

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.827 van 28 mei 2026
in de zaak A. 242.689/VII-42.616**

In zake : het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE STAD DAMME
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Tienne Castelein
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beverlaai 14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de BV STORM 93
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Stefanie François en Maxine Potargent
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 augustus 2024, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0863 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 27 juni 2024 in de zaak 2223-RvVb-0861-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 13 september 2024.

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

De bv Storm 93 heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 november 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 16 oktober 2025 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 mei 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias Gits, die *loco* advocaat Tiene Castelein verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Bart Bronders, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Stefanie François, 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. In het verzoek tot voorzetting van de procedure antwoordt de verzoekende partij op het auditoraatsverslag.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke uiteenzetting in te dienen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit vragen dat de procedure wordt voortgezet, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden uitgesproken. Het “verzoek tot voortzetting van de procedure” van de verzoekende partij wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin wordt verzocht om de procedure voort te zetten. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. De tussenkomenende partij vraagt een omgevingsvergunning voor de bouw en uitbating van twee windturbines aan de A11 in Knokke-Heist en Damme.

4.2. Op 18 mei 2023 verleent de verwerende partij de omgevingsvergunning. Samen met het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist dient de verzoekende partij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 18 mei 2023.

4.3. Het bestreden arrest verklaart het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist niet ontvankelijk, verklaart het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk en verwerpt de middelen tot nietigverklaring die door de verzoekende partij werden aangevoerd.

V. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en van de artikelen 4.3.1, § 1, eerste lid, 1^o, d) en 4.3.1, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest tot verwerping van het eerste annulatiemiddel waarin de verzoekende partij heeft uiteengezet dat de vergunningverlenende overheid niet tot correcte conclusies is gekomen inzake de relevante in de omgeving bestaande toestand, en de visuele en landschappelijke impact van de windturbines daarop.

Zij zet uiteen dat zij aan de hand van uitgebreid fotomateriaal heeft aangetoond dat de omgeving gekenmerkt wordt door weidse en eerder ongerepte zichten, wat ook in verschillende adviezen wordt bevestigd. Ook zou de verzoekende partij aangaande de aanwezigheid van de A11 hebben aangetoond dat deze lijninfrastructuur niet markant aanwezig is in het landschap, zodat zij de verdere aantasting van het open landschap door de windturbines niet kan verantwoorden. Ter weerlegging van die kritiek zou het bestreden arrest zich hebben beperkt tot een citaat uit de bestreden vergunningsbeslissing, gevolgd door volgende overwegingen:

“Uit de hiervoor aangehaalde tekst uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de verwerende partij de impact van de windmolens op het landschap heeft onderzocht en haar beoordeling uitgebreid motiveert en daarbij rekening houdt met de ongunstige opmerkingen van zowel de [gewestelijke omgevingsvergunningscommissie] als het Departement Omgeving.

De verwerende partij brengt de uitgangspunten van omzendbrief RO/2014/02 onder de aandacht, waarna ze ingaat op de locatiekeuze van de windmolens. Daarin verantwoordt ze eerst en vooral de bundeling van het project met de aanwezige lijninfrastructuur, zijnde de A11, het op- en afrittencomplex en de N49. De motieven verduidelijken dat de verwerende partij de projectlocatie geschikt vindt net omdat de windmolens gebundeld worden met de A11 ‘op een punt waar deze boven het maaiveldniveau uitkomt en het maaiveldniveau zelfs overstijgt ten gevolge van het opgehoogde op- en afrittencomplex’.

Het argument dat de A11 ingebed of ondertunneld is en dus niet als landschapselement kan dienen, volgt de verwerende partij uitdrukkelijk niet. Ze geeft aan dat de A11 slechts op twee plaatsen ingebed is, maar dat niet ter hoogte is van de projectlocatie. Op dat punt herhaalt ze dat de A11 zich ‘op het maaiveldniveau’ bevindt en ‘zelfs het maaiveldniveau ter hoogte van de op- en afrittencomplexen overstijgt’. Ze vindt voor haar standpunt steun in de replieknota van de aanvrager.

De verzoekende partij is het duidelijk niet eens met deze motieven. In haar uiteenzetting komt ze echter niet verder dan een eigen visie over de inpasbaarheid van het windpark. Aan de hand van foto’s besluit ze dat weidse zichten ‘het wezenskenmerk’ vormen van het landschap en vindt ze dat de A11 niet markant aanwezig is. Meermaals verwijt ze de bestreden beslissing ‘enige zin voor redelijkheid’. Daarmee stelt ze niet meer dan een eigen mening voorop en wil ze van de [RvVb] een feitelijke appreciatie, hetgeen hem niet toekomt.”

De verzoekende partij benadrukt dat het beperkt karakter van het toezicht van de RvVb niet wegneemt dat een verkeerde voorstelling van de feiten door de vergunningverlenende overheid met zich brengt dat de aanvraag niet op een correcte wijze kan getoetst worden, wat onvermijdelijk een schending impliceert van artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, VCRO. Zij herneemt de kritiek die zij in haar verzoekschrift voor de RvVb heeft uiteengezet op de feitelijke voorstelling van zaken in de bestreden vergunningsbeslissing, en betoogt dat zij aldus op zeer uitvoerige en gestoffeerde wijze heeft aangetoond dat het vergunningverlenend bestuur is uitgegaan van een verkeerde voorstelling van de feiten. Het bestreden arrest zou hebben nagelaten om deze kritiek te onderzoeken. Door louter te stellen dat de verzoekende partij niet verder komt dan een eigen visie over de

inpasbaarheid van het windpark, zonder concreet de opgeworpen onredelijkheid van de motieven van de vergunningsbeslissing te onderzoeken, heeft de RvVb volgens de verzoekende partij verzaakt aan de uitoefening van de hem toekomende marginale toetsingsbevoegdheid. Het zou aan de hand van het bestreden arrest onmogelijk zijn te achterhalen op basis van welke motieven de kritiek van de verzoekende partij werd verworpen, zodat het arrest volgens de verzoekende partij artikel 149 van de Grondwet miskent.

Beoordeling

6. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend. In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, VCRO. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

7. Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d), VCRO bepaalt dat de vergunning wordt geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze de RvVb de draagwijdte van deze bepaling zou hebben miskend. Met de aangevoerde schending van deze bepaling nodigt de verzoekende partij de Raad van State in werkelijkheid uit om opnieuw te oordelen of de bevinding van het vergunningverlenend bestuur dat het aangevraagde verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening onredelijk is, of onzorgvuldig is tot stand gekomen, en vraagt zij aldus om de feitelijke beoordeling van de RvVb over te doen. Als cassatierechter kan de Raad van State echter niet in de beoordeling van de zaak zelf treden (artikel 14, § 2, RvS-wet). Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

8. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Met de in het middel hernomen overwegingen antwoordt het bestreden arrest op de kritiek van de verzoekende partij. Die motieven laten de verzoekende partij toe te begrijpen waarom haar argumenten worden verworpen. De aangevoerde schending van artikel 149 van de Grondwet mist aldus feitelijke grondslag.

9. In zoverre het middel ontvankelijk is, is het ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet) en van artikel 149 van de Grondwet.

Zij komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest tot verwerping van het derde annulatiemiddel waarin zij heeft opgeworpen dat voor

de beide windturbines in permanente verhardingen wordt voorzien onder de vorm van een toegangsweg zodat een gemeenteweg wordt verlengd zonder dat er een beslissing van de gemeenteraad omtrent de zaak der wegen voorligt. Het bestreden arrest steunt hiervoor op volgende motieven:

“De bestreden beslissing vergunt de oprichting van twee windmolens. Om de bouwplaats en nadien ook de windmolens te bereiken, omvat de aanvraag ook de aanleg van de noodzakelijke toegangswegen. [...]

Alleen al uit [de] plannen blijkt duidelijk dat de toegangswegen afgesloten worden door een houten poort van 6 meter breed. Anders dan wat de verzoekende partij aanvoert, is er dus geen sprake van een openbare weg. De aanvraag heeft net duidelijk tot doel om de toegang tot de weg te beperken en niet open te stellen. Dat eventueel ook de landbouwers die op de aanpalende percelen hun landbouwactiviteiten hebben tot de gebruikers van de toegangswegen behoren, maakt niet dat er sprake is van een weg met een openbaar karakter. Bezwaarlijk kan geargumenteed worden dat het gebruik van de weg door de aangelande landbouwers kwalificeert als publiek verkeer. Ook het feit dat de toegangspoort zich niet onmiddellijk vooraan de weg bevindt, maar slechts enkele meters dieper neemt die vaststelling niet weg. De weg kan dan wel opgereden worden door eenieder, het maakt nog niet dat die eerste paar meters bestemd zijn voor publiek verkeer. Immers zullen ze nog steeds stuiten op de weg die middels toegangspoorten afgesloten is. Onterecht splitst de verzoekende partij dat voorste deel af als zou het een publieke bestemming kennen. Ze overtuigt niet dat er sprake is van een gemeenteweg die onder het beheer van de gemeente valt.”

Volgens de verzoekende partij gaat het bestreden arrest aldus voorbij aan de eigenlijke kritiek die zij had aangevoerd voor de RvVb. Zij wijst erop dat het voor de bevoegdheid van de gemeenteraad bepalend is welk gebruik de wegenis kent of zal kennen. Als de weg een openbaar karakter heeft, moet deze volgens de parlementaire voorbereiding onder het beheer van de gemeente vallen, ongeacht het eigendomsstatuut van de grond waarop die wordt voorzien. Volgens de verzoekende partij volstaat de vaststelling dat de weg een openbaar gebruik heeft of kan hebben opdat hij onder het beheer van de gemeente valt. De gedeelten van de betrokken toegangswegen, die zich vóór de toegangspoorten bevinden, hebben volgens de verzoekende partij wel degelijk een publiek karakter, nu eenieder zich erop kan begeven. De omstandigheid dat deze wegen verderop worden afgesloten door poorten, zou deze wegen niet het openbaar karakter ontnemen. De RvVb zou de verzoekende partij ten onrechte verwijten

de weg kunstmatig op te splitsen, nu het de aanvrager is die ervoor heeft geopteerd de poorten te voorzien op enkele meters afstand van de bestaande wegen en aldus zelf nieuwe gemeentewegen in het leven heeft geroepen, waarvan de gemeente Knokke-Heist en de stad Damme het beheer op zich zullen moeten nemen.

Om het project te kunnen vergunnen, was volgens de verzoekende partij dan ook op grond van artikel 31 van het omgevingsvergunningsdecreet een besluit vereist van de gemeenteraad omtrent de zaak van de wegen. Het bestreden arrest, dat uitgaat van een andersluidende beoordeling, zou artikel 31 van het omgevingsvergunningsdecreet en artikel 149 van de Grondwet schenden.

Beoordeling

11. Wanneer de aanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat, moet de gemeenteraad hierover beslissen overeenkomstig artikel 31 van het omgevingsvergunningsdecreet. Een gemeenteweg is een openbare weg die onder het rechtstreekse en onmiddellijke beheer van de gemeente valt, ongeacht de eigenaar van de grond (artikel 2, 6°, van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’). Een openbare weg is elke voor het openbaar verkeer bestemde verbindingsweg.

12. Het bestreden arrest stelt vast dat de aanvraag toegangswegen omvat die de windturbines verbinden met de bestaande openbare wegen, en die voor het openbaar verkeer afgesloten worden met poorten die zich op enkele meters van de bestaande wegen bevinden. Het oordeel dat de gedeelten van deze toegangswegen tussen de bestaande wegen en de toegangspoorten geen openbaar karakter hebben en bijgevolg niet beschouwd worden als gemeentewegen in de zin van artikel 31 van het omgevingsvergunningsdecreet, is naar recht verantwoord.

13. De verzoekende partij leidt de schending van artikel 149 van de Grondwet af uit de omstandigheid dat het bestreden arrest een met haar rechtsopvatting strijdige beoordeling heeft gemaakt, en gaat aldus uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht.

14. Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 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 achtentwintig mei tweeduizend zeventwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

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

Elisabeth Impens

Carlo Adams