

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 11 oktober 2016 met nummer RvVb/A/1617/0155
in de zaak met rolnummer 1415/0011/A/7/0020

Verzoekende partijen	<ol style="list-style-type: none">1. de gemeente ZONNEBEKE, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen2. de heer Bertin BOUDRY3. de heer Jan BOUCKAERT4. de heer ANTOON DEWULF5. mevrouw Christine VANDELANNOOTE <p>vertegenwoordigd door advocaten Antoon LUST en Jelle SNAUWAERT met woonplaatskeuze op het kantoor te 8310 Brugge, Baron Ruzettelaan 27</p>
Verwerende partij	<p>DE GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR van het agentschap RUIMTE EN ERFGOED, afdeling West-Vlaanderen</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Bart BRONDERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8400 Oostende, Archimedesstraat 7</p>
Tussenkomenende partij	<p>de nv ASPIRAVI</p> <p>vertegenwoordigd door advocaat Stijn KNAEPEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3530 Houthalen, Centrum Zuid 1111 (Greenville)</p>

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 8 september 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 16 juli 2014.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een windpark bestaande uit drie windturbines, een middenspanningscabine en de bijhorende ondergrondse elektriciteitskabels op de percelen gelegen te 8940 Wervik, Beselareststraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nummers 11, 27F, 28/02, 28A, 30G, 31L, 41F, 42B, 43B, 49T, 49V, 54T en 54V.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 4 november 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de eerste kamer laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 december 2014 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 september 2016.

Advocaat Gilles DEWULF *loco* advocaten Antoon LUST en Jelle SNAUWAERT voert het woord voor de verzoekende partijen.

Advocaat Liesbeth TOMMELEIN *loco* advocaat Bart BRONDERS voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Joris DE PAUW *loco* Advocaat Stijn KNAEPEN voert het woord voor de tussenkomende partij.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 14 maart 2014 bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van een windpark bestaande uit drie windturbines, één middenspanningscabine en de bijhorende elektriciteitskabels”* op de percelen gelegen langs de autosnelweg A19 te 8940 Wervik, Beselarestaat, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nummers 11, 27F, 28/02, 28A, 30G, 31L, 41F, 42B, 43B, 49T, 49V, 54T en 54V.

Voor de aanvraag werd op 28 december 2014 door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw een milieuvergunning verleend, nadat de verwerende partij op 10 juli 2014 reeds eerder een milieuvergunning verleende. Tegen deze milieuvergunning is cassatieberoep aangetekend.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘leper-Poperinge’, vastgesteld met koninklijk besluit van 14 augustus 1979, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 3 april 2014 tot en met 2 mei 2014, worden 1717 ontvankelijke bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Archeologie adviseert op 31 maart 2014 gunstig.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 29 april 2014 gunstig.

De Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer – Luchtvaart adviseert in een gecoördineerd advies met Belgocontrol en Defensie op 13 mei 2014 voorwaardelijk gunstig.

De dienst Waterlopen van de provincie West-Vlaanderen adviseert op 31 maart 2014 voorwaardelijk gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 23 april 2014 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wervik adviseert op 19 mei 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke adviseert op 28 april 2014 ongunstig.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Landschappen adviseert op 22 april 2014 ongunstig.

De verwerende partij verleent op 16 juli 2014 een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“...

Louter op basis van een (provinciaal of gemeentelijk) ruimtelijk structuurplan kan een vergunning niet worden geweigerd. Het toetsingskader voor de inpasbaarheid van windturbines is de omzendbrief RO/2014/02 “Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines”. Zoals blijkt uit de “beoordeling goede ruimtelijke ordening” is de beoordeling hiermee in overeenstemming.

De aanvraag voldoet inderdaad niet aan de bepalingen van het gewestplan, zoals ook weergegeven in deze vergunning, maar er wordt op correcte wijze van afgeweken. Het gevraagde is vergunbaar op basis van art. 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. [...]

De constructies op de inventaris van Bouwkundig erfgoed hebben enkel betrekking op de constructies zelf en niet op hun omgeving. Door de bouw van de windturbines wordt niet geraakt aan deze constructies.

In het advies van Onroerend Erfgoed wordt geen melding gemaakt van de impact op de constructies. [...]

Het RSV doet geen uitspraken waar windturbines vanuit windtechnisch oogpunt best worden ingeplant. [...]

Het agrarisch gebruik van landbouwgronden wordt in het algemeen nauwelijks beperkt door de inplanting van de windturbine op zich (het gaat hier om relatief kleine oppervlaktes ten opzichte van het uitgestrekte landbouwgebied), waardoor agrarische activiteiten niet fundamenteel gehypothekeerd worden.

Er is ook geen invloed geconstateerd op het gewas en het vee.

Daarom kunnen landbouwgebieden in principe in aanmerking komen voor de inplanting van windturbines. Dit is ook de reden waarom ze opgenomen zijn in de typevoorschriften voor landbouw. Het is echter wel van belang dat er rekening gehouden wordt met de specifieke percelering bij de keuze van de inplanting. Een ondoordachte inplanting kan zorgen voor moeilijk bewerkbare restpercelen. Ook de aanleg van nieuwe toegangswegen kunnen grotere aaneengesloten gebieden versnipperen zodat ze landbouwkundig minder optimaal kunnen bewerkt worden (zelfs indien perceelsgrenzen gevolgd worden).

Dit dient vermeden te worden.

Uit de aanvraag blijkt dat voldoende aandacht werd besteed aan de precieze implanting. Dit blijkt ook uit het voorwaardelijk gunstig advies van de Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling. [...]

De omzendbrief RO/2006/02 werd opgeheven en vervangen door de omzendbrief RO/2014/02. Deze nieuwe omzendbrief spreekt niet meer over een minimumafstand van 250m. Er wordt nu verwezen naar de sectorale regelgeving ter zake:

“De windturbines die in de indelingslijst van titel I van het VLAREM als hinderlijke inrichtingen zijn aangeduid, moeten voldoen aan de algemene sectorale voorwaarden op het vlak van geluid opgenomen in titel II van het VLAREM.

In de lokalisatienota, die bij de vergunningsaanvraag voor de voormelde inrichtingen gevoegd is, moet het aspect geluidsimpact verduidelijkt worden aan de hand van een geluidsstudie, uitgevoerd volgens de randvoorwaarden, vermeld in titel I van het VLAREM.”

De effectenbeoordeling zoals weergegeven in de lokalisatienota werd uitgevoerd zoals gebruikelijk bij de aanvraagdossiers voor windmolens. Deze nota toont aan te kunnen voldoen aan de bestaande wettelijke normen. Zie ook de rubriek “milieutoets”. Bovendien wordt het aspect geluidshinder verder in de milieuvergunning onderzocht. [...]

Het aspect slagschaduw zal bovendien verder behandeld worden in het kader van de milieuvergunning.

Inzake de impact op de landbouw stelt omzendbrief RO/2014/02 dat windturbines geen impact hebben op de landbouw. Er is geen negatieve impact van slagschaduw op de weiden.

[...]

Inzake geluidshinder en hinder door slagschaduw werden wettelijke normen opgesteld die dienen gerespecteerd te worden. Deze normen werden opgesteld, waarbij wordt verondersteld dat indien deze normen gerespecteerd zijn, de gezondheidsimpact verwaarloosbaar is. Het aspect gezondheid zal verder behandeld worden in het kader van de milieuvergunning. [...]

De impact van de toeristische sector is een argument dat van secundair belang is en het hangt samen met de argumenten qua aantasting van de landschappelijke waarde. Er wordt dan ook verwezen naar de behandeling van de bezwaren inzake landschappelijke inpasbaarheid.

De toeristische waarde van het gebied wordt niet significant negatief beïnvloed door de implanting van drie windturbines, die worden aangesloten op het openbare elektriciteitsnet en dus van algemeen belang zijn. De mogelijke effecten inzake toerisme moeten afgewogen worden tegen de positieve effecten op het vlak van productie van hernieuwbare energie. [...]

De aanvraag bevat een project-mer-screening en een natuurtoets. Daaruit blijkt dat er geen impact verwacht op de aanwezige natuurwaarden.

In het kader van de milieuvergunning heeft het Agentschap voor Natuur en Bos bovendien een gunstig advies gegeven.[...]

De impact op de vogels is uitgewerkt in de lokalisatienota. Daaruit blijkt dat er geen impact verwacht wordt. [...]

De clichering voor windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is mogelijk, net omdat dergelijk gebied slechts een overdruk is van het agrarisch gebied. Dit blijkt zonder twijfel uit de parlementaire voorbereidingen, zoals in de eerste aanvullende nota geciteerd en toegelicht. Er wordt geconcordeerd met de categorie van gebiedsaanduiding “landbouw”, zoals in artikel 7.4.[...]3VCRO aangeduid.

De landschappelijk waardevolle agrarische gebieden zijn dus een louter nadere aanwijzing van het agrarisch gebied. Het loutere feit dat een nadere aanwijzing, in overdruk, wordt gegeven aan het agrarisch gebied maakt niet dat een “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” geen bestemmingsvoorschrift meer zou inhouden.

Bovendien stelt de Raad van State in twee recente arresten d.d. 10 oktober 2013, nr. 225.044, Valckenier en 10 oktober 2013, nr. 225.045, Denderleeuw, dat een landschappelijk waardevol agrarisch gebied een agrarisch gebied is, dat in overdruk als landschappelijk waardevol agrarisch gebied wordt bestempeld. De niet expliciete vermelding hiervan in de concordantietabel doet hieraan geen afbreuk. Omdat in artikel 4.4.9, §2, eerste lid, VCRO het woordje ‘alleszins’ opgenomen werd, kan volgens de RvS aan de concordantietabel geen exhaustieve draagwijdte worden toegekend. Hieruit volgt dat artikel 4.4.9 VCRO niet uitsluit om windturbines te vergunnen in de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden. [...]

De omzendbrief EME/2014/02 bepaalt dat de windturbines moeten gecertificeerd zijn en dat de veiligheidsaspecten moeten verduidelijkt worden in de lokalisatienota. Bij de aanvraag werd een veiligheidsnota gevoegd. [...]

Windturbines vallen onder de MER-plicht vanaf 20 windturbines (en niet vanaf 10MW) of vanaf 4 windturbines als er een mogelijk effect is op een bijzonder beschermd gebied. Dit is hier niet het geval. In andere gevallen moet een project-mer-screening uitgevoerd worden. Deze werd uitgevoerd. Het opstellen van een milieueffectrapport zal geen nieuwe informatie aan het licht brengen. Bovendien wordt opgemerkt indien er later windturbines zouden bijkomen, dat er steeds een beoordeling zal dienen te gebeuren ten opzichte van de totaliteit. Er is dus geen sprake van een mogelijke omzeiling [...]

MILIEUTOETS

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage bepaalt welke categorieën van projecten onderworpen dienen te worden aan een milieueffectrapportage. [...]

Windturbines vallen onder bijlage III. Het aanvraagdossier bevat een project-mer-screening en een uitgebreide lokalisatienota. De lokalisatienota bevat o.a. een geluidsstudie, een slagschaduwstudie, een veiligheidsnota en een natuurtoets. De meest relevante conclusies hierbij zijn:

Uit de berekeningen van het totale geluid van de windturbines [...] is gebleken dat de berekende niveaus bij een gegarandeerd brongeluid dat de constructeur aangeeft en downwindcondities (worst case scenario) steeds beneden de milieukwaliteitsnorm gelegen zijn in alle evaluatiepunten tijdens de dagperiode en dit onafhankelijk van het gekozen windtype [...]. Voor de avond – en nachtperiode is de geluidseis strenger dan voor de dagperiode en betekent dit beperkte overschrijdingen in 1 of meerdere evaluatiepunten (afhankelijk van het gekozen type) en dienen reducties toegepast te worden teneinde conform te kunnen exploiteren (bron: geluidsstudie)

De slagschaduwstudie toont aan dat voor alle onderzochte turbinetypes wordt verwacht dat de slagschaduwnorm ter hoogte van enkele nabijgelegen gebouwen zal worden overschreden. De exploitant verbindt zich er toe voor alle relevante gebouwen gelegen binnen de 4h-contour, de nodige mitigerende maatregelen te nemen opdat de effectieve slagschaduw in deze gebouwen de toegelaten norm van 8h/jaar en 30min/dag niet zou overschrijden en opdat het project alsnog aan de

sectorale norm met betrekking tot slagschaduw zou voldoen (bron: slagschaduwstudie)

Uit bovenstaande blijkt dat de Vlare-normen gerespecteerd kunnen worden, mits het toepassen van een aantal milderende maatregelen. Deze worden in de milieuvergunning verder onderzocht en worden desgevallend als voorwaarden opgelegd in de milieuvergunning.

Uit de risicoafstanden en de voorziene locatie van de geplande windturbines kan besloten worden dat de weerhouden schadereceptoren niet gelegen zijn binnen de respectievelijke risicoafstand. Bijgevolg wordt geconcludeerd dat geen gedetailleerde veiligheidsstudie nodig is, aangezien op basis van de vermelde risicoafstanden geen onaanvaardbare risico's verwacht worden. (bron: veiligheidsnota).

Vanuit impactevaluatie bleek dat er geen waardevol of potentieel waardevol biotoop verloren gaat voor de aanleg van de 3 windturbines. Zowel turbines als werfvlakken komen te liggen ter hoogte van biologisch minder waardevolle percelen. Deze hebben actueel geen enkele ecologische waarde, waardoor er naar de toekomst toe ook geen negatieve impact te verwachten is.

De windturbines worden min of meer noordoost-zuidwest opgesteld en zijn niet gelegen nabij of ter hoogte van belangrijke vogeltrekroutes. Uit de risico-atlas windturbines bleek dat er in de omgeving van het projectgebied geen belangrijke vliegroutes zijn, noch er belangrijke pleisterplaatsen zijn van watervogels of verplaatsingen (slaap/voedseltrek) te verwachten zijn. Het projectgebied wordt in de atlas dan ook ingedeeld in de laagste risicoklasse.

Er worden geen hoge trekconcentraties van vogels verwacht ter hoogte van het projectgebied.

De aanvaringskans voor vleermuizen wordt zeer laag ingeschat, hoofdzakelijk omwille van de ligging van de turbines in open akkergebied (bron: natuurtoets).

Uit bovenstaande conclusies wordt besloten dat er geen aanzienlijke milieueffecten zullen optreden.

Reeds bij de controle inzake volledigheid en ontvankelijkheid van het dossier, werd geoordeeld dat er geen project-MER diende opgesteld. Zowat elk project heeft milieueffecten. Enkel voor de projecten met aanzienlijke milieueffecten moet een milieueffectrapport worden opgemaakt. Rekening houdende met de aard van het project, de ruimtelijke context en de relatie tot de omgeving, waarbij geen aanzienlijke effecten op kwetsbare gebieden te verwachten zijn, kan geconcludeerd worden dat er ten gevolge van het project geen aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn. Het opstellen van een milieueffectrapport zou geen nieuwe informatie aanreiken en wordt niet nuttig geacht.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De aanvraag is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en is bijgevolg niet in overeenstemming met de gebiedsbestemming. Windturbines kunnen niet beschouwd worden als landbouw in de ruime zin.

Conform de bepalingen van artikel 4.4.9 VCRO kan het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van het gewestplan afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde

standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Overwegende dat de vergelijkbare categorie van gebiedsaanduiding agrarisch gebied “landbouw” is, is het mogelijk om windturbines en windturbineparken, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie aan te brengen.

Niet alle windturbines in agrarisch gebied zijn echter wenselijk. Het toetsingskader om de inpasbaarheid van de windturbines na te gaan is omzendbrief RO/2014/02. Deze omzendbrief schept een kader voor de optimale inplanting van grootschalige windturbines voor een zo groot mogelijke productie van groene stroom om op die manier bij te dragen tot een duurzame energietransitie en een gedragen ontwikkeling van windenergie.

De omzendbrief steunt op belangrijke pijlers, namelijk een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, een duurzaam energiegebruik, de voordelen van windenergie ten opzichte van andere energiebronnen en de economische meerwaarde van windenergie.

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.

Dit wordt vertaald in het ruimtelijk principe van de gedeconcentreerde bundeling. Door activiteiten te concentreren moet de verdere versnippering worden tegengegaan en moet ook de druk op het buitengebied worden verminderd. Bij de ruimtelijke ingreep wordt ernaar gestreefd bijkomende negatieve, storende visuele vervuiling of impact op een gebied of locatie zoveel mogelijk te vermijden of te minimaliseren.

Deze bundeling wordt hier op twee vlakken gezien: enerzijds gaat de aanvraag niet om individuele windturbines, maar om een bundeling van 3 windturbines. Anderzijds zijn deze windturbines ingeplant aansluitend op de autosnelweg (de windturbines staan op ca. 60 m van de A19). In deze zone is nog duidelijk sprake van een snelweglandschap waarbinnen de invloed van de A19 nog merkbaar is.

De omzendbrief verplicht het opstellen van een lokalisatienota waarin de locatiekeuze wordt afgewogen ten opzichte van een aantal effectgroepen zoals bundeling, grondgebruik, wonen, etc.

De aanvraag bevat dergelijke lokalisatienota. Hieruit blijkt dat het project geen aanzienlijke milieueffecten met zich mee brengt en dat de geluidshinder, de slagschaduwhinder en de veiligheidsrisico's tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, mits het nemen van milderende maatregelen zodat het wooncomfort van de omwonenden niet in het gedrang komt door de oprichting van de windturbines. Ook de impact op de landbouw is te verwaarlozen (zie ook het voorwaardelijk gunstig advies van de Afdeling Duurzame Landbouw).

Inzake mogelijke elementen waarmee gebundeld kan worden, vermeldt de omzendbrief markant in het landschap voorkomende infrastructuren zoals wegen. Hier wordt het advies van Onroerend Erfgoed niet gevolgd waar gesteld wordt dat de A19 niet markant in het

landschap aanwezig is. De A19 bestaat immers uit een rijweg met 2x2 rijstroken met aan beide zijden een pechstrook en in het midden een brede middenberm. Dergelijke autosnelweg laat steeds een markante indruk in het landschap na. Het is wel correct dat de impact van de autosnelweg op zijn omgeving op sommige plaatsen duidelijker is dan op andere en dat de invloedsfeer van de autosnelweg dus variabel is en afhankelijk van de mate waarop de snelweg een stempel op zijn omgeving drukt. In die zin is het belangrijk om in de afweging van de ruimtelijke aanvaardbaarheid de afstand van de autosnelweg mee in beschouwing te nemen, waarbij het hier wenselijk is windturbines enkel zo dicht mogelijk aansluitend op de lijninfrastructuur toe te laten.

De drie windturbines zijn zo dicht mogelijk tegen de snelweg gepositioneerd. De rotordiameter bedraagt max. 92,5 m. Rekening houdende met een minimumafstand van 10 m t.o.v. de autosnelweg, kunnen de windturbines niet veel dichter gebouwd worden. Door directe aansluiting op de A19, wordt de ruimte rondom maximaal gevrijwaard en wordt de bestaande lijninfrastructuur sterk benadrukt. Op deze manier wordt de schoonheidswaarde van het landschap niet geschaad.

Daarnaast kan worden benadrukt dat visuele hinder en perceptie een subjectief gegeven is. Attractieve landschappen (open landschappen zonder verstoring) worden minder attractief door de aanwezigheid van windturbines en wat minder attractieve landschappen (reeds verstoring aanwezig door infrastructuur) juist wat attractiever worden door de inplanting van de windturbines. Huidig landschap heeft een zekere vorm van attractiviteit, doch kan niet beschouwd worden als een onverstoord gebied (mede door de ligging van de A19, de bundeling met de hoogspanningsleiding die over een bepaalde afstand min of meer parallel loopt met de A19 en daardoor markanter aanwezig, een aantal grote bedrijven zoals Pidy t.h.v. op – en afrittencomplex Beselare).

Het landschap wordt er gekenmerkt door akkers en weiden met hoogstammige bomenrijen en kleine bosjes. Het landschap is licht heuvelachtig. Het landschap wordt dus niet gekenmerkt door wijde zichten. De impact is dus kleiner dan in een open polderlandschap. Bovendien ligt het project niet in de meest waardevolle landschappen van Vlaanderen. Er zijn geen ankerplaatsen of relictzones gelegen, noch beschermde landschappen. Verderop langs de E19 (ten noorden van Beselare) is wel een ankerplaats aangeduid, wat het daar minder geschikt maakt voor de inplanting van windturbines.

Ter hoogte van de projectlocatie is de A19 de grens van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Ten zuiden van de A19 is agrarisch gebied gelegen zonder overdruk "landschappelijk waardevol".

Vanuit ruimtelijk oogpunt is de impact van de voorliggende aanvraag niet veel verschillend als de windturbines 100-tal meter ten zuiden worden geplaatst aan de andere zijde van de A19 in agrarisch gebied dat niet als landschappelijk waardevol is aangeduid, dit gezien de windturbines zelf een hoogte van 150 m hebben. De gekozen inplantingsplaats, vlak op de rand, schaadt bijgevolg de intactheid van het landschappelijk waardevol gebied niet.

De vormgeving van de cluster windturbines speelt een belangrijke rol in de mate van attractiviteit. Een sterk geometrische opstelling is hier aangewezen. Daaraan voldoet de aanvraag:

- De turbines staan onderling op gelijke afstand (253 m)
- De turbines staan t.o.v. de snelweg op gelijke afstand (ca. 60 m)
- De maaiveldniveaus zijn voor de drie windturbines identiek

- *De turbines zijn van een traag draaiend type. Een laag toerental wordt als statiger en minder storend ervaren dan een hoog toerental.*
Het project zal dus ervaren worden als een kwalitatief geheel.

Bijgevolg kan gesteld dat de aanvraag stedenbouwkundig aanvaardbaar is en kan de vergunning worden verleend.

...

Dit is de bestreden beslissing.

Ook mevrouw Caroline VANROBAEYS, de heer André GELDHOF en mevrouw Yolande VERSTRAETE vorderen met een aangetekende brief van 2 september 2014 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1415/0004/A/7/0015.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van de vordering tot vernietiging

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

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partijen betreft

Standpunt van de partijen

1.

De eerste verzoekende partij verantwoordt haar belang door te wijzen op de locatie van het windpark op de grens met de gemeente Wervik. De bouwplaats paalt ten noorden en ten westen onmiddellijk aan het grondgebied van de eerste verzoekende partij, die om die reden gevraagd is om advies te verlenen. De eerste verzoekende partij heeft overigens negatief advies verleend.

De inplanting is gesitueerd in één van de nog zeer zeldzame licht golvende open agrarische landschappen. Het betreft een landschappelijk zeer waardevol gebied, dat precies daarom door het gewestplan als landschappelijk waardevol agrarisch gebied werd ingekleurd.

De turbines hebben wegens hun omvang en grootte een belangrijke impact. Vooreerst pollueren zij door hun grote hoogte onmiskenbaar de aantrekkelijke visualiteit van het landschap van de deelgemeente Beselare en brengen zij de schoonheid ervan in het gedrang. De eerste verzoekende partij wenst dit waardevol gebied te vrijwaren.

De eerste verzoekende partij stelt aldus dat de inplanting van de windturbines haar ruimtelijk orderingsbeleid doorkruist.

Zij stipt verder aan dat grote windturbines een negatieve impact kunnen hebben op de gezondheid van de burgers (slagschaduw) en hun veiligheid in het algemeen door de dagelijkse betrokkenheid met de erdoor veroorzaakte visuele hinder. Slagschaduw of wiekbreuk kan ook oorzaak zijn van

ongevallen die de bewoners en in casu de verzoekende partijen sub 2 tot 5 kunnen treffen of kunnen zware verkeersongevallen op de A19 veroorzaken die in de onmiddellijke nabijheid van het turbinepark het grondgebied van de gemeente doorkruist.

De eerste verzoekende partij verwijst nog naar artikel 2 van het gemeentedecreet en artikel 135, §2 van de nieuwe gemeentewet. De inplanting van de aangevraagde windturbines weegt ernstig op het beleid van de eerste verzoekende partij, zodat zij ernstige hinder en nadelen zal ondervinden van de bestreden beslissing.

De verzoekende partijen sub 2 tot 5 zijn natuurlijke personen die in de invloedssfeer van het vergunde park wonen en werken. Zo is de vijfde verzoekende partij eigenares van de woning langs de Oude Hondstraat 18, gelegen volgens het aanvraagdossier op een geschatte afstand van slechts 374 m van WT-1, wat bijzonder nadelig is voor de verhuurbaarheid van haar eigendom. De tweede verzoekende partij woont op +/- 870 meter van WT-1 in het onmiddellijk visueel gezichtsveld ervan. De derde verzoekende partij woont slechts op 258m van WT-1 en de vierde verzoekende partij woont op +/- 500 meter van WT-2 en WT-3.

De verzoekende partijen sub 2 tot 5 stellen dat zij dagdagelijks hinder zullen ondervinden van de drie bestendig in beweging zijnde windmolens.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de eerste verzoekende partij en stelt dat zij niet kan beschouwd worden als een bij het dossier betrokken adviserende instantie overeenkomstig artikel 4.7.26, §4, 2° VCRO, dat exclusief voorbehouden is aan het College van Burgemeester en Schepenen.

De verwerende partij merkt op dat als de eerste verzoekende partij zich als publiekrechtelijk rechtspersoon wil beroepen op artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO zij moet aangeven welke hinder of nadelen zij rechtstreeks of onrechtstreeks meent te ondervinden van de bestreden beslissing. De belangen van een gemeente of stad vallen immers niet noodzakelijk samen. In het inleidend verzoekschrift stelt eerste verzoekende partij zeer algemeen dat de bestreden beslissing 'het ruimtelijk ordeningsbeleid van de gemeente doorkruist', zonder dit zogenaamd ingeroepen nadeel verder te duiden. Het ingeroepen nadeel wordt niet geconcretiseerd in het inleidend verzoekschrift zoals wordt vereist door artikel 4.8.11, §1, 3° VCRO. De gemeente kan tijdens huidige procedure niet van hoedanigheid veranderen.

3.

De tussenkomende partij betwist de ontvankelijkheid van de door alle verzoekende partijen ingestelde vordering en stelt dat de eerste verzoekende partij haar stelling dat de vergunningsbeslissing het ruimtelijk ordeningsbeleid doorkruist niet aannemelijk maakt.

De windturbines worden niet opgericht op het grondgebied van de eerste verzoekende partij maar wel op het grondgebied van de gemeente Wervik. Zij maakt niet concreet aannemelijk dat haar inwoners hinder (geluid, slagschaduw) zullen ondervinden ten gevolge van de exploitatie van de windturbines. Daarbij kan niet worden aangenomen dat de windturbines het landschap van de eerste verzoekende partij pollueren. De windturbines worden gebundeld met de A19 en de hoogspanningslijn die reeds een belangrijke impact hebben op het landschap. De windturbines worden ingeplant langs de A19 die op deze locatie de grens markeert tussen het landschappelijk waardevol agrarisch gebied (LWAG) en het gewoon agrarisch gebied ten zuiden van de A19.

Door de inplanting vlak naast de A19 zal het geluid van het verkeer op de autosnelweg het geluid van de windturbines overstemmen. Verder worden de turbines uitgerust met een automatische stillstandmodule die de windturbines stillegt bij overschrijding van de slagschaduwnorm.

Daarenboven blijkt uit de veiligheidsstudie dat er zijn geen onaanvaardbare veiligheidsrisico's zullen voordoen.

De tussenkomende partij stelt dat de vijfde verzoekende partij slechts eigenares en geen bewoonster is van een woning gelegen op 374 meter van WT-1, en zich louter beroept om mogelijke nadelige gevolgen voor de verhuring van haar woning. De tweede, derde en vierde verzoekende partijen wonen op een relatief ruime afstand tot de windturbines, zodat niet zonder meer kan worden aangenomen dat zij hierdoor hinder of nadelen zullen ondervinden. Dit geldt des te meer voor de tweede verzoekende partij, die op een ruime afstand van ongeveer 870 meter van de turbines woont.

De verzoekende partijen laten volgens de tussenkomende partij na om concreet aannemelijk te maken dat zij visuele hinder zullen ondervinden ingevolge de oprichting van de windturbines. Zo geven zij helemaal niet aan hoe hun woning georiënteerd is en vanuit welke vertrekken in de woning zij zicht zouden hebben op de windturbines.

In de mate dat zij zich beroepen op beweerde geluidshinder, heeft zulks volgens de tussenkomende partij enkel te maken met de exploitatie van de windturbines maar niet met de bouw ervan, zodat dit hinderaspect niet op nuttige wijze kan worden ingeroepen t.a.v. de thans bestreden stedenbouwkundige vergunning.

4.

De eerste verzoekende partijen voegt in de wederantwoordnota nog toe dat de verwerende partij Haar tijdens de administratieve procedure zelf om advies heeft gevraagd. De betwisting over de ernst van die hinder en over de grootteorde van de veiligheidsrisico's raakt de grond van de zaak.

De vijfde verzoekende partij benadrukt dat het (onrechtstreeks) nadeel bestaat in de waardevermindering van haar goed.

De verzoekende partijen sub 2 tot 4 verwijzen naar de stukken om aan te tonen dat zij zeer dicht bij die windturbines zitten, zodat zij evident hinder zullen ondervinden. Door de nabijheid van de A19 zullen de twee geluidsbronnen elkaar niet opheffen maar enkel versterken. Evenmin is het juist dat de geluidshinder enkel een gevolg is van de milieuvergunning. Geluidshinder en geurhinder zijn sinds de inwerkingtreding van de VCRO ook aspecten van (goede) ruimtelijke ordening zijn. Uit de eigen lokalisatienota van de tussenkomende partij blijkt, dat alle verzoekende partijen – behalve verzoeker sub 2 – binnen de 4u contour qua slagschaduw gelegen zijn. Dit betekent aldus dat elk van hun woning enige vorm van slagschaduw zal ondergaan. De woningen van de verzoekende partijen sub 3 en 4 worden zelfs aangeduid als “representatieve receptoren” binnen deze studie.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bepaalt het volgende:

“§1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende belanghebbenden worden ingesteld:(...) ”

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;”

2.

In haar beslissing om in rechte te treden benadrukt de eerste verzoekende partij dat zij beroep bij de Raad instelt in de hoedanigheid van belanghebbende in de zin van artikel 4.8.11, §, eerste lid, 3° VCRO, waarbij zij argumenteert dat de bouw en de werking van de turbines een ruimtelijk en milieutechnische invloed hebben voor de bewoners van de gemeente.

De Raad neemt aan dat een gemeente kan opkomen ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid als zij kan aantonen of aannemelijk maakt dat de bestreden beslissing haar gemeentelijk belang of specifiek stedenbouwkundig of planologisch beleid in het gedrang brengt.

Ingevolge artikel 2 van het Gemeentedecreet zorgen de gemeenten op het lokale niveau voor het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet is de gemeente bevoegd voor aangelegenheden van gemeentelijk belang waarvoor zij alle initiatieven ter verwezenlijking kan nemen.

Wat de ruimtelijke ordening betreft, kent de decreetgever de gemeente de rol van eerste aanspreekpunt toe. De gemeente houdt bij de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van haar grondgebied rekening met zowel de huidige generatie als de behoeften van de toekomstige generaties, de ruimtelijke draagkracht, de sociale gevolgen en dergelijke meer, en dit op grond van artikel 1.1.4 VCRO en dit voornamelijk op het vlak waar de gemeenteraad een beslissende bevoegdheid heeft inzake planologie.

De eerste verzoekende partij verwijst naar de ligging van de aanvraag nabij de grens met de gemeente Wervik. Zij verwijst ook naar haar beleidsopdracht op grond van artikel 2 van het Gemeentedecreet en artikel 135, §2 van de Nieuwe Gemeentewet. De eerste verzoekende partij meent dat de uitvoering van de bestreden beslissing het uitzicht van de deelgemeente Beselare zal pollueren, alsook stelt zij te vrezen voor de gezondheid en veiligheid van haar burgers (als gevolg van visuele hinder, slagschaduw en wiekbreuk). De eerste verzoekende partij verwijst tevens naar het op 28 april 2014 verleende ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen van de eerste verzoekende partij waarin overwogen wordt dat de aanvraag qua geluid geen garanties biedt voor de beperking van slagschaduw en geluidshinder en niet voldoet aan het addendum van de provincie West-Vlaanderen dat bepaalt dat windturbines maar kunnen worden voorzien als er twee structurerende elementen, en niet één (A19), aanwezig zijn.

Met de eerste verzoekende partij kan vastgesteld worden dat de aanvraag uitsluitend op het grondgebied van de gemeente Wervik gelegen is zodat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke niet krachtens artikel 4.7.26, §4, eerste lid, 2° VCRO om advies diende te worden verzocht. Het college van burgemeester en schepenen van de eerste verzoekende partij kon zich bijgevolg niet op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 7° VCRO, zoals toegevoegd bij decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, beroepen. De verwerende partij heeft *'het gemeentebestuur Zonnebeke'* met een brief van 25 maart 2014 evenwel verzocht om advies uit te brengen aangezien *'vermelde aanvraag [...] weliswaar niet in uw gemeente [is] gelegen, maar de inplanting is wel op minder dan 300 m van de gemeentegrens gelegen'*, waarop het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zonnebeke advies heeft verstrekt.

Anders dan de verwerende en tussenkomende partij voorhouden, heeft de eerste verzoekende partij afdoende aangetoond dat de uitvoering van de bestreden beslissing haar (veiligheids)beleid kan doorkruisen zodat zij over het rechtens vereiste belang beschikt.

3.

De derde tot vijfde verzoekende partijen stellen in een apart onderdeel omtrent hun belang dat zij in de invloedssfeer van de turbines wonen en er dagdagelijks hinder van zullen ondervinden. De tweede verzoekende partij stelt op 870 m van de eerste windturbine, binnen het visuele gezichtsveld ervan, te wonen, de derde verzoekende partij stelt op 258 meter van de eerste windturbine te wonen en de vierde verzoekende partij op circa 500 meter van windturbine 2 en 3. De vijfde verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing een ongunstige invloed zal hebben op de verhuurbaarheid van haar woning.

Ter beoordeling van het bestaan van een belang kan de Raad rekening houden met de gegevens uit het gehele verzoekschrift, met inbegrip van het deel waarin de wettigheidskritiek wordt geformuleerd.

De verzoekende partijen voegen stukken 6 en 7 bij het verzoekschrift waaruit de ligging van hun woonst/eigendom ten opzichte van de voorziene windturbines kan worden afgeleid. In het eerste middel duiden de verzoekende partijen in algemene zin slagschaduw en geluidshinder als hinderaspecten aan. Gelet op de maximale masthoogte van de windturbines van 113 m, rotordiameter van 92,5 m en een maximale tiphoogte van 150 meter, de relatief korte afstand ten aanzien van de percelen van de tweede tot vijfde verzoekende partijen en het relatieve open karakter van de omgeving besluit de Raad dat de tweede, derde en vierde verzoekende partijen die kans op hinder voldoende aannemelijk maken. Ook een mogelijke vermindering in huuropbrengsten als gevolg van uitvoering van de bestreden beslissing en exploitatie van de windturbines in hoofde van de vijfde verzoekende partij wordt gezien de ligging van haar eigendom voldoende aannemelijk gemaakt.

De excepties worden verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 2.1.2, §7 VCRO, artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° en §2, lid 1, 1° en 2° VCRO, de materiële motiveringsplicht zoals ook vervat in artikel 3, lid 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna de Motiveringswet) en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat de stedenbouwkundige vergunning en de milieuvergunning onderworpen zijn aan een differentiële regeling en ieder een eigen finaliteit hebben, zodat de overheid, bevoegd om te beslissen over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, niet kan volstaan door te verwijzen naar de beoordeling die zal moeten gebeuren in het kader van een aanvraag tot milieuvergunning. Een vergunningsbeslissing die voor bepaalde hinderaspecten, bijvoorbeeld geluidshinder, geur en fijn stof, verwijst naar de milieuvergunningsprocedure schendt het decretale beoordelingskader, zeker wanneer hierover uitdrukkelijke bezwaren ingediend zijn.

Het louter voldoen aan dwingende normen en eventuele afstandsregels uit de milieuwetgeving, betekent volgens de verzoekende partijen niet dat de hinder die voortvloeit uit de inrichting daarom aanvaardbaar is. De vergunningverlenende overheid moet bovenop de milieukwaliteitsnormen

nagaan of de hinder uitgaande van de concreet aangevraagde inrichting aanvaardbaar is, ook rekening houdend met de bezwaren van derden. Wanneer de beslissing afwijkt van eerdere bezwaren en adviezen rust op het vergunningverlenend bestuursorgaan een strengere motiveringsplicht.

De verzoekende partijen merken op dat artikel 2.1.2, § 7 VCRO uitdrukkelijk verbiedt om met structuurplannen rekening te houden bij het beoordelen van vergunningsaanvragen. Zij stellen dat de verwerende partij geen eigen concrete beoordeling maakt van de goede ruimtelijke ordening maar de aanvraag louter toetst aan de omzendbrief RO/2014/02 en klaarblijkelijk van mening is dat dit voor het structuurplan op haar eigen vergunningsniveau – het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen- wel zou kunnen via de omweg van de omzendbrief. Artikel 2.1.2, §2 VCRO kan niet omzeild worden door de principes te herhalen en te concretiseren in een omzendbrief.

De verzoekende partijen menen dat de verwerende partij geen daadwerkelijke beoordeling heeft gemaakt van de goede ruimtelijke ordening en alle ingediende bezwaren en negatieve adviezen zonder meer aan de kant geschoven heeft. Voor zowat alle hinderaspecten verwijst zij louter naar de milieuvergunningsprocedure en neemt zij louter genoegen met de beweringen en de conclusies van de tussenkommende partij.

Hoewel de verwerende partij het voldoende acht dat de VLAREM-norm gerespecteerd kunnen worden, erkent zij zelf dat daarvoor wel milderende maatregelen nodig zullen zijn en dat deze “*desgevallend*” als voorwaarden kunnen opgelegd worden n de milieuvergunning. De verwerende partij erkent aldus duidelijk dat de problematiek helemaal niet zo evident is en dat minstens milderende maatregelen mogelijk zijn om de hinderaspecten aanvaardbaar te maken. Toch wordt gewoon opnieuw verwezen naar de milieuvergunningverlenende overheid die het dan maar moet oplossen.

De verzoekende partijen wijzen erop dat talloze bezwaarindieners de conclusies uit de slagschaduw- en geluidsstudies terecht in twijfel trekken. Ook de eerste verzoekende partij alsook de stad Wervik hebben hierop in hun negatief advies gewezen. Uit het aanvraagdossier blijkt dat de turbines de slagschaduwnorm ex artikel 5.20.6.2.3 Vlarem II in ieder geval zullen overschrijden en dit ten aanzien van meerdere woningen. Afhankelijk van het gekozen type windturbine, gaat het om minstens zes, respectievelijk vijf woningen (slagschaduwstudie bijlage 3 bij de lokalisatienota, p. 18). Er kan niet betwist worden dat onaanvaardbare hinder zal ontstaan als zelfs de milieukwaliteitsnormen niet worden gehaald. Het aanvraagdossier bevat geen maatregelen die deze overschrijding zullen verhelpen, maar louter de ‘*verbintenis*’ van de exploitant om de nodige mitigerende maatregelen te nemen teneinde de normen te respecteren (slagschaduwstudie bij de aanvraag, p. 18). Een dergelijke ‘*verbintenis*’ is volgens de verzoekende partijen volstrekt waardeloos en gaat voorbij aan het wezen zelf van de vergunningsplicht. Zo niet zou men immers de vergunningsplicht reduceren tot een loutere meldingsplicht.

De verzoekende partijen stellen nog dat het vooruitschuiven van de slagschaduwproblematiek geen louter theoretisch probleem is, maar *in casu* onvermijdelijk tot problemen zal leiden. Zo beweert de tussenkommende partij wel dat zij erover zal waken dat zij aan de slagschaduwnorm zal voldoen, maar blijkt verder uit de aanvraag dat zij zinnens is om de veroorzaakte slagschaduw zonder meer af te kopen, door het “*afsluiten van overeenkomsten met eigenaars van gebouwen die veel slagschaduwhinder kunnen ondervinden*” (bijlage D, p. 3 bij de slagschaduwstudie). Het hoeft geen betoog dat de algemene en sectorale voorwaarden alsook het recht van iedere burger om die normen nageleefd te zien noch de goede ruimtelijke ordening in de handel zijn, zodat dergelijke overeenkomsten volstrekt onwettig zijn en aan de overmatige hinder niet kunnen verhelpen. De andere oplossing die de tussenkommende partij beoogt, met name het aanvragen van zonneweringen op bepaalde woningen veronderstelt de tussenkomst van derden, zodat ook heel

onzeker is dat die oplossing uitvoerbaar is. Slechts wanneer de beide oplossingen niet toegepast kunnen worden, denkt de tussenkomenende partij eraan om slagschaduwdetectiesystemen te implementeren (Bijlage D, p. 3 bij de slagschaduwstudie). Ook wat die oplossing betreft komt men niet verder dan een vage beschrijving van mogelijke te nemen ingrepen, zonder dat geconcretiseerd wordt welke slagschaduwgevoelige objecten in de ingrepen zullen betrokken worden. Bovendien zijn deze ingrepen niet zonder meer uitvoerbaar nu de tussenkomenende partij voor de beoogde slagschaduwdetectiesysteem lichtsensoren dient te plaatsen "*nabij relevante slagschaduwgevoelige objecten*" (bijlage D, p. 3 slagschaduwstudie). Het plaatsen van dergelijke sensoren zal niet alleen vereisen dat stedenbouwkundige vergunningsplichtige werken uitgevoerd worden op percelen die niet eens in de aanvraag zijn begrepen, maar zullen daarenboven ook het akkoord vereisen van de eigenaars van de slagschaduwgevoelige objecten.

De verzoekende partijen stellen dat de verwerende partij op basis van het aanvraagdossier zelf reeds had kunnen vaststellen dat de hinder die uitgaat van de windturbines in ieder geval overmatig zal zijn. De tussenkomenende partij verhelpt die hinder niet in de aanvraag zelf, maar suggereert louter onwettige oplossingen.

De verzoekende partijen menen dat ook wat de veiligheid in het algemeen betreft in de bestreden beslissing enkel verwezen wordt naar de gegevens van de lokalisatienota om te besluiten dat de veiligheidsrisico's tot een aanvaardbaar niveau kunnen beperkt worden. De verwerende partij oordeelt onterecht dat de bezwaren ongegrond zijn "*voor zover de berekeningen in de lokalisatienota correct zijn gebeurd*". Of die berekeningen juist zijn gebeurd, moet de milieuvergunningverlenende overheid blijkbaar maar nagaan. Ook wat het aspect gezondheid betreft beperkt de beoordeling zich tot de vaststelling dat aan de VLAREM-normen zou voldaan zijn waarna voor de verdere beoordeling opnieuw verwezen wordt naar de milieuvergunningsprocedure.

De verzoekende partijen besluiten dat er geen sprake is van een eigen concrete en zorgvuldige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij verwijst bestendig louter naar de omzendbrief, reduceert de hinderaspecten, alsook de veiligheid in het algemeen en het aspect gezondheid volledig tot de milieuhygiënische beoordeling en schuift deze volledig door naar de milieuvergunningverlenende overheid, waarbij zij uitdrukkelijk weigert er zelf kennis van te nemen, laat staan daaromtrent een eigen beoordeling te maken.

2.

De verwerende partij betwist dat zij de bouwaanvraag louter getoetst heeft aan de omzendbrief RO/2014/02. Dit blijkt uitdrukkelijk uit de hoofding '*Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening*' alsook de standpunten weergegeven ten aanzien van de ingewonnen adviezen en de ingediende bezwaarschriften. In de aanhef van de bestreden beslissing wordt overwogen dat de omzendbrief RO/2014/02 een afwegingskader schept voor de optimale inplanting van windturbines waarbij aandacht wordt besteed aan het evenwicht tussen enerzijds duurzame ontwikkeling en anderzijds duurzame energieproductie. De omzendbrief RO/2014/02 is de weergave van een algemene beleidslijn en bevat richtlijnen en randvoorwaarden en is aldus een '*toetsingskader*' bij het onderzoek voor aanvragen voor de bouw en de exploitatie van windturbines. Ook al heeft de omzendbrief RO/2014/02 geen verordenend karakter, dan kan deze toch beschouwd als de omschrijving van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, nu de overheid, om eenvormigheid te brengen in haar beleid en haar beslissingen, dergelijk beleid mag uitschrijven in een omzendbrief. Het komt aan de verwerende partij toe hiermee rekening te houden bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag.

De verwerende partij stelt dat de bestreden beslissing de hierboven omschreven beoordeling van de bouwaanvraag van de goede ruimtelijke ordening omvat. De voorwaarden voorgesteld bij de

voorwaardelijk gunstige adviezen worden integraal opgenomen in de bestreden beslissing; de ongunstige adviezen worden beoordeeld in het kader van een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening; alle bezwaren geuit tijdens het openbaar onderzoek, die betrekking hebben op de verenigbaarheid van het windturbinepark met de goede ruimtelijke ordening worden door de verwerende partij op afdoende wijze ontmoet. Zij verwijst hierbij in het bijzonder naar de bespreking van de bezwaren betreffende aspecten bedoeld in artikel 4.3.2, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO, met name: de integratie van de geplande werken of handelingen in de omgeving/landschappelijke waarde van de streek; gezondheid; natuurwaarden; lasten versus lusten/economische aspecten; veiligheid.

De verwerende partij stelt dat bij de eigenlijke beoordeling van de bouwaanvraag met de goede ruimtelijke ordening de volgende motieven weerhouden worden:

- er wordt op gemotiveerde wijze toepassing gemaakt van artikel 4.4.9 VCRO;
- er wordt verwezen naar de omzendbrief RO/2014/02 en de link met de doelstelling bedoeld in artikel 1.1.4 VCRO;
- er wordt gemotiveerd waarom toepassing gemaakt wordt van het ruimtelijk principe van de gedeconcentreerde bundel;
- er wordt verwezen naar de lokalisatienota, gevoegd bij de aanvraag, waarin de locatiekeuze wordt afgewogen;
- het ongunstig advies van Onroerend Erfgoed van 22 april 2014 wordt op gemotiveerde wijze weerlegd waarin gesteld wordt dat de autosnelweg A19 *“niet markant”* aanwezig zou zijn in het landschap;
- er wordt ingegaan op het esthetisch aspect, waarbij inzonderheid wordt overwogen: *‘Door de directe aansluiting op de A19, wordt de ruimte rondom maximaal gevrijwaard en wordt de bestaande infrastructuur sterk benadrukt. Op deze manier wordt de schoonheidswaarde van het landschap niet geschaad’*;
- het voorgenomen bouwproject wordt afgetoetst ten opzichte van het bestaande landschap;
- de impact van het voorgenomen bouwproject hypothetisch wordt afgetoetst ten opzichte van het bestaande landschap, mocht dit aan de andere zijde van de A19 worden gerealiseerd;
- de vormgeving van de cluster windturbines wordt beoordeeld, inzonderheid voor wat betreft de voorgenomen sterk geometrische opstelling.

De verwerende partij besluit dat de bestreden beslissing gedragen wordt door meer dan een loutere toetsing aan omzendbrief RO/2014/02.

De verwerende partij betwist eveneens dat de bestreden beslissing aangetast is door een gebrek aan afdoende motivering omdat alle andersluidende adviezen en alle bezwaren zonder meer terzijde zouden geschoven zijn. Alle ongunstige of andersluidende adviezen zijn op gemotiveerde wijze ontmoet. De verwerende partij verwijst hierbij naar de bladzijden 4 onderaan tot 6 bovenaan van de bestreden beslissing. Het andersluidend advies van Onroerend Erfgoed van 22 april 2014 wordt omstandig ontmoet onder de hoofding *‘Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening’* op pagina 22 van de bestreden beslissing. De verzoekende partijen betwisten in hun inleidende verzoekschrift deze motieven niet.

Wat de bezwaarschriften betreft verwijzen de verzoekende partijen naar de bezwaren inzake geluidshinder, hinder ingevolge slagschaduw, impact op de veiligheid en de gezondheid. De verwerende partij merkt op dat mogelijke geluidshinder noodzakelijkerwijze zal onderzocht en beoordeeld worden bij de aanvraag van de milieuvergunning. Hetzelfde geldt voor de door verwerende partij beoordeelde bezwaren over de impact van de windturbines op de veiligheid in het algemeen en de gezondheid.

Terwijl de omzendbrief RO/2014/02 stelt dat windturbines geen negatieve impact hebben op de landbouw, stelt *in casu* de Afdeling Duurzame Landbouwonontwikkelingen West-Vlaanderen in het advies van 23 april 2014 uitdrukkelijk dat de windturbines een vrij minimale impact hebben op de bestaande agrarische structuren (zijnde hoofdzakelijk weiden en akkers). Gezien het aspect van de slagschaduw zal onderzocht worden bij de milieuvergunningsaanvraag, komt het volgens de verwerende partij aan deze vergunningverlenende overheid toe om het vergunningskader te creëren door het opleggen van de nodige bijzondere voorwaarden waarbinnen de tussenkomende partij haar verbintenissen tot het nemen van de nodige mitigerende maatregelen met betrekking tot slagschaduw zal moeten uitvoeren. Er kan niet ernstig worden gesteld worden dat de verbintenissen van de tussenkomende partij tot het nemen van de nodige mitigerende maatregelen tegen slagschaduw '*volstrekt waardeloos*' zijn. Voorts kan er evenmin gesteld worden dat de tussenkomende partij als het ware overeenkomsten zou mogen sluiten betreffende '*goederen die niet in de handel zijn*', zoals daar zijn algemene en sectorale voorwaarden. Onder verwijzing naar het artikel 4.5.1, §2 VCRO besluit de verwerende partij dat de verzoekende partijen niet zonder garanties achterblijven.

Volgens de verwerende partij beperken de verzoekende partijen zich louter tot het uiten van kritiek op de voorliggende slagschaduw- en geluidsstudies, doch tonen zij geenszins de onjuistheid of het niet accuraat karakter ervan aan. De verwerende partij merkt nog op dat de verzoekende partijen de voorgehouden schending van het zorgvuldigheidsbeginsel niet nader toelichten in het inleidend verzoekschrift.

De verwerende partij stelt dat de verzoekende partijen onterecht voorhouden dat de omzendbrief RO/2014/02 een integrale omzetting is van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in zogenaamde '*stedenbouwkundige voorschriften*' zonder dat hierbij de geëigende procedures zouden gevolgd zijn. Voorts verbiedt artikel 2.1.2, §7 VCRO geenszins dat een vergunningverlenende overheid bij het nemen van een beslissing louter zou verwijzen naar een ruimtelijk structuurplan.

3.

De tussenkomende partij argumenteert dat de verwerende partij beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid, en dat het niet aan de Raad toekomt om zijn beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van deze van het bestuur.

Zij sluit zich aan bij de argumentatie van de verwerende partij met betrekking tot de mogelijke schending van artikel 2.1.2, §7 VCRO en stelt dat de verwerende partij de aanvraag helemaal niet getoetst aan een ruimtelijk structuurplan. De tussenkomende partij argumenteert eveneens eensluidend aan de verwerende partij met betrekking tot de hinderaspecten die te maken hebben met de exploitatie van de windturbines die onderworpen is aan de milieuvergunningsplicht (klasse 1). De beoordeling van de geluidshinder en slagschaduwhinder dient in de gegeven omstandigheden dan ook in de eerste plaats ten gronde te gebeuren in het kader van het verlenen van de milieuvergunning. De overheid bevoegd voor de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning dient de geluidshinder wel te onderzoeken doch slechts zijdelings nu dit op een ander vlak diende te gebeuren (in het kader van de ruimtelijke bezwaren). De Raad heeft in zijn rechtspraak aangenomen dat de overheid in dat opzicht kon volstaan met de verwijzing naar de 250-meter regel uit de Omzendbrief.

Volgens de tussenkomende partij heeft de verwerende partij zowel in het kader van de behandeling van de bezwaren als in het kader van de milieutoets in de stedenbouwkundige vergunning een afdoende en concrete beoordeling gemaakt van de geluidshinder en slagschaduwhinder. Op grond van de lokalisatienota en de geluidstudie en slagschaduwstudie is de verwerende partij tot de vaststelling gekomen dat mits het nemen van milderende maatregelen de geluidshinder en

slagschaduw hinder kan voldoen aan de sectorale normen uit Vlarem II en kan beperkt worden tot een aanvaardbaar niveau. Dat de verwerende partij daarbij tevens verwijst naar de milieuvergunningsprocedure, maakt haar beoordeling daarom niet onwettig, nu de beoordeling van de geluidshinder en de slagschaduw hinder ten gronde toch zal moeten gebeuren in de milieuvergunning.

De tussenkomende partij stelt dat de geluidsproblematiek of slagschaduwproblematiek helemaal niet "*vooruitgeschoven*", wordt zoals de verzoekende partijen ten onrechte beweren. De Vlaamse Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw heeft op 28 december 2014 - op gunstig advies van de Afdeling Milieuvergunningen (AMV) en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (GMVC) - de milieuvergunning verleend voor de exploitatie van de drie windturbines voor een termijn van 20 jaar.

De bevoegde Minister heeft daarbij terecht geoordeeld dat de hinder ingevolge geluid en slagschaduw mits het nemen van milderende maatregelen tot een aanvaardbaar niveau kan beperkt worden. Wat de geluidshinder betreft, wordt vastgesteld dat gedurende de dagperiode steeds aan de Vlarem II-normen voldaan wordt, en dat gedurende de avond- en nachtperiode mits reducties — modi opgenomen in de aanvraag — aan de Vlarem II-norm kan voldaan worden.

Wat de slagschaduw hinder betreft stelt de bevoegde minister vast dat mits het nemen van milderende maatregelen kan voldaan worden aan de norm van maximum 8 uur effectieve slagschaduw per jaar en maximum 30 minuten per dag door de turbine — die wordt uitgerust met een automatische stilstandmodule — stil te leggen. De bevoegde Minister heeft bij haar beoordeling geen rekening gehouden met overeenkomsten tussen de exploitant en eigenaars van slagschaduwgevoelige objecten, zodat op geen enkele manier kan worden beweerd dat de slagschaduw zal worden "afgekocht".

Wat de veiligheid betreft, heeft de verwerende partij zich terecht gesteund op de veiligheidsstudie gevoegd bij de aanvraag. Deze veiligheidsstudie is opgesteld door een erkende deskundige. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de gevolgtrekkingen van de erkende deskundige onjuist zijn. De verzoekende partijen nodigen de Raad uit om de beoordeling van de veiligheidsaspecten over te doen, waarvoor deze gelet op zijn marginale toetsingsbevoegdheid niet bevoegd is.

Wat het aspect gezondheid betreft laten de verzoekende partijen volgens de tussenkomende partij volledig na om concreet aannemelijk te maken dat er ingevolge de inplanting van de drie windturbines enige gezondheidsschade veroorzaakt wordt. De verwerende partij heeft in dit opzicht terecht overwogen dat aangezien de geldende normen uit Vlarem II inzake geluid en slagschaduw mits het nemen van milderende maatregelen zullen gerespecteerd worden, de gezondheidsimpact van de aanvraag verwaarloosbaar is.

4.

De verzoekende partijen voegen in hun wederantwoordnota nog aan hun betoog toe dat de vergunningverlenende overheid slechts bijkomend rekening kan houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, aan de hand van de decretaal opgelijste aandachtspunten en de in de omgeving bestaande toestand, blijft volgens hen primordiaal.

De verzoekende partijen benadrukken dat zij nooit gesteld hebben dat niet naar een ruimtelijk structuurplan mag verwezen worden maar wel dat een dergelijke verwijzing in casu niet kan volstaan, nu er in de bestreden beslissing verder geen enkele daadwerkelijke beoordeling van de goede ruimtelijke ordening gebeurt. Een groot deel van de motieven die de verwerende partij aanstipt, hebben slechts betrekking op de planologische beoordeling van de aanvraag. Deze is strikt te onderscheiden van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij bevestigt nogmaals dat zij

er van uitgaat dat zij de slagschaduwproblematiek mocht doorschuiven naar de milieuvergunningverlenende overheid. Evenmin verwijst men met goed gevolg naar artikel 4.5.1, §2 VCRO nu de koppeling tussen stedenbouwkundige en milieuvergunning volstrekt geen inhoudelijke waarborgen omvat maar louter de uitvoerbaarheid van beide vergunningen moduleert.

Volgens de tussenkommende partij verliezen de verzoekende partijen uit het oog dat de stedenbouwkundig vergunningverlenende overheid geen exploitatievoorwaarden kan opleggen omdat de exploitatienormen waaraan de exploitant van een milieuvergunningsplichtige inrichting zich dient te houden niet in de milieuvergunning bepaald worden, maar voortvloeien uit VLAREM II. De milieuvergunningverlenende overheid kan wel bijzondere voorwaarden opleggen maar deze kunnen uitsluitend dienen om de sectorale normen aan te vullen en niet om de leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag op te vangen.

De verzoekende partijen merken op dat de stedenbouwkundig vergunningverlenende overheid de vergunning kan weigeren wanneer zij vaststelt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de sectorale milieukwaliteitsnormen. Zij moet zich de vraag stellen of van de inrichting op stedenbouwkundig vlak geen onaanvaardbare hinder uitgaat. Het is daarbij evident mogelijk dat beide overheden tot een andere beslissing komen nu hun beoordelingskader slechts gedeeltelijk overlapt. De stedenbouwkundige vergunning kan dus geweigerd worden omdat de overheid van oordeel is dat de hinder, spijs het feit dat de sectorale milieukwaliteitsnormen worden gerespecteerd, toch overmatig zal zijn.

De verwijzing van de tussenkommende partij naar de inmiddels door de minister toegekende milieuvergunning is volgens de verzoekende partijen volstrekt niet relevant, te meer omdat de vernietiging van de milieuvergunning wordt gevraagd aan de Raad van State.

De verzoekende partijen benadrukken nog dat de slagschaduwstudie weliswaar niet onjuist is, maar dat daaruit blijkt dat er overmatige hinder is indien geen milderende maatregelen worden genomen. Doordat die milderende maatregelen niet in de aanvraag vervat zitten en de verwerende partij ook geen enkele voorwaarde in die zin heeft opgelegd, heeft zij die hinder niet in haar beoordeling betrokken. De verzoekende partijen hebben ook aangetoond dat er ernstige en zeer onderbouwde bezwaren werden geformuleerd waar de verwerende partij (eveneens) zeer losjes overheen is gestapt.

De verzoekende partijen hebben aangetoond dat er geen beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is en dat de motieven die zijn opgenomen in de bestreden beslissing, onder meer onder de titel "*Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening*" stuk voor stuk onvoldoende draagkrachtige en onwettige motieven waren, nu het ofwel ging om loutere verwijzingen naar een latere milieuvergunning, dan wel om het louter rigide aftoetsen aan de omzendbrief en aan het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° b) VCRO bepaalt dat een vergunning geweigerd wordt indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening bepaalt artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO:

“ ...

De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueelvormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

...

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

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

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht 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.

Gelet op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad volstaat het niet dat een verzoekende partij een betoog voert waaruit blijkt dat zij gekant is tegen het vergund project. De Raad kan zich niet in de plaats stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan en de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van het aangevraagde overdoen.

2.

De verzoekende partijen argumenteren in essentie dat de bestreden beslissing de aanvraag uitsluitend toetst aan omzendbrief RO/2014/02 *“afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines”* en daarmee toetst aan het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Zij voeren aan dat de verenigbaarheid van de aanvraag met de in de omgeving bestaande toestand, meer bepaald wat geluidshinder, slagschaduw, gezondheid en veiligheid betreft, niet concreet onderzocht wordt en in de bestreden beslissing slechts verwezen wordt naar het oordeel van de milieuvergunnende overheid, in weerwil van talrijke bezwaren van omwonenden en van de gemeente Wervik. De lokalisatienota waarnaar de verwerende partij verwijst geeft bovendien aan dat wat geluid en slagschaduw betreft er milderende maatregelen moeten genomen worden, die de verwerende partij evenwel niet als voorwaarden oplegt. De loutere verbintenis van de exploitant om de nodige milderende maatregelen te voorzien is volgens de verzoekende partijen waardeloos.

3.

De omzendbrief RO/2014/02 *“afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines”* is voldoende bekend gemaakt, betreft een weergave van een algemene beleidslijn

en bevat richtlijnen en randvoorwaarden en zijn aldus een toetsingskader bij het onderzoek voor aanvragen voor de bouw en de exploitatie van windturbines. Ook al heeft deze omzendbrief geen verordenend karakter, toch kan hij beschouwd worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling, nu de overheid, om eenvormigheid te brengen in haar beleid en haar beslissingen, dergelijk beleid mag uitschrijven in een omzendbrief.

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 loutere 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 mede aan de hand van de in de hierboven bedoelde omzendbrief beschreven afwegingselementen.

Dit betekent evenwel niet dat de verwerende partij de aanvraag niet verder moet toetsen aan de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening of dat de verwerende partij in de bestreden beslissing hiertoe kan volstaan met te stellen dat de aanvraag voldoet aan deze omzendbrief.

Uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO volgt onder meer dat een vergunningverlenend bestuursorgaan bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand.

De in de omgeving bestaande toestand is de voor het dossier relevante in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO die voor zover noodzakelijk of relevant, voor het aangevraagde dienen onderzocht te worden.

Deze mogelijke relevante aandachtspunten en criteria zijn de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

De woningen van tweede tot vijfde verzoekende partijen bevinden zich door hun afstand tot de windturbines in de invloedssfeer van de aanvraag en maken bijgevolg mee het voorwerp uit van de relevante in de omgeving bestaande toestand. De criteria geluid en slagschaduw betreffen anderzijds relevante criteria waaraan de aanvraag moet getoetst worden.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij, wat de beoordeling van de aspecten geluidshinder en slagschaduw ter hoogte van de *“milieutoets”* betreft, overweegt dat die aspecten in het kader van de lokalisatienota behandeld werden en verder in het kader van de milieuvergunning zullen onderzocht worden. De verwerende partij maakt daarbij geen melding van de op 10 juli 2014 door de deputatie in eerste aanleg verleende milieuvergunning, noch van die bevindingen van die milieuvergunning (waartegen de verzoekende partijen beroep aantekenden).

De verwerende partij overweegt verder dat er qua geluid en slagschaduw wettelijke normen opgesteld zijn die moeten gerespecteerd worden (p. 12 bestreden beslissing) en *“waarbij wordt verondersteld dat indien deze normen gerespecteerd zijn, de gezondheidsimpact verwaarloosbaar is. Het aspect gezondheid zal verder behandeld worden in het kader van de milieuvergunning.”*

Ter hoogte van de milieutoets verwijst de verwerende partij naar de project-mer-screening en de uitgebreide lokalisatienota die het dossier bevat (p. 20), en stelt: *“de lokalisatienota bevat o.a. een geluidsstudie, een slagschaduwstudie, een veiligheidsnota en een natuurtoets. De meest relevante conclusies hiervan zijn [...] Uit het bovenstaande blijkt dat de Vlarem-normen gerespecteerd kunnen worden, mits het toepassing van een aantal milderende maatregelen. Deze worden in de milieuvergunning verder onderzocht en worden desgevallend als voorwaarden opgelegd in de milieuvergunning.”*

De geciteerde conclusie van de lokalisatienota vermeldt dat voor de avond- nachtperiode de geluidseis strenger is en er beperkte overschrijdingen zijn in één of meerdere evaluatiepunten (afhankelijk van het gekozen type) en dat reducties moeten toegepast worden.

Ook qua slagschaduw wordt in het citaat uit de lokalisatienota gesteld dat de slagschaduwnorm zal overtreden worden, maar dat de exploitant zich ertoe verbindt voor alle relevante gebouwen gelegen binnen de 4h contour de nodige mitigerende maatregelen te nemen opdat de effectieve slagschaduw in deze gebouwen de toegelaten norm van 8h/jaar en 30 min/dag niet zou overschrijden, zodat het project alsnog aan de sectorale norm met betrekking tot slagschaduw zou voldoen.

De verwerende partij overweegt vervolgens ter hoogte van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wat de hinderaspecten geluid en slagschaduw alsook de gevolgen voor gezondheid en veiligheid betreft:

“De omzendbrief verplicht het opstellen van een lokalisatienota waarin de locatiekeuze wordt afgewogen ten opzichte van een aantal effectgroepen zoals bundeling, grondgebruik, wonen, etc. De aanvraag bevat dergelijke lokalisatienota. Hieruit blijkt dat het project geen aanzienlijke milieueffecten met zich mee brengt en dat geluidshinder, de slagschaduwhinder en de veiligheidsrisico's tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, mits het nemen van milderende maatregelen zodat het wooncomfort van de omwonenden niet in het gedrang komt door de oprichting van de windturbines [...]”

Uit deze motivering blijkt dus duidelijk dat de verwerende partij voor de beoordeling van de door de verzoekende partijen ingeroepen kritieken en bezwaren enerzijds in hoofdzaak verwijst naar de beoordeling in de milieuvergunning (die zij evenwel verder niet vermeldt, noch de inhoud ervan kenbaar maakt) en anderzijds in algemene bewoordingen stelt dat de geluidshinder, slagschaduwhinder en veiligheidsrisico's tot een aanvaardbaar niveau kunnen beperkt worden mits het nemen van milderende maatregelen. De verwerende partij laat vervolgens echter na milderende maatregelen in die zin als voorwaarden op te leggen.

De concrete impact van de windturbines op de percelen van de verzoekende partijen, in het bijzonder gelet op de zeer nabije inplanting van deze windturbines op de percelen van de derde en vierde verzoekende partij, wordt bijgevolg niet afdoende onderzocht.

De bestreden beslissing geeft geen blijk van een zorgvuldige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder aangezien de aanvraag louter voorziet in maximale mast- en tiphoogtes en rotordiameters, terwijl de impact op de omgeving varieert in functie van de uiteindelijke keuze van type windturbine (zie de beoordeling van het tweede middel).

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 7.2°, a en 3° b.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, artikel 4.2.1, 1°, 1°, a) VCRO, artikel 4.3.1, §1 en 2 VCRO, artikel 4.7.1, §1, 2° VCRO, artikel 4.7.26, §2 VCRO, artikel 4.2.19 VCRO, artikel 11.5.2° van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist is (hierna Vrijstellingenbesluit) en van artikel 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit).

De verzoekende partijen zetten uiteen dat voor het optrekken of het plaatsen van een constructie in beginsel slechts een stedenbouwkundige vergunning voor handelingen van algemeen belang mag verleend worden voor werken waarin het voorwerp precies omschreven is, die de correcte tekeningen van de geplande werken bevat alsmede de vermelding van de belangrijkste afmetingen ervan, zoniet wordt aan de bouwheer de vrije keuze gelaten welk type constructie hij zal oprichten. Doordat de aanvrager in dat geval wordt toegestaan naar eigen inzichten te bepalen welke concrete constructie er zal gebouwd worden, is de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening – alsook de esthetische toets ex artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit – niet het voorwerp geweest van een in concrete beoordeling, nu de verwerende partij niet eens weet hoe de windturbines er uiteindelijk concreet zullen uitzien, noch welke concrete hinder zij zullen veroorzaken. De hinderaspecten, zoals bijvoorbeeld geluid en slagschaduw, variëren onderling naargelang men de masthoogte en/of de verhouding tussen de masthoogte en de wieken aanpast. Ook is er volgens de verzoekende partijen een enorm verschil naar de visuele impact toe wanneer de hoogte en/of de kleur wijzigt. De hoogte van de windturbines is ook bepalend voor de bebakening en de felle waarschuwingskleuren die op de turbines moeten aangebracht worden: de verschillen variëren wanneer de windturbines tussen de 150m en de 100m hoog is, dan wel lager dan 100m (stuk 9).

Volgens de verzoekende partijen zijn voor windturbines de masthoogte, haar vermogen en de lengte van haar wieken evident essentiële bestanddelen, waarvan de bepaling niet aan de vrije keuze van de bouwheer kan overgelaten worden. Aldus begaat de verwerende partij volgens hen machtsoverschrijding. Zij wijzen erop dat ook de materialen waarin de turbines zullen uitgevoerd worden noch de kleur ervan bepaald zijn. Uit de tekeningen blijkt dat de funderingsvorm evenmin is bepaald. Het gaat om *“of paalfundering of fundering op staal”*. De verzoekende partijen maken de vergelijking met een aanvraag tot het bouwen van een woning waarvan het precies gabarit nog niet gekend is noch de breedte, elementen die aan de beslissing van de bouwheer worden overgelaten eenmaal hem een vergunning is verleend. Zij stellen dat een vergunningsaanvraag waarvan enkel de maximale dimensies opgegeven worden niet legitiem kan verleend worden omdat het voorwerp niet vaststaat en onzeker is. Dat de maximale hoogte bepaald is, doet daaraan geen afbreuk nu dit de bouwheer de vrije keuze laat te beslissen turbines op te richten van (veel) lagere hoogte, waarvan algemeen geweten is dat de wieken minder lang zijn en veel sneller draaien en meer slagschaduw en geluidshinder veroorzaken. Ook de voorwaarde dat ze van hetzelfde *“type”* zijn, doet geen afbreuk aan het feit dat de bouwheer om het even welke turbines mag bouwen, mits ze maximaal een tiphoogte van 150 m hebben. Voor turbines van een lagere masthoogte – lees: voor andere turbines- is nochtans een bijkomende – concrete – beoordeling door de overheid nodig onder de vorm van een andere stedenbouwkundige vergunning.

2.

De verwerende partij verwijst naar het *bouwaanvraagdossier* waaruit de volgende gegevens blijken:

- *In het bouwplan, getiteld 'Turbine' staat uitdrukkelijk vermeld op het titelblad*
 - o *dat de rotordiameter maximum 92,50 m is;*
 - o *dat de ashoogte maximum 113 m bedraagt;*
- *op de achterzijde van het bouwplan, getiteld 'Turbine' staan uitdrukkelijk de volgende gegevens:*
'voorwerp van de aanvraag:
De aanvraag betreft het oprichten van 3 windturbines uit de 2-3 MW klasse (eigen opmerking: aldus is het vermogen van de op te richten windturbines wel degelijk kenbaar gemaakt in het aanvraagdossier) (...)
De windturbine bestaat uit 4 hoofdcomponenten
 - *de gondel is in gekogelstraald aluminium en/of glasvezelversterkt polyester;*
 - *de rotor bestaat uit 3 wieken in glasvezelversterkt polyester in gebroken wit/grijs;*
 - *de mast bestaat uit staal en/of beton en is geschilderd in gebroken wit/grijs*
 - *de fundering wordt uitgevoerd in gewapend beton*
 - *op het bouwplan, getiteld 'turbine', staan in aanvulling van de reeds opgesomde technische inlichtingen, nog de volgende gegevens:*
 - o *de maximale tiphoogte bedraagt 150 m;*
 - o *de fundering in gewapend beton zal de uitvoeringsom aannemen van een paalfundering of fundering op staal.*

De verwerende partij stelt dat In de bestreden beslissing de essentiële kenmerken van de windturbines als volgt omschreven worden:

'De aanvraag betreft de inplanting van 3 windturbines, met elk een maximaal nominaal vermogen van 3MW, op het grondgebied van Wervik. De turbines hebben een rotordiameter van maximaal 92,5 m en een masthoogte van maximaal 113 m. De maximale tiphoogte bedraagt 150 m

Het totaal vermogen van het voorziene windturbinepark bedraagt volgens de verwerende partij aldus 9MW. Voorts blijkt nog uit de bestreden beslissing dat de voorziene windturbines van het traagdraaiend type zijn. Uit het bouwaanvraagdossier blijkt aldus wel degelijk dat de verwerende partij kennis had van de essentiële bestanddelen van de te plaatsen windturbines. Het middel mist feitelijke grondslag.

3.

De tussenkomende partij zet uiteen dat in de aanvraag een vergunning wordt aangevraagd voor drie windturbines met een maximale ashoogte van 113 meter, een rotordiameter van maximaal 92,5 meter en een tiphoogte van maximaal 150 meter. Alle windturbines zijn langzaam draaiende driewiekers. Ook alle parameters die relevant zijn vanuit ruimtelijk oogpunt voor de beoordeling van de bouwaanvraag zijn gekend.

De tussenkomende partij erkent wel dat in de aanvraag vier verschillende types van turbines voorgesteld worden, die allen witgrijze buispylonen hebben en binnen de maximale afmetingen vallen:

	Masthoogte	Rotordiameter	Nom. Vermogen
Enercon E70	Max. 113m	70 m	2,3
Enercon E82	Max. 108m	82 m	2,3
Vestas V90	Max. 105m	90 m	2
Repower MM92	Max. 100m	92,5 m	2

Gezien de snelle evolutie van de techniek en het tijdsverloop tussen de voorbereiding van de aanvraag en de aanvang van de werken, is het mogelijk dat voorziene windturbinetypes een upgrade hebben ondergaan. Daarom wordt in de aanvraag rekening gehouden met een maximaal vermogen van 3 MW per turbine.

Het feit dat er vier mogelijke types turbine in aanmerking komen, is volgens de tussenkomende partij niet van aard om de wettigheid van de beoordeling door de verwerende partij aan te tasten, aangezien de geluids- en slagschaduwstudie uitgaan van een worst case-benadering en er voor de beoordeling van de geluids- en slagschaduwhinder uitgegaan wordt van het meest ongunstige type windturbine.

Nu de maximale afmetingen en het uitzicht van de turbines evenals het maximaal vermogen vastligt, en de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van o.a. geluidshinder en slagschaduwhinder is uitgegaan van het meest hinderlijke type van turbine, kan niet gesteld worden dat de verwerende partij een vergunning heeft verleend op grond van een onvolledig dossier. In de aanvraag worden immers de maximale masthoogte, maximale rotordiameter en maximale tiphoogte en het maximaal nominaal vermogen opgegeven, zodat de verwerende partij (evenals de adviesverlenende instanties en de derde belanghebbenden) over de nodige gegevens beschikten om de impact van de turbines op de goede ruimtelijke ordening en de schoonheidswaarde van het landschap te beoordelen.

De bewering van de verzoekende partijen dat de tussenkomende partij kan opteren voor (veel) lagere turbines met kortere wieken (waardoor meer geluidshinder en slagschaduwhinder wordt veroorzaakt), is volgens haar manifest onjuist. In de aanvraag worden vier types windturbine voorgesteld met overeenkomstige rotordiameter. Het cijfer in de typebenaming verwijst daarbij naar de rotordiameter. In de geluidstudie en de slagschaduwstudie is een worst case-beoordeling gemaakt van deze turbintypes, en wordt geconcludeerd dat voor elk voorgestelde type van windturbine de geluidshinder en slagschaduwhinder tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt mits het nemen van milderende maatregelen. Daarbij wordt in de geluidstudie per type windturbine bepaald welke reducties desgevallend moeten gebeuren om de geluidsnorm te respecteren.

4.

De verzoekende partijen voegen aan hun betoog nog toe dat een concrete beoordeling van de impact van een dergelijke constructie op de schoonheidswaarde van het landschap en de onmiddellijke omgeving naar de achtergrond verschuift om het financieel plaatje voor de tussenkomende partij (nog) aantrekkelijker te maken.

Vervolgens werpen de verzoekende partijen op dat er wel een voldoende beoordeling van de aanvraag gebeurd is, omdat men steeds is uitgegaan van het worst-case scenario. Die bewering gaat volgens de verzoekende partijen evenwel in tegen de stukken van het dossier. Men heeft inderdaad op basis van de vier modellen zowel een geluids-als een slagschaduwstudie gemaakt. Daarbij is men dan uitgegaan van het '*slechtste*' resultaat. Zelfs de zwaarste van de vier turbines

heeft slechts een vermogen van 2,3 MW. Niettemin heeft de verwerende partij, op eenvoudig verzoek van de tussenkommende partij, zonder meer een vergunning verleend voor windturbines met een vermogen tot 3 MW. De verzoekende partijen zien hierin het bewijs dat het niet gaat om een daadwerkelijke worst-case benadering. Ook het argument dat er reeds 4 types aangeduid worden in de aanvraag, is niet dienstig nu de tussenkommende partij zelf stelt dat zij niet tot die types beperkt wil worden om te kunnen profiteren van eventuele "upgrades". De verzoekende partijen merken nog op dat de bestreden beslissing de vergunning niet beperkt tot één van die vier types: de enige voorwaarde is dat alle turbines van hetzelfde type moeten zijn en dat de maximale tiphoogte de 150 meter niet mag overschrijden.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partijen betogen in essentie dat de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning verleent op basis van maximale afmetingen en een maximaal vermogen, en zodoende de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften niet wordt/kan worden onderzocht.

2.

De bestreden beslissing omschrijft als voorwerp van de aanvraag:

" ...

De aanvraag betreft de inplanting van 3 windturbines, met elk een maximaal nominaal vermogen van 3 MW, op het grondgebied van Wervik. De turbines hebben een rotordiameter van maximaal 92,5 m en een masthoogte van maximaal 113 m. De maximale tiphoogte bedraagt 150 m.

..."

3.

De lokalisatienota bij de aanvraag vermeldt daaromtrent:

"4 Technische beschrijving van het project

- *Aantal windturbines: 3*
- *Ashoogte: max. 113 m*
- *Rotordiameter; max. 92,5 m*
- *Tiphoogte: max. 150 m*
- *Mogelijke types windturbines en maximaal vermogen:*

Alle windturbines in de projectzone zullen van het zelfde type zijn: het zijn langzaam draaiende driewiekers met een masthoogte van max. 113 m en een rotordiameter van max. 92,5 m. De voorgestelde types windturbines zijn actueel beschikbaar; deze verschillende types zijn algemeen aanvaard door het grote publiek en door het Vlaams Gewest wat te maken heeft enerzijds met de designvorm en anderzijds met de grote eenvoud van deze masten. Gezien echter de windturbintetechnologie continu evolueert, bestaat de mogelijkheid dat deze turbines op het ogenblik van de bouwfase een upgrade ondergaan hebben [...]

*Gezien de snelle evolutie in de technologie van de windturbines, is de kans reëel dat de voorziene windturbines op het moment van de bestelling reeds een upgrade ondergaan zijn. Daarom wordt in voorliggende aanvraag rekening gehouden met een **maximaal vermogen van 3 MW per turbine**.*

...”

De bij de lokalisatienota gevoegde geluid- en slagschaduwstudie is opgemaakt op basis van vier modellen:

- Vestas V-90, 2,0 MW (maximale ashoogte 105 m)
- Enercon E-82 E2, 2,3 MW (maximale ashoogte 108 m)
- Enercon E70, 2,3 MW (maximale ashoogte 113 m)
- Repower MM92 2,0 MW (ashoogte 100 m)

De 4 voorgestelde types windturbines hebben een masthoogte die varieert van 100 tot 113 m, een rotordiameter die varieert van 70 tot 92,5 m. De Raad stelt samen met de verzoekende partijen evenwel vast dat het nominaal vermogen van de in de studie beoordeelde types varieert van 2 tot 2,3 MW per turbine, hetgeen aanmerkelijk lager is dan het in de vergunningsbeslissing toegelaten maximaal vermogen van 3 MW.

Met de verzoekende partijen moet vastgesteld worden dat de bestreden beslissing over de impact op de in de omgeving bestaande toestand geen enkele overweging bevat in functie van het type windturbine waarvoor uiteindelijk wordt geopteerd. De in de geluidstudie gehanteerde modellen hebben zoals vermeld een nominaal vermogen dat ruim lager is dan de door de bestreden beslissing vergunde windturbines met een maximaal nominaal vermogen van 3 MW.

De overweging dat “*de aanvraag [...] dergelijke lokalisatienota bevat. Hieruit blijkt dat het project geen aanzienlijke milieueffecten met zich mee brengt en dat geluidshinder, de slagschaduwhinder en de veiligheidsrisico’s tot een aanvaardbaar niveau kunnen worden beperkt, mits het nemen van milderende maatregelen zodat het wooncomfort van de omwonenden niet in het gedrang komt door de oprichting van de windturbines*”, houdt er geen rekening mee dat minstens de geluidstudie niet het worst-case scenario onderzoekt.

Louter maximale afmetingen voorzien, zonder het precieze gekozen type te beschrijven, laat de verwerende partij bijgevolg *in casu* niet toe om een concreet onderzoek te doen naar de verenigbaarheid van de aanvraag met de overdruk “*landschappelijk waardevol*” van het agrarisch gebied in de zin van artikel 4.4.9 VCRO en artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit en de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §1, 1°, b) en 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Overige middelen

De overige middelen worden niet verder onderzocht aangezien ze niet tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing kunnen leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van nv ASPIRAVI is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 16 juli 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een windpark bestaande uit drie windturbines, een middenspanningscabine en de bijhorende ondergrondse elektriciteitskabels op de percelen gelegen te 8940 Wervik, Beselarestreet, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nummers 11, 27F, 28/02, 28A, 30G, 31L, 41F, 42B, 43B, 49T, 49V, 54T en 54V.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 875 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. 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 11 oktober 2016 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH