

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 18 juli 2017 met nummer RvVb/A/1617/1036
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0038/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente HAALTERT vertegenwoordigd door advocaat Erika RENTMEESTERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
Verwerende partij	DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Tussenkomenende partij	de nv ASPIRAVI vertegenwoordigd door advocaat Gregory VERHELST met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 24 september 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 augustus 2015.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een windpark bestaande uit vier windturbines met bijhorende middenspanningscabines op de percelen gelegen te 9450 Haaltert, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummers 1497C, 150D, 162D, 1745, 1881A, 653, 658H, 658L.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 3 december 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad verleent de tussenkomenende partij met een beschikking van 16 december 2015 toelating om in de debatten tussen te komen.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient een laatste nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 9 mei 2017.

Advocaat Erika RENTMEESTERS voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Klaas DE PAUW *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE het woord voor de verwerende partij. Advocaat Gregory VERHELST 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.

Op 10 september 2010 dient de tussenkomende partij bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een windpark bestaande uit 4 windturbines langs de Expressweg N45 te Haaltert”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 mei 1978 vastgestelde gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, deels (voor windturbine 1 en 2) gelegen in agrarisch gebied en deels (voor windturbine 3 en 4) gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 september 2010 tot en met 29 oktober 2010, worden 28 bezwaarschriften ingediend, waaronder een petitie met 1256 handtekeningen.

De nv Fluxys brengt op 5 september 2010 een gunstig advies uit.

Het agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed brengt op 14 september 2010 een gunstig advies uit.

Het agentschap Wegen en Verkeer brengt op 28 september een gunstig advies uit.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 4 oktober 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De verzoekende partij brengt op 22 november 2010 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

Ruimtelijke afwegingen op meso schaal

...

De voorgestelde inplantingsplaatsen van deze vier windturbines lijkt in deze context veeleer willekeurig. De turbines vormen niet echt een baken in het landschap en zijn weinig strategisch gekozen.

...

Besluit

Het project voor het bouwen van vier windturbines is vanuit ruimtelijk oogpunt niet geoptimaliseerd. Via een planningsinitiatief kan een strategische keuze van de inplanting voor windturbines beter gemotiveerd worden. Dit project wordt dan ook ongunstig geadviseerd.

...

Het Directoraat-generaal Luchtvaart brengt op 3 december 2010 een gunstig advies uit.

De Interdepartementale Windwerkgroep brengt op 7 december 2010 een ongunstig advies uit:

“ ...

De Interdepartementale Windwerkgroep staat negatief ten aanzien van de inplanting van windturbines in agrarisch gebied in Haaltert.

De windturbines worden ingeplant in agrarisch en landschappelijk waardevol agrarisch gebied, in een lijnopstelling van tweemaal twee windturbines langs en ten oosten van de N45 expresweg Aalst — Ninove — Geraardsbergen op het grondgebied van de gemeente Haaltert. Deze inplanting van windturbines sluit niet aan bij een industriegebied, een woonkern of een kern van het buitengebied en bevindt zich tevens relatief ver verwijderd van een eerder kleine lijninfrastructuur gevormd door de N45. Deze inplanting is dan ook ruimtelijk en landschappelijk niet gewenst.

In het provinciaal beleidskader voor windturbines Oost-Vlaanderen wordt deze zone als potentiële inplantingsplaats aangeduid. De provincie Oost-Vlaanderen wenst in deze zone echter prioriteit te geven aan projecten die aansluiting zoeken bij de verstedelijkte gebieden en pas in de tweede plaats met de verbindingsgebieden waartoe deze projectzone behoort.

Aangezien de windturbines ingeplant worden in een zone met meerdere archeologische sites dienen specifieke voorwaarden opgenomen te worden aangaande de archeologische begeleiding bij de ingrepen in de bodem in opdracht van de bouwheer die de financiële lasten hiervoor draagt. De archeologische begeleiding dient te voldoen aan bijzondere voorschriften. De voorwaarden en verdere bijzondere voorschriften dienen bij het Agentschap R-0 Vlaanderen Onroerend Erfgoed aangevraagd worden.

Er wordt ten aanzien van de veiligheid en natuur en avifauna geen significante negatieve impact verwacht.

Er zijn geen woningen gelegen op minder dan 250 meter van de turbines. Uit de geluidsstudie volgt dat ter hoogte van de dichtstbij gelegen woningen de initiatiefnemer de nodige reductiemaatregelen dient te nemen om voor de avond- en de nachtperiode te kunnen voldoen aan de milieukwaliteitsnormen inzake geluid uit de omzendbrief. De initiatiefnemer stelt alles in het werk om het geluidsniveau te reduceren tot een niveau waarbij hinder voor de omgeving zoveel mogelijk vermeden wordt. Het project dient steeds te voldoen aan de voorwaarden inzake geluid gesteld in de omzendbrief "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines" van 2006.

Uit de slagschaduwanalyse blijkt dat er zich geen woningen van derden binnen de contour van 30 uur slagschaduw per jaar bevinden. De projectontwikkelaar dient in elk geval de nodige maatregelen te treffen zoals het installeren van schaduwdetectiesystemen, om te garanderen dat steeds aan de gestelde voorwaarden inzake slagschaduw uit de

omzendbrief "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines" van 2006 wordt voldaan.

...

De verwerende partij beslist op 27 januari 2011 de stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor het bouwen van de vier windturbines met bijhorende middenspanningscabines, met uitzondering van de permanente toegangswegen.

2.

Tegen deze beslissing wordt door de verzoekende partij bij de Raad een beroep tot vernietiging ingesteld. Met een arrest van 30 juni 2015 met nummer A/2015/0402 vernietigt de Raad de vergunning van 27 januari 2011, en beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomenende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van het arrest. De vernietiging is onder meer als volgt gemotiveerd:

" ...

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 doorslaggevend 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 is van updaten 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.

...

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.

Wanneer enerzijds in de beschrijving van de aanvraag wordt vastgesteld dat windturbine 3 zich ten westen van een natuurgebied bevindt begrensd door de N45 en een andere straat en windturbine 4 zich bevindt in een gebied dat ook begrensd wordt door de N45, een natuurgebied aan de Wildebeekvallei en een andere straat, dan kan de loutere vaststelling dat de windturbines een bestaande bundeling van lijninfrastructuur markeren, niet volstaan als de hierboven vermelde 'esthetische toets'.

In de bestreden beslissing wordt zelf gesteld dat de vraag in hoeverre de windturbines de schoonheid van het landschap aantasten, afhangt van de waarde van het landschap, maar behalve de vaststelling dat er in de omgeving geen beschermde landschappen of ankerplaatsen zijn, bevat de bestreden beslissing geen overwegingen over de landschappelijke kwaliteiten van het landschappelijke waardevolle gebied zelf.

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 met wat de tussenkomende partij voorhoudt, geen overwegingen waaruit zou moeten blijken dat de inplanting van de windturbines geen schadelijke gevolgen toebrengen 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 van de eerste verzoekende partij 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.

...

3.

Ingevolge dit vernietigingsarrest wordt de procedure hernomen. De verwerende partij beslist op 14 augustus 2015 de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Zij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

BESCHRIJVING VAN DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De 4 windturbines worden ingeplant ten oosten van en parallel aan de N45, de gewestweg die Aalst verbindt met Ninove. De gewestweg situeert zich dicht bij de gemeentegrens Haaltert-Denderleeuw. De turbines hebben een masthoogte van max. 113m en een rotordiameter van max. 90m, met dien verstande dat de maximale totale hoogte de 150 m niet overschrijdt.

Windturbines 1 en 2 liggen in het agrarisch gebied dat in het zuiden en het noorden begrensd wordt door natuurgebieden, respectievelijk rond de Oliemeersbeek en de Molenbeek.

De windturbines 3 en 4 bevinden zich in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (LWAG) ten oosten van de N45. Voor WT4 betreft het een klein LWAG met een maximale lengte van ca. 1100m en een breedte van ca. 300m, dat begrensd wordt door de N45 (ten

W), beboste beekvalleien in aanpalend natuurgebied (ten N, ten O en ten Z) en woongebied in het NO. In dit LWAG bestaat het landschap uit diverse akkers en weilanden, die ontsloten worden via de aanwezige openbare wegenis.

WT3 bevindt zich in een nog kleiner LWAG, met een maximale lengte van ca. 950m en een breedte van 100 à 200m, dat begrensd wordt door de N45 (ten W), beboste beekvalleien in aanpalend natuurgebied (ten N en ten O) en de Vlamstraat in het Z. Ook in dit LWAG bestaat het landschap uit diverse akkers en weilanden, die ontsloten worden via de aanwezige lokale wegenis.

Het ruimere LWAG ten O van de vallei van de Wildebeek wordt doorsneden door 2 HS-lijnen (70kV en 150 kV) die prominent aanwezig zijn in het landschap.

Het dichtstbijzijnde woongebied ligt ten westen van de N45 op een 300-tal meter van WT2. De dichtstbij gelegen individuele woning bevindt zich op 268m afstand van WT3.

WATERTOETS

[...]

Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte en ligt niet in overstromingsgevoelig gebied. Er wordt voor gezorgd dat hemelwater nabij de windturbines en de middenspanningscabines kan infiltreren en de wegenis en werkvlakken worden aangelegd in een waterdoorlatende steenslagverharding, zodat in alle redelijkheid kan geoordeeld worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt.

PROJECT-M.E.R.-SCREENING

De aanvraag valt niet onder de projecten van bijlage I van het MER-besluit waarvoor een project-MER moet worden opgesteld.

Aangezien er geen aanzienlijke invloed op een bijzonder beschermd gebied wordt verwacht, is rubriek 3, 1) van bijlage II evenmin van toepassing en moet er geen MER of MER-ontheffingsdossier worden opgesteld.

De aanvraag valt wel onder de projecten, vermeld in bijlage III van voormeld besluit, meer bepaald in rubriek 3, a) industriële installaties voor de productie van elektriciteit.

Bespreking

Het inplanten van de 4 windturbines in het agrarisch gebied heeft geen noemenswaardige invloed op de land- en tuinbouw. Het agrarisch gebruik van de landbouwgronden wordt door de turbines nauwelijks beperkt.

In de nabijheid van de windturbines is geen ankerplaats, beschermd landschap of beschermd dorps- of stadsgezicht gelegen. De aanvraag is, wat WT3 betreft, wel gelegen in een relictzone: 'Zijbeken van de Dender en gebied Nederhasselt-Steenhuize-Wijnhuize'. Deze relictzone bestaat uit 3 beken (Wildebeek, Molenbeek-Kipsteekbeek en Molenbeek) en de open kouter in Denderleeuw. Zoals hiervoor beschreven staat WT3 niet in het open koutergebied, maar in de kleine deelruimte, palend aan de N45. Anderzijds wordt het betrokken open koutergebied reeds doorsneden door 2 HS-lijnen (70kV en 150 kV).

Om die redenen worden er geen nadelige gevolgen verwacht voor wat betreft het landschap en onroerend erfgoed (zie ook bij de rubrieken hierna).

De projectzone is niet gelegen in een broed-, pleister- en/of rustgebied, weidevogel- of akkervogelgebied, noch in de nabijheid van seizoens-, slaap- en voedseltrekroutes. Nadelige invloeden op vogelpopulaties worden bijgevolg niet verwacht.

De inplanting ligt niet in of nabij een VEN/IVON gebied. De windturbines zijn gesitueerd op ca. 2km afstand van het dichtstbijzijnde VEN-gebied, nl. De Vallei van de Dender en de Mark'. Deze afstand is voldoende groot zodat er geen schade kan optreden.

De projectzone situeert zich niet in of nabij een vogelrichtlijngebied en is ook niet gelegen in of nabij een habitatrichtlijngebied. De inplanting van de turbines zal bijgevolg geen nadelige gevolgen hebben op dergelijke gebieden.

De geplande windturbines WT1, WT3 en WT4 zijn gelegen in een biologisch minder waardevol gebied. WT2 bevindt zich in een gebied, dat bestaat uit een complex van biologisch minder waardevolle en waardevolle elementen (grasland met bomenrijen en houtkanten). Gelet op de beperkte grondinname zal er geen significante impact zijn op het betrokken grasland; de aanvraag heeft geen gevolgen voor de bestaande bomenrijen en houtkanten.

Het realiseren van de windturbines heeft slechts een minimale invloed op het bodemgebruik door de beperkte oppervlakte-inname. Tevens wordt er voor gezorgd dat hemelwater nabij de windturbines kan infiltreren.

Uit onderzoek naar de veiligheidsaspecten volgt dat zowel de directe risico's voor personen in de omgeving van het windturbinepark als de directe risico's ten aanzien van in de omgeving aanwezige gevarenbronnen aanvaardbaar of verwaarloosbaar zijn.

Bijgevolg kan uit deze beoordeling geconcludeerd worden dat er ingevolge dit project geen aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn. In die omstandigheden kan dan ook besloten worden dat de opmaak van een milieueffectenrapport geen bijkomende gegevens zal opleveren.

Het windturbinepark brengt door zijn beperkte grondinname ook de realisatie van de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang.

Besluit

De milieugevolgen van de aanvraag kunnen voldoende ingeschat worden. Rekening houdende met de criteria van bijlage II DABM (kenmerken van het project, plaats van project en kenmerken van de potentiële effecten) worden geen aanzienlijke milieueffecten verwacht

De opmaak van een project-MER is derhalve niet nodig.

BEOORDELING VAN DE IMPACT VAN WT3 EN WT4 OP HET LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED

In art. 15.4.6.1. van het KB van 28 december 1972 wordt gesteld: (...)

Ook moeten, ingevolge de toepassing van art 4.4.9 VCRO en het typevoorschrift voor de categorie van gebiedsaanduiding '4. Landbouw', de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van de landschappelijke kwaliteiten geëvalueerd worden.

Zoals bij de bespreking van de bezwaren en de beschrijving van de aanvraag en de omgeving reeds werd aangegeven, bevinden WT3 en WT4 zich in kleine LWA-gebieden die door lijninfrastructuur en natuurgebieden van naburige LWA-gebieden zijn gescheiden. Ter hoogte van WT4 vormt de N45 over ca. 1,5km de grens van het LWAG met het agrarisch gebied ten W ervan.

Een duidelijke landschappelijke meerwaarde in de ruime omgeving wordt gevormd door de beboste beekvalleien die op het gewestplan de bestemming 'natuurgebied' hebben.

Uit de voormelde omschrijving van de karakteristieken van de betrokken LWA-gebieden, blijkt dat het slechts kleine deelruimten betreft, in belangrijke mate beïnvloed door naburige lijninfrastructuur en/of andere gebieden met een 'harde' bestemming (wonen en KMO-zone).

Mede door de impact van de naburige HS-lijnen zal de inplanting van de windturbines geen schaalverkleinend effect op het landschap tot gevolg hebben.

Het is uiteraard zo dat er weinig landschappen zijn, buiten de (juist omwille van hun bestemming) reeds zwaar door soms zeer grootschalige bebouwing en constructies aangetaste industrie- en havengerelateerde gebieden, die niet op één of andere manier beïnvloed worden door de inplanting van windturbines.

Vanuit de redenering dat elke impact op het landschap als een ontoelaatbare schade beschouwd wordt, zouden er dan ook buiten voormelde zones geen windturbines kunnen toegestaan worden. De realiteit is evenwel dat ook in andere landschappen, die juist door de reeds aanwezige impact van een aantal harde infrastructuur aangetast zijn, een bundeling kan gerealiseerd worden om te komen tot een nieuw landschap dat de aanwezige kenmerken van het oorspronkelijke landschap, de reeds toegevoegde infrastructuur (een autosnelweg, op- en afrittencomplex, overbrugging door lokale wegenis, HS-leidingen, ...) combineert met een cluster van windturbines.

Dergelijke vrij nieuwe 'energielandschappen' zijn, vanuit de bevoegdheid en de bezorgdheid van de Vlaamse overheid om het aandeel van groene energievoorzieningen relevant op te drijven, op vandaag overigens een noodzaak. Op tientallen zorgvuldig geselecteerde locaties in Vlaanderen werd reeds het bestaansrecht van deze landschappen aangetoond, zonder dat daardoor een ontoelaatbare landschappelijke impact werd veroorzaakt, juist omdat voormelde clustering en bundeling met grootschalige infrastructuur werden nagestreefd.

Door het voorzien van windturbines wordt een nieuw landschap gecreëerd, zonder dat de bestaande specifieke landschappelijke elementen worden vernietigd of dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen en opties worden uitgesloten. Het feit dat traag draaiende drieliekers worden voorzien, voorkomt ook een verstoring van de rust van het landschap. De voorziene windturbines zijn door hun grotere hoogte van een andere orde dan de bestaande landschapselementen. Ze overstijgen deze. Het is dan ook de bedoeling om ze ergens te laten bij aansluiten en om ze ergens mee te kunnen associëren.

De voorziene windturbines worden geassocieerd met de N45 en ook met de aanwezige HS-lijnen.

De afstand tot de N45 ligt in de grootteorde van de maximale tiphoogte van de windturbines; dergelijke afstanden worden in elk geval nog ervaren als een bundeling met de weg.

Daardoor wordt het dynamisch karakter van deze transportas, waar zich een belangrijk deel van het actueel woon-werkverkeer en nog meer van regionaal en (inter)nationaal vervoer in het kader van de economische activiteit afspeelt, aangevuld met een zicht op een onderdeel van de hedendaagse groene energieproductie, zoals reeds terug te vinden langs meerdere autosnelwegen in Vlaanderen.

Het mag duidelijk zijn dat 'landschappen' in de loop der tijden mee geëvolueerd zijn ingevolge de behoeften en technologische ontwikkeling van de 'gebruikers' ervan. Autosnelwegen met aanhorigheden zoals op- en afritten, overbruggingen, verlichtingsmasten, GSM-masten, vrij grootschalige verkeerssignalisatie zijn sinds lang vergroeid met onze kijk op de 'aanpalende' landschappen, net zoals HS-lijnen. Op vandaag maken 'daar steeds vaker ook windturbines deel van uit.

Dat de inplanting van windturbines in beschermd landschap of erfgoedlandschap moeilijk kan verantwoord worden, hoeft geen betoog. Maar binnen andere landschappen met vrij beperkte zichtlijnen vanaf of naar grootschalige infrastructuur of naar omliggende, soms dicht bebouwde, woonomgevingen (waar juist om milieutechnische redenen de nodige afstand bewaard wordt), maar waar de eigenlijke bestemming en het gebruik van de betrokken gebieden niet worden geschaad, kan niet automatisch gesteld worden dat

ontoelaatbare schade wordt aangebracht aan de landschappelijke waarden van het gebied, noch dat de goede ruimtelijke ordening er door in het gedrang zou gebracht worden.

Uit voorgaande overwegingen kan afgeleid worden dat het project geen negatieve impact heeft op de kwaliteit en de schoonheidswaarde van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied, op voorwaarde dat de windturbines qua vorm en afmetingen, type en kleur op elkaar afgestemd zijn (hetgeen hier het geval is).

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Windenergie is één van de noodzakelijke opties om de bindende Europese doelstelling voor België (een aandeel van 13% hernieuwbare energie in het energieverbruik) te halen, alsook om de doelstelling te behalen die geformuleerd is in het Vlaams Energiedecreet, om tegen 2020 20,5% van de certificaat-plichtige elektriciteitsleveringen uit hernieuwbare energiebronnen te halen.

In het kader van het Energiedecreet stelt de Vlaamse Regering voor elk jaar een bruto binnenlandse groene stroomproductie voorop en legt ze indicatieve subdoelstellingen per hernieuwbare energiebron vast die erop gericht zijn de vooropgestelde bruto binnenlandse groene stroomproductie te bereiken. Op 31 januari 2014 heeft de Vlaamse Regering subdoelstellingen tot 2020 vastgelegd. Voor windenergie komen deze doelstellingen overeen met een jaarlijks bijkomend vermogen aan windturbines van 80 IVIW van 2014 tot 2020, en een productietoename tot 2094 GWh in 2020.

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

In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is duurzaamheid een belangrijk concept. In artikel 1.1.4 is het volgende opgenomen: (...)

Duurzaamheid vormt dus een onderdeel van de goede ruimtelijke ordening. Ook het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen gaat uit van duurzaamheid. Het komt er bijgevolg op aan de vraag naar locaties voor de oprichting van windturbines te verzoenen met de vraag naar een kwaliteitsvolle ruimtelijke ordening. Eén van de basisdoelstellingen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is het behoud en waar mogelijk de versterking van het buitengebied.

De ruimtelijke concentratie van windturbines binnen een windturbinepark is ook van belang. De ruimtelijke concentratie wordt bepaald rekening houdend met technische vereisten, optimalisatie van de energieproductie en een optimale milieutechnische inplanting.

De locatiekeuze voor windturbines en windturbineparken moet passen in de samenhangende visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden afwegingselementen vermeld op basis waarvan een toetsing van de locatie voor de windturbines of windturbineparken aan de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden:

- het project sluit aan bij de schaal en de opbouw van het landschap in kwestie;*
- de omvang van het project tast de structuur en de essentiële functies van de randstedelijke gebieden of het buitengebied niet aan.*

Concreet betekent dat laatste afwegingselement dat de oprichting van windturbines of een windturbinepark in het buitengebied wel kan in of nabij een bos en nabij een natuurgebied met eerder beperkte natuurwaarde, maar in principe moet worden vermeden in gebieden met een (potentieel) belang voor speciale beschermingszones.

Omdat potentiële locaties in Vlaanderen schaars zijn is het, vanuit het principe van een duurzaam ruimtegebruik, bovendien van belang dat dergelijke locaties optimaal ingevuld geraken.

De principiële rechtsgrond voor het project — zoals reeds hoger aangegeven zit vervat in art. 4.4.9 VCRO, waardoor via de vergunningsprocedure kan worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan (in casu het vigerend gewestplan, dat het project situeert in (landschappelijk waardevol) 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.

Windturbines hebben slechts een beperkte grondinname (uiterst miniem t.o.v. het areaal landbouwgrond in het gebied) en zij hebben geen impact op gewassen en vee; ter zake kan verwezen worden naar het voorwaardelijk gunstig advies ADLO. Hieruit kan besloten worden dat de voorziene handelingen door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.

De aanvraag voldoet aan de belangrijke principes van de omzendbrief R012014/02, o.a. het bundelingsprincipe en het clusteringsprincipe. De bundeling met de N45 is doorslaggevend omdat de weg vergelijkbaar is met een autosnelweg (2 baanvakken met pechstrook en fietspad in elke richting, gescheiden door een middenberm); de N45 is een drukke verbindingsweg met diverse gelijkgrondse kruisingen, verlichtingspalen, grootschalige verkeersborden, ... De N45 is de verbindingssas tussen de stedelijke gebieden van Aalst en Ninove; hij is tevens een aanvoerweg vanuit het zuiden naar de E40. Ten oosten bevindt zich het verstedelijkt gebied van Denderleeuw; de gemeente Haaltert is aangeduid als een hoofddorp. Hierlangs gebeurt de inplanting van de windturbines. Haaltert sluit aan bij de bundel van grootschalige infrastructuur tussen Brussel en Gent. In deze bundel ligt de autosnelweg E40 en de spoorlijn Oostende-Brussel. Daarnaast liggen regionale infrastructuur-lijnen op de gemeentegrens m.n. de Expresweg N45 van Ninove naar de E40 en de spoorlijn Zottegem naar Brussel. In deze bundel van infrastructuren worden de 4 windturbines in 2 clusters van 2 windturbines ingeplant parallel en zo dicht mogelijk aansluitend aan de Expresweg.

Deze lijninfrastructuur heeft een duidelijke ruimtelijke en visuele impact op het landschap dat doorsneden wordt en versnipperd zo de open ruimte. De lijnopstelling van de turbines is voorzien zo dicht mogelijk bij de N45, rekening houdend met alle beperkingen (zoals de Fluxys-leiding) en op een quasi identieke afstand. Zoals reeds gemeld, ligt de afstand tot de N45 in de grootteorde van de maximale tiphoogte van de windturbines; dergelijke afstanden worden in elk geval nog ervaren als een bundeling met de weg. Bovendien geldt voor windturbines 1 en 2 ook de bundeling met de aanwezige bovengrondse hoogspanningslijnen, direct ten westen van de N45. Hiermee werd geen rekening gehouden in het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep (IWWG).

Het clusteringsprincipe wordt gevolgd, vermits de windturbines door hun hoogte visueel grotere tussenafstanden verdragen, zonder dat de eenheid van de groep verdwijnt.

Terwijl in het advies van de IWWG gemeld wordt dat, ingevolge de inplanting in een zone met meerdere archeologische sites, voorwaarden en bijzondere voorschriften dienen

aangevraagd te worden bij Onroerend Erfgoed, werd door dit agentschap een onvoorwaardelijk gunstig advies in toepassing van het decreet op het archeologisch patrimonium geformuleerd.

Om voormelde redenen wordt het ongunstig advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet bijgetreden.

Windturbine 2 is gelegen nabij (op ca. 300m) een modelvliegtuigclub in Denderleeuw. Van deze vergunde recreatieve activiteit zal de actieradius uit veiligheidsoverwegingen in de richting van de N45 deels worden ingeperkt, maar deze activiteit wordt hierdoor geenszins onmogelijk gemaakt.

Het college van burgemeester en schepenen van Haaltert bracht een ongunstig advies uit, gebaseerd op de talrijke bezwaarschriften, het advies van de GECORO en eigen overwegingen. Het college is van oordeel dat de ruimtelijke afweging in het dossier niet grondig genoeg gebeurde. Meer bepaald de voorgestelde uitwerking van het bundelingsprincipe met de aanwezige woonkernen, KMO-zones en ook de N45 vindt het college te vergezocht.

Uit de uitvoerige beoordeling van de bezwaren en de toetsing aan de principes van de omzendbrief (zie hiervoor) kan besloten worden dat de ingediende bezwaren ontvankelijk, maar grotendeels ongegrond zijn. Voor zover ze gegrond zijn, kan er aan de bezwaren tegemoet gekomen worden door het opleggen van de passende voorwaarden.

Op basis van de documenten van het aanvraagdossier en van de lokalisatienota in het bijzonder, kan bezwaarlijk gesteld worden dat er geen degelijke ruimtelijke afweging van het project zou gebeurd zijn. Deze afweging gebeurde in functie van de diverse criteria die in de omzendbrief ter zake worden geformuleerd. Zoals reeds vermeld, is er duidelijk sprake van bundeling met de aanwezige lijninfrastructuren in het gebied, die reeds een relevante ruimtelijke impact op het landschap hebben. Bij de inplanting werd niet enkel rekening gehouden met de optimalisatie van de energieproductie, maar ook met de afstand tot bewoning, de veiligheidsafstand tot gasleidingen, de nabijheid van een aantal beekvalleien en de mogelijke impact op natuurwaarden en het landschap. De afstand tot de N45 ligt in de grootteorde van de maximale tiphoogte van de windturbines; dergelijke afstanden werden in elk geval nog ervaren als een bundeling met de weg.

Hierbij kan ook gemeld worden dat de windturbines in overeenstemming zijn met het provinciaal 'beleidskader windturbines'.

Door de quasi gelijke afstanden die de windturbines aanhouden ten opzichte van de N45; hun gelijke vorm en afmetingen, type en kleur, en door de traag draaiende wieken, vormen de windturbines een geordend geheel in aansluiting bij de bestaande infrastructuur.

Al deze elementen zorgen ervoor dat het project zal ervaren worden als een kwalitatief windpark, zonder aantasting van het landschap, dit zowel binnen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, als daarbuiten in de omliggende bestemmingsgebieden. De windturbines integreren zich in het bestaande landschap en zijn dus verenigbaar met de actuele landschappelijke kwaliteiten.

Verder houdt de inplanting ook rekening met de vereisten van efficiënt bodemgebruik en wordt de verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van de landbouwbedrijven minimaal gehouden, gelet op de beperkte grondoppervlakte van de windturbines en hun inplanting t.o.v. de perceelsgrenzen.

Omwille van voormelde redenen kan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen niet bijtreden.

In het dossier, meer bepaald in de lokalisatienota, wordt aangetoond dat rekening gehouden wordt met het principe van een duurzaam ruimtegebruik; uit onderzoek werd

voor de betrokken locatie de optimale invulling bepaald. Dit betreft de cluster van windturbines in voorliggende aanvraag.

De aanvraag is in overeenstemming met de omzendbrief R0/2014/02 en voldoet aan de randvoorwaarden van de voormelde afwijkmogelijkheden, vervat in art. 4.4.9. VCRO.

Er zijn geen woningen van derden of woongebieden op minder dan 268m, resp. 300m van de turbines gelegen. Op basis van de gedetailleerde gegevens uit de lokalisatienota en conform de omzendbrief "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines" van 2014 (eveneens verankerd in de intussen definitief verworpen milieuvergunning) kan er van uit gegaan worden dat de geluidshinder tot een aanvaardbaar niveau beperkt zal worden.

De oorzaak van het voortgebrachte geluid is tweevoudig. Het wordt vooral gegenereerd door de rotatie van de wieken die een zoevend geluid voortbrengen. Anderzijds wordt geluid geproduceerd door de in de gondel opgestelde apparatuur, in het bijzonder de windturbinegenerator.

De mogelijke maatregelen aan de bron worden genomen om de geluidsproductie tot een minimum te beperken. Het gaat hierbij onder meer om de isolatie van de generatorbehuizing, aerodynamische wieken en dergelijke meer.

De betreffende zone wordt gekenmerkt door een vrij hoog achtergrondgeluidsniveau omwille van de N45. De aanvrager geeft aan alles in het werk te stellen om het geluidsniveau te reduceren tot een niveau waarbij hinder voor de omgeving zoveel mogelijk vermeden wordt; dit geldt onverminderd de naleving van de geldende Vlaremm-regelgeving. Er kan ter zake verwezen worden naar de milieuvergunning waarin reeds werd getoetst aan de richtwaarden uit Vlaremm II en waaruit blijkt dat mits milderende maatregelen (reducties) de geluidsnormen van Vlaremm II worden gerespecteerd. De naleving van de sectorale geluidsnormen kan als vergunningsvoorwaarde worden opgelegd.

De aanvrager dient zo nodig maatregelen te treffen (bv. schaduwdetectiesystemen) om te garanderen dat steeds aan de geldende voorwaarden inzake slagschaduw wordt voldaan. Er kan ter zake verwezen worden naar de milieuvergunning waarin aan deze norm (max. 8 u/jaar en 30 min/dag) werd getoetst; de exploitant moet volgens de voorwaarden van de milieuvergunning deze norm te allen tijden naleven, hetgeen mogelijk is met milderende maatregelen, zoals het stilzetten van turbines bij overschrijding norm. Er kunnen ook passende technische schikkingen getroffen worden om risico's inzake ijsprojectie en ijsval tot een minimum te beperken (detectoren, stilleggingsmechanisme). De resultaten van de veiligheidsstudie geven aan dat de veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn.

Uit hetgeen voorafgaat en waaruit blijkt dat voldaan kan worden aan de Vlaremm-normen, kan besloten worden dat de hinderaspecten (geluid en slagschaduw) en de mogelijke impact op gezondheid en veiligheid aanvaardbaar zijn in het kader van de toetsing van de goede ruimtelijke ordening.

M.b.t. de aanvraag werden (voorwaardelijk) gunstige adviezen uitgebracht door het Directoraat-generaal Luchtvaart, het agentschap Onroerend Erfgoed (vakgebied Archeologie), de Afdeling Wegen en Verkeer (district Aalst), Fluxys nv en het Departement Landbouw en Visserij — Duurzame Landbouwonwikkeling. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar treedt deze adviezen bij; de voorwaarden en/of aandachtspunten worden in de vergunning opgenomen.

Het dossier bevat weinig informatie over de permanente toegangswegen; vermits de aanleg van de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar installaties van algemeen belang

vrijgesteld zijn van vergunning, kan de aanvrager de betrokken wegen realiseren binnen de kruitlijnen van het voorgelegd dossier.

Over de bijhorende ruidspanningscabines is er wel voldoende informatie terug te vinden, zodat deze vergund kunnen worden.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit voorgaande overwegingen kan besloten worden dat de aanvraag, met toepassing van voormeld art. 4.4.9 VCRO in overeenstemming is met de bestemming van het gebied en dat de schoonheidswaarde van het gebied, noch de goede ruimtelijke ordening er door geschaad worden.

De aanvraag komt in aanmerking voor vergunning, mits naleving van de hierna vermelde voorwaarden.

...

Dit is de bestreden beslissing.

4.

Bij besluit van 17 maart 2011 heeft de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen onder voorwaarden de milieuvergunning verleend voor de windturbines 3 en 4 en geweigerd voor de windturbines 1 en 2.

Tegen de weigering van de milieuvergunning voor de windturbines 1 en 2 beroep tekende de tussenkommende partij beroep aan bij de Minister van Leefmilieu. Op 13 maart 2012 verklaart de bevoegde Minister de beroepen gedeeltelijk gegrond en verleent zij de gevraagde milieuvergunning voor de vier windturbines, mits toevoeging van een aantal bijzondere voorwaarden. Tegen de afgeleverde milieuvergunning hebben omwonenden een schorsings- en vernietigingsberoep ingediend bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Bij arresten van 2 oktober 2012 met nummer 220.846 en 10 oktober 2013 met nummer 225.044 wordt het schorsings-, respectievelijk het vernietigingsberoep verworpen.

5.

Ook Yves HERBRAND en Herman PENNE vorderen met een aangetekende brief van 29 augustus 2015 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer RvVb/1415/0776/A/0769.

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

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in dit middel de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, a-b) en 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 11 en 15 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij stelt vast dat de in het geding zijnde partijen niet betwisten dat windturbine 3 en 4 gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat het bouwen van windturbines principieel strijdig is met deze bestemming. Zij wijst vervolgens op het vernietigingsarrest waarin de Raad oordeelt dat er een formele motivering voorhanden moet zijn waaruit blijkt dat de impact en het effect van de windturbines op het landschap en de bijzondere waarde ervan, onderzocht is. Die formele motivering was in de vernietigde vergunningsbeslissing niet voorhanden.

De verzoekende partij voert aan dat de bestreden beslissing dit keer weliswaar een formele motivering bevat, maar dat er daarentegen niet voldaan is aan de materiële motiveringsplicht. Zij houdt immers voor dat, in de plaats van rekening te houden met de waarde van het landschap, de verwerende partij de bijzondere schoonheidswaarde van het gebied ontkent door te stellen dat het gaat om *“kleine deelruimten die reeds in belangrijke mate beïnvloed zijn door naburige lijninfrastructuur en/of andere gebieden met harde bestemmingen zoals wonen en KMO”*.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing ingaat tegen de standpunten van de gemeenten Haaltert en Denderleeuw, die reeds op zeer uitgebreide en gemotiveerde wijze verschillende elementen aanhaalden die de bijzondere waarde van het landschap aantonen. Ter illustratie verwijst de verzoekende partij naar het ongunstige advies van de GECORO van Haaltert en naar het bezwaar dat de gemeente Denderleeuw indiende tegen de ontginning van de kouter waarin tevens gewezen werd op de onverenigbaarheid van de aanvraag met het open ruimtekarakter van de kouter. Verder verwijst de verzoekende partij nog naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Denderleeuw waaruit zou blijken dat de open kouter een historisch belangrijk en beeldbepalend element is in de gemeente, met groot belang op vlak van landbouw, natuur en cultuur. Hierin wordt volgens de verzoekende partij ook de gewenste visie van behoud aangehaald. De verzoekende partij merkt nog op dat windturbine 3 gelegen is binnen de contouren van de relictzona “zijbeken van de Dender en gebied Nederhasselt – Steenhuize Wijnhuize”. De verzoekende partij is dan ook van mening dat al deze elementen aantonen dat de bestreden beslissing de typische schoonheidswaarde zal aantasten en dat de verwerende partij hiermee geen rekening hield in de bestreden beslissing.

De verzoekende partij merkt verder nog op dat de verwerende partij zich niet kan beroepen op het gegeven dat het landschap al verregaand aangetast zou zijn door de aanwezigheid van hoogspanningslijnen. Zij verwijst vooreerst naar de rechtspraak van de Raad van State en van de Raad zelf waarin gesteld wordt dat een bestaande aantasting van een schoonheidswaarde geen verantwoording kan zijn voor een verdere aantasting ervan. Daarenboven voert de verzoekende

partij aan dat de windturbines, gelet op hun grootte en hoogte, niet vergeleken kunnen worden met de hoogspanningsleidingen of met de infrastructuur van de N45.

Volgens de verzoekende partij gaat de verwerende partij in tegen de visie van de Interdepartementale Windwerkgroep wanneer zij stelt dat het inplanten van windturbines in landbouwgebied normaal is omdat windturbines veeleer “het landschap mee maken”. De Interdepartementale Windwerkgroep is in haar advies, dat een zeer groot belang heeft, immers van mening dat er geen sprake is van een “baken” in het landschap.

2.

De verwerende partij merkt in haar antwoordnota vooreerst op dat het eerste middel enkel betrekking heeft op de in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen windturbine 3 en 4 waardoor een eventuele gegrondheid ervan enkel kan leiden tot de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning voor die twee windturbines.

Verder houdt de verwerende partij voor dat de bestreden beslissing wel degelijk voldoende rekening houdt met de specifieke schoonheidswaarde van het landschap, dat zij terecht tot het besluit kwam dat de landschappelijke waarde niet aangetast wordt door de inplanting van de windturbines en dat zij in haar beoordeling de schoonheidswaarde niet louter ontkent.

Zij licht toe dat de bestreden beslissing vertrekt vanuit het gegeven dat de mate waarin de windturbines de schoonheid van het landschap zouden aantasten, afhankelijk is van de waarde van het landschap. Vervolgens stelt zij dat de landschappelijke kwaliteiten van de vrij kleinschalige gebieden eerder beperkt zijn, mede doordat de deelruimten in belangrijke mate beïnvloed worden door de naburige lijninfrastructuur en deels ook door andere gebieden met een harde bestemming, namelijk wonen en KMO-zone. Verder meent de verwerende partij een gedetailleerde beschrijving van het landschap gegeven te hebben in de bestreden beslissing. Op basis van voormelde vaststellingen stelt de verwerende partij dat de aanvraag geen inbreuk pleegt op de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat de windturbines worden ingeplant in een open kouterlandschap. De verwerende partij merkt ook op dat het voor de verzoekende partij niet kan volstaan om het louter niet eens te zijn met de beoordeling van de verwerende partij.

De verwerende partij stelt bovendien dat zij in de bestreden beslissing de verschillende negatieve adviezen en bezwaren heeft weerlegd, waaronder het advies van de verzoekende partij. Zij voert aan dat haar motivering niet gebaseerd is op het feit dat de bestaande aantasting (aanwezige hoogspanningslijnen) een verantwoording is voor een verdere aantasting, maar dat ingevolge de inplanting van de windturbines er geen schaalverkleinend effect op het landschap zal zijn, mede door de impact van de naburige hoogspanningslijnen.

Verder meent de verwerende partij dat zij de windturbines in haar beoordeling niet vergelijkt met de hoogspanningslijnen of met de infrastructuur van de N45. Daarenboven haalt zij in de bestreden beslissing net aan dat de windturbines omwille van hun hoogte van een andere orde zijn dan de bestaande landschapselementen en deze dan ook overstijgen. De verwerende partij stelt dat het dan ook de bedoeling was om de windturbines hierbij te laten aansluiten.

De verwerende partij merkt tot slot nog op dat het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet bindend is. Bovendien motiveert dit advies niet waarom de N45 een kleinschalige lijninfrastructuur zou zijn en waarom de onderlinge afstand te groot zou zijn om te kunnen spreken van een bundeling, terwijl de bestreden beslissing hierover een motief bevat. Zij

meent dan ook de bestreden beslissing afdoende motiveert waarom het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet gevolgd wordt.

3.

De tussenkomende partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat uit het vernietigingsarrest niet afgeleid kan worden dat er in het kader van de clichering van artikel 4.4.9 VCRO een “esthetische toets”, zoals bedoeld in artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit, uitgevoerd moet worden. Zij stelt dat de Raad van State in twee principesarresten reeds geoordeeld heeft dat de clicheringsregel toegepast kan worden in alle agrarische gebieden en dus ook in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De tussenkomende partij is van oordeel dat er geen bijzondere bijkomende voorschriften gelden voor het vergunnen van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, mits naleving van de generieke voorwaarde dat de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota dienen te worden beschreven en geëvalueerd.

Zij wijst erop dat artikel 4.4.9 VCRO een afwijking toestaat op de bestemmingsvoorschriften van het Inrichtingsbesluit, indien het aangevraagde vergund kan worden op grond van een vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding zoals opgenomen in de bijlage van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008. Aangezien dit ter zake het geval is, moet er volgens de tussenkomende partij bij clichering enkel gekeken worden naar het typevoorschriftenbesluit, dat als zodanig geen esthetische toets vereist zoals vervat in artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit.

Verder meent de tussenkomende partij dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zeer omstandig stil staat bij de kenmerken van het landschap, zowel binnen als buiten het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, als bij de impact die de windturbines zullen hebben op dit landschap. Zij stelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing al de door de verzoekende partij opgeworpen elementen die de aantasting van de schoonheidswaarde zouden moeten aantonen, onderzocht en beoordeeld heeft en dat de verzoekende partij hier louter een eigen standpunt over inneemt.

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat uit de inkleuring volgens het gewestplan als landschappelijk waardevol agrarisch gebied afgeleid zou moeten worden dat het betrokken gebied “per definitie” een aanzienlijke schoonheidswaarde heeft. Zij merkt echter op dat de “esthetische toets” enkel vereist dat vergunde werken de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen. De tussenkomende partij voegt nog toe dat in reeds aangetaste landschappen, de “esthetische toets” met enige flexibiliteit toegepast moet worden en dat er rekening gehouden moet worden met de objectieve kenmerken van het landschap. Zij merkt dan ook op dat in een reeds aangetast landschap een bijkomende windturbine mogelijkerwijze minder storend zal zijn dan in een onaangetast landschap. Zij stelt dat de verwerende partij eveneens tot die vaststelling kwam in de bestreden beslissing.

Inzake de stelling van de verzoekende partij dat het gaat om “kleinschalige lijninfrastructuur” in tegenstelling tot “grootschalige lijninfrastructuur”, merkt de tussenkomende partij op dat dit een discretionair te beoordelen element is en dat het niet aan de Raad is om de impact van de N45 op het landschap te appreciëren.

Tevens wijst de tussenkomende partij er nog op dat het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet bindend is en enkel zaken voorop stelt, zonder concrete onderbouwing of staving. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te nemen, is de inplanting van een windturbine niet altijd en per definitie een inbreuk op het landschappelijk waardevol gebied en

betekent de inplanting niet noodzakelijk een verslechtering van het landschapsbeeld. Het is bovendien een facultatief advies en niet een verplicht advies.

Met betrekking tot de inhoud van de ruimtelijke structuurplannen van Denderleeuw en Haaltert waarnaar de verzoekende partij verwijst, wijst de tussenkomende partij erop dat dit zuivere beleidsplannen zijn en de gemeente Denderleeuw bovendien geen beroep heeft ingesteld tegen de nieuwe stedenbouwkundige vergunning.

Tot slot voert de tussenkomende partij nog aan dat zij in het kader van de vordering tot schorsing een studie van het landschap liet opmaken die bevestigt dat de turbines geen onaanvaardbare impact zullen hebben op het landschapsbeeld.

4.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota nog toe dat enkel windturbine 1 en 2 vlakbij de hoogspanningslijn worden ingeplant en wijst erop dat de verwerende partij in de eerste vergunningsbeslissing zelf erkende dat de bundeling met de bovengrondse hoogspanningslijnen enkel geldt voor windturbine 1 en 2.

Verder wijst de verzoekende partij nog op het vernietigingsarrest waarin de Raad opmerkte dat de windturbines op ruime afstand van de N45 worden ingeplant zodat deze lijninfrastructuur niet zomaar als referentiepunt kan dienen.

5.

De verwerende partij voegt in haar laatste nota niets toe.

6.

De tussenkomende partij wijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting op het arrest RvVb/S/1516/0828 van 22 maart 2016 waarin een quasi identiek geformuleerd middel als niet ernstig is bevonden en de vordering tot schorsing namens een buurtbewoonster werd afgewezen.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij zet in essentie uiteen dat de bestreden beslissing niet voldoende beoordeelt waarom het aangevraagde de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol gebied niet in het gedrang brengt.

2.

De in het geding zijnde partijen betwisten niet dat windturbine 3 en 4 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.

Er bestaat in principe dus een planologische onverenigbaarheid met de gewestplanbestemming. In de bestreden beslissing wordt bevestigd dat de aanvraag in principe onverenigbaar is met de gewestplanbestemming. De verwerende partij maakt toepassing van artikel 4.4.9 VCRO en artikel 7.4.13 VCRO om een afwijking op de gewestplanbestemming te verantwoorden.

Zoals reeds vastgesteld in het vernietigingsarrest van 30 juni 2015 (nr. A/2015/0402) kan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied op grond van artikel 4.4.9, §1 en §2 VCRO, de clicheringsregeling toegepast worden voor windturbines. Windturbines zijn daar mogelijk voor zover de algemene bestemming niet in het gedrang komt en de mogelijke effecten van de

windturbines ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota worden beschreven en door de vergunningverlenende overheid worden beoordeeld.

In het vernietigingsarrest van 30 juni 2015 werd reeds aangegeven dat de vergunningverlenende overheid een formeel motief dient te wijden aan de impact en het effect van de inplanting van de windturbines op de bijzondere kwaliteit/schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevolle gebied waar ze zullen worden ingeplant. Dit arrest stelde dat uit de aanvankelijk door de verwerende partij genomen beslissing van 27 januari 2011 niet bleek dat *“de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten”* werden geëvalueerd door de verwerende partij.

3.

De verzoekende partij betwist niet dat de bestreden (herstel)beslissing een formeel motief bevat onder de aparte titel “beoordeling van de impact van WT3 en WT4 op het landschappelijk waardevol agrarisch gebied”. Zij betwist echter de materiële motivering van de bestreden beslissing en houdt voor dat er nog steeds geen afdoende toets is uitgevoerd over de impact van de vergunde windturbines op de schoonheidswaarde van het landschap.

De bestreden beslissing bevat volgende overwegingen:

“ ...

BEOORDELING VAN DE IMPACT VAN WT3 EN WT4 OP HET LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED

In art. 15.4.6.1. van het KB van 28 december 1972 wordt gesteld: '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.'

Ook moeten, ingevolge de toepassing van art. 4.4.9 VCRO en het typevoorschrift voor de categorie van gebiedsaanduiding '4. Landbouw', de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van de landschappelijke kwaliteiten geëvalueerd worden.

Zoals bij de bespreking van de bezwaren en de beschrijving van de aanvraag en de omgeving reeds werd aangegeven, bevinden WT3 en WT4 zich in kleine LWA-gebieden die door lijninfrastructuur en natuurgebieden van naburige LWA-gebieden zijn gescheiden. Ter hoogte van WT4 vormt de N45 over ca. 1,5km de grens van het LWAG met het agrarisch gebied ten W ervan.

Een duidelijke landschappelijke meerwaarde in de ruime omgeving wordt gevormd door de beboste beekvalleien die op het gewestplan de bestemming 'natuurgebied' hebben.

Uit de voormelde omschrijving van de karakteristieken van de betrokken LWA-gebieden, blijkt dat het slechts kleine deelruimten betreft, in belangrijke mate beïnvloed door naburige lijninfrastructuur en/of andere gebieden met een 'harde' bestemming (wonen en KMO-zone).

Mede door de impact van de naburige HS-lijnen zal de inplanting van de windturbines geen schaalverkleinend effect op het landschap tot gevolg hebben.

Het is uiteraard zo dat er weinig landschappen zijn, buiten de (juist omwille van hun bestemming) reeds zwaar door soms zeer grootschalige bebouwing en constructies aangetaste industrie- en havengerelateerde gebieden, die niet op één of andere manier beïnvloed worden door de inplanting van windturbines.

Vanuit de redenering dat elke impact op het landschap als een ontoelaatbare schade beschouwd wordt, zouden er dan ook buiten voormelde zones geen windturbines kunnen toegestaan worden. De realiteit is evenwel dat ook in andere landschappen, die juist door de reeds aanwezige impact van een aantal harde infrastructuur aangetast zijn, een bundeling kan gerealiseerd worden om te komen tot een nieuw landschap dat de aanwezige kenmerken van het oorspronkelijke landschap, de reeds toegevoegde infrastructuur (een autosnelweg, op- en afrittencomplex, overbrugging door lokale wegenis, FIS-leidingen, ...) combineert met een cluster van windturbines.

Dergelijke vrij nieuwe 'energielandschappen' zijn, vanuit de bevoegdheid en de bezorgdheid van de Vlaamse overheid om het aandeel van groene energievoorzieningen relevant op te drijven, op vandaag overigens een noodzaak. Op tientallen zorgvuldig geselecteerde locaties in Vlaanderen werd reeds het bestaansrecht van deze landschappen aangetoond, zonder dat daardoor een ontoelaatbare landschappelijke impact werd veroorzaakt, juist omdat voormelde clustering en bundeling met grootschalige infrastructuur werden nagestreefd.

Door het voorzien van windturbines wordt een nieuw landschap gecreëerd, zonder dat de bestaande specifieke landschappelijke elementen worden vernietigd of dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen en opties worden uitgesloten. Het feit dat traag draaiende drieliekers worden voorzien, voorkomt ook een verstoring van de rust van het landschap.

De voorziene windturbines zijn door hun grotere hoogte van een andere orde dan de bestaande landschapselementen. Ze overstijgen deze. Het is dan ook de bedoeling om ze ergens te laten bij aansluiten en om ze ergens mee te kunnen associëren.

De voorziene windturbines worden geassocieerd met de N45 en ook met de aanwezige HS-lijnen.

De afstand tot de N45 ligt in de grootteorde van de maximale tiphoogte van de windturbines; dergelijke afstanden worden in elk geval nog ervaren als een bundeling met de weg.

Daardoor wordt het dynamisch karakter van deze transportas, waar zich een belangrijk deel van het actueel woon-werkverkeer en nog meer van regionaal en (inter)nationaal vervoer in het kader van de economische activiteit afspeelt, aangevuld met een zicht op een onderdeel van de hedendaagse groene energieproductie, zoals reeds terug te vinden langs meerdere autosnelwegen in Vlaanderen.

Het mag duidelijk zijn dat 'landschappen' in de loop der tijden mee geëvolueerd zijn ingevolge de behoeften en technologische ontwikkeling van de 'gebruikers' ervan. Autosnelwegen met aanhorigheden zoals op- en afritten, overbruggingen, verlichtingsmasten, GSM-masten, vrij grootschalige verkeerssignalisatie zijn sinds lang vergroeid met onze kijk op de 'aanpalende' landschappen, net zoals HS-lijnen. Op vandaag maken daar steeds vaker ook windturbines deel van uit.

Dat de inplanting van windturbines in beschermd landschap of erfgoedlandschap moeilijk kan verantwoord worden, hoeft geen betoog. Maar binnen andere landschappen met vrij beperkte zichtlijnen vanaf of naar grootschalige infrastructuur of naar omliggende, soms dicht bebouwde, woonomgevingen (waar juist om milieutechnische redenen de nodige afstand bewaard wordt), maar waar de eigenlijke bestemming en het gebruik van de betrokken gebieden niet worden geschaad, kan niet automatisch gesteld worden dat

ontoelaatbare schade wordt aangebracht aan de landschappelijke waarden van het gebied, noch dat de goede ruimtelijke ordening er door in het gedrang zou gebracht worden.

Uit voorgaande overwegingen kan afgeleid worden dat het project geen negatieve impact heeft op de kwaliteit en de schoonheidswaarde van het betrokken landschappelijk waardevol agrarisch gebied, op voorwaarde dat de windturbines qua vorm en afmetingen, type en kleur op elkaar afgestemd zijn (hetgeen hier het geval is).

...

4.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht is het noodzakelijk, maar voldoende dat de genomen beslissing duidelijk aangeeft op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de beslissing al dan niet te verlenen. De bestreden beslissing dient dan ook de motieven aan te geven waarom de aanvraag de landschappelijke kwaliteiten dan wel de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang brengt.

De materiële motiveringsplicht die op de verwerende partij rust impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle aangevoerde middelen of argumenten of alle in de voorafgaande procedure verstrekte adviezen of argumenten punt na punt moet beantwoorden of weerleggen.

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. Wanneer door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan in de administratieve procedure aangebrachte adviezen geldt in principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

5.

Het landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een overdruk van het agrarisch gebied, waarbij overeenkomstig artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit enkel die handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die in overeenstemming zijn met de in grondkleur aangegeven bestemming. Artikel 4.4.9 VCRO laat toe van deze basisbestemming af te wijken.

De zinsnede uit artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit ‘voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen’ lijkt, in tegenstelling tot wat de tussenkomende partij voorhoudt, op het eerste gezicht geen bestemmingsvoorschrift te zijn, zodat de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap, de ‘esthetische toets’ of de ‘landschapstoets’ onverkort geldt, ook bij clichering, met dien verstande dat de vereisten zoals bepaald in het typevoorschriftenbesluit hierbij eveneens in acht moeten genomen worden.

De vraag of (formeel) de beoordeling van het effect van de aangevraagde windturbines op de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevolle gebied dient te gebeuren op basis van het criterium “schoonheidswaarde van het landschap” vervat in het voorschrift van artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit, dan wel op basis van het criterium “landschappelijke kwaliteiten” te beschrijven in een lokalisatienota, in toepassing van artikel 4.4.9 VCRO en bijlage 4.1 van het Typevoorschriftenbesluit, doet in wezen niet terzake. Hoe dan ook is de vergunningverlenende

overheid bij de beoordeling of de windturbines stedenbouwkundig vergunbaar zijn, er steeds toe gehouden een toets op de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren, wat inhoudt dat in de bestreden beslissing de bestaande toestand, alsook het effect van de aangevraagde windturbines op die bestaande toestand, wordt beschreven en beoordeeld.

6.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, blijkt uit de geciteerde overwegingen, samen gelezen met de beantwoording van de bezwaren en de beschrijving van de aanvraag, dat de verwerende partij de impact van de inplanting van de windturbines op de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied wel degelijk beoordeeld heeft en de schoonheidswaarde ervan niet louter ontkent.

Zo omschrijft de verwerende partij vooreerst het landschap zelf als diverse akkers en weilanden die worden ontsloten via de aanwezige openbare wegen en (deels) begrensd worden door beboste valleien in aanpalend natuurgebied. Verder stelt zij over het landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarin windturbine 3 en 4 gelegen zijn, dat het in feite gaat om kleine landschappelijk waardevolle agrarische gebieden die reeds door lijninfrastructuur en natuurgebieden van de andere landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zijn gescheiden. Daarbovenop beoordeelt de verwerende partij de impact die de windturbines zullen hebben op de omgeving. Zo merkt zij op dat de windturbines geen schaalverkleinend effect op het landschap tot gevolg zullen hebben aangezien de naburige hoogspanningslijnen reeds een impact hebben op het landschap. Ook de bestaande specifieke landschappelijke elementen worden niet uitgesloten door het creëren van een nieuw landschap door de windturbines, mede doordat er traag draaiende driewiekers worden voorzien en doordat de voorziene windturbines omwille van hun grotere hoogte van een andere orde zijn dan de bestaande landschapselementen. De verwerende partij motiveert dat de voorziene windturbines geassocieerd worden met de N45 en ook met de aanwezige hoogspanningslijnen. De verwerende partij oordeelt eveneens dat de windturbines omwille van hun gelijke vorm en afmetingen, type en kleur alsook door de traag draaiende wieken een geordend geheel vormen en aansluiten bij de bestaande infrastructuur. De verwerende partij is dan ook van oordeel dat de inplanting van de windturbines geen negatieve impact heeft op de schoonheidswaarde van het landschap.

7.

Tegen deze beoordeling staat de kritiek van de verzoekende partij dat de verwerende partij met haar motivering manifest ingaat tegen de standpunten van de gemeenten Haaltert en Denderleeuw. De verzoekende partij stelt dat zij op zeer uitgebreide en gemotiveerde wijze de bijzondere waarde van het landschap heeft aangetoond en wijst op het open ruimtekarakter van de kouter en de gewenste visie van behoud.

De Raad merkt op dat de verzoekende partij in redelijkheid niet kan vooropstellen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing geen rekening heeft gehouden met de ingediende bezwaren en adviezen. Gelet op geciteerde overwegingen en de beoordeling in de bestreden beslissing van de ingediende bezwaren inzake landschappelijke inpasbaarheid van de aanvraag, is het duidelijk dat de verwerende partij gemotiveerd en op basis van de stukken uit het dossier, tot het besluit kon komen dat “de open kouter” eerder bestaat uit kleine deelruimten die reeds in belangrijke mate zijn beïnvloed door naburige lijninfrastructuur en andere gebieden met een harde bestemming. De verwerende partij omschrijft tevens de kenmerken en karakteristieken van de betrokken gebieden en motiveert waarom zij van oordeel is dat de inplanting van de windturbines geen negatieve impact op de schoonheidswaarde van het landschap heeft.

Door louter te verwijzen naar die adviezen maakt de verzoekende partij niet voldoende aannemelijk dat de motivering in de bestreden beslissing steunt op foutieve gegevens of kennelijk onredelijk is.

7.

De verzoekende partij is tevens van mening dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing niet kan beroepen op het reeds aangetaste karakter van het landschap door de aanwezige hoogspanningslijnen ter verantwoording van een verdere aantasting. Daarenboven merkt zij op dat windturbines niet te vergelijken zijn met hoogspanningslijnen of met de N45 aangezien zij omwille van hun maximale hoogte van 150 meter en wieken van maximaal 90 meter onbetwistbaar aanzienlijk groter zijn.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing baseert op het reeds aangetaste karakter van het landschap om te besluiten dat de aanvraag geen negatieve impact heeft op de schoonheidswaarde van het landschap. Immers blijkt uit de geciteerde overwegingen dat de verwerende partij haar beoordeling steunt op verscheidene elementen en dat de aanwezigheid van de hoogspanningslijnen slechts één van de elementen is waardoor de inplanting van de windturbines geen schaalverkleinend effect op het landschap heeft. Daarenboven stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf dat *“de windturbines door hun grotere hoogte van een andere orde [zijn] dan de bestaande landschapselementen”*. De aanwezigheid van de N45 wordt door de verwerende partij aangehaald ter aanduiding van de grens van het kleine landschappelijk waardevol agrarisch gebied met het agrarisch gebied en de afstand tot deze N45 wordt vergeleken met de maximale tiphoogte van de windturbines. De verzoekende partij toont met haar kritiek het tegengestelde ook niet aan.

8.

Tot slot roept de verzoekende partij in dat de verwerende partij het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet afdoende weerlegt. In dit advies wordt gesteld dat er geen sprake is van een “baken” in het landschap aangezien de inplanting niet aansluit bij industriegebied, een woonkern of een kern van het buitengebied en dat de windturbines relatief ver verwijderd zijn van de eerder kleine lijninfrastructuur gevormd door de N45.

De Raad merkt samen met de verwerende en de tussenkomende partij op dat uit de geciteerde overwegingen afdoende blijkt waarom de verwerende partij het niet-bindende advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet gevolgd is. De verwerende partij stelt immers dat, hoewel de inplanting niet aansluit bij industriegebied, een woonkern of een kern van het buitengebied, zij de aansluiting met de N45 en de hoogspanningslijnen belangrijk vindt en onderbouwt dit ook. Daarenboven motiveert de verwerende partij eveneens waarom de afstand tot de N45, gelet op de verschillende beperkingen, aanvaardbaar is in het kader van het bundelingsprincipe.

De verzoekende partij toont met haar uiteenzetting niet aan dat de bestreden beslissing steunt op foutieve gegevens of kennelijk onredelijk is.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in dit middel de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, b) en 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

1.1

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij zich ten onrechte baseert op bepalingen van de omzendbrief RO/2014/02 'Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines' om te stellen dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Zij wijst op het gegeven dat de richtlijnen uit deze omzendbrief niet bindend zijn waardoor het loutere feit dat die richtlijnen gerespecteerd zijn, niet volstaat als motivering.

Daarenboven is de verzoekende partij van oordeel dat, hoewel de verwerende partij zich op die omzendbrief meent te kunnen beroepen, de aanvraag zelfs strijdig is met de omzendbrief aangezien er niet voldaan is aan de principes van clustering en bundeling. De verzoekende partij houdt voor dat er geen sprake kan zijn van clustering doordat de windturbines te ver van elkaar liggen. Zij stelt dat er beter gestreefd zou worden naar bundeling met stedelijke gebieden, met belangrijke lineaire lijninfrastructuren en met grote bedrijventerreinen in de omgeving. Daarenboven merkt zij op dat de inplantingsplaatsen van de windturbines eerder willekeurig lijken. Zij wijst er op dat ook meerdere bezwaarindieners en adviesverlenende instanties tot die conclusie kwamen.

De verzoekende partij houdt voor dat de verwerende partij in de bestreden beslissing nalaat om haar afwijkend standpunt ten aanzien van die ingediende bezwaren en ongunstige adviezen te motiveren. Daarnaast merkt zij op dat de verwerende partij haar argumentatie gedeeltelijk blijkt te volgen gezien zij in de bestreden beslissing stelt dat het verwijzen naar de hoofddorpen of de kleine KMO-zone onvoldoende is om te kunnen spreken van bundeling. Hierdoor blijven er enkel de expressweg N45 en de hoogspanningsleidingen over als lijninfrastructuren waarmee de windturbines gebundeld kunnen worden. Bovendien kunnen ook enkel windturbine 1 en 2 gebundeld worden met de hoogspanningslijnen.

De verzoekende partij meent dat de verwerende partij haar afwijkende mening niet afdoende motiveerde in de bestreden beslissing en dat zij de bezwaren te summier weerlegt. Zij wijst erop dat de omzendbrief in de eerste plaats stelt dat er gestreefd moet worden naar een bundeling met stedelijke gebieden en kernen van buitengebieden of bij grootschalige bedrijventerreinen, terwijl de bestreden beslissing stelt dat er gebundeld wordt met de N45 en hoogspanningslijnen. Die lijninfrastructuur komt volgens de verzoekende partij bovendien niet in aanmerking omdat er geen sprake is van een *“reeds belangrijke ruimtelijk-landschappelijke en visuele impact en een bijkomende markering kan betekenen”*. Het gegeven dat de N45 bestaat uit 2x2 rijstroken doet hier volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan. Ter ondersteuning wijst de verzoekende partij nog op het advies waarin de Interdepartementale Windwerkgroep stelt dat de N45 eerder een kleine lijninfrastructuur is en bovendien dat de windturbines vrij ver van deze weg ingeplant worden.

Tot slot houdt de verzoekende partij voor dat er eveneens niet voldaan is aan het clusteringsprincipe omwille van de te grote tussenafstanden. Zij merkt op dat er afstanden van 1800 meter tussen twee windturbines zijn en dat de visualisatienota er niet eens in slaagt om een foto voor te leggen waarop alle vier de windturbines te zien zijn.

1.2

De verzoekende partij zet in een tweede onderdeel uiteen dat de motivering in de bestreden beslissing ook op andere punten niet afdoende is ter weerlegging van de ingediende bezwaren en ongunstige adviezen en de verwerende partij dan ook ten onrechte tot het besluit kwam dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Zij licht toe dat in verschillende bezwaren gewezen is op het feit dat de inschatting van de mogelijke hinder en gevaren moeilijk is doordat de studies zijn uitgegaan van gunstigere types, met kleinere afmetingen en lagere vermogens, dan aangevraagd.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij het ingediende bezwaar hieromtrent niet afdoende weerlegt door te stellen dat de twee mogelijke types van windturbine die in de aanvraag voorgesteld worden weinig van elkaar verschillen en dat de studies enkel een inschatting maken van de mogelijke hinder. De verzoekende partij meent dat niet zozeer het type windturbine doorslaggevend is, maar wel de maximaal toegelaten afmetingen en dat de verwerende partij er te gemakkelijk vanuit gaat dat er nauwelijks verschil in impact zal zijn. Gelet op het feit dat er geen zekerheid bestond op het ogenblik van het verlenen van de vergunning over die afmetingen, is de verzoekende partij van mening dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning diende te weigeren.

2.

2.1

De verwerende partij antwoordt op het eerste middelonderdeel dat zij de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening niet louter steunt op de overeenstemming met omzendbrief RO/2014/02. Verder stelt zij dat de omzendbrief een clustering van windturbines voorschrijft en een zo groot mogelijke ruimtelijke bundeling met grote lijninfrastructuur met het oog op het behoud van de resterende open ruimte. Zij meent dat de bestreden beslissing correct en duidelijk motiveert waarom de aanvraag deze principes respecteert en tot een redelijke beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is gekomen.

De verwerende partij merkt op dat de omzendbrief geen richtlijnen bevat over de tussenafstanden van windturbines en dat zij hieromtrent duidelijke motiveerde waarom zij van oordeel is dat er voldaan is aan het clusteringsprincipe, namelijk omwille van de hoogte van de windturbines (tiphoogte van 150 meter) en de verre zichtbaarheid ervan. Zij stelt dat de onderlinge afstand varieert van 400 meter tot 1000 meter en dat die tussenafstanden niet beletten dat er sprake is van een cluster.

Daarnaast stelt de verwerende partij dat uit de kritiek van de verzoekende partij blijkt dat zij het louter niet eens is met de bestreden beslissing wanneer hierin gesteld wordt dat er sprake is van bundeling. De verwerende partij verwijst naar de motieven in de bestreden beslissing waarin uiteengezet wordt waarom de verwerende partij de N45 als een duidelijk zichtbare en grootschalige infrastructuur ziet.

Verder stelt de verwerende partij nog dat zij op afdoende wijze het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep weerlegt en motiveert waarom de N45 een duidelijk zichtbare lijninfrastructuur is. Daarnaast wijst de verwerende partij in de bestreden beslissing op het feit dat

de lijnopstelling van de turbines zo dicht mogelijk bij de N45 is voorzien en dat de inplanting op 185 meter hiervan onmogelijk als “vrij ver” beschouwd kan worden, gelet op de maximale tiphoogte van 150 meter en de aanwezigheid van de Fluxys-leidingen en een gasleiding. Ook de kritiek van de verzoekende partij dat er geen aansluiting met een verstedelijkt gebied zou voorliggen, meent de verwerende partij behandeld te hebben in de bestreden beslissing ter weerlegging van een gelijkaardig bezwaar. De verwerende partij merkt nog op dat zelfs al zou de bundeling met de kernen van het buitengebied ver gezocht zijn, het bundelingsprincipe met de grootschalige lijninfrastructuur nog steeds geldt.

Tot slot wijst de verwerende partij op de bundeling van windturbine 1 en 2 met de bovengrondse hoogspanningslijnen, die niet betwist wordt door de verzoekende partij.

2.2

Inzake het tweede middelonderdeel, merkt de verwerende partij op dat de aspecten zoals geluidshinder en slagschaduw van windturbines vooral moeten onderzocht worden door de overheid bevoegd voor milieuvergunningen en dat de milieuvergunning reeds verleend is.

De verwerende partij stelt dat hoewel de verzoekende partij aanvoert dat zij tekortgeschoten is in de weerlegging van de bezwaren en ongunstige adviezen, de verzoekende partij slechts naar het ene bezwaar verwijst waarin gesteld wordt dat de studies uitgegaan zouden zijn van gunstigere types windturbine en dat zij dit bezwaar reeds weerlegt heeft in de bestreden beslissing.

Daarenboven zet de verwerende partij uiteen dat het niet aan de vergunningverlenende overheid is om één concreet type windturbine te vergunnen aangezien zij in dat geval een bepaald merk vergunt, terwijl ieder merk verschilt qua afmetingen, vermogen en dergelijke.

3.

3.1

In haar schriftelijke uiteenzetting voegt de tussenkomende partij aan het eerste middelonderdeel nog toe dat de argumentatie van de verzoekende partij intern tegenstrijdig is, nu zij zich enerzijds beroept op het niet bindend karakter van de omzendbrief en anderzijds aanvoert dat de bestreden beslissing de principes van de omzendbrief schendt. Zij stelt dat de verwerende partij er terecht van uitgaat dat de omzendbrief enkel richtlijnen bevat en dat zij deze niet bij wijze van algemene rechtsregel dient toe te passen.

De tussenkomende partij stelt vast dat de verwerende partij uitdrukkelijk motiveert waarom de aanvraag in overeenstemming is met het bundelings- en clusteringsprincipe uit de omzendbrief en verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Zij merkt op dat de verzoekende partij in haar uiteenzetting eveneens verwijst naar de achterhaalde criteria uit de omzendbrief RO/2006/02. De tussenkomende partij wijst erop dat de huidige omzendbrief als basisprincipe de bundeling met bepaalde industriegebieden of lijninfrastructuren voorop stelt en dat de aanvraag aan de richtlijnen van deze nieuwe omzendbrief voldoet.

Inzake het bundelingsprincipe, stelt de tussenkomende partij dat alle vier de windturbines ingeplant zijn op ongeveer dezelfde afstand van de N45 waardoor zij hiermee een ruimtelijk geheel vormen. De N45 is volgens de tussenkomende partij een dominante lijninfrastructuur en een van de meest kenmerkende lijninfrastructuren van de omgeving. Daarnaast is er eveneens sprake van bundeling van de windturbines met het bedrijventerrein van Haaltert dat gelegen is naast de N45 en met de hoofddorpen Haaltert en Denderhoutem, gezien zijn hier evenwijdig maar toch op een zekere afstand van staan ingeplant. Windturbine 1 en 2 bundelen eveneens met de twee hoogspanningslijnen die het landschap kruisen nabij de twee windturbines. De tussenkomende

partij stelt vast dat deze elementen ook uiteengezet zijn in de bestreden beslissing en dat de verwerende partij de redenen weergeeft waarom zij van oordeel is dat de N45 beschouwd kan worden als een grootschalige infrastructuur die reeds een aanzienlijke impact heeft op het landschap dat door de weg doorkruist wordt.

De tussenkomende partij verwijst nog naar de bespreking van de bezwaren uit het openbaar onderzoek waarin de verwerende partij rekening houdt met een aantal factoren bij de inschatting van de onderlinge afstanden tussen de windturbines en de N45. Tevens meent de tussenkomende partij dat, doordat de gemeente Haaltert zelf vaststelt dat de geluidshinder relatief is ingevolge de aanwezigheid van de N45 *“een van de drukste wegen in Vlaanderen”*, daarmee de N45 beschouwt als een grootschalige infrastructuur die een aanzienlijke impact heeft op het landschap dat door de weg doorkruist wordt.

Ook merkt de tussenkomende partij nog op dat objectieve studies vastgesteld hebben dat de conclusies van de bestreden beslissing correct zijn en er dus in redelijkheid beweerd kan worden dat de windturbines niet tot een aantasting van het landschap zullen leiden.

De tussenkomende partij stelt dat de verwerende partij nuttig kon verwijzen naar de overwegingen van het (toen nog niet goedgekeurde) PRUP windlandschap. Hierin worden uitsluitingszones van vijf kilometer opgenomen om te verhinderen dat verschillende projecten met elkaar visueel zouden interfereren en wordt aangetoond dat windturbines ook op grotere afstanden een visueel geheel kunnen vormen.

Zij merkt nog op dat het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet bindend is en slechts zeer summier gemotiveerd is en dat de weerlegging van dit advies door de verwerende partij volstaat.

3.2

De tussenkomende partij is van mening dat het tweede middelonderdeel feitelijke grondslag mist. Zij is van oordeel dat in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij beweert, de verwerende partij in de bestreden beslissing niet is uitgegaan van gunstigere types windturbine en dat de mogelijke hinder inzake geluid en slagschaduw wel degelijk correct kan worden ingeschat op grond van de studies. Daarenboven voorziet de bestreden beslissing in een afdoende weerlegging van het bezwaar hieromtrent en maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat die beoordeling kennelijk onjuist of onredelijk is. Ter ondersteuning van haar uiteenzetting verwijst de tussenkomende partij nog naar een arrest van de Raad van State.

4.

De verzoekende en de verwerende partij voegen in hun wederantwoordnota, respectievelijk laatste nota niets toe.

5.

De tussenkomende partij verwijst in haar laatste schriftelijke uiteenzetting naar het arrest RvVb/S/1516/0828 van 22 maart 2016 waarin de Raad volgens haar vaststelt dat de bestreden beslissing steunt op een volkomen redelijke beoordeling wat de locatiekeuze betreft en dat de verwerende partij voldoende geantwoord heeft op het ongunstig advies van de verzoekende partij. Daarnaast sluit de tussenkomende partij zich eveneens aan bij de beoordeling in dit arrest wanneer de Raad oordeelt dat het voorwerp van de aanvraag voldoende duidelijk is en dat er geen indicatie voorligt dat de vergunningverlenende overheid misleid zou zijn geweest omtrent de grootte en het vermogen van de windturbines die vergund werden.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in haar eerste onderdeel samengevat aan dat artikel 4.3.1 VCRO, samen gelezen met de omzendbrief RO/2014/02 'Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines' geschonden is, omdat de principes inzake clustering en bundeling niet zouden zijn gevolgd.

2.

2.1

Omzendbrief EME/2006/01 – RO/2006/02 van 12 mei 2006 "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines" werd met omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 "afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines" opgeheven. Ook in deze laatste omzendbrief wordt "bundeling en optimalisatie" als fundamenteel uitgangsprincipe genomen.

De omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 "afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines" kan als toetsingskader gelden voor de beoordeling van vergunningsaanvragen inzake windturbines.

Er wordt onder meer aangegeven:

"Er moet gestreefd worden naar een ruimtelijke concentratie van windturbines in zeehavengebieden, industriegebieden of in de nabijheid van markant in het landschap voorkomende infrastructuur zoals wegen, spoorwegen, rivieren, kanalen, hoogspanningsleidingen... Aantakken is ook mogelijk bij stedelijke gebieden en bij kernen van het buitengebied waarbij het niveau en de reikwijdte van de voorzieningen (de schaal en de potentiële hinder van het windturbinepark) in overeenstemming moeten worden gebracht met het belang van de kern of het stedelijk gebied.

De ruimtelijke concentratie van windturbines binnen een windturbinepark is ook van belang. De ruimtelijke concentratie wordt bepaald rekening houdend met technische vereisten, optimalisatie van de energieproductie en een optimale milieutechnische inplanting.

De locatiekeuze voor windturbines en windturbineparken moet passen in de samenhangende visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden afwegingselementen vermeld op basis waarvan een toetsing van de locatie voor de windturbines of windturbineparken aan de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden:

- het project sluit aan bij de schaal en de opbouw van het landschap in kwestie;*
- de omvang van het project tast de structuur en de essentiële functies van de randstedelijke gebieden of het buitengebied niet aan.*

Concreet betekent dat laatste afwegingselement dat de oprichting van windturbines of een windturbinepark in het buitengebied wel kan in of nabij een bos en nabij een natuurgebied met eerder beperkte natuurwaarde, maar in principe moet worden vermeden in gebieden met een (potentieel) belang voor speciale beschermingszones.

Omdat potentiële locaties in Vlaanderen schaars zijn is het, vanuit het principe van een duurzaam ruimtegebruik, bovendien van belang dat dergelijke locaties optimaal ingevuld geraken. Als verschillende projectontwikkelaars op een locatie actief zijn, kan het aangewezen zijn dat zij in overleg treden om voorstellen tot inplanting uit te werken die de optimale invulling kunnen verzekeren. Dit kan voor advies worden voorgelegd aan de IWWG. Dit is ook mogelijk bij het invullen van nieuwe locaties. Op die manier kunnen alle

aspecten van de oprichting en effecten ervan op de omgeving als een geheel beoordeeld worden en kunnen vertragingen in de realisatie van projecten worden vermeden.

...

2.2

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 de aanvraag, 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. Zij moet daarbij de in de omgeving bestaande toestand in haar beoordeling betrekken en rekening houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

Zoals gesteld kan het vergunningverlenend bestuursorgaan voor wat betreft de verenigbaarheid van de windturbines met de goede ruimtelijke ordening in een bepaald gebied of bepaalde locatie, zich richten naar het aangereikte afwegingskader van de omzendbrief dat als toetsingskader kan gelden voor het ruimtelijk beleid inzake windturbines. Dit betekent evenwel niet dat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening mag beperkt worden tot een louter formalistische toetsing aan de in de omzendbrief opgenomen randvoorwaarden. Het vergunningverlenend bestuursorgaan moet het aangevraagde aan een concrete beoordeling onderwerpen. De aanvrager moet immers een lokalisatienota indienen waarbij de keuze van locatie voor de windturbine moet gemotiveerd en onderbouwd worden aan de hand van de in de hierboven bedoelde omzendbrief beschreven afwegingselementen.

De formele en materiële motiveringsverplichting in hoofde van de verwerende partij houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de verwerende partij de plicht heeft om haar beslissing zorgvuldig voor te bereiden en te steunen op een correcte feitevinding. Zij dient zich te informeren over alle relevante elementen om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen.

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 zijn beslissing op dat punt des te zorgvuldiger dient te motiveren.

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 zij op grond daarvan in redelijkheid heeft geoordeeld.

De Raad merkt op dat de niet-naleving van de principes zoals vervat in omzendbrief RO/2014/02, bij gebrek aan verordenend karakter, op zich niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kunnen leiden.

3.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het bundelings- en clusteringsprincipe beoordeelt. De verwerende partij zet in de bestreden beslissing onder meer het volgende uiteen:

“ ...

De aanvraag voldoet aan de belangrijke principes van de omzendbrief R012014/02, o.a. het bundelingsprincipe en het clusteringsprincipe. De bundeling met de N45 is doorslaggevend omdat de weg vergelijkbaar is met een autosnelweg (2 baanvakken met pechstrook en fietspad in elke richting, gescheiden door een middenberm); de N45 is een drukke verbindingsweg met diverse gelijkgrondse kruisingen, verlichtingspalen, grootschalige verkeersborden, ... De N45 is de verbindingsas tussen de stedelijke gebieden van Aalst en Ninove; hij is tevens een aanvoerweg vanuit het zuiden naar de E40. Ten oosten bevindt zich het verstedelijkt gebied van Denderleeuw; de gemeente Haaltert is aangeduid als een hoofddorp. Hierlangs gebeurt de inplanting van de windturbines. Haaltert sluit aan bij de bundel van grootschalige infrastructuur tussen Brussel en Gent. In deze bundel ligt de autosnelweg E40 en de spoorlijn Oostende-Brussel. Daarnaast liggen regionale infrastructuur-lijnen op de gemeentegrens m.n. de Expresweg N45 van Ninove naar de E40 en de spoorlijn Zottegem naar Brussel. In deze bundel van infrastructuren worden de 4 windturbines in 2 clusters van 2 windturbines ingeplant parallel en zo dicht mogelijk aansluitend aan de Expresweg.

Deze lijninfrastructuur heeft een duidelijke ruimtelijke en visuele impact op het landschap dat doorsneden wordt en versnipperd zo de open ruimte. De lijnopstelling van de turbines is voorzien zo dicht mogelijk bij de N45, rekening houdend met alle beperkingen (zoals de Fluxys-leiding) en op een quasi identieke afstand. Zoals reeds gemeld, ligt de afstand tot de N45 in de grootteorde van de maximale tiphoogte van de windturbines; dergelijke afstanden worden in elk geval nog ervaren als een bundeling met de weg. Bovendien geldt voor windturbines 1 en 2 ook de bundeling met de aanwezige bovengrondse hoogspanningslijnen, direct ten westen van de N45. Hiermee werd geen rekening gehouden in het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep (IWWG).

Het clusteringsprincipe wordt gevolgd, vermits de windturbines door hun hoogte visueel grotere tussenafstanden verdragen, zonder dat de eenheid van de groep verdwijnt.

Terwijl in het advies van de IWWG gemeld wordt dat, ingevolge de inplanting in een zone met meerdere archeologische sites, voorwaarden en bijzondere voorschriften dienen aangevraagd te worden bij Onroerend Erfgoed, werd door dit agentschap een onvoorwaardelijk gunstig advies in toepassing van het decreet op het archeologisch patrimonium geformuleerd.

Om voormelde redenen wordt het ongunstig advies van de Interdepartementale Windwerkgroep niet bijgetreden.

Het college van burgemeester en schepenen van Haaltert bracht een ongunstig advies uit, gebaseerd op de talrijke bezwaarschriften, het advies van de GECORO en eigen overwegingen. Het college is van oordeel dat de ruimtelijke afweging in het dossier niet grondig genoeg gebeurde. Meer bepaald de voorgestelde uitwerking van het bundelingsprincipe met de aanwezige woonkernen, KMO-zones en ook de N45 vindt het college te vergezocht.

Uit de uitvoerige beoordeling van de bezwaren en de toetsing aan de principes van de omzendbrief (zie hiervoor) kan besloten worden dat de ingediende bezwaren ontvankelijk, maar grotendeels ongegrond zijn. Voor zover ze gegrond zijn, kan er aan de bezwaren tegemoet gekomen worden door het opleggen van de passende voorwaarden.

Op basis van de documenten van het aanvraagdossier en van de lokalisatienota in het bijzonder, kan bezwaarlijk gesteld worden dat er geen degelijke ruimtelijke afweging van het project zou gebeurd zijn. Deze afweging gebeurde in functie van de diverse criteria die in de omzendbrief ter zake worden geformuleerd. Zoals reeds vermeld, is er duidelijk sprake van bundeling met de aanwezige lijninfrastructuren in het gebied, die reeds een relevante ruimtelijke impact op het landschap hebben. Bij de inplanting werd niet enkel rekening gehouden met de optimalisatie van de energieproductie, maar ook met de afstand tot bewoning, de veiligheidsafstand tot gasleidingen, de nabijheid van een aantal beekvalleien en de mogelijke impact op natuurwaarden en het landschap. De afstand tot de N45 ligt in de grootteorde van de maximale tiphoogte van de windturbines; dergelijke afstanden warden in elk geval nog ervaren als een bundeling met de weg.

Hierbij kan ook gemeld worden dat de windturbines in overeenstemming zijn met het provinciaal 'beleidskader windturbines'.

Door de quasi gelijke afstanden die de windturbines aanhouden ten opzichte van de N45; hun gelijke vorm en afmetingen, type en kleur, en door de traag draaiende wieken, vormen de windturbines een geordend geheel in aansluiting bij de bestaande infrastructuur.

Al deze elementen zorgen ervoor dat het project zal ervaren worden als een kwalitatief windpark, zonder aantasting van het landschap, dit zowel binnen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied, als daarbuiten in de omliggende bestemmingsgebieden. De windturbines integreren zich in het bestaande landschap en zijn dus verenigbaar met de actuele landschappelijke kwaliteiten.

Verder houdt de inplanting ook rekening met de vereisten van efficiënt bodemgebruik en wordt de verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van de landbouwbedrijven minimaal gehouden, gelet op de beperkte grondoppervlakte van de windturbines en hun inplanting t.o.v. de perceelsgrenzen.

Omwille van voormelde redenen kan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen niet bijtreden.

In het dossier, meer bepaald in de lokalisatienota, wordt aangetoond dat rekening gehouden wordt met het principe van een duurzaam ruimtegebruik; uit onderzoek werd voor de betrokken locatie de optimale invulling bepaald. Dit betreft de cluster van windturbines in voorliggende aanvraag.

...

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden wanneer zij voorhoudt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing louter een formalistische toetsing aan de omzendbrief uitvoert. Uit de geciteerde overwegingen blijkt immers dat de bestreden beslissing een *in concreto* beoordeling bevat van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

3.1

De verzoekende partij zet uiteen dat zij van oordeel is dat de verwerende partij niet kon voorhouden dat er aan het principe voldaan is te bundelen met de N45. Zij wijst er immers op dat de omzendbrief duidelijk aangeeft dat in de eerste plaats gezocht moet worden naar een bundeling met stedelijke gebieden en kernen van buitengebieden. Daarnaast voert zij aan dat de N45 geen grote lijninfrastructuur is. Zij stelt dat beide elementen ook aangehaald zijn in het advies van de Interdepartementale Windwerkgroep.

De Raad stelt samen met de verwerende en de tussenkomende partij vast dat uit de geciteerde overwegingen en uit de beoordeling van de ingediende bezwaren duidelijk blijkt waarom de verwerende partij van oordeel is dat de aanvraag voldoet aan het bundelingsprincipe. Zo overweegt de verwerende partij dat er sprake is van bundeling met de N45, met name een drukke gewestweg

met twee rijstroken, een fietspad en een pechstrook in elke richting die voldoende dominant aanwezig is en een ruimtelijke en visuele impact heeft in en op het landschap om een bundeling met de windturbines te verantwoorden. Zij voert aan dat de lijnopstelling voorzien is zo dicht mogelijk bij de N45, in twee deelclusters van twee windturbines en dit zo dicht mogelijk aansluitend bij de N45, rekening houdend met alle beperkingen en dat dit gebeurt op een bijna identieke afstand. De verwerende partij is van oordeel dat die bundeling met de N45 doorslaggevend is. Zij stelt tevens dat er ook sprake is van bundeling met de twee hoogspanningslijnen voor windturbines 1 en 2.

Met die overwegingen geeft de verwerende partij duidelijk de redenen aan waarom zij van oordeel is dat de N45 een grootschalige lijninfrastructuur is, die daarenboven voldoende landschapsbepalend is en waarom de bundeling met de N45 doorslaggevend is. De verwerende partij weerlegt hiermee tevens op afdoende wijze de ingediende bezwaren en adviezen. De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij er met haar kritiek niet in slaagt om aan te tonen dat die motieven steunen op foutieve gegevens of kennelijk onredelijk zijn.

3.2

De verzoekende partij stelt eveneens dat er niet voldaan is aan het clusteringsprincipe. Zij verwijst hiervoor naar de ingediende bezwaren en adviezen waarin tot diezelfde conclusie gekomen is en stelt dat de windturbines op zeer ruime afstand van elkaar worden ingeplant. Zij is het tevens niet eens met de verwerende partij wanneer zij stelt dat de windturbines een visueel geheel zullen blijven, aangezien het in de visualisatienota zelfs niet gelukt is om alle vier de windturbines vast te leggen op één foto. Zij stelt dat een afstand van 1800 meter tussen twee windturbines dan ook te groot is om nog te kunnen spreken van clustering.

Met betrekking tot het clusteringsprincipe stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat zij van oordeel is dat de aanvraag in overeenstemming is met de omzendbrief. Zij meent dat de tussenafstanden niet beletten dat er sprake is van clustering aangezien de omzendbrief geen cijfers meegeeft over de onderlinge afstand tussen de windturbines. Daarnaast voert zij nog aan dat de windturbines omwille van hun tiphoogte van 150 meter grotere tussenafstanden kunnen verdragen zonder dat de eenheid van de groep verdwijnt.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij afdoende motiveert waarom zij van oordeel is dat de aanvraag in overeenstemming is met het clusteringsprincipe en de adviezen en ingediende bezwaren afdoende weerlegt. De verzoekende partij kan dan ook niet gevolgd worden wanneer zij stelt dat de weerlegging van de ingediende bezwaren en ongunstige adviezen niet volstaat. Zij toont met haar kritiek eveneens niet aan dat de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing foutief of kennelijk onredelijk is en komt met haar kritiek niet verder dan het uiten van een louter tegengestelde visie inzake het clusteringsprincipe.

Het eerste onderdeel van het middel wordt verworpen.

4.

De verzoekende partij voert samengevat in het tweede onderdeel aan dat de verwerende partij op basis van de voorliggende studies niet kon beslissen dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening omdat deze studies zijn uitgegaan van gunstigere types windturbines dan aangevraagd.

De bestreden beslissing weerlegt in volgend onderdeel de bezwaren omtrent het gebruikte type windturbine in de studies:

“ ...

Er wordt een vergunning gevraagd voor windturbines met een maximale masthoogte van 113 meter, een maximale rotordiameter van 90 meter en een maximale tiphoogte van 150 meter. De aanvrager voorziet de mogelijkheid dat één van twee types windturbines (Enercon E70 & Enercon E82) op de inplantingsplaatsen gerealiseerd zal worden. Het verschil tussen de turbines betreft o.a. het materiaal van de mast, nl. beton of staal, en de rotordiameter, respectievelijk 71m en 82m. Voor beide types gelden de vooropgestelde maten. Visueel is er nauwelijks verschil tussen de types. De geluidsstudie werd uitgevoerd met het type Enercon E70 met de maximale masthoogte. De slagschaduwstudie werd uitgevoerd voor de 2 voorziene types: voor de Enercon E70 met mast 113m en de Enercon E82 met mast 108m. Deze studies hebben niet de bedoeling de exacte hinder te voorspellen, maar geven een zo nauwkeurig mogelijke indicatie van de te verwachten hinder. Het nominale vermogen (het maximaal continu leverbaar vermogen van beide types turbine bedraagt 2,3 MW en het maximaal vermogen (piek) bedraagt 3 MW per turbine. Het type windturbine en de bijhorende potentiële hinder is bijgevolg voldoende gekend.

...”

De verzoekende partij houdt voor dat niet zozeer het type windturbine doorslaggevend is, maar de maximaal toegelaten afmetingen. Zij stelt dat de verwerende partij er te gemakkelijk van uit gaat dat er nauwelijks een verschil in impact zal zijn.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij met haar kritiek niet verder komt dan het louter vooropstellen van een tegengestelde visie en niet aantoonst dat de beoordeling in de bestreden beslissing steunt op foutieve gegevens of kennelijk onredelijk is.

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

5.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in een derde middel de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, b) en 4.3.1, §2 VCRO, van artikel 16, §1 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) alsook van een aantal beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat op grond van artikel 16, §1 van het Natuurdecreet, de verwerende partij via een natuurtoets dient na te gaan of er vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de gevraagde activiteit. Wanneer dit het geval is, dient zij voorwaarden op te leggen om die schade te voorkomen, te beperken of te herstellen. Zij merkt echter op dat die natuurtoets ontbreekt in de bestreden beslissing, hoewel windturbine 2 en 3 gesitueerd zijn vlakbij een zone ingekleurd als natuurgebied en bovendien in de biologische waarderingskaart is opgenomen als ‘biologisch waardevol tot zeer waardevol’. Bovendien wijst de verzoekende partij erop dat de ecocysteemkwetsbaarheidskaarten aangeven dat die natuurgebieden VEN-waardig zijn en dat de zone waarin windturbine 3 ingeplant zou worden, IVON-waardig is.

De verzoekende partij is dan ook van mening dat, gelet op voorgaande vaststellingen en de ingediende bezwaren hierover, de aanvraag een invloed heeft op de natuurwaarden in de onmiddellijke omgeving en dat de bestreden beslissing hierover minstens een formeel motief diende te bevatten.

2.

De verwerende partij antwoordt dat er een vertegenwoordiger van het agentschap Natuur en Bos zit in de Interdepartementale Windwerkgroep en dat in het advies hiervan gesteld wordt dat “*er geen bijkomende significante negatieve invloed verwacht wordt op natuur en avifauna*”.

Tevens merkt zij op dat de verzoekende partij zelf terecht aangeeft dat de windturbines niet liggen in natuurgebieden of biologisch (zeer) waardevolle gebieden maar hier louter aan palen. Daarenboven houdt de verwerende partij voor dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de windturbines een significant effect kunnen hebben op de natuur.

Tot slot verwijst de verwerende partij nog naar de lokalisatienota waarin wordt ingegaan op de natuuraspecten. De verwerende partij is dan ook van oordeel dat zij in alle redelijkheid kon oordelen dat de bestreden beslissing geen natuurtoets diende te bevatten.

3.

De tussenkomenende partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat de verzoekende partij niet aannemelijk maakt dat de windturbines een significant effect kunnen hebben op de natuur en dat er dus een natuurtoets uitgevoerd diende te worden. Verder wijst zij nog op het gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos dat inhoudt dat de aanvraag geen negatief effect zal hebben op het natuurlijk milieu en de lokalisatienota waarin de impact van de turbines op het natuurlijk milieu staat beschreven en geëvalueerd.

De tussenkomenende partij voert nog aan dat niet elke beslissing een bijzondere motivering over de natuurtoets moet hebben en dat er ter zake geen vermijdbare schade aan de natuur veroorzaakt kan worden door de aanvraag. Gelet op het feit dat de lokalisatienota dit toelicht en er geen bezwaren of andersluidende adviezen hierover zijn, diende de bestreden beslissing niet omstandig formeel te motiveren over de natuurtoets.

Bovendien heeft de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar aandacht besteed aan de mogelijke impact op de natuurwaarden in het kader van de beoordeling van de project-MER-screening.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert samengevat aan dat de natuurtoets niet werd uitgevoerd en er niet werd onderzocht of de windturbines invloed hebben op de bestaande natuur in de omgeving.

2.

Artikel 16, §1 van het Natuurdecreet bepaalt:

“ ...

In het geval van een vergunningsplichtige activiteit, draagt de bevoegde overheid er zorg voor dat er geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan door de vergunning of toestemming te weigeren of door redelijkerwijze voorwaarden op te leggen om de schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.

... ”

In de parlementaire voorbereidingen wordt omtrent deze bepaling verduidelijkt (*Parl. St. VI. Parl. 1996-97, nr. 690/1, p. 11*):

“Dit artikel geeft uitvoering aan het principe van de integratie. Dit betekent dat in de besluitvorming op andere beleidsterreinen van het Vlaamse Gewest en van de ondergeschikte besturen steeds rekening gehouden wordt met de „natuur” en omgekeerd. Het natuurbeleid geeft de randvoorwaarden aan die de andere beleidsdomeinen in acht dienen te nemen, wil een effectieve realisering van het natuurbeleid mogelijk zijn. In de besluitvorming moet er alleszins zorg voor gedragen worden dat er op geen enkele wijze vermijdbare schade aan de natuur ontstaat. Bij elk afwegingsproces moet deze bekommernis steeds worden meegenomen.”

Er wordt eveneens verduidelijkt dat het betreffende decreet onder meer een “horizontaal beleid” beoogt, waarbij inzake hoofdstuk IV “Algemene maatregelen ter bevordering van het natuurbehoud” bijkomend wordt toegelicht (*Parl. St. VI. Parl. 1996-97, nr. 690/9, p. 6-7*):

“Het hoofdstuk met horizontale maatregelen definieert ook een algemene zorgplicht, waarbij alle nodige maatregelen verplicht te nemen zijn die redelijkerwijze kunnen worden gevraagd om de vernietiging van of schade aan natuurwaarden te voorkomen, te beperken of te herstellen. Dit wordt verder vorm gegeven in de toets bij vergunningen door de overheden dat vermijdbare schade aan natuur moet worden vermeden. Dit artikel geeft uitvoering aan het principe van de integratie en betekent dat in de besluitvorming op andere beleidsterreinen van het Vlaamse Gewest en van de provinciale en lokale besturen steeds met de natuur rekening moet worden gehouden. Het natuurbeleid geeft de randvoorwaarden aan die de andere beleidsdomeinen in acht moet nemen, wil een effectieve realisering van het natuurbeleid mogelijk zijn. In de besluitvorming moet er alleszins zorg voor worden gedragen dat er op geen enkele wijze vermijdbare schade aan de natuur ontstaat”.

Of het vergunningverlenend bestuursorgaan de in artikel 16, §1 van het Natuurdecreet opgelegde zorgplicht is nagekomen moet blijken uit de bestreden beslissing zelf, minstens uit de stukken van het dossier.

De zorgplicht die dit artikel omvat, houdt de verplichting in voor elke vergunningverlenende overheid er voor te zorgen dat door het toelaten van een handeling of activiteit geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan, ongeacht de aard of het voorwerp van de aanvraag, en ongeacht de planologische bestemming van het gebied.

Essentieel voor de toepassing van de natuurtoets is het begrip “vermijdbare schade”. De toepassing van de natuurtoets door de vergunningverlenende overheid wordt decretaal gekoppeld aan dit begrip. Dit heeft tot gevolg dat de natuurtoets enkel vereist is ingeval er een risico bestaat op het ontstaan van vermijdbare schade aan natuurwaarden.

Vermijdbare schade moet worden begrepen als schade die de aanvrager kan vermijden door het aanpassen van de gevraagde handelingen, door het nemen van bepaalde voorzorgsmaatregelen, die in de praktijk haalbaar zijn en die niet leiden tot de ondoeltreffendheid van de aanvraag. Om toepassing te maken van de natuurtoets, dient geen drempelwaarde wat betreft vermijdbare schade te worden overschreden.

Artikel 16, §1 Natuurdecreet legt op zich geen bijzondere formele motiveringsplicht op. Rekening houdende evenwel met de vereisten van de Motiveringswet is het noodzakelijk, maar voldoende dat uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat de opgelegde zorgplicht is nagekomen. Het gevoerde onderzoek kan ook blijken en ondersteund worden door de administratieve stukken van het dossier. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt aan te nemen, is de verwerende partij er dus niet toe verplicht uitdrukkelijk een formeel onderdeel te wijden aan de natuurtoets.

Uit het zorgvuldigheidsbeginsel vloeit ook voort dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar verplichtingen voortspruitende uit de haar opgelegde zorgplicht op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en dus dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Uit de beoordeling en de stukken van het dossier moet blijken dat er rekening is gehouden met de effecten van de aanvraag op de natuurwaarden.

3.

De Raad stelt vast dat in de lokalisatienota die toegevoegd werd bij de vergunningsaanvraag onder punt 4.11 uitvoerig wordt ingegaan op de impact van de aanvraag op het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Zo wordt er onder andere gesteld dat *“de inplanting van de windturbines zo [is] opgezet dat broedgebied, pleister- en rustgebieden en belangrijke trekroutes van beschermde, bedreigde kwetsbare of zeldzame soorten vermeden worden”*. Verder gaat de lokalisatienota nog in op het nabijgelegen VEN-gebied ‘De Vallei van de Dender en de Mark’ en wordt bovendien gesteld dat de inplanting zich niet situeert in een vogelrichtlijngebied of habitatrichtlijngebied noch in een Natura2000 gebied.

Ook bevat de bestreden beslissing de volgende overweging:

“ ...

De projectzone is niet gelegen in een broed-, pleister- en/of rustgebied, weidevogel- of akkervogelgebied, noch in de nabijheid van seizoens-, slaap- en voedsel trekroutes. Nadelige invloeden op vogelpopulaties worden bijgevolg niet verwacht.

De inplanting ligt niet in of nabij een VEN/IVON gebied. De windturbines zijn gesitueerd op ca. 2km afstand van het dichtstbijzijnde VEN-gebied, nl. ‘De Vallei van de Dender en de Mark’. Deze afstand is voldoende groot zodat er geen schade kan optreden.

De projectzone situeert zich niet in of nabij een vogelrichtlijngebied en is ook niet gelegen in of nabij een habitatrichtlijngebied. De inplanting van de turbines zal bijgevolg geen nadelige gevolgen hebben op dergelijke gebieden.

De geplande windturbines WT1, WT3 en WT4 zijn gelegen in een biologisch minder waardevol gebied. WT2 bevindt zich in een gebied, dat bestaat uit een complex van biologisch minder waardevolle en waardevolle elementen (grasland met bomenrijen en houtkanten). Gelet op de beperkte grondinname zal er geen significante impact zijn op het betrokken grasland; de aanvraag heeft geen gevolgen voor de bestaande bomenrijen en houtkanten.

Het realiseren van de windturbines heeft slechts een minimale invloed op het bodemgebruik door de beperkte oppervlakte-inname. Tevens wordt er voor gezorgd dat hemelwater nabij de windturbines kan infiltreren.

...”

De verzoekende partij kan dan ook niet gevolgd worden nu zij stelt dat er in de bestreden beslissing geen formeel motief terug te vinden is met betrekking tot de impact van de windturbines op de natuurwaarden. Uit de stukken van het dossier en uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat de

verwerende partij de haar door artikel 16, §1 van het Natuurdecreet opgelegde zorgplicht is nagekomen en de beoordeling ervan niet kennelijk onredelijk voor komt.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv ASPIRAVI is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
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 18 juli 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Laura VALGAEREN

Hilde LIEVENS