

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0403 van 30 juni 2015
in de zaak 1011/0872/SA/2/0850

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **stad**

verzoekende partij

tegen:

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Veerle TOLLENAERE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verwerende partij

*Tussenkomen
partij:*

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Jan BOUCKAERT en Durkadin YILMAZ
kantoor houdende te 1000 Brussel, Loksumstraat 25
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 juni 2011 en geregulariseerd bij aangetekend schrijven van 28 juni 2011 en 4 juli 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen, van 17 mei 2011 waarbij aan de tussenkomen partij de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het bouwen van twee windturbines, twee middenspanningscabines en toegangswegen langsheen de spoorweg lijn 90.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De Raad heeft met het arrest van 25 oktober 2011 met nummer S/2011/0136 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing onbepaald uitgesteld omdat nog geen definitieve milieuvergunning werd verleend.

2.

Met het tussenarrest van 10 april 2012 met nummer A/2012/0127 heeft de Raad een ambtshalve middel ingeroepen met betrekking tot de vraag naar de mogelijke schending van artikel 4.4.9 VCRO en artikel 7.4.13 VCRO, voor zover de verwerende partij in de bestreden beslissing op deze artikelen steunt om de inplanting van windturbines mogelijk te maken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De aanvullende nota's werden tijdig ingediend.

3.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 25 september 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Advocaat Veerle TOLLENAERE die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Jan BOUCKAERT die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verzoekende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Op de openbare terechtzitting van 25 september 2012 verleent de kamervoorzitter aan de partijen termijnen om een aanvullende nota in te dienen. De kamervoorzitter vraagt naar de aard van de voorschriften van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en legt hiermee de link naar het eerste middel van de verzoekende partij.

De zaak wordt in voortzetting gesteld naar de terechtzitting van 4 december 2012.

De aanvullende nota's werden tijdig ingediend.

Op de zitting van 4 december 2012 wordt de vordering tot vernietiging verder behandeld. Advocaat Olivier COOPMAN die loco advocaat Veerle TOLLENAERE voor de verwerende partij verschijnt en advocaat Jennifer DUBRULLE die loco advocaat Jan BOUCKAERT voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verzoekende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen 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. TUSSENKOMST

■■■■■ verzoekt met een aangetekende brief van 19 september 2011 om in het geding te mogen tussenkomen, in naam en voor rekening van ■■■■■.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 27 september 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de verzoeker tot tussenkomst voorlopig beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

Met het arrest van 25 oktober 2011 met nummer S/2011/0136 werd het verzoek tot tussenkomst definitief ontvankelijk verklaard in hoofde van de ■■■■■ die alle verbintenissen overneemt die voor rekening en ten name van de vennootschap in oprichting werden aangegaan, met inbegrip van het verzoek tot tussenkomst. Er zijn geen redenen om anders te oordelen.

IV. FEITEN

Op 4 januari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de bouw van 2 windturbines, 2 middenspanningscabines en toegangswegen in agrarisch gebied langsheen de spoorweg lijn 90”*.

De aanvraag betreft twee windturbines met een maximaal nominaal vermogen van 3 MW, een rotordiameter van 100m, een ashoogte van 85m en een tiphoogte van 135m. Bij de turbines worden middenspanningscabines, bekabeling en toegangswegen voorzien.

De percelen zijn begrensd door volgende elementen:

- ten noorden: het industriegebied ‘Diebeke’ (neemt grotendeels ook de begrenzing ten westen van de percelen voor zijn rekening), de spoorlijn ‘Aalst-Geraardsbergen’, een bufferzone en een woonuitbreidingsgebied;
- ten noordoosten: de woonkern ■■■■■
- ten zuiden: het valleigebied van de rivier ‘■■■■■’.

Ook ten zuiden, weliswaar op een grotere afstand, bevinden zich een natuurgebied (tevens VEN-gebied), het beschermd dorpsgezicht ‘het domein van het kasteel ■■■■■’ en het beschermd landschap ‘■■■■■’.

De beek ‘■■■■■’ loopt dwars over de site (van noordwest naar zuidoost), terwijl de ■■■■■ gedeeltelijk dwars over de site loopt (van oost naar west). Min of meer parallel en ten zuidoosten van de spoorlijn bevindt zich een gaspijpleiding onder middendruk van ■■■■■.

Windturbine 1 wordt voorzien op ongeveer 200m meter ten zuidwesten van de ■■■■■ en 130m ten zuidoosten van de spoorlijn, terwijl windturbine 2 op 190m ten noorden van de ■■■■■ en op ongeveer 100m van ten zuidoosten van de spoorlijn.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’ gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 23 januari 2011 tot en met 21 februari 2011, worden 108 bezwaarschriften, uitgaande van onder meer de huidige verzoekende partij, en een petitie ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, brengt op 27 januari 2011 een ongunstig advies uit.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, brengt op 3 februari 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Infrabel brengt op 7 februari 2011 een gunstig advies uit.

Het directoraat-generaal Luchtvaart brengt op 17 februari 2011 een gunstig advies uit.

De Interdepartementale Windwerkgroep brengt op 11 april 2011 een gunstig advies uit.

Op 14 maart 2011 neemt de verzoekende partij het volgende ongunstig standpunt in:

“...

Er dient, zoals ook in de omzendbrief EME/2006/01- RO/2006/02 wordt aangegeven, bij de inplanting van windturbines gestreefd te worden naar een ruimtelijke concentratie in de nabijheid van grootschalige bedrijventerreinen, bepaalde gemeenschapsvoorzieningen, ... hetgeen hier niet het geval is. In de nabijheid is immers geen infrastructuur aanwezig met een belangrijke ruimtelijk-landschappelijke en visuele impact. Daardoor worden de 2 windturbines in dergelijke landelijke omgeving als contrasterend gekarakteriseerd. Ze werken schaalverkleinend, vergroten de meetbaarheid van het landschap en tasten de weidsheid en openheid aan.

..... is een historisch waardevolle stad en de landschappelijke beleving van bepaalde gezichten (bv. vanop de) zal sterk verstoord worden zodat dit kan beschouwd worden als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel voor de stad.

De 2 windturbines zullen zij vrij dicht tegen de woonomgeving gebouwd worden zodat de omringende woningen bijkomende geluidshinder, hinder door slagschaduw,... zullen kunnen ondervinden. Tevens werden bepaalde contouren niet correct getekend (zie bezwaarschrift 13). Door de nabijheid van een worden tevens hoge veiligheidsrisico's verwacht.

Gezien de sterke impact van de windturbines op de landschappelijke beleving wenst de stad voormelde aanvraag ongunstig te adviseren. Het hoge aantal ingediende bezwaren wijst er eveneens op dat er geen maatschappelijk draagvlak bestaat om op de voorgestelde locatie 2 windturbines in te planten.

...”

De verwerende partij beslist op 17 mei 2011 een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag is volgens het gewestplan AALST – NINOVE – GERAARDSBERGEN – ZOTTEGEM (KB 30/05/1978) gelegen in een agrarisch landschappelijk waardevol gebied. In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van art. 11.4.1. + 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

...

De aanvraag strijdt met het geldend voorschrift want de werken staan niet in functie van een agrarisch of para-agrarisch bedrijf.

Afwijken van stedenbouwkundige voorschriften

Art. 4.4.9. (...)

Krachtens de overeenkomstige bepalingen van art. 7.4.13, wordt het bestemmingsvoorschrift ‘Agrarische gebieden’ (dus ook de ‘landschappelijk waardevolle agrarische gebieden’) van de gewestplannen, volgens de aldaar aangegeven tabel, geconcordeerd met de categorie van gebiedsaanduiding ‘Landbouw’.

Het typevoorschrift voor de categorie van gebiedsaanduiding ‘4. Landbouw’, zoals aangegeven in de Bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen (11 april 2008), bepaalt daarbij onder meer:

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

.../...

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.

.../...

Natuurbehoud, landschapszorg en recreatief medegebruik zijn ondergeschikte functies in het agrarisch gebied.

In deze context leveren de desbetreffende decretale bepalingen de principiële rechtsgrond voor de stedenbouwkundige vergunning.

...

HET OPENBAAR ONDERZOEK

...

De bezwaren handelen over:

- 1. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling/schending van de goede ruimtelijke ordening*
- 2. Duurzaam energiegebruik*
- 3. Ruimtelijke bundeling als fundamenteel uitgangsprincipe*
- 4. Negatieve impact op wonen (buurtbetrokkenheid, geluidsimpact, medische risico's, slagschaduw, veiligheid, waardevermindering, te realiseren woonwijk)*
- 5. Negatieve impact op bedrijvigheid (betrokkenheid bedrijven, geluidshinder, waardevermindering, horeca & recreatie)*
- 6. Negatief effect op het landschap (beschermingen in de omgeving, zicht van op de [REDACTED])*
- 7. Geluidsimpact (milieudeskundige achtergrondgeluid)*
- 8. Negatief impact op omliggende natuur (avifauna, bijen, [REDACTED])*
- 9. Inplanting algemeen (onnauwkeurigheden & twijfels technische gegevens over o.a. geluid, coördinaten, ...)*
- 10. Zinvolheid windmolens*

11. Technische bedenking inzake rendement

Na onderzoek van de bezwaren en opmerkingen worden volgende standpunten hieromtrent ingenomen:

1. Bezwaarindieners stellen dat de bouw van twee windturbines in de voorgestelde zone in strijd is met de doelstelling van de decreetgever, met name een duurzame, ruimtelijke ontwikkeling en de vereisten van de goede ruimtelijke ordening. Dit standpunt wordt ingegeven door een reeks subjectieve criteria: zo wordt de inplanting als 'storend' en visuele vervuiling' omschreven. Men stelt dat de bufferfunctie van het agrarisch gebied tussen industriegebied en natuurgebied teniet wordt gedaan en dat het industriegebied visueel lijkt uit te breiden richting natuurgebied. Men veronderstelt dat de ruimtelijke kwaliteit van de omliggende zones zal worden aangetast omdat het projectgebied relatief beperkt is, gezien de verschillende bufferafstanden.

De landschappelijke kwaliteiten van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied zijn beperkt tot het gebied zelf en worden misschien gewijzigd, maar daarom nog niet 'aangetast'. De windturbines kunnen beschouwd worden als markering van de buffer tussen het industriegebied en het natuurgebied. Er wordt overigens voldaan aan de uitgangsprincipes van de omzendbrief RO/2006/02 Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines (zie ook verder onder punt 3). Dit bezwaar wordt niet weerhouden.

2. Andere methodes om groene energie op te wekken zouden beter geschikt zijn aan de Vlaamse hernieuwbare energiedoelstelling te verwezenlijken omdat windturbines in een dichtbevolkt gebied het landschap te zwaar belasten.

Dit bezwaar is niet gebaseerd op ruimtelijke motieven die betrekking hebben op de voorliggende aanvraag. Dit bezwaar wordt dan ook ongegrond bevonden.

3. Bezwaarindieners stellen dat de aanvraag niet voldoet aan het fundamentele bundelingsprincipe. Het aangrenzende bedrijventerrein wordt niet ervaren als 'grootschalig' bedrijventerrein. De totale oppervlakte van de industriezone is wellicht meer dan 70ha, wat op Vlaamse schaal kan bestempeld worden als een grootschalig bedrijventerrein. Los van de bundeling met het bedrijventerrein is er bovendien ook nog de lijninfrastructuur van de spoorweg waaraan gebundeld wordt. Dit bezwaar wordt niet weerhouden.

4. De eventuele impact van de windturbines op de woonfunctie rond het projectgebied, wordt voor een groot deel opgevangen door de milieuvergunningsplicht voor de installatie. In de milieuvergunning kunnen technische aanpassingen (slagschaduwdetectie, ijsdetectie, opvolgingsmetingen, ...) worden opgelegd om de hinder voor de woonfunctie tot een aanvaardbaar niveau te beperken.

Voor de geluidsimpact zal opgelegd worden dat ook aan de normen uit de omzendbrief moet worden voldaan voor de woningen gelegen buiten de 500m buffer rond het industriegebied, waar de norm 's nachts overschreven wordt. (Desnoods kan de betreffende windturbine bij bepaalde windrichtingen 's nachts worden stilgelegd).

De risico's voor de gezondheid nabij windturbines zijn niet onomstotelijk bewezen en wellicht is ook hier sprake van een hoge gevoeligheid bij een eerder beperkt aantal omwonenden. Het type hinder veroorzaakt door de windturbines is min of meer inherent aan dichtbevolkte gebieden waartoe Vlaanderen duidelijk behoort. De aanvrager zal inspanningen moeten doen om mogelijke hinder te beperken tot aanvaardbare waarden en dan zullen ook de gezondheidsrisico's geminimaliseerd worden. Ook de slagschaduwhinder dient beperkt tot de normen van de omzendbrief. In deze omzendbrief

werd de maximum 30 minuten per dag norm uit de brochure 'Windenergie in Vlaanderen' niet overgenomen. Als de lichtreflectiewerende coating van de windturbine vroegtijdig slijt, kan dit gemeld worden en dient ze heraangebracht. Uit het advies van het Directoraat-generaal van de Luchtvaart blijkt dat er geen bebakening nodig is op de turbines, dus zal daar van in elk geval geen hinder ontstaan.

Het veiligheidsaspect zal uitgebreid ter sprake komen bij de milieuvergunningsaanvraag. De aanvrager liet een studiebureau de veiligheidssituatie onderzoeken o.a. in verhouding tot de [REDACTED] in de omgeving. Uit deze studies bleek dat de veiligheidsrisico's tot een aanvaardbaar niveau beperkt kunnen worden als er een veiligheidsinformatieplan wordt opgesteld met de eigenaars van de betrokken terreinen en de ashoogte beperkt wordt tot 85m. Het opstellen van dit plan kan als voorwaarde worden opgenomen.

De noodzaak om de buurt te betrekken bij de bouwvraag wordt enkel opgelegd door de omzendbrief. De wetgever voorziet in de VCRO en de uitvoeringsbesluiten enkel een openbaar onderzoek bij dergelijke aanvragen. De aanvrager heeft ons inziens voldoende inspanningen geleverd om de omgeving in te lichten. Individuele gevallen die in eerste instantie over het hoofd werden gezien, zullen naar aanleiding van de vergunningsverlening nog geraadpleegd kunnen worden.

De waardevermindering of -vermeerdering van woningen, zowel als bedrijventerreinen of nieuwe woonwijken, is geen stedenbouwkundig argument.

Het bezwaar met betrekking tot de woonfunctie wordt deels weerhouden, maar er kan aan tegemoet gekomen worden door de nodige voorwaarden op te leggen.

5. De negatieve impact op het bedrijventerrein heeft o.a. betrekking op de aanwezige bedrijfswoningen die een zelfde hinder ondervinden als de residentiële woningen in de omgeving. De geluidsnormen voor woningen op bedrijventerreinen liggen echter een stuk hoger, zodat het geluid van de windturbines deze niet zullen overschrijden. Voor de geluidsstudie werden niettemin 2 woningen uit het industriegebied opgenomen. Er werden geen bezwaren ingediend waaruit blijkt dat de uitbatingsmogelijkheden op het bedrijventerrein onaanvaardbaar worden beperkt. Het gevaar voor bijenpopulaties is eerder speculatief: bijen zijn vooral actief op maximum enkele tientallen meters boven de grond. De hinder voor horeca-exploitaties in de woonkern van [REDACTED] zal niet noemenswaardig toenemen, gelet op de afstand tot het project en het achtergrondlawaai in een woonkern. Ruiters (en) paarden die opgeleid worden in de buurt van windmolens zullen ook later en op andere plaatsen beter kunnen reageren en anticiperen op de aanwezigheid van deze constructies in het Vlaamse landschap.

6. Uit het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep blijft dat het enige landschappelijke bezwaar tegen de inplanting van de turbines voortspuit uit het feit dat de aanvraag niet voldoet aan de definitie van 'cluster' zoals opgenomen in de omzendbrief (3 windturbines). Deze keuze om af te wijken van de omzendbrief wordt echter omstandig gemotiveerd o.a. vanuit economische motieven en de intentie om de hinder nog verder te beperken. [REDACTED] liggen te ver van het projectgebied om te kunnen spreken van hinder of schade aan de historische waarde van de beschermingen.

7. In dit aspect van de bezwaren wordt nog eens teruggekomen op de eerder vermelde geluidshinder en het feit dat noch de erkende milieudeskundige voor de meting van het achtergrondgeluid, noch de specifieke metingen rond achtergrondgeluid vermeld worden. Dit bezwaar is niet gebaseerd op ruimtelijke motieven die betrekking hebben op de voorliggende aanvraag. Geluidshinder werd al besproken onder punt 4 en zal nog verder besproken worden in de milieuvergunning. De aanvrager maakt geen aanspraak op de regeling met betrekking tot het achtergrondgeluid, vandaar dat er geen erkend milieudeskundige wordt vermeld voor dit aspect. Dit bezwaar wordt dan ook ongegrond bevonden.

8. De Afdeling voor Natuur en Bos is vertegenwoordigd in de Interdepartementale Windwerkgroep en uitte daar geen fundamentele bezwaren tegen de aanvraag. Er wordt van deze inplanting geen significante negatieve impact op de natuur en avifauna verwacht. Ook voor het nabijgelegen [REDACTED] geldt dat de specifieke bescherming betrekking heeft op het afgebakende gebied zelf en niet onbepaald uitwaaiert over de omliggende zones.

9. Algemeen wordt opgemerkt dat de meer noordwestelijke delen van Vlaanderen beter geschikt zijn voor de inplanting van windturbines. Andere gebieden worden daardoor echter niet uitgesloten. De onnauwkeurigheden zijn als volgt te nuanceren:

De 250m buffer uit de omzendbrief geldt enkel ten opzichte van woningen. De omgevingsanalyse (natuurtoets, advies IWWG, ...) geeft aan dat de afstand tot het [REDACTED] voldoende is.

Het verschil in Lambertcoördinaten voor eenzelfde woning is een gevolg van de nauwkeurigheid van de gebruikte coördinaten. Tien (gehele) punten verschil bij Lambertcoördinaten komt ongeveer overeen met een 12-tal meter. De gekozen punten liggen bij beide studies telkens heel dichtbij of op de woningen en werden blijkbaar tamelijk willekeurig gekozen vermits de gemaakte keuze niet consequent voordelig lijkt voor de aanvrager. De studies hebben niet de ambitie geluids- en slagschaduw hinder tot op de meter exact te berekenen, maar zijn indicatief. In dit verband kan er voor de dichtst bij gelegen woningen, [REDACTED] (op de 250m grens) specifiek als voorwaarde opgelegd worden dat ook voor deze woningen aan de normen van de omzendbrief worden voldaan. De geluidscontouren bij de vergelijkende studie tussen een opstelling met 2 of 3 windturbines werden gegenereerd met een erkend computerprogramma, Windpro. Volgens dit programma lijkt de geluidshinder voor [REDACTED] gelijk te blijven bij de 2 onderzochte opstellingen met 3 of 2 windturbines. Mogelijk zijn er nog andere factoren dan het brongeluid die bijdragen tot dit gelijklopende resultaat.

10. Dit bezwaar is niet gebaseerd op ruimtelijke motieven die betrekking hebben op de voorliggende aanvraag en wordt bijgevolg niet weerhouden.

11. Dit bezwaar is niet gebaseerd op ruimtelijke motieven die betrekking hebben op de voorliggende aanvraag en wordt bijgevolg niet weerhouden.

...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De oprichting van windturbines kadert in de doelstellingen van de Vlaamse Regering inzake de uitbouw van hernieuwbare energiebronnen in Vlaanderen. De Vlaamse Regering stelt als doelstelling voorop om tegen 2010 6% van het totale elektriciteitsgebruik te betrekken uit hernieuwbare energiebronnen.

De elektriciteitsopwekking via windenergie vermijdt het gebruik van fossiele brandstoffen en de uitstoot van voor het milieu schadelijke gassen.

De principiële rechtsgrond voor het project –zoals reeds hoger aangegeven – gezocht in art. 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waardoor met een vergunning kan worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan (in casu het vigerend gewestplan, dat het project situeert in agrarisch gebied), indien daarbij gerefereerd kan worden aan ‘voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen’.

In de rubriek ‘Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’ werd de inhoudelijke samenhang tussen de decretale bepalingen en het overeenkomstig type-voorschrift voor de categorie van gebiedsaanduiding ‘Landbouw’, vanuit de specifieke concordantieregeling uitvoerig toegelicht.

De aanvraag voldoet aan de principes van de omzendbrief RO/2006/02. De windturbines worden gebundeld bij een bedrijventerrein en een spoorlijn. Gezien de omstandige motivatie kan akkoord gegaan worden met de afwijking op de cluster-definitie uit de omzendbrief, nl. dat er maar 2 in de plaats van 3 turbines gerealiseerd worden. De samenhang tussen de windturbines is voldoende groot om in elk geval te stellen dat het niet gaat over een verspreide inplanting van verschillende individuele turbines.

De alternatieve inplanting van windturbines op het bedrijventerrein werd voldoende onderzocht. De conclusie van de aanvrager dat het terrein zelf niet in aanmerking komt voor de oprichting van de windturbines wordt bijgetreden. Het ongunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling wordt daarom niet weerhouden.

Het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED] brengt ongunstig advies uit. Het college is van mening dat er eigenlijk geen infrastructuur is waaraan de windturbines gebundeld kunnen worden zodat de windturbines als te contrasterend worden ervaren. Ook vreest men dat aantasting van de historische waarde van de Stad [REDACTED] en de landschappelijke beleving. Ten slotte sluit het college zich aan bij de geuite bezwaren over de impact op de woonfunctie.

De gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt dat er wel voldaan wordt aan het bundelingsprincipe gezien de omvang van het bedrijventerrein (tevens het grootste in de gemeente). De historische waarde van [REDACTED] en de landschappelijke beleving wordt niet ingrijpend aangetast. Het zicht van op de [REDACTED] waarin de windturbines zullen opduiken, is gericht naar het industrieterrein. Er wordt voldoende rekening gehouden met de woonfunctie in de omgeving (zie rubriek openbaar onderzoek) en de overige functies in de naburige gebieden; de aanvraag brengt evenmin de realisatie van de bestemming van het betrokken agrarisch gebied, noch de landschappelijke kwaliteiten ervan in het gedrang, zodat kan worden gesteld dat de vergunning kan verleend worden in toepassing van art. 4.4.9 VCRO.

Het dossier bevat voldoende informatie over de toegangswegen en middenspanningscabines zodat ook deze bijkomende infrastructuur kan worden vergund.

Gezien de weerlegging van de hogervermelde bezwaren en de twee negatieve adviezen, is de voorliggende aanvraag vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar, mits naleving van een aantal voorwaarden zoals hiervoor aangegeven.

ALGEMENE CONCLUSIE

De aanvraag komt in aanmerking voor vergunning.

...

De vergunning wordt door de verwerende partij verleend onder de volgende voorwaarden:

- er dient rekening te worden gehouden met de aangehechte adviezen van het Directoraat-generaal Luchtvaart en Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen, vakgebied archeologie;
- de bepalingen van de omzendbrief RO/2006/02 dienen steeds te worden gerespecteerd. Dit houdt onder meer in dat er goede afspraken worden gemaakt met de eigenaars van de zonevreemde woningen in de [REDACTED] en de eigenaars van de woningen gelegen buiten de 500m perimeter rond het industriegebied;
- er dient voor de aanvraag van de werken een veiligheidsformatieplan opgesteld te worden met de eigenaars van de percelen en installaties met een verhoogd veiligheidsrisico vermeld in de veiligheidsstudie.

Dit is de bestreden beslissing.

De heer [REDACTED] heeft met een aangetekende brief van 18 juni 2011 een beroep ingesteld dat eveneens strekt tot de schorsing en vernietiging van deze bestreden beslissing. Dit beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 1011/0894/SA/2/0835.

De heer [REDACTED] heeft met een aangetekende brief van 18 juli 2011 een beroep ingesteld dat strekt tot de vernietiging van deze bestreden beslissing. Dit beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 1011/0960/A/2/0894. Met een arrest van 10 april 2012 (A/2012/0130) werd deze vordering onontvankelijk verklaard wegens laattijdigheid.

De milieuvergunning voor de betreffende windturbines werd ingediend in januari 2011 en door de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen verleend op 14 juli 2011. Door ondermeer de verzoekende partijen in de dossiers 1011/0894/SA/2/0835 en 1011/0960/A/2/0894 werd beroep aangetekend bij de bevoegde Minister die het beroep gedeeltelijk inwilligde en de vergunningsvoorwaarden wijzigde wat betreft de slagschaduw, veiligheid en geluid. Tegen de afgeleverde milieuvergunning werd door dezelfde verzoekende partijen een schorsings- en vernietigingsberoep ingediend bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. De schorsingsvordering werd bij arrest van 27 maart 2014 (nr. 226.897) verworpen en bij arrest van 11 juni 2015 (nr. 231.520) werd de verleende milieuvergunning vernietigd. De bevoegde Minister inzake Leefmilieu zal nu een herstelbeslissing dienen te nemen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

De Raad heeft met het arrest van 25 oktober 2011 met nummer S/2011/0136 reeds vastgesteld dat het beroep tijdig werd ingesteld en dat de verzoekende partij, als een bij het dossier betrokken adviserende instantie, over het rechtens vereiste belang beschikt in de zin van artikel 4.8.16, §1, 6° VCRO. Zij legde tevens een rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden neer. Er zijn geen redenen om anders te oordelen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ambtshalve middel

In het tussenarrest van 10 april 2012 met nummer A/2012/0127 heeft de Raad het volgende ambtshalve middel opgeworpen:

“De Raad stelt dan ook ambtshalve de vraag naar de schending van artikel 4.4.9 VCRO en van artikel 7.4.13 VCRO voor zover de verwerende partij stelt dat krachtens deze bepalingen de inplanting van windturbines mogelijk is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.”

De partijen kregen de mogelijkheid hun standpunt omtrent dit middel te formuleren.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij heeft geen aanvullende nota ingediend.

2.

De verwerende partij stelt dat artikel 7.4.13 VCRO geen onderscheid maakt naargelang de verschillende soorten of onderverdelingen van de agrarische gebieden. Artikel 7.4.13 VCRO bevat de algemene bestemmingen, maar ook de specifieke bestemmingen zoals landschappelijk waardevol agrarisch gebied zijn hierin vervat. Ook de memorie van toelichting geeft aan dat onder de algemene bestemming ook de meer gedetailleerde bestemmingen/overdruk moeten worden begrepen. Voorts verwijst de verwerende partij naar de toegevoegde tweede paragraaf in artikel 4.4.9 VCRO. Uit de parlementaire voorbereiding hiervan blijkt, aldus de verwerende partij, dat het plaatsen van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied wel degelijk mogelijk is. De tweede paragraaf werd immers ingevoegd om interpretatieproblemen die kunnen voortvloeien uit de eerste paragraaf teniet te doen.

3.

De tussenkomende partij stelt vooreerst dat het middel niet van openbare orde is. De VCRO voert een onweerlegbaar vermoeden van openbare orde in voor het middel dat de kennelijke onredelijkheid of gebeurlijke onzorgvuldigheid van de toetsing aan het criterium van de goede ruimtelijke ordening aanvoert. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever van oordeel was dat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1 §1 VCRO, steeds de openbare orde raakt aangezien de goede ruimtelijke ordening gericht is op het scheppen van orde in de bestemming en het gebruik van de grond. Volgens de tussenkomende partij heeft het ingeroepen middel geen betrekking op het criterium van de goede ruimtelijke ordening en evenmin werpt het een schending op van rechtsregels of rechtsbeginselen die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen en waarvan de naleving een basisvoorwaarde vormt voor de rechtstaat.

Ondergeschikt stelt de tussenkomende partij dat indien besloten wordt dat het middel de openbare orde aanbelangt, het alleszins niet gegrond kan worden verklaard. Zo blijkt immers uit de parlementaire voorbereiding dat paragraaf 2 van artikel 4.4.9 VCRO werd ingevoerd om interpretatieproblemen op te lossen. Landschappelijk waardevol agrarisch gebied maakt volgens de tussenkomende partij geen bijzonder bestemmingsvoorschrift uit, het is slechts een overdruk van het gewone bestemmingsvoorschrift “agrarisch gebied” en betreft dan ook een aanvullend bestemmingsvoorschrift dat concordeert naar Landbouw. Volgens de tussenkomende partij maakte de Vlaamse Regering tot op dit moment nog geen gebruik van artikel 4.4.9 §2, tweede lid

VCRO om bepaalde bijzondere bestemmingsgebieden, zoals landschappelijk waardevol agrarisch gebied, van de concordantiemogelijkheid uit te sluiten. Volgens de tussenkomenende partij wordt er een verkeerde interpretatie gegeven aan de voorbereidende werken om de clichering van landschappelijk waardevol agrarisch gebied uit te sluiten. Zij besluit door te stellen dat het feit dat bepaalde bestemmingen slechts voorkomen in het Typevoorschriftenbesluit niet relevant zijn en geen afbreuk doen aan het juridisch mechanisme van clichering zoals uitgewerkt in de bepalingen van de VCRO.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkomenende partij kan niet gevolgd worden wanneer zij stelt dat het opgeworpen ambtshalve middel de openbare orde niet zou aanbelangen.

Gewestplannen hebben verordenende kracht en blijven gelden tot zij door andere plannen worden vervangen. Van het gewestplan mag alleen worden afgeweken in de gevallen en in de vormen zoals bepaald door de decreetgever. Het gewestplan is bovendien een instrument om de ruimtelijke ordening voor de toekomst vast te stellen.

Het loutere feit dat er een onverenigbaarheid bestaat met de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied, heeft dus sowieso betrekking en zijn weerslag op de goede ruimtelijke ordening van de betrokken percelen.

2.

De percelen waar de windturbines worden voorzien zijn, ingevolge het gewestplan 'Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem', gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Er bestaat aldus een planologische onverenigbaarheid met de gewestplanbestemming.

3.

In de bestreden beslissing wordt verwezen naar artikel 4.4.9 VCRO en naar artikel 7.4.13 VCRO om de afwijking op de gewestplanbestemming te verantwoorden.

Artikel 4.4.9 VCRO bepaalde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing het volgende:

“§1. Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een plan van aanleg, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij 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, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.

Het eerste lid laat geen afwijkingen toe op de voorschriften van een plan van aanleg die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het gebied.

§ 2. Voor de toepassing van § 1, eerste lid, geldt dat een bestemmingsvoorschrift van een gewestplan 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, of in de concordantielijst, bepaald krachtens voornoemd artikel 7.4.13, tweede lid.

De Vlaamse Regering kan die concordanties verfijnen en bepalen voor welke bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen geen vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bestaat.”

Dit artikel werd in de VCRO ingevoerd om inplantingen toe te laten waarvoor het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen geen oplossing bood. In afwachting van de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen waarbij specifieke bestemmingsvoorschriften voorzien worden, worden de standaardtypebepalingen, zoals vastgesteld bij besluit van 11 april 2008, overgangsmatig “geclicheerd”. Wanneer dus moet vastgesteld worden dat een vergunningsaanvraag zou moeten afgewezen worden op grond van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, kan deze toch ingewilligd worden indien de standaardtypebepalingen voor de overeenstemmende categorie van gebiedsaanduiding daartoe grondslag bieden.

Paragraaf 2 werd in voormeld artikel 4.4.9 VCRO ingevoegd naar aanleiding van een amendement en dit om te vermijden dat interpretatieproblemen zich zouden voordoen. De steller van het amendement verwees naar het voorbeeld van de inplanting van windturbines in agrarisch gebied, alwaar er in de standaardtypebepalingen een overeenstemmende categorie van gebiedsaanduiding (landbouw) was voorzien. Hij stelde hieromtrent het volgende:

“In specifieke gevallen kan deze regeling aanleiding geven tot interpretatieproblemen. Kan in het gegeven voorbeeld een windturbine worden ingeplant in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied? Op die vraag moet bevestigend geantwoord worden, aangezien het landschappelijk waardevol karakter ingevolge artikel 2 (4.6.1) van het Inrichtingsbesluit van 28 december 1972 slechts een overdruk betreft op het agrarisch gebied; agrarische gebieden volgens de gewestplannen zijn uiteraard ‘vergelijkbaar’ met de categorie van gebiedsaanduiding ‘landbouw’.”

4.

In artikel 7.4.13 VCRO wordt de concordantietabel opgenomen waarbij bepaald wordt dat het agrarisch bestemmingsgebied concordeert met de (sub)categorie van gebiedsaanduiding ‘Landbouw’. Er wordt geen afzonderlijke concordantie voorzien voor het bestemmingsvoorschrift ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’.

In het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen van 11 april 2008 (hierna genoemd het typevoorschriftenbesluit) worden de diverse typevoorschriften vastgesteld in verschillende categorieën van gebiedsaanduiding in de ruimteboekhouding.

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’.

Ingevolge deze concordantie is de inplanting van windturbines dus mogelijk in gebieden die volgens het gewestplan bestemd zijn tot agrarisch gebied.

5.

Op dit moment heeft de Vlaamse Regering nog geen verdere verfijning doorgevoerd voor bestemmingsvoorschriften van gewestplannen die geen vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding hebben, zoals het tweede lid van artikel 4.4.9 §2 VCRO voorziet. Het feit dat landschappelijk waardevol agrarisch gebied nog niet wordt vermeld in het typevoorschriftenbesluit, dat dateert van voor de inwerkingtreding van de VCRO, kan niet automatisch leiden tot de conclusie dat de bouw van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied uitgesloten is, temeer daar in voormeld artikel 4.4.9, §2, eerste lid VCRO sprake is van “alleszins vergelijkbaar” en er door het woordgebruik “alleszins” geen beperkende draagwijdte mag gegeven worden aan de concordantie.

6.

Ook de Raad van State heeft, ondermeer in zijn arresten van 10 oktober 2013 (nr. 225.044, 225.045) en 27 februari 2014 (nr. 226.572) bevestigd dat windturbines op grond van artikel 4.4.9 VCRO in landschappelijk waardevol agrarisch gebied kunnen ingeplant worden.

Er kan dan ook geconcludeerd worden dat artikel 4.4.9 VCRO en artikel 7.4.13 VCRO de mogelijkheid bieden om ook in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, wat als aanvullend voorschrift van het agrarisch gebied moet beschouwd worden, over te gaan tot de inplanting van windturbines, mits de voorwaarden worden nageleefd zoals bepaald in deze artikelen. Evenwel dient ook hier rekening te worden gehouden met de notie “goede ruimtelijke ordening”. Dit komt evenwel aan bod in de door de verzoekende partij ingeroepen middelen.

Het ambtshalve middel is ongegrond.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 §1 a) en b) en §2 VCRO, artikel 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 houdende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheids- en vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij is van mening dat de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.9 VCRO niet belet dat voor de beoordeling van aanvragen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied moet nagegaan worden of de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar wordt gebracht. De toetsing van het esthetische criterium is in de bestreden beslissing onvoldoende gebeurd. Het feit dat de verwerende partij de windturbines beschouwt als een markering van de buffer tussen het nabijgelegen industriegebied en het natuurgebied waarbij ze een meerwaarde betekenen voor het uitzicht gaat volgens de verzoekende partij niet op. Zij meent dat de verwerende partij op deze manier het feit miskent dat een landschappelijk waardevol agrarisch gebied ook een eigen specifieke schoonheidswaarde kan hebben.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop door te stellen dat de toegelaten afwijking in artikel 4.4.9 VCRO inhoudt dat er geen aparte beoordeling dient gemaakt te worden van de schoonheidswaarde van het gebied. Artikel 4.4.9 VCRO staat immers juist toe dat kan afgeweken worden van de gewestplanbestemming, voor zover de werken door hun beperkte impact de

realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarenboven wordt in de standaardtypebepalingen geen onderscheid gemaakt tussen agrarisch gebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

3.

De tussenkomende partij is ook van mening dat het esthetisch criterium uit artikel 15 van het Inrichtingsbesluit niet meer moet toegepast te worden, gelet op de afwijkingsbepaling van artikel 4.4.9 VCRO. Dit esthetisch criterium wordt, volgens de tussenkomende partij, ook niet vermeld in de standaardtypebepalingen. Zij meent dat enkel de verplichte opmaak van een lokalisatienota wordt vooropgesteld, wat ook gebeurde.

Indien gekeken wordt naar de toepassing van artikel 4.3.1 VCRO is de tussenkomende partij tevens van mening dat wel degelijk een toets van de schoonheidswaarde heeft plaatsgevonden in de bestreden beslissing. Zo is het bundelingsprincipe in essentie een esthetisch principe dat werd nageleefd. Tot slot verwijst de tussenkomende partij nog naar de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de Raad in het kader van de toets van de goede ruimtelijke ordening.

4.

Tijdens de zitting van 25 september 2012 vroeg de Kamervoorzitter aan de partijen naar de aard van de voorschriften van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

In een aanvullende nota stelt de verwerende partij dat het voorschrift “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” een loutere overdruk is van het bestemmingsvoorschrift “agrarisch gebied” en derhalve niet anders dan als een bestemmingsvoorschrift kan worden beschouwd. Het Inrichtingsbesluit heeft duidelijk tot doel de bestemming en het gebruik van de grond vast te leggen. Met het vastleggen van landschappelijk waardevol agrarisch gebied wordt overgegaan tot het zoneren van zekere activiteiten, handelingen en maatschappelijke functies die in dat specifieke bestemmingsgebied kunnen worden toegelaten. De verwerende partij voegt nog toe dat het voorschrift “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” ook al door de Raad van State als bestemmingsvoorschrift werd aangeduid. Deze stelling kan ook afgeleid worden uit de voorbereidende werken van artikel 4.4.9 §2 VCRO.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij nog dat, indien besloten wordt dat het voorschrift “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” geen louter bestemmingsvoorschrift is, de bepaling van artikel 4.4.9, §1, tweede lid VCRO wil vermijden dat oneigenlijk gebruik zou worden gemaakt van de clichering om BPA-voorschriften buiten werking te stellen. Aangezien door de decreetswijziging van 2010 “plan van aanleg” vervangen werd door “gewestplan”, verloor dit tweede lid volgens de verwerende partij haar reikwijdte. Gewestplannen hebben immers nooit dezelfde detaillering als BPA's, zodat het tweede lid met omzichtigheid toe te passen is. Indien gekeken wordt naar het tweevoudig criterium waaraan het “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” dient getoetst te worden, blijkt, volgens de verwerende partij, dat het planologisch criterium betrekking heeft op de bestemming van het gebied en enkel het esthetisch criterium als beheers- of inrichtingsvoorschrift kan worden beschouwd. Volgens de verwerende partij is clichering mogelijk in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, maar dient in deze hypothese het esthetisch criterium ook getoetst te worden. Dit is volgens de verwerende partij ook gebeurd bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De tussenkomende partij meent dat landschappelijk waardevol agrarisch gebied een bestemmingsvoorschrift uitmaakt. Zij baseert zich hier in de eerste plaats op de vaste rechtspraak van de Raad van State, het feit dat de overdruk “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” binnen de definitie valt van het begrip “bestemmingsvoorschrift”, zoals blijkt uit de VCRO en de memorie van toelichting, en het feit dat de uitsluiting om zich op de afwijkingsmogelijkheid

van artikel 4.4.9 VCRO te beroepen, voornamelijk gericht is op de inrichtingsvoorschriften vastgesteld in een BPA.

De verzoekende partij heeft geen aanvullende nota ingediend.

Beoordeling door de Raad

1.

Partijen betwisten niet dat de windturbines gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. In dit gebied gelden in principe de voorschriften die zijn neergelegd in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit.

Artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt het volgende:

“De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. Gebouwen bestemd voor niet aan de grond gebonden agrarische bedrijven met industrieel karakter of voor intensieve veeteelt, mogen slechts opgericht worden op ten minste 300 m van een woongebied of op ten minste 100 m van een woonuitbreidingsgebied, tenzij het een woongebied met landelijk karakter betreft. De afstand van 300 en 100 m geldt evenwel niet in geval van uitbreiding van bestaande bedrijven. De overschakeling naar bosgebied is toegestaan overeenkomstig de bepalingen van artikel 35 van het Veldwetboek, betreffende de afbakening van de landbouw- en bosgebieden.”

Artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt het volgende:

“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.”

Artikel 4.4.9, § 1, eerste lid VCRO laat toe om in afwijking van een gewestplanbestemming een vergunning te verlenen 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 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.

Deze afwijking wordt echter niet toegestaan voor voorschriften die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het gebied.

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”.

Onder “Categorie van gebiedsaanduiding 4. Landbouw” van de standaardtypebepalingen staat het volgende vermeld:

“...

Het gebied is bestemd voor de beroepslandbouw. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor de landbouwbedrijfsvoering van landbouwbedrijven zijn toegelaten.

(...)

Voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen, zijn de volgende werken, handelingen en wijzigingen eveneens toegelaten:

(...)

- 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.

...” (eigen onderlijning)

2.

Zoals reeds vastgesteld onder punt A blijkt dat de inplanting van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied dus in principe toegelaten is. Het “landschappelijk waardevol” karakter betreft immers een overdruk waarbij het onderliggende bestemmingsvoorschrift, het agrarisch gebied, blijft bestaan en van doorslaggevende aard is.

Uit het voorgaande citaat van het typevoorschriftenbesluit blijkt dat de effecten van de inplanting ten aanzien van de landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota dienen te worden beschreven en geëvalueerd.

Los van de vraag of bij toepassing van artikel 4.4.9 VCRO, dat formeel – gezien de plaats voorzien in de VCRO – een afwijkingsbepaling is, maar inhoudelijk eigenlijk een wijze van updaten is van de gewestplanvoorschriften om tegemoet te komen aan de hedendaagse planologische actualiteit en noodzakelijkheid, een esthetische toets moet gebeuren in de zin van artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit (esthetisch criterium op basis van de vrijwaring van de schoonheidswaarde van het landschap) dan wel een esthetische toets op basis van de landschappelijke kwaliteiten (zoals te beschrijven in de lokalisatienota), staat vast dat de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan een formeel motief zal moeten wijden aan de impact en het effect van de inplanting van de windturbines op de bijzondere kwaliteit/ (schoonheids)waarde van het landschappelijk waardevolle gebied waar de windturbines zullen worden ingeplant.

3.

In de bestreden beslissing zijn volgende overwegingen terug te vinden:

(als antwoord op een bezwaar):

“De landschappelijke kwaliteiten van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied zijn beperkt tot het gebied zelf en worden misschien gewijzigd, maar daarom nog niet ‘aangetast’. De windturbines kunnen beschouwd worden als markering van de buffer tussen het industriegebied en het natuurgebied. Er wordt overigens voldaan aan de uitgangsprincipes van de omzendbrief RO/2006/02 Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines (zie ook verder onder punt 3). Dit bezwaar wordt niet weerhouden.

(...)

Uit het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep blijkt dat het enige landschappelijke bezwaar tegen de inplanting van de turbines voortspuit uit het feit dat de aanvraag niet voldoet aan de definitie van ‘cluster’ zoals opgenomen in de omzendbrief (3 windturbines). Deze keuze om af te wijken van de omzendbrief wordt echter omstandig gemotiveerd o.a. vanuit economische motieven en de intentie om de hinder nog verder te beperken. De beschermde [REDACTED] liggen te ver van het projectgebied om te kunnen spreken van hinder of schade aan de historische waarde van de beschermingen.

...

De Afdeling voor Natuur en Bos is vertegenwoordigd in de Interdepartementale Windwerkgroep en uitte daar geen fundamentele bezwaren tegen de aanvraag. Er wordt van deze inplanting geen significante negatieve impact op de natuur en avifauna verwacht. Ook voor het nabijgelegen [REDACTED] geldt dat de specifieke bescherming betrekking heeft op het afgebakende gebied zelf en niet onbepaald uitwaaiert over de omliggende zones.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening:

In de rubriek ‘Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften’ werd de inhoudelijke samenhang tussen de decretale bepalingen en het overeenkomstig type-voorschrift voor de categorie van gebiedsaanduiding ‘Landbouw’, vanuit de specifieke concordantieregeling uitvoerig toegelicht.

De aanvraag voldoet aan de principes van de omzendbrief RO/2006/02. De windturbines worden gebundeld bij een bedrijventerrein en een spoorlijn. Gezien de omstandige motivatie kan akkoord gegaan worden met de afwijking op de cluster-definitie uit de omzendbrief, nl. dat er maar 2 in de plaats van 3 turbines gerealiseerd worden. De samenhang tussen de windturbines is voldoende groot om in elk geval te stellen dat het niet gaat over een verspreide inplanting van verschillende individuele turbines.

De alternatieve inplanting van windturbines op het bedrijventerrein werd voldoende onderzocht. De conclusie van de aanvrager dat het terrein zelf niet in aanmerking komt voor de oprichting van de windturbines wordt bijgetreden. Het ongunstig advies van Duurzame Landbouwwontwikkeling wordt daarom niet weerhouden.

Het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED] brengt ongunstig advies uit. Het college is van mening dat er eigenlijk geen infrastructuur is waaraan de windturbines gebundeld kunnen worden zodat de windturbines als te contrasterend worden ervaren. Ook vreest men dat aantasting van de historische waarde van de Stad [REDACTED] en de landschappelijke beleving. Ten slotte sluit het college zich aan bij de geuite bezwaren over de impact op de woonfunctie.

De gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt dat er wel voldaan wordt aan het bundelingsprincipe gezien de omvang van het bedrijventerrein (tevens het grootste in de gemeente). De historische waarde van [REDACTED] en de landschappelijke beleving wordt niet ingrijpend aangetast. Het zicht van op de [REDACTED] waarin de windturbines zullen opduiken, is gericht naar het industrieterrein. Er wordt voldoende rekening gehouden met de

woonfunctie in de omgeving (zie rubriek openbaar onderzoek) en de overige functies in de naburige gebieden; de aanvraag brengt evenmin de realisatie van de bestemming van het betrokken agrarisch gebied, noch de landschappelijke kwaliteiten ervan in het gedrang, zodat kan worden gesteld dat de vergunning kan verleend worden in toepassing van art. 4.4.9 VCRO...”

Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de landschappelijke kwaliteiten of de schoonheidswaarde van een gebied in de plaats te stellen van de verwerende partij. Bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht kan de Raad enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid de haar terzake 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 beslissing is kunnen komen en in die beslissing formeel tot uiting heeft gebracht.

In de lokalisatienota, die deel uitmaakt van het aanvraagdossier, staat vermeld dat de windturbines zullen worden opgesteld in een zone die voldoet aan alle voorschriften met betrekking tot goede ruimtelijke ordening. Voorts wordt herhaaldelijk gesteld dat de windturbines aansluiten bij een industriegebied met belangrijke landschappelijke impact en bij lijninfrastructuur, met name de spoorlijn [REDACTED]. Evenwel stelt de verzoekende partij in haar advies aan de verwerende partij dat in de nabijheid geen infrastructuur aanwezig is met dergelijke belangrijke ruimtelijke-landschappelijke en visuele impact. Hierdoor worden de windturbines, volgens de verzoekende partij, als contrasterend gekarakteriseerd, werken ze schaalverkleinend, vergroten ze de meetbaarheid van het landschap en tasten ze de weidsheid en openheid aan.

Wanneer door het vergunningverlenend bestuurorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan voormeld advies geldt in principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

4.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet afdoende dat de *‘mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbatings(mogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten’* werden geëvalueerd.

De loutere verwijzing in de bestreden beslissing naar het nabijgelegen industriegebied en het feit dat de windturbines een “markering vormen van de buffer tussen het industriegebied en het natuurgebied” en niet als contrasterend kunnen worden ervaren, kan niet als afdoende evaluatie beschouwd worden van eventuele effecten ten aanzien van landschappelijke kwaliteiten van het gebied waarin de windturbines worden opgericht. Bij de beschrijving van de aanvraag wordt wel de omgeving van de inplantingsplaats beschreven (aanvraag ligt in een gebied *“ten noorden begrensd door industriegebied, de spoorlijn, een bufferzone, en woonuitbreidingsgebied. Noordoostelijk ligt de woonkern [REDACTED]. Zuidelijk ligt een natuurgebied (tevens [REDACTED]) en de [REDACTED]... Het dichtstbijzijnde woongebied ligt op 270m...”*) doch, wat betreft het landschappelijk waardevol agrarisch gebied zelf, bevat de bestreden beslissing enkel het gegeven dat het gebied doorsneden wordt door [REDACTED] en dat windturbine 1 voorzien wordt op een 200-tal meter ten zuidwesten van deze beek en windturbine 2 190m ten noorden van deze beek.

De overwegingen in de bestreden beslissing met betrekking tot de in de omgeving bestaande toestand en in het algemeen met betrekking tot de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, zoals de afstand tot de omringende bebouwing of de beschermenswaardige onroerende goederen, zijn evenwel, in tegenstelling tot wat de tussenkomende partij voorhoudt, geen overwegingen waaruit zou moeten blijken dat de inplanting van de windturbines geen schadelijke gevolgen toebrengt aan de landschappelijke kwaliteiten van het landschappelijke waardevolle agrarische gebied. De uit te voeren ‘esthetische toets’, ook in kader van artikel 4.4.9 VCRO, is immers een andere toets dan deze van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Ook de weerlegging van de standpunten inzake het bundelingsprincipe en de lijninfrastructuur kunnen bij de beoordeling van de landschappelijke kwaliteiten, en dus het esthetisch aspect, niet betrokken worden aangezien de vraag of de geplande windturbines voldoen aan de criteria zoals vooropgesteld in de omzendbrief RO/2006/02 en de vraag naar de vrijwaring van de schoonheidswaarde van het gebied, waarbij de landschappelijke kwaliteiten van dit gebied moeten vooropgesteld en geëvalueerd worden ten aanzien van de impact van de inplanting, duidelijk andere doelstellingen hebben.

In zoverre uit de bestreden beslissing in enigerlei mate zou kunnen afgeleid worden dat er wordt verwezen naar de lokalisatienota zelf, moet vastgesteld worden, los van de vraag of de daarin opgenomen vaststellingen zelf wel afdoende zijn, dat deze nota niet gevoegd wordt bij de bestreden beslissing.

Het middel is gegrond.

C. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 17 mei 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van twee windturbines, twee middenspanningscabines en toegangswegen langsheen de [REDACTED] op percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 30 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS