

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1.

2. .

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 2 oktober 2024, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 22 augustus 2024 in de zaak

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 november 2024.

De verweerders hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Het Vlaamse Gewest heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 januari 2025. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur heeft op 27 februari 2026 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 juni 2026.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat die *loco* advocaten en verschijnt voor de verweerders, en advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur 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. Feiten

3.1. De deputatie van de provincieraad van _____ verleent aan de verzoekende partij een omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van twee windturbines in _____. Onder meer de verweerders tekenen tegen die beslissing bestuurlijk beroep aan.

3.2. De Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, verleent de omgevingsvergunning met een besluit van 15 november 2019. Na beroep van de verweerders vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) dit besluit bij arrest van 23 juni 2022. De bestuurlijke beroepsprocedure wordt hernomen. Bij besluit van 2 december 2022 verleent de Vlaamse minister, bevoegd voor omgeving, opnieuw de omgevingsvergunning aan de verzoekende partij.

3.3. Met het bestreden arrest vernietigt de RvVb het besluit van 2 december 2022 en stelt hij zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing. Hij willigt het bestuurlijk beroep in, heft het deputatiebesluit op, en weigert de aangevraagde omgevingsvergunning.

V. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

Eerste onderdeel

4. De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel van het middel de schending aan van artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), gelezen in samenhang met artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 ‘tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen’ (hierna: typevoorschriftenbesluit) en de bijlage bij het typevoorschriftenbesluit.

5. Zij komt in dit middelonderdeel op tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat haar aanvraag voor de bouw en exploitatie van windturbines, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, door het vergunningverlenend bestuur getoetst moet worden aan de schoonheidswaarde van het landschap. Het bestreden arrest steunt hiertoe op volgende motieven:

“Met de bestreden beslissing vergunt de [tussenkomen]de partij in cassatie] de oprichting van twee windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied volgens het gewestplan Voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelden de bestemmingsvoorschriften, opgenomen in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het [koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit)].

Artikel 11.4.1 van het [i]nrichtingsbesluit bepaalt onder meer:

‘...’

De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven.

...’

Artikel 15.4.6.1 van het [i]nrichtingsbesluit luidt:

‘...’

De landschappelijke waardevolle gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen.

In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen.

...’

Uit de combinatie van de geciteerde voorschriften volgt dat de toelaatbaarheid van aangevraagde handelingen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied op grond van een tweevoudig criterium getoetst moet worden: ten eerste een planologisch, dat vereist dat de overheid nagaat of de te vergunnen handelingen in overeenstemming zijn met de bestemming van agrarisch gebied, en ten tweede een esthetisch, dat inhoudt dat de bedoelde werken in overeenstemming zijn met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

Om in afwijking van de gewestplanbestemming van agrarisch gebied de windturbines te vergunnen, past de [tussenkommende partij in cassatie] in de bestreden beslissing artikel 4.4.9 VCRO als rechtsgrond toe. Een landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een agrarisch gebied dat in overdruk als landschappelijk waardevol bestempeld wordt. Daaruit volgt dat, in beginsel, met toepassing van artikel 4.4.9 VCRO het niet uitgesloten is om windturbines te vergunnen in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden. Het [typevoorschriftenbesluit] stelt wel als vereiste dat de effecten van de inplanting op de landschappelijke kwaliteiten in een lokalisatienota beschreven en geëvalueerd worden.

De overheid die beslist over de afgifte van een omgevingsvergunning voor windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is er bijgevolg alleszins toe gehouden om een toets aan de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren.”

6. Volgens de verzoekende partij neemt de RvVb ten onrechte aan dat haar aanvraag moet getoetst worden aan het esthetisch criterium van artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit. Wanneer een vergunning verleend wordt voor windturbines op grond van artikel 4.4.9 VCRO, dient er volgens haar geen toets meer te gebeuren aan de gewestplanbestemming, zijnde hier het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Er bestaat volgens de verzoekende partij geen juridische grondslag voor het door het bestreden arrest gemaakte verschil tussen de “planologische toets” en de “esthetische toets”. In beide gevallen zou het immers gaan om de toepassing van de voorschriften van het inrichtingsbesluit, en artikel 4.4.9 VCRO laat precies toe om die voorschriften buiten beschouwing te laten. Een

eventuele toets aan de kwaliteit van het landschap kan in voorkomend geval enkel steunen op het typevoorschrift voor landbouw, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen gewoon agrarisch gebied en landschappelijk waardevol agrarisch gebied, zoals aangeduid op het gewestplan. Het typevoorschrift vereist desgevallend enkel dat de mogelijke effecten van de beoogde windturbines onder meer getoetst moeten worden aan de landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Het bestreden arrest zou een aantal criteria hanteren die geenszins inpasbaar zijn in dit typevoorschrift. Zo zou nergens melding gemaakt worden van het feit dat rekening zou moeten worden gehouden met een ‘toekomstgerichte visie’ in functie van de verdere ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteiten in (regulier) agrarisch gebied dan wel in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Bij toepassing van artikel 4.4.9 VCRO wordt het esthetisch criterium van artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit aldus volgens de verzoekende partij vervangen door de opmaak van een lokalisatienota zoals opgelegd in het typevoorschriftenbesluit.

De verzoekende partij laat hierbij nog gelden dat de nadere aanwijzing als ‘landschappelijk waardevol’ wel degelijk beschouwd moet worden als een aanvullend bestemmingsvoorschrift, en niet als een inrichtingsvoorschrift waarvan op grond van artikel 4.4.9 VCRO niet kan worden afgeweken. De aanwijzing ‘landschappelijk waardevol’ zou namelijk louter een nadere aanwijzing van de bestemming betreffen, en aldus het grondvlak ‘agrarisch gebied’ verfijnen. Dit volgt volgens de verzoekende partij uit de structuur van het inrichtingsbesluit. Artikel 1, § 1, tweede lid, van het inrichtingsbesluit bepaalt namelijk dat de gewestplannen de bestemmingsgebieden omschrijven. Artikel 2 van het inrichtingsbesluit lijst de bestemmingsgebieden op. Vervolgens voorziet artikel 3 van het inrichtingsbesluit dat het plan voor alle bestemmingsgebieden nadere aanwijzingen in overdruk kan bevatten. Het landschappelijk waardevol agrarisch gebied wordt echter blijkens artikel 2 van het inrichtingsbesluit beschouwd als een bestemmingsgebied in de zin van artikel 1, § 1, tweede lid, van het

inrichtingsbesluit, en dus niet als een “nadere aanwijzing in overdruk” in de zin van artikel 3 van het inrichtingsbesluit.

Tweede onderdeel

7. In het tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij de schending aan van het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, van het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten, van artikel 149 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) en het algemeen rechtsbeginsel van de rechterlijke motiveringsplicht, van artikel 4.4.9 VCRO, gelezen in samenhang met artikel 3 van het typevoorschriftenbesluit en de bijlage bij het typevoorschriftenbesluit, van artikel 11.4.1, gelezen in samenhang met artikel 15.4.6.1, van het inrichtingsbesluit, van het motiveringsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet).

8. Zij komt in dit onderdeel op tegen het oordeel van het bestreden arrest dat de esthetische toets in de beslissing om haar een omgevingsvergunning te verlenen niet terdege werd uitgevoerd en evenmin terdege werd gemotiveerd, zodat de in die beslissing opgenomen motieven niet het besluit kunnen dragen dat de aangevraagde windturbines verenigbaar zijn met het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het bestreden arrest steunt hiervoor op volgende motieven:

“De overheid die beslist over de afgifte van een omgevingsvergunning voor windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied is er [...] alleszins toe gehouden om een toets aan de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren. De beoordeling van de schoonheidswaarde van het gebied en van de impact van de aanvraag daarop behoort tot haar discretionaire bevoegdheid. De rechter is niet bevoegd om zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. Het rechterlijk wettigheidstoezicht gaat wel na of de overheid van feitelijk juiste gegevens uitgegaan is, of ze die correct beoordeeld heeft en of ze op grond van die

feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt.

De esthetische toets moet zich weerspiegelen in een formele en afdoende motivering van de beslissing van de vergunningverlenende overheid in overeenstemming met de artikelen 2 en 3 van de [m]otiveringswet.

[...]

[De] voor de afgifte van de omgevingsvergunning bevoegde overheid [moet] voor ogen houden dat de door het gewestplan gegeven bestemming op de toekomst gericht is. De bevoegde overheid mag de gewestplanbestemming niet veronachtzamen op grond van beschouwingen dat de landschappelijk waardevolle kwaliteiten van het betrokken gebied in het licht van bepaalde feitelijke ontwikkelingen aangetast zouden zijn of genuanceerd zouden moeten worden.

Al bestaande aantastingen van het beschermde landschap mogen aldus niet worden aangegrepen om een verdergaande aantasting toe te laten. Nog minder kunnen buiten het landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen constructies en infrastructuur als omgevingsreferenties daartoe worden aangewend.

In het vernietigingsarrest van 23 juni 2022 werd het de [tussenkomen partij in cassatie] aangerekend dat ze zich van niet-pertinente omgevingsreferenties bediende om te oordelen dat het landschap geschonden is. De enige in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied aangeduide constructies betroffen de drie bestaande windturbines, gesitueerd op 550 m ten oosten van de aanvraag, aan de grens van het bedrijventerrein ('Transportzone Meer') dat paalt aan de E19 en de daarmee parallelle hogesnelheidslijn. Waar de [tussenkomen partij in cassatie] zich in de vernietigde beslissing enkel op die omgevingsreferenties bleek te beroepen, werd het betoog van de [verweerders in cassatie] bijgetreden dat, ondanks de aan de grens met het bedrijventerrein staande windturbines, de vergunde windturbines ingeplant werden te midden van een open, gaaf, door geen infrastructuur doorsneden gebied. In redelijkheid kon er dan ook niet worden ingezien waarom de windturbines met een masthoogte van 134 m en een tiphoogte van 200 m geen impact op de landschappelijke waarde van het gebied zouden hebben.

[...]

De motivering in de bestreden beslissing, de omvang ervan ten spijt, getuigt evenmin van een gedegen, aanvaardbare uitvoering van de verplicht gestelde esthetische toets aan de landschappelijke kwaliteiten van het gebied.

Voor zover de [tussenkomen partij in cassatie] in de bestreden beslissing motiveert dat het gaat om een landschappelijk waardevol agrarisch gebied van 'een eerder beperkte omvang', wordt er herinnerd aan het motief in het arrest van 23 juni 2022 dat de omvang van het gebied de aanduiding van het gebied in overdruk als landschappelijk waardevol met de daaraan verbonden bescherming niet in de weg gestaan heeft en als dusdanig beschermd moet worden. Niet minder geldt dat voor de aansluitende overwegingen waarmee de [tussenkomen partij in cassatie] wil afdingen op de schoonheidswaarde van het landschap, met name dat het landschap in het landschappelijk waardevol gebied in vergelijking met 'andere agrarische gebieden in de streek' weinig waardevolle elementen bevat, en cultuurhistorische

landschappen, erfgoedlandschappen of landschappelijk erfgoed ‘grotendeels in dit gebied [ontbreken]’.

De [tussenkomen de partij in cassatie] verwijst als bepalende infrastructuur naar de (op 950 m), de hogesnelheidslijn (op 900 m) gelegen buiten het landschappelijk waardevol agrarisch gebied en de in de ruime omgeving bestaande windturbines, waaronder de drie windturbines ten oosten van de projectsite die gebundeld zijn met het bedrijventerrein ‘

Zoals overwogen in het arrest van 23 juni 2022, weerlegt dat niet dat de aangevraagde windturbines in een open, gaaf en door geen infrastructuur doorsneden gebied ingeplant worden.

Uit de motivering in de bestreden beslissing mag blijken dat de [tussenkomen de partij in cassatie] in essentie oog gehad heeft voor de principes van bundeling en clustering zoals vooropgezet in (de toen geldende) omzendbrief RO/2014/2 ‘Afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines’. Daarmee biedt ze geen verantwoording dat de aangevraagde windturbines de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet in het gedrang brengen. De [tussenkomen de partij in cassatie] overweegt herhaaldelijk en waardeert het dat de aanvraag strekt tot een ruimtelijke uitbreiding van twee windturbines in een ‘tweedelijnsopstelling’, meer bepaald een ‘opvulling’ van ‘ruimtelijke leegtes’ tussen aan de noordzijde de windturbine in opbouw op Nederlands grondgebied en aan de zuidzijde de windturbine aan het afrittencomplex nabij het bedrijventerrein

’. Die overwegingen betreffen de link of clustering die de aanvraag met de windturbines ten noorden en ten zuiden met een tussenliggende afstand van ‘ruim 1.500 m’ zou maken. De [tussenkomen de partij in cassatie] heeft daarmee kennelijk geen oog voor de specifieke rechtsbescherming van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarin de ‘ruimtelijke leegtes’ opgevuld worden. Wat die motivering duidelijk maakt, is dat in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied ten gevolge van de aanvraag een nieuwe, actueel onbestaande tweede lijn van windturbines in een -als ‘ruimtelijke leegte’ bestempeld- open landschap gecreëerd wordt. Met reden noemen de [verweerd ers in cassatie] het ook opvallend dat de [tussenkomen de partij in cassatie] de aanvraag waardeert als ‘een afzwakking van de barrière tussen het waardevolle agrarische gebied en de industriezone met daarlangs de en ’. Ook die overweging laat zich veeleer begrijpen als een erkenning dat het open landschappelijk waardevol gebied geschonden wordt.

Ook de motivering dat de aanvraag het ‘energielandschap’ uitbreidt langs de dat het finaliseren van de tweede lijn ‘een volwaardige tweede lijn van windturbines’ en aldus ‘een samenhangend en evenwichtig geheel’ creëert, dat de aangevraagde en de al bestaande windturbines in de tweede lijn bundelen met de gerealiseerde windturbines en gebundelde infrastructuur in de eerste lijn, dat de ontstane clusters als ‘één wolkvormig ensemble’ ervaren zullen worden, drukt in essentie de gunstige appreciatie van de [tussenkomen de partij in cassatie] uit dat de aanvraag aan het bundelings- en clusteringsprincipe voldoet. Dat het landschappelijk waardevol gebied nuttig kan dienen om een tweedelijnsopstelling te realiseren of te voltooien, is als

dusdanig geen reden om de esthetische impact van de aangevraagde windturbines op de schoonheidswaarde van het gebied te aanvaarden.

De motivering in de bestreden beslissing is des te problematischer daar de afdeling [Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving] in haar ongunstig advies van 20 september 2022 overwogen heeft dat het landschap ter hoogte van de projectzone feitelijk nog heel wat waardevolle elementen bevat. Het advies is een herziening van het advies van 6 september 2019 in de initieel gevolgde vergunningsprocedure dat gebaseerd was op het vroegere, qua vergunningverlening ruimer opgevatte artikel 5.7.1 VCRO zoals het gold vóór het vernietigingsarrest met nummer van 17 oktober 2019 van het Grondwettelijk Hof. Luidens het advies van 20 september 2022 wordt het landschap gekenmerkt door een open ruimte met kleine bosjes, bomenrijen en houtkanten, en tasten de op 550 m ten oosten van de projectsite staande, met de transportzone gebundelde windturbines het landschappelijk waardevol karakter niet aan, daar waar de aangevraagde windturbines te middel van het open, gaaf gebied ingeplant worden en de schoonheidswaarde van het gebied aantasten.

Voorts kunnen ook de overwegingen dat windturbines inmiddels tot het normale agrarische landschapsbeeld behoren, met inbegrip van als landschappelijk waardevol aangeduide gebieden, dat ze niet als storend aangezien kunnen worden in het ruimere open en grootschalig landschap, dat de vergezichten of horizon niet aangetast worden, en dat het gaat om slanke grote verticale elementen met rustig draaiende wieken, redelijkerwijze niet het besluit dragen dat de aangevraagde windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied toelaatbaar zijn. In zoverre de [tussenkommende partij in cassatie] motiveert dat de geldende provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen geen uitgesproken toekomstvisie bevatten over de invulling van het betrokken landschappelijk waardevol gebied en zich niet verzetten tegen de inplanting van windturbines, doet ze een vaststelling die de uit te voeren esthetische toets onverlet laat en niet aan die toets bijdraagt. [...]

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.”

9. De verzoekende partij brengt hiertegen in dat de RvVb allerminst vaststelt dat de beslissing van de vergunningverlenende overheid kennelijk onredelijk is, noch dat de vergunningverlenende overheid is uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens of de feitelijke gegevens fout heeft beoordeeld. De RvVb is volgens de verzoekende partij echter ertoe gehouden een louter wettigheidstoezicht uit te oefenen, zodat het vergunningsbesluit slechts kan vernietigd worden indien de vergunningverlenende overheid kennelijk onredelijk heeft geoordeeld dat de aanvraag geen afbreuk doet aan de schoonheidswaarden van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Als beginsel van behoorlijk

bestuur vereist het redelijkheidsbeginsel dat de overheid binnen haar discretionaire bevoegdheid een beslissing neemt die de grenzen van de redelijkheid niet te buiten gaat. De rechterlijke motiveringsplicht vereist dat elke rechterlijke uitspraak met redenen is omkleed en op duidelijke en ondubbelzinnige wijze de redenen uiteenzet die hem ertoe brengen de beslissing te nemen. De toets aan de landschappelijke kwaliteiten en de toets aan de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied zou volgens de verzoekende partij vereisen dat er een zeer concrete en uitvoerige motivering wordt gegeven die afdoende is en in feite juist en in rechte pertinent is.

De verzoekende partij licht toe dat het de vergunningverlenende overheid toekomt om in de beslissing de eigenschappen van het landschap op een correcte wijze in kaart te brengen, en vervolgens na te gaan of de windturbines verenigbaar zijn met dit landschap. Het bestuur zou daarbij niet beperkt zijn tot het deel van het landschap gelegen in landschappelijk waardevol gebied, maar zou rekening moeten houden met de landschappelijke kwaliteiten van het gehele landschap, met inbegrip van de landschappelijke referenties waarvan de invloed zich uitstrekt tot binnen het landschappelijk waardevol gebied waarin de windturbines worden voorzien. Op de overheid rust een motiveringsplicht in verband met de effecten op de landschappelijke kwaliteiten, maar zij beschikt daarbij tegelijk over een discretionaire beoordelingsvrijheid. De omstandigheid dat personen een andere kijk hebben op die landschappelijke kwaliteiten, zou de appreciatie van de vergunningverlenende overheid daarom nog niet onwettig of kennelijk onredelijk maken. Het komt dan ook niet aan de rechter toe om die beoordeling over te doen. Enkel wanneer de beslissing van de overheid kennelijk onredelijk is, en de grenzen van de discretionaire bevoegdheid dus worden overschreden, zou zij kunnen worden vernietigd.

De verzoekende partij stelt evenwel vast dat de RvVb er zich toe beperkt vast te stellen dat het bestuur een onredelijke beslissing heeft genomen, zonder daarbij te oordelen dat de grenzen van de redelijkheid te buiten werden gegaan. De rechter zou volgens de verzoekende partij niet zelf mogen beslissen

wat redelijk is of niet, omdat dit een discretionair aspect van de beoordeling inhoudt. Hij zou slechts kunnen vaststellen dat een beslissing genomen wordt die in die mate afwijkt van een redelijk beslissingspatroon, dat sprake is van een “kennelijk” onredelijke beslissing, of nog een “op het eerste gezicht” onredelijke beslissing. Het betreft een beslissing die in die mate onredelijk is dat geen enkel redelijk handelende overheid op die manier zou kunnen beslissen, en zich aldus buiten het speelveld van de normale besluitvorming bevindt.

De RvVb zou in zijn arrest de opportuniteit van het bestreden vergunningsbesluit beoordelen, en aldus ingaan tegen het beginsel van de scheiding der machten. Uit de motieven van het bestreden arrest zou onder meer kunnen worden afgeleid dat de RvVb kennelijk meent dat windturbines als storend worden ervaren in het ruimere open en grootschalig agrarisch landschap, en dat de visie van de geldende provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen niet ter zake doen. Nochtans zouden die plannen aanduidingen bevatten die door de vergunningverlenende overheid in acht moeten worden genomen. Het oordeel dat windturbines een storend karakter hebben in een ruim, open en grootschalig landschap, maakt bovendien een eigen opvatting uit van de rechter die tegengesteld is aan de opvatting van de vergunningverlenende overheid waarvan het kennelijk onredelijk karakter niet is aangetoond.

Het gebrek aan motivering dat de beslissing kennelijk onredelijk zou zijn, en dat de motieven van het vergunningsbesluit zouden steunen op gegevens die feitelijk onjuist of niet correct beoordeeld zouden zijn, leidt volgens de verzoekende partij ook tot een schending van artikel 149 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 32 DBRC. Het lijkt er volgens de verzoekende partij namelijk op dat de RvVb het vergunningsbesluit heeft vernietigd omwille van het feit dat de beslissing kennelijk onredelijk zou zijn genomen en de motivering ervan zou uitgaan van een onjuiste beoordeling van de impact van het aangevraagde project op de landschappelijke kwaliteiten. De RvVb zou echter volledig nalaten aan te geven dat het redelijkheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel of de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet werden

geschonden, of dat de beslissing niet afdoende concreet zou zijn gemotiveerd in het licht van de vereisten van artikel 11.4.1, gelezen in samenhang met artikel 15.6.4.1 van het inrichtingsbesluit. Nergens zou in het arrest worden aangegeven dat sprake zou zijn van een kennelijk onredelijke beslissing die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, noch dat de overheid een incorrecte beoordeling zou hebben gemaakt van de gegevens van het dossier, dan wel dat zij uitgaat van feitelijk onjuiste gegevens. Nergens zou staan te lezen waarom de beslissing kennelijk onredelijk zou zijn. Dit zou voor de verzoekende partij en voor eenieder een louter gissen zijn, zodat de rechterlijke motiveringsplicht wordt geschonden.

Ook zou het arrest tegenstrijdig gemotiveerd zijn. De verzoekende partij wijst erop dat de RvVb eerst stelt dat de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, zodat de rechter niet bevoegd is om zijn beoordeling in de plaats te stellen, en louter kan nagaan of de overheid van de feitelijk juiste gegevens is uitgegaan, of ze die correct heeft beoordeeld, en of ze op grond ervan in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt. Wat verder in het bestreden arrest zou echter blijken dat de rechter toch een opportuniststoets maakt, en motiveert hij daarbij dat de overheid bepaalde aspecten en elementen anders had moeten beoordelen.

Beoordeling

Eerste onderdeel

10. Artikel 4.4.9, § 1, VCRO luidt:

“Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor windturbines en windturbineparken, alsook voor andere installaties voor de productie van energie of energierecuperatie in een gebied dat sorteert onder de voorschriften van een gewestplan, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, indien het aangevraagde kan worden vergund op

grond van de voor de vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008.

Het eerste lid laat geen afwijkingen toe op de voorschriften van het gewestplan die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het gebied.”

De bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, bedoeld in het eerste lid van deze bepaling, en die moeten worden onderscheiden van de voorschriften van het gewestplan die betrekking hebben op de inrichting en het beheer van het gebied in de zin van het tweede lid van deze bepaling, zijn de stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op de omschrijving van de bestemmingsgebieden, in de zin van artikel 1, § 1, tweede lid, van het inrichtingsbesluit (artikel 4.1.1, 1°, a), VCRO). Uit artikel 1, § 1, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 2, punten 4.1 en 4.6.1, van het inrichtingsbesluit, volgt dat het landschappelijk waardevol agrarisch gebied een bestemmingsgebied is in de zin van deze bepaling.

Op grond van artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit mogen in de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de agrarische bestemming, “voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen”.

De zinsnede “voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen”, is een stedenbouwkundig voorschrift dat betrekking heeft op de omschrijving van het bestemmingsgebied, en maakt aldus een bestemmingsvoorschrift uit in de zin van het eerste lid van artikel 4.4.9, § 1, VCRO, ook al wordt hierin niets gezegd over de functies en activiteiten die er worden toegelaten, en gaat het veeleer om een voorschrift dat gericht is op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden waarin de principieel toegelaten functies en activiteiten moeten passen.

11. De voor de (landschappelijk waardevolle) agrarische gebieden vergelijkbare categorie “landbouw” bepaalde standaardtypebepalingen, vermeld in de bijlage bij het typevoorschriftenbesluit, zoals de tekst ervan is vastgesteld bij het besluit van 11 april 2008, bevatten volgend voorschrift:

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

[...]

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

Dit voorschrift houdt aldus in dat de aanvrager van de omgevingsvergunning voor de oprichting van windturbines in (landschappelijk waardevol) agrarisch gebied een lokalisatienota dient op te maken waarin onder meer de mogelijke effecten van de inplanting ten aanzien van de eventuele verstoring van de landschappelijke kwaliteiten dienen te worden beschreven en geëvalueerd. Het behoort vervolgens de vergunningverlenende overheid om, binnen de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid, te beoordelen of de effecten van de inplanting ten aanzien van de eventuele verstoring van de landschappelijke kwaliteiten, behoorlijk werden beschreven en geëvalueerd, en of die effecten in voorkomend geval in de weg staan van de aangevraagde oprichting van de windturbines.

12. Wanneer het gaat om windturbines die volgens een gewestplan gelegen zijn in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, verschilt die beoordeling niet wezenlijk van de esthetische toets bedoeld in artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit. De omstandigheid dat afgeweken kan worden van dat bestemmingsvoorschrift, betekent niet dat de overheid in het kader van de beoordeling van de effecten van de inplanting ten aanzien van de eventuele verstoring van de landschappelijke kwaliteiten, eraan voorbij zou kunnen gaan dat

de windturbines worden opgericht in gebied dat volgens het gewestplan “landschappelijk waardevol” is. De schoonheidswaarde is een landschappelijke kwaliteit van dergelijk gebied. Het onderzoek van de vraag of de oprichting van een windturbine de landschappelijke kwaliteiten van dergelijk gebied verstoort, veronderstelt dan ook een beoordeling van de eventuele aantasting van de schoonheid ervan, waarbij het belang van het behoud van die schoonheid voor de toekomst dient te worden afgewogen tegen de ernst van de verstoring.

Het oordeel van de RvVb dat de overheid die beslist over de afgifte van een omgevingsvergunning voor windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied er “alleszins toe gehouden [is] om een toets aan de schoonheidswaarde van het gebied uit te voeren” is dan ook naar recht verantwoord.

13. Het eerste onderdeel van het eerste middel is ongegrond.

Tweede onderdeel

14. Het middelonderdeel bekritiseert de beoordeling van het bestreden arrest van het eerste onderdeel van het eerste annulatiemiddel dat de verweerders hadden opgeworpen. De verweerders hebben hierin niet uitdrukkelijk de schending aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, en in het bestreden arrest wordt ook geen (rechtstreekse) toets aan het redelijkheidsbeginsel gemaakt.

In zoverre de verzoekende partij de schending aanvoert van het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur, is het middel niet ontvankelijk nu het bestreden arrest zich niet over de draagwijdte van dat beginsel heeft uitgesproken.

15. De redelijkheid van de beoordeling van het bestuur werd door de RvVb anderzijds wel getoetst als een essentieel onderdeel van zijn

wettigheidstoezicht op de vraag of de vergunningverlenende overheid binnen de grenzen is gebleven van haar discretionaire bevoegdheid bij de toets van de aanvraag aan de schoonheidswaarde van het gebied als landschappelijke kwaliteit, toets die het bestuur diende uit te voeren op grond van artikel 4.4.9, § 1, VCRO, gelezen in samenhang met het typevoorschrift inzake de toelaatbaarheid van windturbines in agrarisch gebied, en met de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Het bestreden arrest zet daarbij op een correcte wijze de uitgangspunten uiteen waaraan de rechter zich dient te houden bij dat wettigheidstoezicht, in overeenstemming met het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten. Meer in het bijzonder miskent de RvVb dat beginsel niet wanneer hij aanduidt dat hij dient na te gaan of de overheid op grond van de feitelijke gegevens in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt.

16. De omstandigheid dat de RvVb bij de uitoefening van dat wettigheidstoezicht louter gewaagt van de “onredelijkheid” en niet van de “kennelijke onredelijkheid” betekent niet dat hij zijn oordeel omtrent de aantasting van de schoonheidswaarde in de plaats zou stellen van het bestuur. De toets of het bestuur “in redelijkheid” tot een beoordeling is kunnen komen, veronderstelt immers steeds dat, in overeenstemming met het beginsel van de scheiding der machten, slechts die beoordelingen kunnen worden afgekeurd die dermate afwijken van het normale beslissingspatroon dat het niet denkbaar is dat een zorgvuldig handelende overheid in dezelfde omstandigheden ze ook zou maken.

In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat het bestreden arrest de draagwijdte van het uit te voeren wettigheidstoezicht heeft miskend, en hieruit de schending afleidt van het beginsel van de scheiding der machten, wordt haar kritiek dan ook niet aangenomen.

17. Als cassatierechter kan de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf treden (artikel 14, § 2, RvS-wet). Met de aangevoerde schending van artikel 4.4.9 VCRO, gelezen in samenhang met artikel 3 van het typevoorschriftenbesluit en de bijlage bij het typevoorschriftenbesluit, van artikel 11.4.1, gelezen in samenhang met artikel 15.4.6.1, van het inrichtingsbesluit, en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, nodigt de verzoekende partij de Raad van State uit om opnieuw te onderzoeken of het bestuur in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt, en haar beslissing op dat vlak afdoende is gemotiveerd. Het middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

18. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

19. Met de in de uiteenzetting van het middelonderdeel aangehaalde motieven heeft de RvVb de redenen opgegeven waarom de vergunningverlenende overheid naar zijn oordeel niet in redelijkheid tot het besluit is kunnen komen dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengt, en haar beslissing op dat vlak niet afdoende is gemotiveerd. Hij heeft hiermee voldaan aan de rechterlijke motiveringsplicht.

20. De rechterlijke motiveringsplicht vereist niet dat de rechter uitdrukkelijk de bepalingen en beginselen aanduidt die hij geschonden acht. Het volstaat dat dit uit het geheel van de motieven kan worden afgeleid. Uit de motieven van het bestreden arrest blijkt duidelijk dat de RvVb het door de verweerders aangevoerde middelonderdeel gegrond acht in de mate hierin de schending werd aangevoerd van artikel 4.4.9, § 1, VCRO, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 3 van de motiveringswet.

21. In zoverre de verzoekende partij de schending van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC afleidt uit de omstandigheid dat het bestreden arrest de redelijkheidstoets verkeerd toepast, gaat zij uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht en kan haar kritiek niet slagen.

22. De aangevoerde tegenstrijdigheid tussen motieven komt ook in werkelijkheid neer op een kritiek op de toepassing van de redelijkheidstoets door de RvVb, en berust aldus eveneens op een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht.

23. In zoverre het ontvankelijk is, is het tweede middelonderdeel ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

24. Het middel komt op tegen de beslissing van de RvVb om het arrest in de plaats te stellen van de te nemen beslissing. De verzoekende partij verdeelt het middel in twee onderdelen.

25. In het eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 37, § 2, DBRC, van het beginsel van de

scheiding der machten, en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 33 van de Grondwet en de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI).

26. Zij voert aan dat de vergunningverlenende overheid bij de esthetische toets aan de landschappelijke kwaliteiten bij uitstek over een discretionaire bevoegdheid beschikt waarbij de rechter niet bevoegd is om zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid.

Door aan de RvVb de mogelijkheid te bieden om een arrest in de plaats te stellen van de door het bestuur te nemen beslissing, niet enkel in een geval van zuiver gebonden bevoegdheid, maar ook in een geval van “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” heeft de decreetgever volgens de verzoekende partij de grenzen van de scheiding der machten opgezocht. Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 mei 2021 dat de substitutiebevoegdheid heeft uitgebreid naar deze gevallen, gaat het hier immers wel degelijk over gevallen waar er voor het bestuur wel appreciatiemarge bestaat maar waar de rechter toch, op basis van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier kan gebracht worden tot de inschatting dat het bestuur enkel nog beschikt over een gebonden bevoegdheid. Het is op basis van die memorie van toelichting hoogst onduidelijk over welke gevallen het zou kunnen gaan. Het vage taalgebruik in die memorie zou volgens de verzoekende partij vooral moeten verhullen dat de rechter zich hier zonder meer op de stoel van het bestuur zet. Het enige criterium lijkt te zijn dat er sprake moet zijn van ‘recidive’, dit wil zeggen opeenvolgende vernietigingsarresten, waarbij de rechter dan blijkbaar kan beslissen dat het de bevoegde overheid na verloop van tijd verboden wordt om nog gebruik te maken van haar appreciatiemarge.

In de voorliggende zaak kon de RvVb volgens de verzoekende partij geen gebruik maken van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling. Met de motieven van het bestreden arrest blijkt de RvVb te stellen dat het aanvraagdossier

geen elementen of redenen bevat die aantonen dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet in het gedrang zou brengen en dat de overheid er ook niet in slaagt afdoende te motiveren dat de landschappelijke waarde van het betrokken gebied niet geschonden wordt. Volgens de verzoekende partij gaat de RvVb hiermee zelf over tot beoordeling van het aanvraagdossier. Door aldus te oordelen zou het bestreden arrest een schending inhouden van artikel 37, § 2, tweede lid, DBRC, van het beginsel van de scheiding der machten en van artikel 20 BWHI. Het zou immers uitsluitend aan de vergunningverlenende overheid - en dus de uitvoerende macht - toekomen om de esthetische toets uit te voeren waarbij een *in concreto* onderzoek gevoerd wordt naar de kenmerken van het landschap, de specifieke kenmerken van de aangevraagde constructies en de vraag of zij in het landschap kunnen worden ingepast. Door te stellen dat de appreciatiebevoegdheid van de overheid *de facto* volledig blijkt te zijn opgebruikt, zou de RvVb vooruitlopen op de beleidsvrijheid waarover de minister nog beschikt bij het nemen van een beslissing na een gebeurlijke vernietiging, zijnde het aanleveren van een afdoende motivering dat de aanvraag geenszins de schoonheidswaarde en landschappelijke kwaliteiten van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied in het gedrang brengt.

De RvVb gaat volgens de verzoekende partij ook eraan voorbij dat de vergunning ook nog op een andere rechtsgrond dan artikel 4.4.9, § 1, VCRO verleend kan worden. Een vergunning voor windturbines zou in afwijking van de geldende stedenbouwkundige voorschriften immers ook verleend kunnen worden als handeling van algemeen belang met een beperkte ruimtelijke impact, op grond van artikel 4.4.7, § 2, VCRO. Het bestreden arrest zou die mogelijkheid volgens de verzoekende partij niet kunnen uitsluiten op grond van de enkele overweging dat een eerdere beslissing ook al vernietigd werd omwille van motiveringsgebreken. Ook is er sprake van decretale initiatieven om de vergunningverlening voor windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied te versoepelen. Het bestreden arrest maakt het echter voor de bevoegde overheid onmogelijk om hiermee rekening te houden. Ten slotte komt het de rechter niet toe om aan de bevoegde overheid de mogelijkheid te ontnemen om het

beleidsoordeel te vellen dat windturbines niet steeds geacht worden een smet te vormen op het landschap, en al zeker niet in het licht van de doelstellingen inzake hernieuwbare energie in het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030.

27. Ondergeschikt werpt de verzoekende partij in het middelonderdeel de vraag op of artikel 37, § 2, DBRC niet indruist tegen het beginsel van de scheiding der machten en dus de Grondwet. Zij vraagt de Raad van State om, alvorens over het middelonderdeel te oordelen, volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 37, § 2, tweede lid[, DBRC] de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten en artikel 33 van de Grondwet, alsmede de artikelen 20 en 78 [BWHI],

door aan de bestuursrechter de mogelijkheid te geven zijn beslissing in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid in aangelegenheden waarbij deze bevoegde overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, met name in ‘de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid [...] die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier’, dus zonder dat er sprake is van een onoverkomelijk wettigheidsbezwaar c.q. een ‘zuiver’ gebonden bevoegdheid, dit wil zeggen: een rechtstreekse strijdigheid met een bindend wettelijk *-sensu lato-* voorschrift,

terwijl de rechter in beginsel slechts een wettigheidstoetsing mag uitoefenen ten aanzien van het overheidshandelen,

één en ander in strijd met het beginsel van de scheiding der machten en met schending van het recht op gelijke behandeling van bepaalde burgers die zich aldus geconfronteerd zien met de uitoefening van een bevoegdheid van het bestuur door een rechter?”

28. De verzoekende partij voert in het tweede middelonderdeel de schending aan van artikel 37, § 2, DBRC, van het algemeen rechtsbeginsel van de rechterlijke motiveringsplicht en van artikel 149 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 32, tweede lid, DBRC.

29. Volgens de verzoekende partij schendt het bestreden arrest deze bepalingen nu het voor de partijen geenszins afdoende duidelijk is waarom de RvVb zijn arrest in de plaats stelt van de ministeriële beslissing. Hij zou immers

volledig nalaten aan te geven of hij gebruik maakt van de bevoegdheid op grond van het eerste lid, dan wel van het tweede lid, van artikel 37, § 2, DBRC. Bovendien bevat het bestreden arrest volgens de verzoekende partij een flagrante tegenstrijdigheid van de motieven, door enerzijds te stellen dat de rechter niet bevoegd is om zijn beoordeling in de plaats te stellen van de bevoegde overheid, en vervolgens over te gaan tot indeplaatsstelling en zelf over te gaan tot een beoordeling van de schoonheidswaarde van het gebied en van de impact van de aanvraag daarop.

Beoordeling

Eerste onderdeel

30. Artikel 37 DBRC bepaalt:

“§1. Als de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, beveelt een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij om met inachtneming van de overwegingen die in zijn uitspraak zijn opgenomen, een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen: [...]

[...]

§2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

Onder het geval, vermeld in het eerste lid, worden ook de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid verstaan die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier.”

Met de gevallen van “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” heeft de decreetgever gevallen geïsoleerd “waarbij de oorspronkelijk discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt”:

“De vernietiging van de eerste beslissing of de daaropvolgende herstelbeslissingen kan uitwijzen dat motieven die de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, zonder meer niet bestaan. Uiteindelijk rest er dan geen keuzemogelijkheid meer, maar wel nog een rechtsplicht voor de overheid. In welke mate de overheid naar aanleiding van een injunctie hiertoe meerdere kansen moet krijgen om een gedegen uitspraak te doen voor zij haar beoordelingsvrijheid helemaal heeft verbeurd, hangt af van de concrete omstandigheden van de zaak.”

(*Parl.St.* VI. Parl. 2020-21, nr. 699/1, 13-14)

31. De omstandigheid dat het bestuur beschikt over een ruime appreciatievrijheid bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde oprichting van windturbines in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied, afbreuk doet aan de schoonheidswaarde als landschappelijke kwaliteit van het gebied, staat niet eraan in de weg dat de RvVb kan vaststellen dat uit de concrete omstandigheden van de zaak blijkt dat er geen motieven bestaan die de vergunning zouden kunnen verantwoorden, waardoor het bestuur een feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid heeft om de aanvraag te weigeren.

In zoverre de verzoekende partij in het middelonderdeel uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt haar kritiek naar recht.

32. De verzoekende partij heeft de kritiek dat artikel 37, § 2, tweede lid, DBRC strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met het beginsel van de scheiding der machten en artikel 33 van de Grondwet, alsmede de artikelen 20 en 78 BWHI, niet opgeworpen voor de RvVb in haar verweer tegen het door de verweerders geformuleerde verzoek tot indeplaatsstelling. Zij kan die kritiek niet voor het eerst in graad van cassatie opwerpen, zodat het middelonderdeel in zoverre niet ontvankelijk is. Het antwoord op de opgeworpen prejudiciële vraag kan aldus ook niet bijdragen tot de oplossing van het geschil, zodat zij niet wordt gesteld.

33. Als cassatierechter is de Raad van State niet bevoegd om opnieuw de feitelijke omstandigheden van de zaak te beoordelen (artikel 14, § 2, RvS-wet). Wel kan de Raad van State onderzoeken of de RvVb het wettelijk begrip

“feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” heeft miskend door aan de vastgestelde feiten het gevolg te verbinden dat de vergunningverlenende overheid haar appreciatiebevoegdheid heeft verloren.

34. Het bestreden arrest steunt de beslissing tot indeplaatsstelling op volgende motieven:

“1.

Op grond van artikel 37, § 2[, DBRC] kan het vernietigingsarrest, als de na de vernietiging te nemen herstelbeslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, in de plaats van die beslissing worden gesteld. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de ‘substitutiebevoegdheid’ moet bijdragen tot ‘een (meer) definitieve geschilbeslechting binnen het vergunningscontentieux’, met name ‘wanneer de nieuw te nemen beslissing [...] het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van de verwerende partij’, waarbij er gedacht wordt aan ‘een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering’ voor de afgifte van een vergunning, ‘zodat het overbodig is de zaak terug te verwijzen naar [het] bestuursorgaan’. Ter wille van het beginsel van de scheiding der machten vergt de toepassing van de substitutiebevoegdheid dat de bevoegdheid van de overheid ‘zuiver gebonden’ is, in die zin dat het vergunningverlenend bestuur over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge meer beschikt (Toelichting bij het voorstel van decreet houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtscolleges betreft, *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 777/1, 11).

De indeplaatsstelling kan ook worden aangewend in de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier. Bedoeld worden de gevallen van ‘een a posteriori oftewel naderhand gebonden bevoegdheid, waarbij de oorspronkelijk discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt’, of van een ‘motievenfuik’ (memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures, *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 699/1, 13-14).

2.

In beginsel komt het de vergunningverlenende overheid toe om te beoordelen of de aanvraag al dan niet in overeenstemming is met de eisen ter vrijwaring van het landschap in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Daartoe beschikt ze in de regel over een appreciatiemarge.

In het vernietigingsarrest van 23 juni 2022 met nummer RvVb- werden de motieven in de beslissing van 15 november 2019 op grond waarvan de [tussenkommende partij in cassatie] tot de conclusie kwam dat de

aangevraagde windturbines de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet in gevaar brengen, niet afdoende bevonden. De [tussenkomenende partij in cassatie] werd erop gewezen dat de verstrekte motivering niet weerlegde dat de windturbines in een open, gaaf en door geen infrastructuur doorsneden gebied ingeplant worden.

Zoals volgt uit de gegrondverklaring in de aangegeven mate van het eerste middel, bevat ook de bestreden beslissing geen afdoende motivering om te besluiten dat de landschappelijke waarde van het betrokken gebied niet geschonden wordt. De vaststelling dringt zich op dat de [tussenkomenende partij in cassatie], zelfs na de zaak ten gevolge van het vernietigingsarrest aan een nieuw onderzoek te hebben onderworpen, in het aanvraagdossier noch daarbuiten redenen heeft kunnen vinden die een draagkrachtige grondslag bieden voor de conclusie dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet aantast. De appreciatiebevoegdheid van de [tussenkomenende partij in cassatie] blijkt *de facto* volledig te zijn opgebruikt.

Er bestaat grond om het uit te spreken arrest in de plaats te stellen van de uitspraak van de [tussenkomenende partij in cassatie] over het bestuurlijk beroep van de [verweerders in cassatie] tegen het besluit van de deputatie van de provincie van 9 mei 2019. Het verzoek tot indeplaatsstelling wordt ingewilligd.”

35. Het bestreden arrest stelt vast dat de tussenkomenende partij met de bestreden beslissing een tweede maal voor het project een vergunning verleent, waarbij opnieuw geen afdoende motivering wordt gegeven om te besluiten dat de landschappelijke waarde van het betrokken gebied niet geschonden wordt. Vervolgens stelt de RvVb vast dat de tussenkomenende partij, zelfs na de zaak ten gevolge van een eerste vernietigingsarrest aan een nieuw onderzoek te hebben onderworpen, in het aanvraagdossier noch daarbuiten redenen heeft kunnen vinden die een draagkrachtige grondslag bieden voor de conclusie dat de aanvraag de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet aantast.

De omstandigheid dat het bestuur bij een eerste grondig heronderzoek van het dossier nog geen redenen heeft kunnen vinden die de vereiste daadkrachtige grondslag kunnen bieden, betekent niet dat er zonder meer geen motieven bestaan die de bestreden beslissing kunnen verantwoorden.

Door uit deze enkele vaststellingen toch af te leiden dat de “appreciatiebevoegdheid van de [tussenkomen]de partij in cassatie] *de facto* volledig [blijkt] te zijn opgebruikt” miskent de RvVb het wettelijk begrip “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” van artikel 37, § 2, tweede lid, DBRC.

36. Het middelonderdeel is in zoverre gegrond.

Tweede onderdeel

37. De in het tweede onderdeel ontwikkelde kritiek mist feitelijke grondslag in zoverre wordt aangevoerd dat het bestreden arrest zou nalaten aan te geven of gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid op grond van het eerste lid, dan wel van het tweede lid, van artikel 37, § 2, DBRC. Het bestreden arrest oordeelt immers dat tot indeplaatsstelling wordt overgegaan omdat de “appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij [...] *de facto* volledig [blijkt] te zijn opgebruikt” waarmee duidelijk wordt aangegeven dat toepassing wordt gemaakt van het tweede lid van artikel 37, § 2, DBRC.

38. De aangevoerde tegenstrijdigheid van motieven berust op een verkeerde lezing van het bestreden arrest. De RvVb oordeelt immers dat de omstandigheid dat de rechter zijn beoordeling niet in de plaats mag stellen van het bestuur dat over een appreciatiebevoegdheid beschikt, niet eraan in de weg staat dat de rechter zijn beoordeling in de plaats van het bestuur kan stellen in geval van een “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” in de zin van artikel 37, § 2, tweede lid, DBRC.

39. Het tweede middelonderdeel is ongegrond.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt arrest nr. _____ van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 augustus 2024 in de zaak _____ in zoverre het overgaat tot indeplaatsstelling, het bestuurlijk beroep van de verweerders inwilligt, het beroepen deputatiebesluit opheft, en de aangevraagde vergunning weigert.**
- 2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van het gedeeltelijk vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.**
- 4. De verweerders worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.**

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

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

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		griffier.

De griffier

De voorzitter