

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.....	2
II.	ALGEMENE BEOORDELING.....	3
III.	NOOD AAN BELEIDSPAN RUIMTE VLAANDEREN INCLUSIEF BELEIDSKADERS.....	4
IV.	WINDTURBINES IN LANDSCHAPPELIJK WAARDEVOL AGRARISCH GEBIED.....	5
V.	PRIORITAIRE BEHANDELING BEROEPEN.....	6
VI.	TIJDELIJKE VERBREDING OF AANPASSING VAN GEMEENTEWEGEN.....	7

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 contentieus inzake grootschalige windturbines bij voorrang moet behandelen en dit binnen een ordetermijn 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 decretale 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://beslissingenvlaamseregering.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.sarovlaanderen.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 ordetermijn 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 speciëren 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.sarovaanderen.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 infrastructuren 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 ordetermin 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 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.’

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 speciëren 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>