

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME.

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie, de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, en het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, wat betreft de inplanting van windturbines
- Tweede principiële goedkeuring

Samenvatting

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

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

Het doorlopen van een ruimtelijk planningsproces voor elk afzonderlijk LWAG of buffergebied om de inplanting van windturbines mogelijk te maken – een tijdrovend proces – dreigt immers de realisatie van de klimaatdoelstellingen binnen de daartoe door de gewijzigde Richtlijn EU 2018/2001 (COM/2021/557) voorziene termijn onmogelijk te maken.

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

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

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/ BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld:

- Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Inhoudelijk structuurelement

- Omgevingsbeleid ruimte en milieu
- Thema-overschrijdend instrumentarium Omgeving

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van decreet werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2022/156 van 29 april 2022.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 20 mei 2022 verkregen. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A.

Het voorontwerp van decreet werd principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 28 april 2023 (VR 2023 2804 DOC.0468).

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

Voor een bespreking van dit gezamenlijk advies wordt verwezen naar de memorie van toelichting.

Daar geoordeeld werd door de bevoegde Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme dat dit gezamenlijk advies geen aanleiding gaf tot aanpassing van de principieel goedgekeurde tekst, werd advies ingewonnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

De Raad van State heeft advies nr. 73.856/1 gegeven op 20 juli 2023.

Voor een bespreking van dit advies wordt eveneens verwezen naar de memorie van toelichting.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

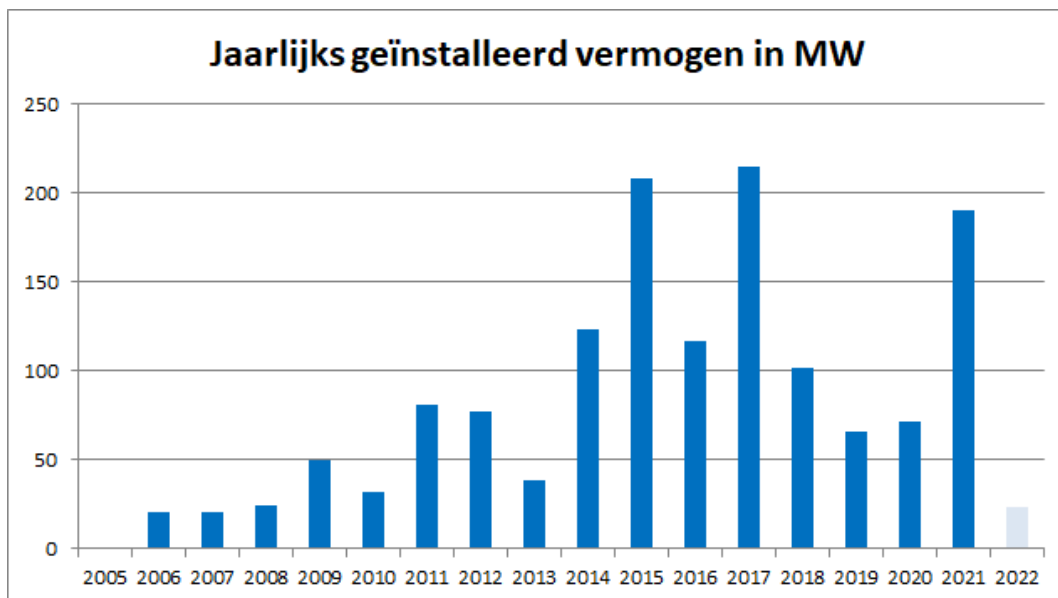
Probleemstelling en omgevingsanalyse

De EU-wetgeving inzake de bevordering van hernieuwbare energie heeft de voorbije 15 jaar een grote evolutie doorgemaakt. In 2009 stelden de EU-leiders zich ten doel om tegen 2020 20 % van het energieverbruik in de EU uit hernieuwbare energiebronnen te halen. In 2018 werd er een nieuw doel overeengekomen: tegen 2030 moet 32 % van het energieverbruik in de EU afkomstig zijn van hernieuwbare energiebronnen. In juli 2021 is met het oog op de nieuwe klimaatambities van de Europese Unie door medewetgevers voorgesteld om dit streefcijfer te herzien en hier 40 % tegen 2030 van te maken. Het toekomstige beleidskader voor de periode na 2030 wordt momenteel besproken, maar zal gezien de huidige geopolitieke situatie wellicht vooropstellen dat Europa de transitie naar hernieuwbare energie drastisch versnelt om Europa's energieafhankelijkheid van onbetrouwbare leveranciers en vluchtige fossiele brandstoffen te vergroten.

Vlaanderen moet dus de komende jaren grote stappen vooruit zetten om het energiesysteem koolstofarm en duurzamer te maken. Het afsluiten van het klimaatakkoord in Parijs en de richtlijnen uit het pakket schone energie voor alle Europeanen, geven duidelijke richtlijnen aan voor een toekomstige energietransitie. De energie-efficiëntie moet fors verbeteren, het aandeel hernieuwbare energiebronnen in de energievoorziening moet sterk verhogen, onze energie-infrastructuur moet beter en flexibeler zodat de energievoorziening te allen tijde gegarandeerd blijft.

Op 9 december 2019 heeft de Vlaamse Regering daartoe het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP) goedgekeurd, waarin de doelstelling voor hernieuwbare energie tot 28.512 GWh tegen 2030 is opgenomen. Concreet voor onshore windenergie werd een doelstelling opgenomen van 2,5 GW in 2030 (ten opzichte van 1,4 GW in 2020). Dit betekent een jaarlijkse toename van 108 MW, waarbij ongeveer de helft door nieuwe windprojecten en de helft door repowering van verouderde windturbines.

In 2021 werd voor ca. 150 MW aan windenergie in gebruik genomen in Vlaanderen, wat de jaarlijkse doelstelling van 108 MW dus ruim overschrijdt. Deze meevaller werd voornamelijk veroorzaakt doordat een aantal grotere projecten eindelijk werden gerealiseerd (Zeebrugge, Hoogstraten en Waaslandhaven) en compenseert eigenlijk twee eerder magere jaren (zie figuur). Gezien de vooropgestelde versnelling van de uitrol van hernieuwbare energie, proberen we echter dit elan deze legislatuur verder te zetten, maar zonder bijkomende maatregelen is dit niet evident.



Om de doelstellingen van het VEKP (en de verhoogde doelstellingen) inzake wind te halen, formuleert het windplan 2025 een aantal acties die windenergie faciliteren. Eén van die acties is actie 10: het planologisch kader voor windturbines uitbreiden, waarbij o.a. zou worden onderzocht of *“het gewenst is om te kunnen afwijken van bepaalde bestemmingen met een groot potentieel (zoals bijvoorbeeld bufferzones), en onder welke (strikte) voorwaarden zulks zou kunnen plaatsvinden”*.

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

Hoewel de techniek van clichering mede op grond van het Typevoorschriftenbesluit de inplanting van infrastructuur voor de winning of de productie van hernieuwbare energie toelaat in gewestplanbestemmingen waar dit op basis van het Inrichtingsbesluit niet mogelijk was, blijkt deze techniek in de praktijk niet steeds een oplossing te bieden voor de situatie waarin men een project wil realiseren in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (LWAG). En dit terwijl ongeveer 41,3%

van de agrarische gebieden is aangeduid als LWAG op de gewestplannen. De inplanting van windturbines wordt enkel gefaciliteerd in die gebieden die al zijn aangetast door de inplanting van grootschalige lijninfrastructuur.

De inplanting van windturbines is niet verenigbaar met de gewestplanbestemming bufferzone. De clichering kan niet worden toegepast binnen deze 'groene bestemming'.

Wat betreft het standstil-beginsel is het zo dat er slechts een schending hiervan voorligt als (i) de achteruitgang van het beschermingsniveau *aanzienlijk* is **en** (ii) er geen redenen van algemeen belang voorhanden zijn die deze achteruitgang kunnen rechtvaardigen.

Dit is hier echter niet het geval:

- het algemeen belang vereist dat maatregelen worden genomen teneinde de broeikasgasemissies terug te dringen en de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie te behalen, alsook om te zorgen voor bevoorradingszekerheid inzake elektriciteit (zie meer toelichting in de memorie)
- door de voorziene decretale toetsen en voorwaarden is er evenmin sprake van een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau van LWAG of buffergebied.

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

Ook bij de evaluatie van het Omgevingsvergunningendecreet werden de aanslepende procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen door de respondenten aangewezen als één van de hordes die een snellere realisatie van projecten in de weg zit. De Vlaamse Regering heeft daarom, in toepassing van het "Relanceplan – Vlaamse Veerkracht", de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitgebreid met extra bestuursrechters. Het doel van deze uitbreiding is een toekomstige inkorting van de doorlooptijd in alle dossiers tot maximaal negen maanden.

Vandaag zorgen de beroepsprocedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter nog voor een belangrijke vertraging in de realisatie van windturbines. Er is nood aan een onmiddellijke optimalisering van de rechtspleging zodat deze projecten sneller kunnen worden gerealiseerd.

Door de wijzigingen in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt verduidelijkt dat voor de tijdelijke verbreding of wijziging van een gemeenteweg geen beslissing van de gemeenteraad noodzakelijk is.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Landschappelijk waardevol agrarisch gebied is een type van het landbouwareaal dat een dubbele toets vereist: een agrarische en een esthetische toets. Elk project moet voldoen aan de vereiste agrarische (of para-agrarische) functie en mag daarenboven geen afbreuk doen aan het landschappelijk waardevolle karakter van de betrokken bestemmingszone. Deze esthetische toets vormt in veel gevallen een probleem wegens de uiterst strenge rechtspraak dienaangaande. Voorgesteld wordt dat het esthetisch criterium in LWAG waarvan sprake in artikel 15.4.6.1., tweede lid, Inrichtingsbesluit nader vorm wordt gegeven op decretaal niveau, alsook dat aangegeven wordt op welke wijze windturbines in bufferzones vergund kunnen worden.

Aldus wordt in artikel 4.4.9 VCRO een bijkomende paragraaf toegevoegd die bepaalt dat, voor zover de windturbines in LWAG gebundeld worden met lijninfrastructuren of bedrijventerreinen die voldoende markant aanwezig zijn in het landschap, zij van rechtswege worden geacht de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar te brengen.

Voor wat betreft bufferzones wordt de mogelijke toepassing van de clichering verduidelijkt door in artikel 4.4.9, §2 VCRO uitdrukkelijk aan te geven dat de gewestplanbestemming bufferzone moet geconcordeerd worden met 'buffer voor bedrijventerreinen'. Dit is een wijziging ten opzichte van het eerste principiële goedgekeurde voorontwerp die niet het gevolg is van de adviezen. De motivering is opgenomen in de memorie van toelichting en hiervoor wordt opnieuw het advies van de Raad van State ingewonnen.

Deze regelingen bieden geen vrijbrief voor de oprichting van windturbines zonder enige ruimtelijke toets. Deze installaties zullen nog steeds worden getoetst op hun ruimtelijke inpasbaarheid. De toets aan de goede ruimtelijke ordening blijft onverkort gelden.

Daarnaast zullen ook decretaal vastgelegde voorwaarden ervoor zorgen dat een inplanting maar zal kunnen gebeuren op de hiertoe geschikte locaties.

Wat betreft de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel en de plan-m.e.r.-richtlijn, wordt verwezen naar de memorie van toelichting.

In het voorontwerp van decreet wordt bepaald dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het contentieus inzake grootschalige windturbines bij voorrang en binnen een ordetermin van negen maanden behandelt. De doorlooptijd van de vele beroepsprocedures blijft immers een knelpunt bij de realisatie van windturbines.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Wat de artikelsgewijze bespreking van het voorontwerp van decreet betreft, wordt verwezen naar de memorie van toelichting die als bijlage bij deze nota gaat.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

Het voorliggend voorontwerp van decreet heeft geen andere impact dan deze die reeds vermeld werd in de nota gevoegd bij het op 28 april 2023 principiële goedgekeurde voorontwerp van decreet (VR 2023 2804 DOC.0468).

4. VERDER TRAJECT

Het advies van de Raad van State wordt opnieuw ingewonnen over dit voorontwerp van decreet.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscollèges, wat betreft de inplanting van windturbines en de bijhorende memorie van toelichting;

2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. het principieel goed te keuren voorontwerp van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de inplanting van windturbines;
2. memorie van toelichting;
3. het gezamenlijk advies van SARO en Minaraad d.d. 31 mei 2023;
4. Advies nr. 73.856/1 van de Raad van State d.d. 20 juli 2023.