

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2573

Datum uitspraak

5 juli 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 december 2021 hebben provinciale staten van Gelderland het verzoek van [appellante] om het inpassingsplan "Windpark Bommelerwaard-A2" te herzien, afgewezen. Het inpassingsplan voorziet in een windpark met drie windturbines met een gepland opgesteld vermogen van 7,5 tot 12 megawatt. Windpark Bommelerwaard-A2 B.V. is de initiatiefnemer. Het windpark is globaal gelegen tussen de Rijksweg A2 en de spoorlijn Utrecht-Den Bosch, ten zuidoosten van Zaltbommel. Inmiddels is de bouw van het windpark voltooid en is het windpark in bedrijf. Eerder heeft [appellante] ook, gezamenlijk met anderen, verzocht om de ter verwezenlijking van het windpark door het college van gedeputeerde staten van Gelderland bij besluit van 4 juni 2018 verleende ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming en de bij besluiten van 14 en 22 november 2019 verleende omgevingsvergunningen in te trekken. Het college heeft bij besluiten van 24 december 2021 en 14 januari 2022 geweigerd om deze besluiten in te trekken.

Volledige tekst

202205001/1/R4

Datum uitspraak: 5 juli 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

en

provinciale staten van Gelderland,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2021 hebben provinciale staten het verzoek van [appellante] om het inpassingsplan "Windpark Bommelerwaard-A2" te herzien, afgewezen.

Bij besluit van 5 juli 2022 hebben provinciale staten het daartegen door [appellante] gemaakte bezwaar, ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 15 mei 2023, waar [appellante], vergezeld door [gemachtigde], en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. Z. van der Meulen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 4 juli 2018 hebben provinciale staten het inpassingsplan vastgesteld. Het inpassingsplan voorziet in een windpark met drie windturbines met een gepland opgesteld vermogen van 7,5 tot 12 megawatt. Windpark Bommelerwaard-A2 B.V. is de initiatiefnemer. Het windpark is globaal gelegen tussen de Rijksweg A2 en de spoorlijn Utrecht-Den Bosch, ten zuidoosten van Zaltbommel. Inmiddels is de bouw van het windpark voltooid en is het windpark in bedrijf.

1.1. Eerder heeft [appellante], naar gesteld handelend namens Actiegroep Tegenwind Zaltbommel, beroep ingesteld tegen het besluit van provinciale staten van 4 juli 2018 tot vaststelling van het inpassingsplan en de met toepassing van artikel 3.33, eerste lid, onder b, van de Wet ruimtelijke ordening gecoördineerd voorbereide en bekendgemaakte besluiten. Bij uitspraak van 17 september 2018 in zaak nr. 201806122/2/R6 heeft de Afdeling dat beroep niet-ontvankelijk verklaard. [appellante] had de gestelde vertegenwoordiging en de gronden van het beroep niet binnen de door de Afdeling gestelde termijn aangetoond of aangevoerd. Ook was niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan redelijkerwijs niet kon worden geoordeeld dat [appellante] in verzuim is geweest.

1.2. Eerder heeft [appellante] ook, gezamenlijk met anderen, verzocht om de ter verwezenlijking van het windpark door het college van gedeputeerde staten van Gelderland bij besluit van 4 juni 2018 verleende ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming en de bij besluiten van 14 en 22 november 2019 verleende omgevingsvergunningen in te trekken. Het college heeft bij besluiten van 24 december 2021 en 14 januari 2022 geweigerd om deze besluiten in te trekken. [appellante] en anderen hebben hiertegen beroep ingesteld bij de Afdeling. Bij uitspraak van 17 juni 2022 in zaak nr. 202201378/2/R4 heeft de Afdeling zich onbevoegd verklaard om van dat beroep kennis te nemen en dat beroep met toepassing van artikel 6:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter behandeling aan de bevoegde rechtbank Gelderland doorgezonden.

1.3. Deze uitspraak gaat over het verzoek van [appellante] van 12 juli 2021 om het onherroepelijke inpassingsplan te herzien.

Beroepsgronden

2. [appellante] betoogt dat op grond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (hierna: het Nevele-arrest), voor provinciale staten de verplichting bestaat om het onherroepelijke inpassingsplan te herzien. Provinciale staten hebben namelijk bij hun oordeel over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het inpassingsplan het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) en de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling) betrokken. Het gaat om de bepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit en 3.2.3 van de Activiteitenregeling voor het in werking hebben van een windturbine of een combinatie van windturbines (hierna: de windturbinebepalingen). In de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (hierna: de Delfzijl-tussenuitspraak), heeft de Afdeling op basis van het Nevele-arrest geconcludeerd dat de windturbinebepalingen in strijd met 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 (L 197/30) (hierna: de SMB-richtlijn) niet vooraf zijn gegaan door een milieubeoordeling als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn. Volgens [appellante] volgt uit het Nevele-arrest en het arrest van het Hof van 25 juli 1991, ECLI:EU:C:1991:333 (hierna: het Emmott-arrest), de verplichting deze strijd met het Unierecht op te heffen door het onherroepelijke inpassingsplan te herzien.

2.1. Provinciale staten stellen dat het Nevele-arrest geen betrekking heeft op onherroepelijke inpassingsplannen. Daarom kan uit het Nevele-arrest niet worden afgeleid dat onder de voorliggende omstandigheden de verplichting bestaat om het onherroepelijke inpassingsplan te herzien. Ook uit het Emmott-arrest kan die verplichting niet worden afgeleid. Subsidiair stellen provinciale staten dat niet is voldaan aan de criteria uit het arrest van het Hof van 13 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:17 (hierna: het Kühne & Heitz-arrest), waaronder een uitzondering wordt gemaakt op de hoofdregel dat een bestuursorgaan op grond van het rechtszekerheidsbeginsel niet hoeft terug te komen op een onherroepelijk besluit. Meer subsidiair stellen provinciale staten dat het inpassingsplan niet rechtstreeks verwijst naar de windturbinebepalingen. Volgens provinciale staten is zelfstandig beoordeeld of de normen uit de windturbinebepalingen in de concrete situatie ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Nog meer subsidiair stellen provinciale staten dat bij een eventuele belangenafweging de verschillende belangen om het onherroepelijke inpassingsplan niet te herzien zwaarder wegen dan de belangen om het onherroepelijke inpassingsplan wel te herzien.

2.2. De Afdeling stelt vast dat het Nevele-arrest is gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen in het kader van een lopende vernietigingsprocedure tegen een Vlaamse stedenbouwkundige vergunning voor vijf windturbines. Die vergunning was nog niet onherroepelijk. Mede gelet op wat appellante heeft aangevoerd over de door haar aangehaalde overwegingen uit het Nevele-arrest, komt de Afdeling niet toe aan de vraag in hoeverre deze overwegingen van betekenis zijn voor onherroepelijke inpassingsplannen.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten het verzoek om het inpassingsplan te herzien terecht beoordeeld aan de hand van de in het Kühne & Heitz-arrest vermelde cumulatieve voorwaarden. Deze voorwaarden geven aan wanneer moet worden afgeweken van het uitgangspunt dat het Unierecht in beginsel niet eist dat een bestuursorgaan moet terugkomen op een onherroepelijk besluit. In dit geval is aan die cumulatieve voorwaarden niet voldaan. Het beroep van [appellante] tegen het besluit van provinciale staten tot vaststelling van het inpassingsplan heeft de Afdeling namelijk in de uitspraak van 17 september 2018 in zaak nr. 201806122/2/R6, op nationaalrechtelijke gronden niet-ontvankelijk verklaard. Daarmee is dus niet voldaan aan de voorwaarde uit het

Kühne & Heitz-arrest dat het moet gaan om een besluit dat definitief is geworden door een uitspraak van de hoogste nationale rechter die, gelet op latere rechtspraak van het Hof, op een onjuiste uitlegging van het Unierecht berust, zonder dat hierover prejudiciële vragen zijn gesteld aan het Hof.

Het Emmott-arrest maakt het voorgaande niet anders, omdat dat arrest ziet op een andere situatie dan hier aan de orde is. Het Emmott-arrest ziet namelijk op de situatie dat een lidstaat zich niet mag beroepen op een termijnoverschrijding door een particulier in een procedure tegen die lidstaat, als het gaat om bescherming van de rechten die de bepalingen van een niet naar behoren omgezette richtlijn aan die particulier toekennen. Zo'n situatie is hier niet aan de orde. In het kader van het verzoek om herziening van het inpassingsplan, dat in deze procedure aan de orde is, is aan [appellante] geen termijnoverschrijding tegengeworpen.

Het betoog slaagt alleen al daarom niet.

Conclusie

3. Het beroep is ongegrond.

4. Provinciale staten hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.C.P. Venema, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Es, griffier.

w.g. Venema
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2023

826