

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0765 van 8 maart 2016
in de zaak 1112/0536/A/6/0510

In zake:

■■■■

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:

■■■■

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 16 maart 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 9 februari 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■■ van 14 oktober 2011 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een kleine windmolen van 20Kw.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te ■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 17 september 2012 in de eerste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 6 januari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 7 januari 2016 heeft de voorzitter van de zesde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep te hernemen.

De partijen zijn opnieuw opgeroepen voor de openbare zitting van 4 februari 2016, waar de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

De heer Geert VERVISCH, de verzoekende partij in persoon, is gehoord.

De verwerende partij is, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting verschenen. Krachtens artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van een procespartij de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 12 juli 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een kleine windmolen van 20Kw”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Brugge-Oostkust’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het bij ministerieel besluit van 4 mei 2011 voorlopig als ankerplaats aangeduid landschap “Maleveld en kasteel van Male”.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 augustus 2011 tot en met 6 september 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De dienst Leefmilieu van de stad Brugge brengt op 14 juli 2011 een ongunstig advies uit.

De wegendienst van de stad Brugge brengt op 20 juli 2011 een gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 1 september 2011 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed brengt op 12 september 2011 een ongunstig advies uit.

De Groendienst van de stad Brugge brengt op 14 september 2011 een ongunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 19 september 2011 een ongunstig advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] weigert op 14 oktober 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert deze beslissing als volgt:

“ ...

Uit de omzendbrief LNE/2009/01 - RO/2009/01 :

Het eerder landelijke gebied.

Binnen deze gebieden wordt een eerder terughoudend beleid gevoerd met betrekking tot kleine windturbines, wegens hun visuele impact op het landschap en ten aanzien van de open ruimte, en de mogelijke verstoring van de fauna. In landschappelijk waardevolle gebieden zal die terughoudendheid nog groter zijn.

Kleine windturbines dienen in deze gebieden steeds te worden opgericht in de onmiddellijke nabijheid van woningen, bedrijven, bovengrondse nutsvoorzieningen (installaties of gebouwen) of dergelijke meer en kunnen aldus niet solitair, noch in clusters zonder valabele ruimtelijke aanknoping te midden van een open ruimtegebied worden ingeplant.

De windturbine staat volledig in functie van de rentabiliteit van het melkveebedrijf en moet de belangrijke energiekost van het bedrijf opvangen door te voorzien in 90% van het volledige stroomverbruik; de investering kan terug verdiend worden op minder dan 10 jaar (gegevens bouwheer), dit ondermeer door de 28% steun van het VLIF (Vlaams Landbouwinvesteringsfonds), gericht op de productie en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen als vorm van diversificatie.

O.a. de omvang van het bestaande bedrijf en de ligging aan de rand van de ankerplaats milderen het effect van de windmolen op het landschap. Zoals voorgesteld door onroerend erfgoed kan dit nog beter door een gewijzigde inplanting ten noorden van het bedrijf. Dit zou een aanzet kunnen zijn naar meerdere en niet beheersbare inplantingen in het open gebied als deze zo lucratief blijken te zijn als wordt voorgesteld (met de hulp van VLIF, groene stroom certificaten, inbreng investeringskrediet ...).

Het effect van deze solitaire inplantingen op het landschap is verhoudingsgewijs groter dan de opbrengst die enkel gericht is op de inplantingsplaats zelf.

De gemeenschap is meer gediend met geclusterde inplantingen van meer rendabele windmolens (grotere turbines op plaatsen met gunstiger winden cf [REDACTED] voorhaven, achterhaven).

De landschapsgevoeligheid is ook gemeentegrens overschrijdend en vraagt een solidaire aanpak. In functie van het regionaal burgemeestersoverleg opteerde het college van burgemeester en schepenen van 19 februari 2010 (dossiernummer 83031) om geen kleine windturbines (tot 15 m hoog) toe te staan.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 17 november 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.


De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 19 januari 2012 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 24 januari 2012 beslist de verwerende partij op 9 februari 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Een solitaire windmolen met een ashoogte van ca 15 m in een open akkerland heeft een belangrijke impact op de onmiddellijke omgeving. Op basis van de luchtfoto's en de foto's bijgevoegd in het dossier moet worden vastgesteld dat er enkel ten westen van de site stedelijke bebouwing aanwezig is. Voor het overige wordt het bedrijf omgeven door een vrij zicht met hier en daar een boom. De turbine zou ten zuidoosten van de bedrijfsgebouwen worden ingeplant en dus een centrale plaats innemen in het gezichtsveld tussen het woongebied dat uitkijkt op de open ruimte.

Aanvrager stelt in het beroepschrift voor om, in navolging van het advies van de gewestelijk erfgoedambtenaar, de turbine te verplaatsen ten noorden van de bedrijfsgebouwen. Deze inplanting kan inderdaad een positief effect hebben op de impact naar het deelgebied “” toe maar doet evenwel nog steeds geen afbreuk aan het feit dat er in het bijzonder naar moet worden gestreefd om de windturbines te bundelen teneinde de open ruimte zoveel mogelijk te vrijwaren. 1 solitaire windmolen past niet binnen deze visie.

Dit is niet alleen de visie van de gemeente maar dit wordt ook ondersteund door de omzendbrief “LNE/2009/01 – RO/2009/01 Beoordelingskader voor de inplanting van kleine en middelgrote windturbines”:

Aangezien middelgrote windturbines (ashoogte > 15m, tot maximum 300 kW) qua opbouw, werking en impact op de omgeving te vergelijken zijn met de grote windturbines, is het te verantwoorden op te leggen dat ze moeten beantwoorden aan de Omzendbrief EME/2006/01- RO/2006/02 “Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines”. De gedeconcentreerde bundeling geldt dus als primordiaal ruimtelijk principe ook voor deze windturbines.

Er moet worden onderstreept dat de site gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat er in het bijzonder moet over worden gewaakt dat de schoonheidswaarde van het landschap wordt gevrijwaard. Ook vanuit dit oogpunt is het plaatsen van één enkele turbine niet verantwoord.

Huidige aanvraag betreft een middelgrote windturbine met een vermogen van slechts 20 KW, en staat uitsluitend in functie tot de energievoorziening van de aanvrager. Dergelijk zwak rendement weegt niet op tegen de visuele verstoring voor het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Volgens de aanvrager is het plaatsen van een middelgrote windturbine “de enige rendabele, milieuvriendelijke investering om het bedrijf van energie te voorzien”. Dit is niet correct, de Afdeling Land stelt dat de aanvraag bijdraagt tot de trend naar meer duurzame energievoorzieningen wat zij toejuichen maar stelt geenszins dat dit de enige mogelijkheid zou zijn om in deze trend mee te stappen! Er zijn immers

nog andere vormen van alternatieve energieopwekking die minder storend zijn voor het landschap en bovendien meer rendabel zijn (bv. zonnepanelen).

Huidige aanvraag is dan ook in strijd met de goede ruimtelijke ordening.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing geen enkele decretale weigeringsgrond bevat en dat de aanvraag voldoet aan alle voorwaarden zoals beschreven in de omzendbrief LNE/2009/01-RO/2009/01 'beoordelingskader voor kleine en middelgrote windturbines'.

Zij stelt dat de omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 'afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van grote windturbines' niet van toepassing is en geen reden kan zijn om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De gevraagde windmolen is immers een kleine windturbine met een ashoogte van 15 meter en behoort niet tot de categorie middelgrote windturbines, zoals de verwerende partij vooropstelt.

De turbine wordt niet geplaatst in een open akkerland, maar volledig tegen een vergunde melkveestal. Het is dus een ondergeschikte aanhorigheid en dient enkel voor lokale stroomproductie. Van clusteren kan er dus geen sprake zijn.

Bovendien veroorzaakt de windturbine geen hinder. De verzoekende partij stelt dat er in de omgeving in open akkerland hoogspanningsmasten zijn geplaatst met een aanzienlijke hoogte (80m) met daarop GSM-masten. Die zorgen voor een visuele impact die veel ingrijpender is dan een windmolen van 15m ashoogte bij een vergund gebouw.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de aanvraag wel degelijk betrekking heeft op een middelgrote windmolen en dat bovendien de vaststelling of het nu gaat om een kleine dan wel middelgrote windturbine geen afbreuk doet aan de essentie van de zaak.

Zij zet uiteen dat de windmolen gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en er dus bijzondere aandacht besteed moet worden aan het vrijwaren van de schoonheidswaarde van het landschap. De verwerende partij benadrukt dat het landschap een open en ongeschonden karakter heeft, wat blijkt uit de foto's die bij de aanvraag zijn gevoegd. Verder legt de verwerende partij uit dat windturbines, ongeacht of zij nu klein dan wel middelgroot zijn, bij voorkeur steeds gebundeld dienen te worden en dit geldt des te meer in landschappelijk waardevol agrarisch

gebied. De beoordeling van de aanvraag op het vlak van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening is dan ook geenszins kennelijk onredelijk wanneer zij stelt dat het rendement van de turbine niet opweegt tegen de verstoring van het landschap. De verwerende partij benadrukt dat er alternatieven mogelijk zijn die toelaten een vergelijkbaar rendement te realiseren én die minder storend zijn voor de omgeving.

Zij besluit dan ook dat zij niet kennelijk onredelijk heeft beslist dat de aanvraag niet getuigt van een goede ruimtelijke ordening, wat krachtens artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO wel degelijk een decretale weigeringsgrond uitmaakt.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij, met verwijzing naar LNE/2009/01-RO/2009/01, dat de windturbine wel een kleine windmolen is. Volgens de verzoekende geniet de bouw van een kleine windmolen de voorkeur op de gebundelde grote windmolens die visueel een veel grotere impact hebben in landschappelijk waardevol gebied.

De verzoekende partij betwist ook het argument dat hoogspanningsleidingen en GSM-masten wel worden toegestaan omdat ze in functie staan van algemene dienstverlening, terwijl de windturbine die zij aanvraagt slechts een particulier belang zou dienen. Ook een landbouwbedrijf dient een basisbehoefte, namelijk de productie van voedsel. Ze vraagt zich tot slot af welke minder storende alternatieven er zijn voor een energieproductie met een vergelijkbaar rendement, waarbij ze opmerkt dat ze al zonnepanelen heeft geïnstalleerd, maar de energievoorziening daarvan blijkt te beperkt.

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO volgt dat een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Dit zelfstandige motief kan een weigering van de vergunning verantwoorden ongeacht of het aangevraagde verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften bedoeld in artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a VCRO.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

2.

Uit de overwegingen blijkt dat de bestreden beslissing steunt op weigeringsmotieven die verband houden met de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Meer bepaald oordeelt de verwerende partij dat een bundeling van windturbines wordt nagestreefd om de open ruimte zoveel mogelijk te vrijwaren en dat de inplanting van een solitaire windmolen daar niet mee overeenstemt.

De verwerende partij onderstreept ook dat de aanvraag gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied wat tot gevolg heeft dat de schoonheidswaarde van dat landschap gevrijwaard moet worden. Zij oordeelt dat ook vanuit dat oogpunt de oprichting van een enkele windturbine niet verantwoord is.

3.

De bestreden beslissing geeft aan dat de gevraagde inplanting van de windturbine bij het landbouwbedrijf gelegen is in een open gebied met geringe aanwezigheid van bebouwing, wat blijkt uit de foto's en de luchtfoto. De verzoekende partij bevestigt in de wederantwoordnota dat "dit landschap tot op heden open en ongeschonden is, zoals blijkt uit de foto's die bij de aanvraag werden gevoegd". De verwerende partij is niet uitgegaan van foutieve feitelijke gegevens over het open karakter van het landschap.

Het argument van de verzoekende partij dat het open landschap volledig haar verdienste is en niet die van de gemeentelijke of provinciale overheid, kan niet leiden tot de vaststelling dat ze daardoor een recht zou verkrijgen op een vergunning die niet verenigbaar wordt geacht met een goede ruimtelijke ordening.

Ondergeschikt licht de verzoekende partij toe dat de hoogspanningsmasten in de onmiddellijke omgeving een visuele impact hebben die meer ingrijpend is dan de windmolen. Het feitelijke gegeven dat er reeds andere visueel storende constructies in een open landschap aanwezig zijn, is op zich geen reden om een bijkomende storende constructie te vergunnen, zelfs indien de visuele hinder ervan beperkter is dan die van de reeds bestaande constructies.

De verwerende partij heeft dus niet onredelijk of onzorgvuldig geoordeeld dat de inplanting van een solitaire windmolen in een open landschap, als visueel storend in het landschap wordt beschouwd.

In de mate dat de verzoekende partij een schending aanvoert van de omzendbrieven LNE/2009/01-RO/2009/01 en EME/2006/01-RO/2006/02, mist het middel een feitelijke grondslag. In de omzendbrief LNE/2009/01-RO/2009/01 wordt gesteld dat kleine windturbines zowel vrijstaand voorkomen *"op masten tot circa 15 meter hoog"* als *"gekoppeld aan gebouwen of constructies op lagere masten of bevestigingsconstructies (...)"*, terwijl middelgrote windturbines *"qua opbouw en voorkomen meestal sterk te vergelijken [zijn] met de grootschalige windturbines"* en over een middelgrote windturbine gesproken wordt *"boven de limieten vastgelegd voor kleine windturbines (vanaf 15 m ashoogte) tot maximaal 300 kW vermogen."* De Raad stelt vast dat de verwerende partij nergens in de bestreden beslissing stelt dat de vergunning wordt geweigerd omdat het een middelgrote windturbine zou zijn die in strijd zou zijn met de onderrichtingen in de omzendbrieven. De verwerende partij weigert de vergunning uitsluitend omdat de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Om haar beslissing te ondersteunen verwijst de verwerende partij wel naar de omzendbrieven, maar gebruikt die niet als weigeringsgrond. De omzendbrieven hebben bovendien geen verordenend karakter zodat de eventuele niet-naleving van de in de omzendbrieven vermelde onderrichtingen, bij gebreke van verordenend karakter ervan, op zich niet kan leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Het gegeven dat de verzoekende partij op milieuvriendelijke wijze het landbouwbedrijf van energie wil voorzien, neemt niet weg dat de verwerende partij de taak heeft om na te gaan of de aanvraag niet storend is in het landschap en in dat kader terecht kan oordelen dat er andere vormen bestaan van alternatieve energieopwekking die minder storend zijn voor het landschap.

Gelet op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad volstaat het niet dat een verzoekende partij een betoog voert waaruit blijkt dat zij een andere mening heeft dan de verwerende partij

over de beoordeling van de aanvraag. De Raad kan zich niet in de plaats stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan en de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van het aangevraagde overdoen. Het is aan de verzoekende partij die de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van het project betwist om aan te tonen dat het verlenend bestuursorgaan hetzij foutief, hetzij op kennelijk onredelijk wijze tot de conclusie kwam dat het aangevraagde niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

4.

Aangezien artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO de onverenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening als uitdrukkelijke weigeringsgrond voorschrijft, kan de verzoekende partij niet gevolgd worden wanneer zij stelt dat een decretale weigeringsgrond volledig ontbreekt. Evenmin toont de verzoekende partij aan dat de verwerende partij kennelijk onredelijk tot de vaststelling is gekomen dat de oprichting van een solitaire windmolen in het open landschap in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 8 maart 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO, voorzitter van de zesde kamer,

 met bijstand van

Sofie VAN NOTEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Sofie VAN NOTEN

Karin DE ROO