

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.349 van 13 april 2026
in de zaak A. 240.064/VII-42.621**

In zake :

1. de VZW VENTDERAISON – WIND MET REDELIJKHEID
2. de BV Y.DEA
3. de BV BRAMANCO
4. de NV WERLO
5. de CVBA HOMAVELD
6. de BV IMMO DEN ABEELE
7. Yves MARTENS
8. Jozef LEEN
9. Jürgen CEYSSSENS
10. Marino QUINTYN
11. de NV AGRI-VER
12. de NV DELVOYE ART
13. Christiaan Marie Joseph Werner VERBEECK
14. Marc Frans Simon BAERT
15. Annie HOOGEWYS
16. Bart Antoon Emiel CLÉMENT
17. Yves TANGHE
18. de BV DOKTER AN NOLLET
19. Guido DURLET
20. Rafaël BAUDUIN
21. Mathias VAN DAMME
22. Ronaldus Godefridus Maria GRUIJTHUIJSEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jürgen De Staercke
kantoor houdend te 9550 Herzele (Hillegem)
Dries 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeesterstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de VZW ODE-VLAANDEREN (ORGANISATIE VOOR
DUURZAME ENERGIE VLAANDEREN)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Malfait en Vanessa McClelland
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 september 2023 strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie’ (hierna: bestreden besluit) .

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De vzw Ode-Vlaanderen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkommende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 januari 2026.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jürgen De Staercke, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Vanessa McClelland, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Rechtskader

3.1. Artikel 2.1.1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II) stelt dat de “in dit deel vastgestelde milieukwaliteitsnormen bepalen, tenzij uitdrukkelijk anders aangegeven, de kwaliteitseisen waaraan het betrokken onderdeel van het milieu in heel het Vlaams Gewest moet voldoen.” Overeenkomstig artikel 2.2.1.1 van Vlarem II worden in bijlage 2.2.1 de milieukwaliteitsnormen voor geluid in open lucht vastgesteld. In hoofdstuk 4.5 van Vlarem II worden de algemene milieuvoorwaarden vastgesteld ter beheersing van geluidshinder, waaraan de als hinderlijk ingedeelde inrichtingen moeten voldoen. Bijlage 4.5.4 bij Vlarem II bevat de richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen en bijlage 4.5.5 bij Vlarem II bevat de richtwaarden voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen.

3.2. Met artikel 160 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 1999 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ – in werking getreden op 1 mei 1999 – werd een ‘afdeling 5.20.5’ toegevoegd aan het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 ‘houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne’ (hierna: Vlarem II).

De ingevoegde afdeling 5.20.5 luidde:

“Afdeling 5.20.5. Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie alsook installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie

Art. 5.20.5.1

§ 1. De bepalingen van deze afdeling zijn van toepassing op de subrubrieken 20.1.5 en 20.1.6 van de indelingslijst.

§ 2. In afwijking van de bepalingen van hoofdstuk 4.5 zijn in dit geval geen geluidsnormen van toepassing. In de milieuvergunning kunnen geluidsemisiegrenswaarden worden opgelegd in functie van de omgevingssituatie.”

3.3. In de omzendbrief “EM/2006/01-RO/2006/02” van 12 mei 2006 ‘houdende een afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines’ (hierna: omzendbrief van 2006) wordt aangegeven dat voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van een windturbine of windturbinepark op een bepaalde locatie het specifiek geluid, “in afwijking van bijlage 2.2.1 van titel II van het Vlarem”, dient te worden getoetst aan bepaalde richtwaarden voor geluid in open lucht die in die omzendbrief zijn opgenomen.

3.4. Bij een besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek’ (hierna:

besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011) worden sectorale normen voor windturbines vastgelegd in een besluit van de Vlaamse regering. Deze normen worden opgenomen in afdeling 5.20.6. ‘Installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie’ van Vlarem II.

Artikel 99 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 voert het artikel 5.20.6.1.1, tweede lid, in dat stelde dat “[d]e bepalingen uit hoofdstuk 4.5 en de bijlage 4.5.1 van titel II van het Vlarem [niet] van toepassing [zijn] met uitzondering van afdeling 4.5.1 en 4.5.6, tenzij expliciet vermeld in de hiernavolgende artikelen”.

3.5. De omzendbrief van 2006 wordt vervangen door de omzendbrief RO/2014/02 van 25 april 2014 ‘afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines’ (hierna: omzendbrief 2014). Voormelde omzendbrief bevat, in tegenstelling tot de omzendbrief van 2006, geen technische normen en waarden met betrekking tot de geluidsimpact en/of slagschaduw van windturbines. Dergelijke normen werden zoals hierboven aangegeven inmiddels ingeschreven in Vlarem II.

3.6. Uit de overwegingen van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020 in de zaak C-24/19 blijkt dat de sectorale voorwaarden voor windturbines in afdeling 5.20.6. van Vlarem II moeten worden beschouwd als een plan of programma in de zin van artikel 3, lid 2, onder 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’ (hierna: plan-MER-richtlijn) en zij bijgevolg aan een milieubeoordeling (hadden) moeten worden onderworpen.

3.7. Na dit arrest komt het decreet van 17 juli 2020 ‘tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines’ (hierna: validatiedecreet) tot stand, dat de sectorale normen geldig verklaart vanaf hun inwerkingtreding.

Artikel 4 van het validatiedecreet voegt een nieuw artikel 5.4.16 toe in het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) dat bepaalt dat de Vlaamse Regering nieuwe sectorale normen vaststelt voor installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie, die binnen een termijn van maximaal drie jaar vanaf de inwerkingtreding van dit artikel in werking treden. Die sectorale normen worden onderworpen aan een voorafgaande milieueffectbeoordeling.

3.8. Op 12 oktober 2022 wordt een ontwerp plan-MER opgesteld. Rekening houdend met de conclusies daarvan keurt de Vlaamse regering op 28 oktober 2022 het ontwerpbesluit tot vaststelling van de sectorale normen voor windturbines, voor de eerste keer principieel goed.

3.9. Op 21 april 2023 keurt het team Omgevingseffecten het plan-MER definitief goed.

3.10. Met een beslissing van 5 mei 2023 verleent de Vlaamse regering haar tweede principiële goedkeuring aan het ontwerpbesluit, waarover advies wordt gevraagd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

3.11. In haar advies 73.604/1 van 8 juni 2023 overweegt de afdeling Wetgeving van de Raad van State onder meer:

“4.2. De uitsluiting van toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 4.5 (Beheersing van geluidshinder) (ontworpen artikel 5.20.6.1.1) heeft onder meer tot gevolg dat de windturbines niet ressorteren onder de bijlagen 4.5.4 – ‘Richtwaarden voor het specifieke geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen’ en 4.5.5 – ‘Richtwaarden voor fluctuerend, incidenteel, impulsachtig en intermitterend geluid in open lucht van als hinderlijk ingedeelde inrichtingen’. Volgens artikel 4.5.2.1 gelden ter beoordeling van het geluid van inrichtingen, de in die bijlagen aangegeven waarden in dB(A) als richtwaarden waaraan het specifieke geluid in open lucht van een inrichting wordt getoetst.

De ontworpen regeling in verband met de geluidshinder hanteert in bepaalde gevallen soepelere richtwaarden dan deze in de bijlage 4.5.4, waardoor exploitanten van windturbines gebonden zijn door soepelere

geluidsnormen dan de exploitanten van andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door hoofdstuk 4.5.

De stellers van het ontwerp zullen er in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel over moeten waken dat er een afdoende verantwoording is voor de uitsluiting van de betrokken windturbines van de toepassing van voormelde bepalingen van hoofdstuk 4.5. Het verdient aanbeveling om het verslag aan de Vlaamse Regering op dit punt aan te vullen”.

3.12. In navolging van het aangehaalde advies wordt in het verslag aan de Vlaamse regering een bijkomende motivering opgenomen:

“De Vlarem-bepalingen inzake de beheersing van geluidshinder (hoofdstuk 4.5) en hierbij horende bijlage 4.5.1 zijn niet van toepassing met uitzondering van de algemene bepalingen (afdeling 4.5.1) en de bijzondere voorwaarden (afdeling 4.5.6), tenzij expliciet vermeld in de hiernavolgende artikelen.

Art. 5.4.5 van het DABM geeft de mogelijkheid om omwille van technische redenen in minder strenge zin af te wijken van de algemene milieuvoorwaarden, in de gevallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald. De algemene voorwaarde stelt in art. 4.5.1.1, § 2 van titel II van het Vlarem: “Tenzij voor bepaalde categorieën van inrichtingen in dit besluit andere bepalingen zijn opgenomen, zijn de bepalingen, vermeld in afdeling 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4 en 4.5.5 van dit besluit van toepassing, uitgezonderd tijdens de eigenlijke bouw-, sloop- of wegenwerken.”

De exploitatie van windturbines gaat per definitie gepaard met het genereren van geluid. De algemene geluidsvoorwaarden houden echter geen rekening met de karakteristieken van windturbinegeluid, noch het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten. Hoger werd reeds de context geschetst m.b.t. het belang van, en de (bindende) doelstellingen inzake hernieuwbare energie, alsook een historiek van de (milieu)voorwaarden. Ook het decreet van 17 juli 2020 tot validering van de sectorale milieuvoorwaarden voor windturbines bevat een uitgebreide omschrijving van het belang en de verplichtingen m.b.t. het aandeel hernieuwbare energie. Het toepassen van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidsnorm in hindergevoelige gebieden (bijv. woongebieden) hoger zou kunnen zijn, er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten toegelaten worden. De weloverwogen sectorale geluidsvoorwaarden waarbij zowel rekening gehouden werd met:

- de doelstellingen en het belang van hernieuwbare energie;
 - de technische karakteristieken van windturbines;
 - de bescherming van mens en milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder;
 - het omkaderend (ruimtelijk) beleid;
- zijn daarom noodzakelijk en verantwoord.

De motivering bij het invoegen van specifieke sectorale geluidsvoorwaarden destijds bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011, luidde als volgt:

“Door het ontbreken van sectorale voorwaarden voor windturbines in het Vlarem en het ontbreken van duidelijke, eenduidige en rechtszekere richtlijnen in het huidige beoordelingskader (omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02) rond de milieutechnische aspecten bij windturbines, dringt een technische actualisatie van de sectorale milieuvorwaarden voor windturbines zich op. Met deze artikelen wordt een nieuwe afdeling 5.20.6 ingevoegd met vier subafdelingen.

(...)

De vierde subafdeling bevat voorwaarden met betrekking tot de hinder door geluid van windturbines. Uit ervaring blijkt dat de geluidsimpact uit de omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 geen solide basis biedt om hinder naar omwonenden te evalueren en te beperken. Hierdoor is een nieuw voorstel van sectorale voorwaarden binnen het juridisch kader van titel II van het Vlarem uitgewerkt.

Voormalige regelgeving

In de omzendbrief RO/2006/02 van 12 mei 2006 inzake het afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines wordt gesteld dat wanneer de dichtstbijzijnde vreemde woning of het dichtstbijzijnde woongebied zich op een afstand kleiner of gelijk aan 250 m van de windturbine mast bevinden het specifieke geluid ofwel moet voldoen aan de richtwaarden in open lucht zoals opgenomen in de omzendbrief ofwel 5 dB(A) lager moet zijn dan het achtergrondgeluid.

Daarnaast bepaalt artikel 5.20.5.1 van titel II van het Vlarem dat in afwijking van de bepalingen van hoofdstuk 4.5. geen geluidsnormen van toepassing zijn en dat in de milieuvergunning geluidsemisiegrenswaarden kunnen worden opgelegd in functie van de omgevingsituatie.

Sectorale voorwaarden windturbines

Bij het ontwerp van de geluidsregelgeving werd uitgegaan van de basisprincipes van het Vlarem en werden volgende uitgangspunten in acht genomen:

- er mag geen onaanvaardbare hinder optreden bij omwonenden;
 - differentiatie van de normering (richtwaarden) per gebiedsbestemming: de toegestane geluidsniveaus op een industriegebied moeten hoger kunnen zijn dan deze in een woongebied;
 - het meewegen van het oorspronkelijke omgevingsgeluid in de normering.
- Er werd ervoor geopteerd om deze geluidsregelgeving op te nemen in sectorale voorwaarden in Vlarem, omdat hiermee een rechtszeker kader gevormd wordt voor zowel omwonenden, vergunningverlener als exploitanten.

(...)

Naar analogie met de huidige Vlarem-bepalingen, wordt er onderscheid gemaakt in de normering per dagdeel en per gebiedsbestemming.

Algemeen krijgen woongebieden nu een relatief hoge bescherming door het opleggen van een normering 's nachts van 39 dB(A). Hiermee wordt aangesloten bij de omzendbrief. Voor gebieden voor verblijfsrecreatie geldt dezelfde normering. Agrarische gebieden krijgen als norm 43 dB(A), net

als recreatiegebieden. Op industriegebieden zelf (55 dB(A) en in buffergebieden (50 dB(A)) geldt een soepeler normering, waardoor geen beperking op de uitbating en ontwikkeling van windparken op grootschalige industriegebieden (vb. havengebied Antwerpen) wordt gelegd.

Voor kleinschaliger industriegebieden en KMO gebieden wordt een gedifferentieerde normering voorgesteld, dit om woongebieden voldoende te kunnen beschermen in functie van de reeds aanwezige infrastructuur.

Op minder dan 500 m van een industriegebied en buiten woongebieden, geldt een hogere norm van 45 dB(A) 's nachts.

Op minder dan 500 m van het industriegebied en binnen woongebied, is door de aanwezigheid van grote aantallen woningen een strengere norm wenselijk. Anderzijds is door de aanwezigheid van industrie het waarschijnlijk dat het achtergrondgeluid reeds hoog is, en ook in de bestaande Vlarem-bepalingen voor industrielawaai wordt een hogere norm toegestaan voor deze zones. Er is geopteerd om voor windturbines een norm van 43 dB(A) toe te staan, cfr. de normering voor agrarische gebieden. Hiermee wordt ook het midden gehouden tussen de huidige Vlarem-regelgeving (grenswaarde 40-45 dB(A), afhankelijk van het achtergrondgeluid) en de hinderaspecten verbonden met het geluid van windturbines.

Voor gebieden op minder dan 500 m van KMO-gebieden, dan wel < 500 m van gebieden voor ambachtelijke bedrijven of op < 500 m van ontginningsgebieden, tijdens de ontginning wordt een gelijkaardige benadering gehanteerd.

Voor woongebied op < 500 m van een dergelijk gebied, geldt een norm van 39 dB(A) (cfr. algemene norm woongebieden en windturbines). Buiten woongebied gelegen op < 500 m geldt een norm van 43 dB(A) (cfr. algemene norm agrarische gebieden windturbines).

KMO-gebieden veroorzaken met name weinig geluidshinder, waar ook 's nachts de bedrijvigheid vaak stilvalt en er een noodzaak is om 's nachts het geluid van de windturbines tot een aanvaardbaar niveau te beperken. (...)” Daarnaast heeft de vergunningverlenende overheid nog steeds de mogelijkheid/verplichting om bijzondere voorwaarden vast te leggen. Art. 72 van het Omgevingsvergunningendecreet luidt als volgt:

Met behoud van de toepassing van de algemene en sectorale milieuvorwaarden, verplichtingen en de toepassingsregels ervan, bepaald bij of krachtens het DABM, kan de bevoegde overheid de exploitatie van de ingedeelde inrichting of activiteit afhankelijk stellen van de naleving van bijzondere milieuvorwaarden.

Art. 73, §1 van voormeld decreet bepaalt:

§ 1. De bijzondere milieuvorwaarden, vermeld in artikel 72, bevatten de bijkomende maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de mens en het milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder afkomstig van de exploitatie.

(...)

De overgangsbepalingen, vermeld in het laatste lid van het te wijzigen artikel, worden niet hernomen in het voorliggend wijzigingsbesluit

aangezien deze niet langer relevant zijn. Alle inrichtingen moeten reeds voldoen aan de normen”.

In het verslag wordt voorts nog overwogen:

“Subafdeling 5.20.6.4. Geluid

De vierde subafdeling bevat voorwaarden met betrekking tot de hinder door geluid van windturbines.

Geluid ontstaat wanneer deeltjes, moleculen, van een ‘elastisch medium’, aan een ‘versnelling’ worden onderworpen. Als gevolg hiervan ontstaan drukfluctuaties, trillingen. De neergaande beweging van een windturbineblad doet de lucht rond het blad ook versnellen waardoor er geluid ontstaat. Bij geluid zijn de drukfluctuaties opgewekt in een elastisch medium essentieel. In het luchtledige zal geen geluidsvoortplanting plaatsgrijpen. Geluid plant zich in dit medium voort als een golf.

Voor een uitgebreide situering over deze subafdeling of de bijlage bij dit wijzigingsbesluit, verwijzen we naar het hoofdstuk ‘geluid’ van het plan-MER dat opgemaakt werd n.a.v. dit wijzigingsbesluit.

Artikel 5.20.6.4.1.

Voorliggend artikel geeft aan dat geluidsmetingen moeten worden uitgevoerd door een erkende milieudeskundige in de discipline geluid en trillingen, deeldomein geluid.

Artikel 5.20.6.4.2.

Het specifieke geluid in openlucht wordt in de nabijheid van het dichtstbijzijnde bewoonde gebouw vreemd aan de inrichting of het dichtstbijzijnde woongebied of woonuitbreidingsgebied, per beoordelingsperiode beperkt tot de richtwaarde vermeld in bijlage 5.20.6.1 of tot het achtergrondgeluid, vermeld in addendum R20.1.6, punt 3, van de addendabibliotheek die is opgenomen in bijlage 2 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning : $L_{sp} \leq MAX$ (richtwaarde, LA95).

In uitzonderlijke gevallen kan aldus een verhoogde richtwaarde, nl. het achtergrondgeluid, worden toegepast. Door dit toe te passen stijgt het aantal gehinderden niet. Het geluid van de windturbines is dan ondergeschikt aan andere geluidsbronnen waardoor er geen hinder optreedt. In de praktijk blijkt dit ook het geval te zijn. Waar er een hoog omgevingsgeluid door wegverkeer of industriegeluid heerst, dat hoger is dan de richtwaarde, zijn er weinig tot geen klachten vanwege het windturbinegeluid.

Bijlage bij dit besluit

Er wordt een onderscheid gemaakt in de normering per dagdeel en per gebied. De bijlage blijft inhoudelijk ongewijzigd ten opzichte van de bijlage die vervangen wordt.

De Raad van State adviseerde om de verhouding van de ontworpen bijlage met bijlage 2.2.1 in onderhavig Verslag te duiden. Bijlage 2.2.1 bij titel II van het Vlaamse Decreet geeft de milieukwaliteitsnormen weer voor het LA95,1h-niveau van het totale omgevingsgeluid in open lucht. De LA95,1h

parameter heeft een wezenlijk andere betekenis dan de parameter die gehanteerd wordt voor het specifieke geluid van een installatie. De LA95,1h is de waarde van het geluid dat voor 95% van de tijd overschreden wordt en kan het best beschreven worden als een waarde van de achtergrond, zijnde het geluid dat overblijft wanneer de pieken niet in rekening gebracht worden.

Het specifieke geluid karakteriseert een inrichting. Hierbij moeten de pieken dus wel mee in rekening gebracht worden. De bijlagen 2.2.1 en 20.6.1 kunnen dus niet vergeleken worden.

Naar aanleiding van de verwerking van de inspraak en adviezen wordt naar analogie met bijlage 4.5.4 van titel II van het Vlarem, de omschrijving van de hoofding gewijzigd in “Gebied” in plaats van “Gebiedsbestemming bij vergunning”.

Daarnaast werd via de publieke consultatie een erratum opgemerkt, nl. de opmerking onder de tabel werd niet weergegeven in het ontwerpbesluit. Dit werd alsnog toegevoegd: “Opmerking: Als een gebied valt onder twee of meer punten van de tabel dan is in dat gebied de hoogste richtwaarde van toepassing”.

3.13. Omtrent het plan-MER wordt in het verslag aan de Vlaamse regering gesteld:

“In het plan-MER[...] worden de milieueffecten van het hernemen van de sectorale voorwaarden voor windturbines op strategisch plan-niveau beoordeeld voor de disciplines geluid, mens-gezondheid, slagschaduw, veiligheid, biodiversiteit en klimaat en hernieuwbare energieproductie. Het plan-MER is opgemaakt door onafhankelijke MER-deskundigen, erkend in de disciplines geluid, mens – deeldomein gezondheid, biodiversiteit en klimaat en werd gecoördineerd door een onafhankelijke en erkende MER-coördinator.

Het plan-MER heeft aangetoond dat het hernemen van de sectorale voorwaarden geen aanzienlijke milieu-impact genereert. In het plan-MER werden niet alleen de mogelijke milieueffecten onderzocht van de herneming van de sectorale milieuvorwaarden zoals beoogd met voorliggend besluit maar werd ook rekening gehouden met alle milieueffecten die zich sinds de inwerkingtreding van de gevalideerde sectorale normen hebben voorgedaan (het zogenaamde regularisatiescenario) [...]. In het plan-MER werd geconcludeerd dat ook dit scenario geen aanzienlijke milieu-impact genereert. Meer informatie over de milieueffectbeoordeling kan teruggevonden worden in het plan-MER.

Aangezien het plan-MER aantoont dat geen aanzienlijke milieu-impact verwacht wordt, formuleert het plan-MER geen milderende maatregelen. Het plan-MER geeft wel aanbevelingen die op plan- of project-niveau overwogen kunnen worden op basis van de inzichten van de erkende MER-deskundigen.

Aanbevelingen op planniveau zijn onder meer het blijven peilen via toekomstige schriftelijke leefomgevingsonderzoeken (SLO) naar de hinder van windturbines op omwonenden. Daarnaast worden vanuit de ervaring van de MER-deskundigen als aanbeveling twee opties beschreven om de lokale hinder op planniveau 's avonds en 's nachts verder te beperken. Een eerste optie omvat een strengere richtwaarde in bestemmingsgebied 2a (gebieden of delen van gebieden, uitgezonderd woongebieden of delen van woongebieden, op minder dan 500m van industriegebieden) bij zeer laag achtergrondgeluid (< 40 dB(A)), namelijk richtwaarde 43 dB(A) ipv 45 dB(A) voor avond en nacht. Een tweede optie omvat een strengere richtwaarde in gebiedsbestemming 2b (woongebieden of delen van woongebieden op minder dan 500 m van industriegebieden) en 10 (agrarijs gebied) indien het achtergrondgeluid zeer laag is (< 35 dB(A)), namelijk richtwaarde 39 dB(A) voor avond en nacht.

De meeste milieueffecten van windturbineprojecten zijn zeer plaatsafhankelijk. In het MER worden aanbevelingen in kader van de vergunningverlening geformuleerd om lokaal mogelijke hinder te beperken. Eén en ander wordt dan best meegenomen bij de beoordeling van individuele vergunningsaanvragen.

Doordat is aangetoond dat de huidige/gevalideerde sectorale voorwaarden géén aanzienlijke milieueffecten veroorzaken, worden deze sectorale voorwaarden opnieuw vastgesteld:

- Het plan-MER wijst uit dat de milieu-impact niet aanzienlijk is en geen milderende maatregelen vereist zijn.

- De geformuleerde aanbevelingen met betrekking tot het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid, kunnen als waardevol beoordeeld worden, maar hebben slechts een zeer lokale doorwerking in welbepaalde specifieke omstandigheden. De specifieke impact op de bestaande installaties is niet gekend, het is ook niet aangewezen een onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe installaties. Dit algemeen formuleren en vastleggen in de sectorale voorwaarden verhoogt de complexiteit van het vergunningsverleningsproces voor alle toekomstige windturbines, vermits dit voor alle vergunningsplichtige windturbineprojecten langdurige metingen van het achtergrondgeluid impliceert en slechts in welbepaalde gevallen ook effectief relevant zou zijn. Eén en ander kan desgevallend worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau, waarbij indien nodig – op gemotiveerde wijze - strengere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd.

- Project-specifieke bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd worden indien specifieke knelpunten op lokaal niveau in kader van de vergunningverlening opduiken”.

3.14. Bij besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023 worden de nieuwe sectorale voorwaarden voor inrichtingen voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie vastgelegd. Dit is het bestreden besluit.

3.15. De omzendbrief van 2014 wordt vervangen door de omzendbrief OMG/2023/1 ‘afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines 2023’ (hierna: omzendbrief van 2023), die op zijn beurt vervangen wordt door de omzendbrief OMG/2024/1 van 9 februari 2024 ‘afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines’.

IV. Tussenkost

4. De vzw Ode-Vlaanderen is een sectorfederatie zonder winstoogmerk met als doel de ontwikkeling en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen te promoten en te stimuleren. Zij heeft er belang bij dat het verzoek wordt afgewezen. Bijgevolg wordt haar verzoek tot tussenkost ingewilligd.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.2.9 DABM.

6. De verzoekende partijen hekelen in het verzoekschrift het feit dat zowel de MER-coördinator als alle betrokken MER-deskundigen niet de noodzakelijke waarborgen bieden op het vlak van onafhankelijkheid zoals voorzien in artikel 4.2.9 DABM. Ze zijn immers als deskundigen werkzaam bij de nv Arcadis Belgium dat op projectniveau de windenergiesector, de projectontwikkelaars en de windparkuitbaters bijstaat als studie bureau. Dit impliceert een belangenconflict. De nv Arcadis Belgium is overigens ook lid van de Vlaamse Windenergie Associatie (VWEA) die uitdrukkelijk tot doel heeft de projectontwikkeling van windenergie te stimuleren. Het lidmaatschap van een associatie die uitdrukkelijk tot doel heeft de projectontwikkeling van windenergie te stimuleren, klemt volgens de verzoekende partijen met de onafhankelijkheid die

zowel van de MER-coördinator als van alle betrokken MER-deskundigen wordt vereist.

7. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen toe dat de betrokken MER-coördinator en de MER-deskundigen op projectniveau optreden als projectcoördinator en -deskundigen voor projectontwikkelaars en windparkuitbaters. Concreet stellen zij vast dat de nv Arcadis Belgium en de betrokken coördinator op hetzelfde ogenblik zowel op planniveau betrokken waren bij de opmaak van het voorliggende plan-MER als op projectniveau bij de opmaak van een project-MER voor het project “VENTORI” dat te beschouwen valt als “de latere uitvoering van het plan”.

Een persoonlijke erkenning op basis van het Vlarel doet volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan de professionele affiliatie met de nv Arcadis Belgium. De verzoekende partijen benadrukken dat ook inzake “informatieverstrekking” VWEA expliciet gelinkt is aan de belangen van de projectontwikkelaars.

Zij vervolgen dat het belangenconflict in hoofde van de plan-MER-coördinator problematisch is omdat de betrokken MER-deskundigen externen zijn. Zelfs in de hypothese dat sommige deskundigen niet bij de nv Arcadis Belgium werkzaam zouden zijn geweest, kan niet voorbij de vaststelling heen dat dit voor minstens twee deskundigen wel het geval is, zodat het plan-MER minstens voor de disciplines geluid en klimaat door een milieudeskundige van Arcadis werd uitgevoerd.

Wat betreft het lidmaatschap bij VWEA, kan alleen al omwille van de professionele affiliatie met de nv Arcadis Belgium bezwaarlijk worden voorgehouden dat de betrokken coördinator en deskundigen hun opdracht op volledig onafhankelijke wijze van Arcadis kunnen uitoefenen. Een persoonlijke erkenning op basis van het Vlarel doet hieraan geen afbreuk. Verder verduidelijken de verzoekende partijen wat VWEA onder “informatieverstrekking” verstaat, met name als sectorfederatie de “foutieve vooroordelen” met betrekking tot

windenergie die projectontwikkeling in de weg staan, “wegwerken”. Ook inzake informatieverstrekking is VWEA aldus expliciet gelinkt aan de belangen van de projectontwikkelaars en de slaagkansen van projecten. In de mate dat de verwerende partij erkent dat de nv Arcadis Belgium lid is van VWEA “om zichtbaar te zijn als adviseur”, is dit slechts om als studie- en adviesbureau in de gunst te komen van projectontwikkelaars en windparkuitbaters.

8. In de laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat artikel 4.2.9 DABM twee onderscheiden situaties betreft. De erkende MER-coördinator mag geen belang hebben bij het voorgenomen plan of programma of de alternatieven, en de MER-coördinator mag niet betrokken worden bij de latere uitvoering van het plan of programma. De verzoekende partijen herhalen dat alleszins ten aanzien van de nv Arcadis Belgium de betrokken MER-coördinator zich in een situatie van afhankelijkheid bevindt. Ook herhalen zij dat een studie bureau dat projectontwikkelaars bijstaat bij de projectontwikkeling van windenergie bezwaarlijk kan voorhouden géén belang te hebben bij de wijze waarop de sectorale voorwaarden voor windturbines worden ingevuld. Ook de betrokken MER-coördinator zelf heeft zelf belang daarbij aangezien hij als MER-coördinator betrokken is bij verschillende windenergieprojecten die worden ontwikkeld.

Beoordeling

9. Artikel 4.2.9, § 2, eerste lid, DABM bepaalt:

“De erkende MER-coördinator mag geen belang hebben bij het voorgenomen plan of programma of de alternatieven, noch betrokken worden bij de latere uitvoering van het plan of programma. Hij voert zijn opdracht volledig onafhankelijk uit en geeft in voorkomend geval leiding aan een team van medewerkers dat geheel of gedeeltelijk door de initiatiefnemer ter beschikking wordt gesteld”.

In de parlementaire voorbereiding bij deze bepaling wordt toegelicht:

“[...] Bij de project-m.e.r. wordt gesteld dat een werknemer nooit als erkend deskundige kan fungeren voor een project van zijn eigen werkgever. Het planningsgebeuren situeert zich echter op een ander vlak. Aangezien de overheid prioritair als initiatiefnemer zal optreden, is er het vermoeden dat dergelijke plannen in eerste instantie het algemeen belang zullen dienen. Vandaar dat een afwijking van het principe aanvaardbaar lijkt. Overeenkomstig de tekst kan een ambtenaar die hiervoor de deskundigheid heeft, wel in opdracht van de administratie waartoe hij behoort, aan een MER meewerken. Hij kan dus deel uitmaken van het team maar mag niet optreden als MER-coördinator. [...]”. (*Parl. St.* VI. Parl. 2001-2002, nr. 1312/1, p.91)

10. Voornoemde bepaling verduidelijkt dat op planniveau de onafhankelijkheidsvereiste enkel van toepassing is op de MER-coördinator. Voor zover de verzoekende partijen een schending inroepen van de onafhankelijkheidsvereiste van de MER-deskundigen op basis van artikel 4.2.9 DABM faalt hun middel naar recht.

11. De verzoekende partijen overtuigen niet dat de betrokken MER-coördinator een belang heeft bij het voorgenomen plan in de zin van voormelde bepaling. De betrokken MER-coördinator is geen ambtenaar die werkt voor de initiatiefnemer van het plan, met name de Vlaamse overheid. Noch het gegeven dat de MER-coördinator werkzaam is bij de nv Arcadis Belgium en betrokken is bij een aantal windturbineprojecten, noch het gegeven dat de MER-coördinator betrokken was bij concrete windturbineprojecten, noch het gegeven dat de nv Arcadis Belgium lid is van VWEA, volstaat om concreet aan te tonen dat zij een belang heeft bij het voorgenomen plan dat voorziet in sectorale milieuvoorwaarden op het vlak van geluid, slagschaduw en veiligheid.

12. In de mate dat de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord aanvoeren dat de MER-coördinator betrokken is bij de latere uitvoering van het plan of programma, met name omdat zij betrokken is bij het project “Ventori”, volstaat de vaststelling dat, voor zover een concreet windturbineproject al als een “uitvoering” van het plan zou kunnen worden beschouwd, dit niet kan leiden tot de vernietiging van het bestreden besluit.

13. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zoals vervat in onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook van de materiële motiveringsplicht.

Het bestreden besluit hanteert voor de exploitatie van windturbines in bepaalde gevallen soepelere richtwaarden dan de algemene geluidsnormen in Vlarem II (voorzien in de bijlage 4.5.4). De verantwoording daarvoor in het verslag aan de Vlaamse regering is niet afdoende in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Het verschil in behandeling situeert zich immers op het vlak van de richtwaarden die worden voorzien. Bekeken vanuit de omliggende woningen impliceert het onderscheid qua richtwaarden dat woningen in de omgeving van windturbines in bepaalde gevallen meer geluidshinder dienen te verdragen dan woningen in de omgeving van andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door de algemene geluidsnormen. Er kan niet inzichtelijk worden gemaakt hoe de “technische karakteristieken van een windturbine” dan een pertinente verantwoording kan vormen om voor de exploitatie van windturbines soepelere richtwaarden te hanteren. Bovendien is een verwijzing naar die technische karakteristieken hoe dan ook een vage, onduidelijke en enigmatische verantwoording, nu het onduidelijk blijft op welke specifieke karakteristieken de verantwoording alludeert.

In zoverre de verwerende partij ter verantwoording verwijst naar het “omkaderend beleid” en de “regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten”, is het net een pijnpunt dat in het Vlaamse Gewest de regels inzake windturbines verspreid zijn over diverse decreten, besluiten en omzendbrieven die zelf niet aan een plan-MER werden onderworpen en ook nu niet concreet in de beoordeling werden betrokken. Het plan-MER beperkt zich

daarentegen tot geluid, slagschaduw en veiligheid, waarbij dit laatste aspect dan nog slechts zeer beperkt werd betrokken. Bovendien slaagt het plan-MER er niet eens in om een loutere oplijsting van de juridische en beleidsmatige randvoorwaarden te geven. De omzendbrief van 2014 wordt zelfs niet eens vermeld. De ruimtelijke aspecten vallen volgens het definitief plan-MER buiten de scope van het plan-MER. De ruimtelijke aspecten werden dus niet betrokken. Een verwijzing naar ‘het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten’ is aldus een vage, onduidelijke en enigmatische verantwoording, nu het onduidelijk blijft naar welk specifiek beleid en regelgeving *in concreto* wordt verwezen.

De verantwoording dat het toepassen van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidsnorm in hindergevoelige gebieden hoger zou kunnen zijn en er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten worden toegelaten, voldoet evenmin. Deze motivering verantwoordt niet waarom exploitanten van windturbines in bepaalde gevallen gebonden zouden moeten zijn door soepelere richtwaarden dan exploitanten van andere ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door hoofdstuk 4.5. De opmerking dat richtwaarden in sommige woongebieden hoger zouden komen te liggen indien de algemene richtwaarden zouden gelden, ondergraaft net dat de bestreden beslissing resulteert in een sluitend systeem wat betreft de verhouding tussen de algemene geluidsnormen en de sectorale normen. De uitdrukking dat één en ander “zou kunnen betekenen” dat de energiedoelstellingen in het gedrang komen, geeft aan dat die overweging in het administratief dossier niet concreet wordt onderbouwd. Nergens wordt inzichtelijk gemaakt wat de te verwachten jaarlijkse aanwas aan bijkomende turbines zal zijn in de hypothese dat de sectorale richtwaarden gelden en of dit binnen de doelstellingen voor hernieuwbare energie tot een gunstiger resultaat zal leiden dan wanneer de algemene geluidsvoorwaarden gelden.

15. Wat de exceptie betreft van de tussenkommende partij met betrekking tot de onontvankelijkheid van het middel omdat de ongelijke

behandeling zijn oorsprong vindt in het DABM, wederantwoorden de verzoekende partijen dat de decretale opdracht niet impliceert dat de bestreden beslissing moet voorzien in een regeling die wat betreft geluidshinder in bepaalde gevallen soepelere richtwaarden hanteert dan deze van bijlage 4.5.4 bij Vlarem II.

Ten gronde stellen de verzoekende partijen vooreerst vast dat geen verweer wordt gevoerd tegen het argument dat het een pijnpunt is dat het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines, zoals de ruimtelijke aspecten, niet concreet in de beoordeling werden betrokken.

Zij vervolgen dat het bestaan van technische en pertinente redenen die verantwoordt dat een specifiek sectoraal kader wordt opgemaakt om het geluid van windturbines te beoordelen, nog niet rechtvaardigt dat er een verschil in behandeling wordt gehanteerd op het vlak van de richtwaarden die worden voorzien. Gezien de hinderlijke aard van het specifiek windturbinegeluid afkomstig van hoge bronnen, is dat geluid in het geheel niet vergelijkbaar met gewoon omgevingsgeluid, in het bijzonder dat afkomstig van lage industriële bronnen.

De verwerende partij geeft met de verwijzing naar het plan-MER zelf toe dat bij gelijke dB(A)-waarden het amplitude modulerende windturbinegeluid met een sterke laagfrequente component aanzienlijk hinderlijker is. De kwestie van de normen die moeten worden gehanteerd inzake meetmethode en meetomstandigheden van het geluid, dienen duidelijk te worden onderscheiden van de kwestie van de richtwaarden die worden voorzien.

De repliek dat een beoordeling van de methodologie buiten de scope van het plan-MER zou vallen, is niet zinnig. De functie van een plan-MER is juist het beoordelen van de milieu-impact, waaronder alle aspecten van het specifieke windturbinegeluid. Een beoordeling van de methodologie valt daar wel degelijk onder. De verzoekende partijen bekritisieren vervolgens de gehanteerde ISO 9613-2 standaard.

Wat de doelstelling inzake hernieuwbare energie betreft, verwijst de verwerende partij weliswaar naar de doelstellingen in diverse beleidsdocumenten, maar er ligt nog steeds geen enkel concreet gegeven voor dat staaft dat de toepassing van de algemene geluidsvoorwaarden de doelstellingen inzake hernieuwbare energie effectief in het gedrang brengt.

De opmerking van de verwerende partij dat de richtwaarde in sommige hindergevoelige woongebieden hoger zou komen te liggen bij de toepassing van de algemene richtwaarden, ondergraaft dat de bestreden beslissing resulteert in een sluitend systeem wat de verhouding tussen de algemene en sectorale bepalingen betreft. Op het vlak van richtwaarden zijn er verschillen waarvoor geen redelijke verantwoording voorhanden is. Niets belet de verwerende partij om bij het vastleggen van de richtwaarden te opteren voor de richtwaarde die voor de exploitant het strengst is.

16. In de laatste memorie herhalen de verzoekende partijen dat de kwestie van de normen die moeten worden gehanteerd inzake meetmethode en meetomstandigheden van het geluid dient te worden onderscheiden van de richtwaarden. Onder het tweede middel klagen de verzoekende partijen niet aan dat voor windturbines een andere meetmethode en meetomstandigheden van het geluid zouden worden gehanteerd. Zij werpen wel op dat de richtwaarden voor windturbinegeluid in bepaalde gevallen soepelere richtwaarden bevatten dan deze in de bijlage 4.5.4 van Vlarem II. Het feit dat verschillende parameters worden gehanteerd raakt aan de meetmethode en meetomstandigheden van het geluid voor windturbines. Het is niet pertinent voor de grief in het kader van het tweede middel. De overweging dat de betrokken doelstellingen niet zouden worden gehaald, wordt door geen enkel concreet gegeven gestaafd, maar louter geponeerd, terwijl de voorwaardelijke zin op zich al het speculatief karakter aantoont. De verzoekende partijen wijzen erop dat de vergelijking tussen het basisscenario en het nulalternatief (plan-MER, p. 134) niet relevant is voor de grief. De bewijslast ter zake ligt niet bij de verzoekende partijen. In het dossier wordt nergens concreet berekend dat dit onderscheid een reële impact heeft op het behalen van klimaatdoelstellingen en doelstellingen inzake energieproductie. Ten slotte

herhalen de verzoekende partijen dat wanneer de richtwaarden in sommige ‘hindergevoelige gebieden’ zoals woongebieden hoger zouden komen te liggen indien de algemene richtwaarden zouden gelden, terwijl in bepaalde andere gevallen omliggende woningen in de omgeving van windturbines net meer geluidshinder dienen te verdragen dan woningen in de omgeving van andere als hinderlijke ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door hoofdstuk 4.5, net bewijst dat er geen sprake is van een sluitend systeem wat de verhouding tussen de algemene en sectorale bepalingen betreft.

Beoordeling

Exceptie

17. Het voorliggende beroep tot nietigverklaring is uitdrukkelijk gericht tegen het besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 2023. De verzoekende partijen betwisten niet de wettigheid van het DABM, maar wel de (on)grondwettigheid van het bestreden besluit. Artikel 5.4.16 DABM moet uitgevoerd worden in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel. De exceptie van de tussenkomen partij wordt verworpen.

Ten gronde

18. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat er een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen (rechts)personen. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording

bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de genomen maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of het bestuur is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

19. In het verzoekschrift hekelen de verzoekende partijen het onderscheid dat omwonenden van windturbines ten gevolge van het bestreden besluit in bepaalde gevallen meer geluidshinder dienen te verdragen dan omwonenden van “andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen”. Verderop stellen ze ook dat niet verantwoord wordt “waarom exploitanten van windturbines in bepaalde gevallen gebonden zouden zijn door soepelere geluidsnormen dan de exploitanten van andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen die gebonden zijn door hoofdstuk 4.5.”

20. De exploitanten en omwonenden van windturbines bevinden zich op het vlak van geluid in een vergelijkbare situatie als de exploitanten en omwonenden van “andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen”. Steeds is er sprake van geluidsnormen waaraan exploitanten moeten voldoen ter bescherming van mens en milieu tegen onaanvaardbare risico's en hinder. Zowel omwonenden van windturbines als omwonenden van “andere hinderlijke ingedeelde inrichtingen” dienen beschermd te worden tegen onaanvaardbare geluidshinder. Dat er sprake is van vergelijkbare gevallen is ook het terechte uitgangspunt van advies 73.604/1

van 8 juni 2023 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, aangezien daarin net opgemerkt wordt dat “een afdoende verantwoording” dient gegeven te worden in het licht van het gelijkheidsbeginsel voor de soepelere geluidsnormen voor de exploitanten van windturbines inzake geluidshinder.

21. De verwerende partij motiveert de verschillende behandeling door te verwijzen naar de doelstellingen en het belang van hernieuwbare energie. Zo wordt in het verslag aan de Vlaamse regering bij het bestreden besluit aangegeven dat “[h]et toepassen van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidsnorm in hindergevoelige gebieden (bijv. woongebieden) hoger zou kunnen zijn, er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten worden toegelaten.” Het belang om de doelstellingen inzake hernieuwbare energie te halen, wordt benadrukt in het verslag aan de Vlaamse regering. Dit is een legitieme doelstelling die een verschillende behandeling kan schragen. Bovendien bepaalt artikel 5.4.16 DABM dat de Vlaamse regering binnen de drie jaar na de inwerkingtreding van die bepaling nieuwe sectorale normen vaststelt voor installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie. Het vaststellen van afzonderlijke sectorale normen ter zake is dus niet enkel een legitieme doelstelling, maar tevens een plicht die uit het decreet voortvloeit. Bij de uitvoering van deze decretale plicht moet de Vlaamse regering uiteraard handelen binnen het kader van de wet en met name het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel respecteren.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert, is artikel 5.4.5, derde lid, DABM eveneens van toepassing, zodat de door de Vlaamse regering aangenomen regeling ook daarmee in overeenstemming moet zijn voor zover in mindere strenge zin afgeweken wordt van de algemene milieuvoorwaarden. Overeenkomstig deze bepaling “[kunnen] de sectorale milieuvoorwaarden [...] om technische redenen in minder strenge zin afwijken van de algemene milieuvoorwaarden, in de gevallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald.”

22. Het gehanteerde verschil dient op een objectief en adequaat criterium te berusten. Het bestreden besluit voert een verschillende behandeling in voor windturbines. Dit is een objectief criterium dat voortvloeit uit het decreet en dat relevant is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken. De verzoekende partijen tonen overigens niet aan dat windturbines niet bijdragen tot het behalen van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie. Zij voeren niet aan, laat staan dat ze dit zouden aantonen, dat “andere als hinderlijk ingedeelde inrichtingen” die onderworpen zijn aan de algemene geluidsvoorwaarden van bijlagen 4.5.4 en 4.5.5, dezelfde technische karakteristieken vertonen als windturbines en eveneens soepelere geluidsnormen nodig hebben om te kunnen bijdragen aan de doelstellingen van de hernieuwbare energie. De kritiek van de verzoekende partijen dat de verwerende partij louter poneert dat “[h]et toepassen van de algemene geluidsvoorwaarden zou kunnen betekenen dat de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het gedrang komen, de geluidsnorm in hindergevoelige gebieden (bijv. woongebieden) hoger zou kunnen zijn, er op ruimtelijk minder ideale locaties inplantingen zouden moeten worden toegelaten”, doet geen afbreuk aan deze vaststelling. Ten overvloede wordt overigens opgemerkt dat de verzoekende partijen de onjuistheid van deze overweging – die er in essentie op neerkomt dat strengere normen het wellicht minder gemakkelijk zouden maken om windturbines te kunnen plaatsen - niet aantonen.

Voor zover de verzoekende partijen argumenteren dat de “technische karakteristieken” van windturbines niet als een objectieve en redelijke verantwoording kunnen worden aangemerkt voor een soepelere normering, is de kritiek gericht tegen artikel 5.4.5, derde lid, DABM. De Raad van State is niet bevoegd om een decretale regeling aan de Grondwet te toetsen.

Op basis van artikel 5.4.5, derde lid, DABM moet de invoering van soepelere geluidsnormen louter voor windturbines ook verantwoord zijn “om technische redenen”. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, wijst de verwerende partij wel degelijk op een aantal “technische redenen” om het bestreden besluit aan te nemen. Volgens het verslag aan de Vlaamse regering houden “de algemene geluidsvoorwaarden [...] geen rekening met de

karacteristieken van windturbinegeluid, noch het omkaderend beleid en de regelgeving die van toepassing is op windturbines zoals de ruimtelijke aspecten.” Ook in het effectenonderzoek van het plan-MER, waarnaar het verslag tevens expliciet verwijst, wordt aangegeven dat “het specifiek geluid van een windturbine wordt weergegeven door het L_{Aeq} ”, waarbij “[h]et A-gewogen equivalent geluidsniveau [...] een maat [is] voor het beschouwde fluctuerende geluid” en het “specifiek geluid van windturbine(s) [...] berekend wordt volgens een overdrachtsmodel op basis [van] ISO 9613”. Uit het voorgaande blijkt, zoals de verwerende partij opmerkt, dat er technische redenen zijn, zoals het specifieke fluctuerende geluid van een windturbine dat via een specifiek overdrachtsmodel berekend wordt, die verantwoorden dat een bijzonder sectoraal kader wordt opgemaakt met andere richtwaarden voor het geluid van windturbines. Dit wordt ook benadrukt door de tussenkomenende partij die stelt dat “windturbines op technisch vlak geenszins vergelijkbaar zijn met andere vergunningsplichtige inrichtingen”, dat het “grootschalige inrichtingen [betreft] waarvan de geluidsbron zich hoog in de lucht bevindt”, dat geen enkele andere inrichting of activiteit in Vlarem II “vergelijkbaar [is] wat dimensies en technische specificaties betreft” en dat het “type geluid” van windturbines in aanzienlijke mate verschilt van dat van andere vergunningsplichtige inrichtingen of activiteiten. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel. Meer nog, in de memorie van wederantwoord erkennen ze zelf dat “het specifieke windturbinegeluid afkomstig [is] van hoge bronnen” en “in het geheel niet vergelijkbaar met gewoon omgevingsgeluid in het bijzonder dat afkomstig van lage industriële bronnen”.

23. Tevens kan volgens de verzoekende partijen geen redelijk verband van evenredigheid worden vastgesteld tussen de doelstelling om hernieuwbare energie te ondersteunen en het daartoe aangewende middel, de invoering van soepelere geluidsnormen louter voor windturbines. De verwerende partij neemt aan dat soepelere geluidsnormen voor windturbines de doelstellingen inzake hernieuwbare energie zullen helpen bereiken. Het is niet onredelijk om te stellen dat soepelere normen de installatie van windturbines zullen vergemakkelijken en zo zullen bijdragen tot die doelstellingen. De verzoekende partijen tonen niet aan dat de verschillen in geluidswaarden disproportioneel zijn

in het licht van de beoogde doelstelling. In de mate dat het gehanteerde onderscheid ter hoogte van de geluidsimmissiepunten tot een hoger geluidsniveau zou leiden bij windturbines, wordt in het verslag aan de Vlaamse regering opgemerkt dat het “plan-MER heeft aangetoond dat het hernemen van de sectorale voorwaarden geen aanzienlijke milieu-impact genereert” en wordt ook vastgesteld dat er geen onaanvaardbare hinder is voor de omwonenden. In woonzones (exclusief woonzones op minder dan 500 meter van industriegebied) zijn volgens het plan-MER gezondheidseffecten inzake geluid “uitgesloten” en in andere bestemmingsgebieden “zijn effecten niet uitgesloten doch niet aangetoond in de literatuur en indien aanwezig volksgezondheidskundig beperkt”.

24. Zoals hierboven aangegeven motiveert de verwerende partij, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, wel degelijk afdoende dat er “technische redenen” zijn om af te wijken van de algemene milieuvoorwaarden. Dit blijkt zowel uit het verslag aan de Vlaamse regering als het plan-MER. Daarnaast is afdoende gemotiveerd waarom in bepaalde gevallen in een soepelere normering wordt voorzien voor windturbines en waarom de voorgestelde verschillende behandeling niet onevenredig is in het licht van de beoogde doelstelling.

25. De verzoekende partijen bekritisieren voor het eerst in de memorie van wederantwoord het gebruik van de ISO 9613-2 standaard. Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

26. De aangevoerde schendingen van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, zoals opgenomen in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en de materiële motiveringsplicht zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

27. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

28. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 4.1.7 en 4.2.11, § 4, DABM.

De verzoekende partijen stellen vast dat het plan-MER inzake de richtwaarden voor geluid twee aanbevelingen doet om lokale hinder verder te beperken. De verwerende partij beslist om die aanbevelingen niet te volgen. De motivering daaromtrent in het verslag aan de Vlaamse regering is niet afdoende. Los van de discussie of het effectief aangewezen is om één en ander te beoordelen in het kader van individuele vergunningsaanvragen, kan niet worden voorbijgegaan aan de vaststelling dat geen enkel voorschrift wordt ingevoerd dat garandeert dat één en ander daadwerkelijk op het individuele vergunningsniveau wordt beoordeeld. Bij gebrek aan normerend en begrenzend kader dat door de bestreden beslissing wordt vastgelegd, kan bovendien niet inzichtelijk worden gemaakt hoe op het individuele vergunningsniveau daadwerkelijk de problematiek kan worden beoordeeld. Er kan, om terdege rekening te houden met de problematiek van de ernstig gehinderden in stille gebieden met laag achtergrondgeluid in de avond en nacht, niet inzichtelijk worden gemaakt hoe de bezwaren die het verslag aan de Vlaamse regering vermeldt, niet evenzeer zouden gelden wanneer de beoordeling terzake wordt overgelaten aan het individuele vergunningsniveau zonder formulering van een normerend en begrenzend kader in een bepaald bestemmingsgebied. De verzoekende partijen vragen zich af hoe vergunningverlenende overheden dan gaan identificeren dat een individueel dossier noopt tot strengere bijzondere voorwaarden in het licht van de gesignaleerde problematiek.

29. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen het middel. Zij voegen toe dat vermits de verwerende partij in het verslag aan de Vlaamse regering zelf oordeelt dat het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid “waardevol” is, zij het niet-afdoende karakter van haar

motivering niet kan vergoelijken door *a posteriori* in de memorie van antwoord op te werpen dat het volgen van de aanbeveling volksgezondheidskundig niet noodzakelijk wordt geacht. In dit opzicht wijst de tussenkomenende partij tevergeefs naar de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij. Binnen haar discretionaire bevoegdheid oordeelde de verwerende partij immers dat de aanbevelingen waardevol waren, maar zij besloot, om motieven die niet afdoende zijn, dat die aanbevelingen best meegenomen zouden worden bij de beoordeling van individuele vergunningsaanvragen.

In zoverre de tussenkomenende partij poogt uiteen te zetten dat de aanbevelingen een aanzienlijke impact zouden hebben op de energieopbrengst van windturbines, merken de verzoekende partijen op dat in het verslag aan de Vlaamse regering daarnaar niet wordt verwezen. De tussenkomenende partij zou het verslag aan de Vlaamse regering herschrijven.

30. In de laatste memorie herhalen de verzoekende partijen dat de artikelen 4.1.7 en 4.2.11, § 4, een motiveringsplicht opleggen aan de planautoriteit. Dat de aanbevelingen in het MER geen aanzienlijke negatieve effecten impliceren, doet geen afbreuk aan de voormelde motiveringsplicht.

Beoordeling

31. Het plan-MER formuleert op pagina 101 twee aanbevelingen voor alternatieve geluidsnormen. De verzoekende partijen stellen dat onvoldoende is gemotiveerd waarom die aanbevelingen niet zijn overgenomen in het bestreden besluit.

32. Er wordt in het plan-MER een eerste alternatief voorgesteld voor gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 meter van industriegebied met een laag achtergrondgeluid ($LA_{95} < 40 \text{dB(A)}$), om de richtwaarde van 45dB(A) voor de avond en de nacht aan te scherpen tot 43dB(A) omdat het windturbinegeluid als extra storend wordt ervaren bij laag achtergrondgeluid. Daarnaast wordt ook voor agrarische gebieden voorgesteld om bij laag

achtergrondgeluid ($LA_{95} < 35$ dB (A)) de geluidsnorm van 43 dB(A) 's avonds en 's nachts te verlagen tot 39 dB(A).

In het plan-MER (p. 100-101) luidt dit als volgt:

“Vanuit de discipline gezondheid is er eveneens geen nood aan een alternatief scenario voor de volgende gebieden gezien deze niet als primaire doelstelling hebben om er te wonen. M.a.w. de mogelijke effecten zullen lokaal zijn en volksgezondheidskundig niet aanzienlijk zijn:

- 2a: Gebieden of delen van gebieden, uitgezonderd woongebieden of delen van woongebieden, gelegen op minder dan 500 m van industriegebieden [...]

- 10: Agrarische gebieden

In woongebieden op 500 m van industriegebied (2b) waar de richtwaarden voor de dag en avond/nacht respectievelijk 48 dB(A) en 43 dB(A) zijn, kunnen de gezondheidseffecten op basis van het toetsingskader niet uitgesloten worden, doch er is een redelijke kans dat windturbinegeluid hier gemaskeerd wordt door industriegeluid. Verder kunnen eventuele knelpunten via milderende maatregelen op projectniveau beheerst worden. Een alternatief scenario is hier niet aan de orde gezien in de literatuur geen gezondheidseffecten worden aangetoond (algemene beoordeling).

In de discipline geluid werden 2 opties besproken die ook in voorliggende discipline mens-gezondheid zullen worden beoordeeld:

Optie 1: Verlaging normen voor 2a gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 m van industriegebied en bij laag achtergrondgeluid

Hoewel het vanuit volksgezondheidskundig oogpunt niet beoordeeld wordt als een aanzienlijk effect, blijkt dat er in de praktijk dat indien er klachten zijn over windturbinegeluid, deze vaak te situeren zijn in gebieden (andere dan woongebieden) op minder dan 500 m van industriegebied waar het achtergrondgeluid laag is ($LA_{95} < 40$ dB(A) bij specifieke windrichtingen). Voor deze situaties wordt in de discipline geluid de optie onderzocht om de norm voor de avond en nacht te verlagen van 45 tot 43 dB(A). Volksgezondheidskundig wordt dit niet noodzakelijk geacht doch deze maatregel kan op lokaal niveau hinder en slaapverstoring beperken en bijgevolg zal de kans op gezondheidseffecten, voor zover hiervan het gevolg kunnen zijn, verminderen.

Optie 2: Verlaging normen voor agrarische gebieden (gebied 10) bij laag achtergrondgeluid ($LA_{95} < 35$ dB(A))

Hoewel het vanuit volksgezondheidskundig oogpunt niet beoordeeld wordt als een aanzienlijk effect, blijkt dat er in de praktijk dat er indien er klachten zijn over windturbinegeluid, deze vaak te situeren zijn in agrarische gebieden waar het achtergrondgeluid laag is. Voor deze situaties wordt in de discipline geluid de optie onderzocht om de norm voor de avond en nacht te verlagen van 43 tot 39 dB(A). Volksgezondheidskundig wordt dit niet noodzakelijk geacht doch deze maatregel kan op lokaal niveau hinder en slaapverstoring beperken en bijgevolg zal de kans op gezondheidseffecten, voor zover hiervan het gevolg kunnen zijn, verminderen.

6.4.4.5 Besluit

Toetsingswaarden geluid uit literatuur

Algemeen kan men stellen na het literatuuronderzoek dat er geen gezondheidseffecten vastgesteld werden bij blootstelling aan windturbinegeluid tot 46 dB(A). Voor blootstelling aan geluidsniveaus boven deze waarde zijn er in de literatuur geen conclusies. De waarde van 46 dB(A) werd opgenomen in het toetsingskader, zie Tabel 6-16 doch deze werd bijgesteld naar 45 dB(A) om een conservatieve toetsing mogelijk te maken vandaar dat we opteren voor de term ‘geen vastgesteld effect niveau’. Wat betreft hinder, meer bepaald slaapverstoring in de nacht is er consensus over een toetsingswaarde van 40 dB(A). Deze kunnen we hanteren als ‘geen vastgestelde slaapverstoring’.

Het in rekening brengen van het achtergrondgeluid om de normen te verhogen (bij hoog achtergrondgeluid en wanneer de afstand van de turbine tot de woningen driemaal groter is dan de rotordiameter) is aanvaardbaar gezien de frequentie van voorkomen. Het achtergrond geluid zal wel projectmatig beoordeeld moeten worden.

Wanneer we het basisscenario (met sectorale voorwaarden) toetsen, zien we bij de belangrijkste bestemmingscontext, namelijk ‘woonzones’ (exclusief woonzones op minder dan 500 m van industriegebied), dat gezondheidseffecten uitgesloten zijn, dit geldt eveneens in de bestemmingscontext ‘7° andere gebieden’. In de andere bestemmingsgebieden zijn effecten niet uitgesloten doch niet aangetoond in de literatuur en indien aanwezig volksgezondheidskundig beperkt. Bovendien kan verwacht worden dat in woongebieden op minder dan 500 m van industriegebied het industrie geluid bepalend is voor het omgevingsgeluid waardoor de bijdrage van de windturbines beperkt is”.

Tevens wordt in het plan-MER (p. 148) overwogen:

“In de verschillende disciplines werd er beoordeeld dat er ‘GEEN AANZIENLIJKE EFFECTEN’ aanwezig zijn in het basisscenario (met de huidige sectorale voorwaarden). Er zijn dan ook geen milderende maatregelen op plan-niveau en ook geen ‘ALTERNATIEF VOORSTEL’ nodig. Evenwel werden er aanvullend enkele ‘opties’ onderzocht waardoor op lokaal niveau hinder en slaapverstoring zouden kunnen beperkt worden en bijgevolg de kans op gezondheidseffecten, voor zover deze hiervan het gevolg kunnen zijn, zal verminderen”.

Beide opsomde aanbevelingen worden aldus “volksgezondheidskundig” niet noodzakelijk geacht. Bovendien blijkt dat deze aanbevelingen, weliswaar “waardevol” worden beschouwd, maar geenszins een verplichting inhouden voor de bevoegde overheid.

33. In het verslag aan de Vlaamse regering wordt gemotiveerd waarom deze aanbevelingen niet gevolgd worden:

“Doordat is aangetoond dat de huidige/gevalideerde sectorale voorwaarden géén aanzienlijke milieueffecten veroorzaken, worden deze sectorale voorwaarden opnieuw vastgesteld:

[...]

- De geformuleerde aanbevelingen met betrekking tot het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid, kunnen als waardevol beoordeeld worden, maar hebben slechts een zeer lokale doorwerking in welbepaalde specifieke omstandigheden. De specifieke impact op de bestaande installaties is niet gekend, het is ook niet aangewezen een onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe installaties. Dit algemeen formuleren en vastleggen in de sectorale voorwaarden verhoogt de complexiteit van het vergunningsverleningsproces voor alle toekomstige windturbines, vermits dit voor alle vergunningsplichtige windturbineprojecten langdurige metingen van het achtergrondgeluid impliceert en slechts in welbepaalde gevallen ook effectief relevant zou zijn. Eén en ander kan desgevallend worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau, waarbij indien nodig – op gemotiveerde wijze - strengere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd

[...]”

34. Uit het voorgaande blijkt dat in het plan-MER geconcludeerd wordt dat de aanbevelingen ‘volksgezondheidskundig’ niet noodzakelijk worden geacht, doch dat deze op lokaal niveau hinder en slaapverstoring kunnen beperken. Anders dan de verzoekende partijen het zien, betreft het argument dat het volgen van de aanbevelingen volksgezondheidskundig niet noodzakelijk wordt geacht, geen *post factum* motivering.. Het verslag aan de Vlaamse regering motiveert verder dat de “sectorale voorwaarden géén aanzienlijke milieueffecten veroorzaken” en “één en ander [...] desgevallend [kan] worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau, waarbij indien nodig – op gemotiveerde wijze - strengere bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd”. Hiermee wordt afdoende verantwoord waarom met de aanbevelingen geen rekening wordt gehouden.

35. De verzoekende partijen tonen de onjuistheid of onredelijkheid niet aan van de overweging in het plan-MER dat hinder van windturbines “meestal

geconcentreerd en zeer lokaal” blijkt te zijn, noch van de overweging in het verslag aan de Vlaamse regering dat de geformuleerde aanbevelingen met betrekking tot het aanpassen van de geluidsnormen bij laag achtergrondgeluid “slechts een zeer lokale doorwerking in welbepaalde specifieke omstandigheden” hebben. In die omstandigheden is het niet onredelijk om te overwegen dat één en ander “desgevallend [kan] worden beoordeeld in het kader van individuele vergunningsaanvragen op projectniveau” en dat “[p]roject-specifieke bijzondere voorwaarden kunnen opgelegd worden indien specifieke knelpunten op lokaal niveau in kader van de vergunningverlening opduiken”. De verzoekende partijen overtuigen niet van het tegendeel, noch overtuigen zij ervan dat de doorgevoerde beoordeling niet kon volstaan in het licht van het planniveau. Waar de verzoekende partijen opmerken dat “bij gebrek aan normerend en begrenzend kader [...] niet inzichtelijk kan worden gemaakt hoe op het individuele vergunningsniveau daadwerkelijk de problematiek kan worden beoordeeld”, blijkt dat dit aan de hand van de “specifieke omstandigheden” zal dienen te gebeuren indien “specifieke knelpunten” opduiken.

36. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

37. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.2.8, § 1 en § 6, DABM, alsook van de materiële motiveringsplicht.

38. In het verzoekschrift zetten de verzoekende partijen het vierde middel als volgt uiteen. Uitgaande van de premisse van het plan-MER, met name dat het onderzoek naar milieueffecten veroorzaakt door de sectorale voorwaarden een theoretische inschatting op strategisch planniveau is, kan niet worden voorbijgegaan aan de vaststelling dat per effectgroep niet alle relevante regels worden betrokken. Wat betreft de discipline veiligheid liggen de regels en de

voorschriften voor het berekenen van het directe en indirecte veiligheidsrisico van windturbines vervat in het ‘Handboek Windturbines. Richtlijnen voor de risicoberekeningen van windturbines’ (hierna: Handboek), dat in het plan-MER evenwel niet wordt betrokken en zelfs niet eens wordt vermeld bij de juridische en beleidsmatige randvoorwaarden. Het Handboek is toe te passen, zowel voor het uitwerken van de risico’s van de windturbine in het kader van een omgevingsvergunningsaanvraag als voor het uitwerken van de indirecte risico’s ten gevolge van een windturbine in een veiligheidsdocument voor een inrichting met Sevesostoffen. De verwerende partij kan zich niet verschuilen achter de redenering dat het plan-MER een theoretische inschatting op strategisch planniveau is, om alleen al wat het veiligheidsaspect betreft, slechts een beperkt deel van het wetgevend kader inzake windturbines te betrekken.

39. In de memorie van wederantwoord wordt vastgesteld dat zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij bevestigen dat een veiligheidsstudie deel moet uitmaken van het aanvraagdossier waarin de veiligheidsaspecten van windturbines worden onderzocht en verduidelijkt, conform het door de Vlaamse overheid aanvaarde beoordelingskader, zijnde het Handboek. In die context kan niet worden voorgehouden dat het Handboek enkel niet-bindende richtlijnen zou bevatten.

Uitgaande van de premisse van het plan-MER dat het onderzoek naar milieueffecten veroorzaakt door de sectorale voorwaarden binnen het plan-MER, een theoretische inschatting op strategisch planniveau is, kan dan niet voorbij de vaststelling heen dat per effectgroep niet alle relevante regels worden betrokken.

Dat het Handboek de wijze regelt waarop het veiligheidsaspect op projectniveau beoordeeld moet worden, doet hieraan geen afbreuk. Het begrip “plannen en programma’s” heeft immers betrekking op elke handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de

uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

40. In de laatste memorie voegen de verzoekende partijen toe dat via de “Bijlage 2 (addendabibliotheek)’ van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ iedere vergunningsaanvraag voor windturbines op grond van het addendum ‘R20.1.6 Windturbines’ een veiligheidsstudie dient te bevatten. Hierin is voorzien dat in de aanvraag een veiligheidsstudie dient opgenomen te zijn, conform het door de Vlaamse overheid aanvaarde beoordelingskader. Dit beoordelingskader betreft het Handboek. In die context kan niet worden voorgehouden dat het Handboek niets meer dan niet-bindende richtlijnen zou bevatten.

Beoordeling

41. De verzoekende partijen betogen dat per effectgroep niet alle relevante regels werden betrokken. Meer in het bijzonder hekelen ze het feit dat het Handboek niet als relevante regel zou zijn betrokken in het kader van het plan-MER bij de beoordeling van de “effectgroep veiligheid”.

42. Het Handboek bevat richtlijnen van ter zake deskundige instanties van de Vlaamse administratie, te weten de diensten van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (GOP) van het departement Omgeving en inzonderheid het Team Externe Veiligheid, over de wijze waarop het veiligheidsaspect specifiek bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor windturbines zal worden beoordeeld. Dergelijke richtlijnen bevatten geen dwingende voorschriften en worden uitgevaardigd als een beleidslijn. Ze zetten uiteen op welke wijze het bestuur zich in beginsel in concrete dossiers zal gedragen en ze maken de individuele beslissingen die ernaar verwijzen niet onregelmatig, op voorwaarde dat ze niet als een dwingend voorschrift en zonder oog voor de concrete gegevens van het dossier, in de zaak betrokken zijn.

Het Handboek bevat aldus geen dwingende voorschriften en wordt toegepast op projectniveau.

De verzoekende partijen maken niet concreet aannemelijk waarom de richtlijnen uit het Handboek relevant zouden zijn bij de beoordeling van de veiligheidsaspecten van windturbines op planniveau. In dit verband kan de overheid op planniveau volstaan met een beoordeling van de effecten die haar op dat ogenblik bekend zijn of kunnen zijn en voor het overige mag verwijzen naar het effectenonderzoek dat op projectniveau nog zal gebeuren.

Uit het voorgaande volgt dat het Handboek geen relevante regelgeving is die op planniveau betrokken diende te worden voor wat de effectgroep veiligheid betreft.

43. Het feit dat overeenkomstig de “Bijlage 2 (addendabibliotheek)’ van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ iedere vergunningsaanvraag voor windturbines op grond van het addendum ‘R20.1.6 Windturbines’ een veiligheidsstudie dient te bevatten conform het door de Vlaamse overheid aanvaarde beoordelingskader, doet geen afbreuk aan de voorgaande vaststellingen en bevestigt integendeel dat de richtlijnen relevant zijn op projectniveau.

44. In het plan-MER (p. 23) wordt gemotiveerd dat er geen onderzoek wordt gedaan van de milieueffecten van specifieke windturbineprojecten:

“[...] De focus van het plan-MER zijn de Vlaamse voorwaarden voor windturbines die van toepassing zijn op alle windturbineprojecten die in Vlaanderen gelegen zijn én die onder het toepassingsgebied van de rubriek 20.6.1 van de indelingslijst vallen. Het plan-MER beoogt dus geen onderzoek van de milieueffecten van specifieke windturbineprojecten, gepland of reeds in exploitatie. De meeste milieueffecten van windturbineprojecten zijn echter zeer plaats-afhankelijk en worden op projectniveau in de vergunningsaanvraag steeds o.b.v. de nodige onderzoeken beoordeeld. Het onderzoek naar milieueffecten veroorzaakt

door de sectorale voorwaarden binnen het plan-MER zal een theoretische inschatting zijn op strategisch planniveau.”

Daarmee is ook impliciet maar zeker aangegeven waarom bij de bespreking van de effectgroep veiligheid geen melding wordt gemaakt van het Handboek.

45. Het vierde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. Het verzoek van de vzw Ode-Vlaanderen tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 4.400 euro, elk voor een tweeëntwintigste, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien april tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.
----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams