Ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 2. Aan artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010, 4 april 2014 en 25 april 2014, wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

"§3. Paragraaf 1, eerste lid, is ook van toepassing op omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen. Als de windturbines gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, worden ze van rechtswege geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen.".

Art. 3. In artikel 7.4.13, eerste lid, van dezelfde codex wordt aan de tabel de volgende rij toegevoegd:

"

Buffergebieden	Buffer voor bedrijventerrein

".

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Art. 4. Aan artikel 10, vijfde lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges wordt de volgende zin toegevoegd:

"De voorzitter van het Vlaams bestuursrechtscollege vermeld in artikel 2, 1°, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van elk beroep dat gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.".

Art. 5. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 mei 2021, wordt een artikel 21/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

"Art. 21/1. De kamer waarbij de zaak aanhangig is, spreekt een arrest uit binnen een ordetermijn van negen maanden na de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging als het beroep gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.".

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Art. 6. Aan artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

"§3. Voor de toepassing van paragraaf 1 wordt de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg niet beschouwd als de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft."

Hoofdstuk 5. Slotbepaling

Art. 7. Artikel 4.4.9, §3, en artikel 7.4.13, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 10, vijfde lid, en artikel 21/1 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op beroepen die worden ingesteld vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Getekend door:Zuhal Demir (Signature)
Getekend op:2023-06-13 11:16:07 +02:00
Reden:Ik keur dit document goed

Zuhal Demir

Zuhal DEMIR

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DE VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING, HET DECREET VAN 4 APRIL 2014 BETREFFENDE DE ORGANISATIE EN DE RECHTSPLEGING VAN SOMMIGE VLAAMSE BESTUURSRECHTSCOLLEGES EN HET DECREET VAN 25 APRIL 2014 BETREFFENDE DE OMGEVINGSVERGUNNING, WAT BETREFT DE INPLANTING VAN WINDTURBINES

Samenvatting
Windenergie is een van de noodzakelijke opties om de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen. Het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen voor de inplanting van windturbines op nieuwe locaties, is beperkt. Er zijn wel nog geschikte locaties in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (LWAG) en in buffergebieden, zodat de vergunningsmogelijkheden voor windturbines in deze gebieden moeten worden uitgebreid.

Het zogenaamde esthetisch criterium binnen LWAG wordt onder bepaalde voorwaarden uitgeschakeld voor de oprichting van windturbines. Daarnaast wordt ook decretaal aangegeven op welke wijze windturbines in bufferzones vergund kunnen worden.

Het doorlopen van een ruimtelijk planningsproces voor elk afzonderlijk LWAG of buffergebied om de inplanting van windturbines mogelijk te maken – een tijdrovend proces – dreigt immers de realisatie van de klimaatdoelstellingen binnen de daartoe door Richtlijn 2009/28/EG voorziene termijn onmogelijk te maken.

Een tweede knelpunt bij de versnelde oprichting van windturbines is de doorlooptijd van de jurisdictionele beroepsprocedures. Er wordt daarom decretaal bepaald dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het contentieux inzake windturbines bij voorrang en binnen een ordetermijn van negen maanden behandelt.

Een derde knelpunt dat wordt aangepakt is de discussie omtrent de noodzaak van een beslissing van de gemeenteraad voor de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het gebruik van steenslag) van een gemeenteweg. Er wordt verduidelijkt dat voor dergelijke werfwegen géén beslissing van de gemeenteraad noodzakelijk is.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 ALGEMENE TOELICHTING

SITUERING

1. Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG legt de lidstaten nationale bindende productiedoelstellingen op voor 2020. Voor België was dit een aandeel van 13 procent hernieuwbare energie in het energieverbruik tegen 2020.

2. In december 2018 trad Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in werking. Dit gebeurde in het kader van het pakket Schone energie voor alle Europeanen (COM(2016)0860). De richtlijn bevat een nieuw bindend EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie: tegen 2030 moet ten minste 32 % van het eindenergieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn.

3. Op 14 juli 2021 publiceerde de Commissie een nieuw wetgevingspakket met betrekking tot energie genaamd "Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit" (COM(2021)0550). In een nieuwe versie van de Richtlijn hernieuwbare energie (COM(2021)0557), wordt er voorgesteld het bindende streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemix van de EU te verhogen naar 40 % tegen 2030.

4. Het beleid van het Vlaamse Gewest is erop gericht om actief de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie te helpen verwezenlijken. In het verleden heeft het Vlaamse Gewest daarvoor verschillende initiatieven genomen, zowel op decretaal niveau als op uitvoeringsniveau, zoals onder andere de opmaak van het Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030.

5. Vervolgens stelt het Regeerakkoord 2019-2024:

> *"Vlaanderen levert haar bijdrage aan de Europese hernieuwbare energiedoelstelling: dankzij de inspanningen van de voorbije jaren staan we aan de top qua zonnepanelen en windturbines per vierkante kilometer. Tegen 2030 verhogen we de hernieuwbare energieproductie fors met een verhoging van de geïnstalleerde capaciteit voor wind tot 2,5 GW en voor zon tot 6,7 GW."*

6. Beleidsnota 2019-2024 Energie verwoordt dit als volgt:

> *"De Vlaamse Regering streeft naar een verhoging van het geïnstalleerde vermogen onshore windenergie tot 2,5 GW tegen 2030. Deze bijkomende capaciteit aan onshore windenergie moet worden geïntegreerd in het bestaande landschap, rekening houdend met de verschillende voorschriften op vlak van ruimtelijke ordening, natuurbehoud, geluid… We kijken daarbij zowel naar nieuwe locaties als naar bestaande windparken die op het einde van hun levensduur zijn. Nieuwe turbines die in de plaats van einde levensduur turbines komen, kunnen een aanzienlijk grotere productie opleveren.*
>
> *Voor het bereiken van deze doelstelling, zullen nog bijkomende maatregelen moeten worden uitgewerkt in een Windplan 2025 met doorkijk naar 2030. Samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus en tussen de verschillende betrokken actoren is nodig om deze doelstelling te verwezenlijken. Ik zal daarom in 2020 een Windplan 2025 uitwerken om een gunstig kader te scheppen voor de verdere uitbouw van windenergie in Vlaanderen, zodat we de langetermijndoelstelling realiseren."*

7. Op 11 december 2020 keurde de Vlaamse Regering het Windplan 2025 goed. Het Windplan 2025 moet zorgen voor het realiseren van de doelstellingen voor windenergie, zoals ze opgenomen zijn in het Regeerakkoord, de Beleidsnota Energie 2019-2024 en het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030. Actie 10 uit dit windplan vermeldt o.a. dat er zal worden *"onderzocht of het gewenst is om te kunnen afwijken van bepaalde bestemmingen met een groot potentieel (zoals bijvoorbeeld bufferzones), en onder welke (strikte) voorwaarden zulks zou kunnen plaatsvinden"*.

INHOUD

Gehanteerde afkortingen:
- DBRC-decreet: decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
- Inrichtingsbesluit: Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;
- LWAG: landschappelijk waardevol agrarisch gebied
- Omgevingsvergunningendecreet: decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
- Plan-m.e.r.-richtlijn: Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma;
- Typevoorschriftenbesluit: Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen;
- VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Probleemstelling

1) Klimaatverandering en gewijzigde energiemarkt

8. De klimaatverandering en zijn negatieve gevolgen (in het bijzonder: extreme weersomstandigheden zoals hevige overstromingen, droogteperiodes gevolgd door bosbranden, e.d.m.) vereisen een snel en doeltreffend optreden op zowel lokaal als globaal niveau teneinde de broeikasgasemissies in te perken.

Essentieel in dat kader is dat er maximaal wordt ingezet op hernieuwbare energiebronnen in samenhang met maatregelen tot energiebesparing en energie-efficiëntie.

9. De nieuwe realiteit van de geopolitieke toestand en energiemarkt vereist dat we de transitie naar hernieuwbare energie zelfs drastisch dienen te versnellen en Europa's energieonafhankelijkheid van onbetrouwbare leveranciers en vluchtige fossiele brandstoffen vergroten.

10. Hernieuwbare energiebronnen waaronder windenergie bieden een alternatief voor fossiele brandstoffen en dragen zo bij aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Ze zorgen voor diversificatie van de energievoorziening en een afnemende afhankelijkheid van wispelturige en schommelende brandstofmarkten, met name die voor olie en gas.

2) Europese normen

11. De EU-wetgeving inzake de bevordering van hernieuwbare energie heeft de voorbije 15 jaar een grote evolutie doorgemaakt, waarbij het vooropgesteld aandeel hernieuwbare energie in het energieverbruik stelselmatig steeg op Europees niveau van 20% tegen 2020 (13% voor België), naar 40 % tegen 2030 (zie situering). Hoewel dat streefcijfer voor de volledige Europese Unie geldt, moet elke lidstaat bijdragen tot het behalen van die doelstelling.

Het toekomstige beleidskader voor de periode na 2030 wordt momenteel besproken, maar de Europese Commissie beoogt een klimaatneutrale Europese

Unie tegen 2050, wat het aandeel van hernieuwbare energiebronnen op nationaal niveau nog zal opdrijven.

12. In het licht van de Europese richtlijnen komt het dus aan het Vlaamse Gewest toe om de nodige maatregelen te nemen opdat die doelstellingen gehaald kunnen worden.

Het niet-naleven van de Europese regels en de minimumstreefcijfers zou ook aanleiding kunnen geven tot het opstarten van een inbreukprocedure door de Europese Commissie, met een boete en/of dwangsom tot gevolg.

3) Federale en Vlaamse normen

13. Het communautair streefcijfer werd voor 2030 herzien en bedraagt nu minstens 40% voor België.[1]

De Vlaamse doelstelling, zoals vastgelegd in het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) goedgekeurd op 9 december 2019, bedraagt 28.512 GWh hernieuwbare energie tegen 2030. Voor groene stroom is er een groei gepland van 9695 GWh naar 12.780 GWh, met een belangrijk aandeel voor zonne- en windenergie.

Ter vergelijking: in 2020 bedroeg het vermogen dat werd voortgebracht door hernieuwbare energiebronnen 23.451 GWh (bron: energiesparen).

14. Voor windenergie worden de doelstellingen van het windplan 2025 in rekening gebracht, met de vooropgestelde realisatie van jaarlijks 108 MW aan windenergie, waarvan ongeveer de helft door nieuwe onshore projecten en de andere helft door repowering van verouderde windparken. Met een totaal jaarlijks extra vermogen van 108 MW/jaar bedraagt het totale opgestelde vermogen dan 2,5 GWe tegen 2030. De Vlaamse Regering heeft bovendien de wens geuit om – met het oog op een versnelling van het aandeel hernieuwbare energie – de jaarlijkse doelstelling voor 2022 en 2023 op te trekken van 108 MW naar 150 MW/jaar.

Het nemen van maatregelen om het percentage hernieuwbare energie te verhogen en het halen van de Europese doelstellingen zijn aldus noodzakelijk.

4) Grenzen aan en onduidelijkheid bij toepassing van de techniek van de clichering in LWAG

15. Gelet op de beperkte beschikbare ruimte-oppervlakte in Vlaanderen, is het thans vaak zoeken naar inplantingslocaties waar nog installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie kunnen worden gevestigd.

16. Op heden bestaat de techniek van de **clichering** waardoor het mogelijk wordt de standaardtypebepalingen, vastgesteld in het Typevoorschriftenbesluit, toe te passen op vergelijkbare gewestplanbestemmingen.

Artikel 4.4.9, §1 VCRO laat toe om in afwijking van een gewestplanbestemming een vergunning te verlenen voor windturbines en windturbineparken, indien het gevraagde vergunbaar is op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen vermeld in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit.

[1] Definitief goedgekeurd Belgisch energie- en klimaatplan 2021-2030, raadpleegbaar op https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/admin/storage/nekp/nekp-finaal-plan.pdf.

Artikel 4.4.9, §2, eerste lid VCRO bepaalt verder dat voor de toepassing van §1, eerste lid, geldt dat een bestemmingsvoorschrift van een plan van aanleg alleszins vergelijkbaar is met een categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding, indien deze concordantie vermeld wordt in de tabel, opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid VCRO of in de concordantielijst, bepaald krachtens artikel 7.4.13, tweede lid VCRO.

Blijkens de tabel opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid VCRO concordeert het bestemmingsvoorschrift "Agrarische gebieden" met de (sub)categorie van gebiedsaanduiding "Landbouw". In de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit wordt een standaardtypebepaling opgenomen, zijnde 'agrarisch gebied', concorderend met 'landbouw', waar gesteld wordt dat, *"voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen' toegelaten zijn: 'het aanbrengen van windturbines en windturbineparken, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie. De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd"*.

Uit deze regelgeving volgt dus dat de inplanting van windturbines mogelijk is in gebieden die volgens het gewestplan bestemd zijn tot agrarisch gebied voor zover de algemene bestemming niet in het gedrang komt en de mogelijke effecten van de windturbines ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota worden beschreven en door de vergunningverlenende overheid worden beoordeeld.

De **clicheringsregeling van artikel 4.4.9 VCRO kan in principe ook worden toegepast voor de inplanting van windturbines in LWAG**. Een landschappelijk waardevol agrarisch gebied is volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen te omschrijven als een agrarisch gebied, dat in overdruk als landschappelijk waardevol wordt bestempeld. De omstandigheid dat in de concordantietabel, die wordt gehanteerd bij de toepassing van de clicheringstechniek, naast de agrarische gebieden, de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden niet expliciet worden vermeld, doet hieraan geen afbreuk.[2]

17. De techniek van de clichering blijkt echter in de praktijk niet steeds een oplossing te bieden voor de situatie waarin men een project wil realiseren in **landschappelijk waardevol agrarisch gebied**. Hoewel de bouw en de exploitatie van windturbines dus niet uitgesloten is, wordt de overdruk 'landschappelijk waardevol' toch zeer strikt geïnterpreteerd in de rechtspraak van zowel de Raad van State als de Raad voor Vergunningsbetwistingen.[3]

Artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:
"De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen."

---

[2] RvS 10 oktober 2013, nr. 225.044.

[3] Zie o.a. X, "Windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Uit welke hoek waait de wind?", *TOO* 2017, 494; L. DE BRUCKER, *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 450 e.v.

Uit de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit volgt dus dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst. Enerzijds gaat het om een **planologisch criterium**, dat veronderstelt dat de vergunningverlenende overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de agrarische bestemming. Anderzijds is er een **esthetisch criterium**, dat inhoudt dat de bedoelde werken verenigbaar moeten zijn moet de eisen ter vrijwaring van het waardevolle karakter van het agrarisch landschap.[4]

Zoals toegelicht, kan in het kader van de planologische toets de clicheringsregeling van artikel 4.4.9 VCRO worden toegepast.

Daarnaast dient de vergunningverlenende overheid een toets op de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren. De zinsnede uit artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit *"voor zover zijn de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen"* houdt geen bestemmingsvoorschrift in, zodat de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap, de 'esthetische toets' onverkort geldt, ook bij clichering, met dien verstande dat de vereisten zoals bepaald in het Typevoorschriftenbesluit eveneens dient te worden toegepast.[5]

Dit esthetisch criterium wordt echter zeer streng ingevuld door de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In het licht van deze rechtspraak blijkt het niet evident om te staven dat het oprichten van windturbines de schoonheidswaarde van het gebied niet in het gedrang brengen. De vigerende rechtspraak maakt het zeer moeilijk om handelingen en werken te vergunnen in LWAG.[6]

In een arrest van 10 maart 2022, nr. 253.184, oordeelde de Raad van State dienaangaande als volgt (eigen benadrukking):

"De aangevraagde windturbines zijn volgens de bestreden beslissing vergunbaar door toepassing te maken van de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 4.4.9 VCRO. Een landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een agrarisch gebied dat in overdruk als landschappelijk waardevol wordt bestempeld. Hieruit volgt dat, in beginsel, met toepassing van artikel 4.4.9 VCRO, het niet is uitgesloten om windturbines te vergunnen in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden. In dit verband wordt niet betwist dat het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen vereist dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling of de inrichting stedenbouwkundig vergunbaar is, er steeds toe gehouden is een toets op de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren, hetgeen inhoudt dat in de bestreden beslissing de bestaande toestand, alsook het effect van de aangevraagde inrichting op die bestaande toestand, afdoende wordt beschreven en beoordeeld. De ***vergunningverlenende overheid mag daarbij niet veronachtzamen dat de door het gewestplan gegeven bestemming op de toekomst is gericht****, zodat het gegeven dat het betrokken* ***landschap op het ogenblik van de te nemen vergunningsbeslissing reeds zou zijn aangetast, geen vrijgeleide is om nog tot verdere aantasting van het beschermde landschap over te gaan****. Daarom kan de vergunningverlenende overheid niet voorbij gaan aan de gewestplanbestemming*

---

[4] RvVb 22 mei 2018, nr. A/1718/0889; RvVb 16 juli 2019, nr. A/1819/1218 en GwG 17 oktober 2019, nr. 145/2019.

[5] RvVb 21 februari 2017, nr. A/1617/0593; RvVb 18 juli 2017, nr. A/1617/1035.

[6] O.a. RvS 4 april 2019, nr. 244.167; RvS 16 januari 2014, nr. 226.104; RvS 26 mei 2010, nr. 204.326; RvS 12 maart 2008, nr. 180.928; RvVb 19 april 2011, nr. A/2011/0044; RvVb 20 december 2011, nr. A/2011/0207; RvVb 24 september 2013, nr. A/2013/0555. Zie ook de rechtsleer: L. DE BRUCKER, *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 450 e.v.

op grond van de beschouwing dat de landschappelijk waardevolle kwaliteiten van het betrokken gebied actueel reeds ondermaats zijn of genuanceerd zouden moeten worden in het licht van bepaalde feitelijke ontwikkelingen."

In de rechtspraak wordt geoordeeld dat een bestaande aantasting geen vrijgeleide inhoudt om het landschappelijk waardevol karakter nog verder aan te tasten, temeer wanneer de specifieke bestemming er niet alleen toe strekt de concrete waarden van het gebied te vrijwaren maar ook te ontwikkelen.[7]

Het loutere feit dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag aansluiting bij bestaande bebouwing, houdt volgens de rechtspraak op zich niet in dat de schoonheidswaarde van het landschap er niet door wordt aangetast.[8]

Bovendien heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een arrest van 23 juni 2022 geoordeeld dat bij de beoordeling van de impact op de schoonheidswaarde géén rekening mag houden met 'omgevingsreferenties' uit andere bestemmingsgebieden dan het LWAG.[9] Bij de beoordeling van de impact van de schoonheidswaarde op het landschap zou enkel rekening mogen worden gehouden met 'omgevingsreferenties' uit het eigen bestemmingsgebied, en niet met structurele elementen gelegen in andere, zelfs aansluitende, bestemmingsgebieden dan het LWAG. Deze interpretatiewijze door de RvVb sluit *de facto* uit dat nog windturbines in het LWAG aansluitend bij grootschalige lijninfrastructuur zou kunnen worden ingeplant.

5) Bufferzone

18. Voor bufferzones zoals aangeduid op de gewestplannen geldt het voorschrift van artikel 14.4.5 van het Inrichtingsbesluit dat luidt:
"*De bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden*."

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde in een arrest van 6 november 2018, nr. A-1819-0268, dat de inplanting van windturbines niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming bufferzone omdat door het inplanten van windturbines de terreinen noch in hun staat worden bewaard, noch als groene ruimte ingericht om hun reglementair verplichte bufferende functie te kunnen vervullen. Dit standpunt werd bevestigd door de Raad van State als cassatierechter in een arrest van 5 december 2019, nr. 246.279.

Met andere woorden, de inplanting van windturbines in een bufferzone vereist en afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften.

Het is echter niet heel duidelijk of de clichering kan worden toegepast voor windturbines gelegen in een bufferzone. Immers, de typevoorschriften zijn op dit punt niet consequent: zo zijn installaties voor hernieuwbare energie mogelijk in de buffer voor bedrijventerrein, maar de mogelijkheid voor hernieuwbare energie is niet voorzien bij buffergebieden voor lijninfrastructuur en buffergebieden voor ontginning.

Om deze onduidelijkheid op te lossen wordt een concordantie toegevoegd in de tabel opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid, van de VCRO.

6) Doorlooptijd beroepsprocedures

[7] RvS 26 januari 2017, nr. 237.161.
[8] RvVb 6 juni 2017, nr. A/1617/0914; RvS 26 januari 2017, nr. 237.161.
[9] RvVb 23 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0902.

19. In het Windplan 2020 was één van de acties "het versnellen van de vergunningsprocedures". De decreetgever heeft belangrijke inspanningen geleverd om de doorlooptijd van de vergunningsprocedure te verkorten, onder meer door de invoering van de omgevingsvergunning en de optimalisatie van de vergunningsprocedure. De vele beroepsprocedures blijven echter als knelpunt aangeduid in het Windplan 2025.

Ook bij de evaluatie van het Omgevingsvergunningendecreet werden de aanslepende procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen door de respondenten aangewezen als één van de hordes die een snellere realisatie van projecten in de weg zit.[10]

De Vlaamse Regering heeft daarom, in toepassing van het "Relanceplan – Vlaamse Veerkracht", de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitgebreid met extra bestuursrechters. Het doel van deze uitbreiding is een toekomstige inkorting van de doorlooptijd in alle dossiers tot maximaal negen maanden.

Daarnaast gaf de Vlaamse Regering, in navolging van het Windplan 2025, haar principiële goedkeuring om de vergunningsbevoegdheid t.a.v. grote windturbineprojecten exclusief bij haar te leggen. Zo worden opeenvolgende beroepsprocedures maximaal vermeden.

Vandaag zorgen de beroepsprocedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter nog voor een belangrijke vertraging in de realisatie van windturbines.

Een korte steekproef van tien arresten die werden geveld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen tussen 31 maart 2022 en 5 mei 2022 leert dat de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 22 maanden bedraagt (van vergunningsbeslissing tot eindarrest). Dergelijk lange proceduretijden zijn duidelijk onverenigbaar met de hoger aangehaalde doelstellingen inzake hernieuwbare energie. Windturbineprojecten omhelzen investeringen van meerdere miljoenen, zodat het begrijpelijk is dat niet wordt gestart met de bouw van een windturbines als een nog een procedure hangende is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Investeringsprojecten kunnen derhalve slechts doorgang vinden indien een beroep wordt afgewezen door de Raad. Als er werkelijk een probleem zou rijzen met een vergunningsbeslissing moet dit ook zo snel als mogelijk duidelijk worden, zodat hier desgevallend aan kan worden geremedieerd.

Er is duidelijk nood aan een onmiddellijke optimalisering van de rechtspleging zodat deze projecten sneller kunnen worden gerealiseerd of worden geremedieerd.

7) Werfwegen

20. Met de inwerkingtreding van het Gemeentewegendecreet[11] werden enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het Omgevingsvergunningsdecreet (OVD)[12]. Meer in het bijzonder werd de goedkeuringsbevoegdheid van de gemeenteraad in verband met de zaak der wegen in het kader van omgevingsvergunningen bijgewerkt.[13]

---

[10] IDEA Consult, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving*, 2021, 46.
[11] Decr.Vl. 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, *BS* 12 augustus 2019.
[12] Decr.Vl. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *BS* 23 oktober 2014.
[13] A. DRAYE, "Het decreet houdende de gemeentewegen in werking", *T.Not.* 2019, afl. 9, 750-755; A. MAES, "Het Gemeentewegendecreet: over 'hoe het was', 'hoe het nu is' en hoe het hopelijk 'ooit wordt'", *TROS* 2021, afl. 102, 101-163.

Uit een samenlezing van artikel 8 van het Gemeentewegendecreet en artikel 31, § 1 eerste lid OVD vloeit voort dat het college van burgemeester en schepenen de gemeenteraad verplicht dient samen te roepen om te beslissen over de aanleg, wijziging verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, indien een omgevingsvergunningsaanvraag dergelijke werken omvat.

Artikel 2, 6° van het Gemeentewegendecreet definieert een gemeenteweg als *"een openbare weg die onder het rechtstreekse en onmiddellijke beheer van de gemeente valt, ongeacht de eigenaar van de grond".*

Het wijzigen van een gemeenteweg wordt in artikel 2, 12° van het Gemeentewegendecreet dan weer omschreven als *"de aanpassing van de breedte van de bedding van een gemeenteweg, met uitsluiting van verfraaiings-, uitrustings- of herstelwerkzaamheden".*

Het begrip 'bedding' van de weg wordt daarentegen niet gedefinieerd in het Gemeentewegendecreet. Evenmin wordt deze notie verduidelijkt in de parlementaire voorbereiding, zodat deze term in zijn spraakwoordelijke betekenis moet worden geïnterpreteerd. Dienaangaande omschrijft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bedding als het *"deel van de openbare weg voor een speciaal type van vervoer, bv. fietsers, autobussen of trams"* alsook *"grondslag, onderlaag voor grote zware lichamen of werktuigen"* en *"grondlaag".*[14] Hieruit kan afgeleid worden dat, specifiek toegepast op een gemeenteweg, de bedding moet beschouwd worden als dat deel van de openbare weg dat wordt ingericht om de normale doorgang van (al dan niet gemotoriseerd) vervoer te verzekeren, zonder dat rekening wordt gehouden met de hoedanigheid van de weggebruiker.[15]

Concreet vloeit uit voormelde definiëring voort dat en loutere wijziging van het verkeerscirculatie, zonder dat de breedte van de bedding gewijzigd wordt, geen wijziging van een gemeenteweg vormt in de zin van artikel 31 OVD.[16] De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt in zijn rechtspraak immers voorop dat gekeken moet worden naar de werkelijke impact op het tracé.[17]

In een arrest van 29 oktober 2013 oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een reliëfwijziging onder de vorm van de ophoging van een buurtweg wel degelijk als een wijziging van een buurtweg moest worden beschouwd, zodat de procedure van artikel 28 van de buurtwegenwet diende te worden gevolgd.[18] Voormelde rechtspraak dateert evenwel van voor de inwerkingtreding van het Gemeentewegendecreet, waarin thans een andere koers wordt gevaren. De parlementaire voorbereiding aldaar stelt dat de wijziging van de verharding of de verharde oppervlakte binnen de contouren van de rooilijn, evenals het voorzien van aanplantingen, waterafvoer of verlichting en dergelijke meer, niet beschouwd moet worden als een wijziging van een gemeenteweg.[19]

Ook in de rechtsleer wordt deze these onderschreven.[20] Aangezien er in de definitie van het begrip 'wijziging van een gemeenteweg' geen melding wordt gemaakt van reliëfwijzigingen, doch in dat verband enkel een link wordt gelegd met de breedte

---

[14] RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0390, Natuurpunt vzw.
[15] RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0389, Janssen e.a.
[16] J. GEENS, "Totstandkoming, wijziging en opheffing van gemeentewegen m.i.v. de relatie met het omgevingsrecht" in S. LIERMAN, R. PALMANS en T. LEYS, *Gemeentewegen,* Mortsel, Intersentia, 2020, 31.
[17] RvVb 29 oktober 2013, nr. A/2013/0627, Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant.
[18] RvVb 22 augustus 2017, nr. RvVb/A/1617/1121, Peeters.
[19] *Parl.St*. Vl.Parl. 2018-19, nr. 1847/1, 16.
[20] Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16.

van de bedding, zal een loutere verharding van een gemeenteweg geen wijziging in de zin van artikel 31, § 1 eerste lid OVD betreffen, voor zover de breedte van de bedding niet wordt aangepast en het tracé van de weg niet wijzigt.[21]

21. In het kader van de vergunning van windturbines, wordt het begrip 'wijziging van een gemeenteweg' door de Raad voor Vergunningsbetwistingen de laatste tijd steeds verder op scherp gesteld. Meer in het bijzonder sprak de Raad zich in enkele arresten van recente datum uit over het statuut van de toegangswegen tot windturbines, evenals omtrent de werftoegangen die in het kader van de bouw van dergelijke installaties worden aangelegd.

Voor de bereikbaarheid van de werf die nodig is om een windturbine op te richten en in bedrijf te stellen, worden in de praktijk niet zelden tijdelijke verbredingen (bv. het gebruik van rijplaten) en/of verstevigingen (bv. het gebruik van steenslag) aan het bestaande wegennet aangebracht.

Zulke verbredingen en/ of verstevigingen dienen een dubbel doel. Ten eerste wordt door een verbreding de toegankelijkheid van de werf voor het uitzonderlijk vervoer dat instaat voor het transport van de windturbineonderdelen verzekerd. Dat vervoer wordt gekenmerkt door een grotere breedte dan gebruikelijk en moet ook over een voldoende ruime draaicirkel beschikken bij het manoeuvreren. Daarnaast zorgen de verstevigingen ervoor dat, door het zware vrachtverkeer, geen schade wordt aangebracht aan de wegen die toegang verschaffen tot het betrokken perceel.[22]

22. Met betrekking tot voormelde toegangen, plaatste de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het voorjaar van 2022 een kleine bom onder het omgevingsvergunningsverleningsproces voor grootschalige windturbines.

In afwijking van de standpunten die er ter zake in de rechtsleer worden op nagehouden[23], oordeelde de Raad in een arrest van 12 mei 2022[24] namelijk dat een tijdelijke bijkomende verharding met steenslag, waarbij de breedte van de bedding van een gemeenteweg wordt uitgebreid, als een wijziging van een gemeenteweg de zin van artikel 31 OVD moet worden opgevat, die een voorafgaandelijke beslissing van de gemeenteraad behoeft.

Het arrest van 12 mei 2022 werd in de rechtsleer bijzonder kritisch onthaald[25], de impact van deze nieuwbakken rechtspraak is dan ook enorm.

Een vergunningverlenend bestuursorgaan kan immers slechts een vergunning verlenen als de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg heeft goedgekeurd. Bij gebrek aan een beslissing of bij een negatief gemeenteraadsbesluit moet de vergunningsaanvraag worden

---

[21] J. GEENS, "Totstandkoming, wijziging en opheffing van gemeentewegen m.i.v. de relatie met het omgevingsrecht" in S. LIERMAN, R. PALMANS en T. LEYS, *Gemeentewegen,* Mortsel, Intersentia, 2020, 31.

[22] Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16.

[23] L. DE BRUCKER, *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Mortsel, Intersentia, 2021, 158.

[24] RvVb 12 mei 2022, nr. RvVb-A-2122-0744, Tulkens.

[25] B. BODE, "Onvoorspelbare rechtspraak RvVb doet aangroei windenergie onnodig vertragen", *STORM* 2022/2, bijdrage 35; Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16; L. DE BRUCKER, "Onshore windprojecten in Vlaanderen na het Mestdagh-arrest: quo vadis? Raakt de vergunning van windturbines stilaan in een stroomversnelling?" in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX, *Jaarboek Energierecht 2021*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 222-225.

geweigerd.[26] Zonder een goedkeuring van de gemeenteraad en in afwezigheid van een gegrond verklaard administratief beroep tegen de beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg kan er bijgevolg geen vergunning worden verleend, noch in eerste aanleg, noch in graad van beroep.[27]

In een arrest van 22 september 2022 oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een tijdelijke verbreding met rijplaten, waarbij de breedte van de bedding van een gemeenteweg wordt uitgebreid, eveneens als een wijziging van een gemeenteweg moet worden gecatalogeerd.[28] Tevens meende de Raad dat de omstandigheid dat er slechts sprake zou zijn van een tijdelijke verbreding, niets aan voormelde conclusie wijzigt, aangezien (1) een dergelijke toepassingsvoorwaarde niet in de tekst van het Gemeentewegendecreet terug te vinden is en (2) deze interpretatie ook niet lijkt te stroken met de geest van de regelgeving, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding.[29]

23. De stellingname van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een tijdelijke verbreding van de bedding zowel bij het gebruik van steenslag, als bij het hanteren van rijplaten als een wijziging van een gemeenteweg moet worden beschouwd, valt te betreuren.

Het was bij de aanname van het Gemeentewegendecreet immers geenszins de bedoeling van de decreetgever om voor iedere werf waarbij gebruik zou worden gemaakt van een tijdelijke versteviging of verbreding, eerst in een gemeenteraadsbeslissing te voorzien.[30] De Raad voor Vergunningsbetwistingen lijkt in zijn rechtspraak die verband houdt met de windturbine gerelateerde zaak der wegen dan ook een heel stuk verder te gaan dan wat het Gemeentewegendecreet voor ogen had.[31]

Bovendien wringen de standpunten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook vanuit praktisch oogpunt. Voornamelijk wat het gebruik van rijplaten betreft, is dit het geval. In het kader van de verbreding van een gemeenteweg met rijplaten wijzigt de bedding van de gemeenteweg *senso stricto* immers niet. In dergelijk geval wordt de bedding namelijk louter tijdelijk bedekt met een metalen constructie, maar wordt de breedte van de bedding *as such* niet aangepast. De interpretatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen oogt vanuit een doelmatige invalshoek dan ook te verregaand.

24. Om deze redenen wordt verduidelijkt dat de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het verstevigen van een wegenis met rijplaten of steenslag) van een gemeenteweg géén beslissing van de gemeenteraad in de zin van artikel 31, §1 OVD noodzaakt. Het gaat hierbij immers om tijdelijke aanpassingen die na het gebruik ervan opnieuw worden verwijderd.

De toevoeging van een derde paragraaf aan artikel 31 OVD verheldert aldus de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever. Op deze wijze wordt ook een eenvoudige(re) vergunningsprocedure bewerkstelligd.

---

[26] Artikel 32, §6 OVD.

[27] B. SCHELSTRAETE en Y. STERNOTTE, "Het nieuwe Decreet Gemeentewegen: een gamechanger?", *TOO* 2019, afl. 3, 249; J. GEENS en V. WANTEN, "Bespreking van het decreet van 3 mei 2019 betreffende de gemeentewegen - Alle gemeentewegen lopen voortaan via Rome", *TBO* 2019, afl. 5, 367.

[28] RvVb 22 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0053, Mestdagh e.a.

[29] RvVb 22 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0053, Mestdagh e.a.

[30] B. BODE, "Onvoorspelbare rechtspraak RvVb doet aangroei windenergie onnodig vertragen", *STORM* 2022/2, bijdrage 35.

[31] Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16.

Omgevingsanalyse

1) Standstill-beginsel

25. Artikel 1.2.1, §2, van het DABM somt de geldende milieubeginselen op, waaronder het standstill-beginsel. Dit beginsel is impliciet ook vervat in artikel 23 Grondwet.

Het Grondwettelijk Hof[32] omschrijft dit beginsel als volgt:
"*Artikel 23 van de Grondwet bevat een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.*"

Volgens het Grondwettelijk Hof kan het bestaande beschermingsniveau aldus verminderd worden, zelfs aanzienlijk, mits er redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Deze *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de decreetgever zou verbieden wijzigingen aan te brengen in het vergunningenstelsel inzake stedenbouw en milieu. Zij verbiedt maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontzegt de decreetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.[33]

Tot een schending van het standstill-beginsel vervat in artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet kan aldus maar besloten worden indien aan de volgende voorwaarden is voldaan. Het moet vooreerst gaan om een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Wanneer het beschermingsniveau verhoogt, niet daalt of niet aanzienlijk daalt, wordt het standstill-beginsel niet geschonden. Opdat er van een schending van het standstill-beginsel sprake zou kunnen zijn, moet de toestand die ontstaat ten gevolge van een bestreden beslissing, een verslechtering inhouden ten opzichte van de voordien bestaande toestand.[34]

In geval van een aanzienlijke daling, wordt niet tot een schending besloten wanneer deze daling van het beschermingsniveau gerechtvaardigd wordt door redenen van algemeen belang

Er zal dus slechts een schending van het standstill-beginsel voorliggen indien (i) de achteruitgang van het beschermingsniveau *aanzienlijk* is **en** (ii) er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen. Er kan volgens de Raad van State sprake zijn van een schending van het standstill-beginsel, wanneer er geen redenen van algemeen belang voorliggen en indien de overheid niet is overgegaan tot het zorgvuldig afwegen van alle betrokken belangen.[35]

Algemeen belang van hernieuwbare energie

---

[32] Zie o.a. GwH 14 januari 2004, nr. 05/2004; GwH 14 juli 2004, nr. 130/2004; GwH 28 september 2006, nr. 145/2006; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008; GwH 25 november 2010, nr. 133/2010; GwH 20 december 2012, nr. 159/2012; GwH 27 januari 2016, nr. 12/2016; GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018; GwH 18 juli 2019, nr. 113/2019
[33] GwH nr. 125/2016, 6 oktober 2016, overweging B.17.1.
[34] RvS 20 maart 2014, nr. 226.823, vzw Verlenging Nooit.
[35] RvS 25 november 2010, nr. 209.222, Van Bavel.

26. Het algemeen belang vereist dat maatregelen worden genomen teneinde de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen.

Deze doelstellingen vereisen een geïntegreerd handelen dat niet enkel inspeelt op het terugdringen van emissies bij o.a. de industrie, doch tegelijk ook aandacht heeft voor het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik.

Daartoe is het noodzakelijk dat ruimtelijk potentieel geschikte locaties ook kunnen worden aangesproken voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

Het maatschappelijk belang van hernieuwbare energie, en windturbines in het bijzonder, wordt ook nog eens expliciet onderstreept in artikel 7.1/2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

In het arrest van 14 oktober 2021, nr. 142/2021, oordeelde het Grondwettelijk Hof m.b.t. het Validatiedecreet windturbines dat het waarborgen van de elektriciteitsbevoorradingszekerheid in een land een dwingende doelstelling van algemeen belang vormt. Daarenboven is het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening in de Europese Unie een van de doelstellingen van het energiebeleid van de Europese Unie (artikel 194, lid 1, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), aldus het Hof.

Geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau

27. Daarnaast zijn de voorgestelde regelingen geen vrijbrief voor windturbines eender waar.

Deze installaties zullen nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid. De toets aan de goede ruimtelijke ordening blijft onverkort gelden.

Daarnaast zullen ook decretaal vastgelegde voorwaarden ervoor zorgen dat een inplanting maar zal kunnen gebeuren op de hiertoe geschikte locaties. Windturbines in LWAG worden slechts toegelaten voor zover ze gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. Buffergebieden in het gewestplan liggen per definitie naast een bedrijventerrein of lijninfrastructuur, zodat ook daar bundeling gegarandeerd is.

Bovendien laten de typevoorschriften voor agrarisch gebied het aanbrengen van windturbines slechts toe voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarnaast bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota :*"De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd".*

Daarenboven moet de inplanting van een windturbine ook steeds worden getoetst aan alle andere wettelijke voorwaarden, met inbegrip van de toets aan de goede ruimtelijke ordening (artikel 4.3.1 VCRO).

De mogelijkheid tot clichering is dus zeker geen carte blanche.

Van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van LWAG of buffergebied is in die omstandigheden dan ook geen sprake.

27. De rechtsbescherming bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zal door de behandeling bij voorrang enkel worden verbeterd, zowel voor het bestuur, voor de aanvrager als voor de overige belanghebbenden.

2) Gelijkheidsbeginsel en inspraak

28. Een verschil in behandeling kan overeenkomstig artikel 10 en 11 van de Grondwet worden toegelaten voor zover:
i) het ingevoerde onderscheid een wettig doel nastreeft;
ii) voor het criterium dat als basis dient voor het onderscheid een "objectieve en redelijke verantwoording" bestaat. Deze verantwoording moet bestaan zowel ten aanzien van het doel als de gevolgen van de maatregel;
iii) de aangewende middelen (m.n. die waaruit het gemaakte onderscheid bestaat), moeten evenredig zijn aan het vooropgestelde doel. Deze evenredigheidstoets zal daarbij des te stringent worden toegepast wanneer fundamentele beginselen of grondrechten in het geding zijn.[36]

29. De behandeling bij voorrang door de Raad voor Vergunningsbetwistingen geldt enkel voor beroepsprocedures tegen grootschalige windturbines. Dit onderscheid met andere beroepsprocedures is verantwoord in het licht van de Europees opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie. De behandeling bij voorrang en binnen een ordetermijn is een geschikte en evenredige maatregel om de doorlooptijd van de beroepsprocedures in te korten. De maatregel zal, gelet op het beperkte contentieux inzake grootschalige windturbines, geen relevante impact hebben op de doorlooptijd van andere beroepsprocedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

30. Voorliggend ontwerp van decreet heeft tot doel bij te dragen aan de Europees opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie door een uitbreiding van de vergunningsmogelijkheden voor windturbines.

De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. Windturbines vereisen slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld zonnepaneelvelden en biogascentrales die bovendien grotere ruimte-inname en/of milieu-impact hebben.

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie. Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

31. De hierboven vermelde uitdagingen en doelstellingen op het vlak van hernieuwbare energie, alsook de klimaaturgentie verantwoorden dan ook een decretaal ingrijpen.

Voorgesteld wordt dat het esthetisch criterium waarvan sprake in artikel 15.4.6.1., tweede lid, Inrichtingsbesluit nader vorm wordt gegeven op decretaal niveau, alsook dat aangegeven wordt op welke wijze windturbines in bufferzones vergund kunnen worden.

---

[36] Zie bv. Arbitragehof 26 mei 1999, nr. 58/99.

Het doorlopen van een ruimtelijk planningsproces met de voorziene inspraakmogelijkheden voor elk LWAG of voor aanpassing van voorschriften van een bufferzone– een tijdrovend proces – dreigt immers de realisatie van de klimaatdoelstellingen binnen de daartoe door Richtlijn 2009/28/EG voorziene termijn onmogelijk te maken.

Daarnaast voorziet het voorliggend ontwerp dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het contentieux inzake grootschalige windturbines bij voorrang en binnen een ordetermijn van negen maanden behandelt. De doorlooptijd van de vele beroepsprocedures blijft immers een knelpunt bij de realisatie van windturbines.

Ook de bepaling omtrent de zaak der wegen ruimt een discussie uit de baan, en vereenvoudigt de vergunningsprocedure. Op deze wijze wordt opnieuw aangesloten bij de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever.

Uitgewerkte regeling: mogelijkheid met voorwaarden

32. Enerzijds wordt voorgesteld om in artikel 4.4.9 VCRO een bijkomende paragraaf toe te voegen. Deze paragraaf heeft tot doel de esthetische toets die in LWAG in principe uitgevoerd moet worden, mits een aantal voorwaarden, buiten werking te stellen voor windturbines.

Voor wat betreft bufferzones wordt de mogelijke toepassing van de clichering verduidelijkt door een concordantie toe te voegen in de tabel opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid VCRO.

33. Deze regelingen bieden geen vrijbrief voor de oprichting van windturbines zonder enige ruimtelijke toets.

Deze installaties zullen nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid. De toets aan de goede ruimtelijke ordening blijft onverkort gelden. Daarnaast zullen ook decretaal vastgelegde voorwaarden ervoor zorgen dat een inplanting maar zal kunnen gebeuren op de hiertoe geschikte locaties. Windturbines in LWAG worden slechts toegelaten voor zover ze gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. Buffergebieden in het gewestplan liggen per definitie naast een bedrijventerrein of lijninfrastructuur, zodat ook daar bundeling gegarandeerd is.

Bovendien laten de typevoorschriften voor agrarisch gebied het aanbrengen van windturbines slechts toe voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarnaast bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota :

> *"De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd"*

De mogelijkheid tot clichering is dus zeker geen carte blanche.

De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. Windturbines vereisen slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld zonnepaneelvelden en biogascentrales die bovendien grotere ruimte-inname en/of milieu-impact hebben.

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie. Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking.

34. Daarnaast doen deze regelingen geen afbreuk aan de decretale plicht om elke aanvraag te toetsen aan de zogenaamde 'goede ruimtelijke ordening'. Artikel 4.3.1, §2, van de VCRO bevat een set aan criteria:

> *"§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :*
> *1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;* (…)"

35. De nieuwe regeling inzake LWAG verschilt bijgevolg op een belangrijk punt van het inmiddels vernietigde artikel 5.7.1 van de VCRO.

Het toepassingsgebied van de voorgestelde nieuwe paragraaf in artikel 4.4.9 van de VCRO wordt immers uitdrukkelijk beperkt tot de stedenbouwkundige handelingen voor windturbines. De aard van deze handelingen verantwoordt, zoals hierna nader zal worden toegelicht, een decretaal ingrijpen in plaats van het doorlopen van een planningsproces.

De strikte invulling van het zgn. "esthetisch criterium" binnen LWAG is niet verenigbaar met de vaststellingen dat (i) het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen beperkt is; (ii) er maatregelen moeten worden genomen teneinde voldoende bijkomende capaciteit aan windenergie mogelijk te maken ook op nieuwe locaties; (iii) deze gebieden vaak ruimtelijk ideale locaties blijken voor de oprichting van constructies en installaties van hernieuwbare energie en (iv) het nooit de bedoeling is geweest van de decreetgever om LWAG bouwvrij te houden.

Toets aan het standstill-beginsel

36. Zoals aangegeven zal er slechts een schending van het standstill-beginsel voorliggen indien (i) de achteruitgang van het beschermingsniveau *aanzienlijk* is **en** (ii) er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen.

37. Als redenen van algemeen belang wordt gewezen op a) de noodzaak de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen en b) de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit.

a) Doelstellingen voor hernieuwbare energie

Het energiebeleid is door de bijzondere wetgever opgevat als een gedeelde exclusieve bevoegdheid. Behoudens voor de offshore installaties komt de bevoegdheid voor hernieuwbare energie toe aan de gewesten (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), BWHI). De gewesten zijn dus hoofdzakelijk bevoegd voor het behalen van de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie.

De Europese Hernieuwbare-energierichtlijn 2009/28/EG legt de lidstaten nationale bindende productiedoelstellingen op voor 2020. Voor België bedraagt die doelstelling 13 procent van het binnenlands eindverbruik (artikel 3 en bijlage 1)

In december 2018 trad Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in werking. Dit gebeurde in het kader van het pakket Schone energie voor alle Europeanen (COM(2016)0860), dat ervoor moet zorgen dat de EU een wereldleider blijft op het gebied van hernieuwbare energie en dat de EU meer in het algemeen moet helpen haar emissiereductieverbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs na te komen. Deze richtlijn is sinds december 2018 in werking getreden en moest uiterlijk tegen juni 2021 door de EU-landen worden omgezet in nationale wetgeving. Deze nationale regelgeving dient uiterlijk vanaf 1 juli 2021 in werking te treden. De richtlijn bevat een nieuw bindend EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie: tegen 2030 moet ten minste **32 % van het eindenergieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn**.

Hoewel dat streefcijfer voor de volledige Europese Unie geldt, moet elke lidstaat bijdragen tot het behalen van die doelstelling. Daarvoor moeten de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen (NEKP) opstellen. De Europese Commissie waakt over de naleving en implementatie daarvan. De productiedoelstelling uit 2020 blijft als bindend minimum gelden. In het finale Belgische NEKP wordt een aandeel hernieuwbare energie van 17,5 procent tegen 2030 vooropgesteld.

Op 14 juli 2021 publiceerde de Commissie een nieuw wetgevingspakket met betrekking tot energie genaamd "Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit" (COM(2021)0550). In een nieuwe versie van de Richtlijn hernieuwbare energie (COM(2021)0557), wordt er voorgesteld het bindende streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemix van de EU **te verhogen naar 40 %** tegen 2030.

Voor België zijn de streefcijfers via het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020[37] verdeeld tussen de verschillende entiteiten. Daarin is opgenomen dat het Vlaamse Gewest een doelstelling heeft van 2,156 Mtoe of 25.074 GWh hernieuwbare energie tegen 2020.

Op 9 december 2019 heeft de Vlaamse Regering het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) goedgekeurd, waarin een verdere verhoging van de doelstelling voor hernieuwbare energie tot 28.512 GWh tegen 2030 is opgenomen. Voor groene stroom is er een groei gepland van 9695 GWh naar 12.780 GWh, met een belangrijk aandeel voor zonne- en windenergie.

Het communautair streefcijfer werd voor 2030 herzien en bedraagt nu minstens 40% voor België.[38] De Vlaamse doelstelling voor hernieuwbare energie van 28.512 GWh in 2030 is hierin eveneens opgenomen.

Ter vergelijking: vandaag bedraagt het vermogen dat wordt voortgebracht door hernieuwbare energiebronnen 23.451 GWh.

---

[37] B.S. 12 juli 2018.

[38] Nationaal energie- en klimaatplan, goedgekeurd op het overlegcomité van 18 december 2019, raadpleegbaar op https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/admin/storage/nekp/nekp-finaal-plan.pdf.

Voor windenergie worden de doelstellingen van het windplan 2025 in rekening gebracht, met de vooropgestelde realisatie van jaarlijks 108 MW aan windenergie, waarvan ongeveer de helft door nieuwe onshore projecten en de andere helft door repowering van verouderde windparken. Met een totaal jaarlijks extra vermogen van 108 MW/jaar bedraagt het totale opgestelde vermogen dan 2,5 GWe tegen 2030.

Het nemen van maatregelen om het percentage hernieuwbare energie te verhogen en de Europese doelstellingen te halen is dus noodzakelijk.

Hierbij wordt er nog op gewezen dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de maatregelen die ze passend achten om de bindende nationale algemene streefcijfers te behalen, maar dat de genomen maatregelen effectief moeten zijn om minstens die streefcijfers te halen (HvJ 20 september 2017, Elecdey Carcelen, Gevoegde Zaken C215/16, C216/16, C220/16 en C221/16, § 28 en § 32).

b) *Bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit*

De bevoorradingszekerheid is het vermogen van het elektriciteitssysteem om in alle omstandigheden, vooral tijdens piekperiodes van de vraag (meestal in de winter), te voorzien in de hoeveelheid energie die bedrijven en huishoudens nodig hebben.

Hoewel het garanderen van de bevoorradingszekerheid primair een federale bevoegdheid is (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a) en c), BWHI), moeten de gewesten daar ook een rol in spelen. In het kader van hun bevoegdheden voor hernieuwbare energie zijn ze immers verantwoordelijk voor de uitbouw van installaties voor de productie van hernieuwbare energie, die als deel van de Belgische energiemix de bevoorradingszekerheid ondersteunen.

Een en ander blijkt uit de gegevens over productiecapaciteit die FEBEG (Federatie van Belgische Electriciteits- en Gasbedrijven) verzamelt. Uit die gegevens blijkt dat in België in 2020 26.500 MW aan productiecapaciteit geïnstalleerd is. Onshore en offshore windturbines vertegenwoordigen 17,8 procent van die productiecapaciteit

Hoewel de geïnstalleerde capaciteit voor elektriciteitsproductie in België groter is dan de maximale elektriciteitsvraag, moet hierbij rekening gehouden worden met de beschikbaarheid van de verschillende productietechnologieën die schommelt omwille van zowel technische (technische storingen, onderhoudsperiodes, enz.) als meteorologische en seizoensgebonden factoren. .

Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de mogelijke uitstap van het gebruik van kernenergie. Deze is vooralsnog geregeld door de wet van 31 januari 2003. Deze wet werd in 2013 en in 2015 gewijzigd om de exploitatieduurverlenging met 10 jaar van Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 toe te staan. Gezien de problemen op het vlak van elektriciteitsbevoorrading vanuit de buurlanden, de grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, de versnelling van de energietransitie, de geopolitieke spanningen die de prijzen zeer volatiel maken en de aardgasbevoorrading onder druk zetten, heeft de federale ministerraad op 18 maart 2022 beslist om de nodige stappen te zetten met het oog op de verlenging van 2 GW nucleaire capaciteit – meer bepaald Doel 4 en Tihange 3 – gedurende een periode van 10 jaar. Hiertoe keurde de federale ministerraad op 1 april 2022 een voorontwerp van wet goed tot wijziging van de wet houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie. Dit voorontwerp ligt voor advies voor bij de Raad van State, afdeling wetgeving. Hierbij geldt ook de onzekerheid omtrent de technische mogelijkheden om de kerncentrales langer open te houden; hieromtrent is nog geen duidelijkheid bereikt met de producent.

Tegelijkertijd werd aangegeven dat de twee jongste kernreactoren 10 jaar langer openhouden niet zal volstaan om de bevoorradingszekerheid te garanderen.

Aldus zal er nog steeds ingezet moeten worden op hernieuwbare energie om (substantieel) bij te dragen aan de bevoorradingszekerheid.

Ook de betaalbaarheid van elektriciteit speelt een rol. De prijs van elektriciteit wordt bepaald door de laatste elektriciteitscentrale die nodig is om aan de vraag te kunnen voldoen. Dat is doorgaans een gasgestookte centrale omdat de nucleaire centrales en de hernieuwbare energie meestal niet volstaan. De gasprijs is dus een belangrijk element in het bepalen van de elektriciteitsprijs, aangezien die een belangrijke kostenpost is voor gasgestookte centrales.

Hoewel er momenteel geen directe impact van het conflict tussen Rusland en Oekraïne op de Belgische bevoorradingszekerheid voor elektriciteit geïdentificeerd of verwacht wordt, is er wel indirect effect. De sterke stijging van de prijs van aardgas door het conflict in Oekraïne wordt immers doorgerekend in de prijs van elektriciteit.

Deze evoluties tonen aan dat de doelstelling van algemeen belang, met name de bevoorradingszekerheid en betaalbaarheid van energie, maatregelen noodzaakt om deze doelstelling veilig te stellen.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 25 juni 2020 (in de zaak C-24/19), overigens wel erkend dat de productie van hernieuwbare energie een kerndoelstelling van de Europese Unie op energiegebied betreft en dat ook de bevoorradingszekerheid als voldoende dwingende reden mag worden aangemerkt.

Het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie is essentieel om bij te dragen aan voormelde doelstellingen.

Voorliggend ontwerp van decreet tracht aan deze doelstellingen bij te dragen door het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik. Hiertoe is noodzakelijk dat ruimtelijk potentieel geschikte locaties worden aangesproken voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

38. Van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau is met het voorliggende ontwerp geen sprake.

De voorgestelde regeling is immers geen vrijbrief voor windturbines in LWAG of in bufferzones.

Een omgevingsvergunning is nog steeds vereist. Bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag zal niet alleen rekening gehouden moeten worden met de decretaal voorziene voorwaarden, maar speelt ook steeds de toets van de ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening.

In het kader van de vergunningsprocedure beschikken derden-belanghebbenden over de mogelijkheid om opmerkingen en bezwaren te formuleren wat betreft de ruimtelijke inpasbaarheid van het project en de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van LWAG of bufferzones is in die omstandigheden dan ook geen sprake.

Toets aan het gelijkheidsbeginsel

39. Een verschil in behandeling dat een gevolg is van de keuze om de beoordeling van het esthetisch criterium enigszins te versoepelen voor wat betreft windturbines in plaats van het doorlopen van een planprocedure met het oog op de definitieve herbestemming van het gebied is *in casu* gerechtvaardigd.[39]

40. Een verschil in behandeling kan overeenkomstig artikel 10 en 11 Grondwet worden toegelaten voor zover

i) het ingevoerde onderscheid een wettig doel nastreeft;
ii) voor het criterium een "objectieve en redelijke verantwoording" bestaat, waarbij de verantwoording bestaat zowel ten aanzien van doel als gevolgen van de maatregel;
iii) de aangewende middelen evenredig zijn aan het vooropgestelde doel.

41. Het staat buiten kijf dat het verschil in behandeling **een wettig doel** nastreeft. Het is immers in het algemeen belang om maatregelen te nemen teneinde de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europees opgelegde klimaatdoelstellingen te halen.

Deze doelstellingen vereisen een geïntegreerd handelen dat niet enkel inspeelt op het terugdringen van emissies bij o.a. de industrie, doch tegelijk ook aandacht heeft voor het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik.

Daartoe is noodzakelijk dat ruimtelijk potentieel geschikte locaties ook kunnen worden aangesproken voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

42. Zoals blijkt uit de voormelde doelstelling is het doorgevoerde onderscheid in behandeling gesteund op **een objectief en redelijk criterium**. Voorliggend ontwerp van decreet heeft tot doel bij te dragen aan de Europees opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie door een uitbreiding van de vergunningsmogelijkheden voor windturbines.

De versoepelde regeling in LWAG staat enkel open voor installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie via windenergie en is wat betreft haar toepassingsgebied beperkt tot de LWAG en de buffergebieden. Het toepassingsgebied wordt aldus niet uitgebreid naar ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De voorgestelde regeling wordt voor wat betreft LWAG voorbehouden voor windturbines en niet voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie. Deze laatste hebben een grotere ruimtelijke en/of milieu-impact, denk aan zonnepanelenparken, biogascentrales, enz. Bovendien hebben windturbines een (zeer) beperkte grondinname waardoor de uitbatings-mogelijkheden van agrarisch gebied slechts een minimale verstoring kennen.

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie (zoals dat bijvoorbeeld ook het geval is 'gewone' agrarische gebieden). Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking.

De strikte invulling van het zgn. "esthetisch criterium" binnen LWAG en de afwezigheid van de clicheringsmogelijkheid in buffergebied is niet verenigbaar met de vaststellingen dat (i) het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen beperkt is; (ii) er maatregelen moeten worden genomen teneinde voldoende bijkomende capaciteit aan windenergie mogelijk te maken ook op nieuwe locaties; (iii) deze

[39] M. VAN DAMME, Overzicht van het Grondwettelijk recht, die Keure 2015, p. 347-348.

gebieden vaak ruimtelijk ideale locaties blijken voor de oprichting van constructies en installaties van hernieuwbare energie en (iv) het nooit de bedoeling is geweest van de decreetgever om LWAG bouwvrij te houden.

43. De voorgestelde versoepeling staat tot slot in redelijke verhouding ten opzichte van het vooropgestelde doel. Zoals toegelicht, is het niet de bedoeling om in een vrijbrief te voorzien voor windturbines. Enkel voor LWAG en bufferzone wordt voorzien in bijkomende vergunningsmogelijkheden, zonder te raken aan ruimtelijk kwetsbare gebieden

Enerzijds worden decretaal inplantingsvoorwaarden voorzien, anderzijds zullen deze installaties ook nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening. Bovendien laten de typevoorschriften voor agrarisch gebied het aanbrengen van windturbines slechts toe voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarnaast bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota :

> *"De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd".*

De mogelijkheid tot clichering is dus zeker geen carte blanche.

Tegemoetkoming aan kritiek Grondwettelijk Hof

44. Het Grondwettelijk Hof kijkt de laatste jaren strikt toe op de naleving van het standstillbeginsel (cfr. artikel 23 GW). Zo stelt het Grondwettelijk Hof steeds strengere eisen aan decretale ingrepen in bestemmingsvoorschriften.

45. In dat verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het arrest van 17 oktober 2019 waarin het Grondwettelijk Hof de decretale verduidelijking van de wijze waarop overheden de overdruk 'landschappelijk waardevol' gebied moeten interpreteren, heeft vernietigd.

Deze verduidelijking bestond uit de invoeging van artikel 5.7.1 van de VCRO door artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

Dit artikel bevatte een aantal richtlijnen en beoordelingselementen aan de hand waarvan het vergunningverlenend bestuur kon besluiten dat bepaalde handelingen de schoonheidswaarde van het gebied respecteerden. Daarnaast voorzag dit artikel 5.7.1 van de VCRO ook uitdrukkelijk dat maatregelen die strekken tot landschapsintegratie niet automatisch leiden tot de vaststelling dat de schoonheidswaarde van het betrokken gebied zou worden aangetast.

46. Deze regeling werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 145/2019 omwille van een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en artikel 23 Grondwet (het recht op bescherming van een gezond leefmilieu). Het Hof treedt in dit arrest het standpunt dat de regeling het gewestplanvoorschrift voor 'landschappelijk waardevol' gebied niet wijzigt maar slechts verduidelijkt, niet bij maar was van oordeel dat de gewijzigde regeling voor LWAG in een **generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle landschappelijk waardevolle gebieden** voorziet, zonder een onderscheid te maken tussen uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder een grondige en gebiedsgerichte benadering.

Het Grondwettelijk Hof bekritiseerde met name dat:

- artikel 5.7.1 VCRO een dermate aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu veroorzaakt, *dat het niet redelijk verantwoord is* dat niet in inspraakmogelijkheden werd voorzien bij de totstandkoming van deze bepaling. Hierdoor ontstond een verschil in behandeling ten opzichte van de situatie waar bestemmingsvoorschriften worden gewijzigd volgens de geëigende weg, met name via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan; en
- er *geen enkel motief van algemeen belang* voorhanden is dat deze aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu verantwoordt. Bovendien werd de aanzienlijke weerslag op het milieu volgens het Grondwettelijk Hof in het bijzonder veroorzaakt doordat het toenmalige artikel 5.7.1 VCRO voorzag *"in een generieke afzwakking van het beschermingsniveau" van alle « landschappelijk waardevolle agrarische gebieden », zonder onderscheid in uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder grondige en gebiedsgerichte benadering."*

De essentie van de kritiek van het Grondwettelijk Hof lag aldus in het gebrek aan een motief van algemeen belang dat redelijkerwijs zou verantwoorden waarom een decretaal ingrijpen op zijn plaats is veeleer dan het doorlopen van een planningsproces voor elk LWAG.

47. De voorgestelde regeling komt tegemoet aan de kritiek van het Grondwettelijk Hof doordat:

- Deze regeling binnen LWAG enkel kan worden toegepast voor windturbines en binnen bufferzones voor installaties van hernieuwbare energie. Voor deze installaties gelden wel degelijk **motieven van algemeen belang** (cfr de elders in deze memorie vermelde problematiek inzake de klimaatverandering en de normen voor groene energie);
- Door gebruik te maken van de techniek van de clichering gelden automatisch een aantal beperkingen en wordt een gebiedsgerichte benadering opgelegd. De typevoorschriften voor agrarisch gebied laten windturbines slechts toe voor zover ze door hun **beperkte impact** de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Bovendien bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota: "*windturbineparken, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie. De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd*";
- Zoals bij elke vergunningsaanvraag moet uiteraard ook de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening gebeuren cfr artikel 4.3.1 VCRO.

Toets aan de plan-m.e.r.-richtlijn

48. Op basis van artikel 3.2 van de plan-m.e.r.-richtlijn moet een milieubeoordeling worden gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of
b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

Artikel 2 van de Plan-m.e.r.-richtlijn definieert plannen en programma's als plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een

wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

49. Het Europees Hof van Justitie gaf in arrest D'Oultremont (nr. C-290/15 van 27 oktober 2016) een ruime interpretatie aan het begrip 'plan en programma' zoals gedefinieerd in de Plan-m.e.r.-richtlijn:

"[d]at artikel 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moeten worden uitgelegd dat een regelgevend besluit als dat in het hoofdgeding, dat verschillende bepalingen voor de installatie van windmolens bevat die moeten worden nageleefd bij de afgifte van administratieve vergunningen voor de aanleg en exploitatie van dergelijke installaties, onder het begrip „plannen en programma's" in de zin van deze richtlijn vallen".

50. Om beschouwd te worden als een plan of programma dat onder het toepassingsgebied van de Plan-m.e.r.-richtlijn valt, moet het plan of programma door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

Dit is in casu niet het geval.

51. Het Europees Hof van Justitie[40] heeft deze bepaling aldus uitgelegd dat plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, voor de toepassing van de richtlijn 2001/42 als „voorgeschreven" in de zin van deze richtlijn moeten worden aangemerkt, en bijgevolg overeenkomstig de voorwaarden van deze richtlijn aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen.

De beoordeling door het Europees Hof van Justitie in arrest C-24/19 van 25 juni 2020, waarin het Hof oordeelde dat het besluit dat de sectorale voorwaarden voor windturbines in Vlarem II (afdeling 5.20.6) invoerde en de omzendbrief RO/2006/02 inzake windturbines (onder voorbehoud van verdere beoordeling van de juridische aard van deze omzendbrief door de Raad voor Vergunningsbetwistingen) plan-m.e.r.-plichtig zijn, doet niets anders besluiten.

Ook de beoordeling, in arrest nr. C-305/18 van 8 mei 2019, met betrekking tot het besluit van de voorzitter van de ministerraad houdende vaststelling van de totale verwerkingscapaciteit van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die op het nationale grondgebied in bedrijf zijn of over een vergunning beschikken, en houdende vaststelling van de resterende behoefte waarin moet worden voorzien door de bouw van verbrandingsinstallaties met terugwinning van stedelijk en soortgelijk afval, doet niet anders besluiten.

52. Met betrekking tot wetgevende akten oordeelde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 33/2019 van 28 februari 2019 m.b.t. o.m. een versoepeling om windturbines in te planten in bosgebieden:

"Hoewel met het Hof van Justitie moet worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG ruim moet worden geïnterpreteerd nu zij ertoe strekt een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen en hoewel bepaalde handelingen van reglementaire aard in bijzondere omstandigheden dienen beschouwd te worden als « plannen » of « programma's » die onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen, blijft de

[40] HvJ A*rrest C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles e.a., 22 maart 2012 (pt. 31) ; HvJ Arrest C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles e.a., 7 juni 2018– in deze was de vaststelling van de Verordening wel voorzien in het BWRO.*

vaststelling overeind dat noch regelgeving als zodanig, noch wetgeving als zodanig, onder de werkingssfeer van de richtlijn is gebracht.

Oordelen dat het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling of bepaalde onderdelen ervan onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, zou er op neer komen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig de richtlijn aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen."

In arrest nr. 145/2019 van 17 oktober 2019 verwoordde het Grondwettelijk Hof dit als volgt:

"De artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn evenmin van toepassing op de aanneming van de bestreden bepaling[41], nu het geen plan of programma in de zin van artikel 7 van dat Verdrag betreft, noch een door een "overheidsinstantie" voorbereide uitvoerende regel of een "andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende [regel] die een aanzienlijk effect [kan] hebben op het milieu", als bedoeld in artikel 8. Decretale bepalingen zijn door die laatste bepaling niet bedoeld, nu onder "overheidsinstanties" geen organen of instellingen zijn begrepen die optreden in een wetgevende hoedanigheid."

53. Daarnaast moet worden benadrukt dat er in het voorliggend ontwerp van decreet geen sprake is van de vaststelling van "een heel pakket criteria en modaliteiten" voor de goedkeuring en uitvoering van projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Voorliggend ontwerp heeft namelijk enkel betrekking op windturbines die worden ingepland in LWAG volgens het gewestplan en maakt clichering mogelijk mits een aantal randvoorwaarden. Daarnaast wordt ook de clichering voor bufferzones verduidelijkt. Ook al werkt deze bepaling aldus door in de van toepassing zijnde gewestplannen, toch kan zij noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in haar context, geacht worden een handeling te zijn 'die, door vaststelling vanop de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben'.

In dat verband kan worden gewezen op het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2019 van 17 oktober 2019:

"B.9.1. De bestreden bepaling maakt deel uit van het door het decreet van 8 december 2017 in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ingevoegde hoofdstuk VII (« Gewestplanvoorschriften ») van titel V.

Zoals is vermeld in B.5.2, wijzigt de bestreden bepaling aldus de bestemmingsvoorschriften van de in de gewestplannen opgenomen landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, zoals zij tot dusver werden geïnterpreteerd door de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ook al werkt de bestreden bepaling aldus door in de van toepassing zijnde gewestplannen, toch kan zij noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in haar context, geacht worden een handeling te zijn « die, door vaststelling vanop de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben », zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie het begrip « plannen en programma's » bedoeld in artikel 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG nader heeft omschreven (HvJ, 11 september 2012,

[41] I.c. artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, dat een artikel 5.7.1. invoegde in de VCRO.

C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., punt 95; 27 oktober 2016, C-290/15, D'Oultremont e.a., punt 49; 7 juni 2018, C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a., punt 53; 7 juni 2018, C-160/17, Thybaut e.a., punt 54). In dit opzicht is de bepaling vergelijkbaar met diegene die het Hof diende te onderzoeken in zijn arrest nr. 33/2019 van 28 februari 2019.

B.9.2. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarvan de bestreden bepaling slechts een klein onderdeel vormt, kan inderdaad niet worden vergeleken met de bij het arrest nr. 33/2019 vermelde maatregelen waarvan het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat zij te beschouwen zijn als een « plan » of « programma » in de zin van de richtlijn 2001/42/EG, of het nu gaat om een regeling inzake duurzaam stikstofbeheer in de landbouw (B.20.2 van dat arrest), dat een actieprogramma voor kwetsbare gebieden omvat ter uitvoering van de richtlijn 91/676/EEG, om een bijzonder bestemmingsplan (B.20.3 van dat arrest), om een bestemmingsplan voor een hoofdstedelijke agglomeratie (B.20.5 van dat arrest), om een besluit waarbij voor een gewest technische normen, exploitatievoorwaarden (met name de stroboscopische schaduwen), voorwaarden inzake de voorkoming van ongevallen en brand (onder meer de stopzetting van de windturbine), de geluidsnormen, het herstel van de locatie in de oorspronkelijke toestand en de zekerheidstelling voor de windturbines worden vastgesteld als onderdeel van een breder referentiekader (B.20.6 van dat arrest), om een besluit dat een titel van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening met betrekking tot de kenmerken van de bouwwerken en hun naaste omgeving opheft en vervangt binnen de grenzen van de perimeter die gedefinieerd wordt op een bijgevoegd plan (B.20.7 van dat arrest) of om een besluit waarbij de omtrek voor een stedelijke verkaveling in een welbepaalde zone wordt afgebakend (B.20.8 van dat arrest)."

Inspraak

54. Onder andere de klimaaturgentie, de te behalen Europese doelstellingen en de redenen van algemeen belang, samen te nemen met de decretaal voorziene voorwaarden voor de inplantingsmogelijkheden maken dat er geen schending van het standstill-beginsel is.

Het ontwerp van decreet heeft enkel betrekking op windturbines die worden ingepland in LWAG volgens het gewestplan en maakt clichering mogelijk mits een aantal randvoorwaarden en verduidelijkt daarnaast ook de clichering voor bufferzones. Uit het arrest nr. 145/2019 van het Grondwettelijk Hof van 17 oktober 2019 blijkt dat er voor dergelijke ingrepen geen sprake is van een schending van de artikelen 7 of 8 van het Verdrag van Aarhus, in samenhang met een schending van grondwetsbepalingen.

"B.9.5. De artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn evenmin van toepassing op de aanneming van de bestreden bepaling, nu het geen plan of programma in de zin van artikel 7 van dat Verdrag betreft, noch een door een « overheidsinstantie » voorbereide uitvoerende regel of een « andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende [regel] die een aanzienlijk effect [kan] hebben op het milieu », als bedoeld in artikel 8. Decretale bepalingen zijn door die laatste bepaling niet bedoeld, nu onder « overheidsinstanties » geen organen of instellingen zijn begrepen die optreden in een wetgevende hoedanigheid.".

In dit arrest nr. 145/2019 (randnr. B.10.5) heeft het Hof wel geoordeeld dat het ingrijpen via het door de codextrein ingevoegde art. 5.7.1 VCRO in de bestemming LWAG een dermate aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu veroorzaakt dat het niet redelijk verantwoord is dat niet in inspraakmogelijkheden is voorzien. Het daaruit volgende verschil in behandeling is volgens het Hof "*des te minder verantwoord nu in de regel wijzigingen in bestemmingsvoorschriften worden doorgevoerd via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn (…). Er is geen enkel motief van*

algemeen belang op geldige wijze aangevoerd ter ondersteuning van die aanzienlijke achteruitgang in het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.".

In tegenstelling tot het vernietigde artikel 5.7.1 VCRO voorziet voorliggend ontwerp van decreet echter enkel in een regeling voor installaties van hernieuwbare energie. In de veronderstelling dat ook dit ontwerp een aanzienlijke achteruitgang in het recht op bescherming van een gezond leefmilieu zou veroorzaken, ligt nu wel een geldig motief van algemeen belang voor ter verantwoording van die veronderstelde aanzienlijke achteruitgang. Om de redenen van algemeen belang zoals hiervoor aangehaald, is het redelijk verantwoord om niet in inspraakmogelijkheden te voorzien en een verschil in behandeling in te voeren t.o.v. bestemmingswijzigingen die via een RUP-procedure gaan. Het verschil in behandeling streeft een legitiem doel na, het gemaakte onderscheid is pertinent om dat doel te bereiken en de ongelijke behandeling is proportioneel t.a.v. het nagestreefde doel. (zie hierboven bespreking i.v.m. gelijkheidsbeginsel)

Bovendien wordt geen afbreuk gedaan aan de inspraakmogelijkheden waarin de concrete vergunningsprocedure voorziet. Daarin staat het derden-belanghebbenden vrij om – net zoals vandaag reeds het geval is – bezwaren of opmerkingen te formuleren wat betreft de ruimtelijke inpasbaarheid van het project of de hinder waarmee de exploitatie gepaard zou gaan. Het zal in dat geval aan het vergunningverlenend bestuur zijn om deze bezwaren op hun merites te beoordelen rekening houdend met de richtlijnen waarin het versoepeld regime inzake het "esthetisch criterium" voorziet. Bijkomend is nog te wijzen op de mogelijkheid om een administratief beroep in te dienen bij het vergunningverlenend bestuur, en een vernietigingsberoep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Impactanalyse

55. Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft de volgende impact:

a) maatschappelijke impact: geen
b) impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel: zie hierboven
c) budgettaire impact: geen
d) bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel: geen

Implementatie

Het decreet zal in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Overgangsmatig is voorzien dat de voorgestelde wijzigingen slechts van toepassing zijn op vergunningsaanvragen, ingediend na de datum van de inwerkingtreding van voorliggend decreet.

De voorgestelde wijzigingen inzake de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zullen slechts van toepassing zijn op beroepen die na de datum van de inwerkingtreding van het decreet worden ingesteld. Zo wordt voorkomen dat de bepalingen onmiddellijk van toepassing zijn op hangende rechtsgedingen.

TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

Op 31 mei 2023 brachten de SARO en de Minaraad een gezamenlijke advies uit over het voorliggend ontwerp van decreet.

De raden ondersteunen de ambities inzake energietransitie, waaronder windenergie, en wijzen op de hoogdringendheid ervan zoals ook uitgedrukt in de nieuwe Europese noodverordening. De adviesraden menen evenwel dat de Vlaamse regering 'in gebreke te blijven' zou blijven om het BRV en het beleidskader energie op te maken, zodat hier 'losstaande decretale wijzigingen' doorgevoerd moeten worden.

Repliek: Ten onrechte wordt in het advies van de SARO en de Minaraad gesteld dat voorliggende 'losstaande' decreetswijzigingen zouden voortvloeien uit een gebrek aan globale visie inzake de inplanting van windturbines. De decreetswijzigingen komen er naar aanleiding van problemen en mogelijke oplossingen die vanuit het veld en de vergunningenpraktijk gesignaleerd worden, dit om met een aantal dringende problemen inzake de vergunningverlening voor en de effectieve realisatie van windturbineprojecten te versnellen. Aan de basis van deze ingrepen ligt dus wel een duidelijke beleidsvisie, namelijk de doelstelling om het aandeel hernieuwbare energie in onze energiemix op korte termijn te verhogen. Eén en ander was ook al verduidelijkt in het Windplan 2025 van de Vlaamse regering: *"Zoals de Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen stelt, zou hernieuwbare energie voldoende (verweven) ruimte moeten kunnen krijgen om een transitie naar hernieuwbare energie tegen 2050 te realiseren. Dit door enerzijds een toename van de productie van hernieuwbare energie en anderzijds door het verhogen van de interconnectiviteit van het Europees energienetwerk. Dit is tevens in overeenstemming met de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes uit de Strategische visie. We gaan na op welke manier we de operationalisering van de bestemmingsneutraliteit kunnen vertalen. Hierbij vrijwaren we onze ruimtelijk kwetsbare gebieden en vanuit onroerend erfgoed beschermde landschappen. In elk geval kan een regeling rond bestemmingsneutraliteit geen afbreuk doen aan concrete bepalingen in beschermingsbesluiten of RUPs die windturbines expliciet verbieden. Niettegenstaande voorgaande onderzoeken we wel de potenties langs grote infrastructuren en hoe de regeling van bestemmingsneutraliteit hierop kan inspelen. Daarnaast wordt onderzocht of het gewenst is om te kunnen afwijken van bepaalde bestemmingen met een groot potentieel (zoals bijvoorbeeld bufferzones), en onder welke (strikte) voorwaarden zulks zou kunnen plaatsvinden."*

Het ontwerpdecreet gaat er volgens de adviesraden van uit dat er geen impact is op de schoonheidswaarde van een landschap door de inplanting van windturbines wanneer die gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. De raden dringen er op aan om dit duidelijker te onderbouwen en te motiveren. De raden dringen ook aan op een verdere motivering en juridische onderbouwing om aan te tonen dat met voorliggende specifieke regeling voor windturbines geen ongelijke behandeling wordt gecreëerd ten aanzien van alle andere mogelijke aanvragen voor de inplanting van (energie)infrastructuur.

Repliek: De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. De regeling beoogt immers specifiek het potentieel van de gebieden die volgens het gewestplan in LWAG gesitueerd zijn voor de inplanting van windturbines te vrijwaren. Vooreerst is er de vaststelling dat de toets aan het LWAG specifiek in windturbinedossiers aanleiding geeft tot een groot aantal vernietigingsarresten, waardoor windturbineprojecten vertraging oplopen of finaal niet gerealiseerd kunnen worden. In het licht van de hoger geschetst doelstellingen inzake realisatie van hernieuwbare energieprojecten, is dit problematisch. Huidige decretale regeling beoogt aan dat probleem een oplossing te geven. Verder vereisen windturbines slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale

verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld zonnepaneelvelden en biogascentrales die bovendien grotere ruimte-inname en/of milieu-impact hebben. Het voorgaande betekent niet dat andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie niet (meer) vergund zouden kunnen worden in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, alleen zal voor die installaties geval per geval moeten nagegaan worden of zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen (de esthetische toets). In de praktijk blijkt dit minder problemen te stellen. Het vermoeden van verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap geldt voor die installaties niet. Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines zal moeten worden aangetoond dat de handelingen aansluiten bij de in de omgeving aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap (zoals bv. autosnelwegen, (spoor)wegen, kanalen, (bedrijfs)gebouwen, hoogspanningsleidingen). Deze beoordeling is een feitenkwestie die dossier per dossier zal moeten worden afgewogen. Het is dus niet de bedoeling om hiervoor strikte richtlijnen op te leggen. Er kan hier de analogie gemaakt worden met de rechtspraak die zich ontwikkeld heeft in verband met het zgn. bundelingsprincipe uit de omzendbrief R0/2014/02 'afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines'.

De adviesraden merken dat de afstand waarbinnen kan worden gebundeld met lijninfrastructuur niet decreet is vastgelegd en verankerd.

Repliek: Omdat een beoordeling geval per geval aangewezen is, wordt geen maximale afstand opgelegd waarbinnen de windturbine geplaatst moet worden. Er zal steeds concreet nagegaan moeten worden of er nog sprake is van een voldoende bundeling, rekening houdend met de inplanting van de lijninfrastructuur en/of het bedrijventerrein, de openheid van het landschap, de afmetingen van de windturbine, enz. Binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen is bundeling mogelijk. Bundeling met reeds bestaande windturbines volstaat niet, zodat het plaatsen van windturbines in tweede lijn niet mogelijk is op basis van voorliggend artikel. Dit sluit de plaatsing van windturbines in LWAG in tweede lijn niet uit; hierop zal echter wel de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap van toepassing zijn. In het kader van deze toets zal in voorkomend geval wel rekening gehouden kunnen worden met de bestaande windturbines in eerste lijn.

Boerenbond vraagt in het advies om aandacht te hebben voor de problematiek van vergunningverlening in LWAG van agrarische activiteiten in het algemeen en van kleine en middelgrote windmolens bij land- en tuinbouwbedrijven in het bijzonder.

Repliek: Voormelde opmerkingen vallen buiten het toepassingsgebied van de voorgenomen regeling.

De raden benadrukken dat een omgevingsvergunning nog steeds vereist is inclusief de noodzakelijke toets van de ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening. Hierbij wordt de vraag gesteld wat de invloed is van het Parkendecreet.

Repliek: In het Parkendecreet is duidelijk bepaald dat de aanduiding van een park geen rechtsgevolgen heeft en evenmin kan worden aanzien als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De aanduiding heeft in principe dus geen invloed op de vergunningverlening voor windturbines.

De adviesraden vinden het niet wenselijk dat aan één type van dossier voorrang wordt verleend bij de behandeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het naar voren schuiven van windturbines als prioritair te behandelen impliceert dat andere dossiers langer moeten wachten.

Repliek: De prioritaire behandeling doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen – behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden. Deze bepaling doet ook geen afbreuk aan de doelstelling van de Vlaamse regering om de doorlooptijd van de beroepen 'in het algemeen' te versnellen. In zoverre deze 'voorrangsregel' tot gevolg zou hebben dat bepaalde andere beroepen trager behandeld worden, zal de weerslag slechts marginaal zijn, gezien de windturbinedossiers slechts een fractie vertegenwoordigen van de totale werklast van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hoe dan ook worden initiatieven genomen om voor alle dossiers tot een snellere behandeling te komen, met behoud van de kwaliteit van de rechtspraak, zodat hier geen sprake is van een disproportionele benadeling van andere projecten of belangen. Hoger werd alleszins aangestipt dat huidige regeling beantwoordt aan doelstellingen van algemeen belang.

De raden onderschrijven tenslotte de wijzigingen die ertoe leiden dat de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het verstevigen van een wegenis met rijplaten of steenslag) van een gemeenteweg géén beslissing van de gemeenteraad in de zin van artikel 31, §1 OVD noodzaakt. Zoals de Memorie van Toelichting verduidelijkt gaat het hierbij om '*tijdelijke aanpassingen die na het gebruik ervan opnieuw worden verwijderd'.* De raden vragen om deze bemerking terdege mee te nemen. Bijkomend vragen de raden om uitdrukkelijk te specifiëren dat dit enkel geldt voor tijdelijke wegaanpassingen tijdens de 'aanleg- en / of exploitatiefase' (van een windturbine). Eventuele permanente wegaanpassingen die nodig zijn gedurende de exploitatiefase moeten wel degelijk worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Een windmolen heeft immers een lange levensduur, waardoor een aanpassing die gedurende de gehele exploitatiefase moet blijven bestaan, wel degelijk een permanent karakter heeft.

Repliek: In het advies van de adviesrasden wordt gevraagd te verduidelijken dat het moet gaan om tijdelijke aanpassingen die na het gebruik weer verwijderd worden. Die vereiste ligt evenwel reeds besloten in de kwalificatie 'tijdelijke' verbreding of wijziging van een gemeenteweg. Daaruit vloeit voort dat het inderdaad moet gaan om een tijdelijke toestand, waarbij de aanpassingen na beëindiging opnieuw verwijderd worden. In hetzelfde advies wordt gevraagd te verduidelijken dat dit enkel gaat om tijdelijke wegaanpassingen tijdens de 'aanleg- en / of exploitatiefase' (van een windturbine), dit om te vermijden dat een wegaanpassing gedurende de hele exploitatiefase van een windturbine als tijdelijk zou gekwalificeerd worden. Nu deze wijziging van het Gemeentewegendecreet niet louter kadert in windturbinedossiers, wordt geen verwijzing opgenomen naar de aanlegfase of de exploitatiefase van een windturbine. Het gaat hier immers om een generieke regeling, ook al is de directe aanleiding de rechtspraak inzake windturbinedossiers. Wat het 'tijdelijk' karakter van de ingreep betreft, wordt gerekend op het gezond verstand van de vergunningverlenende overheden en de rechters. Een tijdelijke aanpassing kan bv. vereist zijn omwille van een werf (de bouw van een windturbine, een andere bouwwerf, …), een bijzondere gelegenheid (bv. een wielerkoers, een festiviteit, …), noodzakelijke onderhouds- of aanpassingswerken, een verhuis, enzovoort. Een aanpassing die gedurende de ganse exploitatieduur van een inrichting of in de lengte van jaren aanwezig blijft, zonder nog enige relatie te vertonen met een tijdelijke toestand, valt niet onder deze bepaling.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

Dit voorontwerp van decreet bevat enkel een gewestaangelegenheid. Dit onderdeel behoeft dus geen verdere toelichting.

2 TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. (bevoegdheidsbepaling)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2 Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Artikel 2. (art. 4.4.9 VCRO - LWAG)

Aan artikel 4.4.9 VCRO wordt een nieuwe paragraaf 3 toegevoegd.

Deze bepaling geldt louter voor stedenbouwkundige handelingen voor **windturbines**. Dit laat zich verklaren vanuit de grotere ruimtelijke en/of milieu-impact die de andere installaties (zoals bv. zonnepanelen, biogascentrales, enz.) hebben

Daarnaast nemen windturbines een beperkte grondinname en worden de uitbatingsmogelijkheden van agrarisch gebied slechts minimaal verstoord.

Voor deze installaties wordt bepaald dat zij van rechtswege geacht worden de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen, voor zover de windturbines gebundeld worden met **lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap**.

Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines zal moeten worden aangetoond dat de handelingen aansluiten bij de in de omgeving aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap (zoals bv. autosnelwegen, (spoor)wegen, kanalen, (bedrijfs)gebouwen, hoogspanningsleidingen). Deze beoordeling is een feitenkwestie die dossier per dossier zal moeten worden afgewogen.

Wat betreft lijninfrastructuur die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, kan ondermeer worden gedacht aan 4-vaks gewestwegen of autosnelwegen, kanalen, dubbele spoorlijnen of aansluiting bij hoge infrastructuren zoals 380 KV hoogspanningsleidingen.

Daarnaast kan ook worden aangesloten bij bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, zoals havengebieden en ontwikkelde industriegebieden. De loutere aanwezigheid van een kleinschalig individueel bedrijf volstaat daarbij niet om een solitaire grootschalige windturbine op te richten. Kleine of middelgrote windturbines bij een bestaand land- of tuinbouwbedrijf gelegen in LWAG komen mogelijks wel in aanmerking voor een vergunning via de bestaande clichering cfr. artikel 4.4.9 VCRO. Hiervoor geldt dan wel nog het esthetisch criterium binnen LWAG, maar dit is minder problematisch voor kleine of middelgrote installaties.

Binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen is bundeling mogelijk. Bundeling met reeds bestaande windturbines volstaat niet, zodat het plaatsen van windturbines in tweede lijn niet mogelijk is op basis van voorliggend artikel. Dit sluit de plaatsing van windturbines

in LWAG in tweede lijn niet uit; hierop zal echter wel de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap van toepassing zijn.

Artikel 3. (art. 7.4.13 VCRO - buffergebied)

De in dit artikel voorgestelde wijziging heeft betrekking op de clichering en zorgt ervoor dat volgens de typevoorschriften installaties voor hernieuwbare energie mogelijk zijn in buffer voor bedrijventerrein.

Zoals hoger aangegeven, zijn de typevoorschriften op dit punt niet consequent want in buffergebieden voor lijninfrastructuur en buffergebieden voor ontginning staat de mogelijkheid niet voor hernieuwbare energie.

Door alle buffergebieden van gewestplannen te koppelen aan buffer voor bedrijventerrein wordt de toepassing van artikel 4.4.9 VCRO duidelijk.

Het typevoorschrift voor buffer voor bedrijventerrein luidt als volgt (eigen benadrukking):

"Tussen de bedrijven en de aangrenzende zones wordt in een buffer voorzien. De buffer moet voldoen aan de voorwaarden van visuele afscherming, geluidsafscherming, landschappelijke inpassing, afstand, beheersing van veiligheidsrisico's.

De buffer (strook/zone) wordt voor ten minste x % (dicht) beplant met streekeigen struiken en hoogstammige bomen met het oog op het bufferen van de bedrijfsactiviteiten ten opzichte van de aanliggende functies.

Alleen werken en handelingen met het oog op de aanleg en het onderhoud van de buffer zijn toegelaten met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van toegangswegen met inbegrip van de aanleg van brandwegen in waterdoorlatende verharding indien dit om redenen van brandveiligheid wordt opgelegd of van waterbeheersingswerken.

Uiterlijk in het plantseizoen dat volgt op het verlenen van een stedenbouwkundige
vergunning, na de inwerkingtreding van dit ruimtelijk uitvoeringsplan, moet de zone voor buffer aangelegd en beplant zijn.

***Daarnaast zijn installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie toegelaten**."*

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie. Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking en zal dit moeilijker te verantwoorden zijn voor installaties met een grotere grondinname.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Artikel 4. (art. 10. DBRC-decreet – behandeling bij voorrang)

Artikel 10, vijfde lid, van het DBRC-decreet bepaalt dat de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen belast is met de efficiënte toewijzing van de beroepen binnen dat rechtscollege.

Aan dit artikel wordt toegevoegd dat de voorzitter het rechtscollege op dergelijke wijze organiseert dat de beroepen gericht tegen de beslissingen inzake grootschalige windturbines bij voorrang worden behandeld. Dit betreft enkel de beslissingen die op grond van artikel 105, §1, van het Omgevingsvergunningendecreet kunnen worden aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen én die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp hebben.

De prioritaire behandeling doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen – behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden.

Artikel 5. (art. 21/1. DBRC-decreet – behandeling binnen ordetermijn)

In het hoofdstuk 3 van het DBRC-decreet, dat betrekking heeft op de rechtspleging, wordt een nieuw artikel toegevoegd. Dit artikel wordt toegevoegd in de afdeling 3, die louter van toepassing is op de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit nieuw artikel bepaalt dat in de beroepen gericht tegen de beslissingen inzake grootschalige windturbines in principe binnen negen maanden na neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging een eindarrest wordt geveld. Dit betreft enkel de beslissingen die op grond van artikel 105, §1, van het Omgevingsvergunningendecreet kunnen aangevochten worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen én die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp hebben.

Het opleggen van een termijn van orde doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen – behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden.

Hoofdstuk 4. Wijziging aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Artikel 6. (art. 31 OVD – beslissing gemeenteraad zaak der wegen)

Er wordt door de toevoeging van een derde paragraaf verduidelijkt dat de tijdelijke verbreding of wijziging van een gemeenteweg (bv. in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van een windturbine) geen beslissing van de gemeenteraad noodzaakt.

Hoofdstuk 5. Slotbepaling

Artikel 7. (overgangsbepaling)

Voorgestelde regeling in artikel 2 en 3 zal maar gelden voor vergunningsaanvragen die worden ingediend na inwerkingtreding van voorliggend decreet.

Voorgestelde regeling in artikel 4 en 5 zal maar gelden voor nieuwe beroepen waarvan het verzoekschrift tot vernietiging wordt neergelegd na inwerkingtreding van voorliggend decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Getekend door:Zuhal Demir (Signature)
Getekend op:2023-06-13 11:16:05 +02:0
Reden:Ik keur dit document goed

Zuhal Demir

Zuhal DEMIR