

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BY7572
Datum uitspraak	2 januari 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 maart 2011 heeft de raad de aanvraag van [bedrijf] (thans: [appellante]) en anderen tot vaststelling van een bestemmingsplan ten behoeve van de realisering van het windmolenpark "Windpark Scheerwolde", afgewezen.

Volledige tekst

201203634/1/R1.

Datum uitspraak: 2 januari 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

de raad van de gemeente Steenwijkerland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2011 heeft de raad de aanvraag van [bedrijf] (thans: [appellante]) en anderen tot vaststelling van een bestemmingsplan ten behoeve van de realisering van het windmolenpark "Windpark Scheerwolde", afgewezen.

Bij besluit van 14 februari 2012 heeft de raad het door [appellante] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2012, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. A.P.J. Timmermans, ing. D.J. Matthijsse en mr. G.A. Leever, allen werkzaam bij de vennootschap, en A.N.H. van Galen en de raad, vertegenwoordigd door drs. E.S. Fijma, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] heeft op 12 maart 2004 een verzoek ingediend om een bestemmingsplan vast

te stellen dat voorziet in het planologisch mogelijk maken van een windmolenpark genaamd "Windpark Scheerwolde" dat bestaat uit vier windmolens met een ashoogte van 105 m in een lijnopstelling. De locatie daarvoor is gelegen in de polder Gelderingen ten noordoosten van Scheerwolde en de beoogde lijnopstelling loopt parallel aan de Scholtensloot. [appellante] is de ontwikkelaar van het windmolenpark.

2. [appellante] betoogt dat het vertrouwensbeginsel is geschonden. Zij voert hiertoe aan dat de raad in het amendement van 14 december 2004 heeft toegezegd medewerking te verlenen aan een voor het windmolenpark benodigde planologische maatregel, hetgeen de raad op 23 oktober 2007 heeft bevestigd door te besluiten de bestemmingsplanprocedure voor het windmolenpark voort te zetten. [appellante] geeft aan dat er reeds investeringen zijn gedaan ten behoeve van de ontwikkeling van het windmolenpark.

2.1. De Afdeling overweegt dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat een bestemmingsplan ten behoeve van het gewenste windmolenpark zou worden vastgesteld. De raad heeft in 2004 enkel een toezegging gedaan een bestemmingsplanprocedure ten behoeve van het windmolenpark te starten en in 2007 enkel besloten deze bestemmingsplanprocedure voort te zetten. Dergelijke besluiten brengen niet met zich dat het de raad niet langer vrij zou staan op grond van planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen het bestemmingsplan ten behoeve van het gewenste windmolenpark niet vast te stellen. De omstandigheid dat reeds investeringen zijn gedaan, maakt het voorgaande niet anders.

3. [appellante] betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het windmolenpark op de door haar beoogde locatie in strijd is met de notitie "Beleidsnotitie Windenergie", die volgens [appellante] niet door de raad is vastgesteld, en het "Landschapsontwikkelingsplan Steenwijkerland", vastgesteld door de raad op 25 januari 2005. [appellante] wijst in dit verband op de notitie "Overlegnotitie Windmolenpark Scheerwolde", het rapport "Windturbinepark Scholtensloot, landschapsanalyse en effectbeoordeling" van Arcadis uit 2005 en het rapport "Windpark Scheerwolde, Landschappelijke toetsing van de opstelling", van Bosch Slabbers Landschapsarchitecten van februari 2010, waaruit volgens haar volgt dat het windmolenpark ter plaatse landschappelijk inpasbaar is. Daarnaast stelt [appellante] dat nu de raad het amendement van 14 december 2004 heeft aangenomen de door haar beoogde locatie in de plaats is gekomen van een van de in de Beleidsnotitie Windenergie genoemde locaties die geschikt zijn bevonden voor de realisering van een windmolenpark.

4. De raad stelt zich op het standpunt dat een bestemmingsplan voor het windmolenpark in strijd is met zijn beleid, zoals neergelegd in de Beleidsnotitie Windenergie, omdat in de notitie twee locaties zijn aangewezen als potentieel geschikte locaties voor windmolenparken en de door [appellante] beoogde locatie daar niet toe behoort. Ook is een windmolenpark op die locatie in strijd met het Landschapsontwikkelingsplan, nu uit dat stuk volgt dat ter plaatse de openheid van het gebied moet worden behouden en versterkt. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat in de landschapsanalyses ten onrechte geen rekening is gehouden met het Landschapsontwikkelingsplan, nu de beoogde locatie van het windmolenpark midden in het landschap ligt en in het Landschapsontwikkelingsplan staat dat nieuwe ontwikkelingen in beginsel enkel mogelijk zijn in de bestaande linten. Gelet hierop acht de raad een windmolenpark ter plaatse niet gewenst.

4.1. Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Ingevolge het vierde lid wordt onder een beleidsregel verstaan een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Ingevolge artikel 4:84 handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

4.2. In de Beleidsnotitie Windenergie staat dat de plaatsing van windmolens in principe aanvaardbaar wordt geacht op twee locaties in Steenwijkerland, te weten het bedrijventerrein "Groot Verlaat" en ten westen van de gemeente in de richting van Blokzijl. In deze notitie staat voorts dat elders in Steenwijkerland geen medewerking wordt verleend aan de plaatsing van windmolens.

In de bij het besluit van de raad gevoegde bijlage "Aanvullende motivering van het raadsbesluit van 1 maart 2011 tot stopzetting van de bestemmingsplanprocedure voor windmolenpark Scheerwolde", van 1 maart 2011, merkt de raad dit stuk aan als een beleidsregel in de zin van artikel 4:84 van de Awb.

4.3. Uit het Landschapsontwikkelingsplan volgt dat het deelgebied "Polders", waarin de door [appellante] beoogde locatie voor het windmolenpark is gelegen, is aangewezen als landschapsontwikkelingsgebied met behoud van karakteristieke waarden. Een van de beleidsuitgangspunten is het behoud en de versterking van de landschappelijke kwaliteit, waarbij het behoud en het versterken van de rationele opzet met structuurlijnen (wegen en bebouwing) en de daartussen gelegen open gebieden van belang is. De ontwikkelingsmogelijkheden doen zich volgens het Landschapsontwikkelingsplan voornamelijk voor in de bestaande linten. Op de visiekaart bij het Landschapsontwikkelingsplan is specifiek de locatie van het windmolenpark aangeduid als een plek waar de openheid van het landschap moet worden behouden en versterkt.

4.4. Uit de landschapsanalyse van Arcadis, die is opgesteld in opdracht van [appellante], volgt dat de plaatsing van vier windmolens op de beoogde locatie een aantasting van de grote open ruimte betekent en een stempel drukt op het landschap. Voorts zal het windmolenpark, mede vanwege de hoogte van de windmolens, op een grote afstand zichtbaar zijn vanuit een groot gebied rondom de locatie van het park. Er wordt geconcludeerd dat deze gevolgen aanvaardbaar zijn omdat het windmolenpark als een oriëntatiepunt kan fungeren en een gevoel van openheid behouden blijft.

4.5. In de landschapsanalyse van Bosch Slabbers, die is opgesteld in opdracht van de raad, wordt geconcludeerd dat het aantal van vier windmolens aan de krappe kant is om een lijn te kunnen maken die een structuur aan het landschap toevoegt. Verder staat er dat vier windmolens ter plaatse landschappelijk gezien een 'net niet'-oplossing zijn. Om meer windmolens te kunnen plaatsen moet de hoogte naar beneden worden bijgesteld, waarbij wordt gewezen op een ashoogte van 90 m die goed lijkt te passen bij een aantal van zes windmolens.

5. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het besluit omtrent het vaststellen van een bestemmingsplan.

Ter zitting is van de zijde van de raad gesteld dat de Beleidsnotitie Windenergie niet door de raad bij besluit is vastgesteld. Derhalve kan deze notitie, anders dan de raad stelt in de aanvullende motivering van het raadsbesluit van 1 maart 2011 tot stopzetting van de

bestemmingsplanprocedure voor windmolenpark Scheerwolde, niet als beleidsregel in de zin van artikel 4:84 van de Awb in samenhang gezien met artikel 1:3, eerste en vierde lid, worden aangemerkt en is de raad niet in de zin van deze bepaling gebonden aan hetgeen in die notitie is aangegeven. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling ten onrechte op het standpunt gesteld dat gelet op artikel 4:84 van de Awb enkel onder de voorwaarden als vermeld in dat artikel van de Beleidsnotitie Windenergie kan worden afgeweken.

De Afdeling overweegt voorts dat ook al zou de raad wel aan de Beleidsnotitie Windenergie hebben kunnen vasthouden, die omstandigheid er niet toe zou leiden dat, zoals de raad stelt, een windmolenpark op de locatie Scheerwolde in strijd is met de inhoud van die notitie. In dat verband overweegt de Afdeling dat in de Beleidsnotitie Windenergie weliswaar enkel de locatie Groot Verlaat en de locatie ten westen van Steenwijkerland in de richting van Blokzijl zijn aangewezen als locaties die mogelijk geschikt zijn voor de realisering van een windmolenpark, maar dat in het amendement van 14 december 2004, dat door de raad is aangenomen, staat dat Groot Verlaat geen ruimte biedt voor het voorziene windmolenpark en dat wordt gekozen voor de locatie Scheerwolde. Het betoog van [appellante] dat het aannemen van dat amendement door de raad met zich brengt dat de door haar beoogde locatie in de plaats is gekomen van de locatie Groot Verlaat is derhalve juist. Dit oordeel wordt bevestigd door de aanvullende motivering van het raadsbesluit van 1 maart 2011 tot stopzetting van de bestemmingsplanprocedure voor windmolenpark Scheerwolde waarin staat dat de raad met zijn amendement van 14 december 2004 heeft aangegeven te willen bezien of de realisering van een windmolenpark op de locatie Scheerwolde in afwijking van het geformuleerde windmolenbeleid toch mogelijk is.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog ten aanzien van de Beleidsnotitie Windenergie. Dat leidt echter niet tot het door [appellante] beoogde doel. De Afdeling overweegt hiertoe dat de raad zich terecht op het standpunt heeft kunnen stellen dat een windmolenpark op de locatie Scheerwolde in strijd is met het Landschapsontwikkelingsplan. Uit het Landschapsontwikkelingsplan volgt immers dat ter plaatse de openheid van het landschap moet worden behouden en in beginsel geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Van belang is dat uit de landschapsanalyse van Arcadis volgt dat de plaatsing van vier windmolens op de beoogde locatie een aantasting van de grote open ruimte betekent en een stempel drukt op het landschap. Voorts volgt uit de landschapsanalyse van Bosch Slabbers dat een windmolenpark met vier windmolens met een ashoogte van 105 m, zoals [appellante] voor ogen heeft, landschappelijk gezien niet goed inpasbaar is. Voor zover [appellante] in haar nader stuk van 1 november 2012 onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2012 in zaak nr. 201111729/1/R2 betoogt dat Bosch Slabbers in die zaak heeft geconcludeerd dat een lijnopstelling van vier windmolens in landschappelijk opzicht een aanvaardbare opstelling is, overweegt de Afdeling dat die conclusie niet op deze zaak van toepassing kan worden verklaard, nu geen sprake is van eenzelfde landschappelijke omgeving.

Nu niet is gebleken van feiten of omstandigheden die met zich brengen dat de raad gehouden was ten behoeve van het mogelijk maken van het gewenste windmolenpark af te wijken van het Landschapsontwikkelingsplan, heeft de raad reeds daarom in redelijkheid het verzoek van [appellante] kunnen afwijzen. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van [appellante] over de gevolgen voor het toerisme, het provinciaal en landelijk duurzaamheidsbeleid, het belang van duurzame energie en de weerstand die tegen een windmolenpark op de locatie Scheerwolde bestaat, geen bespreking.

6. Het beroep is ongegrond.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. Z. Huszar, ambtenaar van staat.

w.g. Slump w.g. Huszar

Voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 januari 2013

533-668.