

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0239
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0785-A

Verzoekende partijen	<p>1. het college van burgemeester en schepenen van de gemeente RIEMST</p> <p>2. de gemeente RIEMST, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Steven VAN GEETERUYEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3700 Tongeren, Piepelpoel 13</p>
Verwerende partij	<p>de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR van het Departement OMGEVING</p> <p>vertegenwoordigd door advocaten Chris SCHIJNS en Steven MENTEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3600 Genk, Grotestraat 122</p>
Tussenkommende partij	<p>de nv LIMBURG WIN(D)T</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Joris DE PAUW met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Schaliënhoevedreef 20T</p>

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 10 juli 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 2 juni 2017.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een middenspanningscabine en het aanleggen van het bijhorende kabeltracé ter aansluiting van vergunde windturbines op de percelen gelegen te Riemst en Bilzen, Willesteeg / Herderenweg / Grammestraat / gemeenteweg zonder naam, met als kadastrale omschrijving Bilzen, afdeling 11, sectie A, nummers 180/3, 180C en 246C; Riemst, afdeling 2, sectie A, nummers 114D, 117D, 176B, 183A, 183B, 185D, 185E, 189/2, 189B, 191/2, 193/2, 193A, 194B, 213G, 239A, 242A, 243A, 244A en 245A en Riemst, afdeling 10, sectie A, nummer 596/7.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 13 oktober 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 10 april 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 10 september 2019.

Advocaat Laura KEMPENEERS *loco* advocaat Steven VAN GEETERUYEN voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Chris SCHIJNS voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Joris DE PAUW voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De tussenkomende partij dient op 23 december 2016 bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “een middenspanningscabine en het aanleggen van het bijhorende kabeltracé ter aansluiting van de vergunde windturbines op het openbaar elektriciteitsnet,” op de percelen gelegen te 3740 Bilzen en 3770 Riemst, Willesteeg/Herderenweg/Grammestraat/Vogelzangstraat/gemeenteweg zonder naam.

De windturbines waarbij de middenspanningscabine en het kabeltracé wordt aangevraagd, werden vergund door de verwerende partij op 26 oktober 2015. Onder meer de tweede verzoekende partij heeft een beroep tot vernietiging ingesteld bij de Raad tegen die beslissing. De zaak is bij de Raad gekend onder rolnummer 1516/RvVb/0200/A.

2.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Truiden-Tongeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 5 april 1977, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 februari 2017 tot en met 11 maart 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving adviseert op 9 februari 2017 ongunstig:

“ ...

De ruimte-inname van de gecentraliseerde cabine is aanzienlijk kleiner dan de totale ruimte-inname van de drie afzonderlijke cabines, die zich eveneens in HAG bevinden.

Op het eerste gezicht zou dit voorstel enkel positieve reacties mogen uitlokken, maar zo onlogisch als de vergunde inplanting van de individuele windturbines vanuit agrarisch standpunt is, zo onlogisch is ook de inplanting van de cabine en haar bijbehorend kabeltracé.

(...)

Voor de inplanting van de middenspanningscabine worden geen locatie-alternatieven onderzocht. Waarom is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de cabine bij de hoogspanningspost in Herderen te plaatsen? Is de inplantingsplaats van de meest westelijke turbine van windpark WND0771 een mogelijk locatie-alternatief voor de cabine die de drie afzonderlijke cabines vervangt? Welke onoverkomelijke bezwaren zijn er tegen deze alternatieven? Zonder voorafgaand onderzoek van de haalbaarheid van o.a. deze en eventueel andere locatie-alternatieven is het huidige voorstel van inplanting vanuit agrarisch standpunt niet aanvaardbaar.

Wat het voorgestelde tracé betreft, is het advies eveneens ongunstig. Op verschillende plaatsen bevindt het zich immers op landbouwpercelen, soms op de perceelgrenzen, maar minstens even vaak worden de percelen simpelweg doorkruist. Het verminderen van de hinder op de openbare weg als gevolg van de werkzaamheden is geen aanvaardbaar argument om het tracé binnen de percelen te leggen. Het gaat immers om verkavelingswegen die nagenoeg enkel door landbouwers worden gebruikt om zich naar hun akkers te begeven. Indien de werken zorgvuldig worden gepland en niet onnodig weken of maanden aanslepen, zal de hinder voor de landbouwers niet onoverkomelijk zijn. Vanuit agrarisch standpunt verdient het dan ook de voorkeur om het kabeltracé overal in publiek domein aan te leggen i.p.v. onnodige erfdienstbaarheden op private landbouwpercelen te creëren. Dit geldt des te meer in voorliggend project omdat het afwijken van de verkavelingswegen nauwelijks tot een verkorting van het kabeltracé leidt.

...

De tweede verzoekende partij adviseert op 23 maart 2017 ongunstig.

De verwerende partij verleent op 2 juni 2017 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“...

Evaluatie van de externe adviezen

(...)

Inzake het ongunstig advies van ABCO stel ik het volgende:

In de beschrijvende nota van de aanvraag onder paragraaf “4. Toelichting van de aanvraag” wordt verduidelijkt dat de keuze van inplanting van de cabine een combinatie is van een optimalisatie van het intraparkkabelnetwerk om het aantal cabines te kunnen reduceren van 3 naar 1, maar tevens voorziet in het inlassen op het tracé van de netkabel die door de distributienetbeheerder wordt aangelegd ter aansluiting van het vergunde en in opbouw zijnde windpark van Limburg Win(d)t langs de snelweg E313.

De inplanting van de turbines en de bijhorende werkvlakken en toegangswegen maken geen deel uit van deze vergunningsaanvraag en werden reeds geëvalueerd bij de vergunningsaanvraag (ons kenmerk 8.00/70000/173.1).

De vereiste cabine vormt de scheiding tussen het privaat gedeelte en het openbaar gedeelte van de elektrische aansluiting van het windturbinepark. De gesuggereerde plaatsing van de cabine ter hoogte van de hoogspanningspost te Herderen zou impliceren dat de aanvrager bekabeling moet brengen tot aan die post en dit via openbaar domein. Dit is echter het werkterrein van de Distributienetbeheerder (DNB).

Het is de DNB die in combinatie met het gebouwde windpark de meest optimale locatie heeft bepaald – een optimalisatie in functie van het aansluiten van twee windparken.

De cabine voorzien ter hoogte van de meest westelijke turbine impliceert een dubbele kabellengte tussen de gesuggereerde positie en de hoek van de Vogelzangstraat en Op den Drinkaert (positie cabine aanvraag).

Het plaatsen van de private intraparkkabels op openbaar terrein is in strijd met de werking van de DNB. Het plaatsen van de kabels op de private percelen is een zeer tijdelijke en in ruimte beperkte handeling waarvoor met de betreffende eigenaars en gebruikers van de gronden voorafgaande schriftelijke afspraken zijn gemaakt. De ondergrondse kabels zullen geen negatieve impact teweeg brengen op de landbouwactiviteiten (de periode van aanleg is heel kort in vergelijking met de lange exploitatieduur van het project).

De positie en de uitvoering van de cabine is in de aanvraag van die aard dat voldaan wordt aan het door ABCO vertolkte standpunt:

- In de hoek van een perceel waardoor geen onbewerkbare restpercelen overblijven;*
- Errond wordt een doorlatend grindpad voorzien;*
- De ruimte-inname is beperkt*

Bij het einde van een windenergieproject is het inderdaad zo dat alle constructies worden afgebroken.

De toegankelijkheid tot landbouwpercelen is opgenomen in de overeenkomsten met de eigenaars/pachters.

Ik treed aldus het ongunstig standpunt van ABCO niet bij.

(...)

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het voorstel van Europese richtlijn betreffende de bevordering van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen van 23 januari 2008, legt voor België de bindende doelstelling vast om tegen 2020 13% van het totaal energieverbruik te betrekken uit hernieuwbare energiebronnen. Windenergie is een hernieuwbare energiebron met een duurzaam karakter. De voordelen van windenergie zijn namelijk dat deze energiebron (wind) onuitputtelijk is en vrij van emissies is. Voorliggende aanvraag betreft constructiewerkzaamheden die een optimalisatie betekenen voor de exploitatie van de reeds vergunde windturbines t.h.v. de hoogspanning te Bilzen-Riemst. Hierbij werden ook drie middenspanningscabines vergund. Deze worden, middels deze aanvraag, niet gebouwd.

Deze beoordeling – als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1 van de codex:

Functionele inpasbaarheid, ruimtegebruik en bouwdichtheid, schaal, visueel-vormelijke elementen: kabels zijn ondergronds aangelegd, deze hebben geen ruimtelijke impact. De landbouwactiviteiten kunnen na aanleg verder uitgevoerd worden. De cabine staat op de hoek van het perceel, de impact op de landbouwuitvoering is er derhalve geminimaliseerd. Mobiliteitsimpact is er enkel, doch erg beperkt, tijdens de realisatiefase bij de aan- en afvoer van machines en de plaatsing van de cabine.

Voor cultuurhistorische aspecten verwijs ik naar het eerder gevoerde onderzoek in het onderdeel “Onroerend Erfgoed”.

Het bodemreliëf wordt niet gewijzigd.

Er is slechts tijdelijk en erg beperkte hinder bij de aanleg door graafwerken. De exploitatie van de kabel en de cabine heeft geen impact op de gezondheid en de veiligheid.

De cabine wordt uitgevoerd in een mosgroene kleur. Deze kleur zorgt voor een onopvallende verschijning. Rond de cabine wordt een pad aangelegd in rolgrind. Dit materiaal is waterdoorlatend waardoor de waterafvoer van de beperkte dakoppervlakte verzekerd wordt. Er wordt eveneens een groenscherm voorzien om de cabine in de omgeving te integreren en zo de impact op de omgeving te minimaliseren. De elektrische kabels om de windturbines op het openbaar net aan te sluiten, worden ondergronds uitgevoerd op een diepte van ca. 1 m, bijgevolg is de visuele impact nihil.

De impact op de visuele openheid van het landschap is nihil. Het weinig bebouwde ruimte tussen de relatief sterk bebouwde gebieden van voornoemde dorpen blijft fungeren als een visuele landbouwcorridor. De open ruimte blijft bewaard.”
...”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - BELANG VAN DE VERZOEKENDE PARTIJEN

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen omschrijven hun belang als volgt. De eerste verzoekende partij stelt dat ze een evident belang heeft bij instellen van haar verzoek tot vernietiging. Ze heeft een ongunstig advies uitgebracht over de aanvraag op haar grondgebied en stelt dat ze dus op grond van artikel 4.8.11, §1, 7° VCRO beroep kan instellen.

De tweede verzoekende partij zet uiteen dat de bestreden beslissing, waarmee een stedenbouwkundige vergunning verleend wordt voor het bouwen van een middenspanningscabine en het aanleggen van het bijhorende kabeltracé ter aansluiting van drie windturbines op het openbaar elektriciteitsnet, aansluit op een eerder verleende stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van windturbines.

Ze stelt dat ze op basis van artikel 2 van het Gemeentedecreet belast is met een beleidsopdracht, waarvan het oogpunt is bij te dragen aan het welzijn van haar burgers en aan de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Hieronder valt volgens haar ook de visuele en ruimtelijke kwaliteit van de omgeving op haar grondgebied. Ze stelt dat deze visuele en ruimtelijke kwaliteit echter bedreigd wordt door de drie geplande windturbines. Ze wijst op de strijdigheid met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Riemst, waarin het bewaren van de open ruimte vooropgesteld wordt. Ze haalt het richtinggevend gedeelte aan voor de hoofdruimte ‘open landschap met kerndorpen’, waarbinnen het aangevraagde gelegen is, en stelt dat de identiteit en het karakter van die ruimte in grote mate wordt bepaald door de sterke openheid van het landbouwgebied met golvende plateaus en de compactheid van de verspreid liggende kerndorpen. Ook vallen de windturbines binnen de in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan opgenomen deelruimte ‘1a: Dorpen in landbouwlandschap’, waaromtrent gesteld wordt dat het glooiend open landbouwlandschap met verspreid liggende kernen wordt bestendigd en waar nodig versterkt en dat de openheid van het glooiend landschap als landschappelijke en toeristische kwaliteit maximaal wordt gepromoot.

Ook veroorzaakt de plaatsing van de drie windturbines een ernstige en duurzame verstoring van de goede ruimtelijke ordening in haar gemeente, aldus de tweede verzoekende partij.

Aangezien de vergunde middenspanningscabine vereist is om het plaatsen van de windturbines mogelijk te maken, ondervindt de tweede verzoekende partij ook hinder ingevolge de bestreden beslissing.

Tot slot stelt de tweede verzoekende partij, onder verwijzing naar rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat de eerste verzoekende partij een negatief advies heeft uitgebracht, waaruit blijkt dat het beleid van de tweede verzoekende partij doorkruist wordt.

2.

De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep in hoofde van de eerste en de tweede verzoekende partij. Ze stelt dat de eerste verzoekende partij nalaat om voldoende concrete hinder en nadelen aan te tonen en louter verwijst naar het ongunstige advies verleend tijdens de vergunningsprocedure.

Met betrekking tot de tweede verzoekende partij werpt de tussenkomende partij op dat de aangehaalde nadelen geen oorzakelijk verband vertonen met het voorwerp van de bestreden beslissing. De aangehaalde hinder en nadelen hebben betrekking op de windturbines zelf, niet op de middenspanningscabine en het kabeltracé dat met de bestreden beslissing vergund wordt. Het gegeven dat dit laatste noodzakelijk is om de windturbines te laten functioneren, doet hieraan geen afbreuk.

3.

De verzoekende partijen antwoorden dat het voor de eerste verzoekende partij niet noodzakelijk is om hinder en nadelen aan te tonen, aangezien ze zich beroept op artikel 4.8.11, §1, 7° VCRO. Ze voegen daaraan toe dat het advies van de eerste verzoekende partij bovendien tijdig werd verstrekt.

Met betrekking tot het belang van de tweede verzoekende partij herhalen de verzoekende partijen dat het plaatsen van de middenspanningscabine en het kabeltracé noodzakelijk is om op zinvolle wijze uitvoering te geven aan de vergunningsbeslissing met betrekking tot de windturbines. Ze menen daarom dat ze ook de hinder en nadelen ten gevolge van de turbines kunnen aanhalen, aangezien beide vergunningen in één en dezelfde operatie betreffen. Ze voegen daaraan nog toe dat het geheel onlogisch is om beide deelaspecten apart aan te vragen en te vergunnen.

Beoordeling door de Raad

1.

De eerste verzoekende partij steunt haar belang bij de voorliggende vordering op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 7° VCRO. Overeenkomstig die bepaling kan een beroep bij de Raad ingesteld worden door het college van burgemeester en schepenen tegen een vergunning, afgegeven binnen de bijzondere procedure, op voorwaarde dat het college van burgemeester en schepenen tijdig advies heeft verstrekt krachtens artikel 4.7.26, §4, eerste lid, 2° VCRO, of ten onrechte niet om advies werd verzocht.

De tussenkomende partij steunt haar exceptie ten aanzien van de eerste verzoekende partij op de premisse dat ze niet aantoonde welke concrete hinder of nadelen ze zal ondervinden ten gevolge van de bestreden beslissing. Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 7° VCRO vereist niet dat het betrokken adviserende college van burgemeester en schepenen hinder en nadelen aantoonde. De exceptie ten aanzien van de eerste verzoekende partij wordt verworpen.

2.

De tweede verzoekende partij baseert zich voor haar belang op haar beleid inzake de visuele en ruimtelijke kwaliteit van de omgeving op haar grondgebied, waarbij ze verwijst naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Riemst. Ze stelt dat deze visuele en ruimtelijke kwaliteit bedreigd wordt door de drie geplande windturbines.

Om als derde belanghebbende bij de Raad een beroep te kunnen instellen, vereist artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO in principe dat de verzoekende partij, als natuurlijke persoon of als rechtspersoon, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Een gemeente beschikt op grond van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO over het vereiste belang wanneer ze tegen een vergunningsbeslissing opkomt ter verdediging van haar stedenbouwkundig of planologisch beleid.

De tussenkomende partij voert aan dat de aangehaalde nadelen geen oorzakelijk verband vertonen met het voorwerp van de bestreden beslissing.

Het voorwerp van de bestreden beslissing heeft tot doel om eerder vergunde windturbines aan te sluiten op een gemeenschappelijke middenspanningscabine en aan te sluiten op het elektriciteitsnet middels een kabeltracé.

De tweede verzoekende partij toont, waar ze verwijst naar de impact die de geplande drie windturbines teweegbrengen op de visuele en ruimtelijke kwaliteit van de omgeving op haar grondgebied, en mede gelet op het feit dat het voorwerp van de bestreden beslissing in functie staat van deze windturbines, afdoende aan dat ze hinder of nadelen kan ondervinden ten gevolge van de bestreden beslissing.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - EERSTE EN TWEEDE MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

1.1.

De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO. Ze stellen dat het aangevraagde niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en in strijd is met de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 “Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines”.

Ze wijzen op de passage inzake landbouw in de omzendbrief, waarin gesteld wordt dat vanuit het oogpunt van rationeel bodemgebruik bij de plaatsing op perceelsniveau zo veel mogelijk gestreefd wordt naar een minimale inname van de landbouwoppervlakte bij de aanleg van toegangswegen en werkplatformen en dat de oprichting van windturbines op landbouwgrond met de nodige voorzichtigheid moet worden geëvalueerd.

Met verwijzing naar het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij, stellen de verzoekende partijen dat geen locatie-alternatieven voor de middenspanningscabine werden onderzocht. Het kabeltracé wordt grotendeels binnen de landbouwpercelen gelegd, wat ernstige hinder zal teweegbrengen tijdens de aanleg van het tracé. Het is volgens de verzoekende partijen onbegrijpelijk dat er niet werd gekozen om het tracé op het openbaar domein te leggen.

1.2.

In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en verwijzen ze naar het ongunstige advies van het Departement Landbouw en Visserij. In dit advies wordt in essentie het gebrek aan alternatievenonderzoek met betrekking tot de inplanting gehekeld, evenals het gegeven dat het kabeltracé doorheen landbouwgronden loopt, terwijl er minder hinder veroorzaakt zou worden indien dit kabeltracé binnen het openbaar domein zou worden aangelegd.

In de bestreden beslissing wordt geen antwoord gegeven op de vraag waarom geen alternatieve locaties werden onderzocht en wordt louter overwogen dat de aanleg van het kabeltracé in het publiek domein strijdig is met de werking van de distributienetwerkbeheerder, zonder verdere concrete toelichting, wat volgens de verzoekende partijen een schending van de Motiveringswet uitmaakt.

2.

2.1.

De verwerende partij verwijst met betrekking tot het eerste middel naar de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines". Ze stelt dat naast het clusteringsprincipe, ook het optimalisatie- en maximalisatieprincipe vooropgesteld worden.

Wat betreft de vraag naar locatiealternatieven, stelt de verwerende partij dat de inplanting van de windturbines het voorwerp uitmaakt van een andere stedenbouwkundige vergunning, die eveneens aangevochten wordt bij de Raad en gekend is onder het rolnummer 1516/RvVb/0200/A. Dat deze aanhorigheden, met name een middenspanningscabine en een kabeltracé, opgericht moet worden in de onmiddellijke nabijheid van de windturbines is aannemelijk en niet onredelijk, aldus de verwerende partij. Bovendien wordt de keuze voor de locatie van de inplanting van de middenspanningscabine uitdrukkelijk gemotiveerd in de bestreden beslissing.

Wat betreft de hinder tijdens de aanleg van het kabeltracé, verwijst de verwerende partij naar de bestreden beslissing, en stelt ze dat de aanleg slechts een zeer tijdelijk karakter heeft, dat de nodige afspraken werden gemaakt met de eigenaars en gebruikers van de betrokken percelen, en dat geen enkele gebruiker bezwaar heeft geuit tijdens het openbaar onderzoek. Ze geeft ook mee dat ze zich "*ernstige vragen*" stelt bij het belang van de verzoekende partijen bij dit onderdeel van het middel.

2.2.

Met betrekking tot het tweede middel werpt de verwerende partij op dat het middel onontvankelijk, minstens ongegrond is.

Ze wijst erop dat het middel beperkt wordt tot het grotendeels citeren van het advies van het Departement Landbouw en Visserij. Voor wat betreft de kritiek op het locatiealternatievenonderzoek, wijst de verzoekende partij op haar weerlegging inzake het eerste middel.

Voor wat betreft het argument dat niet wordt gemotiveerd waarom er niet gekozen werd voor het aanleggen van het kabeltracé op openbaar domein, wijst de verwerende partij naar de motivering hieromtrent in de bestreden beslissing. Ze merkt op dat de verzoekende partijen nalaten om een concrete wettigheidskritiek te ontwikkelen. Ze tonen niet aan waar de motivering van de verwerende partij onjuist zou zijn. Minstens is dit deel van het middel onontvankelijk, aldus de verwerende partij.

3.

3.1.

De tussenkomende partij zet met betrekking tot het eerste middel uiteen dat de Raad over een marginaal toetsingsrecht beschikt en dat de verwerende partij op het vlak van de goede ruimtelijke ordening over een discretionaire bevoegdheid bezit.

Ze stelt dat de verzoekende partijen nalaten om te motiveren op welke wijze de goede ruimtelijke ordening precies zou zijn geschonden. Er wordt louter verwezen naar de omzendbrief, die bovendien geen verordenend karakter heeft. De bewering dat het ondergrondse kabeltracé ernstige hinder voor de landbouw met zich mee zal brengen, wordt nergens concreet gestaafd.

Verder wijst de tussenkomende partij op de motivering in de bestreden beslissing en stelt ze dat de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening aan de hand van verschillende decretale beoordelingselementen beoordeeld is. Voor zover de verzoekende partijen op tijdelijke hinder wijzen tijdens de uitvoering van het bouwproject, stelt de tussenkomende partij dat geen enkel bouwproject in overeenstemming zou kunnen zijn met de goede ruimtelijke ordening, aangezien ieder project tijdelijke hinder met zich meebrengt. Bovendien wijst de tussenkomende partij op de contacten die op voorhand werden gelegd met de betrokken landbouwers. Ze ziet dan ook niet in waaruit de hinder voor de landbouwers zou kunnen bestaan.

3.2.

De tussenkomende partij werpt op dat het tweede middel onontvankelijk is aangezien de verzoekende partijen als publieke overheden geen belang bij het middel hebben. Ze stelt dat het niet duidelijk is op welke wijze de verzoekende partijen benadeeld zouden worden indien er niet afdoende zou zijn stilgestaan bij het ongunstige advies van het Departement Landbouw en Visserij. Dit advies dient immers zuiver particuliere belangen, met name die van landbouwers, terwijl gemeenten het algemeen belang moeten dienen.

Daarnaast stelt ze dat het middel ongegrond is. Volgens haar voldoet de verwerende partij aan de verstrengde motiveringsplicht. De tussenkomende partij wijst erop dat de verwerende partij gedetailleerd motiveert waarom ze de voorgestelde locatie-alternatieven niet volgt. Ze citeert het advies van het Departement Landbouw en Visserij en duidt aan dat op alle opgeworpen vragen omtrent de alternatieven een antwoord wordt geboden in de bestreden beslissing. Inzake de hinder voor landbouwers door het kabeltracé stelt de tussenkomende partij dat er niet enkel verwezen wordt naar de werking met de distributienetbeheerder, maar dat er ook wordt overwogen dat er schriftelijke afspraken zijn met de eigenaars en pachters van de landbouwgronden, en dat het om een zeer tijdelijke en in ruimte beperkte handeling gaat.

De tussenkomende partij voegt tot slot toe dat de verwerende partij als vergunningverlenende overheid ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

4

4.1.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota met betrekking tot het eerste middel dat overeenkomstig de omzendbrief gestreefd moet worden naar een minimale inname landbouwoppervlakte. Het citeren van dit onderdeel van de omzendbrief kan volgens hen niet anders begrepen worden dan als het aanvoeren dat de aanhorigheden bij de windturbines moet worden ingeplant conform de omzendbrief.

Voor zover er in de bestreden beslissing wel zou zijn geantwoord op twee voorgestelde alternatieve locaties, stellen de verzoekende partijen dat dit niet de enige mogelijkheden zijn, en dit de verwerende partij niet had moeten verhinderen om verder locatie-alternatieven te onderzoeken.

De verzoekende partijen merken verder op dat de middenspanningscabine op ongeveer 900 m van de dichtstbijzijnde windturbine wordt geplaatst, zodat meerdere alternatieven wel degelijk mogelijk zijn. Ze menen dat de aanvrager in haar localisatienota geen rekening heeft gehouden met deze alternatieven. Het opsplitsen van een aanvraag betekent niet dat er geen rekening gehouden moet worden met de omzendbrief, aldus de verzoekende partijen.

Inzake het kabeltracé, zetten de verzoekende partijen uiteen dat het verwijzen naar de overwegingen in de bestreden beslissing niet volstaat, gelet op het tweede middel. Het tijdelijk karakter doet niets af aan het gegeven dat overeenkomstig de omzendbrief de inname van landbouwgrond beperkt moet zijn. Indien het tracé kan aangelegd worden op openbaar domein wordt elke inname van landbouwgrond vermeden, aldus de verzoekende partijen.

Verder stellen de verzoekende partijen in antwoord op de argumenten van de tussenkommende partij dat indien de locatie-alternatieven niet werden onderzocht, er geen uitspraak kan worden gedaan over het gegeven of de aanvraag overeenstemt met de goede ruimtelijke ordening.

Wat betreft de hinder door het kabeltracé, stellen de verzoekende partijen dat het tracé onmiskenbaar hinder met zich meebrengt tijdens de aanleg. Ze voeren verder aan dat de tussenkommende partij haar betoog veralgemeent en dat, rekening houdend met het specifieke kader van de omzendbrief, het geheel onlogisch is dat er niet geopteerd werd voor de aanleg op openbaar domein.

Voor zover het advies van het college van burgemeester en schepenen van de stad Bilzen wordt geciteerd, stellen de verzoekende partijen dat het advies van het Departement Landbouw en Visserij daarin niet wordt besproken.

Verder wijzen de verzoekende partijen erop dat hoewel de omzendbrief geen verordenend karakter heeft, deze niet naast zich neer gelegd mag worden bij de beoordeling van de aanvraag. Ze stellen dat de omzendbrief beschouwd kan worden als een belangrijke richtlijn of aanbeveling over de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

4.2.

Inzake het tweede middel antwoorden de verzoekende partijen op de exceptie van onontvankelijkheid dat ze in hun inleidend verzoekschrift wel op begrijpelijke en afdoende wijze uiteengezet hebben waar de schending van de formele motiveringsplicht in schuilt. Ze verduidelijken dat ze niet hebben aangevoerd dat de motivering in de bestreden beslissing onjuist is, maar wel dat de weerlegging van het advies van het Departement Landbouw en Visserij dermate vaag is dat het niet als afdoende kan worden beschouwd. De verwijzingen naar de distributienetwerkbeheerder worden niet verduidelijkt, zodat de verzoekende partijen zelfs niet in staat zijn de juistheid ervan na te gaan.

Ze zetten verder uiteen dat de standpunten van het Departement Landbouw en Visserij verband houden met de omzendbrief en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zodat ze derhalve wel belang hebben bij het middel.

Verder merken ze op dat de verwerende partij had moeten motiveren waarom de tussenkommende partij in haar aanvraag geen alternatieve locaties had onderzocht. Ze stellen tot slot dat waar gewezen wordt op het gegeven dat er slechts sprake is van tijdelijke hinder en dat er afspraken

zijn met de eigenaars van de private percelen, dit naast de kwestie is, aangezien niet afdoende wordt gemotiveerd waarom de inplanting niet op openbaar domein gebeurt.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat, mede gelet op de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 “Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines”, de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening niet op deugdelijke wijze is gebeurd in de mate dat er afwijkend van het ongunstige advies van het Departement Landbouw en Visserij geen locatie-alternatieven werden onderzocht en dat niet werd geopteerd voor de aanleg van het kabeltracé op het openbaar domein, rekening houdend met de hinder voor de landbouw tijdens de aanleg van het kabeltracé.

2.

2.1.

De verwerende partij werpt op dat het tweede middel onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet afdoende concreet uiteenzetten op welke wijze de motiveringsplicht is geschonden.

Een middel is een voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en van de wijze waarop deze rechtsregels naar het oordeel van de verzoekende partij worden geschonden door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

Uit de uiteenzetting die de verzoekende partijen geven, kan worden afgeleid waarom ze menen dat de bestreden beslissing niet afdoende is gemotiveerd. Ze citeren en bespreken het ongunstige advies van het Departement Landbouw en Visserij en betrekken hun betoog op de bestreden beslissing. De verwerende partij heeft ondergeschikt het middel ook beantwoord en ook de tussenkomende partij heeft ten gronde repliek kunnen voeren.

De exceptie wordt verworpen.

2.2.

De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partijen als publieke overheden geen belang bij het tweede middel hebben aangezien het advies van het Departement Landbouw en Visserij enkel betrekking heeft op particuliere belangen, met name het vermijden van hinder voor landbouwers, terwijl de verzoekende partijen het algemeen belang moeten dienen. Ook uit de antwoordnota blijkt dat de verwerende partij het belang bij het eerste middel in vraag stelt voor zover dit gaat om de mogelijke hinder voor landbouwers.

Afgezien van de vaststelling dat niet kan worden aangenomen dat het advies van het Departement Landbouw en Visserij louter betrekking zou hebben op particuliere belangen en niet op het algemeen belang, stelt de Raad vast dat de inplanting van het aangevraagde verband houdt met de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Gelet op deze vaststelling beschikken de verzoekende partijen over het vereiste belang bij het middel.

De Raad merkt in dit verband nog op dat het eventueel kennelijk onredelijk of onzorgvuldig karakter van de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening volgens artikel 89 van het Procedurebesluit de openbare orde raakt en desgevallend ambtshalve door de Raad dient onderzocht te worden.

3.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de beoordeling van de inpasbaarheid van het voorliggende project in de omgeving, beschikt de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid. De verwerende partij moet de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening concreet toetsen aan de relevante decretale aandachtspunten en aan de criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO.

Op dit onderzoek oefent de Raad slechts een marginale controle uit, gelet op de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. De Raad heeft wel als taak om aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de verwerende partij de feiten waarop haar beoordeling steunt, correct heeft vastgesteld en of ze op grond daarvan niet kennelijk onredelijk heeft geoordeeld.

De artikelen 2 en 3 Motiveringswet bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn.

Wanneer er door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen zijn geformuleerd aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt in principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

De verzoekende partijen verwijzen tevens naar de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines. Bij gebrek aan verordenend karakter van de onderrichtingen in deze omzendbrief, kan de schending ervan op zich niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

4.

Het ongunstige advies van de het Departement Landbouw en Visserij, afdeling beleidscoördinatie en omgeving, waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, luidt als volgt:

“ ...

De ruimte-inname van de gecentraliseerde cabine is aanzienlijk kleiner dan de totale ruimte-inname van de drie afzonderlijke cabines, die zich eveneens in HAG bevinden.

Op het eerste gezicht zou dit voorstel enkel positieve reacties mogen uitlokken, maar zo onlogisch als de vergunde inplanting van de individuele windturbines vanuit agrarisch standpunt is, zo onlogisch is ook de inplanting van de cabine en haar bijbehorend kabeltracé.

(...)

Voor de inplanting van de middenspanningscabine worden geen locatie-alternatieven onderzocht. Waarom is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de cabine bij de hoogspanningspost in Herderen te plaatsen? Is de inplantingsplaats van de meest westelijke turbine van windpark WND0771 een mogelijk locatie-alternatief voor de cabine die de drie afzonderlijke cabines vervangt? Welke onoverkomelijke bezwaren zijn er tegen deze alternatieven? Zonder voorafgaand onderzoek van de haalbaarheid van o.a. deze en eventueel andere locatie-alternatieven is het huidige voorstel van inplanting vanuit agrarisch standpunt niet aanvaardbaar.

Wat het voorgestelde tracé betreft, is het advies eveneens ongunstig. Op verschillende plaatsen bevindt het zich immers op landbouwpercelen, soms op de perceelgrenzen, maar

minstens even vaak worden de percelen simpelweg doorkruist. Het verminderen van de hinder op de openbare weg als gevolg van de werkzaamheden is geen aanvaardbaar argument om het tracé binnen de percelen te leggen. Het gaat immers om verkavelingswegen die nagenoeg enkel door landbouwers worden gebruikt om zich naar hun akkers te begeven. Indien de werken zorgvuldig worden gepland en niet onnodig weken of maanden aanslepen, zal de hinder voor de landbouwers niet onoverkomelijk zijn. Vanuit agrarisch standpunt verdient het dan ook de voorkeur om het kabeltracé overal in publiek domein aan te leggen i.p.v. onnodige erfdienstbaarheden op private landbouwpercelen te creëren. Dit geldt des te meer in voorliggend project omdat het afwijken van de verkavelingswegen nauwelijks tot een verkorting van het kabeltracé leidt.

...

5.

De verwerende partij overweegt het volgende in de bestreden beslissing:

“ ...

Evaluatie van de externe adviezen

(...)

Inzake het ongunstig advies van ABCO stel ik het volgende:

In de beschrijvende nota van de aanvraag onder paragraaf “4. Toelichting van de aanvraag” wordt verduidelijkt dat de keuze van inplanting van de cabine een combinatie is van een optimalisatie van het intraparkkabelnetwerk om het aantal cabines te kunnen reduceren van 3 naar 1, maar tevens voorziet in het inlussen op het tracé van de netkabel die door de distributienetbeheerder wordt aangelegd ter aansluiting van het vergunde en in opbouw zijnde windpark van Limburg Win(d)t langs de snelweg E313.

De inplanting van de turbines en de bijhorende werkvlakken en toegangswegen maken geen deel uit van deze vergunningsaanvraag en werden reeds geëvalueerd bij de vergunningsaanvraag (ons kenmerk 8.00/70000/173.1).

De vereiste cabine vormt de scheiding tussen het privaat gedeelte en het openbaar gedeelte van de elektrische aansluiting van het windturbinepark. De gesuggereerde plaatsing van de cabine ter hoogte van de hoogspanningspost te Herderen zou impliceren dat de aanvrager bekabeling moet brengen tot aan die post en dit via openbaar domein. Dit is echter het werkterrein van de Distributienetbeheerder (DNB).

Het is de DNB die in combinatie met het gebouwde windpark de meest optimale locatie heeft bepaald – een optimalisatie in functie van het aansluiten van twee windparken.

De cabine voorzien ter hoogte van de meest westelijke turbine impliceert een dubbele kabellengte tussen de gesuggereerde positie en de hoek van de Vogelzangstraat en Op den Drinkaert (positie cabine aanvraag).

Het plaatsen van de privaat intraparkkabels op openbaar terrein is in strijd met de werking van de DNB. Het plaatsen van de kabels op de private percelen is een zeer tijdelijke en in ruimte beperkte handeling waarvoor met de betreffende eigenaars en gebruikers van de gronden voorafgaande schriftelijke afspraken zijn gemaakt. De ondergrondse kabels zullen geen negatieve impact teweeg brengen op de landbouwactiviteiten (de periode van aanleg is heel kort in vergelijking met de lange exploitatieduur van het project).

De positie en de uitvoering van de cabine is in de aanvraag van die aard dat voldaan wordt aan het door ABCO vertolkte standpunt:

- In de hoek van een perceel waardoor geen onbewerkbare restpercelen overblijven;*
- Errond wordt een doorlatend grindpad voorzien;*
- De ruimte-inname is beperkt*

Bij het einde van een windenergieproject is het inderdaad zo dat alle constructies worden afgebroken.

De toegankelijkheid tot landbouwpercelen is opgenomen in de overeenkomsten met de eigenaars/pachters.

Ik treed aldus het ongunstig standpunt van ABCO niet bij.

(...)

Er is slechts tijdelijk en erg beperkte hinder bij de aanleg door graafwerken. De exploitatie van de kabel en de cabine heeft geen impact op de gezondheid en de veiligheid.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

Functionele inpasbaarheid, ruimtegebruik en bouwdichtheid, schaal, visueel-vormelijke elementen: kabels zijn ondergronds aangelegd, deze hebben geen ruimtelijke impact. De landbouwactiviteiten kunnen na aanleg verder uitgevoerd worden. De cabine staat op de hoek van het perceel, de impact op de landbouwuitleg is er derhalve geminimaliseerd.

...

Er is slechts tijdelijk en erg beperkte hinder bij de aanleg door graafwerken. De exploitatie van de kabel en de cabine heeft geen impact op de gezondheid en de veiligheid.

..."

De verwerende partij oordeelt over de aanvraag zoals deze voorligt en het is niet haar taak om alternatieven te onderzoeken of alternatieven voor te stellen voor een aangevraagd ontwerp, laat staan dat de motiveringsverplichting zover gaat dat de verwerende partij in de bestreden beslissing dient te motiveren waarom niet gekozen wordt voor een alternatief project.

Dit neemt niet weg dat er omwille van het ongunstige advies van het Departement Landbouw en Visserij een verstrengde motiveringsplicht op de verwerende partij rust. Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij afdoende heeft overwogen waarom de door het departement gesuggereerde locatiealternatieven geen voorkeur verdienen. Met name zou de gesuggereerde plaatsing van de cabine in Herderen betekenen dat er bekabeling moet worden aangelegd tot aan die post en via openbaar domein, dat het werkterrein van de distributienetbeheerder uitmaakt. Er wordt daarbij ook overwogen dat het net de distributienetbeheerder is die in combinatie met het gebouwde windpark de betrokken aangevraagde inplanting heeft bepaald, aangezien het een optimalisatie betreft in functie van het aansluiten van twee windparken. Inzake het voorstel van het Departement Landbouw en Visserij om de cabine in te planten bij de meest westelijke turbine, overweegt de verwerende partij dat dergelijke plaatsing een dubbele kabellengte tot gevolg zal hebben vergeleken met de huidige aangevraagde inplanting (op de hoek van de Vogelzangstraat en Op den Drinkaert).

Voorts wordt overwogen dat het plaatsen van de kabels op openbaar domein in strijd is met de werking van de distributienetbeheerder en dat het plaatsen van de ondergrondse kabels op private landbouwpercelen een zeer tijdelijke en in ruimte beperkte handeling is, waarvoor voorafgaandelijke schriftelijke afspraken zijn gemaakt met de eigenaars en gebruikers van de gronden. De verwerende partij overweegt te hebben voldaan aan het standpunt vertolkt in het advies van het Departement Landbouw en Visserij, onder meer door te kiezen voor een inplanting in de hoek van een perceel waardoor er geen onbewerkbare restpercelen overblijven en de ruimte-inname beperkt is.

Voor zover de verzoekende partijen onder verwijzing naar het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij de hinder voor de landbouwpercelen tijdens de aanleg van het kabeltracé hekelen, stelt de Raad vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing in antwoord op dat advies en bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening heeft overwogen dat er slechts een tijdelijke en erg beperkte hinder zal veroorzaakt worden bij de aanleg door de graafwerken, en dat de exploitatie van de kabel en cabine geen impact heeft op gezondheid en

veiligheid. De verzoekende partijen tonen niet aan, noch maken ze aannemelijk dat dergelijk oordeel onjuist, dan wel kennelijk onredelijk is.

De verzoekende partijen beperken zich tot een selectieve weergave van de bestreden beslissing waar ze stellen dat er inzake de aanleg van het kabeltracé op publiek domein louter geponeerd zou zijn dat dit in strijd zou zijn met de werking van de distributienetbeheerder, zonder verdere toelichting. Uit de hierboven weergegeven overwegingen van de bestreden beslissing blijkt afdoende dat de verwerende partij heeft geantwoord op de bezwaren opgeworpen in het advies van het Departement Landbouw en Visserij. De verzoekende partijen brengen geen elementen bij waaruit blijkt dat de verwerende partij een ruimere motivering ter zake had moeten geven.

6.

De middelen worden verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv LIMBURG WIN(D)T is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro ten laste van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 november 2019 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO