de context van een concreet windturbine(park)project dat op een welbepaalde inplantingslocatie wordt beoogd. Waar de verzoekende partijen argumenteren dat de geluidsnormen, veiligheidsnormen en slagschaduwnormen bepalen in welke mate landschappen kunnen worden aangesneden, gaan zij eraan voorbij dat nog steeds veel afhangt van het concrete project. Het is dan ook niet onredelijk dat de verwerende partij tot het besluit komt dat de bedoelde effecten "enkel op projectniveau" beoordeeld kunnen worden, aangezien de precieze inplantingslocatie van de windturbines of het aantal windturbines dat in een bepaald gebied wordt beoogd bij het opstellen van het plan een element betreft dat redelijkerwijze nog niet gekend is of kan zijn door de betrokken overheid. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel.

89. Dat de sectorale voorwaarden voor gevolg hebben dat "bepaalde locatiekeuzes" worden gedaan, maakt nog niet dat in dit geval de impact op het landschap van de windturbines op planniveau kan worden beoordeeld.

Conclusie

90. Het derde middel is, in al zijn onderdelen ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

91. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.2.11, § 1, DABM, gelezen in samenhang met artikel 6 van de plan-MER-richtlijn en de artikelen 3, lid 9, 7 en 8 van het Verdrag 'betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden', gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: verdrag van Aarhus), alsook van het materieelmotiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

92. In het verzoekschrift splitsen de verzoekende partijen het vierde middel op in drie middelonderdelen.

In een eerste middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat het onderzoek naar de geluidsnormen gebeurd is aan de hand van een onzorgvuldig rekenmodel. Het specifiek geluid van windturbines wordt berekend volgens een overdrachtsmodel op basis van ISO 9613. Volgens de verzoekende partijen is het evenwel een gekend gegeven dat deze norm niet geschikt is om windturbinegeluid te modelleren. De gehanteerde ISO-standaard, allicht overigens norm 9613-2 in plaats van 9613, is slechts bedoeld voor horizontale geluidspropagatie en laat niet toe voorafgaand aan vergunning de geluidsimmissie te berekenen die zal optreden na vergunning binnen de wettelijk vastgelegde foutenmarge van 3dB(A). De rekenmethode uit de toegepaste ISO-norm 9613-2 kan geen uitsluitsel geven over hogere bronhoogten dan die waarvoor die norm is bedoeld. De ISO-norm geeft dan ook een volstrekt vertekend beeld voor geluidsbronnen hoger dan 64 meter. Gezien het hele onderzoek naar de impact van de geluidsnormen in het plan-MER op deze norm stoelt, is het plan-MER op onzorgvuldige wijze tot stand gekomen. Bovendien gaat de ISO-norm uit van een geluidsbron die een puntbron is, terwijl vaststaat dat windturbines bolvormig geluid produceren, zodat hij manifest onbruikbaar is voor betrouwbare geluidsberekeningen wanneer het windturbines betreft met as-hoogten van meer

dan 64 meter. Industriële windturbines kunnen bovendien ook niet als puntbronnen worden beschouwd. Dit werd drie jaar geleden bevestigd aan de vooravond van de stemming van het validatiedecreet. De Vlaamse regering wist dus toen al dat de huidige normen per definitie niet geschikt zijn voor hoge geluidsbronnen. Een Duitse studie heeft er overigens voor gezorgd dat de ISO-norm 9613-2 in de meeste deelstaten van Duitsland niet van toepassing is op hoge windturbines en heeft geleid tot een verhoging van een minimale afstand van 500-650 meter naar minimaal 1000 meter.

De motieven ter beantwoording van de bezwaren op dit punt volstaan niet. In de eerste plaats wordt niet betwist dat de norm niet publiek bekend werd gemaakt, wat indruist tegen het verdrag van Aarhus. Ook motiveert de verwerende partij niet waarom de gehanteerde norm toch bruikbaar zou zijn. Het gegeven dat de methodologie buiten de scope van het plan-MER valt, betreft een weinig ernstige mededeling nu de methodologie relevant is voor het publiek om de juistheid van het gevoerde onderzoek te beoordelen. Het wordt ook niet ontkend dat de norm niet geschikt is. Dat de ISO-norm niet geschikt is, wordt impliciet bevestigd door het motief dat een foutenmarge er nu eenmaal bijhoort en niet tot de scope van het plan-MER behoort. Ook dit motief is manifest onredelijk. Het wordt niet betwist dat er een foutenmarge bestaat. De vraag is wel hoe groot die marge is en, afhankelijk van de grootteorde, of uit deze foutenmarge niet volgt dat de MER-normen inzake geluid veel te laks werden opgemaakt omdat bij de modellering onvoldoende werd ingeschat wat de daadwerkelijke impact van het geluid is. Het motief dat er controlemetingen gebeuren, verantwoordt evenmin dat bij het vaststellen van de geluidsnormen gebruik wordt gemaakt van een onbruikbare, minstens zeer slecht hanteerbare ISO-norm. De verzoekende partijen verwijzen nog naar een zelf bijgebrachte technische nota die bevestigt dat de gehanteerde ISO-norm ongeschikt is voor de huidige generatie windturbines.

In een tweede middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat ISO 9613 ten onrechte niet werd voorgelegd in het openbaar onderzoek De verzoekende partijen voeren aan dat de gebruikte overdrachtsmodellen niet aan het publiek werden voorgelegd. Zij zijn van oordeel dat de betrokken ISO-norm had

moeten voorliggen in openbaar onderzoek omdat allen op deze manier de door het verdrag van Aarhus, artikel 4.2.11 DABM en artikel 6 van de plan-MER-richtlijn gevrijwaarde inspraakrechten nuttig kunnen worden uitgeoefend. De ISO-norm vormt het uitgangspunt van de beoordeling van de geluidsnorm en is daarom "benodigde informatie" waarvan het publiek tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema kennis had moeten kunnen nemen teneinde de gebruikte methodiek te kunnen doorgronden en hierover hun opmerkingen te formuleren. In dit verband wijzen de verzoekende partijen ook op het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State waarin de Raad heeft gesteld dat hij in het verleden al herhaaldelijk heeft gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen, niet in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt, dat ze niet in het Nederlands zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zijn tegen betaling. Hoewel deze kritiek betrekking heeft op artikel 5.20.6.3.1. van Vlarem II, merken de verzoekende partijen op dat ook de ISO-norm 9613-2 niet publiek beschikbaar is, dat zij de norm niet konden raadplegen en dat deze enkel te koop is op de website van het Bureau voor Normalisatie. Gelet op alle vragen die de kwestieuze ISO-norm doet ontstaan, diende minstens te worden gemotiveerd waarom deze norm niet kenbaar wordt gemaakt.

In een derde middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen dat de gehanteerde methode onvoldoende rekening houdt met laagfrequent geluid. De verzoekende partijen betwisten dat de A-weging (hierna ook dB(A) weging genoemd) van geluid rekening zou houden met alle oorgevoeligheid van de mens omdat die weging het geluid als het ware filtert en een deel van het laagfrequent geluid niet registreert. Dit (weggefilterde) geluid wordt vervolgens ook niet meegenomen in het onderzoek, laat staan in de geluidsnorm die middels het bestreden besluit wordt vastgesteld. Bij de dB(A)-weging wordt hoorbaar laagfrequent geluid dus veel minder zwaar gewogen, terwijl het juist die tonen zijn die het verst dragen en als hinderlijk ervaren worden. De dB(C)-curve kan beter worden gehanteerd omdat die meer rekening houdt met gonzende geluiden zoals de baselijn bij muziek die op grote afstand te horen is. De dB(C)-weging filtert het laagfrequent geluid niet, maar schrapt op haar beurt wel het infrageluid dat juist bij windturbinegeluid zo dominant is. In dat verband verwijzen de verzoekende

partijen naar een beslissing van *Australia's Administrative Appeals Tribunal*. Door in het plan-MER enkel onderzoek te doen naar de dB(A)-weging, en niet naar de dB(C)-weging, of idealiter de dB(G)-weging waarin geen filters worden toegepast, gaat het onderzoek uit van een volstrekt vertekende inschatting van de daadwerkelijke geluidsdruk die windturbines veroorzaken. Nochtans werd al deze informatie bijgebracht tijdens het openbaar onderzoek. De stelling van de verwerende partij als zou er rekening zijn gehouden met frequenties vanaf 20 Hz gaat voorbij aan het gegeven dat een aanzienlijk deel van het door windturbines uitgezonden geluid zich bevindt in het lagere frequentiebereik onder de 20 Hz en dat dit door een A-weging onvoldoende wordt gemeten. De stelling dat het menselijk gehoor onder 20 Hz niet zou kunnen horen is daarbij niet relevant, nu blijkt dat ook deze frequenties een impact kunnen hebben op de gezondheid. Door onvoldoende rekening te houden met de werkelijke geluidsemissies van windturbines en aan te nemen dat het niet geregistreerde of gereguleerde laagfrequent geluid niet relevant zou zijn, schendt de verwerende partij ook het voorzorgsbeginsel en minstens het zorgvuldigheidsbeginsel.

93. In de memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen in het kader van het eerste middelonderdeel vast dat de verwerende partij erkent dat niet de ISO 9613 norm wordt gehanteerd, maar een variant erop, met name de ISO 9613-2 norm. In hun memorie van wederantwoord nemen zij dan ook aan de ISO 9613-2 norm de gehanteerde norm is. Zij zijn ook formeel dat de inhoud van die norm hen nog steeds niet bekend is. De verwerende partij betwist ook niet dat de gehanteerde norm slechts geschikt is voor horizontale geluidspropagatie, maar niet voor het complex bolvormig geluid dat windturbines emitteren. Het is een wetenschappelijk vaststaand feit dat de gehanteerde ISO norm niet geschikt is als overdrachtsmodel bij windturbines van de grootorde die thans gebruikelijk is.
Anders dan de verwerende partij voorhoudt, leggen de verzoekende partijen geen wetenschappelijke vraagstukken voor, maar zijn zij enkel van oordeel dat het plan-MER niet op deugdelijke wijze tot stand kwam. Omdat zij moeten aantonen dat het plan-MER met onzorgvuldigheden is behept, beroepen zij zich op duidelijke wetenschappelijke studies die aantonen dat de gehanteerde methodiek gebrekkig is.

De verzoekende partijen hernemen grotendeels wat zij al in het verzoekschrift hebben uiteengezet en besluiten dat de gehanteerde ISO standaard manifest onbruikbaar is voor betrouwbare geluidsberekeningen wanneer het gaat om windturbines met as-hoogten van meer dan 64 m. Het gebruik van de betrokken ISO norm heeft voor gevolg dat de foutenmarge veel groter is dan wat is toegestaan. Bovendien blijkt uit het standpunt van de verwerende partij dat zij er ook geen concreet zicht op heeft hoe groot de foutenmarge precies is. Elke toelichting hieromtrent ontbreekt.

De verwerende partij kan ook niet met goed gevolg verwijzen naar het antwoord van de minister op een parlementaire vraag van 8 april 2021. Los van het feit dat dit stuk niet tot het administratief dossier behoort, wordt de conclusie dat de ISO norm geschikt is, niet onderbouwd. Het antwoord van de minister toont niets aan en wordt tegengesproken door meerdere studies. De stelling dat controlemetingen de deugdelijkheid van de geluidsmodellen zouden bevestigen, wordt op geen enkele manier aannemelijk gemaakt. Daarbij merken de verzoekende partijen op dat een controlemeting die dezelfde methodiek hanteert uiteraard een bevestigend resultaat oplevert. De verzoekende partijen beweren te hebben aangetoond dat de gehanteerde modellering conform de ISO 9613-2 norm niet betrouwbaar is om de geluidsemissies van windturbines volledig in kaart te brengen. De motivering van de verwerende partij op dit punt volstaat dan ook niet. Het gegeven dat de methodologie buiten de *scope* van het plan-MER valt, betreft een weinig ernstige mededeling, nu de methodologie wel degelijk relevant is voor het publiek om de juistheid van het gevoerde onderzoek te beoordelen. Zelfs als wordt aangenomen dat de norm strikt genomen niet het voorwerp uitmaakt van het plan-MER, dan wil dit nog niet zeggen dat vragen erover niet relevant zouden zijn. De verwerende partij kan ook niet zonder nadere toelichting aannemen dat het feit dat een Waals plan-MER het Duitse overdrachtsmodel “te riskant” zou hebben gevonden, doet besluiten dat kon worden volstaan met de ongeschikte ISO norm. Het motief dat er controlemetingen gebeuren en dat dit gangbare praktijk zou zijn, verantwoordt evenmin dat er bij het vaststellen van de geluidsnormen gebruik wordt gemaakt van een onbruikbare, minstens zeer slecht hanteerbare ISO norm.

De verwijzing door de tussenkomende partij naar richtlijn 2002/49/EG bewijst niets. Eruit volgt niet dat de richtlijn de ISO norm zou voorschrijven bij de vaststelling van sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines.

Door wetens en willens gebruik te maken van een ISO norm die zich niet leent voor het modelleren van windturbinegeluid afkomstig van windturbines met een ashoogte hoger dan 64 m, is het plan-MER niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen. Het gevolg is dat het onzeker is of de beoordeling van de impact van de geluidswaarden wel correct is. Daarnaast is ook de motivering op dit punt gebrekkig omdat onvoldoende wordt toegelicht waarom de gebruikte norm wel tot betrouwbare resultaten leidt.

Bij de bespreking van het tweede middelonderdeel in de memorie van wederantwoord zien de verzoekende partijen niet in waarom het middelonderdeel niet ontvankelijk zou zijn, zoals opgeworpen door de tussenkomende partij. De rechtsleer en rechtspraak stellen nergens dat een partij die tijdens het openbaar onderzoek een bezwaar of advies heeft ingediend geen belang meer zou hebben bij een middel dat een gebrekkige terinzagelegging opwerpt. Als de verwerende partij en de tussenkomende partij worden gevolgd, kan het openbaar onderzoek volledig worden uitgehold door slechts een deel van het administratief dossier ter inzage voor te leggen. Het kan niet ernstig worden betwist dat de verzoekende partijen er belang bij hebben om op te werpen dat zij niet met volledige kennis ter zake hun standpunt kenbaar hebben kunnen maken tijdens het openbaar onderzoek omdat een cruciale hoeksteen van het dossier niet voorlag. Door het desbetreffende document niet voor openbaar onderzoek voor te leggen, werden hun inspraakrechten ernstig beknot en werd hen de mogelijkheid ontnomen om een terdege geïnformeerd standpunt aan de verwerende partij voor te leggen, voorafgaand aan het nemen van het bestreden besluit. Een standpuntinname met kennis van de betrokken ISO norm had de bestreden beslissing ten gunste van de verzoekende partijen kunnen beïnvloeden. Voor de ontvankelijkheid van het middelonderdeel is voorts niet vereist dat de uiteenzetting teruggaat op kritiek die werd opgeworpen tijdens het openbaar onderzoek. Bovendien wordt net aangevoerd dat de verzoekende partijen geen afdoende

nuttige kritiek konden uiten omdat een cruciaal stuk niet bekend was. Dat zij zich hebben ingelezen over wat beschikbaar is over de ISO norm, ontneemt hen niet het belang.

Indien de tussenkomende partij al moet worden gevolgd in haar stelling dat ISO norm 9613-2 wordt voorgeschreven door richtlijn 2002/49/EG, moet in elk geval worden besloten dat de norm kosteloos raadpleegbaar had moeten zijn. Enig ander besluit noopt tot een ongelijke behandeling tussen personen die geconfronteerd worden met technische normen waarnaar in het Belgische recht wordt verwezen en personen die geconfronteerd worden met technische normen waarnaar in het Europese recht wordt verwezen. Voor zover nodig vragen de verzoekende partijen de Raad van State hierover een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In ieder geval moet volgens de verzoekende partijen worden vastgesteld dat het kennelijk mogelijk is om essentiële milieu-informatie achter te houden voor het publiek door deze betaalbaar te stellen. Het feit dat de norm tot op heden niet kenbaar werd gemaakt, zelfs niet via een vertrouwelijk stuk, spreekt boekdelen. Kennelijk is het effectief niet in het belang van de andere partijen om de norm publiek bekend te maken of mee te delen. Dat bevestigt alleen maar het standpunt van de verzoekende partijen dat de ISO norm een zeer wankel fundament is voor het onderzoek naar de geluidsimpact van windturbines, wat ook het standpunt is van specialisten ter zake. Gezien alle vragen die de betrokken ISO norm in binnen- en buitenland heeft doen rijzen, ook in het kader van het openbaar onderzoek bij het bestreden besluit, diende minstens gemotiveerd te worden waarom deze norm niet kenbaar moest worden gemaakt.

Met betrekking tot het derde middelonderdeel antwoorden de verzoekende partijen op de stelling van de tussenkomende partij dat laagfrequent geluid geen ernstige impact op de volksgezondheid heeft. Dit wordt tegengesproken door de literatuur. Ook de studies die in het plan-MER worden aangehaald bevestigen dat laagfrequent geluid van windturbines grote geluidsdruk veroorzaakt. De verzoekende partijen stellen met betrekking tot de gehanteerde

methodiek vast dat onvoldoende rekening is gehouden met het laagfrequent geluid. Door in het plan-MER alleen onderzoek te doen naar de dB(A)-weging, gaat het onderzoek uit van een volstrekt vertekende inschatting van de daadwerkelijke geluidsdruk. Nochtans werd alle informatie bijgebracht tijdens het openbaar onderzoek. De gehanteerde weging brengt slechts een beperkt deel van de geluidshinder in kaart en laat een heel spectrum van laagfrequent geluid buiten beschouwing, waardoor de geluidsnormen gestoeld zijn op slechts een beperkt deel van de geluidsdruk. De stelling van de verwerende partij dat rekening is gehouden met frequenties vanaf 20 Hz gaat eraan voorbij dat een aanzienlijk deel van het door windturbines uitgezonden geluid zich bevindt in het lagere frequentiebereik onder de 20 Hz. Dat het menselijk gehoor onder 20 Hz niet kan horen, is niet relevant, nu blijkt dat ook deze lage frequenties een impact kunnen hebben op de gezondheid. In de memorie van antwoord stellen de verwerende partijen nog dat er wel degelijk rekening zou zijn gehouden met het ongewogen spectrum. Dit *a posteriori* argument blijkt evenwel niet uit het administratief dossier en doet geen enkele afbreuk aan de bijgebrachte stukken. Dat de C-weging in voorliggend geval niet nuttig zou zijn, steunt evenmin op enig motief en kan niet rechtvaardigen dat enkel rekening wordt gehouden met de A-weging in de wetenschap dat hieromtrent meerdere bezwaren werden ingediend. De verwerende partij maakt niet inzichtelijk waarom een aanvullende C-weging niet mogelijk zou zijn. De loutere stelling dat de C-weging enkel nuttig zou zijn bij (bron)geluid van meer dan 100 dB wordt met geen enkel stuk gestaafd, is niet terug te vinden in het administratief dossier en gaat voorbij aan het gegeven dat het brongeluid van windturbines hoger kan liggen dan 100 dB. De verzoekende partijen zijn bijgevolg van oordeel dat het gevoerde MER-onderzoek is gebaseerd op een foutieve methodiek, met name één die onvoldoende rekening houdt met het gehele geluidsspectrum van windturbinegeluid. Ook werd onvoldoende geantwoord op de bezwaren en opmerkingen dienaangaande.

94. In de laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat er onvoldoende rekening is gehouden met de wetenschappelijke inzichten aangaande de ISO 9613(-2) norm. Ze benadrukken eveneens dat de foutmarge veroorzaakt door de ISO-norm niet

vergeleken kan worden met de gebruikelijke foutmarge die inderdaad bij elke modellering en berekening kan voorvallen.

De verzoekende partijen betwisten dat uit de uiteenzetting bij het eerste middelonderdeel afgeleid kan worden dat de verzoekende partijen niet in hun belangen zouden zijn geschaad door de niet-bekendmaking van de norm. De verzoekende partijen hebben nog steeds geen inzage gekregen in de ISO-norm zelf. De verzoekende partijen hadden via het openbaar onderzoek kennis moeten kunnen nemen van de norm zelf, zonder volledig te moeten vertrouwen op wat derden hierover hebben geschreven.

Bij de vaststelling van geluidsnormen dient uiteraard rekening te worden gehouden met de manier van berekening. De stelling als zou de ISO-norm geen relevant onderdeel van het plan-MER uitmaken, kan niet dienstig ingeroepen worden. Ook het advies van de afdeling Wetgeving is wel degelijk pertinent. Waarom in huidig geval geen sprake zou zijn van technische normen waarnaar wordt verwezen in regelgeving wordt niet nader verklaard.

De stelling in het plan-MER dat de C-weging in voorliggend geval niet nuttig zou zijn, gezien een geluidsniveau van circa 100 dB hiervoor beter aangewezen is, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat ook de A-weging niet nuttig gehanteerd kan worden. Deze stelling kan evenmin rechtvaardigen dat slechts rekening wordt gehouden met de A-weging. De stelling dat “wel degelijk rekening [wordt] gehouden met de spectruminhoud” is in het licht van het voorgaande niet voldoende. De verzoekende partijen blijven in het duister wat betreft de methoden die hiervoor gehanteerd zullen worden. Bovendien strookt deze stelling geenszins met de verdere motivering uit het plan-MER waaruit blijkt dat geen geloof wordt gegeven aan de waarneembaarheid, laat staan de negatieve gezondheidseffecten van laagfrequent geluid. De stelling dat rekening zal worden gehouden met de spectruminhoud is geheel ongeloofwaardig. Het Australisch arrest werd niet aangehaald om aan te tonen dat laagfrequent geluid binnenhuis relevant is, maar louter voor de vaststelling dat het laagfrequent geluid weldegelijk waarneembaar én schadelijk is.

Beoordeling

Eerste middelonderdeel

95. De verzoekende partijen voeren aan dat de gehanteerde ISO-standaard voor de berekening van het specifiek geluid van windturbines ongeschikt is. Gezien het hele onderzoek naar de impact van de geluidsnormen in het plan-MER op deze standaard stoelt, is het plan-MER volgens de verzoekende partijen op onzorgvuldige wijze tot stand gekomen.

96. In het plan-MER (p. 43) wordt gesteld:

> "Het specifiek geluid van de windturbine(s) wordt berekend volgens een overdrachtsmodel op basis ISO 9613. Dit overdrachtsmodel houdt rekening met de geometrische eigenschappen van de omgeving, de kenmerken van de turbine (uiteraard geluidsemissie) en de ligging van de receptoren. Deze methodiek is algemeen aanvaard in Europa. Uiteraard zijn er ook zoals in elk overdrachtsmodel afwijkingen mogelijk t.o.v. de gerealiseerde situatie. Dit geldt ook voor andere installaties zoals industrie, wegverkeer, ... In sommige gevallen stellen we vast dat de berekende waarde een onderschatting is en dan vooral bij alleenstaande turbines. Dit heeft dan vooral te maken met de theoretische invulling van een absorberende bodem. Indien de bodemdemping bij absorberende bodems niet wordt meegenomen komt dit beter overeen met de gemeten immissieniveaus. Daarentegen berekent de ISO 9613 bij een windturbinepark van meerdere turbines dan soms te hoge waardes omdat de bijdrage van elke windturbine dan maximaal is met andere woorden bij meewind. Dit is in de praktijk niet het geval omdat niet elke turbine maximaal bijdraagt tot elk beoordelingspunt. In de praktijk is de correlatie tussen berekende waarde en gemeten waarde < 2 à 3 dB(A). Een verschil van 1 dB(A) is niet hoorbaar en men moet al goed luisteren om een verschil van 2 dB(A) te kunnen waarnemen".

Bij de bespreking van de inspraakreacties (bijlage 3 en 4 plan-MER en afzonderlijk gevoegd bij de nota aan de Vlaamse regering van 5 mei 2023) wordt aangegeven:

> "Het plan dat wordt onderzocht in het plan-MER heeft onder andere betrekking op geluidsnormen ter bescherming van de mens. Een

> beoordeling van de methodologie (ISO 9613) valt buiten de scope van dit plan-MER, aangezien dit geen betrekking heeft op de norm *an sich* maar op de methodologie om via een modellering bij een vergunningsaanvraag te toetsen aan deze normen. De ISO 9613 is internationaal algemeen aanvaard (zie ook 6.3.2). Als er betere overdrachtsmodellen door Europa gevraagd worden (eventueel Cnossos) moet dit eventueel overwogen worden. Er is, zoals bij iedere modellering, een zekere foutmarge op de berekening maar deze evaluatie behoort niet tot de scope van dit plan-MER. Tijdens exploitatie zijn er ook controlemetingen zodat de uitgangspunten en de resul[t]aten van de modellering in de praktijk kunnen worden getoetst eens de windturbine in exploitatie is. Dit is in Vlaanderen mogelijk en is soms ook al toegepast. Dit is de klassieke praktijk bij de beoordeling van de geluidsimpact van een inrichting".

97. Waar de verzoekende partijen opwerpen dat de correcte ISO-norm niet "9613" is, maar wel "9613-2", blijkt niet dat ze daardoor op het verkeerde been werden gezet. Voorts wordt ook verwezen naar de bespreking van het tweede middelonderdeel.

98. Voor zover de verzoekende partijen in het eerste middelonderdeel in wezen kritiek uiten op de desbetreffende ISO-norm, onder meer omdat die niet geschikt zou zijn voor windturbines van hoger dan 64 meter en omdat windturbines een bolvormig geluid produceren, wordt benadrukt dat het de Raad van State niet toekomt om zich uit te spreken over de wetenschappelijke deugdelijkheid van die 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 kon komen.

99. De verwerende partij motiveert met de hierboven geciteerde passages op afdoende wijze waarom het MER-plan niet onzorgvuldig gemotiveerd is wat betreft het hanteren van de ISO-9613-2 norm. Zo wordt aangegeven dat de betrokken ISO-norm een overdrachtsmodel betreft voor de berekening, op projectniveau, van de immissiewaarden afkomstig van, in dit geval, windturbines, waarmee deze inrichtingen moeten worden afgetoetst aan de vastgestelde richtwaarden voor windturbinegeluid. Dat de beoordeling van de methodologie van de ISO-norm 9613-2 buiten de *scope* van het plan-MER valt omdat het gaat om

"de methodologie om via een modellering bij een vergunningsaanvraag" te toetsen aan de sectorale normen, maakt, anders dan de verzoekende partijen dit zien, wel degelijk een afdoende motivering uit, nu daarmee wordt aangegeven dat het een methodologie op projectniveau betreft en dus geen betrekking heeft op het vaststellen van sectorale normen op planniveau. Er wordt met andere woorden duidelijk aangegeven dat de ISO-9613 norm niet relevant is voor het vaststellen van de sectorale normen in het bestreden besluit, maar enkel voor de toepassing ervan.

100. In zoverre de verzoekende partijen opwerpen dat het een "wetenschappelijk vaststaand feit" is dat de gehanteerde ISO-norm niet geschikt is als overdrachtsmodel voor de huidige windturbines, gaan ze voorbij aan de vaststelling dat de "methodologie van de ISO-norm 9613-2 buiten de scope van het plan-MER valt". Bovendien wordt aangegeven dat de methodiek algemeen aanvaard is in Europa. Dit wordt niet weerlegd door de verzoekende partijen, ook al verwijzen ze naar enkele andere landen waarbij een andere standaard gehanteerd wordt. De verwijzing naar studies of nota's die de rekenmethode van ISO 9613-2 bekritiseren, toont hoogstens aan dat hierover een wetenschappelijke discussie bestaat – een discussie die niet door de Raad van State kan worden beslecht – maar niet dat er sprake is van een "wetenschappelijk vaststaand feit".

101. De verzoekende partijen bekritiseren voorts nog de bespreking van de inspraakreacties, maar maken de onjuistheid of de onredelijkheid van de hierboven weergegeven overwegingen, mede gelet op het voorgaande, niet concreet aannemelijk. Waar de verwerende partij aangeeft dat als "betere overdrachtsmodellen door Europa gevraagd worden (eventueel Cnossos) […] dit eventueel overwogen moet worden", getuigt het net van een zorgvuldig optreden om attent te zijn voor mogelijke toekomstige evoluties. De verwerende partij spreekt hier in voorwaardelijke wijs. De verzoekende partijen maken niet concreet aannemelijk dat er reeds een beter geschikte standaard voorhanden zou zijn waarmee de verwerende partij ten onrechte geen rekening heeft gehouden. Het enkele gegeven dat "zoals bij iedere modellering, een zekere foutmarge op de berekening" aanwezig is, houdt niet de bevestiging in dat de ISO-norm niet

geschikt is. Waar de verzoekende partijen tot slot het motief inzake de controlemetingen hekelen, maken zij niet duidelijk waarom dit zou aantonen dat het gebruik van de ISO-9613-2 onredelijk of onzorgvuldig is.

Tweede middelonderdeel

102. De verwerende partij stelt dat dit middelonderdeel dat betrekking heeft op het niet voorleggen van de ISO-norm onontvankelijk is bij gebrek aan belang bij het middel.

103. Het valt niet in te zien hoe een "standpuntinname met kennis van de kwestieuze ISO-norm […] de bestreden beslissing ten gunste van verzoekers [had] kunnen beïnvloeden", nu wordt aangegeven dat de "beoordeling van de methodologie (ISO 9613) […] buiten de scope van dit plan-MER [valt], aangezien dit geen betrekking heeft op de norm *an sich* maar op de methodologie om via een modellering bij een vergunningsaanvraag te toetsen aan deze normen". Die overweging verduidelijkt ook op afdoende wijze waarom de norm niet kenbaar is gemaakt tijdens het openbaar onderzoek, nog daargelaten de vaststelling dat de verzoekende partijen niet aangeven dat er bij het openbaar onderzoek bezwaar is gemaakt tegen het niet-bekendmaken van de norm, zodat niet duidelijk is op welke grond de verwerende partij uitdrukkelijk had moeten motiveren waarom de ISO-norm "niet kenbaar zou moeten worden gemaakt". De verzoekende partijen overtuigen er niet van dat de bestreden beslissing niet tot stand had kunnen komen zonder (een verwijzing naar) de desbetreffende ISO-norm die "buiten de scope van dit plan-MER" valt en betrekking heeft op "de methodologie om via een modellering bij een vergunningsaanvraag te toetsen aan [de sectorale voorwaarden]".

104. Bovendien blijkt uit de uiteenzetting van het eerste middelonderdeel van het vierde middel dat de verzoekende partij wel degelijk vertrouwd is met de desbetreffende norm en er inhoudelijk kritiek op heeft kunnen leveren.

105. De exceptie van gebrek aan belang bij het tweede middelonderdeel is gegrond.

Derde middelonderdeel

106. In het derde middelonderdeel voeren de verzoekende partijen in essentie aan dat onvoldoende rekening wordt gehouden met laagfrequent geluid, nu enkel gebruik gemaakt wordt van de decibel "A-weging".

107. In het plan-MER (p. 42-43) wordt inzake de weging van het geluid gesteld:

> "De sterkte van het geluid wordt weergegeven door zijn intensiteit I, maar vaak ook door zijn geluidsvermogenniveau Lw of zijn geluidsdrukniveau Lp. Het geluidsvermogenniveau is een éénduidige grootheid die de emissie van de geluidsbron weergeeft. Dit geluidsvermogenniveau van een windturbine karakteriseert de geluidsemissie van een windturbine vanaf 12 Hz tot 20 kHz. Onder 20Hz spreken we over infrageluid en boven de 20000 Hz over ultrasoon. Ofwel wordt het geluidsvermogenniveau opgegeven om de geluidsemissie te karakteriseren ofwel wordt het geluidsdrukniveau op een bepaalde afstand tot de bron opgegeven. Dergelijk geluidsvermogenniveau kan men ook terugvinden op bijvoorbeeld een grasmaaier (bijv LWA = 96 dB(A)) Het spectrum van de voor de mens hoorbare frequenties strekt zich uit van ongeveer 20 Hz tot 20000 Hz. Het spectrum dat in de beoordeling van windturbines wordt meegenomen zit m.a.w in het gehele hoorbaar gebied. M.a.w zowel het mogelijk laag frequent geluid (LFG) (Tussen 20 Hz en 160 Hz) als het hoog frequent geluid wordt steeds meegenomen, zowel in berekeningen als in controlemetingen. Het immissieniveau dat berekend wordt (specifiek geluidsniveau) wordt uitgedrukt in dB(A) maar ook het spectrum wordt meegenomen. Zowel voor algemene milieukwaliteitsnormen voor geluid als voor de richtwaarden voor windturbinegeluid wordt de A-weging gehanteerd. De sonometer meet geluidsdrukken die omgezet worden naar dB zonder rekening te houden met de oorgevoeligheid die er is bij geluidsniveaus ter hoogte van de receptor. De A-weging houdt rekening met de oorgevoeligheid voor geluidsniveaus in de grootte-orde van de milieukwaliteitsnormen en richtwaarden. De C-weging wordt toegepast voor heel hoge geluidsniveau ter hoogte van de receptor zoals > 90 dB en is niet van toepassing voor de immissieniveaus die voorkomen bij windturbinegeluid. De spectrumanalyse gebeurt d.m.v. tertsbandanalyse. Indien uit deze spectrumanalyse (zonder A-weging) blijkt dat een tertsband (vanaf 50 Hz) met meer dan 5 dB boven de aangrenzende tertsbanden uitsteekt, dient voor industriegeluid een penaltyfactor van 5 dB worden

toegekend bovenop het berekend of gemeten specifiek geluidsniveau. Deze definitie van een zuivere toon is opgenomen in titel II van het Vlarem. Zo wordt een eventuele extra hinderlijkheid in de verf gezet. Dit kan bijvoorbeeld ook voorkomen indien de windturbine een zuivere toon emitteert maar voor windturbinegeluid dient met deze penalty juridisch niet toe te kennen Het voorkomen van een zuivere toon zal de mogelijke hinderlijkheid echter zeker verhogen en dient daarom verder te worden onderzocht. Het voorkomen van een zuivere toon kan bijvoorbeeld het gevolg van een defect of een oneffenheid zijn op het windturbineblad of ook van mechanische aard zijn.
Kortom, de globale beoordeling gebeurt in dB(A) maar er wordt wel degelijk rekening gehouden met de spectruminhoud.
Een voorbeeld van een normaal spectrum van een windturbine is hierna weergegeven :
De A-weging komt ook het best overeen met de gevoeligheid van het menselijk gehoor en dit bij 40dB. Ook in de algemene Vlarem-richtwaarden wordt de A-weging gehanteerd. De wegingen zijn bedoeld om de fysisch gemeten dB's te vertalen naar het menselijke gehoor. Het menselijk gehoor is niet even gevoelig voor elke frequentie. Rond een geluidsniveau van 40 dB is de dB(A) weging het meest aangewezen. Bij een geluidsniveau van ca 100 dB is een C-weging meer aangewezen. De C-weging wordt enkel gehanteerd voor zeer hoge geluidsniveaus zoals voor muziekconcerten, maar het heeft dus geen zin om windturbinegeluid op te meten met een C-weging omdat ter hoogte van de receptor nooit dergelijke hoge geluidsniveaus worden vastgesteld.
In de praktijk blijkt dat in het algemeen er geen specifiek uitgesproken laag frequent geluid, infrageluid noch ultrasoon geluid in het spectrum op emissieniveau aanwezig is. Op grote afstand worden de lage frequenties bijna niet geabsorbeerd in de atmosfeer zodat op grotere afstand deze lage frequenties wel beter doorkomen dan de hogere frequenties. Het laag frequent geluid wordt verder in het plan-MER besproken.
Het specifiek geluid van een windturbine wordt weergegeven door het LAeq. Het A-gewogen equivalent geluidsniveau is een maat voor het beschouwde fluctuerende geluid. De discontinue geluidsbelasting gedurende een periode T wordt omgerekend naar het niveau van een continue geluid met dezelfde geluidsbelasting".

In het MER-plan wordt verder nog ingegaan op laagfrequent geluid (p. 74-75):

"Laagfrequent geluid is geluid wat specifiek voorkomt, en vooral binnenshuis, tussen 20 Hz en 125–160Hz. Geluid onder de 20 Hz wordt infrasoon geluid genoemd. Geluid boven de 20 kHz als ultrasoon. In Vlaanderen bestaat er geen specifieke wet- en regelgeving voor LFG. Om toch eventueel aan te tonen dat er LFG aanwezig is, wordt vooral naar Nederland verwezen alhoewel het ook daar geen wetgeving is. In september 2020 presenteerde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en

Milieu een factsheet LFG, gebaseerd op een uitgebreide inventarisatie van wetenschappelijk publicaties.
In relatie tot gezondheid concludeert het RIVM op basis van deze factsheet: "Klachten die genoemd worden in relatie tot LFG zijn hoofdpijn, concentratieproblemen, geheugenproblemen, verminderde prestaties, hartkloppingen, problemen met het hart en/of de luchtwegen, duizeligheid en evenwichtsverlies. Van deze klachten is de link met LFG niet met wetenschappelijk onderzoek bewezen." Wel laat de inventarisatie van de literatuur dat mensen een verstoring van de slaap kunnen ervaren als gevolg van LFG."
In Nederland hanteert men de NSG curve[…] of de Vercammen-curve om aan te tonen dat er laagfrequent geluid is en ook als hinderlijk kan beschouwd worden. Deze curves worden zowel voor windturbines als voor industrie gehanteerd. Indien deze Vercammen-curve[…] binnenshuis overschreden wordt voor een bepaalde tertsband dan wordt de hinder als aanzienlijk beschouwd. In Vlaanderen is er geen wetgeving noch normenkader voor binnenshuis en dit is ook niet de scope van deze plan-MER. Enkel in Denemarken is er een specifieke norm voor laagfrequent geluid voor zowel industrie als windturbinegeluid. De voorliggende richtwaarden in het basisscenario zijn ook enkel geldig in open lucht en niet binnenshuis.
In onderstaande figuur is een geluidsmeting (geluid niet afkomstig van windturbines) als voorbeeld weergegeven (binnenshuis) die aangeeft dat bij 63 Hz de referentiecurve (NSG) overschreden wordt, en het geluid waarneembaar is. De hindercurve van Vercammen is echter nog niet overschreden.
[…]
Laagfrequent geluid komt soms voor in het windturbinegeluid. Er is echter zeer weinig info bekend waarin de relatie van laagfrequentgeluid en (ernstige) gehinderden wordt beschreven. Dit blijkt ook uit de studie : A Review of the Potential Impacts of Wind Turbine Noise in the Australian Context (John Laurence Davy, Burgemeister, Hillman, Carlile – Acoustics Australia – 2020).
Als we het spectrum van de geluidsemissie in tertsbandanalyse in het algemeen (technische fiches van recente windturbinetype) analyseren dan is er in het laagfrequentgebied geen verhoging bij een bepaalde toon waar te nemen. Door resonantie-effecten van de specifieke woning en door de zeer goede geluidsisolatie van onze woningen voor de hogere frequenties kan het wel voorkomen dat binnen, laagfrequent geluid veel beter waarneembaar is. De hoge frequenties worden beter geïsoleerd zodat enkel de lagere frequenties overblijven. We benadrukken nogmaals dat in Vlarem er in het algemeen geen normen voor binnenshuis met uitzondering van aanpalende vertrekken met hinderlijke inrichtingen zijn. Uit de praktijk blijkt echter dat meestal de NSG-curves noch de Vercammencurves overschreden worden door windturbinegeluid.
In het kader van geluidshinderklachten van een specifiek windturbinepark werd aan dBA-Plan bv de opdracht gegeven om na te gaan of er LFG optreedt in een aantal woningen die op korte afstand zijn gelegen en of dit

met akoestische maatregelen kan opgelost worden. De desbetreffende woningen zijn normaal geïsoleerd.
Het specifiek geluid van de windturbines respecteert de richtwaarde voor de avond – en nachtperiode, bij de desbetreffende woningen zijnde 45 dB(A). Op basis van de geluidsmetingen binnenshuis kon er geen overschrijding van de NSG curve worden vastgesteld. Hoewel dit voor een specifiek geval is kunnen we toch al afleiden dat de richtwaarde van 45 dB(A) een voldoende bescherming biedt ter voorkoming van hinderlijk laagfrequent geluid op voorwaarde dat er geen laag frequent geluid in het spectrum van de geluidsemissie aanwezig is. Laagfrequent geluid kan echter voorkomen bij sommige windturbinetypes maar dit zou dan ook in het spectrum van de geluidsemissie zichtbaar moeten zijn op basis van controlemetingen".

108. Opnieuw wordt benadrukt dat het de Raad van State niet toekomt om zich uit te spreken over de wetenschappelijke deugdelijkheid van de "decibel-A" weging. 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 "decibel-A weging" is kunnen komen.

109. De verzoekende partijen tonen met hun uiteenzetting de onjuistheid of onredelijkheid van de aangehaalde overwegingen om gebruik te maken van de "decibel-A weging" niet aan. Zoals wordt gemotiveerd in het plan-MER is het menselijk gehoor niet even gevoelig voor elke frequentie, reden waarom rond een geluidsniveau van circa 40 decibel de "A-weging" het meest aangewezen is. Het heeft volgens het plan-MER geen zin om windturbinegeluid op te meten met een C-weging omdat ter hoogte van de receptor nooit dergelijke hoge geluidsniveaus worden vastgesteld. De verzoekende partijen slagen er niet in deze motivering om de C-weging niet toe te passen, te ontkrachten. Bovendien tonen ze de onjuistheid niet aan van de conclusie dat "de globale beoordeling gebeurt in dB(A) maar er […] wel degelijk rekening [wordt] gehouden met de spectruminhoud." Waar de verzoekende partijen opwerpen dat idealiter de G-weging wordt gehanteerd "omdat hieruit blijkt dat er zeer hoge geluidsdrukken zijn die gepaard gaan met lage frequenties" en dat laagfrequent geluid een aanzienlijke impact op de gezondheid heeft en bijzonder hinderlijk kan zijn, gaan de verzoekende partijen eraan voorbij dat "de link [tussen de aangehaalde klachten]

met LFG niet met wetenschappelijk onderzoek bewezen" is, dat laagfrequent geluid binnenshuis veel beter wordt waargenomen terwijl de normen enkel voor buitenshuis gelden, dat geluidsmetingen hebben uitgewezen dat wanneer het specifiek geluid van de windturbines de richtwaarde voor de avond- en nachtperiode respecteert, bij de desbetreffende woningen zijnde 45 dB(A), geen overschrijding van de NSG curve kon worden vastgesteld, dat de richtwaarde van 45 dB(A) een voldoende bescherming biedt ter voorkoming van hinderlijk laagfrequent geluid op voorwaarde dat er geen laag frequent geluid in het spectrum van de geluidsemissie aanwezig is en dat laagfrequent geluid in het spectrum van de geluidsemissie zichtbaar zou moeten zijn op basis van controlemetingen. Dat de verzoekende partijen het in de laatste memorie "ongeloofwaardig" vinden dat rekening zal worden gehouden met de spectruminhoud verandert niets aan het voorgaande.

110. Bovendien wordt in het plan-MER (p. 102) aangegeven dat het "menselijk gehoor […] betrekkelijk ongevoelig [is] voor lage frequenties. Wat betreft het laagfrequent geluid zijn er geen normen opgenomen in Vlarem II. Het laagfrequente geluid kan een bron van hinder zijn. Er werd in de literatuur geen gezondheidseffecten van dit laagfrequent geluid aangetoond". De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid van die overweging niet aan. De verwijzing naar een beslissing van het Australische *Administrative Appeals Tribunal* doet niet anders besluiten.

111. Voor zover de verzoekende partijen nog opwerpen dat de bezwaren en opmerkingen die in dit verband werden geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek onvoldoende werden beantwoord, wordt opgemerkt dat niet duidelijk is over welke bezwaren of opmerkingen het gaat. Dit wordt in de laatste memorie niet verduidelijkt.

Conclusie

112. Het vierde middel is, in al zijn onderdelen, 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 partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, elk voor een derde, 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**