

ingediend op **2024** (2023-2024) – Nr. 1
19 februari 2024 (2023-2024)

Ontwerp van decreet

tot wijziging
van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening,
het decreet van 4 april 2014
betreffende de organisatie en de rechtspleging
van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges,
en het decreet van 25 april 2014
betreffende de omgevingsvergunning,
wat betreft de inplanting van windturbines



**Vlaams
Parlement**

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 28 april 2023	39
Gemeenschappelijk advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordering en Onroerend Erfgoed en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen ...	45
Advies van de Raad van State op het voorontwerp van decreet van 28 april 2023	55
Voorontwerp van decreet van 22 december 2023	73
Advies van de Raad van State op het voorontwerp van decreet van 22 december 2023	79
Ontwerp van decreet	85

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN DE VLAAMSE
CODEX RUIMTELIJKE ORDENING, HET DECREET VAN 4 APRIL
2014 BETREFFENDE DE ORGANISATIE EN DE
RECHTSPLEGING VAN SOMMIGE VLAAMSE
BESTUURSRECHTSCOLLEGES EN HET DECREET VAN 25 APRIL
2014 BETREFFENDE DE OMGEVINGSVERGUNNING, WAT
BETREFT DE INPLANTING VAN WINDTURBINES**

Samenvatting

Windenergie is een van de noodzakelijke opties om de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie te halen. Het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen voor de inplanting van windturbines op nieuwe locaties, is beperkt. Er zijn wel nog geschikte locaties in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (LWAG) en in buffergebieden, zodat de vergunningsmogelijkheden voor windturbines in deze gebieden moeten worden uitgebreid.

Het zogenaamde esthetisch criterium binnen LWAG wordt onder bepaalde voorwaarden uitgeschakeld voor de oprichting van windturbines. Daarnaast wordt ook decretaal aangegeven op welke wijze windturbines in bufferzones vergund kunnen worden.

Het doorlopen van een ruimtelijk planningsproces voor elk afzonderlijk LWAG of buffergebied om de inplanting van windturbines mogelijk te maken – een tijdrovend proces – dreigt immers de realisatie van de klimaatdoelstellingen binnen de daartoe door Richtlijn 2009/28/EG voorziene termijn onmogelijk te maken.

Een tweede knelpunt bij de versnelde oprichting van windturbines is de doorlooptijd van de juridictionele beroepsprocedures. Er wordt daarom decretaal bepaald dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het contentieux inzake windturbines bij voorrang en binnen een ordetermijn van negen maanden behandelt.

Een derde knelpunt dat wordt aangepakt is de discussie omtrent de noodzaak van een beslissing van de gemeenteraad voor de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het gebruik van steenslag) van een gemeenteweg. Er wordt verduidelijkt dat voor dergelijke werfwegen géén beslissing van de gemeenteraad noodzakelijk is.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1 ALGEMENE TOELICHTING

SITUERING

1. Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG legt de lidstaten nationale bindende productiedoelstellingen op voor 2020. Voor België was dit een aandeel van 13 procent hernieuwbare energie in het energieverbruik tegen 2020.

2. In december 2018 trad Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in werking. Dit gebeurde in het kader van het pakket Schone energie voor alle Europeanen (COM(2016)0860). De richtlijn bevat een nieuw bindend EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie: tegen 2030 moet ten minste 32 % van het eindenergieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn.

3. Op 14 juli 2021 publiceerde de Commissie een nieuw wetgevingspakket met betrekking tot energie genaamd "Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit" (COM(2021)0550). In een nieuwe versie van de Richtlijn hernieuwbare energie (COM(2021)0557), wordt er voorgesteld het bindende streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemix van de EU te verhogen naar 40 % tegen 2030.

4. Het beleid van het Vlaamse Gewest is erop gericht om actief de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie te helpen verwezenlijken. In het verleden heeft het Vlaamse Gewest daarvoor verschillende initiatieven genomen, zowel op decretaal niveau als op uitvoeringsniveau, zoals onder andere de opmaak van het Vlaams energie- en klimaatplan 2021-2030.

5. Vervolgens stelt het Regeerakkoord 2019-2024:

"Vlaanderen levert haar bijdrage aan de Europese hernieuwbare energiedoelstelling: dankzij de inspanningen van de voorbije jaren staan we aan de top qua zonnepanelen en windturbines per vierkante kilometer. Tegen 2030 verhogen we de hernieuwbare energieproductie fors met een verhoging van de geïnstalleerde capaciteit voor wind tot 2,5 GW en voor zon tot 6,7 GW."

6. Beleidsnota 2019-2024 Energie verwoordt dit als volgt:

"De Vlaamse Regering streeft naar een verhoging van het geïnstalleerde vermogen onshore windenergie tot 2,5 GW tegen 2030. Deze bijkomende capaciteit aan onshore windenergie moet worden geïntegreerd in het bestaande landschap, rekening houdend met de verschillende voorschriften op vlak van ruimtelijke ordening, natuurbewoud, geluid... We kijken daarbij zowel naar nieuwe locaties als naar bestaande windparken die op het einde van hun levensduur zijn. Nieuwe turbines die in de plaats van einde levensduur turbines komen, kunnen een aanzienlijk grotere productie opleveren."

Voor het bereiken van deze doelstelling, zullen nog bijkomende maatregelen moeten worden uitgewerkt in een Windplan 2025 met doorkijk naar 2030. Samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus en tussen de verschillende betrokken actoren is nodig om deze doelstelling te verwezenlijken. Ik zal daarom in 2020 een Windplan 2025 uitwerken om een gunstig kader te scheppen voor de verdere uitbouw van windenergie in Vlaanderen, zodat we de langetermijndoelstelling realiseren."

7. Op 11 december 2020 keurde de Vlaamse Regering het Windplan 2025 goed. Het Windplan 2025 moet zorgen voor het realiseren van de doelstellingen voor windenergie, zoals ze opgenomen zijn in het Regeerakkoord, de Beleidsnota Energie 2019-2024 en het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) 2021-2030. Actie 10 uit dit windplan vermeldt o.a. dat er zal worden *"onderzocht of het gewenst is om te kunnen afwijken van bepaalde bestemmingen met een groot potentieel (zoals bijvoorbeeld bufferzones), en onder welke (strikte) voorwaarden zulks zou kunnen plaatsvinden"*.

Op 12 mei 2023 heeft de Vlaamse Regering een actualisatie van het VEKP goedgekeurd. Die actualisatie moet gezien worden als de Vlaamse bijdrage aan de actualisatie van het nationale plan, dat aan de Europese Commissie zal worden genotificeerd. In de actualisatie bepaalde de Vlaamse Regering de doelstelling om tegen 2030 de geïnstalleerde capaciteit aan windenergie op land te verhogen tot 2,6 GW.

INHOUD

Gehanteerde afkortingen:

- DBRC-decreet: decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;
- Inrichtingsbesluit: Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;
- LWAG: landschappelijk waardevol agrarisch gebied
- Omgevingsvergunningendecreet: decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
- Plan-m.e.r.-richtlijn: Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma;
- Typevoorschriftenbesluit: 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;
- VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

Probleemstelling en omgevingsanalyse

Probleemstelling

1) Klimaatverandering en gewijzigde energiemarkt

8. De klimaatverandering en zijn negatieve gevolgen (in het bijzonder: extreme weersomstandigheden zoals hevige overstromingen, droogteperiodes gevolgd door bosbranden, e.d.m.) vereisen een snel en doeltreffend optreden op zowel lokaal als globaal niveau teneinde de broeikasgasemissies in te perken.

Essentieel in dat kader is dat er maximaal wordt ingezet op hernieuwbare energiebronnen in samenhang met maatregelen tot energiebesparing en energie-efficiëntie.

9. De nieuwe realiteit van de geopolitieke toestand en energiemarkt vereist dat we de transitie naar hernieuwbare energie zelfs drastisch dienen te versnellen en Europa's energieonafhankelijkheid van onbetrouwbare leveranciers en vluchtige fossiele brandstoffen vergroten.

10. Hernieuwbare energiebronnen waaronder windenergie bieden een alternatief voor fossiele brandstoffen en dragen zo bij aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Ze zorgen voor diversificatie van de energievoorziening en een afnemende afhankelijkheid van wispelturige en schommelende brandstofmarkten, met name die voor olie en gas.

2) Europese normen

11. De EU-wetgeving inzake de bevordering van hernieuwbare energie heeft de voorbije 15 jaar een grote evolutie doorgemaakt, waarbij het vooropgesteld aandeel hernieuwbare energie in het energieverbruik stelselmatig steeg op

Europees niveau van 20% tegen 2020 (13% voor België), naar 40 % tegen 2030 (zie situering). Hoewel dat streefcijfer voor de volledige Europese Unie geldt, moet elke lidstaat bijdragen tot het behalen van die doelstelling.

Het toekomstige beleidskader voor de periode na 2030 wordt momenteel besproken, maar de Europese Commissie beoogt een klimaatneutrale Europese Unie tegen 2050, wat het aandeel van hernieuwbare energiebronnen op nationaal niveau nog zal opdrijven.

12. In het licht van de Europese richtlijnen komt het dus aan het Vlaamse Gewest toe om de nodige maatregelen te nemen opdat die doelstellingen gehaald kunnen worden.

Het niet-naleven van de Europese regels en de minimumstreefcijfers zou ook aanleiding kunnen geven tot het opstarten van een inbreukprocedure door de Europese Commissie, met een boete en/of dwangsom tot gevolg.

3) Federale en Vlaamse normen

13. Het communautair streefcijfer werd voor 2030 herzien en bedraagt nu minstens 40% voor België.¹

De Vlaamse doelstelling, zoals vastgelegd in het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) goedgekeurd op 9 december 2019, bedraagt 28.512 GWh hernieuwbare energie tegen 2030. Voor groene stroom is er een groei gepland van 9695 GWh naar 12.780 GWh, met een belangrijk aandeel voor zonne- en windenergie.

Ter vergelijking: in 2020 bedroeg het vermogen dat werd voortgebracht door hernieuwbare energiebronnen 23.451 GWh (bron: energiesparen).

Voor windenergie worden de doelstellingen van het windplan 2025 in rekening gebracht.

Op 12 mei 2023 heeft de Vlaamse Regering een actualisatie van het VEKP goedgekeurd. Die actualisatie moet gezien worden als de Vlaamse bijdrage aan de actualisatie van het nationale plan, dat aan de Europese Commissie zal worden genotificeerd. In de actualisatie bepaalde de Vlaamse Regering de doelstelling om tegen 2030 de geïnstalleerde capaciteit aan windenergie op land te verhogen tot 2,6 GW.

4) Grenzen aan en onduidelijkheid bij toepassing van de techniek van de clichering in LWAG

14. Gelet op de beperkte beschikbare ruimte-oppervlakte in Vlaanderen, is het thans vaak zoeken naar inplantingslocaties waar nog installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie kunnen worden gevestigd.

15. Op heden bestaat de techniek van de **clichering** waardoor het mogelijk wordt de standaardtypebepalingen, vastgesteld in het Typevoorschriftenbesluit, toe te passen op vergelijkbare gewestplanbestemmingen.

Artikel 4.4.9, §1 van de VCRO laat toe om in afwijking van een gewestplanbestemming een vergunning te verlenen voor windturbines en windturbineparken, indien het gevraagde vergunbaar is op grond van de voor de

¹ Definitief goedgekeurd Belgisch energie- en klimaatplan 2021-2030, raadpleegbaar op <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/admin/storage/nekp/nekp-finaal-plan.pdf>.

vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen vermeld in de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit.

Artikel 4.4.9, §2, eerste lid van de VCRO bepaalt verder dat voor de toepassing van §1, eerste lid, geldt dat een bestemmingsvoorschrift van een plan van aanleg alleszins vergelijkbaar is met een categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding, indien deze concordantie vermeld wordt in de tabel, opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid van de VCRO of in de concordantielijst, bepaald krachtens artikel 7.4.13, tweede lid van de VCRO.

Blijkens de tabel opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid van de VCRO concordeert het bestemmingsvoorschrift "Agrarische gebieden" met de (sub)categorie van gebiedsaanduiding "Landbouw". In de bijlage bij het Typevoorschriftenbesluit wordt een standaardtypebepaling opgenomen, zijnde 'agrarisch gebied', concorderend met 'landbouw', waar gesteld wordt dat, *"voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen" toegelaten zijn: 'het aanbrengen van windturbines en windturbineparken, alsook andere installaties voor de productie van (hernieuwbare) energie of energierecuperatie. De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd"*.

Uit deze regelgeving volgt dus dat de inplanting van windturbines mogelijk is in gebieden die volgens het gewestplan bestemd zijn tot agrarisch gebied voor zover de algemene bestemming niet in het gedrang komt en de mogelijke effecten van de windturbines ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(smogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota worden beschreven en door de vergunningverlenende overheid worden beoordeeld.

De clicheringsregeling van artikel 4.4.9 van de VCRO kan in principe ook worden toegepast voor de inplanting van windturbines in LWAG. Een landschappelijk waardevol agrarisch gebied is volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen te omschrijven als een agrarisch gebied, dat in overdruk als landschappelijk waardevol wordt bestempeld. De omstandigheid dat in de concordantietabel, die wordt gehanteerd bij de toepassing van de clicheringstechniek, naast de agrarische gebieden, de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden niet expliciet worden vermeld, doet hieraan geen afbreuk.²

16. De techniek van de clichering blijkt echter in de praktijk niet steeds een oplossing te bieden voor de situatie waarin men een project wil realiseren in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Hoewel de bouw en de exploitatie van windturbines dus niet uitgesloten is, wordt de overdruk 'landschappelijk waardevol' toch zeer strikt geïnterpreteerd in de rechtspraak van zowel de Raad van State als de Raad voor Vergunningsbetwistingen.³

Artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit luidt als volgt:

"De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen."

² RvS 10 oktober 2013, nr. 225.044.

³ Zie o.a. X, "Windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Uit welke hoek waait de wind?", *TOO* 2017, 494; L. DE BRUCKER, *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 450 e.v.

Uit de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit volgt dus dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst. Enerzijds gaat het om een planologisch criterium, dat veronderstelt dat de vergunningverlenende overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de agrarische bestemming. Anderzijds is er een esthetisch criterium, dat inhoudt dat de bedoelde werken verenigbaar moeten zijn met de eisen ter vrijwaring van het waardevolle karakter van het agrarisch landschap.⁴

Zoals toegelicht, kan in het kader van de planologische toets de clicheringsregeling van artikel 4.4.9 van de VCRO worden toegepast.

Daarnaast dient de vergunningverlenende overheid een toets op de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren. De zinsnede uit artikel 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit *"voor zover zijn de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen"* houdt geen bestemmingsvoorschrift in, zodat de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap, de 'esthetische toets' onverkort geldt, ook bij clichering, met dien verstande dat de vereisten zoals bepaald in het Typevoorschriftenbesluit eveneens dient te worden toegepast.⁵

Dit esthetisch criterium wordt echter zeer streng ingevuld door de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In het licht van deze rechtspraak blijkt het niet evident om te staven dat het oprichten van windturbines de schoonheidswaarde van het gebied niet in het gedrang brengen. De vigerende rechtspraak maakt het zeer moeilijk om handelingen en werken te vergunnen in LWAG.⁶

In een arrest van 10 maart 2022, nr. 253.184, oordeelde de Raad van State dienaangaande als volgt (eigen benadrukking):

*"De aangevraagde windturbines zijn volgens de bestreden beslissing vergunbaar door toepassing te maken van de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 4.4.9 VCRO. Een landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een agrarisch gebied dat in overdruk als landschappelijk waardevol wordt bestempeld. Hieruit volgt dat, in beginsel, met toepassing van artikel 4.4.9 VCRO, het niet is uitgesloten om windturbines te vergunnen in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden. In dit verband wordt niet betwist dat 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 vereist dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling of de inrichting stedenbouwkundig vergunbaar is, er steeds toe gehouden is een toets op de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren, hetgeen inhoudt dat in de bestreden beslissing de bestaande toestand, alsook het effect van de aangevraagde inrichting op die bestaande toestand, afdoende wordt beschreven en beoordeeld. De **vergunningverlenende overheid mag daarbij niet veronachtzamen dat de door het gewestplan gegeven bestemming op de toekomst is gericht**, zodat het gegeven dat het betrokken landschap op het ogenblik van de te nemen vergunningsbeslissing reeds zou zijn aangetast, geen vrijgeleide is om nog tot verdere aantasting van het **beschermde landschap over te gaan**. Daarom kan de*

⁴ RvVb 22 mei 2018, nr. A/1718/0889; RvVb 16 juli 2019, nr. A/1819/1218 en GwG 17 oktober 2019, nr. 145/2019.

⁵ RvVb 21 februari 2017, nr. A/1617/0593; RvVb 18 juli 2017, nr. A/1617/1035.

⁶ O.a. RvS 4 april 2019, nr. 244.167; RvS 16 januari 2014, nr. 226.104; RvS 26 mei 2010, nr. 204.326; RvS 12 maart 2008, nr. 180.928; RvVb 19 april 2011, nr. A/2011/0044; RvVb 20 december 2011, nr. A/2011/0207; RvVb 24 september 2013, nr. A/2013/0555. Zie ook de rechtsleer: L. DE BRUCKER, *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Antwerpen, Intersentia, 2021, 450 e.v.

vergunningverlenende overheid niet voorbij gaan aan de gewestplanbestemming op grond van de beschouwing dat de landschappelijk waardevolle kwaliteiten van het betrokken gebied actueel reeds ondermaats zijn of genuanceerd zouden moeten worden in het licht van bepaalde feitelijke ontwikkelingen.”

In de rechtspraak wordt geoordeeld dat een bestaande aantasting geen vrijgeleide inhoudt om het landschappelijk waardevol karakter nog verder aan te tasten, temeer wanneer de specifieke bestemming er niet alleen toe strekt de concrete waarden van het gebied te vrijwaren maar ook te ontwikkelen.⁷

Het loutere feit dat het voorwerp van een vergunningsaanvraag aansluiting bij bestaande bebouwing, houdt volgens de rechtspraak op zich niet in dat de schoonheidswaarde van het landschap er niet door wordt aangetast.⁸

Bovendien heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een arrest van 23 juni 2022 geoordeeld dat bij de beoordeling van de impact op de schoonheidswaarde géén rekening mag houden met ‘omgevingsreferenties’ uit andere bestemmingsgebieden dan het LWAG.⁹ Bij de beoordeling van de impact van de schoonheidswaarde op het landschap zou enkel rekening mogen worden gehouden met ‘omgevingsreferenties’ uit het eigen bestemmingsgebied, en niet met structurele elementen gelegen in andere, zelfs aansluitende, bestemmingsgebieden dan het LWAG. Deze interpretatiewijze door de RvVb sluit *de facto* uit dat nog windturbines in het LWAG aansluitend bij grootschalige lijninfrastructuur zou kunnen worden ingeplant.

5) Bufferzone

17. Voor bufferzones zoals aangeduid op de gewestplannen geldt het voorschrift van artikel 14.4.5 van het Inrichtingsbesluit dat luidt:

“De bufferzones dienen in hun staat bewaard te worden of als groene ruimte ingericht te worden, om te dienen als overgangsgebied tussen gebieden waarvan de bestemmingen niet met elkaar te verenigen zijn of die ten behoeve van de goede plaatselijke ordening van elkaar moeten gescheiden worden.”

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde in een arrest van 6 november 2018, nr. A-1819-0268, dat de inplanting van windturbines niet verenigbaar is met de gewestplanbestemming bufferzone omdat door het inplanten van windturbines de terreinen noch in hun staat worden bewaard, noch als groene ruimte ingericht om hun reglementair verplichte bufferende functie te kunnen vervullen. Dit standpunt werd bevestigd door de Raad van State als cassatierechter in een arrest van 5 december 2019, nr. 246.279.

Met andere woorden, de inplanting van windturbines in een bufferzone vereist en afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften.

Het is echter niet heel duidelijk of de clichering kan worden toegepast voor windturbines gelegen in een bufferzone. Immers, de typevoorschriften zijn op dit punt niet consequent: zo zijn installaties voor hernieuwbare energie mogelijk in de buffer voor bedrijventerrein, maar de mogelijkheid voor hernieuwbare energie is niet voorzien bij buffergebieden voor lijninfrastructuur en buffergebieden voor ontginning.

Om deze onduidelijkheid op te lossen wordt in artikel 4.4.9, §2 VCRO uitdrukkelijk aangegeven dat de gewestplanbestemming bufferzone moet geconcordeerd worden met ‘buffer voor bedrijventerreinen’.

⁷ RvS 26 januari 2017, nr. 237.161.

⁸ RvVb 6 juni 2017, nr. A/1617/0914; RvS 26 januari 2017, nr. 237.161.

⁹ RvVb 23 juni 2022, nr. RvVb-A-2122-0902.

6) Doorlooptijd beroepsprocedures

18. In het Windplan 2020 was één van de acties “het versnellen van de vergunningsprocedures”. De decreetgever heeft belangrijke inspanningen geleverd om de doorlooptijd van de vergunningsprocedure te verkorten, onder meer door de invoering van de omgevingsvergunning en de optimalisatie van de vergunningsprocedure. De vele beroepsprocedures blijven echter als knelpunt aangeduid in het Windplan 2025.

Ook bij de evaluatie van het Omgevingsvergunningendecreet werden de aanslepende procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen door de respondenten aangewezen als één van de hordes die een snellere realisatie van projecten in de weg zit.¹⁰

De Vlaamse Regering heeft daarom, in toepassing van het “Relanceplan – Vlaamse Veerkracht”, de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitgebreid met extra bestuursrechters. Het doel van deze uitbreiding is een toekomstige inkorting van de doorlooptijd in alle dossiers tot maximaal negen maanden.

Daarnaast besliste de Vlaamse Regering, in navolging van het Windplan 2025, op 10 juni 2022 h om de vergunningsbevoegdheid t.a.v. grote windturbineprojecten exclusief bij haar te leggen. Zo worden opeenvolgende beroepsprocedures maximaal vermeden.

Vandaag zorgen de beroepsprocedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter nog voor een belangrijke vertraging in de realisatie van windturbines.

Een korte steekproef van tien arresten die werden geveld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen tussen 31 maart 2022 en 5 mei 2022 leert dat de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 22 maanden bedraagt (van vergunningsbeslissing tot eindarrest). Dergelijk lange proceduredtijden zijn duidelijk onverenigbaar met de hoger aangehaalde doelstellingen inzake hernieuwbare energie. Windturbineprojecten omhelzen investeringen van meerdere miljoenen, zodat het begrijpelijk is dat niet wordt gestart met de bouw van een windturbines als een nog een procedure hangende is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Investeringsprojecten kunnen derhalve slechts doorgang vinden indien een beroep wordt afgewezen door de Raad. Als er werkelijk een probleem zou rijzen met een vergunningsbeslissing moet dit ook zo snel als mogelijk duidelijk worden, zodat hier desgevallend aan kan worden geredieerd.

Er is duidelijk nood aan een onmiddellijke optimalisering van de rechtspleging zodat deze projecten sneller kunnen worden gerealiseerd of worden geredieerd.

7) Werfwegen

19. Met de inwerkingtreding van het Gemeentewegendecreet¹¹ werden enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd in het Omgevingsvergunningendecreet, meer bepaald wat betreft de goedkeuringsbevoegdheid van de gemeenteraad in verband met de zaak der wegen in het kader van omgevingsvergunningen.¹²

¹⁰ IDEA Consult, *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving*, 2021, 46.

¹¹ Decr.VI. 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, *BS* 12 augustus 2019.

¹² A. DRAYE, “Het decreet houdende de gemeentewegen in werking”, *T.Not.* 2019, afl. 9, 750-755; A. MAES, “Het Gemeentewegendecreet: over ‘hoe het was’, ‘hoe het nu is’ en hoe het hopelijk ‘ooit wordt’”, *TROS* 2021, afl. 102, 101-163.

Uit een samenlezing van artikel 8 van het Gemeentewegendecreet en artikel 31, §1, eerste lid OVD vloeit voort dat het college van burgemeester en schepenen de gemeenteraad verplicht dient samen te roepen om te beslissen over de aanleg, wijziging verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, indien een omgevingsvergunningsaanvraag dergelijke werken omvat.

Artikel 2, 6° van het Gemeentewegendecreet definieert een gemeenteweg als *"een openbare weg die onder het rechtstreekse en onmiddellijke beheer van de gemeente valt, ongeacht de eigenaar van de grond"*.

Het wijzigen van een gemeenteweg wordt in artikel 2, 12° van het Gemeentewegendecreet dan weer omschreven als *"de aanpassing van de breedte van de bedding van een gemeenteweg, met uitsluiting van verfraaiings-, uitrustings- of herstelwerkzaamheden"*.

Het begrip 'bedding' van de weg wordt daarentegen niet gedefinieerd in het Gemeentewegendecreet. Evenmin wordt deze notie verduidelijkt in de parlementaire voorbereiding, zodat deze term in zijn spraakwoordelijke betekenis moet worden geïnterpreteerd. Dienaangaande omschrijft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bedding als het *"deel van de openbare weg voor een speciaal type van vervoer, bv. fietsers, autobussen of trams"* alsook *"grondslag, onderlaag voor grote zware lichamen of werktuigen"* en *"grondlaag"*.¹³ Hieruit kan afgeleid worden dat, specifiek toegepast op een gemeenteweg, de bedding moet beschouwd worden als dat deel van de openbare weg dat wordt ingericht om de normale doorgang van (al dan niet gemotoriseerd) vervoer te verzekeren, zonder dat rekening wordt gehouden met de hoedanigheid van de weggebruiker.¹⁴

Concreet vloeit uit voormelde definiëring voort dat een loutere wijziging van de verkeerscirculatie, zonder dat de breedte van de bedding gewijzigd wordt, geen wijziging van een gemeenteweg vormt in de zin van artikel 31 OVD.¹⁵ De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt in zijn rechtspraak immers voorop dat gekeken moet worden naar de werkelijke impact op het tracé.¹⁶

In een arrest van 29 oktober 2013 oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een reliëfwijziging onder de vorm van de ophoging van een buurtweg wel degelijk als een wijziging van een buurtweg moest worden beschouwd, zodat de procedure van artikel 28 van de buurtwegenwet diende te worden gevolgd.¹⁷ Voormelde rechtspraak dateert evenwel van voor de inwerkingtreding van het Gemeentewegendecreet, waarin thans een andere koers wordt gevaren. De parlementaire voorbereiding aldaar stelt dat de wijziging van de verharding of de verharde oppervlakte binnen de contouren van de rooilijn, evenals het voorzien van aanplantingen, waterafvoer of verlichting en dergelijke meer, niet beschouwd moet worden als een wijziging van een gemeenteweg.¹⁸

Ook in de rechtsleer wordt deze these onderschreven.¹⁹ Aangezien er in de definitie van het begrip 'wijziging van een gemeenteweg' geen melding wordt gemaakt van reliëfwijzigingen, doch in dat verband enkel een link wordt gelegd met de breedte

¹³ RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0390, Natuurpunt vzw.

¹⁴ RvVb 12 januari 2023, nr. RvVb-A-2223-0389, Janssen e.a.

¹⁵ J. GEENS, "Totstandkoming, wijziging en opheffing van gemeentewegen m.i.v. de relatie met het omgevingsrecht" in S. LIERMAN, R. PALMANS en T. LEYS, *Gemeentewegen*, Morsel, Intersentia, 2020, 31.

¹⁶ RvVb 29 oktober 2013, nr. A/2013/0627, Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant.

¹⁷ RvVb 29 oktober 2013, nr. A/2013/0627, Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant.

¹⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1847/1, 16.

¹⁹ Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16.

van de bedding, zal een loutere verharding van een gemeenteweg geen wijziging in de zin van artikel 31, §1, eerste lid OVD betreffen, voor zover de breedte van de bedding niet wordt aangepast en het tracé van de weg niet wijzigt.²⁰

20. In het kader van de vergunning van windturbines, wordt het begrip 'wijziging van een gemeenteweg' door de Raad voor Vergunningsbetwistingen de laatste tijd steeds verder op scherp gesteld. Meer in het bijzonder sprak de Raad zich in enkele arresten van recente datum uit over het statuut van de toegangswegen tot windturbines, evenals omtrent de werftoegangen die in het kader van de bouw van dergelijke installaties worden aangelegd.

Voor de bereikbaarheid van de werf die nodig is om een windturbine op te richten en in bedrijf te stellen, worden in de praktijk niet zelden tijdelijke verbredingen (bv. het gebruik van rijplaten) en/of verstevigingen (bv. het gebruik van steenslag) aan het bestaande wegennet aangebracht.

Zulke verbredingen en/ of verstevigingen dienen een dubbel doel. Ten eerste wordt door een verbreding de toegankelijkheid van de werf voor het uitzonderlijk vervoer dat instaat voor het transport van de windturbineonderdelen verzekerd. Dat vervoer wordt gekenmerkt door een grotere breedte dan gebruikelijk en moet ook over een voldoende ruime draaicirkel beschikken bij het manoeuvreren. Daarnaast zorgen de verstevigingen ervoor dat, door het zware vrachtverkeer, geen schade wordt aangebracht aan de wegen die toegang verschaffen tot het betrokken perceel.²¹

21. Met betrekking tot voormelde toegangen, plaatste de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het voorjaar van 2022 een kleine bom onder het omgevingsvergunningsverleningsproces voor grootschalige windturbines.

In afwijking van de standpunten die er ter zake in de rechtsleer worden op nagehouden²², oordeelde de Raad in een arrest van 12 mei 2022²³ namelijk dat een tijdelijke bijkomende verharding met steenslag, waarbij de breedte van de bedding van een gemeenteweg wordt uitgebreid, als een wijziging van een gemeenteweg de zin van artikel 31 OVD moet worden opgevat, die een voorafgaandelijke beslissing van de gemeenteraad behoeft.

Het arrest van 12 mei 2022 werd in de rechtsleer bijzonder kritisch onthaald²⁴, de impact van deze nieuwbakken rechtspraak is dan ook enorm.

Een vergunningverlenend bestuursorgaan kan immers slechts een vergunning verlenen als de gemeenteraad de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg heeft goedgekeurd. Bij gebrek aan een beslissing of bij een negatief gemeenteraadsbesluit moet de vergunningsaanvraag worden

²⁰ J. GEENS, "Totstandkoming, wijziging en opheffing van gemeentewegen m.i.v. de relatie met het omgevingsrecht" in S. LIERMAN, R. PALMANS en T. LEYS, *Gemeentewegen*, Morsel, Intersentia, 2020, 31.

²¹ Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16.

²² L. DE BRUCKER, *De vergunning van windturbines in het Vlaamse Gewest*, Morsel, Intersentia, 2021, 158.

²³ RvVb 12 mei 2022, nr. RvVb-A-2122-0744, Tulkens.

²⁴ B. BODE, "Onvoorspelbare rechtspraak RvVb doet aangroei windenergie onnodig vertragen", *STORM* 2022/2, bijdrage 35; Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16; L. DE BRUCKER, "Onshore windprojecten in Vlaanderen na het Mestdagh-arrest: quo vadis? Raakt de vergunning van windturbines stilaan in een stroomversnelling?" in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX, *Jaarboek Energierecht 2021*, Antwerpen, Intersentia, 2022, 222-225.

geweigerd.²⁵ Zonder een goedkeuring van de gemeenteraad en in afwezigheid van een gegrond verklaard administratief beroep tegen de beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg kan er bijgevolg geen vergunning worden verleend, noch in eerste aanleg, noch in graad van beroep.²⁶

In een arrest van 22 september 2022 oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een tijdelijke verbreding met rijplaten, waarbij de breedte van de bedding van een gemeenteweg wordt uitgebreid, eveneens als een wijziging van een gemeenteweg moet worden gecatalogeerd.²⁷ Tevens meende de Raad dat de omstandigheid dat er slechts sprake zou zijn van een tijdelijke verbreding, niets aan voormelde conclusie wijzigt, aangezien (1) een dergelijke toepassingsvoorwaarde niet in de tekst van het Gemeentewegendecreet terug te vinden is en (2) deze interpretatie ook niet lijkt te stroken met de geest van de regelgeving, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding.²⁸

22. De stellingname van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat een tijdelijke verbreding van de bedding zowel bij het gebruik van steenslag, als bij het hanteren van rijplaten als een wijziging van een gemeenteweg moet worden beschouwd, valt te betreuren.

Het was bij de aanneming van het Gemeentewegendecreet immers geenszins de bedoeling van de decreetgever om voor iedere werf waarbij gebruik zou worden gemaakt van een tijdelijke versteviging of verbreding, eerst in een gemeenteraadsbeslissing te voorzien.²⁹ De Raad voor Vergunningsbetwistingen lijkt in zijn rechtspraak die verband houdt met de windturbine gerelateerde zaak der wegen dan ook een heel stuk verder te gaan dan wat het Gemeentewegendecreet voor ogen had.³⁰

Bovendien wringen de standpunten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook vanuit praktisch oogpunt. Voornamelijk wat het gebruik van rijplaten betreft, is dit het geval. In het kader van de verbreding van een gemeenteweg met rijplaten wijzigt de bedding van de gemeenteweg *sensu stricto* immers niet. In dergelijk geval wordt de bedding namelijk louter tijdelijk bedekt met een metalen constructie, maar wordt de breedte van de bedding *as such* niet aangepast. De interpretatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen oogt vanuit een doelmatige invalshoek dan ook te verregaand.

23. Om deze redenen wordt verduidelijkt dat de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het verstevigen van een weg met rijplaten of steenslag) van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie, géén beslissing van de gemeenteraad in de zin van artikel 31, §1 OVD noodzaakt. Het gaat hierbij immers om tijdelijke aanpassingen die na het gebruik ervan opnieuw worden verwijderd.

De toevoeging van een derde paragraaf aan artikel 31 OVD verheldert aldus de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever. Op deze wijze wordt ook een eenvoudige(re) vergunningsprocedure bewerkstelligd.

²⁵ Artikel 32, §6 OVD.

²⁶ B. SCHELSTRAETE en Y. STERNOTTE, "Het nieuwe Decreet Gemeentewegen: een gamechanger?", *TOO* 2019, afl. 3, 249; J. GEENS en V. WANTEN, "Bespreking van het decreet van 3 mei 2019 betreffende de gemeentewegen - Alle gemeentewegen lopen voortaan via Rome", *TBO* 2019, afl. 5, 367.

²⁷ RvVb 22 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0053, Mestdagh e.a.

²⁸ RvVb 22 september 2022, nr. RvVb-A-2223-0053, Mestdagh e.a.

²⁹ B. BODE, "Onvoorspelbare rechtspraak RvVb doet aangroei windenergie onnodig vertragen", *STORM* 2022/2, bijdrage 35.

³⁰ Y. SMEETS, "Over cumulatieve effecten van windturbines en onverwachte administratieve hindernissen op (de) (gemeente)weg naar de werfzone", *STORM* 2022/2, bijdrage 16.

Omgevingsanalyse

1) Standstill-beginsel

24. Artikel 1.2.1, §2, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid somt de geldende milieubeginselen op, waaronder het standstill-beginsel. Dit beginsel is impliciet ook vervat in artikel 23 Grondwet.

Het Grondwettelijk Hof³¹ omschrijft dit beginsel als volgt:

"Artikel 23 van de Grondwet bevat een standstill-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang."

Volgens het Grondwettelijk Hof kan het bestaande beschermingsniveau aldus verminderd worden, zelfs aanzienlijk, mits er redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.

Deze *standstill*-verplichting kan echter niet zo worden begrepen dat ze de decreetgever zou verbieden wijzigingen aan te brengen in het vergunningstelsel inzake stedenbouw en milieu. Zij verbiedt maatregelen te nemen die een aanzienlijke achteruitgang zouden betekenen van het in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet gewaarborgde recht, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang, maar zij ontslegt de decreetgever niet de bevoegdheid om te oordelen hoe dat recht op de meeste adequate wijze kan worden gewaarborgd.³²

Tot een schending van het standstill-beginsel vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet kan aldus maar besloten worden indien aan de volgende voorwaarden is voldaan. Het moet vooreerst gaan om een aanzienlijke daling van het beschermingsniveau van het leefmilieu. Wanneer het beschermingsniveau verhoogt, niet daalt of niet aanzienlijk daalt, wordt het standstill-beginsel niet geschonden. Opdat er van een schending van het standstill-beginsel sprake zou kunnen zijn, moet de toestand die ontstaat ten gevolge van een bestreden beslissing, een verslechtering inhouden ten opzichte van de voordien bestaande toestand.³³

In geval van een aanzienlijke daling, wordt niet tot een schending besloten wanneer deze daling van het beschermingsniveau gerechtvaardigd wordt door redenen van algemeen belang

Er zal dus slechts een schending van het standstill-beginsel voorliggen indien (i) de achteruitgang van het beschermingsniveau *aanzienlijk* is **en** (ii) er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen. Er kan volgens de Raad van State sprake zijn van een schending van het standstill-beginsel, wanneer er geen redenen van algemeen belang voorliggen en indien de overheid niet is overgegaan tot het zorgvuldig afwegen van alle betrokken belangen.³⁴

³¹ Zie o.a. GwH 14 januari 2004, nr. 05/2004; GwH 14 juli 2004, nr. 130/2004; GwH 28 september 2006, nr. 145/2006; GwH 31 juli 2008, nr. 114/2008; GwH 25 november 2010, nr. 133/2010; GwH 20 december 2012, nr. 159/2012; GwH 27 januari 2016, nr. 12/2016; GwH 31 mei 2018, nr. 62/2018; GwH 18 juli 2019, nr. 113/2019

³² GwH nr. 125/2016, 6 oktober 2016, overweging B.17.1.

³³ RvS 20 maart 2014, nr. 226.823, vzw Verlenging Nooit.

³⁴ RvS 25 november 2010, nr. 209.222, Van Bavel.

Algemeen belang van hernieuwbare energie

25. Het algemeen belang vereist dat maatregelen worden genomen teneinde de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen.

Deze doelstellingen vereisen een geïntegreerd handelen dat niet enkel inspeelt op het terugdringen van emissies bij o.a. de industrie, doch tegelijk ook aandacht heeft voor het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik.

Daartoe is het noodzakelijk dat ruimtelijk potentieel geschikte locaties ook kunnen worden aangesproken voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

Het maatschappelijk belang van hernieuwbare energie, en windturbines in het bijzonder, wordt ook nog eens expliciet onderstreept in artikel 7.1/2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

In het arrest van 14 oktober 2021, nr. 142/2021, oordeelde het Grondwettelijk Hof m.b.t. het Validatiedecreet windturbines dat het waarborgen van de elektriciteitsbevoorradingszekerheid in een land een dwingende doelstelling van algemeen belang vormt. Daarenboven is het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening in de Europese Unie een van de doelstellingen van het energiebeleid van de Europese Unie (artikel 194, lid 1, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), aldus het Hof.

Geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau

26. Daarnaast zijn de voorgestelde regelingen geen vrijbrief voor windturbines eender waar.

Deze installaties zullen nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid. De toets aan de goede ruimtelijke ordening blijft onverkort gelden.

Daarnaast zullen ook decretaal vastgelegde voorwaarden ervoor zorgen dat een inplanting maar zal kunnen gebeuren op de hiertoe geschikte locaties. Windturbines in LWAG worden slechts toegelaten voor zover ze gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. Buffergebieden in het gewestplan liggen per definitie naast een bedrijventerrein of lijninfrastructuur, zodat ook daar bundeling gegarandeerd is.

Bovendien laten de typevoorschriften voor agrarisch gebied het aanbrengen van windturbines slechts toe voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarnaast bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota : "*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*".

Daarenboven moet de inplanting van een windturbine ook steeds worden getoetst aan alle andere wettelijke voorwaarden, met inbegrip van de toets aan de goede ruimtelijke ordening (artikel 4.3.1 van de VCRO).

De mogelijkheid tot clichering is dus zeker geen carte blanche.

Van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van LWAG of buffergebied is in die omstandigheden dan ook geen sprake.

27. De rechtsbescherming bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zal door de behandeling bij voorrang enkel worden verbeterd, zowel voor het bestuur, voor de aanvrager als voor de overige belanghebbenden.

2) Gelijkheidsbeginsel en inspraak

28. Een verschil in behandeling kan overeenkomstig artikel 10 en 11 van de Grondwet worden toegelaten voor zover:

- i) het ingevoerde onderscheid een wettig doel nastreeft;
- ii) voor het criterium dat als basis dient voor het onderscheid een "objectieve en redelijke verantwoording" bestaat. Deze verantwoording moet bestaan zowel ten aanzien van het doel als de gevolgen van de maatregel;
- iii) de aangewende middelen (m.n. die waaruit het gemaakte onderscheid bestaat), moeten evenredig zijn aan het vooropgestelde doel. Deze evenredigheidstoets zal daarbij des te stringent worden toegepast wanneer fundamentele beginselen of grondrechten in het geding zijn.³⁵

29. De behandeling bij voorrang door de Raad voor Vergunningsbetwistingen geldt enkel voor beroepsprocedures tegen grootschalige windturbines. Dit onderscheid met andere beroepsprocedures is verantwoord in het licht van de Europees opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie. De behandeling bij voorrang en binnen een ordetermin is een geschikte en evenredige maatregel om de doorlooptijd van de beroepsprocedures in te korten. De maatregel zal, gelet op het beperkte contentieux inzake grootschalige windturbines, geen relevante impact hebben op de doorlooptijd van andere beroepsprocedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

30. Voorliggend ontwerp van decreet heeft tot doel bij te dragen aan de Europees opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie door een uitbreiding van de vergunningsmogelijkheden voor windturbines.

De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. Windturbines vereisen slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld zonnepaneelvelden en biogascentrales die bovendien grotere ruimte-inname en/of milieu-impact hebben.

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie. Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

31. De hierboven vermelde uitdagingen en doelstellingen op het vlak van hernieuwbare energie, alsook de klimaaturgentie verantwoorden dan ook een decretaal ingrijpen.

Voorgesteld wordt dat het esthetisch criterium waarvan sprake in artikel 15.4.6.1., tweede lid, van het Inrichtingsbesluit nader vorm wordt gegeven op decretaal niveau, alsook dat aangegeven wordt op welke wijze windturbines in bufferzones vergund kunnen worden.

³⁵ Zie bv. Arbitragehof 26 mei 1999, nr. 58/99.

Het doorlopen van een ruimtelijk planningsproces met de voorziene inspraakmogelijkheden voor elk LWAG of voor aanpassing van voorschriften van een bufferzone– een tijdrovend proces – dreigt immers de realisatie van de klimaatdoelstellingen binnen de daartoe door Richtlijn 2009/28/EG voorziene termijn onmogelijk te maken.

Daarnaast voorziet het voorliggend ontwerp dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het contentieux inzake grootschalige windturbines bij voorrang en binnen een ordetermijn van negen maanden behandelt. De doorlooptijd van de vele beroepsprocedures blijft immers een knelpunt bij de realisatie van windturbines.

Ook de bepaling omtrent de zaak der wegen ruimt een discussie uit de baan, en vereenvoudigt de vergunningsprocedure. Op deze wijze wordt opnieuw aangesloten bij de oorspronkelijke bedoeling van de decreetgever.

Uitgewerkte regeling: mogelijkheid met voorwaarden

32. Enerzijds wordt voorgesteld om in artikel 4.4.9 van de VCRO een bijkomende paragraaf toe te voegen. Deze paragraaf heeft tot doel een nadere invulling te geven aan de esthetische toets die in LWAG in principe uitgevoerd moet worden.

Voor wat betreft bufferzones wordt de mogelijke toepassing van de clichering verduidelijkt in de tweede paragraaf van artikel 4.4.9 van de VCRO.

33. Deze regelingen bieden geen vrijbrief voor de oprichting van windturbines zonder enige ruimtelijke toets.

Deze installaties zullen nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid. De toets aan de goede ruimtelijke ordening blijft onverkort gelden.

Daarnaast zullen ook decretaal vastgelegde voorwaarden ervoor zorgen dat een inplanting maar zal kunnen gebeuren op de hiertoe geschikte locaties. Windturbines in LWAG worden slechts toegelaten voor zover ze gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. Buffergebieden in het gewestplan liggen per definitie naast een bedrijventerrein of lijninfrastructuur, zodat ook daar bundeling gegarandeerd is.

Bovendien laten de typevoorschriften voor agrarisch gebied het aanbrengen van windturbines slechts toe voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarnaast bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota :

"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"

De mogelijkheid tot clichering is dus zeker geen carte blanche.

De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. Windturbines vereisen slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld zonnepaneelvelden en biogascentrales die bovendien grotere ruimte-inname en/of milieu-impact hebben.

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie. Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking.

34. Daarnaast doen deze regelingen geen afbreuk aan de decretale plicht om elke aanvraag te toetsen aan de zogenaamde 'goede ruimtelijke ordening'. Artikel 4.3.1, §2, van de VCRO bevat een set aan criteria:

*"§ 2. 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, 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; (...)"*

35. De nieuwe regeling inzake LWAG verschilt bijgevolg op een belangrijk punt van het inmiddels vernietigde artikel 5.7.1 van de VCRO.

Het toepassingsgebied van de voorgestelde nieuwe paragraaf in artikel 4.4.9 van de VCRO wordt immers uitdrukkelijk beperkt tot de stedenbouwkundige handelingen voor windturbines. De aard van deze handelingen verantwoordt, zoals hierna nader zal worden toegelicht, een decretaal ingrijpen in plaats van het doorlopen van een planningsproces.

De strikte invulling van het zgn. "esthetisch criterium" binnen LWAG is niet verenigbaar met de vaststellingen dat (i) het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen beperkt is; (ii) er maatregelen moeten worden genomen teneinde voldoende bijkomende capaciteit aan windenergie mogelijk te maken ook op nieuwe locaties; (iii) deze gebieden vaak ruimtelijk ideale locaties blijken voor de oprichting van constructies en installaties van hernieuwbare energie en (iv) het nooit de bedoeling is geweest van de decreetgever om LWAG bouwvrij te houden.

Toets aan het standstill-beginsel

36. Zoals aangegeven zal er slechts een schending van het standstill-beginsel voorliggen indien (i) de achteruitgang van het beschermingsniveau *aanzienlijk* is **en** (ii) er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen.

37. Als redenen van algemeen belang wordt gewezen op a) de noodzaak de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen en b) de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit.

a) Doelstellingen voor hernieuwbare energie

38. Het energiebeleid is door de bijzondere wetgever opgevat als een gedeelde exclusieve bevoegdheid. Behoudens voor de offshore installaties komt de bevoegdheid voor hernieuwbare energie toe aan de gewesten (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), BWHI). De gewesten zijn dus hoofdzakelijk bevoegd voor het behalen van de Europese doelstellingen voor hernieuwbare energie.

De Europese Hernieuwbare-energie Richtlijn 2009/28/EG legt de lidstaten nationale bindende productiedoelstellingen op voor 2020. Voor België bedraagt die doelstelling 13 procent van het binnenlands eindverbruik (artikel 3 en bijlage 1)

In december 2018 trad Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in werking. Dit gebeurde in het kader van het pakket Schone energie voor alle Europeanen (COM(2016)0860), dat ervoor moet zorgen dat de EU een wereldleider blijft op het gebied van hernieuwbare energie en dat de EU meer in het algemeen moet helpen haar emissiereductieverbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs na te komen. Deze richtlijn is sinds december 2018 in werking getreden en moest uiterlijk tegen juni 2021 door de EU-landen worden omgezet in nationale wetgeving. Deze nationale regelgeving dient uiterlijk vanaf 1 juli 2021 in werking te treden. De richtlijn bevat een nieuw bindend EU-streefcijfer voor hernieuwbare energie: tegen 2030 moet ten minste **32 % van het eindenergieverbruik uit hernieuwbare bronnen afkomstig zijn**.

Hoewel dat streefcijfer voor de volledige Europese Unie geldt, moet elke lidstaat bijdragen tot het behalen van die doelstelling. Daarvoor moeten de lidstaten geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen (NEKP) opstellen. De Europese Commissie waakt over de naleving en implementatie daarvan. De productiedoelstelling uit 2020 blijft als bindend minimum gelden. In het finale Belgische NEKP wordt een aandeel hernieuwbare energie van 17,5 procent tegen 2030 vooropgesteld.

Op 14 juli 2021 publiceerde de Commissie een nieuw wetgevingspakket met betrekking tot energie genaamd "Fit for 55: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit" (COM(2021)0550). In een nieuwe versie van de Richtlijn hernieuwbare energie (COM(2021)0557), wordt er voorgesteld het bindende streefcijfer voor het aandeel van hernieuwbare energie in de energiemix van de EU **te verhogen naar 40 %** tegen 2030.

39. Voor België zijn de streefcijfers via het samenwerkingsakkoord van 12 februari 2018 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de verdeling van de Belgische klimaat- en energiedoelstellingen voor de periode 2013-2020³⁶ verdeeld tussen de verschillende entiteiten. Daarin is opgenomen dat het Vlaamse Gewest een doelstelling heeft van 2,156 Mtoe of 25.074 GWh hernieuwbare energie tegen 2020.

Op 9 december 2019 heeft de Vlaamse Regering het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) goedgekeurd, waarin een verdere verhoging van de doelstelling voor hernieuwbare energie tot 28.512 GWh tegen 2030 is opgenomen. Voor groene stroom is er een groei gepland van 9695 GWh naar 12.780 GWh, met een belangrijk aandeel voor zonne- en windenergie.

Het communautair streefcijfer werd voor 2030 herzien en bedraagt nu minstens 40% voor België.³⁷ De Vlaamse doelstelling voor hernieuwbare energie van 28.512 GWh in 2030 is hierin eveneens opgenomen.

Ter vergelijking: vandaag bedraagt het vermogen dat wordt voortgebracht door hernieuwbare energiebronnen 23.451 GWh.

³⁶ B.S. 12 juli 2018.

³⁷ Nationaal energie- en klimaatplan, goedgekeurd op het overlegcomité van 18 december 2019, raadpleegbaar op <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/admin/storage/nekp/nekp-finaal-plan.pdf>.

Op 12 mei 2023 heeft de Vlaamse Regering een actualisatie van het VEKP goedgekeurd. Die actualisatie moet gezien worden als de Vlaamse bijdrage aan de actualisatie van het nationale plan, dat aan de Europese Commissie zal worden genotificeerd. In de actualisatie bepaalde de Vlaamse Regering de doelstelling om tegen 2030 de geïnstalleerde capaciteit aan windenergie op land te verhogen tot 2,6 GW.

Voor windenergie worden de doelstellingen van het Vlaams windplan 2025 in rekening gebracht, met de vooropgestelde realisatie van jaarlijks 108 MW aan windenergie, waarvan ongeveer de helft door nieuwe onshore projecten en de andere helft door repowering van verouderde windparken. Met een totaal jaarlijks extra vermogen van 108 MW/jaar bedraagt het totale opgestelde vermogen dan 2,5 GWe tegen 2030.

Het nemen van maatregelen om het percentage hernieuwbare energie te verhogen en de Europese doelstellingen te halen is dus noodzakelijk.

Hierbij wordt er nog op gewezen dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken bij de keuze van de maatregelen die ze passend achten om de bindende nationale algemene streefcijfers te behalen, maar dat de genomen maatregelen effectief moeten zijn om minstens die streefcijfers te halen (HvJ 20 september 2017, Elecdey Carcelen, Gevoegde Zaken C215/16, C216/16, C220/16 en C221/16, § 28 en § 32).

b) Bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit

40. De bevoorradingszekerheid is het vermogen van het elektriciteitssysteem om in alle omstandigheden, vooral tijdens piekperiodes van de vraag (meestal in de winter), te voorzien in de hoeveelheid energie die bedrijven en huishoudens nodig hebben.

Hoewel het garanderen van de bevoorradingszekerheid primair een federale bevoegdheid is (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a) en c), BWHI), moeten de gewesten daar ook een rol in spelen. In het kader van hun bevoegdheden voor hernieuwbare energie zijn ze immers verantwoordelijk voor de uitbouw van installaties voor de productie van hernieuwbare energie, die als deel van de Belgische energiemix de bevoorradingszekerheid ondersteunen.

Een en ander blijkt uit de gegevens over productiecapaciteit die FEBEG (Federatie van Belgische Electriciteits- en Gasbedrijven) verzamelt. Uit die gegevens blijkt dat in België in 2020 26.500 MW aan productiecapaciteit geïnstalleerd is. Onshore en offshore windturbines vertegenwoordigen 17,8 procent van die productiecapaciteit

Hoewel de geïnstalleerde capaciteit voor elektriciteitsproductie in België groter is dan de maximale elektriciteitsvraag, moet hierbij rekening gehouden worden met de beschikbaarheid van de verschillende productietechnologieën die schommelt omwille van zowel technische (technische storingen, onderhoudsperiodes, enz.) als meteorologische en seizoensgebonden factoren.

Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de mogelijke uitstap van het gebruik van kernenergie. Deze is voorsnog geregeld door de wet van 31 januari 2003 houdende de geleidelijke uitstap uit kernenergie voor industriële elektriciteitsproductie. Deze wet werd in 2013 en in 2015 gewijzigd om de exploitatieduurverlenging met 10 jaar van Tihange 1, Doel 1 en Doel 2 toe te staan. Gezien de problemen op het vlak van elektriciteitsbevoorrading vanuit de buurlanden, de grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, de versnelling van de energietransitie, de geopolitieke spanningen die de prijzen zeer volatiel maken en de aardgasbevoorrading onder druk zetten, heeft de federale ministerraad de

nodige stappen gezet met het oog op de verlenging van nucleaire capaciteit. (wet van 11 oktober 2022).

Zo worden volgende kerncentrales gedesactiveerd op de volgende data:

- Doel 1: 15 februari 2025;
- Doel 2 op 1 december 2025;
- Doel 4 op 1 juli 2025;
- Tihange 1 op 1 oktober 2025;
- Tihange 3 op 1 september 2025.

Hierbij geldt ook de onzekerheid omtrent de technische mogelijkheden om de kerncentrales langer open te houden; hieromtrent is nog geen duidelijkheid bereikt met de producent.

Tegelijkertijd werd aangegeven dat de twee jongste kernreactoren langer open houden niet zal volstaan om de bevoorradingszekerheid te garanderen.

Aldus zal er nog steeds ingezet moeten worden op hernieuwbare energie om (substantieel) bij te dragen aan de bevoorradingszekerheid.

41. Ook de betaalbaarheid van elektriciteit speelt een rol. De prijs van elektriciteit wordt bepaald door de laatste elektriciteitscentrale die nodig is om aan de vraag te kunnen voldoen. Dat is doorgaans een gasgestookte centrale omdat de nucleaire centrales en de hernieuwbare energie meestal niet volstaan. De gasprijs is dus een belangrijk element in het bepalen van de elektriciteitsprijs, aangezien die een belangrijke kostenpost is voor gasgestookte centrales.

Hoewel er momenteel geen directe impact van het conflict tussen Rusland en Oekraïne op de Belgische bevoorradingszekerheid voor elektriciteit geïdentificeerd of verwacht wordt, is er wel indirect effect. De sterke stijging van de prijs van aardgas door het conflict in Oekraïne wordt immers doorgerekend in de prijs van elektriciteit.

42. Deze evoluties tonen aan dat de doelstelling van algemeen belang, met name de bevoorradingszekerheid en betaalbaarheid van energie, maatregelen noodzaakt om deze doelstelling veilig te stellen.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 25 juni 2020 (in de zaak C-24/19), overigens wel erkend dat de productie van hernieuwbare energie een kerndoelstelling van de Europese Unie op energiegebied betreft en dat ook de bevoorradingszekerheid als voldoende dwingende reden mag worden aangemerkt.

Het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie is essentieel om bij te dragen aan voormelde doelstellingen.

Voorliggend ontwerp van decreet tracht aan deze doelstellingen bij te dragen door het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik. Hiertoe is noodzakelijk dat ruimtelijk potentieel geschikte locaties worden aangesproken voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

43. Van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau is met het voorliggende ontwerp geen sprake.

De voorgestelde regeling is immers geen vrijbrief voor windturbines in LWAG of in bufferzones.

Een omgevingsvergunning is nog steeds vereist. Bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag zal niet alleen rekening gehouden moeten worden met de

decretaal voorziene voorwaarden, maar speelt ook steeds de toets van de ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening.

In het kader van de vergunningsprocedure beschikken derden-belanghebbenden over de mogelijkheid om opmerkingen en bezwaren te formuleren wat betreft de ruimtelijke inpasbaarheid van het project en de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van LWAG of bufferzones is in die omstandigheden dan ook geen sprake.

Toets aan het gelijkheidsbeginsel

44. Een verschil in behandeling dat een gevolg is van de keuze om de beoordeling van het esthetisch criterium enigszins te versoepelen voor wat betreft windturbines in plaats van het doorlopen van een planprocedure met het oog op de definitieve herbestemming van het gebied is *in casu* gerechtvaardigd.³⁸

45. Een verschil in behandeling kan overeenkomstig artikel 10 en 11 Grondwet worden toegelaten voor zover

- i) het ingevoerde onderscheid een wettig doel nastreeft;
- ii) voor het criterium een "objectieve en redelijke verantwoording" bestaat, waarbij de verantwoording bestaat zowel ten aanzien van doel als gevolgen van de maatregel;
- iii) de aangewende middelen evenredig zijn aan het vooropgestelde doel.

46. Het staat buiten kijf dat het verschil in behandeling **een wettig doel** nastreeft. Het is immers in het algemeen belang om maatregelen te nemen teneinde de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europees opgelegde klimaatdoelstellingen te halen.

Deze doelstellingen vereisen een geïntegreerd handelen dat niet enkel inspeelt op het terugdringen van emissies bij o.a. de industrie, doch tegelijk ook aandacht heeft voor het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie in het totale energieverbruik.

Daartoe is noodzakelijk dat ruimtelijk potentieel geschikte locaties ook kunnen worden aangesproken voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie.

47. Zoals blijkt uit de voormelde doelstelling is het doorgevoerde onderscheid in behandeling gesteund op **een objectief en redelijk criterium**. Voorliggend ontwerp van decreet heeft tot doel bij te dragen aan de Europees opgelegde doelstellingen inzake hernieuwbare energie door een uitbreiding van de vergunningsmogelijkheden voor windturbines.

De versoepelde regeling in LWAG staat enkel open voor installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie via windenergie en is wat betreft haar toepassingsgebied beperkt tot de LWAG en de buffergebieden. Het toepassingsgebied wordt aldus niet uitgebreid naar ruimtelijk kwetsbare gebieden.

De voorgestelde regeling wordt voor wat betreft LWAG voorbehouden voor windturbines en niet voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie. Deze laatste hebben een grotere ruimtelijke en/of milieu-impact, denk aan zonnepanelenparken, biogascentrales, enz. Bovendien hebben

³⁸ M. VAN DAMME, Overzicht van het Grondwettelijk recht, die Keure 2015, p. 347-348.

windturbines een (zeer) beperkte grondinname waardoor de uitbatingsmogelijkheden van agrarisch gebied slechts een minimale verstoring kennen.

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie (zoals dat bijvoorbeeld ook het geval is 'gewone' agrarische gebieden). Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking.

De strikte invulling van het zgn. "esthetisch criterium" binnen LWAG en de afwezigheid van de clicheringsmogelijkheid in buffergebied is niet verenigbaar met de vaststellingen dat (i) het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen beperkt is; (ii) er maatregelen moeten worden genomen teneinde voldoende bijkomende capaciteit aan windenergie mogelijk te maken ook op nieuwe locaties; (iii) deze gebieden vaak ruimtelijk ideale locaties blijken voor de oprichting van constructies en installaties van hernieuwbare energie en (iv) het nooit de bedoeling is geweest van de decreetgever om LWAG bouwvrij te houden.

48. De voorgestelde versoepeling staat tot slot in redelijke verhouding ten opzichte van het vooropgestelde doel. Zoals toegelicht, is het niet de bedoeling om in een vrijbrief te voorzien voor windturbines. Enkel voor LWAG en bufferzone wordt voorzien in bijkomende vergunningsmogelijkheden, zonder te raken aan ruimtelijk kwetsbare gebieden

Enerzijds worden decretaal inplantingsvoorwaarden voorzien, anderzijds zullen deze installaties ook nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening. Bovendien laten de typevoorschriften voor agrarisch gebied het aanbrengen van windturbines slechts toe voor zover ze door hun beperkte impact de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Daarnaast bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota :

"De mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van efficiënt bodemgebruik, eventuele verstoring van de uitbating(s)mogelijkheden) en landschappelijke kwaliteiten dienen in een lokalisatienota te worden beschreven en geëvalueerd".

De mogelijkheid tot clichering is dus zeker geen carte blanche.

Tegemoetkoming aan kritiek van het Grondwettelijk Hof

49. Het Grondwettelijk Hof kijkt de laatste jaren strikt toe op de naleving van het standstillbeginsel (cfr. artikel 23 GW). Zo stelt het Grondwettelijk Hof steeds strengere eisen aan decretale ingrepen in bestemmingsvoorschriften.

50. In dat verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar het arrest van 17 oktober 2019 waarin het Grondwettelijk Hof de decretale verduidelijking van de wijze waarop overheden de overdruk 'landschappelijk waardevol' gebied moeten interpreteren, heeft vernietigd.

Deze verduidelijking bestond uit de invoeging van artikel 5.7.1 van de VCRO door artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving.

Dit artikel bevatte een aantal richtlijnen en beoordelingselementen aan de hand waarvan het vergunningverlenend bestuur kon besluiten dat bepaalde handelingen de schoonheidswaarde van het gebied respecteerden. Daarnaast voorzag dit artikel 5.7.1 van de VCRO ook uitdrukkelijk dat maatregelen die strekken tot

landschapsintegratie niet automatisch leiden tot de vaststelling dat de schoonheidswaarde van het betrokken gebied zou worden aangetast.

51. Deze regeling werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 145/2019 omwille van een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en artikel 23 Grondwet (het recht op bescherming van een gezond leefmilieu). Het Hof treedt in dit arrest het standpunt dat de regeling het gewestplanvoorschrift voor 'landschappelijk waardevol' gebied niet wijzigt maar slechts verduidelijkt, niet bij maar was van oordeel dat de gewijzigde regeling voor LWAG in een **generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle landschappelijk waardevolle gebieden** voorziet, zonder een onderscheid te maken tussen uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder een grondige en gebiedsgerichte benadering.

Het Grondwettelijk Hof bekritiseerde met name dat:

- artikel 5.7.1 van de VCRO een dermate aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu veroorzaakt, *dat het niet redelijk verantwoord is* dat niet in inspraakmogelijkheden werd voorzien bij de totstandkoming van deze bepaling. Hierdoor ontstond een verschil in behandeling ten opzichte van de situatie waar bestemmingsvoorschriften worden gewijzigd volgens de geëigende weg, met name via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan; en
- er *geen enkel motief van algemeen belang* voorhanden is dat deze aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu verantwoordt. Bovendien werd de aanzienlijke weerslag op het milieu volgens het Grondwettelijk Hof in het bijzonder veroorzaakt doordat het toenmalige artikel 5.7.1 van de VCRO voorzag "*in een generieke afzwakking van het beschermingsniveau*" van alle « *landschappelijk waardevolle agrarische gebieden* », *zonder onderscheid in uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder grondige en gebiedsgerichte benadering.*"

De essentie van de kritiek van het Grondwettelijk Hof lag aldus in het gebrek aan een motief van algemeen belang dat redelijkerwijs zou verantwoorden waarom een decretaal ingrijpen op zijn plaats is veeleer dan het doorlopen van een planningsproces voor elk LWAG.

52. De voorgestelde regeling komt tegemoet aan de kritiek van het Grondwettelijk Hof doordat:

- Deze regeling binnen LWAG enkel kan worden toegepast voor windturbines en binnen bufferzones voor installaties van hernieuwbare energie. Voor deze installaties gelden wel degelijk **motieven van algemeen belang** (cfr de elders in deze memorie vermelde problematiek inzake de klimaatverandering en de normen voor groene energie);
- Door gebruik te maken van de techniek van de clichering gelden automatisch een aantal beperkingen en wordt een gebiedsgerichte benadering opgelegd. De typevoorschriften voor agrarisch gebied laten windturbines slechts toe voor zover ze door hun **beperkte impact** de realisatie van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen. Bovendien bevatten deze voorschriften nog de verplichting tot opmaak van een lokalisatienota: "*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*";
- Zoals bij elke vergunningsaanvraag moet uiteraard ook de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening gebeuren cfr artikel 4.3.1 van de VCRO.

Toets aan de plan-m.e.r.-richtlijn

53. Op basis van artikel 3.2 van de plan-m.e.r.-richtlijn moet een milieubeoordeling worden gemaakt van alle plannen en programma's

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of
- b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

Artikel 2 van de plan-m.e.r.-richtlijn definieert plannen en programma's als plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

54. Het Europees Hof van Justitie gaf in arrest D'Oultremont (nr. C-290/15 van 27 oktober 2016) een ruime interpretatie aan het begrip 'plan en programma' zoals gedefinieerd in de Plan-m.e.r.-richtlijn:

"[d]at artikel 2, onder a), en artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus moeten worden uitgelegd dat een regelgevend besluit als dat in het hoofdgeding, dat verschillende bepalingen voor de installatie van windmolens bevat die moeten worden nageleefd bij de afgifte van administratieve vergunningen voor de aanleg en exploitatie van dergelijke installaties, onder het begrip „plannen en programma's" in de zin van deze richtlijn vallen".

55. Om beschouwd te worden als een plan of programma dat onder het toepassingsgebied van de Plan-m.e.r.-richtlijn valt, moet het plan of programma door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

Dit is in casu niet het geval.

56. Het Europees Hof van Justitie³⁹ heeft deze bepaling aldus uitgelegd dat plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, voor de toepassing van de richtlijn 2001/42 als „voorgeschreven" in de zin van deze richtlijn moeten worden aangemerkt, en bijgevolg overeenkomstig de voorwaarden van deze richtlijn aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen.

De beoordeling door het Europees Hof van Justitie in arrest C-24/19 van 25 juni 2020, waarin het Hof oordeelde dat het besluit dat de sectorale voorwaarden voor windturbines in Vlarem II (afdeling 5.20.6) invoerde en de omzendbrief RO/2006/02 inzake windturbines (onder voorbehoud van verdere beoordeling van de juridische aard van deze omzendbrief door de Raad voor Vergunningsbetwistingen) plan-m.e.r.-plichtig zijn, doet niets anders besluiten.

Ook de beoordeling, in arrest nr. C-305/18 van 8 mei 2019, met betrekking tot het besluit van de voorzitter van de ministerraad houdende vaststelling van de totale

³⁹ HvJ Arrest C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, 22 maart 2012 (pt. 31) ; HvJ Arrest C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, 7 juni 2018 – in deze was de vaststelling van de Verordening wel voorzien in het BWRO.

verwerkingscapaciteit van verbrandingsinstallaties voor stedelijk en soortgelijk afval die op het nationale grondgebied in bedrijf zijn of over een vergunning beschikken, en houdende vaststelling van de resterende behoefte waarin moet worden voorzien door de bouw van verbrandingsinstallaties met terugwinning van stedelijk en soortgelijk afval, doet niet anders besluiten.

57. Met betrekking tot wetgevende akten oordeelde het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 33/2019 van 28 februari 2019 m.b.t. o.m. een versoepeling om windturbines in te planten in bosgebieden:

"Hoewel met het Hof van Justitie moet worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van de richtlijn 2001/42/EG ruim moet worden geïnterpreteerd nu zij ertoe strekt een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen en hoewel bepaalde handelingen van reglementaire aard in bijzondere omstandigheden dienen beschouwd te worden als « plannen » of « programma's » die onder de werkingssfeer van die richtlijn vallen, blijft de vaststelling overeind dat noch regelgeving als zodanig, noch wetgeving als zodanig, onder de werkingssfeer van de richtlijn is gebracht.

Oordelen dat het Wetboek van Ruimtelijke Ontwikkeling of bepaalde onderdelen ervan onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, zou er op neer komen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig de richtlijn aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen."

In arrest nr. 145/2019 van 17 oktober 2019 verwoordde het Grondwettelijk Hof dit als volgt:

"De artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn evenmin van toepassing op de aanneming van de bestreden bepaling⁴⁰, nu het geen plan of programma in de zin van artikel 7 van dat Verdrag betreft, noch een door een "overheidsinstantie" voorbereide uitvoerende regel of een "andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende [regel] die een aanzienlijk effect [kan] hebben op het milieu", als bedoeld in artikel 8. Decretale bepalingen zijn door die laatste bepaling niet bedoeld, nu onder "overheidsinstanties" geen organen of instellingen zijn begrepen die optreden in een wetgevende hoedanigheid."

58. Daarnaast moet worden benadrukt dat er in het voorliggend ontwerp van decreet geen sprake is van de vaststelling van "een heel pakket criteria en modaliteiten" voor de goedkeuring en uitvoering van projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Voorliggend ontwerp heeft namelijk enkel betrekking op windturbines die worden ingepland in LWAG volgens het gewestplan en maakt clichering mogelijk mits een aantal randvoorwaarden. Daarnaast wordt ook de clichering voor bufferzones verduidelijkt. Ook al werkt deze bepaling aldus door in de van toepassing zijnde gewestplannen, toch kan zij noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in haar context, geacht worden een handeling te zijn 'die, door vaststelling vanop de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben'.

In dat verband kan worden gewezen op het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2019 van 17 oktober 2019:

⁴⁰ I.c. artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, dat een artikel 5.7.1. invoegde in de VCRO.

"B.9.1. De bestreden bepaling maakt deel uit van het door het decreet van 8 december 2017 in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ingevoegde hoofdstuk VII (« Gewestplanvoorschriften ») van titel V.

Zoals is vermeld in B.5.2, wijzigt de bestreden bepaling aldus de bestemmingsvoorschriften van de in de gewestplannen opgenomen landschappelijk waardevolle agrarische gebieden, zoals zij tot dusver werden geïnterpreteerd door de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Ook al werkt de bestreden bepaling aldus door in de van toepassing zijnde gewestplannen, toch kan zij noch afzonderlijk beschouwd, noch gelezen in haar context, geacht worden een handeling te zijn « die, door vaststelling vanop de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben », zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie het begrip « plannen en programma's » bedoeld in artikel 2, a), van de richtlijn 2001/42/EG nader heeft omschreven (HvJ, 11 september 2012, C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., punt 95; 27 oktober 2016, C-290/15, D'Oultremont e.a., punt 49; 7 juni 2018, C-671/16, Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a., punt 53; 7 juni 2018, C-160/17, Thybaut e.a., punt 54). In dit opzicht is de bepaling vergelijkbaar met diegene die het Hof diende te onderzoeken in zijn arrest nr. 33/2019 van 28 februari 2019.

B.9.2. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarvan de bestreden bepaling slechts een klein onderdeel vormt, kan inderdaad niet worden vergeleken met de bij het arrest nr. 33/2019 vermelde maatregelen waarvan het Hof van Justitie van de Europese Unie oordeelde dat zij te beschouwen zijn als een « plan » of « programma » in de zin van de richtlijn 2001/42/EG, of het nu gaat om een regeling inzake duurzaam stikstofbeheer in de landbouw (B.20.2 van dat arrest), dat een actieprogramma voor kwetsbare gebieden omvat ter uitvoering van de richtlijn 91/676/EEG, om een bijzonder bestemmingsplan (B.20.3 van dat arrest), om een bestemmingsplan voor een hoofdstedelijke agglomeratie (B.20.5 van dat arrest), om een besluit waarbij voor een gewest technische normen, exploitatievoorwaarden (met name de stroboscopische schaduwen), voorwaarden inzake de voorkoming van ongevallen en brand (onder meer de stopzetting van de windturbine), de geluidsnormen, het herstel van de locatie in de oorspronkelijke toestand en de zekerheidstelling voor de windturbines worden vastgesteld als onderdeel van een breder referentiekader (B.20.6 van dat arrest), om een besluit dat een titel van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening met betrekking tot de kenmerken van de bouwwerken en hun naaste omgeving opheft en vervangt binnen de grenzen van de perimeter die gedefinieerd wordt op een bijgevoegd plan (B.20.7 van dat arrest) of om een besluit waarbij de omtrek voor een stedelijke verkaveling in een welbepaalde zone wordt afgebakend (B.20.8 van dat arrest)."

Inspraak

59. Onder andere de klimaaturgentie, de te behalen Europese doelstellingen en de redenen van algemeen belang, samen te nemen met de decretaal voorziene voorwaarden voor de inplantingsmogelijkheden maken dat er geen schending van het standstill-beginsel is.

Het ontwerp van decreet heeft enkel betrekking op windturbines die worden ingepland in LWAG volgens het gewestplan en specificeert de randvoorwaarden voor clichering en verduidelijkt daarnaast ook de clichering voor bufferzones. Uit het arrest nr. 145/2019 van het Grondwettelijk Hof van 17 oktober 2019 blijkt dat er voor dergelijke ingrepen geen sprake is van een schending van de artikelen 7 of 8 van het Verdrag van Aarhus, in samenhang met een schending van grondwetsbepalingen.

"B.9.5. De artikelen 7 en 8 van het Verdrag van Aarhus zijn evenmin van toepassing op de aanneming van de bestreden bepaling, nu het geen plan of programma in de zin van artikel 7 van dat Verdrag betreft, noch een door een « overheidsinstantie » voorbereide uitvoerende regel of een « andere algemeen toepasselijke wettelijk bindende [regel] die een aanzienlijk effect [kan] hebben op het milieu », als bedoeld in artikel 8. Decretale bepalingen zijn door die laatste bepaling niet bedoeld, nu onder « overheidsinstanties » geen organen of instellingen zijn begrepen die optreden in een wetgevende hoedanigheid."

In dit arrest nr. 145/2019 (randnr. B.10.5) heeft het Hof wel geoordeeld dat het ingrijpen via het door de codextrein ingevoegde art. 5.7.1 VCRO in de bestemming LWAG een dermate aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu veroorzaakt dat het niet redelijk verantwoord is dat niet in inspraakmogelijkheden is voorzien. Het daaruit volgende verschil in behandeling is volgens het Hof *"des te minder verantwoord nu in de regel wijzigingen in bestemmingsvoorschriften worden doorgevoerd via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn (...). Er is geen enkel motief van algemeen belang op geldige wijze aangevoerd ter ondersteuning van die aanzienlijke achteruitgang in het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu."*

In tegenstelling tot het vernietigde artikel 5.7.1 VCRO voorziet voorliggend ontwerp van decreet echter enkel in een regeling voor installaties van hernieuwbare energie. In de veronderstelling dat ook dit ontwerp een aanzienlijke achteruitgang in het recht op bescherming van een gezond leefmilieu zou veroorzaken, quod non, ligt nu wel een geldig motief van algemeen belang voor ter verantwoording van die veronderstelde aanzienlijke achteruitgang. Om de redenen van algemeen belang zoals hiervoor aangehaald, is het redelijk verantwoord om niet in inspraakmogelijkheden te voorzien en een verschil in behandeling in te voeren t.o.v. bestemmingswijzigingen die via een RUP-procedure gaan. Het verschil in behandeling streeft een legitiem doel na, het gemaakte onderscheid is pertinent om dat doel te bereiken en de ongelijke behandeling is proportioneel t.a.v. het nagestreefde doel. (zie hierboven bespreking i.v.m. gelijkheidsbeginsel)

Bovendien wordt geen afbreuk gedaan aan de inspraakmogelijkheden waarin de concrete vergunningsprocedure voorziet. Daarin staat het derdenbelanghebbenden vrij om – net zoals vandaag reeds het geval is – bezwaren of opmerkingen te formuleren wat betreft de ruimtelijke inpasbaarheid van het project of de hinder waarmee de exploitatie gepaard zou gaan. Het zal in dat geval aan het vergunningverlenend bestuur zijn om deze bezwaren op hun merites te beoordelen rekening houdend met de richtlijnen waarin het versoepeld regime inzake het "esthetisch criterium" voorziet. Bijkomend is nog te wijzen op de mogelijkheid om een administratief beroep in te dienen bij het vergunningverlenend bestuur, en een vernietigingsberoep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Impactanalyse

60. Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft de volgende impact:

- a) maatschappelijke impact: geen
- b) impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel: zie hierboven
- c) budgettaire impact: geen
- d) bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel: geen

Implementatie

61. Het decreet zal in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking van het decreet in het Belgisch Staatsblad.

Overgangsmatig is voorzien dat de voorgestelde wijzigingen slechts van toepassing zijn op vergunningsaanvragen, ingediend na de datum van de inwerkingtreding van voorliggend decreet.

De voorgestelde wijzigingen inzake de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen zullen slechts van toepassing zijn op beroepen die na de datum van de inwerkingtreding van het decreet worden ingesteld. Zo wordt voorkomen dat de bepalingen onmiddellijk van toepassing zijn op hangende rechtsgedingen.

TOTSTANDKOMINGSPROCEDURE

A. Advies SARO en Minaraad

62. Op 31 mei 2023 brachten de SARO en de Minaraad een gezamenlijk advies uit over het voorliggend ontwerp van decreet.

De raden ondersteunen de ambities inzake energietransitie, waaronder windenergie, en wijzen op de hoogdringendheid ervan zoals ook uitgedrukt in de nieuwe Europese noodverordening. De adviesraden menen evenwel dat de Vlaamse Regering 'in gebreke' zou blijven om het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en het beleidskader energie op te maken, zodat hier 'losstaande decretale wijzigingen' doorgevoerd moeten worden.

Replik: Ten onrechte wordt in het advies van de SARO en de Minaraad gesteld dat voorliggende 'losstaande' decreetswijzigingen zouden voortvloeien uit een gebrek aan globale visie inzake de inplanting van windturbines. De decreetswijzigingen komen er naar aanleiding van problemen en mogelijke oplossingen die vanuit het veld en de vergunningenpraktijk gesignaleerd worden, dit om een aantal dringende problemen inzake de vergunningverlening aan te pakken en de effectieve realisatie van windturbineprojecten te versnellen. Aan de basis van deze ingrepen ligt dus wel een duidelijke beleidsvisie, namelijk de doelstelling om het aandeel hernieuwbare energie in onze energiemix op korte termijn te verhogen. Eén en ander was ook al verduidelijkt in het Windplan 2025 van de Vlaamse Regering: "Zoals de Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen stelt, zou hernieuwbare energie voldoende (verweven) ruimte moeten kunnen krijgen om een transitie naar hernieuwbare energie tegen 2050 te realiseren. Dit door enerzijds een toename van de productie van hernieuwbare energie en anderzijds door het verhogen van de interconnectiviteit van het Europees energienetwerk. Dit is tevens in overeenstemming met de ruimtelijke ontwikkelingsprincipes uit de Strategische visie. We gaan na op welke manier we de operationalisering van de bestemmingsneutraliteit kunnen vertalen. Hierbij vrijwaren we onze ruimtelijk kwetsbare gebieden en vanuit onroerend erfgoed beschermde landschappen. In elk geval kan een regeling rond bestemmingsneutraliteit geen afbreuk doen aan concrete bepalingen in beschermingsbesluiten of RUPs die windturbines expliciet verbieden. Niettegenstaande voorgaande onderzoeken we wel de potenties langs grote infrastructuren en hoe de regeling van bestemmingsneutraliteit hierop kan inspelen. Daarnaast wordt onderzocht of het gewenst is om te kunnen afwijken van bepaalde bestemmingen met een groot potentieel (zoals bijvoorbeeld bufferzones), en onder welke (strikte) voorwaarden zulks zou kunnen plaatsvinden."

63. Het ontwerpdecreet gaat er volgens de adviesraden van uit dat er geen impact is op de schoonheidswaarde van een landschap door de inplanting van windturbines wanneer die gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. De raden dringen er op aan om dit duidelijker te onderbouwen en te motiveren. De raden dringen ook aan op een verdere motivering en juridische onderbouwing om aan te tonen dat met voorliggende specifieke regeling voor windturbines geen ongelijke behandeling wordt gecreëerd ten aanzien van alle andere mogelijke aanvragen voor de inplanting van (energie)infrastructuur.

Replik: De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. De regeling beoogt immers specifiek het potentieel van de gebieden die volgens het gewestplan in LWAG gesitueerd zijn voor de inplanting van windturbines te vrijwaren. Vooreerst is er de vaststelling dat de toets aan het LWAG specifiek in windturbinedossiers aanleiding geeft tot een groot aantal vernietigingsarresten, waardoor windturbineprojecten vertraging oplopen of finaal niet gerealiseerd kunnen worden. In het licht van de hoger geschetste doelstellingen inzake realisatie van hernieuwbare energieprojecten, is dit problematisch. Huidige decretale regeling beoogt aan dat probleem een oplossing te geven. Verder vereisen windturbines slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld zonnepaneelvelden en biogascentrales die bovendien grotere ruimte-inname en/of milieu-impact hebben. Het voorgaande betekent niet dat andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie niet (meer) vergund zouden kunnen worden in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, alleen zal voor die installaties geval per geval moeten nagegaan worden of zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen (de esthetische toets). In de praktijk blijkt dit minder problemen te stellen. Het vermoeden van verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap geldt voor die installaties niet. Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines zal moeten worden aangetoond dat de handelingen aansluiten bij de in de omgeving aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap (zoals bv. autosnelwegen, (spoor)wegen, kanalen, (bedrijfs)gebouwen, hoogspanningsleidingen). Deze beoordeling is een feitenkwestie die dossier per dossier zal moeten worden afgewogen. Het is dus niet de bedoeling om hiervoor strikte richtlijnen op te leggen. Er kan hier de analogie gemaakt worden met de rechtspraak die zich ontwikkeld heeft in verband met het zgn. bundelingsprincipe uit de omzendbrief R0/2014/02 'afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines'. Ook in de nieuwe omzendbrief OMV/2023/1 'afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines' komen deze principes aan bod.

64. De adviesraden merken dat de afstand waarbinnen kan worden gebundeld met lijninfrastructuur niet decretaal is vastgelegd en verankerd.

Replik: Omdat een beoordeling geval per geval aangewezen is, wordt geen maximale afstand opgelegd waarbinnen de windturbine geplaatst moet worden. Er zal steeds concreet nagegaan moeten worden of er nog sprake is van een voldoende bundeling, rekening houdend met de inplanting van de lijninfrastructuur en/of het bedrijventerrein, de openheid van het landschap, de afmetingen van de windturbine, enz. Binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen is bundeling mogelijk. Bundeling met reeds bestaande windturbines volstaat niet, zodat het plaatsen van windturbines in tweede lijn niet mogelijk is op basis van voorliggend artikel. Dit sluit de plaatsing van windturbines in LWAG in tweede lijn niet uit; hierop zal echter wel de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap van toepassing zijn. In het kader van

deze toets zal in voorkomend geval wel rekening gehouden kunnen worden met de bestaande windturbines in eerste lijn.

65. Boerenbond vraagt in het advies om aandacht te hebben voor de problematiek van vergunningverlening in LWAG van agrarische activiteiten in het algemeen en van kleine en middelgrote windmolens bij land- en tuinbouwbedrijven in het bijzonder.

Replik: Voormelde opmerkingen vallen buiten het toepassingsgebied van de voorgenomen regeling.

66. De raden benadrukken dat een omgevingsvergunning nog steeds vereist is inclusief de noodzakelijke toets van de ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening. Hierbij wordt de vraag gesteld wat de invloed is van het Parkendecreet.

Replik: In het Parkendecreet (decreet van 9 juni 2023 houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg) is duidelijk bepaald dat de aanduiding van een park geen rechtsgevolgen heeft en evenmin kan worden aanzien als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. De aanduiding heeft in principe dus geen invloed op de vergunningverlening voor windturbines.

67. De adviesraden vinden het niet wenselijk dat aan één type van dossier voorrang wordt verleend bij de behandeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het naar voren schuiven van windturbines als prioritair te behandelen impliceert dat andere dossiers langer moeten wachten.

Replik: De prioritaire behandeling doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen - behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden. Deze bepaling doet ook geen afbreuk aan de doelstelling van de Vlaamse Regering om de doorlooptijd van de beroepen 'in het algemeen' te versnellen. In zoverre deze 'voorrangsregel' tot gevolg zou hebben dat bepaalde andere beroepen trager behandeld worden, zal de weerslag slechts marginaal zijn, gezien de windturbinedossiers slechts een fractie vertegenwoordigen van de totale werklast van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hoe dan ook worden initiatieven genomen om voor alle dossiers tot een snellere behandeling te komen, met behoud van de kwaliteit van de rechtspraak, zodat hier geen sprake is van een disproportionele benadeling van andere projecten of belangen. Hoger werd alleszins aangestipt dat huidige regeling beantwoordt aan doelstellingen van algemeen belang.

68. De raden onderschrijven tenslotte de wijzigingen die ertoe leiden dat de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het verstevigen van een wegenis met rijplaten of steenslag) van een gemeenteweg géén beslissing van de gemeenteraad in de zin van artikel 31, §1 OVD noodzaakt. Zoals de Memorie van Toelichting verduidelijkt, gaat het hierbij om *'tijdelijke aanpassingen die na het gebruik ervan opnieuw worden verwijderd'*. De raden vragen om deze bemerking terdege mee te nemen. Bijkomend vragen de raden om uitdrukkelijk te specificeren dat dit enkel geldt voor tijdelijke wegaanpassingen tijdens de 'aanleg- en / of exploitatiefase' (van een windturbine). Eventuele permanente wegaanpassingen die nodig zijn gedurende de exploitatiefase moeten wel degelijk worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Een windmolen heeft immers een lange levensduur, waardoor een aanpassing die gedurende de gehele exploitatiefase moet blijven bestaan, wel degelijk een permanent karakter heeft.

Replik: In het advies van de adviesraden wordt gevraagd te verduidelijken dat het moet gaan om tijdelijke aanpassingen die na het gebruik weer verwijderd worden. Die vereiste ligt evenwel reeds besloten in de kwalificatie 'tijdelijke'

verbreding of wijziging van een gemeenteweg. Daaruit vloeit voort dat het inderdaad moet gaan om een tijdelijke toestand, waarbij de aanpassingen na beëindiging opnieuw verwijderd worden. In hetzelfde advies wordt gevraagd te verduidelijken dat dit enkel gaat om tijdelijke wegaanpassingen tijdens de 'aanleg- en / of exploitatiefase' (van een windturbine), dit om te vermijden dat een wegaanpassing gedurende de hele exploitatiefase van een windturbine als tijdelijk zou gekwalificeerd worden. Hieraan wordt tegemoetgekomen door het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te beperken tot de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie.

B. Adviezen Raad van State

De Raad van State heeft een eerste advies nr. 73.856 gegeven op 20 juli 2023.

69. Wat betreft de vormvereisten stelt de Raad van State dat ernstige twijfel rijst of het voorontwerp van decreet toch niet dient te worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG waarvoor een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd.

Repliek:

Deze decretale regeling is in overeenstemming met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (GwH), die aangeeft dat decreten op Vlaams niveau niet plan-MER-plichtig zijn, ook niet als het decreet doorwerkt op het niveau van de gewestplannen. Daarbij heeft het Grondwettelijk Hof verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, die stelt dat de plan-MER-plicht niet geldt "op de hoogste niveaus van de besluitvormingspiramide, waar de beleidslijnen in hun meest algemene vorm worden geformuleerd." (GwH nr. 145/2019, 17 oktober 2019). Een decretale regeling kan – hoewel ze doorwerkt op het niveau van de gewestplannen – niet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's, c.q. als een project in de zin van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. Ten onrechte verwijst de Raad van State in zijn advies naar het arrest C-24/19 van 25 juni 2020 van het Hof van Justitie dat betrekking heeft op een besluit en een omzendbrief en bijgevolg niet op een wet of decreet.

Daarnaast moet worden benadrukt dat er in het voorliggend ontwerp van decreet geen sprake is van de vaststelling van "een heel pakket criteria en modaliteiten" voor de goedkeuring en uitvoering van projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben". Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie moet voor de interpretatie van deze voorwaarde immers worden uitgegaan van het in artikel 1 van de Plan-MER-richtlijn neergelegde doel, namelijk dat plannen en programma's die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen. Voorliggend ontwerp van decreet bevat uitsluitend een nadere invulling van de bestaande randvoorwaarden, m.n. bij de toetsing aan het esthetisch criterium voor de verenigbaarheid van handelingen in LWAG. De bestaande toetsingsgrond wordt verder verduidelijkt in relatie tot het bundelingsprincipe. Daarnaast wordt ook voor bufferzones de toepassing van de clichering verduidelijkt. Zoals eerder gemotiveerd leidt deze regeling geenszins tot een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau gezien de voorwaarde dat het aangevraagde moet kunnen worden vergund op grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen én andere wettelijke

voorwaarden (waaronder de toets aan de goede ruimtelijke ordening) onverkort blijven gelden. Gezien het ontwerp van decreet slechts een verduidelijking bevat van het bestaand toetsingskader heeft huidige regeling bovendien een uiterst beperkte materiële focus waarbij geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu verwacht kunnen worden.

70. In een algemene opmerking (punt 4.1 e.v. van het advies Raad van State) bespreekt de Raad van State vervolgens de standstill-verplichting, vervat in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet. Daarbij komt de Raad van State tot de conclusie dat de ontworpen regeling kan worden verantwoord door een doelstelling van algemeen belang, zodat geen schending van de standstill-verplichting voorligt.

71. De Raad van State is bijgevolg van oordeel dat de bijkomende vergunningsmogelijkheden die worden geboden in het voorontwerp van decreet in het licht van het standstill-beginsel enkel aanvaardbaar zijn omdat ze worden verantwoord omwille van redenen van algemeen belang, met name de noodzaak broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen alsook de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit. Om ervoor te zorgen dat de uitgewerkte regeling enkel voor deze redenen van algemeen belang kan worden aangewend, wordt het ontwerp aangepast in die zin dat de regeling voor wat betreft buffergebieden wordt ingeschreven in artikel 4.4.9, §2 van de VCRO en niet in artikel 7.4.13 van de VCRO. 'Buffer voor bedrijventerrein' in het Typevoorschriftenbesluit is immers geen (sub)categorie van gebiedsaanduiding cfr artikel 2.2.6 §2 van de VCRO. Het is een standaard typebepaling voor een overdruk die volgens het Typevoorschriftenbesluit behoort tot de categorie van gebiedsaanduiding 'bedrijvigheid'. Door buffergebieden van gewestplan in te delen in categorie bedrijvigheid wordt bijvoorbeeld de toepassing van artikel 4.4.4, §2 van de VCRO mogelijk en zouden dus (tijdelijke) vergunningen voor lawaaisporten in havengebieden kunnen worden verleend. Daarnaast zou de voorgestelde aanpassing van artikel 7.4.13 van de VCRO ook ongewenste impact kunnen hebben op de planbatenregeling. Om ervoor te zorgen dat de regeling voor buffergebieden enkel kan worden aangewend voor voormelde redenen van algemeen belang, wordt dit rechtstreeks ingeschreven in artikel 4.4.9 van de VCRO (en dus niet langs de omweg via artikel 7.4.13 van de VCRO).

72. Met betrekking tot artikel 2 van het voorontwerp van decreet stelt de Raad van State dat het raadzaam zou zijn om de begrippen "gebundeld" en "voldoende markant aanwezig" nader te duiden in de tekst van het voorontwerp. Aangezien het voorts de bedoeling blijkt te zijn dat bundeling met reeds bestaande windturbines niet volstaat, zou die bedoeling volgens de Raad duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het voorontwerp.

Repliek: Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines zal moeten worden aangetoond dat de handelingen aansluiten bij de in de omgeving aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap (zoals bv. autosnelwegen, (spoor)wegen, kanalen, (bedrijfs)gebouwen, hoogspanningsleidingen). Deze beoordeling is een feitenkwestie die dossier per dossier zal moeten worden afgewogen. Het is dus niet mogelijk om hiervoor strikte decretale richtlijnen op te leggen.

Omdat een beoordeling geval per geval aangewezen is, wordt met betrekking tot het begrip 'gebundeld' geen maximale afstand opgelegd waarbinnen de windturbine geplaatst moet worden. Er zal steeds concreet nagegaan moeten worden of er nog sprake is van een voldoende bundeling, rekening houdend met de inplanting van de lijninfrastructuur en/of het bedrijventerrein, de openheid van het landschap, de afmetingen van de windturbine, enz. Binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen is bundeling mogelijk.

Uit de tekst van het decreet blijkt duidelijk en uitdrukkelijk dat enkel bundeling met aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen in aanmerking kan worden genomen. Het heeft dan ook geen meerwaarde om in de tekst van het decreet zelf nog eens op te nemen dat bundeling met reeds bestaande windturbines niet volstaat.

73. Met betrekking tot de artikelen 4 en 5 merkt de Raad op dat de ontworpen voorrangsregeling niet afgestemd is op de ontworpen federale voorrangsregeling voor zaken van hoger openbaar belang die behandeld worden voor de Raad van State. De Raad stelt tevens de vraag waarom de ontworpen voorrangsregeling beperkt is tot installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie.

Repliek: De Raad verwijst meer bepaald naar een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de zaken van hoger openbaar belang en de mogelijke organisatorische maatregelen in de zin van artikel 101/1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973' waarover de afdeling Wetgeving op 30 juni 2023 advies 73.647/AV heeft uitgebracht. Dit koninklijk besluit van 21 juli 2023 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 2023 en treedt in werking op 1 januari 2024. Dit koninklijk besluit doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van het Vlaams Parlement om binnen haar bevoegdheden eigen prioriteiten vast te leggen.

De ontworpen voorrangsregeling is beperkt tot installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie omwille van het belang van deze installaties in het bereiken van de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie, zoals hiervoor toegelicht.

74. Met betrekking tot artikel 6 van het voorontwerp van decreet wijst de Raad van State op de gemeentelijke autonomie voor wat betreft 'de zaak van de wegen'. Indien het de bedoeling is van het voorontwerp om de toepassing van het ontworpen artikel 31, § 3, van het decreet van 25 april 2014 te beperken tot de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van een windturbine, lijkt de ontworpen regeling volgens de Raad niet op onevenredige wijze afbreuk te doen aan het beginsel van de lokale autonomie. Wel verdient het volgens de Raad aanbeveling om die bedoeling tot uitdrukking te brengen in de tekst van het voorontwerp. Wanneer deze bepaling van toepassing zou zijn op elke tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg, zou de beslissingsbevoegdheid over de zaak van de wegen in het kader van een vergunningsaanvraag volgens de Raad zonder afdoende verantwoording op algemene wijze aan de gemeenteraad worden ontnomen, hetgeen op gespannen voet lijkt te staan met het beginsel van de lokale autonomie.

Repliek: Aan de aanbeveling van de Raad wordt tegemoetgekomen door de formulering van de ontworpen bepaling af te stemmen op artikel 4.4.9, §1, VCRO. Aldus wordt de toepassing van het ontworpen artikel 31, §3, van het decreet van 25 april 2014 ingeperkt tot de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie.

75. Met betrekking tot artikel 7 van het voorontwerp merkt de Raad van State op dat dit artikel geen overgangsbepaling bevat voor de toepassing van artikel 6 van het voorontwerp.

Repliek: Dit betreft een vergetelheid. Het ontwerp werd aangepast in die zin dat wordt voorzien in een overgangsregeling zodat de regeling van artikel 6 (thans artikel 5) slechts van toepassing zal zijn op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreet.

76. Na het eerste advies van de Raad van State werden wijzigingen doorgevoerd aan de aan de Raad van State voorgelegde tekst. Deze gewijzigde tekst werd een tweede maal voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

De Raad van State stelde in haar advies 75.257/16 van 25 januari 2024 dat de doorgevoerde wijzigingen ertoe blijken te strekken gevolg te geven aan de opmerkingen die de afdeling Wetgeving in advies 73.856/1 heeft gemaakt. Er is ook geen gewijzigde juridische context die grond zou kunnen opleveren voor een nieuw onderzoek.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State geeft dan ook mee dat ze haar adviesbevoegdheid reeds volledig uitgeoefend heeft.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

Dit voorontwerp van decreet bevat enkel een gewestaangelegenheid. Dit onderdeel behoeft dus geen verdere toelichting.

2 TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. (bevoegdheidsbepaling)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Hoofdstuk 2 Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Artikel 2. (art. 4.4.9 VCRO – buffergebied en LWAG)

1° In artikel 4.4.9, §2 van de VCRO wordt een nieuw lid ingevoegd.
Deze wijziging heeft betrekking op de clichering en zorgt ervoor dat volgens de typevoorschriften installaties voor hernieuwbare energie mogelijk zijn in buffer voor bedrijventerrein.

Zoals hoger aangegeven, zijn de typevoorschriften op dit punt niet consequent want in buffergebieden voor lijninfrastructuur en buffergebieden voor ontginning staat de mogelijkheid niet voor hernieuwbare energie.

Door alle buffergebieden van gewestplannen te koppelen aan buffer voor bedrijventerrein wordt de toepassing van artikel 4.4.9 VCRO duidelijk.

Het typevoorschrift voor buffer voor bedrijventerrein luidt als volgt (eigen benadrukking):

"Tussen de bedrijven en de aangrenzende zones wordt in een buffer voorzien. De buffer moet voldoen aan de voorwaarden van visuele afscherming, geluidsafscherming, landschappelijke inpassing, afstand, beheersing van veiligheidsrisico's.

De buffer (strook/zone) wordt voor ten minste x % (dicht) beplant met streekeigen struiken en hoogstammige bomen met het oog op het bufferen van de bedrijfsactiviteiten ten opzichte van de aanliggende functies.

Alleen werken en handelingen met het oog op de aanleg en het onderhoud van de buffer zijn toegelaten met inbegrip van de aanleg en het onderhoud van toegangswegen met inbegrip van de aanleg van brandwegen in waterdoorlatende verharding indien dit om redenen van brandveiligheid wordt opgelegd of van waterbeheersingswerken.

Uiterlijk in het plantseizoen dat volgt op het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning, na de inwerkingtreding van dit ruimtelijk uitvoeringsplan, moet de zone voor buffer aangelegd en beplant zijn.

Daarnaast zijn installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie toegelaten.”

De clichering in buffergebied geldt in principe niet enkel voor windturbines, maar ook voor andere vormen van hernieuwbare energie. Dit neemt niet weg dat de aanvrager zal moeten aantonen dat de bufferende functie van het gebied bewaard blijft. Omwille van de beperkte grondinname komen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking en zal dit moeilijker te verantwoorden zijn voor installaties met een grotere grondinname.

2° Aan artikel 4.4.9 VCRO wordt een nieuwe paragraaf 3 toegevoegd.

Deze bepaling geldt louter voor stedenbouwkundige handelingen voor **windturbines**. Dit laat zich verklaren vanuit de grotere ruimtelijke en/of milieu-impact die de andere installaties (zoals bv. zonnepanelen, biogascentrales, enz.) hebben

Daarnaast nemen windturbines een beperkte grondinname en worden de uitbatingsmogelijkheden van agrarisch gebied slechts minimaal verstoord.

Voor deze installaties wordt bepaald dat zij van rechtswege geacht worden de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen, voor zover de windturbines gebundeld worden met **lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap**.

Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines zal moeten worden aangetoond dat de handelingen aansluiten bij de in de omgeving aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap (zoals bv. autosnelwegen, (spoor)wegen, kanalen, (bedrijfs)gebouwen, hoogspanningsleidingen). Deze beoordeling is een feitenkwestie die dossier per dossier zal moeten worden afgewogen.

Wat betreft lijninfrastructuur die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, kan ondermeer worden gedacht aan 4-vaks gewestwegen of autosnelwegen, kanalen, dubbele spoorlijnen of aansluiting bij hoge infrastructuur zoals 380 KV hoogspanningsleidingen.

Daarnaast kan ook worden aangesloten bij bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, zoals havengebieden en ontwikkelde industriegebieden. De loutere aanwezigheid van een kleinschalig individueel bedrijf volstaat daarbij niet om een solitaire grootschalige windturbine op te richten. Kleine of middelgrote windturbines bij een bestaand land- of tuinbouwbedrijf gelegen in LWAG komen mogelijks wel in aanmerking voor een vergunning via de bestaande clichering cfr. artikel 4.4.9 VCRO. Hiervoor geldt dan wel nog het esthetisch criterium binnen LWAG, maar dit is minder problematisch voor kleine of middelgrote installaties.

Binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen is bundeling mogelijk. Bundeling met reeds bestaande windturbines volstaat niet, zodat het plaatsen van windturbines in tweede lijn niet mogelijk is op basis van voorliggend artikel. Dit sluit de plaatsing van windturbines in LWAG in tweede lijn niet uit; hierop zal echter wel de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap van toepassing zijn.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Artikel 3. (art. 10. DBRC-decreet – behandeling bij voorrang)

Artikel 10, vijfde lid, van het DBRC-decreet bepaalt dat de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen belast is met de efficiënte toewijzing van de beroepen binnen dat rechtscollege.

Aan dit artikel wordt toegevoegd dat de voorzitter het rechtscollege op dergelijke wijze organiseert dat de beroepen gericht tegen de beslissingen inzake grootschalige windturbines bij voorrang worden behandeld. Dit betreft enkel de beslissingen die op grond van artikel 105, §1, van het Omgevingsvergunningendecreet kunnen worden aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen én die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp hebben.

De prioritaire behandeling doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen - behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden.

Artikel 4. (art. 21/1. DBRC-decreet – behandeling binnen ordetermin)

In het hoofdstuk 3 van het DBRC-decreet, dat betrekking heeft op de rechtspleging, wordt een nieuw artikel toegevoegd. Dit artikel wordt toegevoegd in de afdeling 3, die louter van toepassing is op de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit nieuw artikel bepaalt dat in de beroepen gericht tegen de beslissingen inzake grootschalige windturbines in principe binnen negen maanden na neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging een eindarrest wordt geveld. Dit betreft enkel de beslissingen die op grond van artikel 105, §1, van het Omgevingsvergunningendecreet kunnen aangevochten worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen én die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp hebben.

Het opleggen van een termijn van orde doet geen afbreuk aan de vereisten die uit andere bepalingen volgen en verhindert niet dat het rechtscollege eerst andere beroepen - bijvoorbeeld schorsingsberoepen - behandelt die om andere dwingende redenen op korte termijn dienen afgehandeld te worden.

Hoofdstuk 4. Wijziging aan het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Artikel 5. (art. 31 OVD – beslissing gemeenteraad zaak der wegen)

Er wordt door de toevoeging van een derde paragraaf verduidelijkt dat de tijdelijke verbreding of wijziging van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie, geen beslissing van de gemeenteraad noodzaakt.

Hoofdstuk 5. Slotbepaling

Artikel 6. (overgangsbepaling)

Voorgestelde regeling in artikel 2 en 5 zal maar gelden voor vergunningsaanvragen die worden ingediend na inwerkingtreding van voorliggend decreet.

Voorgestelde regeling in artikel 3 en 4 zal maar gelden voor nieuwe beroepen waarvan het verzoekschrift tot vernietiging wordt neergelegd na inwerkingtreding van voorliggend decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

VOORONTWERP VAN DECREET VAN 28 APRIL 2023



Ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 2. Aan artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010, 4 april 2014 en 25 april 2014, wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§3. Paragraaf 1, eerste lid, is ook van toepassing op omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen. Als de windturbines gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, worden ze van rechtswege geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen.”.

Art. 3. In artikel 7.4.13, eerste lid, van dezelfde codex wordt aan de tabel de volgende rij toegevoegd:

“

Buffergebieden	Buffer voor bedrijventerrein
----------------	------------------------------

”.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Art. 4. Aan artikel 10, vijfde lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges wordt de volgende zin toegevoegd:

“De voorzitter van het Vlaams bestuursrechtscollege vermeld in artikel 2, 1^o, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van elk beroep dat gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.”.

Art. 5. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 mei 2021, wordt een artikel 21/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 21/1. De kamer waarbij de zaak aanhangig is, spreekt een arrest uit binnen een ordetermin van negen maanden na de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging als het beroep gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.”.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Art. 6. Aan artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§3. Voor de toepassing van paragraaf 1 wordt de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg niet beschouwd als de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft.”

Hoofdstuk 5. Slotbepaling

Art. 7. Artikel 4.4.9, §3, en artikel 7.4.13, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 10, vijfde lid, en artikel 21/1 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op beroepen die worden ingesteld vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

GEMEENSCHAPPELIJK ADVIES VAN DE STRATEGISCHE ADVIESRAAD
RUIMTELIJKE ORDENING EN ONROEREND ERFGOED
EN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN



ADVIES
VAN 31 MEI 2023
OVER HET ONTWERPDECREET TOT WIJZIGING VAN DIVERSE DECRETEN
WAT BETREFT DE INPLANTING VAN WINDTURBINES

SARO | HAVENLAAN 88 BUS 23 | 1000 BRUSSEL

SAR MINARAAD | HAVENLAAN 88 BUS 15 | 1000 BRUSSEL

INHOUD

I.	SITUERING	48
II.	ALGEMENE BEOORDELING.....	49
III.	NOOD AAN BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN INCLUSIEF BELEIDSKADERS	50
IV.	WINDTURBINES IN LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED	51
V.	PRIORITAIRE BEHANDELING BEROEPEN	52
VI.	TIJDELIJKE VERBREIDING OF AANPASSING VAN GEMEENTEWEGEN	53

I. SITUERING

1. SARO en Minaraad ontvingen op 2 mei 2023 een adviesvraag van minister Zuhal Demir inzake het ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines.¹ De adviestermijn bedraagt dertig dagen.

Voorliggend advies betreft een gezamenlijk advies van SARO en Minaraad (verder ‘de raden’), zoals goedgekeurd door de raden op 31 mei 2023.

2. De Nota aan de Vlaamse Regering (pag. 1) stelt dat het beschikbare ruimte-oppervlak in Vlaanderen voor de inplanting van windturbines op nieuwe locaties, beperkt is en dat er wel nog geschikte locaties zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en in buffergebieden. Daarom zorgt voorliggend ontwerpdecreet voor een uitbreiding van de vergunningsmogelijkheden voor windturbines in deze gebieden.

Bovendien wordt met het ontwerpdecreet vastgelegd dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het contentieux inzake grootschalige windturbines bij voorrang moet behandelen en dit binnen een ordetermin van negen maanden.

En ten slotte bepaalt het ontwerpdecreet dat voor de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het gebruik van steenslag) van een gemeenteweg géén beslissing van de gemeenteraad noodzakelijk is.

3. Voor verdere toelichting bij de voorliggende wijzigingen verwijzen de raden naar het verslag van 16 februari 2023 namens de Commissie Vlaams Energie- en Klimaatplan (van het Vlaams Parlement) over hernieuwbare energie. De voorliggende decretales wijzigingen werden tijdens deze hoorzittingen geformuleerd als aanbevelingen vanwege het Instituut voor Milieu- en Energierecht (KU Leuven).²
4. De raden verwijzen tevens naar het decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (zogenaamde codextrein 2016). Dit decreet omvatte onder meer een voorstel om bebouwing in landschappelijk waardevol gebied generiek te versoepelen. SARO en Minaraad verwijzen naar hun adviezen van respectievelijk 5 oktober 2016 en 15 september 2016 bij dit decreet.³ Nadien heeft het Grondwettelijk Hof per arrest van 17 oktober 2019 de versoepeling vernietigd.⁴
5. SARO en Minaraad verwijzen ook naar de omzendbrief van 25 april 2014 met afwegingskader en

¹ <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/6446C740CA1CB15B58CF4E1E>

² 1584 (2022-2023) – Nr. 1 ingediend op 16 februari 2023 (2022-2023). Verslag van de hoorzittingen namens de Commissie Vlaams Energie- en Klimaatplan uitgebracht door Staf Aerts en Arnout Coel over hernieuwbare energie (pag. 25 e.v.) <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1932002>

³ <https://www.sarovaanderen.be/sites/default/files/2022-06/SARO%202016-23%20Advies%20codextrein.pdf>;
<https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/codextrein>

⁴ <https://www.const-court.be/public/n/2019/2019-145n.pdf>

randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines.⁵

6. En ten slotte verwijzen de raden naar de nieuwe Europese noodverordening die sinds 30 december 2022 van kracht is in Vlaanderen; met tot doel om op korte termijn meer projecten voor hernieuwbare energie in Europa te realiseren.⁶

II. ALGEMENE BEOORDELING

7. SARO en Minaraad formuleren volgende strategische bemerkingen bij het ontwerpdecreet tot wijziging van diverse decreten ten behoeve van de inplanting van windturbines:
 - a. De raden ondersteunen de ambities inzake energietransitie, waaronder windenergie, en wijzen op de hoogdringendheid ervan zoals ook uitgedrukt in de nieuwe Europese noodverordening. De raden dringen bij de Vlaamse Regering aan om dringend werk te maken van een volwaardig BRV: strategische visie en beleidskaders. Het BRV en de bijhorende beleidskaders bieden de garantie dat de diverse ruimtelijke uitdagingen in een samenhangend geheel worden uitgewerkt. De raden wijzen erop dat de Vlaamse Regering in gebreke blijft om een planmatig (ruimtelijk) kader / overkoepelende ruimtelijke visie uit te werken ten aanzien van het ruimtelijk faciliteren van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie; waardoor de Vlaamse Regering nu genoodzaakt is tot voorliggende losstaande decretale wijzigingen. De raden verwijzen verder naar deel III van dit advies.
 - b. Het ontwerpdecreet gaat ervan uit dat er geen impact is op de schoonheidswaarde van een landschap door de inplanting van windturbines wanneer die gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. De raden dringen erop aan om dit duidelijker te onderbouwen en te motiveren. De raden dringen tevens aan op een verdere motivering en juridische onderbouwing om aan te tonen dat met voorliggende specifieke regeling voor windturbines geen ongelijke behandeling wordt gecreëerd ten aanzien van alle andere mogelijke aanvragen voor de inplanting van (energie)infrastructuur. De raden verwijzen verder naar deel IV van dit advies.
 - c. Het ontwerpdecreet (artikel 4) voegt in het decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges een bepaling toe en legt vast dat - ten aanzien van elk beroep dat gericht is tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor een windturbine (van meer dan 1500 kW) - het arrest binnen een ordetermin van negen maanden moet worden uitgesproken. De raden verwijzen naar het relanceplan waarin de Vlaamse Regering de aanwerving aankondigt van extra rechters voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *‘met het oog op de inkorting van de doorlooptijd van dossiers tot max. 9 maanden’*. SARO en Minaraad pleiten ervoor om de behandelingstermijn van 9 maanden als standaard te voorzien en niet louter als uitzondering voor windturbines. Bovendien wordt hierdoor vermeden dat moet worden geopteerd voor een voorkeursbehandeling voor specifieke beroepen; een regeling waarvan de juridische robuustheid niet is aangetoond (cf. tal van andere dossiers die vanuit het oogpunt van algemeen belang zouden kunnen opteren voor een prioritaire behandeling). De raden verwijzen verder naar deel V van dit advies.
 - d. De raden onderschrijven de voorliggende wijzigingen aan het omgevingsvergunningen-decreet die ertoe leiden dat de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het verstevigen

⁵ https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-11/omzendbrief_2014_02_oprichting%20van%20windturbines.pdf

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2577&from=NL>

van een wegenis met rijplaten of steenslag) van een gemeenteweg géén beslissing van de gemeenteraad in de zin van artikel 31, §1 OVD noodzaakt. Bijkomend vragen de raden wel uitdrukkelijk te specificeren dat dit enkel geldt voor tijdelijke wegaanpassingen tijdens de ‘aanleg- en / of exploitatiefase’ (van een windturbine). Eventuele permanente wegaanpassingen die nodig zijn gedurende de exploitatiefase moeten wel degelijk worden voorgelegd aan de gemeenteraad. De raden verwijzen verder naar deel VI van dit advies.

III. NOOD AAN BELEIDSPLAN RUIMTE VLAANDEREN INCLUSIEF BELEIDSKADERS

8. De beleidsnota omgeving 2019-2024 kondigde aan dat de Vlaamse Regering werk zal maken van een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen; dit plan zal het toekomstig ruimtelijk beleid en de beoogde ruimtelijke transitie vorm geven.⁷ De Vlaamse Regering stelde op 20 juli 2018 de strategische visie BRV voorlopig vast; evenwel zonder beleidskaders.

De raden dringen aan bij de Vlaamse Regering om dringend werk te maken van een volwaardig BRV: strategische visie en beleidskaders. De strategische visie van het BRV moet nog verder worden ingevuld via de beleidskaders en de daaraan gekoppelde acties.

Eén van de noodzakelijke beleidskaders betreft het beleidskader voor energie. In dit beleidskader zal een samenhangend ruimtelijk beeld worden uitgetekend ten aanzien van het ruimtelijk faciliteren van de (Europese en Vlaamse) doelstellingen inzake hernieuwbare energie (clean energy, onafhankelijkheid van gas en olie buiten Europa) in het Vlaams Gewest.

9. Het BRV en de bijhorende beleidskaders bieden bovendien de garantie dat de diverse ruimtelijke uitdagingen in een samenhangend geheel worden uitgewerkt. Het bewaken van de onderlinge samenhang tussen de verschillende ontwikkelingsperspectieven is essentieel. De ambitie inzake ‘het voorzien van voldoende en adequate ruimte voor hernieuwbare energieprojecten’ moet immers worden afgestemd op de doelstellingen inzake ruimtelijk rendement, robuuste open ruimte en netwerk van groenblauwe aders, enz.

De VCRO (artikel 1.1.4) bepaalt verder dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

Een goedgekeurd BRV inclusief beleidskaders zal bovendien ook duidelijkheid moeten verschaffen inzake de ambitie - zoals verwoord in het Witboek BRV⁸ en de Strategische Visie BRV⁹ - om het winnen van hernieuwbare energie bestemmingsneutraal te maken.¹⁰

⁷ Beleidsnota omgeving 2019-2024: ‘In 2020 leg ik een set van ontwerpbeleidskaders met concrete acties voor aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring. Ik wil dat Vlaanderen in 2021 beschikt over een eerste goedgekeurd Beleidsplan Ruimte en dat het systeem van beleidsplanning effectief van start kan gaan’.

⁸ Witboek BRV pag. 56: ‘Het winnen van hernieuwbare energie is bestemmingsneutraal en kan dus binnen elke bestemmingscategorie gebeuren en heeft voldoende en adequaat plaatsgevonden in de ruimte.’ Strategische visie BRV

⁹ Strategische visie BRV pag. 104: ‘Binnen alle bestemmingen kan verweving en multifunctionaliteit nagestreefd worden. Deze verweving geldt met name voor de verweving van water, recreatie, biodiversiteit en energie. Sommige activiteiten (zoals energie en infrastructuur) zijn bestemmingsneutraal.’

¹⁰ Zie ook advies van de SARO en de Minaraad van 26 september 2018 over het ontwerpdecreet bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie.

<https://www.sarovlaanderen.be/sites/default/files/2022-06/SARO%202018-29%20Advies%20bestemmingsneutraliteit.pdf>

10. De raden wijzen er aldus op dat de Vlaamse Regering in gebreke blijft om een planmatig (ruimtelijk) kader / overkoepelende ruimtelijke visie uit te werken ten aanzien van het ruimtelijk faciliteren van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie; waardoor de Vlaamse Regering nu genoodzaakt is tot voorliggende losstaande decretale wijzigingen.
11. De raden bevestigen de hoogdringendheid voor investeringen in hernieuwbare energie, maar benadrukken eveneens de meerwaarde van een procesmatige aanpak met een koppeling aan een ruimtelijke visie, geïntegreerde ruimtelijke benadering, afweging van de verschillende ruimtevragen, onderzoek naar de meest optimale inplantingsplaatsen, integratie van milieuaspecten.¹¹ De raden merken op dat dergelijke benadering op provinciaal en lokaal niveau al heeft bewezen dat dit tot goede resultaten kan leiden.

IV. WINDTURBINES IN LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED

12. Het ontwerpdecreet (artikel 2) voegt een bijkomende paragraaf toe aan artikel 4.4.9 VCRO en bepaalt dat - voor zover de windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap - zij van rechtswege worden geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen.

Inzake de verplichte bundeling van de windturbines met lijninfrastructuur (die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap) stelt de Memorie van Toelichting (pag. 28): *‘Wat betreft lijninfrastructuur die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, kan ondermeer worden gedacht aan 4-vaks gewestwegen of autosnelwegen, kanalen, dubbele spoorlijnen of aansluiting bij hoge infrastructures zoals 380 KV hoogspanningsleidingen.’*

Inzake de verplichte bundeling van de windturbines met bedrijventerreinen geeft de Memorie van Toelichting (pag. 28) als voorbeelden: ‘havengebieden’ en ‘ontwikkelde industriegebieden’ en verduidelijkt verder dat *‘de loutere aanwezigheid van een kleinschalig individueel bedrijf daarbij niet volstaat om een solitaire grootschalige windturbine op te richten.’* Wat betreft kleine of middelgrote windturbines bij een bestaand land- of tuinbouwbedrijf in LWAG stelt de Memorie van Toelichting (pag. 28) dat deze *‘mogelijks wel in aanmerking komen voor een vergunning via de bestaande clichering cfr. artikel 4.4.9 VCRO. Hiervoor geldt dan wel nog het esthetisch criterium binnen LWAG, maar dit is minder problematisch voor kleine of middelgrote installaties.’*

Standpunt Boerenbond

Boerenbond vraagt om aandacht te hebben voor de problematiek van vergunningverlening in LWAG van agrarische activiteiten in het algemeen en van kleine en middelgrote windmolens bij land- en tuinbouwbedrijven in het bijzonder.

13. Het ontwerpdecreet gaat er aldus van uit dat er geen impact is op de schoonheidswaarde van een landschap door de inplanting van windturbines wanneer die gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap. De raden dringen er op aan om dit duidelijker te onderbouwen en te motiveren.

Zo merken de raden op dat de bepaling van artikel 2 in het ontwerpdecreet zeer summier is. De Memorie van Toelichting geeft wel verdere toelichting bij dit artikel maar is op diverse punten nog zeer onduidelijk. Zo stelt de Memorie van Toelichting dat *‘binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen bundeling mogelijk is’*. Door de toevoeging ‘bijvoorbeeld’ laat dit evenwel ruimte voor een grotere afstand. Bovendien is deze afstand niet

¹¹<https://sarovlaanderen.be/sites/default/files/2022-06/SARO%202018-29%20Advies%20bestemmingsneutraliteit.pdf>;
<https://www.minaraad.be/themas/klimaat/aanbevelingen-gebiedsgerichte-afstemming-h-e-lopend-eigen-initiatief>

decretaal vastgelegd en verankerd.

14. De raden benadrukken dat een omgevingsvergunning nog steeds vereist is inclusief de noodzakelijke toets van de ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening. De Memorie van Toelichting (pag. 19) stelt: *‘Een omgevingsvergunning is nog steeds vereist. Bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag zal niet alleen rekening gehouden moeten worden met de decretaal voorziene voorwaarden, maar speelt ook steeds de toets van de ruimtelijke inpasbaarheid en de goede ruimtelijke ordening.’*

SARO en Minaraad verwijzen bovendien naar de direct werkende normen vanuit diverse sectorale wetgeving die van kracht blijven zoals instandhouding van de natuur, veiligheid, wonen, landschap, erfgoedwaarden, enz. Het is onduidelijk of reeds onderzocht is in hoeverre het ontwerpdecreet/ontwerpbesluit van de Vlaamse Parken invloed zal hebben op (nieuwe) mogelijkheden voor windturbines en hernieuwbare energie.

15. De raden stellen vast dat de Memorie van Toelichting (pag. 14) ingaat op het gelijkheidsbeginsel en motiveert: *‘De bijkomende vergunningsmogelijkheid in LWAG geldt enkel voor windturbines en niet voor andere vormen van hernieuwbare energie. Windturbines vereisen slechts een beperkte grondinname waardoor ze slechts een minimale verstoring van de uitbatingsmogelijkheden van het landbouwgebied tot gevolg hebben.’* De raden dringen aan op een verdere motivering en juridische onderbouwing om aan te tonen dat met voorliggende specifieke regeling voor windturbines geen ongelijke behandeling wordt gecreëerd ten aanzien van alle andere mogelijke aanvragen voor de inplanting van (energie)infrastructuur.

V. PRIORITAIRE BEHANDELING BEROEPEN

16. Het ontwerpdecreet (artikel 4) voegt aan het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (artikel 10, vijfde lid) een bepaling toe inzake de ‘behandeling van voorrang’ van elk beroep dat gericht is tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor een windturbine (van meer dan 1.500 kW).¹² Tevens wordt in het decreet ingeschreven dat het arrest binnen een ordetermijn van negen maanden moet worden uitgesproken.¹³
17. De raden nemen er akte van dat deze wijzigingen zijn gericht op het versnellen van de vergunningsprocedures voor windturbines van meer dan 1.500 kW. Wat betreft het verplicht prioritair behandelen van dossiers inzake windturbines van meer dan 1.500 kW verwijzen de raden naar het Relanceplan van de Vlaamse Regering.¹⁴ In het Relanceplan (pag. 9) kondigt de Vlaamse Regering aan om - in het kader van snellere beroepsprocedures en het wegwerken van de achterstand - extra rechters aan te werven voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *‘met het oog op de inkorting van de doorlooptijd van dossiers tot max. 9 maanden.’*

De raden wensen de Vlaamse Regering te herinneren aan deze ambitie en pleiten ervoor om de behandelingstermijn van 9 maanden als standaard te voorzien en niet louter als uitzondering voor

¹² ‘De voorzitter van het Vlaams bestuursrechtcollege vermeld in artikel 2, 1°, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van elk beroep dat gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.’

¹³ ‘Art. 5. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 mei 2021, wordt een artikel 21/1 ingevoegd, dat luidt als volgt: “Art. 21/1. De kamer waarbij de zaak aanhangig is, spreekt een arrest uit binnen een ordetermijn van negen maanden na de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging als het beroep gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.”

¹⁴ Vlaamse Veerkracht, Relanceplan Vlaamse Regering <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/39939>

windturbines.

SARO en Minaraad vinden het niet wenselijk dat aan één type van dossier voorrang wordt verleend bij de behandeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het naar voren schuiven van windturbines als prioritair te behandelen impliceert dat andere dossiers langer moeten wachten. Als Vlaanderen haar eigen engagement uit het Relanceplan nakomt, is een decretale verankering van een voorkeursafhandeling van beroepen in verband met windturbines overbodig.

VI. TIJDELIJKE VERBREIDING OF AANPASSING VAN GEMEENTEWEGEN

18. Het ontwerpdecreet (artikel 6) voegt aan het decreet betreffende de Omgevingsvergunning (artikel 31) een paragraaf toe die bepaalt dat de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg niet beschouwd wordt als de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft.

De raden onderschrijven voorliggende wijzigingen die ertoe leiden dat de tijdelijke verbreding of aanpassing (bv. het verstevigen van een wegnis met rijplaten of steenslag) van een gemeenteweg géén beslissing van de gemeenteraad in de zin van artikel 31, §1 OVD noodzaakt. Zoals de Memorie van Toelichting (pag. 11) verduidelijkt gaat het hierbij om *‘tijdelijke aanpassingen die na het gebruik ervan opnieuw worden verwijderd’*. De raden vragen om deze bemerking terdege mee te nemen.

Bijkomend vragen de raden om uitdrukkelijk te specificeren dat dit enkel geldt voor tijdelijke wegaanpassingen tijdens de ‘aanleg- en / of exploitatiefase’ (van een windturbine). Eventuele permanente wegaanpassingen die nodig zijn gedurende de exploitatiefase moeten wel degelijk worden voorgelegd aan de gemeenteraad. Een windmolen heeft immers een lange levensduur, waardoor een aanpassing die gedurende de gehele exploitatiefase moet blijven bestaan, wel degelijk een permanent karakter heeft.¹⁵ De raden vragen ook deze bemerking terdege mee te nemen.

Bovendien moet deze informatie ook via GIPOD bekend zijn, om minder hinder bij de wegenwerken te hebben.

¹⁵ In het Vernietigingsarrest van 12 mei 2022 gaat de RvVb in op de noodzaak een toelating te hebben van de gemeenteraad bij gemeentewegen, zelfs indien het gaat om een tijdelijke aanpassing van gemeentewegen. In het arrest wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de aanpassing van de weg om toe te laten dat de windmolen wordt gebouwd (dus in de aanlegfase), maar wordt anderzijds ook gesproken over de mogelijkheid om grote onderdelen naar de windmolen te brengen in de exploitatiefase (p. 32). <https://dbrc.be/sites/default/files/2022-05/Arrest%20RvVb-A-2122-0744%20in%20de%20zaak%202021-RvVb-0276-A.pdf>

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE OP HET VOORONTWERP VAN DECREET
VAN 28 APRIL 2023



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.856/1
van 20 juli 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines’

Op 13 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juli 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de inplanting van windturbines in Vlaanderen te vergemakkelijken en op die manier bij te dragen tot het behalen van de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie.

Hiertoe voorziet het voorontwerp vooreerst in twee wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zo worden door een aanpassing van artikel 4.4.9 VCRO de voorwaarden waaronder windturbines kunnen worden vergund in landschappelijk waardevol agrarisch gebied versoepeld (artikel 2 van het voorontwerp). Daarbij wordt uitdrukkelijk bepaald dat de afwijkmogelijkheid voorzien in artikel 4.4.9, § 1, eerste lid, VCRO ook van toepassing is op omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen. Bovendien bepaalt het voorontwerp dat windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen, van rechtswege worden geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen als ze gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap.²

Daarnaast wordt een rij toegevoegd in de concordantietabel zoals opgenomen in artikel 7.4.13, eerste lid, VCRO, waardoor decretaal wordt aangegeven dat volgens de typevoorschriften installaties voor hernieuwbare energie ook mogelijk zijn in de buffergebieden van de gewestplannen (artikel 3).

Het voorontwerp strekt tevens tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ teneinde de doorlooptijd van beroepen tegen omgevingsvergunningen voor windturbines bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen te versnellen. Daartoe voorzien de ontworpen artikelen 10, vijfde lid en 21/1 van het voormelde decreet van 4 april 2014 dat beroepen tegen omgevingsvergunningen voor windturbines met een vermogen van meer dan 1.500 kW bij voorrang en binnen een ordetermin van 9 maanden worden behandeld (artikelen 4 en 5).

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² In voorkomend geval zal bijgevolg aan één van beide criteria, meer bepaald het zogenaamde “esthetisch criterium” in de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, van rechtswege zijn voldaan.

Voorts wordt ook het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ aangevuld met de bepaling dat de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg niet beschouwd wordt als de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft (artikel 6).

Het voorontwerp bevat ten slotte een aantal overgangsbepalingen. De ontworpen wijzigingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zullen van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet. De gewijzigde bepalingen betreffende de beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zullen van toepassing zijn op beroepen die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het aan te nemen decreet (artikel 7).

VORMVEREISTEN

3.1. Het voorontwerp faciliteert de inplanting van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en buffergebied door een aanpassing van de geldende bestemmingsvoorschriften.

De vraag rijst of het voorliggend voorontwerp niet moet worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 ‘betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma’s’, waarvoor overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd voor zover het aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Volgens lid 2, a), van artikel 3 van de richtlijn geldt die verplichting voor alle plannen en programma’s die voorbereid worden met betrekking tot, onder meer, energie, industrie of telecommunicatie, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in de bijlagen I en II bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ‘betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten’.

De stellers van het voorontwerp menen van niet en onderbouwen dit standpunt in de memorie van toelichting. Ze verwijzen daarbij in het bijzonder naar de arresten nr. 33/2019 van 28 februari 2019 en nr. 145/2019 van 17 oktober 2019 van het Grondwettelijk Hof waarin gesteld wordt dat oordelen dat elke wetgeving en elke regelgeving die aanzienlijke effecten op het milieu kan hebben, overeenkomstig richtlijn 2001/42/EG aan een milieubeoordeling zou moeten worden onderworpen, niet overeenstemt met het doel van de Europese wetgever, die beoogt dat bepaalde plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, overeenkomstig die richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.³

³ GwH 28 februari 2019, nr. 33/2019, B.21.3 en GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, B.9.3.

Het Hof kwam onder meer tot dit oordeel in het kader van het onderzoek van artikel 5.7.1 VCRO, zoals ingevoegd bij artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’, dat voorzag in de wijziging van het gewestplanvoorschrift “landschappelijk waardevol agrarisch gebied”.⁴

In de memorie van toelichting wordt gewezen op de gelijkenissen met het juridisch kader dat het voorwerp uitmaakte van het arrest nr. 145/2019. Er wordt onder meer gesteld dat het niet gaat om een plan of programma dat door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen is voorgeschreven en dat de bepaling, ook al werkt ze door in de toepassing van de gewestplannen, niet kan aanzien worden als een handeling die “een heel pakket criteria en modaliteiten” vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

3.2. De argumentatie in de memorie van toelichting staat echter op gespannen voet met recente rechtspraak van het Hof van Justitie, waaronder het arrest van de grote kamer van het Hof van Justitie C-24/19 van 25 juni 2020, en gaat zo ook voorbij aan de latere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in navolging van dit arrest.⁵

Het Hof van Justitie geeft een ruime uitlegging aan het begrip “plannen en programma’s”. Volgens het Hof heeft dit begrip “betrekking (...) op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben”.⁶ Het Hof voegt eraan toe dat het begrip “plannen en programma’s” ook betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld.⁷ Bij zijn arrest C-290/15 van 27 oktober 2016 heeft het Hof van Justitie aldus geoordeeld dat ook een reglementair besluit met een algemene draagwijdte, *in casu* de Waalse sectorale normen inzake windenergie, onder het toepassingsgebied van richtlijn 2001/42/EG valt.

In arrest C-24/19 van 25 juni 2020 heeft de grote kamer van het Hof van Justitie voor recht verklaard dat artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG aldus moet worden uitgelegd dat het begrip “plannen en programma’s” ook ziet op een besluit en een omzendbrief die zijn vastgesteld door de regering van een deelentiteit van een lidstaat en die elk verschillende bepalingen bevatten over de bouw en exploitatie van windturbines en dat artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG aldus moet worden uitgelegd dat een besluit en een omzendbrief die elk verschillende bepalingen bevatten over de bouw en exploitatie van windturbines, waaronder maatregelen inzake slagschaduw, veiligheid en geluidsnormen, plannen en programma’s vormen waarvoor volgens die bepaling een milieubeoordeling moet worden verricht.⁸

⁴ Artikel 5.7.1 VCRO werd wel op andere gronden door het Grondwettelijk Hof vernietigd (zie verder opmerking 4.2).

⁵ GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.2.11; GwH 25 februari 2021, nr. 30/2021, B.2.11.

⁶ HvJ 27 oktober 2016, C-290/15, *Patrice d’Oultremont e.a. t. Waals Gewest*, ECLI:EU:C:2016:561, § 49.

⁷ *Ibidem*, § 52.

⁸ HvJ 25 juni 2020, C-24/19, *A e.a. t. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, ECLI:EU:C:2020:503.

In dit arrest herhaalt het Hof van Justitie zijn rechtspraak dat een maatregel moet worden beschouwd als “voorgeschreven” zodra de bevoegdheid om de maatregel vast te stellen haar rechtsgrondslag vindt in een specifieke bepaling, ook al bestaat er strikt genomen geen enkele verplichting om die maatregel te nemen.⁹ Het Hof verwijst daarbij onder meer naar de doelstelling van de richtlijn en komt tot de volgende conclusie:

“45 Zoals artikel 1 ervan in herinnering brengt, is het doel van deze richtlijn immers te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma’s, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling.

46 Zoals uit dit artikel 1 volgt, is het wezenlijke doel van richtlijn 2001/42 dan ook ervoor te zorgen dat plannen en programma’s die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, tijdens hun voorbereiding en vóór hun vaststelling, aan een milieubeoordeling worden onderworpen (arresten van 22 september 2011, Valčiukienė e.a., C-295/10, EU:C:2011:608, punt 37, en 7 juni 2018, Thybaut e.a., C-160/17, EU:C:2018:401, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Ook zij eraan herinnerd dat richtlijn 2001/42 is vastgesteld op grond van artikel 175, lid 1, EG, dat ziet op de door de Gemeenschap op milieugebied te ondernemen acties om de doelstellingen van artikel 174 EG te verwezenlijken. Artikel 191 VWEU, dat overeenkomt met artikel 174 EG, bepaalt in lid 2 dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een ‘hoog niveau van bescherming’, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Krachtens artikel 191, lid 1, VWEU kunnen maatregelen worden vastgesteld die met name betrekking hebben op bepaalde aspecten van het milieu, zoals het behoud, de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens en het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In dezelfde lijn bepaalt artikel 3, lid 3, VEU dat de Unie zich met name inzet voor een ‘hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu’ (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punten 41 -43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Deze doelstellingen zouden in gevaar dreigen te komen indien artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42 aldus zou worden uitgelegd dat de in deze richtlijn neergelegde milieubeoordelingsplicht alleen geldt voor plannen of programma’s waarvan de vaststelling verplicht is. Zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is de vaststelling van plannen en programma’s immers vaak niet algemeen verplicht. Ook zou die uitlegging lidstaten de mogelijkheid geven om de milieubeoordelingsplicht moeiteloos te omzeilen door doelbewust niet te bepalen dat de bevoegde autoriteiten dergelijke plannen of programma’s verplicht moeten vaststellen.

49 Bovendien strookt de ruime uitlegging van het begrip ‘plannen en programma’s’ ook met de internationale verbintenissen van de Unie, zoals die met name uit artikel 2, lid 7, van het Verdrag van Espoo blijken.

50 Hieruit volgt dat bij een restrictieve uitlegging, waarbij de tweede voorwaarde van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42 alleen slaat op ‘plannen en programma’s’ die verplicht moeten worden vastgesteld, de draagwijdte van deze voorwaarde minimaal dreigt te worden. Daarom heeft het Hof er de voorkeur aan gegeven de nuttige werking van deze voorwaarde te verzekeren door een ruimere opvatting van de term ‘zijn voorgeschreven’ te

⁹ Zie in die zin HvJ 7 juni 2018, C-671/16, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, ECLI: EU:C:2018:403, punten 38-40.

hanteren (zie in die zin arrest van 22 maart 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-567/10, EU:C:2012:159, punt 30).

51 Er is dan ook geen enkele reden om de rechtspraak van het Hof op dit punt terug te draaien.

52 Bijgevolg moet artikel 2, onder a), tweede streepje, van richtlijn 2001/42 aldus worden uitgelegd dat de plannen en programma's waarvan de vaststelling is geregeld in nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin de voor de vaststelling van deze plannen en programma's bevoegde autoriteiten zijn aangegeven en de procedure voor de opstelling ervan is bepaald, moeten worden aangemerkt als 'voorgeschreven' in de zin en voor de toepassing van richtlijn 2001/42."

Specifiek met betrekking tot het creëren van de mogelijkheid om makkelijker af te wijken van geldende voorschriften, stelt het Hof van Justitie wat volgt:

"57 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het begrip 'plannen en programma's' niet alleen ziet op de opstelling, maar ook op de wijziging ervan (zie in die zin arrest van 12 juni 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Het Hof heeft met name reeds geoordeeld dat een rechtshandeling, ook als zij geen positieve voorschriften bevat en die niet kan bevatten, het rechtsbestel wijzigt door de mogelijkheid te creëren om gemakkelijker af te wijken van geldende voorschriften, en bijgevolg binnen de werkingssfeer van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42 valt (zie in die zin arrest van 7 juni 2018, *Thybaut e.a.*, C-160/17, EU:C:2018:401, punt 58).

59 Zoals de advocaat-generaal in de punten 108 en 109 van zijn conclusie heeft onderstreept en zoals uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt, lijkt punt 3 van de omzendbrief van 2006 de mogelijkheid te bieden om gebieden toe te voegen die aanvankelijk niet in aanmerking kwamen voor de productie van windenergie. Voorts lijkt de bijlage bij deze omzendbrief minder strenge milieukwaliteitsnormen te bevatten dan de bijlage bij subafdeling 5.20.6.1 van *Vlarem II* wat geluid en slagschaduw in bewoonde gebieden betreft. Het is niettemin de taak van de verwijzende rechter om na te gaan of dat inderdaad zo is.

60 Zoals de advocaat-generaal in punt 80 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties wijzigt de omzendbrief van 2006 bijgevolg de bepalingen van *Vlarem II*, door deze te ontwikkelen of ervan af te wijken, zodat die omzendbrief kan worden geacht te voldoen aan de in punt 52 van dit arrest aangehaalde voorwaarde.

61 Er zij ook nog op gewezen dat het algemene karakter van het besluit en de omzendbrief van 2006 niet verhindert dat deze handelingen worden gekwalificeerd als 'plannen en programma's' in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42. Hoewel uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat het begrip 'plannen en programma's' betrekking kan hebben op normatieve handelingen die bij wet of besluit zijn vastgesteld, bevat deze richtlijn immers juist geen bijzondere bepalingen voor beleid of algemene regelingen die een afbakening ten opzichte van plannen en programma's zouden vereisen in de zin van deze richtlijn. De omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en een doel van transformatie van een geografische zone nastreeft, vormt een illustratie van haar programmatische of planificatieve dimensie en verhindert niet dat zij valt onder het begrip 'plannen en programma's' (zie in die zin arrest van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak)".

Aangaand het begrip “groot pakket van criteria en modaliteiten” stelt het Hof van Justitie in hetzelfde arrest wat volgt:

“70 Hoewel het besluit en de omzendbrief van 2006 geen compleet geheel van normen voor de bouw en exploitatie van windturbines lijken te vormen, heeft het Hof reeds verduidelijkt dat het begrip ‘groot pakket van criteria en modaliteiten’ op een kwalitatieve en niet op een kwantitatieve manier moet worden begrepen. Er moet immers een halt worden toegeroepen aan mogelijke strategieën ter ontwijking van de in richtlijn 2001/42 neergelegde verplichtingen, die de vorm kunnen aannemen van een fragmentering van de maatregelen, waardoor aan de nuttige werking van deze richtlijn afbreuk wordt gedaan (zie in die zin arresten van 7 juni 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e.a.*, C-671/16, EU:C:2018:403, punt 55, en 12 juni 2019, *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 64).

71 Zoals de advocaat-generaal in punt 94 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wijzen het belang en de reikwijdte van de voorschriften in het besluit en de omzendbrief van 2006 erop dat deze handelingen een kader vormen dat weliswaar niet uitputtend, maar wel voldoende belangrijk is voor de bepaling van de voorwaarden waaronder een vergunning kan worden verleend voor de oprichting van windturbineparken in het betrokken geografisch gebied – projecten die onmiskenbaar gevolgen hebben voor het milieu.

72 Er zij in dit verband trouwens aan herinnerd dat het Hof in punt 50 van het arrest van 27 oktober 2016, *D’Oultremont e.a.* (C-290/15, EU:C:2016:816), in verband met een handeling die normen voor de bouw en exploitatie van windturbines bevatte die vergelijkbaar waren met die van het besluit en de omzendbrief van 2006, voor recht heeft verklaard dat zij een voldoende groot belang en een voldoende ruime reikwijdte had om de op deze sector toepasselijke voorwaarden te bepalen en dat de keuzen die via deze normen in het bijzonder met betrekking tot het milieu worden gemaakt, ertoe dienen de voorwaarden vast te stellen waaronder toekomstige concrete projecten voor de bouw en exploitatie van windmolenparken kunnen worden vergund”.

3.3. Zoals ook werd vastgesteld door het Grondwettelijk Hof in zijn arresten nr. 30/2021 van 25 februari 2021 en nr. 142/2021 van 14 oktober 2021, blijkt uit het arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 2020 dat de omzendbrief van 12 mei 2006 en afdeling 5.20.6 van *Vlarem II* plannen en programma’s vormen waarvoor volgens artikel 3, lid 2, a), van richtlijn 2001/42/EG een MER had moeten worden verricht.¹⁰

¹⁰ Uit het arrest volgt eveneens dat aangezien dat niet is gebeurd, die rechtshandelingen niet verenigbaar zijn met het Unierecht. Dit heeft de decreetgever aangezet tot het nemen van het decreet van 17 juli 2020 ‘tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines’. Deze decretale validatie werd als de enige mogelijkheid gezien om de nadelige gevolgen voor het leefmilieu en voor de energiebevoorrading te voorkomen. Alleen zo meende de decreetgever hetzelfde effect te kunnen bereiken als datgene dat, voor de Waalse sectorale normen inzake windturbines, voortvloeit uit het arrest van de Raad van State nr. 239.886 van 16 november 2017. Bij dat arrest heeft de Raad van State, in het verlengde van het arrest d’Oultremont van het Hof van Justitie van 27 oktober 2016, de Waalse sectorale normen inzake windturbines vernietigd, maar de gevolgen ervan gehandhaafd voor een periode van drie jaar, zodat de Waalse Regering in tussentijd nieuwe sectorale normen kon voorbereiden die wel voorafgaandelijk het voorwerp van een MER moesten uitmaken. Aangezien geen enkele rechter de bevoegdheid had om de Vlaamse sectorale normen voor windturbines te handhaven in afwachting van de vaststelling door de Vlaamse Regering van nieuwe sectorale normen voor windturbines, achtte de decreetgever een decretale validatie van de door het Hof van Justitie met het Unierecht strijdig bevonden handelingen noodzakelijk (*Parl.St.*, Vlaams Parlement, 2019-20, nr. 423/1, 11). In zijn arresten nr. 30/2021 van 25 februari 2021 en nr. 142/2021 van 14 oktober 2021 heeft het Grondwettelijk Hof respectievelijk het beroep tot schorsing en het beroep tot vernietiging ingesteld tegen dit decreet verworpen.

Nu vaststaat dat de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines een plan of programma uitmaken in de zin van richtlijn 2001/42/EG, ligt het in het licht van voormelde arresten van de grote kamer van het Hof van Justitie en van het Grondwettelijk Hof geenszins voor de hand dat een aanpassing van de bestemmingsvoorschriften middels een wijziging van de VCRO, die de inplanting van deze windturbines op stedenbouwkundig vlak moet faciliteren, niet als dusdanig moet worden aangemerkt.

Er rijst dan ook ernstige twijfel of, op basis van de overwegingen van het geciteerde arrest, de ontworpen regeling waarin het voorontwerp van decreet voorziet toch niet dient te worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 2, a), van richtlijn 2001/42/EG waarvoor een milieubeoordeling moet worden uitgevoerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet bevat, met betrekking tot het recht op de bescherming van het leefmilieu, een *standstill*-verplichting die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving, in aanzienlijke mate vermindert zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.¹¹

4.2. In zijn arrest nr. 145/2019 van 17 oktober 2019 vernietigde het Grondwettelijk Hof artikel 5.7.1 VCRO op grond van de volgende overwegingen:

“B.10.1. Het in het middel uiteengezette verschil in behandeling tussen de diverse categorieën van rechtsonderhorigen berust op een objectief criterium, te weten of de handelingen of werken plaatsvinden in ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ of niet. Enkel de rechtsonderhorigen die de gevolgen ondergaan van de wijziging van het gewestplanvoorschrift voor het ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’, hebben niet de mogelijkheid gehad hun recht op inspraak uit te oefenen, terwijl de mogelijkheid tot inspraak wel bestaat voor rechtsonderhorigen die de gevolgen ondergaan van wijzigingen in gewestplanvoorschriften in een ander bestemmingsgebied en terwijl die mogelijkheid tot inspraak hun een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op bescherming van een gezond leefmilieu (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet).

B.10.2. De decreetgever wenste met het bestreden artikel 94 van het decreet van 8 december 2017 nauwer aan te sluiten bij de initiële bedoeling van de regelgever, zodat het opnieuw mogelijk zou worden om stedenbouwkundige vergunningen af te geven voor het uitvoeren van bouwwerken in ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’:

‘Als algemeen principe wordt gesteld dat alle handelingen en werken mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur aangegeven bestemming evenals handelingen en werken die de landschapsontwikkeling of -opbouw tot doel hebben’ (Parl. St., Vlaams Parlement, 2016-2017, nr. 1149/1, p. 117).

¹¹ Zie o.m. GwH 21 januari 2021, nr. 6/2021, B.4.2; GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.2.

B.10.3. Daardoor wordt in een generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle ‘landschappelijk waardevolle agrarische gebieden’, zonder onderscheid in uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder grondige en gebiedsgerichte benadering voorzien, hetgeen een aanzienlijke weerslag op het milieu kan hebben.

B.10.4. Weliswaar wordt bepaald dat bij de beoordeling van de vergunningsaanvragen aan de hand van een afweging moet worden aangetoond dat de handelingen en werken inpasbaar zijn in het gebied, waarbij de vergunningverlenende overheid rekening moet houden met de actueel in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw. Voormelde afweging ‘kan een beschrijving van maatregelen bevatten ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding en kan eveneens rekening houden met de landschapskenmerken uit de vastgestelde landschapsatlas, vermeld in artikel 4.1.1. van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 en de mate waarin het landschap gekenmerkt wordt door de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur’ (artikel 5.7.1., § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Met het oog op de maximale bescherming van die landschappen wordt voor gebieden die deel uitmaken van erfgoed- en cultuurhistorische landschappen, een strenger criterium gehanteerd voor de afweging. De aangevraagde handelingen of werken mogen de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw niet in gevaar brengen. Die afweging ‘bevat een actuele analyse van de landschaps- en erfgoedelementen van het gebied en een beschrijving van maatregelen ter bevordering van de landschapsintegratie, in voorkomend geval met betrekking tot de inplanting, gabariet, architectuur, aard van de gebruikte materialen en landschapsinkleding’ (artikel 5.7.1., § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Tevens wordt expliciet erin voorzien dat als in de vergunning voorwaarden voor landschapsintegratie worden opgelegd, dit niet betekent dat het aangevraagde niet kan worden ingepast in het gebied, noch dat het aangevraagde de in het gebied aanwezige karakteristieke landschapselementen en landschapsopbouw in gevaar brengt (artikel 5.7.1., § 3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

B.10.5. Ondanks die waarborgen, veroorzaakt het bestreden artikel evenwel een dermate aanzienlijke achteruitgang met betrekking tot het leefmilieu dat het niet redelijk verantwoord is dat niet in inspraakmogelijkheden is voorzien. Het daaruit volgende verschil in behandeling is des te minder verantwoord nu in de regel wijzigingen in bestemmingsvoorschriften worden doorgevoerd via de vaststelling van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarbij inspraakmogelijkheden wel aanwezig zijn, zoals nader bepaald in hoofdstuk II (« Ruimtelijke uitvoeringsplannen ») van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Er is geen enkel motief van algemeen belang op geldige wijze aangevoerd ter ondersteuning van die aanzienlijke achteruitgang in het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu”.

4.3. De memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet bevat een uitvoerige verantwoording waarin wordt uiteengezet waarom de ontworpen regeling geen aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau zou inhouden. Daarbij wordt in het licht van het geciteerde arrest onder meer gewezen op de volgende belangrijke verschilpunten tussen het vernietigde artikel 5.7.1 VCRO en de bepalingen van het voorontwerp:

- de draagwijdte van de maatregel is beperkt tot zones die volgens het gewestplan bestemd zijn tot landschappelijk waardevol agrarisch gebied of bufferzone;

- de maatregel geldt enkel voor windturbines, en in de bufferzones, ook voor andere vormen van hernieuwbare energie¹²;
- de regeling houdt wat de inplanting in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied betreft, geen *carte blanche* in maar stelt als voorwaarde dat de windturbines gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap.

4.4. Het belangrijkste verschilpunt blijkt er evenwel in te bestaan dat de ontworpen regeling waarin het voorontwerp voorziet, wordt ingevoerd om ruimtelijk potentieel geschikte locaties te kunnen aansnijden voor de inplanting van installaties voor het opwekken van hernieuwbare energie en dit met het oog op het behalen van de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie. Als redenen van algemeen belang wordt in de memorie van toelichting bij het voorontwerp zowel gewezen op de noodzaak broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen als op de bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit.

In het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 142/2021 van 14 oktober 2021 heeft het Grondwettelijk Hof het waarborgen van de elektriciteitsbevoorradingszekerheid in een land aangemerkt als een dwingende doelstelling van algemeen belang. Daarenboven is het waarborgen van de continuïteit van de energievoorziening in de Europese Unie een van de doelstellingen van het energiebeleid van de Europese Unie (artikel 194, lid 1, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).¹³

Zonder dat dient te worden onderzocht of de ontworpen regeling het beschermingsniveau met betrekking tot het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu in aanzienlijke mate zou verminderen, lijkt zij dan ook te kunnen worden verantwoord door een doelstelling van algemeen belang.¹⁴

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 2

5. Luidens het ontworpen artikel 4.4.9, § 3, VCRO worden windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen, van rechtswege geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen als ze “gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap”.

¹² Volgens de memorie van toelichting zullen windturbines hier bij uitstek voor in aanmerking komen wegens de beperkte grondinname en zal dit moeilijker te verantwoorden zijn voor installaties met een grotere grondinname.

¹³ GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.12.3 en B.21.3.

¹⁴ Zie ook GwH 14 oktober 2021, nr. 142/2021, B.30.3.

In de memorie van toelichting wordt hierover onder meer het volgende opgemerkt:

“Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines zal moeten worden aangetoond dat de handelingen aansluiten bij de in de omgeving aanwezige lijninfrastructuur of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap (zoals bv. autosnelwegen, (spoor)wegen, kanalen, (bedrijfs)gebouwen, hoogspanningsleidingen). Deze beoordeling is een feitenkwestie die dossier per dossier zal moeten worden afgewogen.”

Inzake de vereiste “bundeling” wordt in de memorie van toelichting voorts het volgende gesteld:

“Binnen een afstand van bijvoorbeeld 500 m van dergelijke lijninfrastructuur of bedrijventerreinen is bundeling mogelijk. Bundeling met reeds bestaande windturbines volstaat niet, zodat het plaatsen van windturbines in tweede lijn niet mogelijk is op basis van voorliggend artikel.”

Met het oog op de rechtszekerheid is het raadzaam om minstens de begrippen “gebundeld” en “voldoende markant aanwezig” nader te duiden in de tekst van het voorontwerp.

Aangezien het voorts de bedoeling blijkt te zijn dat voor de toepassing van de ontworpen regeling¹⁵ bundeling met reeds bestaande windturbines niet volstaat, zou die bedoeling duidelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst van het voorontwerp.

Artikelen 4 en 5

6. De ontworpen voorrangsregeling is beperkt tot dossiers betreffende installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen van 1.500 kW. Luidens de memorie van toelichting is het de bedoeling dat beroepen gericht tegen de beslissingen inzake grootschalige windturbines bij voorrang worden behandeld.

Er dient bij de ontworpen voorrangsregeling rekening mee te worden gehouden dat zij niet afgestemd is op de ontworpen federale voorrangsregeling voor zaken van hoger openbaar belang die behandeld worden voor de Raad van State.¹⁶

Vanuit het oogpunt van de coherentie van de regelgeving rijst bovendien de vraag waarom de ontworpen voorrangsregeling beperkt is tot installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie.

¹⁵ Dit sluit volgens de memorie van toelichting de plaatsing van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied in tweede lijn niet uit; hierop zal echter wel de toets aan de schoonheidswaarde van het landschap van toepassing zijn.

¹⁶ Ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bepaling van de zaken van hoger openbaar belang en de mogelijke organisatorische maatregelen in de zin van artikel 101/1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’ waarover de afdeling Wetgeving op 30 juni 2023 advies 73.647/AV heeft uitgebracht.

Artikel 6

7.1. Het ontworpen artikel 31, § 3, van het decreet van 25 april 2014 bepaalt dat voor de toepassing van artikel 31, § 1, van voornoemd decreet, de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg niet beschouwd wordt als de aanleg, wijziging, verplaatsing, of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft.

7.2. Artikel 41, eerste lid, eerste zin, van de Grondwet luidt als volgt:

“De uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen worden door de gemeenteraden of de provincieraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.”

Artikel 162, eerste lid en tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet luidt als volgt:

“De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld.

De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen:

1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald.”

De artikelen 41, eerste lid, eerste zin, en 162, tweede lid, 1° en 2°, van de Grondwet waarborgen de bevoegdheid van de gemeenten voor alles wat tot het gemeentelijk belang behoort. Zij verankeren het beginsel van de lokale autonomie, dat veronderstelt dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat ze tot hun belang behoort en deze kunnen regelen zoals zij dat opportuun achten.

Het in de voormelde grondwetsbepalingen verankerde beginsel van de lokale autonomie doet echter geen afbreuk aan de verplichting van de gemeenten om, wanneer zij optreden op grond van het gemeentelijk belang, de hiërarchie der normen in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat wanneer de federale overheid, een gemeenschap of een gewest een aangelegenheid regelen die onder hun bevoegdheid valt, de gemeenten aan die reglementering zijn onderworpen bij de uitoefening van hun bevoegdheid in diezelfde aangelegenheid. Een beperking van het beginsel van de lokale autonomie die voortvloeit uit een reglementering van de federale Staat, een gemeenschap of een gewest, zou enkel onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 1° en 2°, ervan, wanneer ze kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien ze ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt ontzegd, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau.¹⁷

¹⁷ GwH 14 februari 2019, nr. 28/2019, B.10.1 en B10.2.

7.3. Artikel 31, § 1, van het decreet van 25 april 2014 bepaalt wat volgt:

“§ 1. Als de aanvraag de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg omvat, roept het college van burgemeester en schepenen, in voorkomend geval op verzoek van de bevoegde overheid, vermeld in artikel 15, de gemeenteraad samen om te beslissen over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg.

De gemeenteraad spreekt zich uit over de ligging, de breedte en de uitrusting van de gemeenteweg, en over de eventuele opname in het openbaar domein. Hierbij wordt rekening gehouden met de doelstellingen en principes, vermeld in artikel 3 en 4 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen, en in voorkomend geval met het gemeentelijk beleidskader en afwegingskader, vermeld in artikel 6 van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen. De gemeenteraad kan daarbij voorwaarden opleggen en lasten verbinden, die de bevoegde overheid in de eventuele vergunning opneemt.”

De artikelen 2, § 2, eerste zin, en 40, §§ 1 en 2, van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: het decreet lokaal bestuur) luiden:

“Art. 2 [...]

§ 2. De gemeenten zijn overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang.

[...]

Art. 40 § 1. Onder voorbehoud van andere wettelijke of decretale bepalingen, beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, vermeld in artikel 2.

§ 2. De gemeenteraad bepaalt het beleid van de gemeente en kan daarvoor algemene regels vaststellen.”

Krachtens de hiervoor geciteerde bepalingen van de Grondwet en het decreet lokaal bestuur beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, waaronder de in artikel 31, § 1, van het decreet van 25 april 2014 bedoelde zaak van de wegen.¹⁸ De door de gemeenteraad aldus uit te oefenen bevoegdheid is exclusief gestoeld op de gemeentelijke autonomie vervat in artikel 41 van de Grondwet¹⁹

Deze bevoegdheid van de gemeenteraad is bovendien uitdrukkelijk opgenomen in artikel 8 van het decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’, dat luidt:

“Niemand kan een gemeenteweg aanleggen, wijzigen, verplaatsen of opheffen zonder voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad.”

Artikel 2, 12°, van het decreet van 3 mei 2019 definieert de wijziging van een gemeenteweg als volgt:

“De aanpassing van de breedte van de bedding van een gemeenteweg, met uitsluiting van verfraaiings-, uitrustings- of herstelwerkzaamheden”.

¹⁸ RvS 20 april 2021, nr. 250.344, Van Cauwenbergh.

¹⁹ RvS 29 april 2020, nr. 247.466, nv Imroder.

7.4. Indien het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp²⁰ om de toepassing van het ontworpen artikel 31, § 3, van het decreet van 25 april 2014 te beperken tot de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van een windturbine, lijkt de ontworpen regeling niet op onevenredige wijze afbreuk te doen aan het beginsel van de lokale autonomie. Wel verdient het aanbeveling om die bedoeling dan tot uitdrukking te brengen in de tekst van het voorontwerp.

Anders is het wanneer deze bepaling van toepassing zou zijn op elke tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg, waardoor de beslissingsbevoegdheid over de zaak van de wegen in het kader van een vergunningsaanvraag zonder afdoende verantwoording op algemene wijze aan de gemeenteraad zou worden ontnomen, hetgeen op gespannen voet lijkt te staan met het beginsel van de lokale autonomie.

Artikel 7

8. Artikel 7 van het voorontwerp bevat geen overgangsbepaling voor de toepassing van artikel 6 van het voorontwerp. De gemachtigde bevestigt dat het om een vergetelheid gaat en stelt voor om in een vergelijkbare overgangsregeling te voorzien zodat de regeling van artikel 6 slechts van toepassing zal zijn op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreet.

Hiermee kan worden ingestemd. De ontworpen bepaling dient op dit punt te worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

²⁰ Hetgeen het opschrift en de doelstelling van dit voorontwerp doen vermoeden.

VOORONTWERP VAN DECREET VAN 22 DECEMBER 2023



Ontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 2. Aan artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010, 4 april 2014 en 25 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 2 wordt tussen het eerste en het tweede lid een lid ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Voor de toepassing van §1, eerste lid, geldt dat het bestemmingsgebied bufferzone, vermeld in artikel 14.4.5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, alleszins vergelijkbaar is met de standaardtypebepaling ‘buffer voor bedrijventerrein’, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.”

2° er wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§3. Paragraaf 1, eerste lid, is ook van toepassing op omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen. Als de windturbines gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, worden ze van rechtswege geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen.”.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Art. 3. Aan artikel 10, vijfde lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, gewijzigd bij het decreet van 13 juli 2023, wordt de volgende zin toegevoegd:

“De voorzitter van het Vlaams bestuursrechtscollege vermeld in artikel 2, 1°, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van elk beroep dat gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.”.

Art. 4. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 mei 2021, wordt een artikel 21/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 21/1. De kamer waarbij de zaak aanhangig is, spreekt een arrest uit binnen een ordetermin van negen maanden na de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging als het beroep gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1.500 kW als voorwerp heeft.”.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Art. 5. Aan artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§3. Voor de toepassing van paragraaf 1 wordt de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie niet beschouwd als de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft.”

Hoofdstuk 5. Slotbepaling

Art. 6. Artikel 4.4.9, §2 en §3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn

van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 10, vijfde lid, en artikel 21/1 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op beroepen die worden ingesteld vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE OP HET VOORONTWERP VAN DECREET
VAN 22 DECEMBER 2023



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 75.257/16
van 25 januari 2024

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het
decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de
rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en
het decreet van 25 april 2014 betreffende de
omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van
windturbines’

Op 27 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 16 januari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2024

*

UITPUTTING ADVIESBEVOEGDHEID RAAD VAN STATE

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest herneemt grotendeels het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 20 juli 2023 advies 73.856/1 heeft verleend.

2. Wanneer de afdeling Wetgeving een advies gegeven heeft, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt volledig uitgeoefend. Het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies geformuleerd zijn: in dat geval moet de afdeling Wetgeving opnieuw geraadpleegd worden, deze keer over de nieuwe bepalingen.

Dat geldt evenmin wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die grond kunnen opleveren voor een nieuw onderzoek van de tekst door de afdeling Wetgeving: in dat geval moeten de bepalingen van de tekst waarvoor die nieuwe gegevens consequenties hebben aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden.

3. Ten opzichte van de tekst waarover de Raad van State advies 73.856/1 heeft gegeven, worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- de ontworpen wijziging van artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) wordt uitgebreid (artikel 2, 1°, van het voorontwerp) en de ontworpen wijziging van artikel 7.4.13 VCRO wordt weggelaten;
- de ontworpen wijziging van artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ wordt aangepast (artikel 5);
- de slotbepaling wordt gewijzigd (artikel 6).

4. Al de hierboven opgesomde wijzigingen blijken ertoe te strekken gevolg te geven aan de opmerkingen die de afdeling Wetgeving in advies 73.856/1 heeft gemaakt.

Er is ook geen gewijzigde juridische context die grond zou kunnen opleveren voor een nieuw onderzoek.

5. Met betrekking tot het voorontwerp dat thans aan haar voorgelegd is, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State haar adviesbevoegdheid dan ook reeds volledig uitgeoefend.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

Art. 2. In artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010, 4 april 2014 en 25 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 2 wordt tussen het eerste en het tweede lid een lid ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Voor de toepassing van paragraaf 1, eerste lid, geldt dat het bestemmingsgebied bufferzone, vermeld in artikel 14.4.5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpge-westplannen en de gewestplannen, alleszins vergelijkbaar is met de standaard-typebepaling ‘buffer voor bedrijventerrein’, 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 uitvoeringsplan-nen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.”;

2° er wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§3. Paragraaf 1, eerste lid, is ook van toepassing op omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines die volgens het gewestplan in landschappelijk waardevol agrarisch gebied liggen. Als de wind-turbines gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, worden ze van rechtswege geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen.”.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisa-tie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges

Art. 3. Aan artikel 10, vijfde lid, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, gewijzigd bij het decreet van 13 juli 2023, wordt de volgende zin toegevoegd:

“De voorzitter van het Vlaams bestuursrechtscollege, vermeld in artikel 2, 1°, b), zorgt voor de behandeling bij voorrang van elk beroep dat gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betref-fende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1500 kW als voorwerp heeft.”.

Art. 4. In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 21 mei 2021, wordt een artikel 21/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Art. 21/1. De kamer waarbij de zaak aanhangig is, spreekt een arrest uit binnen een ordetermin van negen maanden na de neerlegging van het verzoekschrift tot vernietiging als het beroep gericht is tegen een beslissing als vermeld in artikel 105, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning die installaties voor het opwekken van elektriciteit door windenergie met een elektrisch vermogen per windturbine van meer dan 1500 kW als voorwerp heeft.”.

Hoofdstuk 4. Wijzigingen van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning

Art. 5. Aan artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning wordt een paragraaf 3 toegevoegd, die luidt als volgt:

“§3. Voor de toepassing van paragraaf 1 wordt de tijdelijke verbreding of aanpassing van een gemeenteweg in functie van werf- of bouwwerken voor de aanleg van windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie niet beschouwd als de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van een gemeenteweg die een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad behoeft.”.

Hoofdstuk 5. Slotbepaling

Art. 6. Artikel 4.4.9, §2 en §3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 31 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Artikel 10, vijfde lid, en artikel 21/1 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, zoals van kracht vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zijn van toepassing op beroepen die worden ingesteld vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit decreet.

Brussel, 9 februari 2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR