

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1292 van 28 juni 2016
in de zaak 1314/0432/A/4/0405

In zake:

1. de heer **Marc GEENEN**
2. de heer **Kris MACHIELS**
3. mevrouw **Inge DRAYE**
4. de heer **Bart CLEUREN**
5. de heer **Karel HERMANS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Pieter JONGBLOET
kantoor houdende te 1000 Brussel, Jan Jacobplein 5
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het
departement RWO, afdeling Limburg

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Christian LEMACHE
kantoor houdende te 3800 Sint-Truiden, Tongersesteenweg 60
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de nv **LIMBURG WIN(D)T**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Stijn KNAEPEN
kantoor houdende te 3530 Houthalen-Helchteren, Greenville, Centrum
Zuid 1111,
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 19 maart 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement RWO, afdeling Limburg van 31 januari 2014 waarbij aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het oprichten van vier windturbines met middenspanningscabines.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 3590 Diepenbeek, A13/E313 en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie D, nummer 448A; afdeling 3, sectie E, nummers 224E4, 224W3, 267A en 269A; afdeling 3, sectie G, nummers 813C, 813D, 813E, 819, 820, 822A, 838G3, 857P en 858X.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft deels het originele en deels een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 26 april 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter JONGBLOET die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Leen VAN BRABANT die *loco* advocaat Christian LEMACHE verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Joris DE PAUW die verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

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. TUSSENKOMST

De nv LIMBURG WIN(D)T verzoekt met een aangetekende brief van 28 mei 2014 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 1 juli 2014 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

IV. FEITEN

1.

De tussenkomenende partij dient op 7 november 2012 een aanvraag in tot organisatie van een projectvergadering voor het oprichten van een 1 windturbine parallel met de E313 ter hoogte van afrit nr. 30 te Diepenbeek. De turbine heeft een ashoogte van maximum 108 meter en een maximale tiphoogte van 150 meter. De tussenkomenende partij verzoekt na te gaan of het voorgestelde project onder de toepassingsmodaliteiten valt van artikel 4.4.7, § 2 VCRO.

De projectvergadering wordt gehouden op 7 februari 2013. Het verslag van deze vergadering luidt onder meer als volgt:

“ ...

ONDERZOEK EN BESLUIT AGP

De primordiale vraag behelst de vermeende strijdigheid van wt3 met het GRUP. Op basis van het hierin veel te summier gebleven projectdossier kan dat niet eenduidig worden afgeleid.

Volgens het GRUP is de betreffende windturbine gelegen in agrarisch gebied. Artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften stelt het volgende:

...

Uit het geheel van de geldende voorschriften blijkt duidelijk dat grootschalige niet aan de landbouw gebonden en evenmin te kaderen in natuurbehoudswerken infrastructuur niet mogelijk zijn. De aanvraag dient bijgevolg wel degelijk getoetst te worden aan de voornoemde uitzonderingsregelgeving.

De aanvraag maakt deel uit van een project voor 4 windturbines, evenwijdig met de E313 nabij de afrit nr. 30 en kortbij Diepenbeek. Door het aantakken van het project met deze ruimtelijk markant in het landschap aanwezige infrastructuur wordt aan het principe van gedeconcentreerde bundeling voldaan. De doelstellingen van het ruimtelijk beleid met betrekking tot duurzaamheid zijnde verdichting en bundeling, meervoudig en zuinig ruimtegebruik worden gerespecteerd.

De ruimtelijke impact kan aldus aanvaardbaar worden geacht. Het voorgestelde project voldoet aan de toepassingsvereiste van de voornoemde uitzonderingsregelgeving.

De definitieve ruimtelijke afweging kan echter maar gebeuren bij het indienen van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

...

2.

Op 24 mei 2013 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de tussenkomende partij bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "het oprichten van 4 windturbines met middenspanningscabines".

De windturbines WT1, WT2 en WT4 zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 april 1979 vastgestelde gewestplan 'Hasselt-Genk', gelegen in agrarisch gebied.

De windturbine WT3 is gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Jongebos en Vallei van de Mombeek van Wintershoven tot Wimmertingen', vastgesteld met een besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2008, in een bestemmingszone "agrarisch gebied".

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 6 juli 2013 tot en met 6 augustus 2013, worden 182 bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Diepenbeek verleent op 26 november 2013 een gunstig advies voor WT1 en WT4 en adviseert ongunstig voor WT2 en WT3. Het advies luidt onder meer als volgt:

"...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

Gezien de gebundelde inplanting naast grote infrastructuren (E313) voldoet de locatie aan de algemene stedenbouwkundige normen;

Overwegend dat de afstand tot de dichtstbijzijnde woning meer dan 250m bedraagt voor WT01 en WT04, waarbij mag worden geconcludeerd dat de hinder veroorzaakt door de windturbine tot een aanvaardbaar niveau beperkt kan worden (Omzendbrief EMEJ2006/01 -R0/2006/02). Dit geldt echter niet voor WT02 en WT03, waar de afstand tot de woning van de grondeigenaars zich op minder dan 250m bevinden, doch waar deze eigenaars zich akkoord verklaren met het grondgebruik tbv windturbines;

Gezien de GECORO op 19/08/2013 na het openbaar onderzoek een richtinggevend advies formuleerde waar werd vastgesteld dat de veelvuldig ingediende bezwaren

enerzijds grotendeels identiek zijn, en anderzijds voornamelijk gericht op milieutechnische aspecten, niet op ruimtelijke. Enkele zoekzones die in het windplan Limburg voor Diepenbeek worden aangeduid als mogelijke inplantingen voor windmolenparken, met name de campus en het Demerstrand, zijn voor de Gecoro niet aannemelijk gezien enerzijds de dagelijks grote populatie op de campus en anderzijds de ligging van het Demerstrand vlakbij het centrum. De huidige aanvraag wordt als een eerder logische inplanting beschouwd, gekoppeld aan de zeer aanwezige infrastructuur van de autosnelweg in het open landschap. Gezien de belangstelling voor het plaatsen van windmolens en het voorzien in groene energie, nodig om de vooropgestelde normen te behalen, worden toekomstige aanvragen, gecombineerd met deze, in vraag gesteld. De Gecoro adviseert het college van burgemeester en schepenen een eigen, sturende, gemeentelijke visie op te stellen voor wat betreft het plaatsen van windmolens, om toekomstige aanvragen te kunnen kaderen in een duidelijk lokaal standpunt, waarna op 13/09/2013 de visienota werd goedgekeurd.

Rekening houdend met bovenstaande problematiek rond slagschaduw en geluid wordt enkel type Vestas V90 aangenomen waarbij de vergunningverlenende overheid beslist over het toegelaten te plaatsen type. Overwegend dat het afregelen van de turbines, om de slagschaduwuren te beperken tot de maximaal aanvaardbare, een minimale vereiste is om te voldoen aan de schaduwhinder, evenals het reduceren van de turbines tijdens de nacht teneinde tegemoet te komen aan de toegelaten normen.

Overwegend dat de huidige situatie als vertrekbasis beschouwd kan worden, dus ceteris paribus aangezien voor de windmolens te Hoeselt geen onverdeeld gunstig advies tijdens de projectvergadering werd afgeleverd: het cumulerend effect met deze aanvraag moet in hun aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning wel degelijk onderzocht worden.

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming kan zijn met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat de voorgestelde inplanting bestaanbaar kan zijn met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

Bijgevolg verleent het college van burgemeester en schepenen, in zitting van 26/11/2013, een gunstig advies voor windturbine 01 en windturbine 04, type Vestas V90. mits deze turbines worden afgeregeld en gereduceerd om te voldoen aan de normen inzake schaduw en geluid, en een ongunstig advies voor windturbine 02 en windturbine 03 gezien deze niet voldoen aan de veiligheidsafstand

...

De verwerende partij beslist op 31 januari 2014 een stedenbouwkundige vergunning te verlenen en motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“ ...

AFWIJKINGEN VAN STEDENBOUWKUNDIGE VOORSCHRIFTEN.

Ten aanzien van de gewestplannen:

Ingevolge artikel 4.4.9. §1 van de Vlaamse Codex mag het verlenende bestuursorgaan bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan vergund worden 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.

...

Categorie van gebiedsaanduiding 4 — Landbouw stelt als volgt:

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

- aanbrengen van windturbines en windturbineparken, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie. De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd."

Ten aanzien van het GRUP:

De aanvrager heeft met betrekking tot wt3 voorafgaand aan het opstarten van zijn aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning om een projectvergadering verzocht. De vraag tot organisatie van deze projectvergadering werd gesteld in het kader van artikel 4.4.7§2 van de VCRO (afwijkingsmogelijkheid voor handelingen van algemeen belang met beperkte ruimtelijke impact) in combinatie met het BVR van 20 juli 2012 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2, en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester.

De projectvergadering, gehouden op 7 februari 2013, heeft onder meer tot doel na te gaan of wt3 onder de toepassingsmodaliteiten van de voornoemde afwijkingsregelgeving valt. Fundamentele voorwaarden hierbij zijn dat het project een handeling van algemeen belang impliceert (aangesloten op het net en voor minder dan de helft eigen gebruik) én een beperkte ruimtelijke impact moet hebben.

Naar aanleiding van dit overleg werd een gunstig projectverslag opgemaakt.

De evaluatie gebeurt verder bij "Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening"

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De oprichting van windturbines kadert in de doelstellingen van de Vlaamse Regering inzake de uitbouw van hernieuwbare energiebronnen in Vlaanderen. De Vlaamse Regering stelt als doelstelling voorop om tegen 2020 13% van de certificaatplichtige elektriciteitsleveringen te betrekken uit hernieuwbare energiebronnen. Windenergie kan hierin een belangrijke bijdrage leveren. Het potentieel voor windenergie op land wordt voor Vlaanderen geraamd op 1.000 MW. De elektriciteitsopwekking via windenergie vermijdt het gebruik van fossiele brandstoffen en de uitstoot van voor het milieu schadelijke gassen.

Artikel 4.3.2 §2 van de VCRO bepaalt het volgende:

...

Artikel 1.1.4 van de VCRO stelt:

...

De basis voor een verantwoorde inplantingswijze met betrekking tot windturbineprojecten is vervat in het bundelings- en optimalisatieprincipe. Er moet gestreefd worden naar een ruimtelijke concentratie van windturbines en dus ook windmeetmasten in en bij de als prioritaire zoekgebieden omschreven industriegebieden, zijnde grootschalige

bedrijventerreinen en economische poorten zoals bijvoorbeeld (zee)havengebieden. Anderzijds kunnen projecten ruimtelijk verantwoord geacht worden als zij aantakken bij voldoende markant in het landschap voorkomende lijninfrastructuren.

De projectlocatie situeert zich ten zuiden van de gemeente Diepenbeek nabij de op- en afrit nr. 30 en de parking bij de E313.

Aan de noordoostelijke oksel van de op- en afrit aan de N76 situeert zich een tankstation (in woongebied met landelijk karakter). Langs die zijde ligt wt4, op ongeveer 230 m afstand van dit woongebied. Op een achterliggend goed staat een watertoren en een gsm-mast. Beiden zijn markant aanwezig. Vanuit Diepenbeek verloopt de N76 licht hellend richting brug over de snelweg. Eenmaal de brug voorbij daalt het tracé van de N76 verder zuidelijk. In de noordwestelijke oksel van de op- en afrit werd een fiets- en autoparking opgericht. Zuidwestelijk betreft het landbouwgebied (zie GRUP) waar een groot landbouwbedrijf voorkomt. Langs die zijde ligt wt3. Zuidoostelijk is het woongebied met landelijk karakter van de plaats 'Krijt' gelegen, vanaf ongeveer 200 m, volgens de situering van het project op het gewestplan.

Windturbine 1 ligt ter hoogte van de plaats 'Zwartveld' tussen het kleine woongebied met landelijk karakter langs de Bouquetstraat en de parking langs de E313 in agrarisch gebied.

Wt2 situeert zich tussen de Zwartveldstraat en de zuidelijke parking aan de E313.

De projectlocatie is gebundeld met de markant in het landschap voorkomende E313, en de hoger gelegen op- en afrit. Deze elementen op zich zijn voldoende drager om het project bij aan te takken. De windturbines bevinden zich op korte afstand van deze lijninfrastructuur.

De E313 is ter hoogte van Diepenbeek duidelijk aanwezig in het landschap. Het gegeven dat plaatselijk, ter hoogte van wt 3 de snelweg er even maximaal 4 m lager ligt verandert hier amper iets aan. Bovendien situeert de windturbine zich bij de op- en afrit, die duidelijk hoger gelegen is in het landschap. Het bezwaar van Onroerend Erfgoed m.b.t. tot deze windturbine wordt bijgevolg niet-weerhouden.

De betreffende windturbines zijn op korte afstand gelegen van de E313, dit is één van de vereisten om te voldoen aan het bundelingsprincipe bij markante lijninfrastructuren. Deze vereiste resulteert sowieso in een bereikbaarheid van het project via secundaire wegen en verhardingen langs de velden, akkers, e.d... Secundaire wegenis vlakbij een autosnelweg is vaak erg beperkt voorhanden. Het kan bovendien niet de bedoeling zijn dat bij de zoektocht naar geschikte inplantingslocaties de nabijheid van secundaire wegenis als een primordiaal inplantingscriterium wordt gehanteerd. Windturbines kunnen bovendien om veiligheidsredenen (zie mer-screening) niet vlakbij openbare en belangrijke wegen zodat toegangswegen, zoals gevraagd niet vermijdbaar zijn. Het standpunt van ADLO kan niet worden weerhouden.

Verder ten westen langs de E313 werd een project voor 3 windturbines van Ecopower/Windvision vergund. Deze zijn nog niet gebouwd.

ALGEMENE CONCLUSIE

Het project resulteert in een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied, zoals vereist in artikel 1.1.4 van de VCRO Een goede plaatselijke aanleg komt niet in het gedrang.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

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

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“ ...

Zoals reeds uiteengezet zijn de woningen van beroepers gelegen nabij de geplande inplantingsplaatsen van de windmolens.

Het hoeft geen betoog dat beroepers nadeel ondervinden van de plaatsing van de voorziene windturbines.

Ten eerste genieten beroepers vandaag van een wijds en zo goed als ongeschonden uitzicht dat ernstig verstoord zal worden door de inplanting van turbines met een hoogte van maar liefst 150 meter. Uit de bovenstaande foto's blijkt duidelijk van welk zicht beroepers vandaag de dag genieten, en op welke wijze dit zich hun door de op te trekken turbines zal worden benomen.

Ten tweede zullen beroepers slagschaduwinder ondervinden, de woningen van eerste en derde beroeper bevinden zich zelfs tussen twee turbines, hetgeen uiteraard als gevolg heeft dat er nog meer slagschaduwuren zullen zijn ten gevolge van de lagere lichtinval 's morgens en 's avonds.

Ten slotte zullen beroepers onvermijdelijk geluidshinder ondervinden. Zo werd omtrent WT4 in de weigering van de milieuvergunning het volgende overwogen door de deputatie:

“dat uit het onderzoek blijkt dat voor de dagperiode aan de sectorale normen inzake windturbinegeluid kan voldaan worden; dat windturbines WT1, WT2 en WT3 gedurende bepaalde omstandigheden tijdens de avond- en nachtperiode gereduceerd moeten worden om te kunnen voldoen aan de geldende sectorale geluidsvoorwaarden; dat echter voor WT4 voor de avond- en de nachtperiode, zelfs met reducties, overschrijdingen van de sectorale normen inzake windturbinegeluid mogelijk zijn,”
(beslissing deputatie, p. 7)

Beroepers hebben dan ook ontegenzeggelijk belang bij het instellen van onderhavig beroep.

...”

De verwerende partij werpt op:

“ ...

Het betoog van verzoekers kan niet bijgetreden worden. Zij ontberen alles in acht genomen het daadwerkelijk stedenbouwkundige belang om de vernietiging van de bestreden beslissing te verkrijgen.

Reeds m.b.t. puur private bouwprojecten, welke dus totaal geen doelstelling of functie van algemeen belang zouden vervullen, oordeelde de Raad van State dat de afstand tot de vergunde constructie van aard kan zijn om tot onvoldoende belang te besluiten. Het is weliswaar niet vereist dat men onmiddellijke buur moet zijn, maar men moet wel in de onmiddellijke omgeving wonen. Een afstand van 180m gekoppeld aan een gedeeltelijk zicht op de bouwplaats waar men een privaat bouwproject wil realiseren, volstaat bijgevolg niet (R.v.st., nr. 189.849, 27.01.2009).

Voortgaande op gegevens die in het verzoekschrift zelf worden verstrekt, zouden verzoekers i.c. op afstanden a rato van een halve kilometer tot de inplantingsplaats van de turbines wonen (+400m à -600m). Dit zijn toch zeer aanzienlijke afstanden. Verzoekers hebben ook geen vordering tot schorsing bij Uw Raad aanhangig gemaakt (geen MTHEN) terwijl bij interventie van een milieuvergunningverlenende beslissing van de Vlaamse Minister ook de stedenbouwkundige vergunning kan uitgevoerd worden. Verweester ontkent niet dat de vergunde turbines een niet-geringe hoogte zullen bereiken, maar evenzeer kunnen verzoekers toch niet ontkennen dat rekening houdend met de afstand van een halve kilometer die visibiliteit naar hoogte toch ook gevoelig afneemt enerzijds en dat bovendien de breedte van die turbines vrij beperkt is, anderzijds. De breedte is niet te vergelijken met bijvoorbeeld die van een flatgebouw. De foto's die verzoekers voorleggen tonen ook niet aan dat zij vanuit hun woning of tuin stelselmatig met een zicht op één van de windturbines geconfronteerd worden. Het is niet omdat men van op een bepaalde locatie in de woning of tuin zicht heeft op een turbine, dat men dat zicht steeds heeft, van overal in de woning of op zijn eigendom. Verder kent iedereen het NIMBY-adagium (not in my backyard, in Vlaanderen ook gekend als NIVEA-adagium, niet in mijn voor of achtertuin) en daar dient men zeker niet smalend over te doen. Maar men mag toch wel de bedenking maken dat wanneer men afstanden van 500m achter of voor zijn woning ook als zijn eigen tuin gaat aanzien, dat dan het Vlaamse grondgebied in oppervlakte veel te klein is (bij wijze van bedenking, zie bv. <http://www.crioc.be/files/nl/6605nl.pdf> - de gemiddelde tuinoppervlakte in Vlaanderen is 304m², dit is 15m breed x 20m diep). Die bedenkingen gelden evenzeer m.b.t. de door verzoekers aangevoerde slagschaduw- en geluidshinder, welke bovendien hindervormen zijn die niet stedenbouwkundig van aard zijn maar exploitatiegerelateerd zijn (er is maar slagschaduw en geluid wanneer de wieken kunnen draaien), waarvoor de bestreden beslissing helemaal geen vergunning behelst. De exploitatie vergunnen kan enkel de milieuvergunning. Verzoekers kunnen die hinder dan ook niet aanvoeren als een belang om de stedenbouwkundige vergunning te vernietigen.

Verder kan men bij het vraagstuk van het daadwerkelijke belang van de verzoeker zijn ogen niet sluiten voor de functie van de opgerichte constructie. Die is i.c. niet privaat van aard, maar in het algemeen belang, d.i. in het positief belang van allen, en dus ook in het "positief" belang (voordeel) van de verzoekende partijen. En dat die constructies er dienen te komen is in essentie bovendien ook nog terug te herleiden tot een bindende Europese doelstelling, opgelegd aan België, en dus aan ons allemaal als inwoners. Die bindende Europese doelstelling (Europese Richtlijn 2009/28/EG) houdt in dat tegen 2020 in het totale

energieverbruik een aandeel van 13% moet bestaan in hernieuwbare energie. De Vlaamse decreetgever heeft bovendien in het Energiedecreet de doelstelling geformuleerd om tegen 2020 20,5% van de certificaatplichtige elektriciteitsleveringen uit hernieuwbare energiebronnen te halen. Dit zijn algemeen verbindende wettelijke Europese en Vlaamse normen die voor Uw Raad niet ter discussie gesteld kunnen worden.

Rekening houdend met de dichtheid van bebouwing die België en zeker Vlaanderen kent, kan men niet om de vaststelling heen dat wanneer afstanden a rato van een halve kilometer dan ook als een voldoende individueel "negatief" (nadeel) belang zouden worden aanvaard (afgewogen tegen het positieve belang waarvan hoger sprake), de keuzes gemaakt door de Europese en de Vlaamse regelgever en de daarin vastgelegde doelstellingen, in de praktijk niet gerealiseerd kunnen worden, met als gevolg dat België zelfs die Europese regelgeving schendt. Punt is bovendien dat die keuzes van de Europese en de Vlaamse wetgevers voor Uw Raad niet ter discussie gesteld kunnen worden, maar integendeel gerespecteerd en toegepast moeten worden, en derhalve ook bij de beoordeling van de vereiste van het belang in hoofde van een verzoeker voor Uw Raad t.a.v. een particulier windproject moeten meespelen. Feit is bovendien dat in de provincie Limburg — waar de turbines ingeplant worden - dan nog de laagste bouwdichtheid is van Vlaanderen. Als het daar dan ook al niet of slechts sporadisch kan (nl. enkelbij afstanden van meer dan 500m), waar in Vlaanderen kan het dan wel nog? Om die redenen kan er in een geval zoals i.c. onvoldoende belang in hoofde van de verzoekende partijen aanvaard worden.

Tenslotte dient ook nog te worden opgemerkt dat verzoekers noch eigendomstitels noch bewijzen van woonst bij hun stukken voegen, waar het belang niet vermoed maar bewezen dient te worden.

...

De verzoekende partijen repliceren:

“ ...

Anders dan verwerende partij beweert kan uiteraard niet uit het “positief belang van allen” van een windturbine worden afgeleid dat beroepers geen belang zouden kunnen hebben bij een beroep tot nietigverklaring tegen de vergunning van een windturbine. In de redenering van verwerende partij zou elk vernietigingsarrest omtrent windturbines van Uw Raad en van de Raad van State dus falen naar recht, voor zover deze uitgesproken zijn naar aanleiding van een verzoekschrift uitgaand van een omwonende.

De stelling van verwerende partij is niet ernstig.

Verder geeft verwerende partij een uiteenzetting over de dichtheid van de bebouwing in België en beklaagt zich erover dat een windturbineproject nergens kan ingeplant worden op een afstand van meer dan 500m van bestaande bebouwing. Ongeacht de vraag of deze bewering feitelijk correct is, heeft ze alleszins totaal geen uitstaans met de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring.

Voor wat betreft de afstand van de woningen van beroepers tot de turbines verwijst verwerende partij naar een arrest van de Raad van State omtrent een vergunning tot wijziging van een verkavelingsvergunning. Beroepers zien hoegenaamd geen parallel.

Tevens verwijst verwerende partij naar “de gemiddelde tuinoppervlakte in Vlaanderen” (p. 2 antwoordnota) om een afstand van 400m tot 600m af te doen als zijnde een zeer aanzienlijke afstand die beroepers hun belang zou ontnemen.

Evenwel verliest verwerende partij over het hoofd dat het beroep tot nietigverklaring helemaal geen betrekking heeft op een wijziging aan een verkavelingsvergunning, maar op windturbines, hinderlijke klasse-I-inrichtingen met een tiphoogte van 150m, die dus alleen al uit hun aard een enorm ruimtelijk impact hebben en wier hinder en nadelen zich uiteraard verder laten gevoelen dan particuliere woningbouw.

De woningen van beroepers zijn gelegen op een afstand van ongeveer driemaal de hoogte van de turbines. Beroepers zullen visuele hinder ondervinden.

Voor zoveel als nodig verwijzen beroepers naar het arrest 227.165 van 24 april 2014 (RvS, 24 april 2014, nr. 227.165, randnr. 7.) van de Raad van State waarbij het belang van de verzoekende partijen, wonend op een afstand van 367 meter en op 547 meter van een aan Limburg Win(d)t vergund project van 3 windturbines, erkend wordt vermits niet kan worden uitgesloten dat de verzoekende partijen hinder ondervinden van de betrokken inrichting, gelet op de aard en de omvang van de turbines en de ligging van de eigendommen van de verzoekende partijen in de nabije omgeving.

Tenslotte is de stelling van verwerende partij als zouden zij de slagschaduwhinder en geluidshinder niet kunnen aanvoeren in het kader van de stedenbouwkundige vergunning eveneens onterecht. Immers de hinderaspecten ten aanzien van mens en milieu maken deel uit van de goede ruimtelijke ordening.

Beroepers verwijzen naar het oordeel van Uw Raad terzake:

...

Beroepers hebben onmiskenbaar wel degelijk belang bij de vernietiging van het bestreden besluit.

De tussenkomen partij betwist het belang van beroepers niet.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO, zoals het gold op het ogenblik van het instellen van het beroep, bepaalt dat beroepen bij de Raad kunnen ingesteld worden door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing.

Het volstaat dat een verzoeker redelijkerwijs aannemelijk maakt dat er een risico bestaat op het ondergaan van hinder en nadelen ten gevolge van een bestreden beslissing.

2.

Het kan nauwelijks ontkend worden dat het inplanten van windturbines, die volgens de beschrijving in de bestreden beslissing een maximale tiphoogte hebben van 150 meter en een rotordiameter van maximaal 92,5 meter, visueel opvallend is in een landschap. Dit is des te meer het geval indien de inplanting gebeurt in een vrij open agrarische omgeving.

Het betoog van de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing visueel nadelig is, overtuigt. Ze tonen op een voldoende concrete wijze aan dat hun woon- en leefomgeving zich situeert binnen de omgeving die visuele hinder kan ondervinden door het bestreden project. Het feit dat de

verzoekende partijen geen eigendomstitels voegen bij het verzoekschrift is niet voldoende om te doen twifelen aan de woonplaats van de verzoekende partijen zoals vermeld in het verzoekschrift.

Het gegeven dat het bestreden project een project is van algemeen belang ontnemt het belang van de verzoekende partijen niet om de wettigheid ervan te bestrijden.

Evenmin kan het feit dat de verzoekende partijen geen vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing hebben ingediend, afbreuk doen aan het belang van de verzoekende partijen. Het indienen van een vordering tot schorsing kent een andere finaliteit dan een vordering tot vernietiging en is geen vereiste om op ontvankelijke wijze een vernietigingsberoep te kunnen instellen bij de Raad.

De exceptie van de verwerende partij kan niet worden aangenomen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het GRUP “Jongenbos en vallei van de Mombeek van Wintershoven tot Wimmertingen”, van de artikelen 4.3.1, §1, 1°, sub a) en 4.4.7, §2 en 4.7.23 VCRO, van artikel 3, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2, tweede lid, van de VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester, en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“ ...

Doordat, middels het bestreden besluit geoordeeld wordt dat, hoewel de inplanting van WT3 strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften mogelijk zou zijn ingevolge de mogelijkheid die artikel 4.4.7. §2 VCRO voorziet voor “handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben”,

Terwijl, artikel 4.4.7. §2 VCRO luidt als volgt:

...

En terwijl, artikel 3, §§1 en 2 van het besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.4.7. §2 VCRO van 20 juli 2012 de inplanting van windturbines niet aanmerkt als een handeling van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact,

En terwijl, artikel 3, §3 van het besluit van 20 juli 2012 evenwel volgende uitzondering voorziet:

...

En terwijl, er bijgevolg aan twee voorwaarden moet zijn voldaan om op verzoek van de aanvrager te kunnen afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften zijnde 1) een handeling van algemeen belang, en 2) een ruimtelijk beperkte impact,

En terwijl, de Memorie van Toelichting bij het Reparatie-decreet van 11 mei 2012 bepaalt wat moet worden begrepen onder het begrip “handelingen van algemeen belang die een

ruimtelijk beperkte impact hebben” dat werd ingevoegd in plaats van het vroegere “kleine handelingen van algemeen belang”.

En terwijl, in de memorie de nadruk wordt gelegd op infrastructuurwerken en nutsleidingen, en daarin bovendien uitdrukkelijk wordt gesteld dat bij de beoordeling of bepaalde werken onder de uitzonderingsbepaling kunnen vallen, moet worden onderzocht of eerst een planologische verankering en een bijbehorend MER op planniveau noodzakelijk is, gelet op de mogelijke ruimtelijke impact en de geografisch verspreide milieueffecten,

En terwijl, niet te ontkennen valt dat windturbines, waarvoor op zijn minst een screeningsverplichting weegt ingevolge de effecten op de omgeving, milieueffecten kunnen hebben op de omgeving,

En terwijl, omzendbrief LNE/2009/01-RO/2009/01 de ruimtelijke impact van slechts middelgrote windturbines vergelijkt met de ruimtelijke impact van hoogspanningsmasten, hoge gebouwen etc. (omzendbrief p. 15),

En terwijl, een middelgrote windturbine een vermogen van maximaal 300 kW heeft, en ter vergelijking, de aanvraag betrekking heeft op 4 grote windturbines met elk een nominaal vermogen van 3000 kW,

En terwijl, de afgeleverde vergunning betrekking heeft op windturbines met een tophoogte van 150 meter, wat even hoog is als de zuidertoren, hoogste gebouw van België,

En terwijl, in het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1,5°, artikel 4.4.7, §2, tweede lid, van de VCRO en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester met betrekking tot de aanleg van elektriciteitsleidingen e.d. uitdrukkelijk gesteld wordt:

...
En terwijl, in het verslag van de projectvergadering door de vergunningverlenende overheid in de verste verte niet beoordeeld wordt of er sprake is van een “beperkte ruimtelijke impact”, vermits op p. 6 de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelt:

...
En terwijl, zowel in het verslag van de projectvergadering als in het bestreden besluit de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar louter nagaat of de inplanting te rijmen valt met het bundelingsprincipe en met de beleidsdoelstelling, doch artikel 3, §3, derde lid van het besluit van 20 juli 2012 voorschrijft dat:

...
En terwijl, de vergunningverlenende overheid enkel vaststelt dat de ruimtelijke impact **aanvaardbaar** wordt geacht, doch artikel 3, §3 eerste lid van het besluit van 20 juli 2012 bepaalt dat:

...
En terwijl, het vaststellen van de “aanvaardbaarheid” van de ruimtelijke impact in het licht van de beleidsdoelstellingen hoegenaamd niet gelijkstaat met het vaststellen van een beperkte ruimtelijke impact,

En terwijl, het bestreden besluit op p. 5 voor de verdere “evaluatie” van de voorwaarden “handeling van algemeen belang” en “beperkte ruimtelijke impact” wordt verwezen naar de “Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening”,

En terwijl, ook daar het bestreden besluit zich evenwel in het grootste stilzwijgen hult omtrent de beoordeling van het al dan niet beperkt karakter van de ruimtelijke impact,

En terwijl, zowel aan de voorwaarde van de beperkte ruimtelijke impact als aan de beoordeling van die voorwaarde door de vergunningverlenende overheid duidelijk niet voldaan is,

En terwijl, de decreetgever bovendien ook duidelijk niet de bedoeling heeft gehad om inrichtingen die elektriciteit produceren onder de toepassing van artikel 4.4.7, §2 VCRO te laten vallen,

Zodat, het bestreden besluit, door het vergunnen van WT3 zowel de voorschriften van het GRUP schendt als artikel 4.4.7, §2 VCRO, en de overige in het middel aangehaalde bepalingen.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

11.1.2. Replik

Het middel komt voor als niet ontvankelijk.

A. Verzoekers geven niet aan met welk voorschrift van het GRUP "Jongenbos en vallei van de Mombeek van Wintershoven tot Wimmertingen" de vergunde WT3 dan wel zou strijden en als gevolg daarvan geweigerd had moeten worden. Zij hebben het in dit middel over "de voorschriften" van het GRUP. Dat is de premisse waaraan zij ook de schending van alle andere wettelijke normen aan ophangen. "De voorschriften" is niet voldoende. Het Procedurereglement (Besluit van de Vlaamse Regering van 13.07.2012) bepaalt in art. 11:

...

Het RUP bevat diverse voorschriften. Het is aan verzoekers om aan te geven welk voorschrift geschonden zou zijn en op welke wijze met bovendien de consequentie dat de aanvraag ten onrechte werd vergund. Wanneer men de schending van een wet aanvoert dient men ook het artikel/ de artikels uit die wet te vermelden en de schending van dat artikel/ die artikels te duiden. Dat is i.c. niet gebeurd. Het gegeven dat in de bestreden beslissing te lezen is dat de WT3 strijdt met het GRUP verandert daar niets aan. Dat ontheft de verzoeker immers niet van de plicht om het Procedurereglement na te leven.

B. Verzoekers voeren het middel niet aan met het oogmerk de vernietiging van de vergunning van WT3 te verkrijgen, maar de vernietiging van de bestreden beslissing (WT1, WT2, WT3 en WT4) in haar geheel. Nergens vorderen zij immers enkel de vernietiging van WT3, terwijl dergelijke vordering tot gedeeltelijke vernietiging mogelijk is (zie bv. arrest A/2013/521, 03.09.2013; arrest A/2013/288, 04.06.2013). Aangezien het middel slechts één van de WT's betreft doch strekt tot vernietiging van gans de beslissing, is het niet ontvankelijk.

** Artikel 4.4.7 §2 VCRO bepaalt:*

...

Aldus heeft de decreetgever gesteld dat in een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften. Verder heeft hij gesteld dat er in diverse gevallen tot een ruimtelijk beperkte impact kan worden geconcludeerd. Dit kan namelijk wanneer dat volgt

uit de aard of omvang van de handelingen maar ook wanneer de handelingen als een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuur of voorzieningen kunnen worden beschouwd.

In de bestreden beslissing is te lezen:

...

In het projectverslag d.d. 02.07.13 stelt de GSA:

...

Aldus stelt de GSA dat de aangevraagde handelingen reeds als een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuur of voorzieningen (nl. de E313 met het bijhorende afrittencomplex) kunnen worden beschouwd, maar behoudt hij zich het recht voor om deze verantwoording in het licht van art. 4.4.7 VCRO naderhand nog verder uit te breiden. Verzoekers voeren in het middel evenwel al geen betwisting specifiek met betrekking tot die verantwoording. Zij voeren niet aan dat deze verantwoording onjuist of niet draagkrachtig zou zijn. Het middel is dan ook sowieso ongegrond.

Het motief aangevoerd in het projectverslag wordt in de bestreden beslissing nog verder uitgebreid met o.a. de volgende zinsneden. Deze zinsneden geven aan dat enerzijds de ruimtelijke impact van de handelingen als beperkt kan worden aanzien en niet overdreven moet worden, rekening houdend met de reeds aanwezige constructies, de hogere ligging van de watertoren met gsm-mast, etc. maar geven tegelijkertijd andermaal aan dat er hier in feite slechts sprake is van een wijziging of uitbreiding van bestaande structuren:

...

Verzoekers betrekken specifiek die verantwoording niet in het middel, minstens is er geen sprake van een concrete betwisting bij wijze van ontvankelijk middel, van specifiek die verantwoording.

Het middel is niet ontvankelijk, minstens ongegrond.

...

De tussenkomen partij zet uiteen:

“ ...

De vier windturbines uit de aanvraag worden voorzien ten noorden (WT-01 en WT-04) en ten zuiden (WT-02 en VVT-03) van de autosnelweg E313, aangezien dit een zeer sterk aanknopingspunt vormt voor de inplanting van windturbines conform het principe van gedeconcentreerde bundeling uit de Omzendbrief EME/2006/01 — R0/2006/02.

De windturbines WT-01, WT-02 en WT-04 zijn volgens het gewestplan Hasselt-Genk gelegen in agrarisch gebied, waar op grond van de afwijkingsregeling van artikel 4.4.9 VCRO (clichering) windturbines kunnen worden ingeplant.

De windturbine WT-03 wordt voorzien binnen de perimeter van het GRUP eveneens in agrarisch gebied. Voor deze windturbine werd eveneens rechtsgeldig afgeweken van de toepasselijke voorschriften op grond van artikel 4.4.7, §2 VCRO (handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben).

Volgens artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO dient een vergunning te worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften "voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken".

Welnu, in casu wordt in het bestreden besluit ook voor WT-03 uitdrukkelijk toepassing gemaakt van een decretale afwijkingsmogelijkheid, met name de mogelijkheid om in toepassing van artikel 4.4.7, §2 VCRO af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften voor handelingen van algemeen belang die een "ruimtelijk beperkte impact" hebben.

Dit wordt in het bestreden besluit uitdrukkelijk overwogen op blz. 1 t.e.m. 5 van de bestreden beslissing.

Aangezien er op rechtsgeldige wijze werd afgeweken van de voorschriften van het GRUP (agraris gebied), kan er geen sprake zijn van een schending van het GRUP of artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO.

Evenmin is er sprake van een schending van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.7, §2 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet.

De verwerende partij heeft een correcte toepassing gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.7, §2 VCRO, zoals recent gewijzigd door het decreet van 11 mei 2012 (B.S. 6 juni 2012) juncto artikel 3, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen van algemeen belang, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 (B.S. 13 augustus 2012).

Op grond van deze bepaling kan voor handelingen van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact worden afgeweken van de gewestplanbestemming, zonder dat eerst een planologisch initiatief nodig is.

Voorafgaandelijk aan de decreetswijziging sprak men van "kleine" werken van algemeen belang. Artikel 4.4.7, §2, VCRO luidde als volgt in de versie voor de decreetswijziging:

...

In artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de werken van algemeen belang, werden de kleine werken van algemeen belang opgesomd.

Hier vooral van belang was artikel 3, 7° : "de openbare lokale installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie".

Volgens de rechtspraak van de Raad van State kunnen twee windturbines die worden aangesloten op het openbare net, beschouwd worden als "openbare lokale installaties voor de productie van alternatieve vormen van energie" zoals bedoeld in artikel 3, 7° van voornoemd besluit (RvS nr. 155.544, 24 februari 2006, Vermeersch). Bijgevolg kon hiervoor op grond van het (oude) artikel 4.4.7, §2 VCRO worden afgeweken van de voorschriften van het gewestplan (zie S. DE RIDDER, "Door de turbines het bos zien: de beoordeling van stedenbouwkundige aanvragen voor windturbines", MER 2010, blz. 49, voetnoot 57).

Deze bepaling van artikel 4.4.7, §2 VCRO werd evenwel gewijzigd bij decreet van 11 mei 2012 (B.S. 6 juni 2012) waarbij de nieuwe tekst aangeeft dat kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften voor handelingen van algemeen belang die een "ruimtelijk beperkte impact" hebben.

Volgens de Memorie van Toelichting bij deze decreetswijziging heeft men immers bij de concrete toepassing van deze bepaling vastgesteld dat het woord "klein" belangrijke grenzen stelt aan de mogelijkheden van artikel 4.4.7, §2 VCRO.

Het is eerder de uitgestrektheid van de ruimtelijke en milieu-impact en het al dan niet aanwezig zijn van locatiealternatieven die belangrijk zijn bij het formuleren van de vraag of de opmaak van een RUP al dan niet nuttig is.

Vandaar dat thans een andere, beter op de doelstelling afgestemde aanpak wordt gehanteerd, en dat de nieuwe tekst aangeeft dat er kan worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben (VI. Pan., Memorie van Toelichting, Stuk 1494 (2011-2012), nr. 1).

De nieuwe versie van artikel 4.4.7, §2 VCRO luidt als volgt:

...

Het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen van algemeen belang werd in uitvoering van voornoemde decreetswijziging aangepast bij besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 (B. S. 13 augustus 2012).

Het aangepaste artikel 3 van dit besluit bepaalt dus de handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben waarvoor, met toepassing van artikel 4.4.7, §2 VCRO, de vergunning kan worden verleend in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften (en verkavelingsvoorschriften), dus zonder dat een voorafgaand planningsinitiatief vereist is.

Het aangepaste artikel bevat drie verschillende lijsten, opgenomen in drie paragrafen. Paragraaf 1 bevat de handelingen waarbij het evident is dat een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften overweegbaar is, terwijl een voorafgaand planningsinitiatief geen meerwaarde zou bieden omdat er geen alternatieven af te wegen zijn of omdat de ruimtelijke inpassing en beoordeling van deze handelingen even goed in een vergunningsaanvraag kan plaatsvinden.

Paragraaf 2 omvat de handelingen die overweegbaar zijn binnen de afwijkingsbepaling, maar waar het om een aantal redenen nodig wordt geacht de toepasbaarheid van het afwijkingsartikel te onderzoeken, vooraleer de vergunningsaanvraag formeel wordt ingediend. Op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan het vergunningverlenend bestuursorgaan vaststellen dat de opgesomde handelingen een ruimtelijk beperkte impact hebben. De concrete beoordeling gebeurt ten laatste bij het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de vergunningsaanvraag.

*Paragraaf 3 tenslotte biedt de mogelijkheid om handelingen die niet in paragraaf 1 of 2 zijn opgenomen, vooralsnog onder het toepassingsgebied van het besluit te brengen. Het kan gaan om zaken die niet onder te brengen zijn onder de reeds opgesomde mogelijkheden, of die de vastgelegde grenzen overschrijden maar waarvan de ruimtelijke of milieu-impact beperkt is. Op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan het vergunningverlenend bestuursorgaan oordelen dat geen planningsinitiatief noodzakelijk is en dat de afwijkingsbepaling kan worden ingeroepen. Om toe te laten dat met voldoende kennis van zaken wordt geoordeeld, voorziet deze paragraaf in een voorafgaande projectvergadering. Op die projectvergadering geven de adviesinstanties hun standpunt over de vraag en zal het vergunningverlenend bestuursorgaan, op basis van die standpunten, finaal beslissen of de handeling vergund kan worden met toepassing van de afwijkingsmogelijkheid. Die beoordeling gebeurt voorafgaand aan de vergunningsaanvraag, zodat het standpunt over de toepassing van dit besluit mee in de procedure gaat. (Verslag aan de Vlaamse regering horend bij de wijziging van 20 juli 2012, **B. S. 13 augustus 2012**)*

Paragraaf 3, waarvan in casu toepassing werd gemaakt door de verwerende partij, luidt als volgt (onderlijning toegevoegd) :

...

Uit de Memorie van Toelichting bij de decreetswijziging en het Verslag aan de Vlaamse regering bij de wijziging van het uitvoeringsbesluit blijkt dus dat het woord "klein" in de tekst van artikel 4.4.7, §2 VCRO belangrijke beperkingen stelde aan de toepassing van de afwijkmogelijkheid.

Het is daarbij volgens de decreetgever eerder de uitgestrektheid van de ruimtelijke en milieuimpact en het al dan niet aanwezig zijn van locatiealternatieven die belangrijk zijn bij het formuleren van het antwoord op de vraag of de opmaak van een RUP al dan niet nuttig is.

De decreetgever en de regelgever hebben daarom een andere, beter op de doelstelling van het artikel afgestemde aanpak ontwikkeld. Thans spreekt men niet langer van "kleine" handelingen van algemeen belang, maar van handelingen van algemeen belang met een "ruimtelijk beperkte impact".

Publieke windturbines, die worden aangesloten op het openbare elektriciteitsnet, kunnen vallen onder handelingen van algemeen belang met een "ruimtelijk beperkte impact" in deze specifieke betekenis en context van artikel 4.4.7, §2 VCRO.

In casu heeft de verwerende partij correct toepassing gemaakt van het gewijzigde artikel 4.4.7, §2 VCRO juncto artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit, waarbij zowel de letter als de geest van deze bepalingen werd gerespecteerd.

De tussenkomende partij heeft met name een gemotiveerd verzoek gericht tot de GSA om de windturbine WT-03 die gelegen is in het GRUP "Jongebos en vallei van de Mombeek van Wintershoven tot Wimmertingen" — en die wordt aangevraagd met drie andere turbines om zo een lijnopstelling van vier windturbines langs de E313 te vormen — te categoriseren als handeling van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact in de zin van artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit.

Deze windturbine is onmiskenbaar een handeling van algemeen belang, aangezien de windturbine wordt aangesloten op het openbare elektriciteitsnet, en zodoende ten dienste staat van de gemeenschap. Volgens artikel 2, 4° van het uitvoeringsbesluit worden de openbare elektrische leidingen met inbegrip van de bijhorende infrastructuur zoals "installaties voor de productie van elektriciteit" uitdrukkelijk aangeduid als handeling van algemeen belang in de zin van artikel 4.1.1, 5° VCRO.

De windturbine kan niet ondergebracht worden onder de categorieën uit paragraaf 1 en 2 van artikel 3 van het uitvoeringsbesluit, maar kan in toepassing van paragraaf 3 wel onder het toepassingsgebied vallen, dus op grond van een beslissing van de vergunningverlenende overheid nadat een projectvergadering werd georganiseerd en voor de indiening van de vergunningsaanvraag.

De windturbine is volgens het GRUP gelegen in agrarisch gebied, en dus niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied, zodat deze niet uit het toepassingsgebied van paragraaf 3 wordt gesloten.

Op 7 februari 2013 werd een projectvergadering georganiseerd zoals vereist in artikel 3, §3

van het uitvoeringsbesluit. Op deze projectvergadering waren de adviesverlenende instanties aanwezig, en deze hebben voorafgaand of tijdens de projectvergadering advies verstrekt. Van belang om op te merken is dat Luchtvaart, het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Diepenbeek en Onroerend Erfgoed een gunstig advies hebben verleend.

De verwerende partij is op grond van het gemotiveerde verzoek van tussenkomende partij en de uitgebrachte adviezen (voorafgaand aan en tijdens de projectvergadering) in het verslag van de projectvergadering van 7 februari 2013 (meegedeeld met een schrijven van 5 maart 2013) tot het uitdrukkelijke besluit gekomen dat de "ruimtelijke impact (...) aanvaardbaar kan worden geacht" en dat "het voorgestelde project voldoet aan de toepassingsvereiste van de vernoemde uitzonderingsregeling".

De verwerende partij heeft zodoende een beslissing genomen nadat een projectvergadering werd gehouden en voor de vergunningsaanvraag werd ingediend, zoals vereist in artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit.

De verwerende partij heeft daarbij concreet geoordeeld dat de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggenden gebieden niet overschrijden, aan de hand van de aard en de omvang van het project, en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handeling, zoals voorgeschreven in artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit.

Zo heeft de verwerende partij het volgende overwogen:

...

De verwerende partij heeft daarbij uitdrukkelijk rekening gehouden met "de aard en de omvang" van het project, bedoeld in artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit. De verwerende partij heeft daarbij ook rekening gehouden met "het ruimtelijk bereik van de effecten van de handeling". Niet alleen werd de impact op het landschap beoordeeld, tevens werd de impact op de natuurwaarden beoordeeld, waarbij de GSA rekening heeft gehouden met het gunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos. Tevens werd rekening gehouden met de impact op de bewoning (geluid en slagschaduw).

De verwerende partij heeft op grond van een concrete beoordeling van het gemotiveerd verzoek tot afwijking van de tussenkomende partij beslist dat de ruimtelijke impact van het project aanvaardbaar is, waarbij zowel de impact op het landschap en de erfgoedwaarden, op de natuur en op de bewoning (slagschaduw, geluid, veiligheid) werd onderzocht.

De verwerende partij is daarbij uitgegaan van de zeer sterke bundeling van het project met de E313, hetgeen maakt dat er ter plaatse geen betere locatiealternatieven bestaan en de ruimtelijke inpassing en beoordeling even goed in de vergunningsaanvraag kan plaatsvinden, zodat een planinitiatief (RUP) geen meerwaarde kan opleveren.

Op grond van het gemotiveerd verzoek, de door tussenkomende partij tijdens de projectvergadering aangereikte informatie en de uitgebrachte adviezen, kon de verwerende partij in alle redelijkheid besluiten dat het project een ruimtelijk beperkte impact heeft zoals bedoeld in artikel 4.4.7, §2 VCRO.

Het "document waaruit die beslissing blijkt", met name het verslag van de projectvergadering waarin het gemotiveerde verzoek van tussenkomende partij om het project aan te merken als een handeling met een ruimtelijk beperkte impact positief werd beoordeeld, werd bij de vergunningsaanvraag gevoegd, zoals voorgeschreven bij artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit.

Zodoende werd voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van de afwijkmogelijkheid van artikel 4.4.7, §2 VCRO juncto artikel 3, §3 van het uitvoeringsbesluit.

De verzoekende partijen betwisten in se in het verzoekschrift niet dat de ruimtelijke impact "aanvaardbaar" is, maar beperken zich tot de bewering dat het vaststellen van de ruimtelijke aanvaardbaarheid niet gelijkstaat met het vaststellen van een beperkte ruimtelijke impact.

De verzoekende partijen spelen op woorden. Zoals hierboven toegelicht heeft de GSA het gemotiveerd verzoek van tussenkomende partij om windturbine WT-03 te beschouwen als een handeling van algemeen belang met een ruimtelijk beperkte impact concreet en zorgvuldig onderzocht. De GSA heeft aan de hand van de aard en de omvang van het project en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen (o.a. geluid en slagschaduw) concreet geoordeeld dat de handeling de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden.

De GSA heeft geoordeeld dat de ruimtelijke impact aanvaardbaar kan worden geacht, en dat het project voldoet aan de toepassingsvoorwaarden, en dus minstens impliciet maar zeker dat het project een "ruimtelijk beperkte impact" heeft in de specifieke betekenis van artikel 4.4.7, §2 VCRO.

De verzoekende partijen maken geenszins aannemelijk dat de zienswijze van de verwerende partij kennelijk onjuist of onredelijk is. Zij maken geenszins aannemelijk dat er ter plaatse betere locatiealternatieven bestaan en dat een planinitiatief (RUP) een meerwaarde kan opleveren.

De verwerende partij vergist zich en misleidt waar zij aanvoert dat volgens het verslag aan de Vlaamse regering bij het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 de productie-installatie voor elektriciteit "niet als een aanhorigheid (wordt) beschouwd".

De bewuste passage uit het verslag aan de Vlaamse regering heeft immers betrekking op punten 4° en 5° van paragraaf 2 van artikel 3 van voornoemd uitvoeringsbesluit, die elektriciteitslijnen en hun aanhorigheden in functie van transport behandelen.

In casu werd zoals gezegd toepassing gemaakt van paragraaf 3 van artikel 3, op grond waarvan de vergunningverlenende overheid op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan vaststellen dat een handeling van algemeen belang die niet in paragraaf 1 of 2 is vermeld, een ruimtelijk beperkte impact heeft als vermeld in artikel 4.7.7, §2 VCRO.

Volgens het verslag aan de Vlaamse regering biedt deze paragraaf 3 "de mogelijkheid om, naast de handelingen, opgenomen in de paragrafen 1 en 2, vooralsnog handelingen onder het toepassingsgebied van het besluit te brengen. Het kan dan gaan om zaken die niet of onvoldoende onder te brengen zijn onder de reeds opgesomde mogelijkheden, maar het kan ook gaan om handelingen die de vastgelegde grenzen overschrijden maar waarvan de ruimtelijke en milieuimpact beperkt is."

Het feit dat windturbines niet beschouwd kunnen worden als aanhorigheden van elektriciteitslijnen in de zin van 4° of 5° van paragraaf 2, wil dus helemaal niet zeggen dat deze niet onder het toepassingsgebied van paragraaf 3 kunnen worden gebracht.

Paragraaf 3 is dus een restcategorie of een open categorie, waaronder ook windturbines kunnen worden gebracht op grond van een concrete beoordeling door de vergunningverlenende overheid nadat er een projectvergadering werd gehouden.

Het eerste middel is ongegrond.

...

De verzoekende partijen dupliceren:

“ ...

Verwerende partij betoogt dat het middel niet ontvankelijk zou zijn. Onterecht

Ofschoon verwerende partij terecht opmerkt dat beroepers inderdaad niet hebben aangegeven in hun verzochtschrift welk concreet voorschrift van het GRUP geschonden is, heeft dit niet de onontvankelijkheid van het middel tot gevolg. Het middel is immers principieel niet geënt op de strijdigheid van he bestreden besluit met de concrete voorschriften van het GRUP, doch wel uit artikel 4.3.1.§1,1°, a) VCRO dat de vergunningverlenende overheid de plicht oplegt om een vergunning te weigeren voor zover het aangevraagde niet strookt met de van toepassing zijnde stedenbouwkundige voorschriften of er geldig van wordt afgeweken. In casu stelt de vergunningverlenende overheid in het bestreden besluit zélf vast dat het project strijdig is met de voorschriften van het GRUP.

Voor zover van de voorschriften van het RUP waarmee de vergunde inrichting strijdig is niet geldig kan worden afgeweken conform artikel 4.4.7§2 VCRO ligt dan ook een schending voor van artikel 4.3.1.§1,1°, a) VCRO vermits een project vergund wordt dat niet conform de stedenbouwkundige voorschriften is. Over welk concreet stedenbouwkundig voorschrift van het GRUP het zou gaan is dan ook volkomen irrelevant ter beoordeling van de ontvankelijkheid van het middel.

Ten slotte zijn, anders dan verwerende partij laat uitschijnen, beroepers er allerm minst toe gehouden om bepaalde stukken uit het projectverslag te citeren teneinde een ontvankelijk middel te formuleren.

Het middel is ontvankelijk.

Anders dan tussenkomen de partij laat uitschijnen heeft het arrest 155.544 van de Raad van State betrekking op de beoordeling van het openbaar karakter van een windturbine, en niet op de beperktheid van de ruimtelijke impact. De Raad van State diende in deze zaak te oordelen over een middel in de vordering tot schorsing waarbij het openbaar karakter van de windturbines in een gebied voor milieubelastende industrieën werd betwist. De Raad van State oordeelde bij het voornoemde arrest dat het middel niet ernstig was. De parallel met onderhavig dossier ontgaat beroepers, die tevens opmerken dat de Raad van State eveneens reeds oordeelde als volgt:

...

Tussenkomen de partij stelt volkomen terecht dat verwerende partij naar aanleiding van de projectvergadering tot het besluit is gekomen dat de impact van het project volgens haar ruimtelijk aanvaardbaar is.

Evenwel blijkt helemaal niet uit het projectverslag dat verwerende partij naar aanleiding van de projectvergadering tot de conclusie is gekomen dat het project een ruimtelijk beperkte impact heeft in de zin van artikel 4.4.7§2 VCRO.

Alwaar tussenkomende partij stelt dat beroepers “op woorden spelen” kunnen beroepers enkel laten gelden dat de te onderscheiden “woorden” in het licht van de in het middel aangehaalde bepalingen van cruciaal belang zijn.

Vermits het recht zich noodgedwongen uitsluitend via de taal uit, kan natuurlijk niet ontkend worden dat het woord, en de semantische verwijzing die het inhoudt naar de werkelijkheid zoals die door het recht wordt geconstrueerd, van wezenlijk belang is voor de toepassing van dit recht.

Overigens stellen beroepers vast dat ook de tussenkomende partij – uiteraard terecht- veel betekenis hecht aan het woord, waar zij op p. 14 en volgende van haar schriftelijke uiteenzetting omstandig uitlegt waarom de decreetgever het nodig heeft geoordeeld artikel 4.4.7. §2 te wijzigen om het woord “klein” te vervangen door “beperkt ruimtelijk impact”, en op welke deze louter woordelijke wijziging een impact heeft op de toepassing van het recht in de realiteit.

Indien het de tussenkomende partij ernst zou zijn met haar bewering dat het woord en de betekenis die het recht eraan verleent voor de toepassing van het recht irrelevant is, en met andere woorden “klein” of ruimtelijk beperkt” is wat de vergunningverlenende overheden “klein” of “ruimtelijk beperkt” noemen, dan valt niet in te zien waarom in de eerste plaats het decreet diende te worden gewijzigd.

Het is daarbij aldus van wezenlijk belang dat niet alles wat aanvaardbaar is meteen ook beperkt is, en dat de vergunningverlenende overheid in de bestreden vergunning enkel stelt dat de ter vergunning voorliggende aanvraag ruimtelijk aanvaardbaar kan worden geacht, maar niet dat het ruimtelijk impact ervan beperkt is.

Tot slot kunnen beroepers enkel herhalen dat het evident is dat het impact van een verzameling van 4 windturbines op rij met een tiphoogte van 150 meter alles behalve een beperkt ruimtelijk impact heeft. Dergelijke inrichting is in tegendeel een landmark waarop de mens zich oriënteert. Het is daarbij echter niet de vraag of dit ruimtelijk impact verenigbaar is met de omgeving of niet. De enkele vaststelling dat een dergelijke inrichting geen beperkt ruimtelijk impact heeft volstaat om de toepasbaarheid van artikel 4.4.7. VCRO uit te sluiten.

Het projectverslag dient uiteraard gekaderd te worden binnen de decretale voorwaarden die artikel 4.4.7,§2 VCRO vooropstelt, zoniet zou het bestaan van stedenbouwkundige voorschriften zinloos zijn, vermits de vergunningverlenende overheid in het tegenovergestelde geval middels het neerpennen van een projectverslag elke handeling een ruimtelijke beperkte impact zou kunnen toedichten naargelang het haar behaagt, zoals in casu.

Beroepers hebben in het middel uiteengezet waarom aan de voorwaarden van artikel 4.4.7,§2 VCRO niet voldaan is, minstens dat uit het bestreden besluit, noch uit het projectverslag blijkt dat voldaan zou zijn aan de voorwaarden van artikel 4.4.7,§2 VCRO.

Het middel is gegrond.

...

Beoordeling door de Raad

1.

1.1

In het eerste middel betwisten de verzoekende partijen in essentie de deugdelijkheid van de toepassing van artikel 4.4.7, §2 VCRO en het uitvoeringsbesluit van deze bepaling.

1.2

De verwerende partij voert meerdere excepties aan.

In eerste instantie wordt opgeworpen dat het middel onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen niet aangeven welk voorschrift van het RUP zij geschonden achten.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagd project beoogt om 4 windturbines op te richten en dat WT3 volgens het voorschriften van het RUP 'Jongenbos en Valleï van de Mombeek van Wintershoven tot Wimmertingen' gelegen is in agrarisch gebied.

In de aanhef van het middel voeren de verzoekende partijen onder meer de schending aan "van de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP". Anders dan de verwerende partij voorhoudt kan het gegeven dat de verzoekende partijen niet aangeven "welk voorschrift", niet tot de onontvankelijkheid leiden van het middel. De verzoekende partijen lichten in het middel toe dat in het bestreden besluit de inplanting strijdig wordt geacht met de voorschriften van het voormeld RUP, hetgeen ook het geval is. In het bestreden besluit, waarvan de verwerende partij de auteur is, wordt het "relevante artikel 1 van de stedenbouwkundige voorschriften" ook geciteerd. De verwerende partij kan derhalve niet doen alsof zij niet weet welke voorschriften van het RUP de verzoekende partijen bedoelen in het middel.

De verwerende partij werpt vervolgens op dat het middel enkel betrekking heeft op WT3, doch strekt tot de vernietiging van de bestreden beslissing in haar geheel terwijl een gedeeltelijke vernietiging mogelijk is. Nog los van de vraag of de argumentatie van de verwerende partij kan leiden tot de onontvankelijkheid van het middel, moet vastgesteld worden dat de verwerende partij niet toelicht hoe het aangevraagd project zou kunnen beschouwd worden als een deelbaar project. Er kan ook niet ingezien worden hoe dit standpunt te rijmen valt met de beoordeling in de bestreden beslissing dat de aanvraag, mede in het licht van het bundelingsprincipe, aanvaardbaar wordt geacht.

De excepties kunnen niet aangenomen worden.

2.

Artikel 4.4.7, §2 VRCO werd gewijzigd door artikel 27 van het decreet van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft. Deze bepaling luidt thans als volgt:

" In een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben omwille van hun aard, omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben.

De Vlaamse Regering bepaalt welke handelingen van algemeen belang onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen. Ze kan ook de regelen bepalen volgens welke

kan worden beslist dat niet door haar opgesomde handelingen toch onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen.

Deze paragraaf verleent nimmer vrijstelling van de toepassing van de bepalingen inzake de milieueffectrapportage over projecten, opgenomen in hoofdstuk III van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. "

De wijziging werd in de parlementaire voorbereiding van het voorstel van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft, onder meer als volgt toegelicht (VI. Parl., St., 2011-2012, 1494, nr. 1, 10-12):

" ...

De huidige tekst van het bedoelde artikel 4.4.7, §2, van de VCRO luidt: "§2. In een vergunning voor kleine handelingen van algemeen belang, of voor lijninfrastructuur- en nutswerken die een gemeentelijk karakter hebben of kleine wijziging inhouden, mag steeds worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, voor zover de betrokken handelingen de algemene bestemming en het architectonische en landschappelijke karakter van het gebied niet kennelijk in het gedrang brengen.

De Vlaamse Regering bepaalt welke handelingen van algemeen belang als klein worden beschouwd, en welke lijninfrastructuur- en nutswerken een gemeentelijk karakter hebben of een kleine wijziging inhouden.

Deze paragraaf verleent nimmer vrijstelling van de toepassing van de bepalingen inzake de milieueffectrapportage over projecten, opgenomen in hoofdstuk III van titel IV van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid."

Deze huidige tekst biedt bijgevolg de mogelijkheid om van stedenbouwkundige voorschriften (van bijvoorbeeld het gewestplan) af te wijken voor:

- kleine handelingen van algemeen belang;*
- lijninfrastructuur- en nutswerken die een gemeentelijk karakter hebben;*
- lijninfrastructuur- en nutswerken die een kleine wijziging inhouden.*

Bij de concrete toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering dat deze handelingen opsomde, heeft men vastgesteld dat het woord 'kleine' belangrijke grenzen stelt aan de mogelijkheden van artikel 4.4.7, §2, van de VCRO. Ook is het 'gemeentelijk karakter' een moeilijk te hanteren begrip. Wat bijvoorbeeld met handelingen in de buurt van de gemeentegrenzen?

Het is eerder de uitgestrektheid van de ruimtelijke en milieu-impact en het al dan niet aanwezig zijn van locatiealternatieven die belangrijk zijn bij het formuleren van het antwoord op de vraag of de opmaak van een RUP al dan niet nuttig is. Dat was en blijft trouwens het achterliggende uitgangspunt van het artikel in de VCRO zoals verwoord in de toelichting (amendement nr. 65, Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/3): "Bij de vaststelling van het besluit tot bepaling van de lijninfrastructuurwerken en de nutsleidingen die onder het toepassingsgebied vallen van deze bepaling, zal de Vlaamse Regering rekening moeten houden met de ruimtelijke impact, alsook met de kenmerken van de mogelijke milieueffecten en de gebieden die kunnen worden beïnvloed (per analogie zie criteria opgenomen in bijlage I bij het decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid). Met andere woorden moet bij de bepaling van de concrete infrastructuurwerken in het uitvoeringsbesluit worden onderzocht of een bepaald infrastructuurproject al dan niet een dermate ruimtelijke impact heeft en zo'n zware en geografisch verspreide milieueffecten kan hebben dat, vooraleer het project kan worden gerealiseerd, eerst een planologische verankering en een bijbehorend MER op planniveau noodzakelijk is.

Indien de ruimtelijke en planologische impact dermate beperkt is en het bepaald infrastructuurproject enkel effecten kan hebben in de onmiddellijke omgeving van het project zelf, volstaat het dat, indien het desbetreffende infrastructuurproject project-MER-plichtig is

(zoals hiervoor uiteengezet: een bijlage I of bijlage II-project), in het kader van de stedenbouwkundige of milieuvergunningsaanvraag voor de realisatie van het bepaald infrastructuurproject een studie van de mogelijke effecten op projectniveau, d.w.z. een screening (bijlage II-project) en in voorkomend geval een project-MER (bijlage I-project of een bijlage II-project dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben), wordt uitgevoerd (zie voorbeelden in voetnoot). Zelfs indien voor de realisatie van een infrastructuurproject geen screening of eventueel een project-MER moet worden opgesteld, aangezien ze onder drempels vallen van de bijlagen I en II, spreekt het voor zich dat een vergunningverlenende overheid steeds de mogelijke effecten onderzoekt in het kader van de vergunningsaanvraag.”.

Vandaar dat thans een andere, beter op de doelstelling afgestemde aanpak wordt voorgesteld. De nieuwe tekst geeft aan dat kan worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben.

Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben omwille van hun aard, omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben.

Er wordt gewerkt met een of meerdere lijsten, vastgelegd in een besluit van de Vlaamse Regering, van handelingen die onder de toepassing van het artikel vallen.

Aan sommige onderdelen van de lijst kunnen afwegingscriteria gekoppeld worden, evenals de vereiste dat voorafgaand aan het indienen van de aanvraag de overheid zich moet uitspreken over de potentiële toepasbaarheid van het artikel, met andere woorden de formele uitspraak dat voor het project geen voorafgaand planningsinitiatief vereist is. Indien er geen twijfel is dat een project aan de voorwaarden van de lijst voldoet, kan onmiddellijk een vergunning worden aangevraagd.

Voor projecten die niet op de lijst(en) van het besluit van de Vlaamse Regering voorkomen, kan een besluit van de Vlaamse Regering de regels bepalen op basis waarvan kan worden beslist dat ze toch onder het toepassingsgebied van het eerste lid vallen. Ook hier spreekt de overheid zich, bijvoorbeeld na het organiseren van een projectvergadering, uit over de potentiële toepasbaarheid van artikel 4.4.7, §2, eerste lid, van de VCRO voorafgaand aan het indienen van de aanvraag.

...”

Uit deze toelichting blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever was om de tekst van de bepaling aan te passen aan het achterliggende uitgangspunt ervan, met name het nagaan van de ruimtelijke en planologische impact van een project en van de mogelijkheid tot alternatieve locaties en daarmee gepaard gaand het nut of de noodzaak van een voorafgaandelijk planningsinitiatief. Er wordt verder aangegeven dat de Vlaamse regering bij het uitvoeren van de bepaling kan werken met lijsten van projecten en dat regels kunnen bepaald worden voor projecten die niet op de lijst voorkomen, waarbij het de bedoeling is dat de overheid zich voorafgaand aan het indienen van een aanvraag, “bijvoorbeeld na het organiseren van een projectvergadering”, uitsprekt “over de potentiële toepasbaarheid van het artikel, met andere woorden de formele uitspraak dat voor het project geen voorafgaand planningsinitiatief vereist is”.

3.

In het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, §2, en artikel 4.7.1, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester, werd uitvoering gegeven aan de nieuwe versie van artikel 4.4.7, §2 VCRO. Hoofdstuk III van het gewijzigde uitvoeringsbesluit, dat thans de titel draagt ‘De handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact

hebben of als dergelijke handelingen beschouwd kunnen worden', en bestaat uit een enig artikel – artikel 3 – werd vervangen.

In het artikel 3 wordt een onderscheid gemaakt tussen (1) “handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben” (§1) (2) handelingen die kunnen beschouwd worden als handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben (§2) en (3) handelingen die niet in §§1 of 2 zijn vermeld, maar waarvan het vergunningverlenende bestuursorgaan kan vaststellen, op gemotiveerd verzoek van de aanvrager, dat een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft zoals bedoeld in artikel 4.4.7, §2 VCRO.

De handelingen van algemeen belang die een ruimtelijke beperkte impact hebben worden opgelijst in 13 punten (§1), met een aantal onderverdelingen.

De handelingen die kunnen beschouwd worden als handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact (§2) worden opgelijst in 10 punten, met een aantal onderverdelingen. Voor die handelingen wordt het volgende bepaald:

“De handelingen, vermeld in § 2, eerste lid, die niet onder paragraaf 1 vallen, mogen niet worden uitgevoerd in een ruimtelijk kwetsbaar gebied tenzij die handelingen gelet op hun aard, ligging en oppervlakte geen significante impact hebben op het ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan het vergunningverlenende bestuursorgaan vaststellen dat de handelingen, vermeld in § 2, eerste lid, die niet onder paragraaf 1 vallen, een ruimtelijk beperkte impact hebben. Dat bestuursorgaan beoordeelt concreet of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden, aan de hand van de aard en omvang van het project en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen.

De concrete beoordeling wordt ten laatste uitgevoerd bij het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de vergunningsaanvraag.

Een combinatie van de bovengenoemde handelingen kan beschouwd worden als handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben, als vermeld in artikel 4.4.7, § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.”

In §3 wordt bepaald:

“Op gemotiveerd verzoek van de aanvrager kan het vergunningverlenende bestuursorgaan vaststellen dat een handeling van algemeen belang die niet in paragraaf 1 of 2 is vermeld,, een ruimtelijk beperkte impact als vermeld in artikel 4.4.7, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft.

Deze handelingen mogen niet worden uitgevoerd in een ruimtelijk kwetsbaar gebied tenzij deze handelingen gelet op hun aard, ligging en oppervlakte geen significante impact hebben op het ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Dat bestuursorgaan beoordeelt concreet of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden, aan de hand van de aard en omvang van het project, en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt en beslist daarover nadat een projectvergadering werd gehouden en voor de vergunningsaanvraag werd ingediend. Het document waaruit die beslissing blijkt, wordt bij de vergunningsaanvraag gevoegd. "

In het verslag van de Vlaamse regering bij het voormeld besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2012, wordt onder meer gesteld:

"(...)

Zoals opgenomen in de visienota Versnellen van Investeringsprojecten van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2010 is het bestaande besluit inzake de handelingen van algemeen belang geëvalueerd door degenen die met het besluit te maken hebben, namelijk de ambtenaren van de administratie ruimtelijke ordening, overheidsadministraties die projecten initiëren en private aanvragers.

Uit deze evaluatie bleek dat het eerder de ruimtelijke uitgestrektheid van de impact en het al dan niet aanwezig zijn van locatiealternatieven is, die belangrijk zijn bij het formuleren van het antwoord op de vraag of de opmaak van een RUP al dan niet nuttig is.

(...)

Het besluit, dat uitvoering geeft aan het gewijzigde VCRO-artikel, is vanuit die evaluatie gebaseerd op de volgende uitgangspunten :

- het garanderen van een versnelling door maximaal zaken op te nemen waarvoor evident de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (" RUP ") geen meerwaarde heeft;*
- het bewaken van een goed procesverloop door ten aanzien van de toepasbaarheid van het besluit voor bepaalde handelingen een uitspraak te doen over de al dan niet noodzaak van een voorafgaand planningsinitiatief vooraleer de vergunningsaanvraag in te dienen;*
- het garanderen van ruimtelijke kwaliteit door een aantal beoordelingscriteria te specificeren;*

- het maximaliseren van rechtszekerheid, duidelijkheid en inperken van appreciatiemogelijkheden door een grotere volledigheid en klare omschrijvingen.*

(...)

Het aangepaste artikel 3 bevat drie verschillende lijsten, opgenomen in drie paragrafen.

Paragraaf 1 omvat de handelingen waarbij het evident is dat een afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften overweegbaar is, terwijl een voorafgaand planningsinitiatief geen meerwaarde zou bieden, omdat er geen alternatieven af te wegen zijn of omdat de ruimtelijke inpassing en beoordeling van deze handelingen even goed in een vergunningsaanvraag kunnen plaatsvinden.

Het gaat binnen de handelingen met ruimtelijk beperkte impact om deze handelingen met een zeer geringe impact, de puur lokale projecten en dergelijke meer.

(...)

Paragraaf 2 omvat de handelingen die overweegbaar zijn binnen de afwijkingsbepalingen, maar waar het om een aantal redenen nodig geacht wordt de toepasbaarheid van het afwijkingsartikel te onderzoeken, vooraleer de vergunningsaanvraag formeel ingediend wordt.

Een eerste reden is dat de aanvrager op die manier van de bevoegde overheid uitsluitel krijgt over de vraag of er, ter wille van bijvoorbeeld de afweging van alternatieven of de ruimtelijke inpassing, niet beter eerst een RUP wordt opgemaakt. Die beoordeling uitstellen zou inhouden dat nodeloos tijdverlies wordt gecreëerd. Het is beter zo vroeg mogelijk duidelijkheid te krijgen over al dan niet een planningsinitiatief.

Een tweede reden is de duidelijkheid die ten aanzien van derden wordt geschapen. Het besluit legt immers op dat de beoordeling over de al dan niet noodzaak van een planningsinitiatief gebeurt ten laatste bij het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de vergunningsaanvraag (het kan uiteraard ook vroeger, bijvoorbeeld naar aanleiding

van een informeel overleg). Het document van de bevoegde overheid, waaruit blijkt om welke redenen geoordeeld wordt dat geen planningsproces nodig is, wordt bij het dossier gevoegd. De burger kan die motivatie raadplegen en bezwaren hierover tijdens de procedure kunnen voor een deel al worden vermeden. Het voorkomt alleszins dat bezwaren worden verschoven naar de eindbeslissing over de vergunning. (...)

Bij de beoordeling of een handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft doordat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuur of voorzieningen tot gevolg heeft, wordt minstens ingegaan op volgende aspecten :

1° het al dan niet verweven zijn van functies in het gebied en de integratie van de handelingen daarin;

2° de schaal en de visueel-vormelijke elementen van het gebied en de integratie van de handelingen daarin;

3° de landschappelijke integratie van de handelingen in het gebied.

Bij die beoordeling wordt ook rekening gehouden met mogelijke effecten (ruimtelijke effecten en milieueffecten) buiten het gebied en kan rekening worden gehouden met beleidsmatig geplande of gewenste ontwikkelingen.

Paragraaf 3 biedt de mogelijkheid om, naast de handelingen, opgenomen in de paragrafen 1 en 2, vooralsnog handelingen onder het toepassingsgebied van het besluit te brengen. Het kan dan gaan om zaken die niet of onvoldoende onder te brengen zijn onder de reeds opgesomde mogelijkheden, maar het kan ook gaan om handelingen die de vastgelegde grenzen overschrijden maar waarvan de ruimtelijke en milieu-impact beperkt is. Op gemotiveerde vraag van de vergunningsaanvrager kan het vergunningverlenende bestuursorgaan oordelen dat geen planningsinitiatief vereist is, maar dat de afwijkingsbepalingen kunnen worden ingeroepen. Om toe te laten met voldoende kennis van zaken te oordelen over de vraag, voorziet voorliggend besluit een voorafgaande projectvergadering. Op die projectvergadering geven de adviesinstanties hun standpunt over de vraag en zal het vergunningverlenende bestuursorgaan, op basis van die standpunten, finaal beslissen of de handelingen vergund kunnen worden met toepassing van de afwijkingsmogelijkheid. Ook die beoordeling gebeurt voorafgaand aan de vergunningsaanvraag, zodat het standpunt over de toepassing van dit besluit mee in procedure gaat.

Het eerste lid bepaalt dat de vergunningverlenende overheid, op gemotiveerd verzoek van een vergunningsaanvrager, kan beslissen dat een niet in paragraaf 1 of 2 vermelde handeling van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact heeft in de zin van artikel 4.4.7, § 2, van de VCRO. Deze beslissing wordt steeds genomen op grond van een concrete beoordeling overeenkomstig wat is bepaald in het tweede lid.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan neemt over die concrete beoordeling een formele beslissing nadat een projectvergadering zoals bedoeld in artikel 5.3.2, van de VCRO, is georganiseerd.

Het document waaruit die beslissing blijkt, wordt bij de vergunningsaanvraag gevoegd.

Wat betreft de toepassing van de paragrafen 2 en 3 moet alleszins duidelijk zijn dat het niet gewenst is om dit besluit toe te passen als er verschillende realistische lokatiealternatieven zijn die een afweging vragen op planniveau. Dan is een RUP het meest aangewezen instrument om die alternatievenafweging uit te voeren. Het oordeel van de bevoegde overheid moet dus alleszins een duidelijk standpunt hierover innemen. (...)"

Uit deze toelichting blijkt dat het voor de toepassing van §§2 en 3 "alleszins duidelijk (moet) zijn dat het niet gewenst is om dit besluit toe te passen als er verschillende realistische lokatiealternatieven zijn die een afweging vragen op planniveau", dat in dit geval een ruimtelijk

uitvoeringsplan het meest aangewezen instrument is om die alternatievenafweging uit te voeren en dat de bevoegde overheid hierover dus alleszins een duidelijk standpunt moet innemen.

4.

Uit het voorafgaande volgt:

- (1) dat krachtens artikel 4.4.7, §2 VCRO mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben en dat handelingen van algemeen belang een ruimtelijk beperkte impact kunnen hebben omwille van hun aard, omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuur of voorzieningen tot gevolg hebben;
- (2) dat het achterliggende uitgangspunt van artikel 4.4.7, §2 VCRO is dat de ruimtelijke en planologische impact van een project, en de mogelijkheid tot alternatieve locaties, wordt nagegaan en daarmee gepaard gaand het nut of de noodzaak van een voorafgaandelijk planningsinitiatief;
- (3) dat een aanvrager overeenkomstig artikel 3, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, een gemotiveerd verzoek kan indienen en het vergunningverlenende bestuursorgaan kan vaststellen dat een handeling van algemeen belang die niet in §§1 of 2 is vermeld, een ruimtelijk beperkte impact heeft zoals bedoeld in artikel 4.4.7, §2 VCRO;
- (4) dat in geval van toepassing van voormeld artikel 3, §3, het bestuursorgaan concreet beoordeelt of de handelingen de grenzen van het ruimtelijk functioneren van het gebied en de omliggende gebieden niet overschrijden, aan de hand van de aard en omvang van het project, en het ruimtelijk bereik van de effecten van de handelingen; dat het vergunningverlenende bestuursorgaan daarover oordeelt en beslist nadat een projectvergadering werd gehouden en voor de vergunningsaanvraag werd ingediend;
- (5) dat in geval van toepassing van artikel 3, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 de overheid zich, voorafgaand aan de aanvraag uitspreekt over de potentiële toepasbaarheid van artikel 4.4.7, §2 en met andere woorden een formele uitspraak impliceert dat voor het project geen voorafgaand planningsinitiatief vereist is;
- (6) dat het niet de bedoeling is om artikel 3, §3 voormeld toe te passen voor een project waarvoor er verschillende realistische lokatiealternatieven zijn die een afweging vragen op planniveau en dat de bevoegde overheid hierover dus alleszins een duidelijk standpunt moet innemen.

5.

5.1

Uit de overwegingen in het bestreden besluit blijkt dat WT3 van de betrokken aanvraag volgens de voorschriften van het RUP “Jongensbos en vallei van de Mombeek van Wintershoven tot Wimmertingen” is gelegen in een zone “agrarisch gebied”.

De verwerende partij stelt onder de titel “afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften” dat WT3 strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften van dit RUP omdat er duidelijk uit blijkt dat grootschalige niet aan de landbouw gebonden, en evenmin te kaderen natuurbehoudswerken, infrastructuur niet mogelijk zijn. Voorts wordt gesteld dat de aanvrager de organisatie van een projectvergadering heeft gevraagd met het oog op toepassing van artikel 4.4.7, §2 VCRO en dat

er een gunstig projectverslag werd opgemaakt. Voor de “evaluatie” wordt verwezen naar de titel “beoordeling van de goede ruimtelijke ordening”.

De conclusie van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar in het projectverslag is dat de aanvraag deel uitmaakt van een project van 4 windturbines, dat ze worden ingeplant evenwijdig met de E313, dat deze wegenis markant in het landschap aanwezig is, dat aan het principe van gedeconcentreerde bundeling is voldaan, dat de doelstellingen van het ruimtelijk beleid worden gerespecteerd en dat de ruimtelijke impact derhalve aanvaardbaar wordt geacht.

Ook de beoordeling in de bestreden beslissing onder de titel “beoordeling van de goede ruimtelijke ordening” steunt voornamelijk op het “bundelings- en optimalisatieprincipe”. De conclusie is dat het project resulteert in een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied en dat de goede plaatselijke aanleg niet in het gedrang komt.

Anders dan de verwerende partij voorhoudt kan uit die beoordeling niet worden afgeleid dat de ruimtelijke impact van het aangevraagde “beperkt” is in de zin van artikel 4.4.7, §2 VCRO. Het standpunt van de verwerende partij dat er in het middel geen sprake is van een concrete betwisting omdat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet in de kritiek werd betrokken, steunt derhalve op een foutieve premisse.

5.2

Nog daargelaten de vraag of het oprichten van een windturbine met een hoogte van ongeveer 150 meter überhaupt kan beschouwd worden als een handeling van algemeen belang met een beperkte ruimtelijke impact, moet vastgesteld worden dat noch het verslag van de projectvergadering, noch het bestreden besluit een concrete beoordeling bevat van de ruimtelijke impact zoals bepaald en bedoeld in artikel 4.4.7, §2 VCRO en artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000. Het nut of de noodzaak van een onderzoek van locatiealternatieven in het kader van een planningsinitiatief komt zelfs niet aan bod, terwijl er bezwaarlijk kan ontkend worden dat er voor het project van de aanvraag locatiealternatieven zijn. Met de verzoekende partijen moet integendeel vastgesteld worden dat de verwerende partij er zich toe beperkt de ruimtelijke impact van het project van de aanvraag “aanvaardbaar” te achten. Dit standpunt steunt bovendien enkel op een beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, die echter te onderscheiden is van de beoordeling of kan toepassing gemaakt worden van de afwijkingsregeling bepaald in artikel 4.4.7, §2 VCRO, die onder de vorige randnummers is besproken.

6.

De conclusie van het voorgaande is dat de verwerende partij niet op deugdelijke gronden heeft besloten tot toepassing van artikel 4.4.7, §2 VCRO.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv LIMBURG WIN(D)T is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De beslissing van de verwerende partij van 31 januari 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het oprichten van vier windturbines met middenspanningscabines op de percelen gelegen te 3590 Diepenbeek, A13/E313 en met als kadastrale gegevens afdeling 2, sectie D, nummer 448A; afdeling 3, sectie E, nummers 224E4, 224W3, 267A en 269A; afdeling 3, sectie G, nummers 813C, 813D, 813E, 819, 820, 822A, 838G3, 857P en 858X, wordt vernietigd.
4. De verwerende partij wordt bevolen een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van 4 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De kosten van het beroep, bepaald op 875 euro, komen ten laste van de verwerende partij.
6. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 28 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van
Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ