

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:860
Datum uitspraak	14 maart 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 februari 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Den Tol Netterden 2016" vastgesteld.

Volledige tekst

201703661/1/R6.

Datum uitspraak: 14 maart 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. NABU Naturschutzstation Niederrhein e.V. (hierna: NABU), gevestigd te Kleef (Duitsland),
2. Stichting TegenWind(molens) Netterden, gevestigd te Netterden, gemeente Oude IJsselstreek, en anderen (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: Tegenwind),
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna: gezamenlijk en in enkelvoud [appellant sub 3]), beiden wonend te Netterden, gemeente Oude IJsselstreek,

en

de raad van de gemeente Oude IJsselstreek,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Den Tol Netterden 2016" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben NABU, Tegenwind en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

NABU, Tegenwind en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft Windpark Den Tol Exploitatie B.V. een schriftelijke reactie gegeven.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met zaken nrs. 201609994/1/R2 en 201705204/1/A1 ter zitting behandeld op 11 december 2017, waar NABU, vertegenwoordigd door [gemachtigde

A], bijgestaan door mr. J. Veltman, advocaat te Amersfoort, Tegenwind, vertegenwoordigd door mr. J. van de Riet, advocaat te Utrecht, [appellant sub 3], vertegenwoordigd door [gemachtigde B], en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.R.J. Baneke, advocaat te Arnhem, vergezeld door I.J.M. Testroet-Schepers, D.J.B. Ankersmid en ing. N.J.J.G. Boessenkool, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Windpark Den Tol B.V., vertegenwoordigd door mr. W.G.B. van de Ven, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigden], als partij gehoord. Na zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan maakt negen windturbines ten oosten van de kern Netterden in de gemeente Oude IJsselstreek en ten noorden van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein mogelijk. Eerder heeft de raad, bij besluit van 28 november 2013 voor diezelfde locatie een bestemmingsplan vastgesteld dat tien windturbines mogelijk maakte. Dat besluit is bij uitspraak van 27 mei 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1621](#), vernietigd. Het thans vastgestelde bestemmingsplan verschilt van het vernietigde plan in die zin dat één van de in het vernietigde plan voorziene windturbines, te weten de meest zuid-oostelijke, thans geen onderdeel uitmaakt van het plan. Voor het overige voorziet het plan in dezelfde mogelijkheden als het vernietigde plan. Aan het plan is het Milieu-effectrapport Windpark Den Tol, van juni 2013, met de daarbij behorende onderzoeksrapporten (hierna: het MER), dat ook ten grondslag lag aan het vernietigde plan, opnieuw ten grondslag gelegd, aangevuld met enkele aanvullende onderzoeksrapporten.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Ontvankelijkheid

3. De raad betoogt dat het beroep van Tegenwind niet-ontvankelijk is, voor zover het is ingesteld door [appellant sub 2A]. In dat verband voert de raad aan dat [appellant sub 2A] niet meer op de [locatie 1] te Gendringen woont, maar in de bebouwde kom van Gendringen.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 23 augustus 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2271](#), is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit

ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder meer geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Voor windparken op land hanteert de Afdeling als uitgangspunt dat gevolgen van enige betekenis aanwezig kunnen worden geacht binnen een afstand van tien keer de tiphoogte van de voor appellant dichtstbijzijnde windturbine, gemeten vanaf de voet van de windturbine. In veel gevallen bestaat ook buiten deze afstand zicht op het windpark, vooral als het windpark in open landschap ligt. De Afdeling gaat er echter van uit dat de gevolgen van het zicht op het windpark voor het woon- en leefklimaat op een afstand van meer dan 10 keer de tiphoogte in beginsel te beperkt zijn om nog te kunnen spreken van gevolgen van enige betekenis. Daarnaast gaat de Afdeling ervan uit dat op een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte in beginsel geen andere gevolgen van enige betekenis van het windpark zijn te verwachten, zoals geluid- of slagschaduwhinder van enige betekenis.

De maximale tiphoogte van de met het plan mogelijk gemaakte windturbines bedraagt 200 meter, zodat hier als uitgangspunt geldt dat gevolgen van enige betekenis aanwezig kunnen zijn binnen een afstand van 2.000 meter vanaf de voet van de dichtstbijzijnde windturbine.

Ter zitting is gebleken dat [appellant sub 2A] thans aan de Beukenstraat te Gendringen woont. De Beukenstraat ligt op een afstand van ongeveer 1.800 meter vanaf de dichtstbijzijnde windturbine die het plan mogelijk maakt. Gelet hierop is het belang van [appellant sub 2A] rechtstreeks bij het besluit betrokken en is het beroep, voor zover door hem ingesteld, ontvankelijk.

Intrekking beroepsgronden

4. Ter zitting heeft Tegenwind de beroepsgronden inzake strijd met artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en de participantenwoningen ingetrokken.

Behandeling zienswijzen

5. Tegenwind betoogt dat de wijze waarop de raad de over het ontwerp van het besluit naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Awb.

Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de beoordeling zijn betrokken.

Vertrouwen

6. [appellant sub 3] betoogt dat door de raad in het verleden is besloten om slechts één windmolenpark in de gemeente Oude IJsselstreek mogelijk te maken. Het nu voorliggende bestemmingsplan dat voorziet in een tweede windmolenpark is daarom in strijd met het vertrouwensbeginsel.

6.1. De raad stelt dat sinds een in 2004 genomen raadsbesluit, waarbij werd besloten dat er in de gemeente één windmolenpark mogelijk gemaakt zou worden, de gemeentelijke politieke inzichten rond duurzame energie zijn veranderd. Hij wijst erop dat na 2004 raadsbesluiten zijn genomen die uitgaan van het maximaal benutten van de zoekgebieden bij Netterden voor windenergie, zoals de vaststelling van de 'Structuurvisie Oude IJsselstreek 2015' op 12 mei 2011 en 'Tijd voor nieuwe energie, Beleidskader energie Oude IJsselstreek 2012-2020', vastgesteld op 23 juni 2011. Achterliggende gedachte is dat de noodzaak om de energievoorziening duurzaam te maken groter is geworden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de onder 1 vermelde uitspraak van 27 mei 2015, onder 13.1, is voormeld raadsbesluit uit 2004 achterhaald door het gemeentelijke beleid dat is vastgesteld in 2011 en komt aan het gemeentelijke beleid uit 2004 geen betekenis meer toe. De Afdeling heeft in die uitspraak voorts overwogen dat de raad zich op basis van gewijzigde provinciale en gemeentelijke beleidsuitgangspunten in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat afwijking van het regionale beleid dat slechts in één windpark in de omgeving van Netterden wordt gerealiseerd, gerechtvaardigd is. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 3] betoogt thans geen aanleiding voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Monumentale waarden

7. [appellant sub 3] betoogt dat het monumentale karakter van zijn woning wordt geschaad door de in het plan voorziene windturbines. Hij stelt dat de raad daarmee onvoldoende rekening heeft gehouden. Voorts vreest [appellant sub 3] voor een onaanvaardbare waardedaling van zijn woning.

7.1. De woning van [appellant sub 3] is een gemeentelijk monument.

De raad stelt zich op het standpunt dat de in het plan voorziene windturbines het monumentale karakter van diens woning niet zullen aantasten. In dat verband wijst de raad erop dat het perceel van [appellant sub 3] op ongeveer 567 meter van de dichtstbijgelegen plangrens ligt. De woning van [appellant sub 3] ligt op een afstand van ongeveer 845 meter van de dichtstbijzijnde in het plan voorziene windturbine.

Gelet op die afstanden heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de in het plan voorziene windturbines niet zullen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het monumentale karakter van de woning van [appellant sub 3].

Wat betreft de nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning van [appellant sub 3], bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de betrokken belangen daaraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Het betoog faalt.

Geluid

8. [appellant sub 3] en Tegenwind vrezen voor onaanvaardbare geluidhinder. Volgens [appellant sub 3] heeft geen zorgvuldig akoestisch onderzoek plaatsgevonden op grond van de juiste gebiedstypering van de omgeving waarin zijn woning staat. Voorts voert hij aan dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de gecumuleerde geluidbelasting van 55 dB op de gevel van zijn woning aanvaardbaar is. Tegenwind betoogt dat de raad geen rekening heeft gehouden met cumulatie met andere geluidbronnen in de omgeving zoals Windpark Netterden-Azewijn, de windturbines in Duitsland, de snelweg A3 en de fabrieksactiviteiten van [belanghebbende] en het weerkaatsen van het turbinegeluid door de fabriekshal van dat bedrijf aan de [locatie 2]. Tegenwind betoogt voorts dat de rechtbank Arnhem in de beroepsprocedure tegen besluiten van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oude IJsselstreek tot afwijzing van verzoeken om tegemoetkoming in de kosten van planschade in verband met het Windpark Netterden-Azewijn, door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak geluidmetingen heeft laten verrichten. Volgens Tegenwind had de raad die geluidmetingen moeten afwachten alvorens een besluit omtrent de vaststelling van het plan te nemen.

Voorts betoogt Tegenwind onder verwijzing naar een door haar ingebracht rapport van DPA Cauberg Huygen van 2 mei 2017 (hierna: het Cauberg Huygen rapport) dat de door de raad aan het besluit ten grondslag gelegde geluidonderzoeken de volgende tekortkomingen vertonen:

- de rapporten geven geen inzicht in de heersende waarde van het referentieniveau van het omgevingsgeluid;
- het jaargemiddeld geluidniveau is niet herleidbaar en daarom in strijd met het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- de coördinaten van de windturbines zijn niet in alle ter inzage gelegde stukken hetzelfde. Daarom is de aanvraag intern strijdig en kan niet met zekerheid worden gesteld dat de te plaatsen windturbines voldoen aan de grenswaarden voor het aspect geluid;
- invoergegevens voor cumulatieve geluidhinder ontbreken of zijn onvoldoende en aanwezige andere geluidbronnen ontbreken;
- ten onrechte zijn geen maatwerkvoorschriften opgesteld aangezien de geluidbelasting op de gevel van gevoelige gebouwen wordt overschreden;
- er is geen onderzoek gedaan naar de optredende geluidniveaus vanwege het Laag Frequent Geluid, waardoor besluiten niet met de nodige zorgvuldigheid zijn voorbereid.

Tegenwind betoogt voorts dat het plan rechtsonzeker is omdat daarin geen normen zijn opgenomen voor het minimale of maximale vermogen van de turbines. Dat had volgens Tegenwind wel gemoeten omdat het vermogen wel van invloed is op het geluidniveau.

8.1. De raad wijst erop dat geluidberekeningen hebben plaatsgevonden overeenkomstig het Reken- en rekenvoorschrift windturbines, opgenomen in bijlage 4 bij de Activiteitenregeling milieubeheer. Die beoordelingsmethodiek kent geen gebiedstypering. Ook naar de cumulatieve effecten is volgens de raad voldoende onderzoek verricht.

8.2. Het Activiteitenbesluit milieubeheer schrijft in artikel 3.14a voor aan welke geluidnormen een windturbine dient te voldoen. De raad heeft bij de beoordeling welke geluidhinder hij in het kader van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar acht in redelijkheid aansluiting kunnen zoeken bij deze normen.

In de onder 1 vermelde uitspraak van 27 mei 2015, onder 18.2, heeft de Afdeling reeds geoordeeld dat een gecumuleerde geluidbelasting van 55 dB op de gevel van de woning van [appellant sub 3] aanvaardbaar is. De Afdeling ziet thans geen aanleiding voor een ander oordeel.

In het rapport "Akoestisch onderzoek en onderzoek naar slagschaduwhinder van het op te richten Windpark Den Tol te Netterden in de gemeente Oude IJsselstreek" van Pondera consult van 23 april 2012 (hierna: het rapport geluid en slagschaduw), dat als bijlage bij het MER is gevoegd, zijn de geluideffecten onderzocht.

De Afdeling heeft in de onder 1 vermelde uitspraak van 27 mei 2015, onder 18.2, geoordeeld dat de raad zich in redelijkheid op basis van het rapport geluid en slagschaduw op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet hoeft te worden gevreesd dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare geluidhinder voor [appellant sub 3] en andere omwonenden. Hetgeen [appellant sub 3] en Tegenwind hebben aangevoerd geeft de Afdeling thans geen aanleiding voor een ander oordeel. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het rapport staat dat van de situatie een akoestisch rekenmodel is opgesteld met behulp van het programma Geomilieu versie V1.91. Hiermee zijn de jaargemiddelde niveaus berekend. De modellering en de overdrachtsberekeningen zijn uitgevoerd conform het Reken- en meetvoorschrift windturbines, aldus het rapport. Hetgeen Tegenwind heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de berekeningen niet overeenkomstig voormeld reken- en meetvoorschrift hebben plaatsgevonden.

De omstandigheid dat de rechtbank Arnhem in de beroepsprocedure tegen besluiten van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oude IJsselstreek tot afwijzing van verzoeken om tegemoetkoming in de kosten van planschade in verband met het Windpark Netterden-Azewijn de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak opdracht heeft gegeven om geluidmetingen te verrichten geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het rapport geluid en slagschaduw zodanige onjuistheden bevat dan wel leemten in kennis vertoont dat de raad zich bij het nemen van het betreden besluit daarop niet heeft mogen baseren. Het geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad in afwachting van het door de rechtbankgevraagde deskundigenrapport niet tot vaststelling van het plan kon besluiten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat dat onderzoek niet was gericht op de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van de van Windpark Den Tol te verwachten geluidhinder, zoals in deze procedure aan de orde is, maar op de beoordeling van mogelijke planschade, in de procedure die betrekking had op het beroep tegen de afwijzing van het verzoek om tegemoetkoming in de kosten van planschade.

De in het Cauberg Huygen rapport gestelde omstandigheid dat in de ten behoeve van de vaststelling van het plan uitgevoerde geluidonderzoeken de heersende waarde van het referentieniveau van het omgevingsgeluid niet is bepaald, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat in die onderzoeken ten onrechte de conclusie is getrokken dat kan worden voldaan aan de geluidgrenswaarden die de raad toereikend acht om onaanvaardbare geluidhinder te voorkomen.

In het rapport geluid en slagschaduw staat dat de jaargemiddelde geluidniveaus zijn berekend met een akoestisch rekenmodel dat is opgesteld met behulp van het programma Geomilieu versie V1.91. De stelling in het Cauberg Huygen rapport dat het jaargemiddeld geluidniveau niet herleidbaar is mist derhalve feitelijke grondslag.

Wat betreft de stelling in het Cauberg Huygen rapport dat de coördinaten van de windturbines niet in alle ter inzage gelegde stukken hetzelfde zijn heeft de raad toegelicht dat de coördinaten in de wijziging van de aanvraag omgevingsvergunning per abuis zijn opgeschoven. In de verbeelding van het plan zijn de posities van de turbines correct vermeld. De akoestische berekeningen van Pondera consult die ten grondslag liggen aan haar "Notitie over het effect van een windturbine minder in windpark Den Tol" van 6 november 2011, die als bijlage bij de toelichting deel uitmaakt van het plan, gaan uit van dezelfde coördinaten als het akoestisch rapport bij het MER en de verbeelding van het bestemmingsplan. Hetgeen in zoverre is aangevoerd geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat in de aan het rapport geluid en slagschaduw ten grondslag liggende geluidonderzoeken in zoverre van onjuiste gegevens is uitgegaan.

De stelling in het Cauberg Huygen rapport dat ten onrechte geen maatwerkvoorschriften zijn opgesteld aangezien de geluidbelasting op de gevel van gevoelige gebouwen wordt overschreden, richt zich niet tegen het plan. Daarom blijft die stelling buiten bespreking.

Met betrekking tot de stelling in het Cauberg Huygen rapport dat er geen onderzoek naar de optredende geluidniveaus vanwege het laag frequent geluid is gedaan, waardoor besluiten niet met de nodige zorgvuldigheid zijn voorbereid, overweegt de Afdeling dat zij in de onder 1 genoemde uitspraak van 27 mei 2015, onder 20.1, heeft geoordeeld dat de raad zich wat betreft het aspect laagfrequent geluid in redelijkheid op het standpunt heeft mogen stellen dat het plan geen onaanvaardbare gezondheidsrisico's met zich brengt. Hetgeen in het rapport Cauberg Huygen wordt aangevoerd geeft de Afdeling thans geen aanleiding voor een ander oordeel.

Tegenwind heeft zijn stelling dat een windturbine met een lager of hoger vermogen meer geluidhinder zal veroorzaken niet met concrete gegevens onderbouwd. Gelet hierop ziet de Afdeling in die stelling geen aanleiding voor het oordeel dat de omstandigheid dat het niet voorschrijven van een minimaal of maximaal vermogen van de windturbines in de planregels maakt dat het plan in zoverre rechtsonzeker is.

Het betoog faalt.

Veiligheid

9. [appellant sub 3] en Tegenwind betogen dat het plan mogelijk maakt dat windturbines te dicht bij openbare wegen worden geplaatst en overdraai over openbare wegen kan plaatsvinden. Dit brengt het risico met zich dat afgebroken onderdelen, ijsblokken en slagregens op die wegen komen. Het risico op ongelukken met dodelijke afloop is daarom groot.

9.1. De Afdeling heeft in de onder 1 genoemde uitspraak van 27 mei 2015, onder 19.1, geoordeeld dat de raad zich in redelijkheid op basis van het MER op het standpunt heeft

kunnen stellen dat de windturbines geen onaanvaardbare veiligheidsrisico's met zich brengen. Hetgeen [appellant sub 3] en Tegenwind hebben aangevoerd geeft de Afdeling thans geen aanleiding voor een ander oordeel.

Het betoog faalt.

Visuele interferentie

10. Tegenwind en [appellant sub 3] betogen dat het plan leidt tot visuele interferentie met de in de nabijheid gerealiseerde windturbines in Duitsland en het windpark Netterden Azewijn. Volgens [appellant sub 3] leiden de in het plan mogelijk gemaakte windturbines tot een onaanvaardbare verrommeling van het landschap in de omgeving van Netterden. Tegenwind voert in dit verband aan dat visualisaties van het toekomstige windturbinepark in het MER een onjuiste weergave van de werkelijkheid geven. Ter onderbouwing van haar betoog verwijst Tegenwind naar het in haar opdracht door TU Delft opgestelde rapport "Contra-expertise beoordeling visuele effecten Windpark Den Tol Netterden" van 11 april 2017 (hierna: het TU-rapport) en het rapport "Contra-expertise beoordeling visuele effecten Windpak Den Tol Netterden Beoordeling verweer in Nota van Zienswijzen m.b.t. visuele interferentie" van 9 juni 2017. Daarin staat, samengevat weergegeven dat op de fotovisualisaties in het MER de afgebeelde windturbines door de gekozen beeldhoek veel lager lijken dan ze in werkelijkheid zullen zijn. Volgens de rapporten werken de fotovisualisaties onderschatting van de hoogte en verschijningsvorm van de windturbines in de hand en blijven bestaande windturbines door de gekozen fotostandpunten grotendeels buiten beeld, waardoor het moeilijk wordt de cumulatieve zichtbaarheid van windturbines in te schatten. Voorts zijn volgens het rapport de in het gebied aanwezige windturbines van Windpark Netterden-Azewijn en de bestaande en geplande turbines op Duits grondgebied ten onrechte niet meegenomen in de zichtbaarheidsanalyse met viewsheds in de MER.

10.1. In het rapport "Fotovisualisaties van het op te richten windpark Den Tol te Netterden in de gemeente Oude IJsselstreek" van Pondera Consult van 6 januari 2012 (hierna: het visualisatierapport) dat als bijlage bij het MER is gevoegd zijn zogenoemde visualisaties opgenomen. Daarmee wordt een indruk gegeven van de wijze waarop de geplande windturbines worden ervaren in het landschap. In het visualisatierapport staat dat vanaf negen zichtpunten vier verschillende varianten voor het windturbinepark in beeld zijn gebracht. Per zichtpunt is in het rapport beschreven waarvandaan de foto is gemaakt, in welke richting en wat de afstand tot de in het plan te verwezenlijken windturbines is. Het rapport bevat per zichtpunt steeds vijf visualisaties bestaande uit allereerst een foto in de bestaande situatie zonder de in het plan voorziene windturbines en vier visualisaties van de vier verschillende beoordeelde varianten voor het windturbinepark. Op de visualisaties zijn ook de reeds bestaande windturbines in de omgeving van het plangebied zichtbaar. Voor zover Tegenwind heeft beoogd te betogen dat bij de visualisaties ten onrechte de bestaande windmolens niet zijn meegenomen mist het betoog feitelijke grondslag. Tegenwind heeft met de door haar overgelegde TU rapporten voorts niet aannemelijk gemaakt dat het visualisatierapport een zodanige onderschatting van de hoogte en verschijningsvorm van de in het plan voorziene windturbines of visuele interferentie geeft, of dat het zodanige leemten in kennis vertoont dat de raad die niet aan zijn besluit tot vaststelling van het plan ten grondslag heeft kunnen leggen. Het geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad zich op grond daarvan niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de windturbines niet zullen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het landschap.

Het betoog faalt.

Vershil planregels en plantoelichting

11. Tegenwind betoogt dat naar aanleiding van de zienswijzen de planregels op een aantal punten zijn aangepast, maar die aanpassingen niet in de plantoelichting zijn verwerkt, zodat de plantoelichting in zoverre afwijkt van de planregels. Volgens Tegenwind is dit een ergerlijke slordigheid.

11.1. De Afdeling begrijpt het betoog van Tegenwind aldus dat zij stelt dat de plantoelichting in zoverre onjuistheden bevat. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 22 mei 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA0705](#), onder 5.1, komt aan de plantoelichting geen bindende betekenis toe. Dit betoog kan reeds daarom niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

Het betoog faalt.

Financieel economische uitvoerbaarheid

12. Tegenwind stelt dat het plan financieel economisch niet uitvoerbaar is. Daartoe stelt zij dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de waardevermindering van de woningen in de omgeving van het plangebied. Voorts wijst zij op een door haar ingebracht rapport van Hoogland C.S. waaruit volgens haar volgt dat de waardevermindering van onroerende zaken van omwonenden zodanig is dat de raad bij afweging van de betrokken belangen daaraan een groter gewicht had moeten hechten. Voorts voert Tegenwind aan dat de financieel economische haalbaarheid afhankelijk is van de door Windpark Den Tol B.V. verkregen subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie (hierna: SDE-subsidie). Zij stelt de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland te hebben verzocht om die subsidiebeschikking in te trekken, dat dat verzoek is afgewezen en zij tegen die afwijzing bezwaar heeft gemaakt. Voorts heeft zij beroep ingesteld tegen de beslissing om haar bezwaar ongegrond te verklaren.

12.1. In het door Tegenwind ingebrachte rapport van Hoogland C.S. staat dat Netterden een woningbestand heeft van 145 woningen in de kern en 50 verspreide woningen. Daarvan zijn in de afgelopen jaren 27 woningen ter verkoop aangeboden. Van die woningen zijn er 18 verkocht. In het rapport staat dat er een sterke neerwaartse druk op het prijsniveau blijkt en er een grote bandbreedte is tussen vraag- en verkoopprijzen. In een stagnerende markt is dat een significant verschijnsel. De markt verschuift van een verkopersmarkt (weinig aanbod, veel vraag) naar een kopersmarkt (groot aanbod, weinig vraag, kopersstaking), aldus het rapport. In het rapport staat voorts dat als het dorp Netterden in de toekomst omringd wordt door windturbineparken het onroerend goed in Netterden onverkoopbaar zal worden.

De Afdeling stelt vast dat de stelling dat onroerend goed in Netterden onverkoopbaar zal worden in het rapport niet met gegevens wordt onderbouwd. Evenmin wordt in het rapport met gegevens een onderbouwde relatie gelegd tussen de vermeende slechte huizenmarkt en de komst van de in het plan voorziene windturbines. Dat rapport geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat verwezenlijking van de in het plan voorziene windturbines zal leiden tot een zodanige waardevermindering van de woningen in de omgeving van het

plangebied dat de raad bij afweging van de betrokken belangen daaraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan.

Dat Tegenwind naar zij stelt rechtsmiddelen heeft aangewend tegen de afwijzing van haar verzoek om de ten behoeve van het windpark verleende SDE-subsidie in te trekken geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het plan financieel economisch niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Zwaar maatschappelijk belang

13. Tegenwind betoogt dat een zwaar maatschappelijk belang voor het oprichten van het windturbinepark ontbreekt. In dat verband stellen zij dat windturbineparken op land een onbelangrijke bijdrage aan de energievoorziening leveren.

13.1. De Afdeling stelt voorop dat de rechter niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de bij de oprichting van het windturbinepark betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen, maar dit terughoudend toetst. In de plantoelichting is vermeld dat een groep lokale agrarische ondernemers en Windunie Development samen een nieuw windturbinepark willen exploiteren. Nevendoel van deze exploitatie is het leveren van een bijdrage aan de algemene doelstelling om de uitstoot van CO₂ te reduceren en het aandeel duurzame energie te vergroten. De raad heeft erop gewezen dat het rijk hiervoor de Structuurvisie Wind op land heeft vastgesteld, met flankerend het Nationale Energie-akkoord. In juni 2013 hebben het rijk en provincies hiervoor een provinciale verdeling van de doelstelling van 6000 MW op land vastgesteld. De provincie Gelderland neemt 230,5 MW van deze 6000 MW voor haar rekening. Windpark Den Tol maakt deel uit van deze 230,5 MW en is ook nodig om de provinciale doelstelling te halen. De raad heeft er voorts op gewezen dat de ambitie van de gemeente en de andere Achterhoekse gemeenten is om in 2030 energieneutraal te zijn. Hiervoor is op 23 maart 2016 de Regionale uitvoeringsagenda energie opgesteld. In deze agenda wordt de vertaling van de ambitie naar maatregelen gemaakt. In die uitvoeringsagenda wordt een beeld geschetst van wat er nodig is in de Achterhoek om energieneutraal te worden, namelijk 124 windmolens, 958 zonnestroom-installaties op bedrijfspanden, 415 ha zonnevelden, 69 biomassacentrales en 27 biovergisters. Daarnaast moet er worden ingezet op energiebesparing en energie-efficiëntie, aldus de raad.

Dat, naar Tegenwind stelt, energie van windturbines op land een onbelangrijke bijdrage aan de energievoorziening levert geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met de gegeven motivering niet in redelijkheid het maatschappelijk belang, nut en noodzaak van het plan heeft kunnen aannemen.

Het betoog faalt.

Verdrag van Aarhus

14. Tegenwind betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: het Verdrag van Aarhus) en en Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de

milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26; hierna: de MER-richtlijn) met In dat verband stellen zij dat geen informatieavonden vanwege de gemeente of initiatiefnemers hebben plaatsgevonden, dan wel andere informatievoorzieningen aan omwonenden zijn geboden. Tegenwind wijst in dat verband ook op het verzoekschrift over de naleving van het Verdrag van Aarhus dat de Nederlandse Vereniging van Omwonenden Windturbines (NLVOW) heeft ingediend bij de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties. De NLVOW stelt daarin dat in Nederland bij de ontwikkeling van windparken het Verdrag van Aarhus wordt geschonden.

14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de procedure tot het vaststellen van het bestemmingsplan volgens de wettelijke bepalingen is doorlopen, waarbij iedereen op correcte en voldoende wijze is geïnformeerd. Er zijn mogelijkheden geweest tot inspraak en het indienen van een zienswijze en waar nodig hebben deze tot aanpassing van het plan geleid. Volgens de raad is alle relevante informatie verstrekt.

14.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1423, onder 8.2), kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, gelezen in verbinding met artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Besluit milieueffectrapportage, artikel 3.8 en 3.35, vierde lid, van de Wet ruimtelijke ordening en afdeling 3.4 van de Awb strekken mede ter uitvoering van artikel 6, vierde lid, van de MER-richtlijn. Deze bepalingen brengen met zich dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan ontwerpbesluit met inbegrip van het MER. Op dat moment is nog geen besluit over het ontwerpplan of -besluit genomen. Inspraak over het ontwerpplan of ontwerpbesluit is naar het oordeel van de Afdeling vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Gelet hierop is artikel 6, vierde lid van de MER-richtlijn in zoverre correct geïmplementeerd. Voort geeft hetgeen Tegenwind heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de richtlijn in zoverre niet daadwerkelijk is verzekerd. Gelet hierop komt Tegenwind een rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, van de MER-richtlijn dan ook niet toe. De Afdeling toetst vervolgens of aan bovenvermelde nationale bepalingen is voldaan.

14.3. Het ontwerpplan heeft met ingang van 24 november 2016 tot en met 4 januari 2017 met MER Windpark Den Tol ter inzage gelegen. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en in een lokaal huis-aan-huisblad. Vast staat dat daarmee is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging, zodat iedereen de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een mondelinge of schriftelijke zienswijze zijn reactie op het ontwerpplan in te dienen. De ingekomen zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de "Nota zienswijzen Bestemmingsplan "Windpark Den Tol Netterden 2016"". Blijkens deze nota zijn de reacties inhoudelijk in de besluitvorming meegewogen.

14.4. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat volgens het Verdrag van Aarhus en de MER-richtlijn bij de besluitvorming terdege rekening gehouden dient te worden met de resultaten van de inspraak, niet wegneemt dat het aan het bevoegd gezag is om de ingekomen inspraakreacties af te wegen en te beoordelen of hierin aanleiding wordt gezien voor een aanpassing van het plan.

14.5. In de enkele verwijzing naar het verzoekschrift van de NLVOW ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Daartoe acht de Afdeling redengevend dat het verzoekschrift niet specifiek betrekking heeft op het Windpark Den Tol en de wijze waarop bij de planvorming voor dit windpark de ingekomen inspraakreacties inhoudelijk in de besluitvorming zijn meegenomen.

14.6. Uit het voorgaande volgt dat met de inspraakprocedure over het ontwerpplan en het daarbij behorende MER is voldaan aan het vereiste uit artikel 6, vierde lid, van de MER-richtlijn dat een reële inspraakmogelijkheid moet worden geboden op een moment dat alle opties nog open zijn. Anders dan Tegenwind betoogt, is met deze inspraakprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een vroeg moment in overeenstemming met artikel 6, vierde lid, van de MER-richtlijn. Gelet hierop leidt de stelling van Tegenwind dat geen informatieavonden vanwege de gemeente of initiatiefnemers hebben plaatsgevonden, dan wel andere informatievoorzieningen aan omwonenden zijn geboden, niet tot de conclusie dat geen reële mogelijkheid tot inspraak is geboden op een moment dat alle opties nog open waren.

Het betoog faalt.

Ontheffing Flora- en faunawet

15. NABU betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is. In dat verband voeren zij aan dat hun bezwaar tegen de op 17 maart 2016 door de Staatssecretaris van Economische Zaken krachtens de Flora en faunawet (hierna: Ffw) verleende ontheffing voor het doden en verwonden van de gewone dwergvleermuis, laatvlieger, rosse vleermuis, ruige dwergvleermuis, grauwe gans, kievit, knobbelzwaan, kokmeeuw, kolgans, smient, stormmeeuw, wilde eend en de wulp, gegrond verklaard zal moeten worden en die ontheffing zal moeten worden herroepen.

15.1. Op 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) in werking getreden en zijn de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) en Flora- en faunawet (hierna: de Ffw) ingetrokken. Uit artikel 9.6 van de Wnb volgt dat de door de staatssecretaris verleende ontheffing geldt als ontheffing als bedoeld in de Wnb, onder dezelfde voorschriften, beperkingen en voorwaarden.

15.2. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Wnb (voorheen: Ffw) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. De raad kan een plan niet vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid moet inzien dat de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Nu de staatssecretaris ten tijde van de vaststelling van het plan de onder 15 vermelde ontheffing had verleend heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg stond.

Het betoog faalt.

Wet natuurbescherming

16. Tegenwind en NABU betogen dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, alsmede met de artikelen 3:2, 3:4 en 3:46 van de Awb. Volgens hen mocht de raad aan zijn conclusie dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein niet zal aantasten, niet zonder meer het rapport "Passende beoordeling MER Windpark Den Tol" van Pondera Consult van 19 juni 2013 ten grondslag leggen. Tegenwind en NABU herhalen en lassen in dit verband de beroepsgronden die zij hebben aangevoerd tegen het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van 17 november 2016, waarbij hij krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vergunning heeft verleend voor het oprichten en in werking hebben van het in het plan mogelijk gemaakte windturbinepark, in. Volgens Tegenwind en NABU mocht de raad voor zijn conclusie dat het windturbinepark de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast niet motiveren door erop te wijzen dat voor het windturbinepark zodanige vergunning is verleend en dat in de passende beoordeling is geconcludeerd dat significante effecten uitgesloten zijn. Dat is volgens hen in strijd met de op grond van artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming rustende plicht om zelf te onderzoeken of de passende beoordeling de zekerheid biedt dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De raad zal een en ander zelf moeten onderzoeken en daarbij ook de tegen de vergunning ingebrachte beroepsgronden moeten betrekken, aldus Tegenwind en NABU.

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit de passende beoordeling volgt dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. De raad heeft geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de conclusies in de passende beoordeling onjuist zijn.

16.2. Artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming luidt:

"1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebed, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid."

Artikel 2.8 luidt

"1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, [...], maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, [...], indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, [...] de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten."

16.3. In de uitspraak van heden, [ECLI:NL:RVS:2018:794](#), heeft de Afdeling geoordeeld dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland zich op grond van dezelfde passende beoordeling die de raad aan zijn besluit tot vaststelling van het plan ten grondslag heeft gelegd, op het standpunt heeft mogen stellen dat de zekerheid is verkregen dat de in het plan voorziene windturbines de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal

aantasten. De Afdeling ziet in hetgeen Tegenwind en NABU hebben aangevoerd, hetgeen neerkomt op een herhaling van de desbetreffende gronden in die zaak, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet eveneens uit de passende beoordeling de zekerheid heeft kunnen verkrijgen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Nu de raad reeds op grond van die passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten heeft zij terecht geen aanleiding gezien in zoverre nader onderzoek te verrichten.

Het betoog faalt.

Goede ruimtelijke ordening

17. NABU betoogt ten slotte dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In dat verband voert zij aan dat uit de passende beoordeling en overig beschikbaar onderzoek blijkt dat het windpark negatieve effecten zal hebben op vele tientallen vogelsoorten. Zij stelt dat het plangebied een vanuit ornithologisch oogpunt bijzonder kwetsbare locatie is, gelegen tussen enkele zandwinplassen in het noorden met belangrijke natuurwaarden en het Natura 2000-gebied in het zuiden. Ter onderbouwing hiervan verwijst zij naar het in opdracht van Tegenwind door het bureau EcoNatura opgestelde rapport "Contra-expertise ecologische effecten-onderzoek Windpark Den Tol bij Netterden, Gelderland". Volgens haar is in de belangenafweging die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt, hiermee geen rekening gehouden. Volgens NABU is het besluit tot vaststelling van het plan voorts in strijd met gemeentelijk beleid om de natuurwaarden van de zandwinplassen te versterken. Volgens NABU zal het windturbinepark, voor de ligging ervan tussen de zandwinplassen en het Natura 2000-gebied ook afbreuk doen aan de betekenis van de zandwinplassen en de directe omgeving ervan als 'stepstone' voor EHS en Natura 2000 gebieden.

17.1. De raad voert aan dat in de passende beoordeling rekening is gehouden met de functies van de verschillende gebieden voor de soorten en de uitwisseling tussen verschillende gebieden en voor welke soorten het plangebied van waarde is. Voorts zijn er aanvullende veldonderzoeken gebracht. Dit heeft voldoende informatie opgeleverd voor een gedegen effectbeoordeling, waarbij ook de waarden uit de zandwinplassen Omsteg en Azewijnse Broek zijn betrokken. De raad stelt voorts dat de omstandigheid dat hij natuurontwikkeling voorstaat bij de eindinrichting van de zandwinplassen niet betekent dat daarmee geen medewerking kan worden verleend aan het realiseren van Windpark Den Tol. Daarbij wijst de raad erop dat de beoogde uitbreiding van de zandwinning planologisch nog niet is geformaliseerd. Voorts wijst de raad erop dat het gebied van de zandwinplassen Omsteg en Azewijnse Broek geen onderdeel uitmaken van het Gelders Natuurnetwerk of de Groene ontwikkelzone die in deze visie zijn opgenomen. Evenmin is aan dit gebied een functie toegekend als (toekomstige) 'stepstone' tussen de gebieden die wel tot dit netwerk behoren, te weten de Aa-Strang ten oosten van Gendringen en Uift en het gebied ten westen van 's-Heerenherg. Dat de gemeenteraad natuurontwikkeling voorstaat bij de eindinrichting van de desbetreffende zandwinplassen betekent dus niet dat dit gebied een bijzondere status krijgt als onderdeel van het Gelders Natuurnetwerk of de Groene ontwikkelzone, aldus de raad.

17.2. Gelet op de ten behoeve van de vaststelling van het plan opgestelde MER en de passende beoordeling, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de

natuurwaarden van het plangebied en de in het gebied voorkomende soorten en habitats onvoldoende heeft onderzocht. Hetgeen NABU heeft aangevoerd geeft evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad die natuurwaarden onvoldoende bij de belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening heeft betrokken. Het geeft voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de in het plan voorziene windturbines leiden tot een zodanige aantasting van natuurwaarden in het plangebied en de omgeving daarvan, dat de raad, met de gegeven motivering bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot vaststelling van het plan heeft kunnen besluiten.

Het betoog faalt.

Verwijzing naar zienswijzen

18. Tegenwind heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is de raad ingegaan op deze zienswijze. Tegenwind heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

Conclusie

19. De beroepen zijn ongegrond.

20. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Taal
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 maart 2018

325.