

## AB 2018/364

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE  
RAAD VAN STATE

21 februari 2018, nr. 201608423/1/R6 en  
201703826/1/R6

(Mrs. W.D.M. van Diepenbeek, F.C.M.A. Michiels,  
D.J.C. van den Broek)  
m.nt. D. Sietses\* en H.D. Tolsma

Art. 1:2 Awb; art. 2.4 Chw; art. 3.35 Wro; art. 3.1  
Wnb; art. 6, 7 Verdrag van Aarhus; art. 3.14a lid 1  
Activiteitenbesluit

M en R 2018/84

NJB 2018/601

Milieurecht Totaal 2018/6770

ABkort 2018/118

ECLI:NL:RVS:2018:616

**Windpark De Drentse Monden en Oostermoer:  
de beroepen tegen het Rijksinpassingsplan, de  
omgevingsvergunningen, de ontheffing Flora-  
en Faunawet en de vergunning in het kader van  
de Natuurbeschermingswet zijn ongegrond.**

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 appellanten dichtbijzijnde 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 tien 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 slagschaduw hinder van enige betekenis.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting komt naar voren dat er in de omgeving veel weerstand is tegen het windpark. De ministers en Raedthuys en anderen hebben gepoogd deze weerstand weg te nemen door onder meer bijeenkomsten voor bewoners te organiseren en bij te dragen aan een gebiedspakket met maatregelen ten behoeve van de omgeving. Daarnaast hebben de ministers een aantal wijzigingen in het plan aangebracht ten opzichte van eerdere voornemens, zoals de startnotitie voor het MER, waarbij het aantal windturbines en het totale vermogen van het windpark zijn ver-

laagd en één lijnpostelling is vervallen. De Afdeling constateert dat de weerstand tegen het windpark niettemin is blijven bestaan. Het ontbreken van draagvlak bij de bewoners, ondernemers en belangorganisaties in het gebied betekent op zichzelf echter niet dat de ministers het plan niet hadden mogen vaststellen. Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Bij projecten zoals dit windpark moeten de ministers een afweging maken tussen het nationale belang van een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Het bestaan van draagvlak is dan ook niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van de ministers. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd beoordelen of de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het windpark noodzakelijk is en of zij alternatieven voor het windpark voldoende in de besluitvorming hebben betrokken. Ook zal de Afdeling hierna aan de hand van de beroepsgronden de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het windpark voor de omgeving beoordelen, bijvoorbeeld wat betreft hinder door geluid en slagschaduw, externe veiligheid en de aantasting van landschappelijke waarden.

Uitspraak in het geding tussen:

1. Appellant 1 en appellant 1B, beiden te Stadskanaal,
2. Erfgoedvereniging Bond Heemschut (hierna: Bond Heemschut), te Amsterdam,
3. Appellant 3, te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn,
4. Appellant 4, gevestigd te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn,
5. Appellant 5, te Gasselternijveenschemond, gemeente Aa en Hunze,
6. Appellant 6, te Gasselternijveen, gemeente Aa en Hunze,
7. Appellant 7, te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
8. Appellant 8, te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
9. Appellant 9, te Valthermond, gemeente Borger-Odoorn,
10. Appellant 10A, handelend onder de naam bedrijf A, appellante 10B en appellant 10C (hierna tezamen: appellanten 10), allen te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
11. Appellant 11A en appellante 11B (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant 11), beiden te Stadskanaal,

\* D. Sietses is advocaat te Leeuwarden.

12. Appellant 12, te Nieuwediep, gemeente Aa en Hunze, handelend onder de naam bedrijf B (hierna: appellant 12),

13. Stichting Het Drentse Landschap (hierna: Het Drentse Landschap), te Assen,

14. Stichting Platform Storm, te Nieuw-Buinen, gemeente Borger-Odoorn, en anderen (hierna: Platform Storm en anderen),

15. Stichting Platform Storm, te Nieuw-Buinen, gemeente Borger-Odoorn, en anderen (hierna: Platform Storm),

16. Stichting WindNEE, te Aa en Hunze, en anderen (hierna: WindNEE en anderen),

17. Appellant 17A en appellant 17B, beiden te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn,

18. Vereniging Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond (hierna: Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond), te Gasselternijveenschemond, gemeente Aa en Hunze,

19. Appellante 19, te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,

20. Appellante 20, te Gasselternijveenschemond, gemeente Aa en Hunze,

21. Appellant 21A en appellante 21B (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant 21), beiden te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn, Appellanten, en

1. De Minister van Economische Zaken, thans: de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en de Minister van Infrastructuur en Milieu, thans de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, (hierna: de ministers),

2. Het college van gedeputeerde staten van Drenthe (hierna: het college),

3. De Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: de staatssecretaris), thans: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerders.

### Procesverloop

Bij besluit van 16 september 2016 heeft het college aan Raedthuys Windenergie B.V., Windpark Oostermoer Exploitatie B.V. en Duurzame Energieproductie Exloërmond B.V. (hierna: Raedthuys en andere) een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer.

Bij besluit van 22 september 2016 hebben de ministers het inpassingsplan 'Windpark De Drentse Monden en Oostermoer' (hierna: het plan) vastgesteld.

Bij besluiten van 22 september 2016 hebben de ministers aan Raedthuys en andere omgevingsvergunningen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, van de Wet algemene bepa-

lingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor de windturbines. De vier omgevingsvergunningen betreffen elk een deelgebied van het windpark.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid.

Bij besluit van 28 februari 2017 heeft de staatssecretaris een ontheffing van de verbodsbepalingen uit de artikelen 3.1 en 3.5 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend.

Bij besluit van 22 maart 2017 heeft het college de vergunning op grond van de Nbw 1998 van 16 september 2016 gewijzigd.

Bij besluiten van 24 maart 2017 hebben de ministers de omgevingsvergunningen van 22 september 2016 gewijzigd.

Deze besluiten zijn eveneens gecoördineerd voorbereid.

Tegen één of meer van deze besluiten hebben appellanten beroep ingesteld.

De ministers, het college en de staatssecretaris hebben verweerschriften ingediend.

Raedthuys en andere hebben, hiertoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Een aantal partijen heeft een zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 14 en 15 september 2017, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts zijn Raedthuys en andere ter zitting als partij gehoord.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. De bestreden besluiten maken de oprichting van Windpark De Drentse Monden en Oostermoer met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het windpark ligt grotendeels op het grondgebied van de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn en bestaat uit 45 windturbines met een maximale ashoogte van 145 m en een maximale rotordiameter van 131 m. De windturbines worden geplaatst in 6 lijnopstellingen en hebben samen een vermogen van ongeveer 150 MW. Raedthuys en andere zijn de initiatiefnemers van het project en de beoogde exploitanten van het windpark.

Met het windpark wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de doelstelling voor de opwekking van duurzame energie uit het Nationaal Energie-

akkoord en aan de doelstelling uit de Structuurvisie Windenergie op land om voor 2020 in de daarvoor aangewezen gebieden grootschalige windprojecten te realiseren met een vermogen van in totaal 6.000 MW. Het plangebied is een van de locaties die in de Structuurvisie zijn aangewezen.

2. Het windpark is planologisch mogelijk gemaakt in het inpassingsplan. Ter uitvoering van het inpassingsplan zijn omgevingsvergunningen, een vergunning op grond van de Nbw 1998 en een ontheffing op grond van de Wnb verleend.

3. Appellanten zijn bewoners en ondernemers uit het plangebied of de omgeving daarvan, bewonersorganisaties en rechtspersonen die opkomen voor algemene belangen op het gebied van onder meer natuur, milieu, landschap en cultuurhistorie. Zij verzetten zich tegen de aanleg van het windpark.

#### *Opzet uitspraak*

4. De Afdeling zal hierna als eerste ingaan op de ontvankelijkheid van de beroepen (overwegingen 6–9) en de omvang van het geding (overwegingen 10–17). Daarna wordt het toetsingskader voor de beoordeling van de bestreden besluiten vermeld (overwegingen 18–21). Vervolgens worden de beroepsgronden behandeld die zijn gericht tegen het inpassingsplan, de omgevingsvergunningen en de Nbw-vergunning. Hierbij zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- toepassing van de rijkscoördinatie-regeling (overwegingen 22–25);
- Verdrag van Aarhus (overwegingen 26–31);
- overige procedurele beroepsgronden (overwegingen 32–40);
- deskundigenbericht van de StAB (overwegingen 41–43);
- objectiviteit van de onderzoeken (overweging 44);
- draagvlak, nut en noodzaak en locatiekeuze (overwegingen 45–60);
- milieueffectrapportage (overwegingen 61–70);
- voorlopige bestemming op grond van artikel 70 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: het Besluit uitvoering Chw) (overwegingen 71–84);
- afwijken van de Structuurvisie Windenergie op land en de provinciale Omgevingsvisie (overweging 85);
- sfeerwoningen (overwegingen 86–92);
- geluid (overwegingen 93–129);
- slagschaduw (overwegingen 130–146);
- obstakelverlichting en lichtschittering (overwegingen 147–153);
- veiligheid (overwegingen 154–181);

- trilling, waterhuishouding en bodem (overwegingen 182–186);
- gezondheidseffecten anders dan vanwege geluid (overwegingen 187–190);
- LOFAR, spraak- en datasignalen, ballonvaart, zweefvliegveld Veendam, Luchthaven Ede (overweging 191);
- natuur (overwegingen 192–194);
- landschappelijke waarden (overwegingen 195–206);
- cultuurhistorische waarden (overwegingen 207–209);
- sociaaleconomische gevolgen, leefbaarheid en sociale cohesie (overweging 210);
- uitvoerbaarheid van het inpassingsplan (overwegingen 211–225);
- beroepsgronden van appellanten 10 over het vogelpark (overwegingen 226–229);
- overige beroepsgronden over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van afzonderlijke appellanten en schade (overwegingen 230–233);
- overige beroepsgronden over de planregels (overwegingen 234–252);
- overige beroepsgronden over de omgevingsvergunningen (overwegingen 253–269);
- vragen aan Europese instellingen (overweging 270).

Aan het einde van de uitspraak staat de conclusie (overweging 271).

5. De relevante regelgeving is opgenomen in de uitspraak dan wel in bijlage I bij deze uitspraak. De in bijlage I opgenomen regelgeving is de regelgeving geldend ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten. Bijlage I maakt deel uit van de uitspraak.

#### *Ontvankelijkheid*

6. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen de bestreden besluiten. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. De Afdeling zal hierna bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de beroepen eerst ingaan op het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen en vervolgens op de ontheffing op grond van de Wnb.

*Inpassingsplan en omgevingsvergunningen*

7. Zoals de Afdeling 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 of een vergunning – 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 milieu-gevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden bezien. 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 appellanten 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 tien 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.

8. Het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen maken windturbines met een tiphoogte van maximaal 210,5 m mogelijk. Dit betekent dat op een afstand van meer dan 2.105 m geen gevolgen van enige betekenis aanwezig worden geacht.

8.1. Naar het oordeel van de Afdeling doen zich in dit geval geen omstandigheden voor die aanleiding geven voor het oordeel dat de appellanten van wie de woningen of percelen zich op minder dan 2.105 m van de dichtstbijzijnde windturbine bevinden geen gevolgen van enige betekenis van het windpark ondervinden.

8.2. De woningen of percelen van een aantal appellanten bevinden zich op meer dan 2.105 m van de dichtstbijzijnde windturbine. Dit geldt

voor appellant 9 en voor een aantal van de natuurlijke personen en rechtspersonen die de beroepschriften van WindNEE en anderen, Platform Storm en Platform Storm en anderen hebben ondertekend. De namen van deze natuurlijke personen en rechtspersonen zijn vermeld in bijlage II bij deze uitspraak.

Zoals onder 7 is overwogen, is het hebben van zicht op het windpark niet voldoende om gevolgen van enige betekenis te kunnen aannemen. WindNEE en anderen, Platform Storm en Platform Storm en anderen hebben daarnaast gewezen op aantasting van het uitzicht, hinder door onder meer geluid, slagschaduw en licht, externe veiligheidsrisico's en waardevermindering van onroerend goed. De Afdeling acht de effecten daarvan op een afstand van meer dan 2.105 m niet zodanig, dat sprake is van gevolgen van enige betekenis.

Gelet op het voorgaande zijn appellant 9 en de in bijlage II bij deze uitspraak vermelde natuurlijke personen en rechtspersonen geen belanghebbenden bij de vaststelling van het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen. Het beroep van appellant 9 is niet-ontvankelijk. De beroepen van WindNEE en anderen, Platform Storm en Platform Storm en anderen tegen deze besluiten zijn niet-ontvankelijk, voor zover ze door de in bijlage II vermelde natuurlijke personen en rechtspersonen zijn ingesteld.

*Ontheffing op grond van de Wnb*

9. Aan Raedthuys en andere is ontheffing verleend van de verboden opgenomen in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.5, eerste lid, van de Wnb ten aanzien van 81 vogelsoorten respectievelijk de gewone dwergvleermuis en de ruige dwergvleermuis.

9.1. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:168 over een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw), overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling of een appellant belanghebbende is bij een ontheffing die op grond van de Wnb is verleend de ruimtelijke uitstraling van het project dat mede door de ontheffing mogelijk wordt gemaakt – in dit geval een windmolenpark – niet van belang is. Bepalend is of de handeling waarvoor de Wnb-ontheffing is verleend ruimtelijke uitstraling heeft op de woon- en leefomgeving van de appellanten. In dit geval is de handeling waarvoor de ontheffing is verleend het doden van vogels en vleermuizen door de voorziene windturbines. Een ontheffing die op grond van de Wnb is verleend, ziet immers niet op de bescherming van gebieden, maar op de bescherming van soorten. Een Wnb-ontheffing heeft dan ook een daartoe beperkte ruimtelijke uitstraling.

De door Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen behartigde collectieve belangen en de belangen van omwonenden namens wie zij beroep hebben ingesteld, worden naar het oordeel van de Afdeling niet rechtstreeks getroffen door de ontheffing. Daarbij is van belang dat de dichtstbijzijnde omwonende op een afstand van ongeveer 380 m van de voorziene windturbines woont. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben geen gegevens naar voren gebracht die tot het oordeel moeten leiden dat het gebruikmaken van de ontheffing desondanks enige ruimtelijke uitstraling op omwonenden zal hebben en daarmee invloed zal hebben op hun woon- en leefomgeving. De enkele omstandigheid dat soorten die aanvarings-slachtoffer kunnen worden van de voorziene windturbines, in de omgeving van omwonenden voorkomen, omdat zij daar vliegen of foerageren, is daarvoor onvoldoende.

Ook de belangen van appellante 20, appellant 3, appellant 21 en appellante 19 zijn naar het oordeel van de Afdeling niet rechtstreeks bij de ontheffing betrokken. Zij wonen allen op ruime afstand van de voorziene windturbines. Zij hebben evenmin gegevens naar voren gebracht die tot het oordeel moeten leiden dat het gebruikmaken van de ontheffing desondanks enige ruimtelijke uitstraling op hen zal hebben en daarmee invloed zal hebben op hun woon- en leefomgeving. De stelling van appellant 3 dat merels jaarlijks nesten in zijn tuin bouwen, acht de Afdeling daarvoor onvoldoende.

Gelet op het voorgaande zijn Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen appellante 20, appellant 3, appellant 21 en appellante 19 geen belanghebbenden bij de ontheffing, zodat zij daartegen geen beroep kunnen instellen.

De beroepen van Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellante 20, appellant 3, appellant 21 en appellante 19 tegen de ontheffing zijn niet-ontvankelijk.

#### *Omvang van het geding*

##### *Nieuwe beroepsgronden*

10. De windturbines in het windpark hebben een gezamenlijk vermogen van ongeveer 150 MW. Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), in samenhang met onderdeel 1.2 van bijlage 1, en artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998, en in samenhang met onderdeel 2.1 van bijlage I bij de Chw, volgt dat afdeling 2 van de Chw van toepassing is op de bestreden besluiten.

Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

11. Bond Heemschut heeft haar beroepschrift na afloop van de beroepstermijn aangevuld. Het aanvullende beroepschrift bevat nieuwe beroepsgronden over de schuifruimte voor de windturbines en over het verwijderen van de windturbines als deze overbodig worden of niet meer in gebruik zijn. Deze beroepsgronden blijven, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten beschouwing.

12. Appellant 21 is een van de natuurlijke personen die het beroepschrift van Platform Storm en anderen mede hebben ondertekend. Hij heeft daarnaast op eigen naam beroep ingesteld tegen de wijzigingsbesluiten. In dat beroepschrift heeft appellant 21 tevens een aantal beroepsgronden aangevoerd over de eerdere besluiten waartegen het beroepschrift van Platform Storm en anderen is gericht, waaronder het inpassingsplan.

Naar het oordeel van de Afdeling is het betoog van appellant 21 dat de Mijnbouwwet van toepassing is en dat het windpark in strijd is met de uitgangspunten van die wet een nieuwe beroepsgrond ten opzichte van het beroepschrift van Platform Storm en anderen. Deze beroepsgrond blijft daarom, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten beschouwing.

13. Appellant 1A heeft eerst in de zienswijze op het deskundigenbericht gronden naar voren gebracht over geluid, slagschaduw en gezondheid. In het beroepschrift zijn daarover geen gronden naar voren gebracht. Hetgeen over geluid, slagschaduw en gezondheid naar voren is gebracht in de zienswijze op het deskundigenbericht blijft daarom, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten beschouwing.

14. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond heeft eerst in haar zienswijze op het deskundigenbericht gronden naar voren gebracht over slagschaduw. In het beroepschrift heeft zij daarover geen gronden naar voren gebracht. Hetgeen zij over slagschaduw naar voren brengt in de zienswijze op het deskundigenbericht blijft daarom, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten beschouwing.

15. Platform Storm en anderen hebben ter zitting betoogd dat de besluitvorming over het windpark had moeten worden gecoördineerd met de besluitvorming over het geplande windpark N33, dat op ongeveer 4 km afstand komt te liggen, en het geplande windpark bij Coevorden, omdat deze windparken samen één geheel vormen. Dit is naar het oordeel van de Afdeling een nieuwe beroepsgrond die buiten de beroepstermijn is aangevoerd. Deze beroepsgrond blijft daarom, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten beschouwing.

16. WindNEE en anderen hebben ter zitting betoogd dat de regeling in de omgevingsvergunningen over het verwijderen van de windturbines binnen een jaar na afloop van de termijn van 30 jaar in strijd is met artikel 2.23a van de Wabo. Dit is een nieuwe beroepsgrond die na afloop van de termijn voor het instellen van beroep naar voren is gebracht. Gelet op het bepaalde in artikel 1.6a van de Chw blijft deze beroepsgrond buiten beschouwing.

#### *Intrekking beroepsgronden ter zitting*

17. Platform Storm en anderen hebben hun beroepsgrond over de gevolgen voor het beschermd dorpsgezicht Anloo en hun beroepsgrond dat zich strijd voordoet met artikel 3.1.6, tweede en derde lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) ter zitting ingetrokken.

#### *Toetsingskader*

18. De ministers zijn op grond van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), in samenhang met artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998, bevoegd om ter verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid een rijksinpassingsplan vast te stellen. Zij moeten in dat plan bestemmingen aanwijzen en regels geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. De ministers hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen.

De bestuursrechter kan gelet op de aard van de aan de ministers gegeven bevoegdheid niet zijn eigen oordeel in de plaats stellen van dat van de ministers, aan wie bij hun afweging beleidsruimte toekomt. De ministers kunnen over hun besluitvorming politiek ter verantwoording worden geroepen door de Staten-Generaal.

Dit laat onverlet dat de besluitvorming van de ministers over een inpassingsplan is onderworpen aan rechterlijke toetsing. Het is dan de taak van de Afdeling om aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden te beoordelen of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan 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 ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij beoordeelt de Afdeling aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden onder meer of het besluit berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen en deugdelijk is gemotiveerd. Tevens beziet de Afdeling aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden of de voor één of meer be-

langhebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

19. Gelet op artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo dienen de ministers uitsluitend te beoordelen of zich voor de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, een van de in artikel 2.10, eerste lid, opgenomen weigeringsgronden voordoet. Als dat niet het geval is, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend en als dat wel zo is, moet deze, als de strijdigheid met artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo niet wordt weggenomen, worden geweigerd.

20. Het eerste lid van artikel 2.14 van de Wabo bevat de toetsingsgronden voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van die wet. Het bevat gronden die in ieder geval bij de beslissing moeten worden betrokken, gronden waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden en gronden die in ieder geval in acht moeten worden genomen. Ingevolge het derde lid van artikel 2.14 van de Wabo kan de omgevingsvergunning voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Dit betekent dat de ministers een zekere beoordelingsruimte hebben of een omgevingsvergunning al dan niet, in het belang van de bescherming van het milieu, moet worden geweigerd.

21. In artikel 8:69a van de Awb is het volgende bepaald:

“De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.”

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (*Kamerstukken II 2009/10, 32450, 3, p. 18–20*) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

#### *Toepassing rijkscoördinatieregeling*

22. Het plan, de Nbw-vergunning en de omgevingsvergunningen zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van de rijkscoördinatierege-

ling uit artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro.

Uit artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998 volgt dat de procedure als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro van toepassing is op de aanleg en uitbreiding van een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 100 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie. Artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro maakt de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van een rijksinpassingsplan en daarbij behorende uitvoeringsbesluiten mogelijk.

23. Appellant 6, Platform Storm en anderen, Platform Storm en WindNEE en anderen voeren beroepsgronden aan over de toepassing van de rijkscoördinatieregeling.

24. Appellant 6 betoogt dat de rijkscoördinatieregeling alleen is toegepast om de ministers tot bevoegd gezag te maken toen bleek dat er veel weerstand was tegen de plannen van de initiatiefnemers. Volgens hem gaat het om twee afzonderlijke projecten.

Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen voeren aan dat de rijkscoördinatieregeling niet kan worden toegepast, omdat het windpark niet kan worden aangemerkt als één productie-installatie in de zin van de Elektriciteitswet 1998. Volgens hen is geen sprake van geografische, technische, functionele en organisatorische samenhang. Volgens WindNEE en anderen bestaat het windpark uit twee gebieden die elk afzonderlijk een vermogen van minder dan 100 MW hebben. Platform Storm en anderen stellen dat het gaat om drie windparken van minder dan 100 MW met drie verschillende exploitanten.

Wat betreft de geografische samenhang wijzen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen op de afstand tussen de gebieden De Drentse Monden en Oostermoer. Platform Storm en anderen stellen daarnaast dat de lijnopstellingen ten opzichte van elkaar in verschillende richtingen staan en dat door de drie exploitanten verschillende typen windturbines kunnen worden geplaatst, zodat er tussen de lijnopstellingen verschillen in ruimtelijke uitstraling mogelijk zijn. WindNEE en anderen stellen dat de situatie is veranderd doordat de lijn van vijf windturbines ten zuiden van Drouwenermond is geschrapt. Hierdoor bestaat geen geografische samenhang meer tussen de twee delen van het windpark.

Volgens WindNEE en anderen is er geen technische en functionele samenhang, omdat De Drentse Monden en Oostermoer elk gebruik maken van eigen aanvoerwegen en nutsvoorzienin-

gen. Platform Storm en anderen stellen dat de windturbines van de drie exploitanten niet op een gezamenlijk net worden aangesloten en dat de exploitanten naar verwachting geen personeel, diensten of middelen zullen uitwisselen.

WindNEE en anderen betogen dat organisatorische samenhang ontbreekt, omdat het noordelijke gebied wordt geëxploiteerd door Windpark Oostermoer Exploitatie B.V. en het zuidelijke gebied door Duurzame Energieproductie Exloërmond B.V. en Raedthuys Windenergie B.V. Daarnaast betwisten zij het bestaan van een samenwerkingsovereenkomst tussen de exploitanten. Platform Storm en anderen betogen in dit verband dat de drie exploitanten slechts zeggenschap hebben over hun eigen gedeelte; geen van de exploitanten heeft volgens hen zeggenschap over het geheel.

24.1. Ter beoordeling staat of de rijkscoördinatieregeling terecht is toegepast. Daarvoor is bepalend of het windpark kan worden aangemerkt als een productie-installatie met een capaciteit van ten minste 100 MW. Niet in geschil is dat alleen het windpark als geheel een vermogen van ten minste 100 MW heeft. De delen De Drentse Monden en Oostermoer hebben elk afzonderlijk een lager vermogen. Ook zal geen van de drie initiatiefnemers windturbines exploiteren met een gezamenlijk vermogen van 100 MW of meer. Artikel 9b, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 is daarom alleen van toepassing als het gehele windpark kan worden aangemerkt als één productie-installatie.

24.2. Verweerders stellen zich op het standpunt dat het windpark vanwege de organisatorische en geografische samenhang één productie-installatie is en dat de rijkscoördinatieregeling daarom van toepassing is. Het schrappen van de lijn windturbines ten zuiden van Drouwenermond doet daar volgens verweerders niet aan af, omdat de windturbines ten noorden van het Gasselternijveense Bos daardoor niet op grotere afstand van de rest van het windpark worden geplaatst.

24.3. Zoals de Afdeling onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 heeft overwogen in haar uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, over het windpark Wieringermeer, is voor het aanmerken van een windpark als één productie-installatie van belang of sprake is van een geografische, technische, functionele of organisatorische samenhang. Die vereisten zijn niet cumulatief.

Het Gerechtshof Den Haag heeft zich in zijn arrest van 10 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1229, in een civiele zaak tussen de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn en de Staat der Nederlanden uitgesproken over de vraag of het wind-

park kan worden beschouwd als één productie-installatie in de zin van de Elektriciteitswet 1998. Volgens het Gerechtshof Den Haag is dat het geval vanwege de aanwezigheid van organisatorische en geografische samenhang.

Naar het oordeel van de Afdeling is organisatorische samenhang aanwezig tussen de windturbines van de verschillende exploitanten, onder meer omdat de exploitanten een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, gezamenlijke aanvragen hebben ingediend voor de Nbw-vergunning en de Wnb-ontheffing en zullen samenwerken bij de exploitatie van het windpark. Ter zitting hebben zij over dat laatste toegelicht dat zij onder meer gezamenlijk het LOFAR-convenant willen naleven, de bouwwerkzaamheden zullen afstemmen en zullen samenwerken in het kader van het gebiedsfonds. Anders dan Platform Storm en anderen hebben betoogd, is voor het bestaan van organisatorische samenhang niet vereist dat één van de exploitanten zeggenschap heeft over het geheel. De totstandkomingsgeschiedenis van de Elektriciteitswet 1998 biedt daarvoor geen aanknopingspunten. De uitleg van het begrip 'één inrichting' uit de Wet milieubeheer – waarbij het zeggenschaps criterium wordt gebruikt – is in dit verband niet relevant.

Naar het oordeel van de Afdeling bestaat er ook geografische samenhang tussen de lijnopstellingen in het windpark. Het gebied waarin de zes lijnopstellingen worden geplaatst, is ongeveer 18 bij 6 km groot. Dit gebied is weliswaar uitgestrekt, maar voor 45 windturbines met een gezamenlijk vermogen van ongeveer 150 MW is een substantieel gebied nodig. Daarbij is van belang dat de ministers bij het aanwijzen van de locaties voor de windturbines rekening hebben moeten houden met onder meer de onderlinge afstand tussen de windturbines, de landschappelijke inpassing en de ligging van gevoelige objecten, in het bijzonder woningen in lintbebouwing. Dat de lijnopstellingen op enige afstand van elkaar komen te staan, betekent niet dat geen sprake meer is van geografische samenhang. Dat niet alle lijnopstellingen parallel aan elkaar worden geplaatst en dat niet alle lijnopstellingen hetzelfde type windturbine hoeven te bevatten, doet evenmin af aan de geografische samenhang. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben erop gewezen dat door het schrappen van de lijnopstelling ten zuiden van Drouwenermond een afstand van ongeveer 4,6 km ontstaat tussen twee lijnopstellingen in het windpark. Die afstand is naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig dat daardoor de geografische samenhang tussen het noordelijke en het zuidelijke deel van het windpark verdwijnt. Het schrappen van deze lijnopstelling doet niet af aan het gegeven dat de windturbines

in onderlinge samenhang worden geplaatst in een daartoe specifiek aangewezen gebied.

Gelet hierop kan het windpark worden aangemerkt als één productie-installatie in de zin van artikel 9b, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998. De ministers hebben de rijkscoördinatierегeling daarom terecht toegepast.

De betogen falen.

25. Platform Storm en anderen betogen daarnaast dat de toepassing van de rijkscoördinatierегeling de lokale autonomie van de betrokken gemeenten uitholt.

25.1. Artikel 3.36, eerste lid, van de Wro maakt het mogelijk dat de ministers een besluit nemen in plaats van het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is. De ministers hebben bij de verlening van de omgevingsvergunningen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Uit de omgevingsvergunningen blijkt dat de ministers daartoe zijn overgegaan, omdat de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze niet tijdig op de aanvragen hebben beslist.

Hierdoor zijn de ministers het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunningen geworden in plaats van de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Daarnaast hebben de ministers een rijksinpassingsplan vastgesteld. Zij zijn hiermee in de plaats getreden van de gemeenteraden van deze gemeenten.

De bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen zijn hierdoor weliswaar ingeperkt, maar de Elektriciteitswet 1998 en de Wro bevatten daarvoor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. Overigens staat de bevoegdheid tot vaststelling van een rijksinpassingsplan los van de toepassing van de rijkscoördinatierегeling. Dat de gemeenteraden in dit geval niet zelf hebben kunnen beslissen over de bestemmingen van de gronden in het plangebied, is dus geen rechtstreeks gevolg van de toepassing van de rijkscoördinatierегeling.

Het betoog faalt.

#### *Verdrag van Aarhus*

##### *Beroepsgronden over inspraak*

26. WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat de inspraakmogelijkheden die bij de besluitvorming over het windpark zijn geboden niet voldoen aan het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) 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). Platform Storm en WindNEE en anderen wijzen in dat verband ook op het verzoekschrift over de naleving van het Verdrag van Aarhus dat de Nederlandse Vereniging 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.

26.1. Platform Storm en anderen betogen in dit verband dat bij de totstandkoming van de bestreden besluiten onvoldoende gelegenheid tot inspraak is geboden, zodat in strijd met de artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus is gehandeld. In het bijzonder is volgens hen geen reële inspraak geboden op een moment dat alle opties nog open waren. WindNEE en anderen stellen dat de inspraak ten dele heeft plaatsgevonden in het kader van eerdere besluiten en documenten, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de Structuurvisie Windenergie op land inclusief het daarbij behorende MER en de provinciale Omgevingsvisie Drenthe (hierna: de Omgevingsvisie). Volgens hen wordt ten onrechte van burgers verlangd dat zij reeds in een zeer vroeg stadium inspreken en wordt hun hierdoor geen reële inspraakmogelijkheid geboden.

WindNEE en anderen betogen daarnaast dat de rijkscoördinatieregeling een te korte termijn kent voor het naar voren brengen van zienswijzen over de ontwerpbesluiten. Een termijn van zes weken is volgens hen bij gecoördineerde besluiten van deze omvang te kort om voldoende inspraakmogelijkheden te bieden. Volgens WindNEE en anderen heeft dit er onder meer toe geleid dat de alternatieven onvoldoende zijn onderzocht.

27. De Afdeling begrijpt de beroepsgronden zo, dat Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen zich in het bijzonder beroepen op artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus.

Het plan heeft betrekking op een activiteit waarvoor een milieueffectrapport (hierna: MER) moet worden gemaakt en valt daarom onder de reikwijdte van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Dit volgt uit artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus, in samenhang met onderdeel 20 van bijlage I.

In artikel 6, derde lid, is bepaald dat de inspraakprocedures redelijke termijnen omvatten voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen. In het vierde lid is bepaald dat elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle

opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden.

Aangezien artikel 6, derde lid, van het Verdrag van Aarhus inhoudelijk overeenstemt met artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn en artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus inhoudelijk overeenstemt met artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn, en het toepassingsbereik van de genoemde bepalingen uit het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn voor een geval als dit gelijk is, zal de Afdeling in zoverre, daargelaten of aan artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking toekomt, toetsen aan artikel 6, vierde en zesde lid, van de mer-richtlijn.

*Inspraak op een moment dat alle opties nog open zijn*

28. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2931, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. De artikelen 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, vijfde lid, van het Besluit milieueffectrapportage, en de artikelen 7.11 en 7.32 van de Wet milieubeheer, in samenhang met de artikelen 3.8 en 3.35, vierde lid, van de Wro 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 of ontwerpbesluit met inbegrip van het MER. Op dat moment is nog geen beslissing 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. Voorts geeft hetgeen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de richtlijn in zoverre niet daadwerkelijk is verzekerd. Gelet hierop komt Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen dan ook geen rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn toe. De Afdeling toetst vervolgens of aan bovenvermelde nationale bepalingen is voldaan.

28.1. Het ontwerpplan, de ontwerpen van de omgevingsvergunningen en de Nbw-vergunning, het MER en de daarbij behorende stukken hebben met ingang van 4 maart 2016 gedurende zes weken ter inzage gelegen. De kennisgeving van de te-

rinzagelegging is gepubliceerd in de *Staatscourant* en in een aantal lokale huis-aan-huisbladen. De ontwerpbesluiten en de daarop betrekking hebbende stukken konden in de gemeentehuizen van Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal en op internet worden geraadpleegd. Zoals hierna onder 35.4, 36.1 en 63.1 wordt overwogen, treffen de beroepsgronden over gebreken in de terinzagelegging en de kennisgeving geen doel. Voor het overige is niet in geschil dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving daarvan, zodat een ieder de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een mondelinge of schriftelijke zienswijze zijn reactie op de ontwerpbesluiten te geven. De ingekomen inspraakreacties en zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de "Nota van Antwoord Zienswijzen windpark De Drentse Monden en Oostermoer" (hierna: de Nota van Antwoord) uit 2016. Blijkens deze nota's zijn de reacties inhoudelijk in de besluitvorming meegewogen.

28.2. De Afdeling overweegt voorts dat de omstandigheid dat volgens het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn bij de besluitvorming terdege rekening dient te worden gehouden met de resultaten van 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.

28.3. 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 De Drentse Monden en Oostermoer en de wijze waarop bij de planvorming voor dit windpark de ingekomen inspraakreacties inhoudelijk in de besluitvorming zijn meegewogen.

28.4. Uit het voorgaande volgt dat met de inspraakprocedure over het ontwerpplan, de overige ontwerpbesluiten 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 Platform Storm en anderen betogen, is met deze inspraakprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een vroeg genoeg moment, in overeenstemming met artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn. Gelet hierop kan hetgeen is aangevoerd over de inspraak in eerdere fases van de besluitvorming niet tot de conclusie leiden dat geen reële mogelijkheid tot inspraak is geboden op een moment dat alle opties nog open waren. Ook bestaat geen grond voor het oordeel dat op een te vroeg moment van burgers wordt verlangd dat

zij gebruik maken van inspraakmogelijkheden, zoals WindNEE en anderen hebben betoogd. De Afdeling overweegt verder dat de inspraak in eerdere fases van de besluitvorming hier op zichzelf niet ter beoordeling staat.

28.5. Voor zover Platform Storm en anderen zich tevens beroepen op artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, overweegt de Afdeling dat die bepaling betrekking heeft op inspraak bij de voorbereiding van plannen, programma's en beleid met betrekking tot het milieu. Het inpassingsplan en de overige bestreden besluiten vallen niet binnen de reikwijdte van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

28.6. De betogen falen.

#### *Termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen*

29. Zoals onder 28 is overwogen, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd.

Artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn is, voor zover relevant voor de bestreden besluiten, geïmplementeerd in afdeling 3.4 van de Awb in samenhang met de artikelen 3.31, derde lid, aanhef en onder d, en 3.35, vierde lid, van de Wro. Deze bepalingen voorzien in de terinzagelegging van de gecoördineerd voorbereide ontwerpbesluiten en de mogelijkheid voor een ieder om daarover zienswijzen naar voren te brengen. Uit artikel 3:16, eerste lid, van de Awb volgt dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken bedraagt. De Wro bevat op dit punt geen afwijkende regeling voor gecoördineerde besluiten, zodat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen ook voor die besluiten zes weken bedraagt.

29.1. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt het in Unierechtelijke zaken toepasselijke procesrecht bij gebreke van Unierechtelijke voorschriften ter zake beheerst door de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Deze beginselen houden in dat de desbetreffende nationale procedureregels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arresten van 16 december 1976, 33/76, *Rewe*, punt 5; 16 december 1976, 45/76, *Comet*, punt 13; 14 december 1995, C 312-93, *Peterbroeck*, punt 12; 7 juni 2007, C-222/05-225/05, *Van der Weerd e.a.*, punt 28).

In dit geval wordt in de mer-richtlijn bepaald dat de inspraakprocedures redelijke termijnen moeten omvatten voor de verschillende fasen. Het begrip 'redelijke termijn' is in de mer-richtlijn echter niet nader ingevuld. De Nieuwetgever heeft het aan de lidstaten overgelaten om dit begrip concreet nader in te vullen (in vergelijkende zin arrest van 13 december 2017, C-403/16, *El Hassani*, punten 25 e.v.). De Afdeling zal de nationaalrechtelijke procedureregels die nadere invulling geven aan het begrip 'redelijke termijn' uit de mer-richtlijn hierna toetsen aan de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

29.2. De in artikel 3:16, eerste lid, van de Awb opgenomen procedureregels — waarop de Wro voor gecoördineerde besluiten geen uitzondering maakt — dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen over het ontwerpbesluit zes weken bedraagt, geldt voor alle besluiten die met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid. Deze regel is niet ongunstiger voor zaken waarin een schending van het Europese recht wordt aangevoerd dan voor soortgelijke nationale vorderingen. Aan het beginsel van gelijkwaardigheid is derhalve voldaan.

Ook aan het doeltreffendheidsbeginsel is voldaan. De procedureregels dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken bedraagt, maakte het voor WindNEE en anderen niet onmogelijk, noch uiterst moeilijk om tijdig een zienswijze over de ontwerpbesluiten naar voren te brengen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen de indiener voldoende tijd om te wijzen op de voor hem essentiële gebreken in de ontwerpbesluiten. Dat is naar het oordeel van de Afdeling niet anders bij omvangrijke besluiten of in het geval dat meerdere besluiten — al dan niet met toepassing van de coördinatiebepalingen uit de Wro — tegelijk ter inzage worden gelegd.

Gelet op het voorgaande is artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn in zoverre correct geïmplementeerd. Voorts geeft hetgeen WindNEE en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de richtlijn in zoverre niet daadwerkelijk is verzekerd. WindNEE en anderen komt daarom geen rechtstreeks beroep op artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn toe. De Afdeling dient vervolgens te toetsen of aan bovenvermelde nationale bepalingen is voldaan. Niet in geschil is dat dit het geval is, nu de termijn van zes weken voor de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten en het naar voren brengen van zienswijzen in dit geval in acht is genomen.

Het betoog faalt.

#### *Overige beroepsgronden over het Verdrag van Aarhus*

30. Platform Storm voert aan dat verweerders milieu-informatie als bedoeld in het Verdrag van Aarhus niet ter beschikking van het publiek hebben gesteld.

30.1. Platform Storm heeft niet geconcretiseerd welke milieu-informatie volgens haar niet ter beschikking van het publiek is gesteld. Reeds hierom kan deze beroepsgrond niet slagen.

31. Platform Storm en anderen betogen dat de ministers, in plaats van de betrokken gemeentelijke en provinciale bestuurders, als bevoegd gezag de verantwoordelijkheid en regie hadden moeten nemen voor de communicatie met omwonenden.

31.1. De ministers stellen dat het ministerie sinds 2011 verschillende informatiebijeenkomsten voor bewoners heeft georganiseerd. Daarnaast heeft het ministerie een gebiedscoördinator aangesteld, zijn namens de ministers onder meer huis-aan-huisbrieven verstuurd en zijn spreekuren gehouden. Uit de stukken blijkt daarnaast dat de ministers zorg hebben gedragen voor de coördinatie van de bestreden besluiten en in die hoedanigheid de kennisgevingen van onder meer de ontwerpbesluiten en de definitieve besluiten hebben gedaan.

Gelet hierop mist het betoog dat de ministers de communicatie hebben overgelaten aan de gemeentelijke en provinciale bestuurders feitelijke grondslag, nog daargelaten de vraag of dat in strijd zou zijn met het Verdrag van Aarhus of de mer-richtlijn.

#### *Inspraak over Gebiedsvisie, Structuurvisie en Omgevingsvisie*

32. Appellant 6 betoogt dat de gemeente Aa en Hunze niet heeft gestemd over de gebiedsvisie. Volgens hem moet deze gemeente alsnog in de gelegenheid worden gesteld haar mening over de gebiedsvisie kenbaar te maken.

32.1. De Afdeling gaat ervan uit dat appellant 6 doelt op de Gebiedsvisie Windenergie Drenthe uit 2013 (hierna: de Gebiedsvisie). Dit is een gezamenlijke visie van het college van gedeputeerde staten van Drenthe en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Aa en Hunze, Emmen en Coevorden; de gemeente Borger-Odoorn heeft de Gebiedsvisie eerst aan de gemeenteraad voorgelegd. De Gebiedsvisie bevat onder meer een nadere begrenzing van de locaties en gebieden voor windparken.

De totstandkoming van de Gebiedsvisie als zodanig staat in deze procedure niet ter beoordeling. De Afdeling ziet reeds daarom in het eventuele ontbreken van instemming van de raad van de gemeente Aa en Hunze met de Gebiedsvisie,

wat daarvan ook zij, geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan en de andere thans bestreden besluiten gebrekkig zijn.

Het betoog faalt.

33. WindNEE en anderen stellen dat over de locatieaanwijzing in de Omgevingsvisie uit 2010 en de Structuurvisie Windenergie op land ten onrechte geen inspraak mogelijk was.

Platform Storm en anderen voeren aan dat de Structuurvisie Windenergie op land niet op de juiste wijze tot stand is gekomen, met name omdat onvoldoende inspraak is geboden en niet alle gebieden uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte serieus in beschouwing zijn genomen.

Platform Storm en anderen en appellant 4 stellen dat het gebied de Drentse Monden en Oostermoer in het ontwerp van de Omgevingsvisie niet als zoekgebied was opgenomen, maar daar pas op het laatste moment bij de vaststelling van de Omgevingsvisie aan is toegevoegd. Volgens appellant 4 is het gebied niet op voordracht van deskundigen aangewezen, maar alleen op verzoek van de initiatiefnemers van het windpark. Platform Storm en anderen en appellant 4 betogen dat betrokkenen hierdoor geen gelegenheid tot inspraak hebben gehad. Volgens Platform Storm en anderen is dit tevens in strijd met artikel 2.1.1 van het Bro.

33.1. De Afdeling gaat ervan uit dat WindNEE en anderen doelen op de geactualiseerde versie van de Omgevingsvisie uit 2014. Daarin is in paragraaf 5.2.2 het provinciale beleid met betrekking tot windenergie beschreven en is op kaart 7 een zoekgebied voor grootschalige windenergie aangewezen.

De totstandkoming van de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie als zodanig staat in deze procedure niet ter beoordeling. Bij de totstandkoming van zowel de Structuurvisie Windenergie op land als de Omgevingsvisie is gelegenheid tot inspraak geboden. Dat het plangebied pas op een laat moment aan het zoekgebied in de Omgevingsvisie is toegevoegd, maakt dat niet anders, ook omdat het plangebied in ieder geval al deel uitmaakte van het zoekgebied in de Structuurvisie Windenergie op land. Reeds hierom bestaat geen grond voor het oordeel dat het ontbreken van inspraak bij de totstandkoming van de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie tot gevolg heeft dat het inpassingsplan en de andere thans bestreden besluiten gebrekkig zijn.

De betogen falen.

#### *Informatieverstrekking*

34. Appellant 3 betoogt dat de ministers in strijd hebben gehandeld met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de

mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Hij stelt dat omwonenden veel minder informatie krijgen dan de initiatiefnemers en dat de initiatiefnemers hebben kunnen deelnemen aan bestuurlijk en ambtelijk overleg. Appellant 3 stelt onder meer dat hij een verzoek op de Wet openbaarheid bestuur (hierna: Wob) heeft gedaan om beschikking te krijgen over het concept van het plan-MER dat aan de Rijksadviseur voor landschap en water is voorgelegd en dat dit verzoek is afgewezen. Omdat nog niet op het hoger beroep in die zaak is beslist, kan de informatie die met het Wob-verzoek is opgevraagd niet in deze procedure worden ingebracht.

34.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de positie van de initiatiefnemers rechtvaardigt dat zij intensief bij de totstandkoming van de besluiten zijn betrokken. De belangen van omwonenden zijn echter eveneens meegewogen in het proces. In overeenstemming met de wettelijk voorgeschreven procedure zijn omwonenden bij de besluitvorming betrokken. Daarnaast zijn in verschillende fasen van het proces informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de bewoners van het gebied, aldus de ministers.

34.2. In artikel 6, eerste lid, van het EVRM is onder meer bepaald dat een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Het beginsel van 'equality of arms' maakt deel uit van de eisen die artikel 6 van het EVRM stelt aan een eerlijk proces. Appellant 3 heeft betoogd dat dit beginsel is geschonden doordat aan omwonenden veel minder informatie is verstrekt dan aan de initiatiefnemers en doordat de initiatiefnemers aan overleg hebben kunnen deelnemen. Het recht op een eerlijk proces zoals dat in artikel 6 van het EVRM is neergelegd, betreft in beginsel de procedure bij de rechter. Daartoe behoort in ieder geval niet de door appellant 3 bedoelde voorbereidingsfase voorafgaand aan de vaststelling van het plan en het nemen van de andere bestreden besluiten. Reeds daarom kan het betoog niet slagen.

Voor zover appelland 3 betoogt dat de afwijzing van zijn Wob-verzoek nadelige gevolgen heeft voor zijn positie in de beroepsprocedure bij de rechter, overweegt de Afdeling dat met betrekking tot de afwijzing van het verzoek nog hoger beroep aanhangig is en dat de beslissing op het Wob-verzoek in deze procedure niet ter beoordeling staat.

Het betoog faalt.

*Kennisgeving*

35. WindNEE en anderen betogen dat niet op de juiste manier is kennisgegeven van de ontwerpbesluiten en de vastgestelde besluiten. Volgens hen blijkt uit de kennisgevingen niet duidelijk genoeg om welke besluiten het gaat en of er later nog meer besluiten zouden volgen. Daarnaast is de zakelijke inhoud van de besluiten volgens hen ten onrechte niet in de kennisgeving vermeld. In de kennisgeving van de vastgestelde besluiten is volgens WindNEE en anderen ten onrechte niet vermeld welke windturbines ten opzichte van het ontwerpplan zijn verplaatst en dat de omgevingsvergunningen zijn gewijzigd ten opzichte van het ontwerp.

35.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de zakelijke inhoud van de besluiten correct is weergegeven in de kennisgevingen en dat op grond van de kennisgeving geen misverstand kan bestaan over de aard en inhoud van de besluiten. Volgens verweerders is in de kennisgevingen een kaart met de turbineposities opgenomen.

35.2. Voor zover het betoog de kennisgeving van de vastgestelde besluiten betreft, heeft deze beroepsgrond betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van de bestreden besluiten en kan hij reeds om die reden de rechtmatigheid van de besluiten niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan geen grond vormen voor de vernietiging van de bestreden besluiten.

35.3. In artikel 3:12 van de Awb is bepaald aan welke eisen de kennisgeving van het ontwerpbesluit moet voldoen. Op grond van het eerste lid kan in de kennisgeving worden volstaan met het vermelden van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit.

35.4. In de kennisgeving van de ontwerpbesluiten staat dat de ontwerpbesluiten voor het project Windpark De Drentse Monden en Oostermoer ter inzage liggen. Het project is daarin omschreven als windpark met 50 windturbines met een gezamenlijk vermogen van 150 MW. De windturbines zijn weergegeven op een kaart. In de kennisgeving staat verder dat een inpassingsplan wordt vastgesteld en dat een aantal andere besluiten nodig is. Volgens de kennisgeving zijn dat in deze fase de omgevingsvergunning en de Nbw-vergunning.

Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee voldoende duidelijk op welk project en welke besluiten de kennisgeving betrekking heeft. Artikel 3:12 van de Awb vereist niet dat in de kennisgeving wordt vermeld welke besluiten in een later stadium nog nodig zijn voor de realisatie van het windpark. Voor zover op de voorbereiding van die besluiten afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, moet daarvan afzonderlijk worden ken-

nisgegeven. De kennisgeving van de ontwerpbesluiten is daarom niet in strijd met artikel 3:12 van de Awb.

Het betoog faalt.

*Wijziging ten opzichte van ontwerpplan*

36. WindNEE en anderen voeren daarnaast aan dat het vastgestelde plan zodanig is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan, dat een nieuw ontwerp ter inzage had moeten worden gelegd. In het bijzonder doelen zij op het schrappen van de lijn van vijf windturbines bij Drouwenermond, het wijzigen van de opstelplaats van enkele windturbines en de wijziging van een aantal planregels. Volgens WindNEE en anderen is dit een ingrijpende planologische wijziging, waardoor onder meer de noodzaak en het alternatievenonderzoek in een ander daglicht komen te staan. De voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Awb had volgens hen daarom opnieuw moeten worden doorlopen.

Appellant 3, Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat zoveel wijzigingen in de planregels zijn aangebracht, dat een nieuw ontwerpplan ter inzage had moeten worden gelegd.

36.1. De ministers kunnen bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

Het plan is vastgesteld met een aantal wijzigingen ten opzichte van het ontwerp. De ministers hebben één lijnopstelling van vijf windturbines uit het plan verwijderd, maar dat betreft slechts een klein deel van het totale aantal windturbines, terwijl het totale vermogen van het windpark 150 MW blijft. De planregels zijn op een aantal punten gewijzigd. Die wijzigingen leiden echter niet tot een wezenlijk ander plan. Dat geldt ook voor het alsnog toekennen van een voorlopige bestemming voor 30 jaar aan de locaties van de windturbines. De belangrijkste verandering die daaruit voortvloeit, is dat de windturbines na afloop van die termijn moeten worden verwijderd, zoals in de omgevingsvergunningen is voorgeschreven. Van een wezenlijk ander plan is daarmee geen sprake. Voor het overige gaat het om de wijziging van enkele opstelplaatsen voor kranen ten behoeve van bouw en onderhoud, de definitieve keuze voor het kabeltracé en enkele wijzigingen in het kabeltracé en de onderhoudswegen. Naar het oordeel van de Afdeling zijn die wijzigingen van ondergeschikte aard, te meer omdat het uitsluitend om wijzigingen aan de ondersteunende voorzieningen voor het windpark gaat.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de wijzigingen ten opzichte van het ontwerpplan naar aard en omvang niet zo groot zijn dat daardoor in vergelijking met het ontwerp een wezenlijk ander plan voorligt.

De betogen falen.

#### *Beantwoording zienswijzen*

37. Appellant 6 voert aan dat zijn zienswijze over de ontwerpbesluiten niet is beantwoord.

37.1. In de stukken zijn de zienswijzen geanonimiseerd weergegeven. De inhoud van zienswijze 152 is inhoudelijk en tekstueel vrijwel gelijk aan het beroepsschrift van appellant 6. De Afdeling gaat er daarom van uit dat dit de zienswijze van appellant 6 is. Zienswijze 152 is in de Nota van Antwoord beantwoord. Dat verweerders daarbij hebben verwezen naar enkele algemene, thematische delen van de nota en niet op ieder argument ter ondersteuning van de zienswijze afzonderlijk zijn ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat de bestreden besluiten niet voldoende zijn gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het betoog faalt.

38. Appellant 4 stelt dat in de plantoelichting en in de kennisgeving van de vastgestelde besluiten verschillende aantallen zienswijzen zijn vermeld. Nu onduidelijk is hoeveel zienswijzen en unieke zienswijzen over de ontwerpbesluiten zijn ingediend, valt niet te controleren of alle zienswijzen zorgvuldig zijn meegewogen bij de definitieve besluitvorming, aldus appellant 4.

38.1. Verweerders stellen dat het aantal van 2759 zienswijzen, waarvan 286 uniek, uit het vaststellingsbesluit juist is. In de kennisgeving is een onjuist aantal vermeld; dit is volgens hen een kennelijke verschrijving. Volgens verweerders zijn alle zienswijzen meegewogen in de besluitvorming.

38.2. Het aantal van 286 unieke zienswijzen dat in het vaststellingsbesluit is genoemd, komt overeen met het aantal unieke zienswijzen dat in de Nota van Antwoord is behandeld. Naar het oordeel van de Afdeling kan ervan worden uitgegaan dat de kennisgeving op dit punt een kennelijke verschrijving bevat. Niet gebleken is dat bepaalde zienswijzen niet in de besluitvorming zijn betrokken. Een onjuistheid in de kennisgeving van de vastgestelde besluiten is een gebrek van na het nemen van de bestreden besluiten en kan daarom de rechtmatigheid van die besluiten niet aantasten.

Het betoog faalt.

39. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond betoogt dat de ministers ten onrechte niets hebben gedaan met de zienswijze waarin zij heeft aange-

voerd dat de lijn windturbines tussen Drouwenermond en Gasselternijveenschemond niet moet worden gerealiseerd. Zij stelt dat bij de onderdelen 78p en 78q in de Nota van Antwoord wel is vermeld dat de reactie reden geeft tot aanpassing.

39.1. De zienswijzen van Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond over het schrappen van de lijn windturbines tussen Drouwenermond en Gasselternijveenschemond zijn in de Nota van Antwoord beantwoord. Uit het antwoord blijkt dat de ministers niet willen overgaan tot het schrappen van deze lijnopstelling. Dat niettemin de tekst 'Deze reactie geeft reden tot aanpassing' achter de desbetreffende twee onderdelen staat, is naar het oordeel van de Afdeling een kennelijke verschrijving.

Het betoog faalt.

#### *Debat Tweede Kamer*

40. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond stelt dat de Tweede Kamer buitenspel is gezet, doordat het plan is vastgesteld en gepubliceerd voordat het debat met de minister in de Tweede Kamer was afgerond.

40.1. De ministers zijn bevoegd tot het vaststellen van het inpassingsplan. De Wro en de Awb schrijven niet voor dat de Tweede Kamer met het plan moet instemmen of op een andere manier in de besluitvorming over het plan moet worden betrokken. Dat het politieke debat in de Tweede Kamer ten tijde van de vaststelling van het plan nog niet was afgerond, is daarom geen grond die de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling van het plan kan aantasten.

Het betoog faalt.

#### *Deskundigenbericht STAB*

41. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen voeren aan dat zij in hun belangen zijn geschaad doordat niet alle bijlagen bij het deskundigenbericht van de StAB tijdig aan hen zijn verstrekt. Zij hebben het ontbrekende stuk met bijlagen pas ontvangen toen de termijn voor het naar voren brengen van een zienswijze over het deskundigenbericht al was verstreken. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen dat zij hierdoor onvoldoende gelegenheid hebben gehad om op dit stuk te reageren. WindNEE en anderen voeren in dat verband aan dat dat zij vóór de vaststelling van het deskundigenbericht op het verslag hadden moeten kunnen reageren. Zij verwijzen daarbij naar het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 18 maart 1997, *Mantovanelli/Frankrijk*, 21497/93 ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int); hierna het *Mantovanelli*-arrest).

Daarnaast betwisten Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen dat het verslag al bestond ten tijde van het uitbrengen van het deskundigenbericht. Volgens hen is het verslag pas daarna opgesteld.

41.1. Het deskundigenbericht van de StAB is uitgebracht op 20 april 2017. Het ontbrekende stuk is een van de bijlagen bij het deskundigenbericht, namelijk het verslag van een op 30 maart 2017 gehouden overleg van vertegenwoordigers van verweerders en Raedthuys en andere met de adviseurs van de StAB, met de daarbij behorende bijlagen.

41.2. Naar het oordeel van de Afdeling zijn er geen aanwijzingen dat het verslag pas na het uitbrengen van het deskundigenbericht is opgesteld.

41.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 6 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI2965, volgt uit het *Mantovanelli*-arrest dat een partij in de gelegenheid moet zijn gesteld effectief te reageren op een aan de bestuursrechter uitgebracht deskundigenbericht. Dit vloeit voort uit het in artikel 6 van het EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces. Anders dan WindNEE en anderen betogen, volgt uit het *Mantovanelli*-arrest niet dat partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld te reageren op het deskundigenbericht en de daarbij behorende bijlagen voordat het deskundigenbericht in zijn definitieve vorm aan de Afdeling wordt gezonden.

41.4. Partijen hebben na het uitbrengen van het deskundigenbericht hun zienswijze daarover naar voren kunnen brengen. Na afloop van de termijn daarvoor is gebleken dat het verslag van het overleg op 30 maart 2017 met bijlagen niet bij de stukken was gevoegd die de Afdeling van de StAB heeft ontvangen en aan partijen heeft toegestuurd. Het ontbrekende stuk is alsnog opgevraagd en is op 14 juli 2017 aan partijen toegestuurd. Zij konden daarop in ieder geval tot tien dagen voor de zitting schriftelijk reageren en hebben tevens ter zitting hun reactie op dit stuk kunnen geven. Gelet op de tijdsduur tussen het alsnog toezenden van het ontbrekende stuk en de zitting en op de omvang van het stuk, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen niet de gelegenheid hebben gehad effectief te reageren op het deskundigenbericht en het daarbij behorende verslag van het overleg op 30 maart 2017. Ook in zoverre is geen sprake van een schending van het in artikel 6 van het EVRM gewaarborgde recht op een eerlijk proces.

De betogen falen.

42. Appellant 1A stelt dat de StAB ten onrechte niet is ingegaan op de gevolgen voor het landschap en de sociale cohesie.

Deze aspecten behoorden niet tot de aan de StAB gegeven onderzoeksopdracht als bedoeld in artikel 8:47, tweede lid, van de Awb. Daarom faalt het betoog.

43. Platform Storm en anderen voeren aan dat het deskundigenbericht vanwege de omvang en de complexiteit van de zaak niet op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Zij stellen dat het deskundigenbericht weinig vernieuwende en kritische inzichten en realistische argumentatie bevat en is gebaseerd op subjectieve aannames en niet onderbouwde verklaringen.

De Afdeling ziet in deze algemene, niet concreet onderbouwde stellingen geen aanleiding voor de conclusie dat het deskundigenbericht onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen of anderszins zodanige gebreken bevat, dat hierin een beletsel is gelegen om het deskundigenbericht bij haar oordeel te betrekken.

Het betoog faalt.

#### *Objectiviteit onderzoeken*

44. Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat de bestreden besluiten niet zorgvuldig en niet zonder vooringenomenheid tot stand zijn gekomen. Volgens hen zijn de onderzoeken die aan de bestreden besluiten ten grondslag zijn gelegd niet opgesteld door onafhankelijke en objectieve instanties, aangezien vrijwel alle onderzoeken zijn verricht in opdracht van de ministers. Bovendien worden de onderzoeksbureaus vaker bij windenergieprojecten betrokken en hebben zij daardoor volgens Platform Storm en anderen tegenstrijdige belangen.

44.1. Verweerders stellen dat de onderzoeken die aan de bestreden besluiten en het MER ten grondslag zijn gelegd, voldoen aan wetenschappelijke criteria en zijn uitgevoerd door gekwalificeerde, onafhankelijke en objectieve adviesbureaus. Volgens verweerders maakt de enkele stelling dat de rijksoverheid bij besluitvorming over windparken overwegend gebruik maakt van adviezen van een beperkt aantal onderzoeksbureaus niet dat deze bureaus partijdig zijn.

44.2. Het enkele feit dat onderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag of de initiatiefnemer van een project is naar het oordeel van de Afdeling geen reden om op voorhand te twijfelen aan de juistheid en de objectiviteit van de inhoud van die onderzoeken. Datzelfde geldt voor het feit dat bepaalde onderzoeksbureaus ook onderzoek hebben verricht ten behoeve van andere windenergieprojecten.

De Afdeling ziet daarom in hetgeen Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben aangevoerd over tekortkomingen wat betreft de objectiviteit geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de rapporten van de geraadpleegde

onderzoeksbureaus niet aan de bestreden besluiten ten grondslag hadden mogen leggen. Voor zover Platform Storm en anderen en Platform Storm bezwaren over de juistheid van de inhoud van de onderzoeksrapporten naar voren hebben gebracht, worden die beoordeeld bij de behandeling van de beroepsgronden over de desbetreffende onderwerpen, zoals geluid.

Het betoog faalt.

#### *Draagvlak, nu en noodzaak en locatiekeuze*

45. Platform Storm en anderen, Platform Storm, WindNEE en anderen, appellant 1A en appellant 1B, appellant 11, appellant 6, appellant 3, appellant 4, appellant 7, appellant 5, appellanten 17, Het Drentse Landschap, appellanten 10 en appellant 12 voeren beroepsgronden aan over het ontbreken van draagvlak in de omgeving, nut en noodzaak van het windpark, het Energieakkoord en de locatiekeuze voor het windpark.

46. Met het windpark beogen de ministers een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Energieakkoord. Voor Nederland geldt in EU-verband de doelstelling dat in 2020 14% van het totale bruto-eindverbruik aan energie afkomstig is uit hernieuwbare bronnen, oftewel duurzame energie. Deze doelstelling is neergelegd in Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140). In het Energieakkoord is de EU-taakstelling van 14% duurzame energie in 2020 overgenomen en is daarnaast een taakstelling van 16% duurzame energie in 2023 opgenomen. Daarbij is tevens bepaald dat in 2020 6.000 MW aan windenergie op land moet worden opgewekt. Het windpark De Drentse Monden en Oostermoer levert hieraan een bijdrage van 150 MW.

#### *Draagvlak*

47. Platform Storm en anderen, Platform Storm, WindNEE en anderen, appellant 4, appellant 7, appellant 1A en appellant 1B, appellant 11, appellant 6, Het Drentse Landschap, appellanten 10, appellant 12 en appellant 3 voeren aan dat er geen draagvlak is voor het windpark. Dit geldt volgens hen zowel voor bewoners, van wie een grote meerderheid tegen het windpark is, als voor ondernemers en belangenorganisaties voor natuur en landschap. Volgens deze appellanten hadden de ministers vanwege het ontbreken van draagvlak niet tot de realisatie van het windpark mogen besluiten. Volgens een aantal appellanten hebben de ministers zich onvoldoende ingespannen om draagvlak te verkrijgen en is het gebrek

aan draagvlak mede ontstaan door slechte communicatie en informatie.

47.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting komt naar voren dat er in de omgeving veel weerstand is tegen het windpark. De ministers en Raedthuys en andere hebben gepoogd deze weerstand weg te nemen door onder meer bijeenkomsten voor bewoners te organiseren en bij te dragen aan een gebiedspakket met maatregelen ten behoeve van de omgeving. Daarnaast hebben de ministers een aantal wijzigingen in het plan aangebracht ten opzichte van eerdere voornemens, zoals de startnotitie voor het MER, waarbij het aantal windturbines en het totale vermogen van het windpark zijn verlaagd en één lijnopstelling is vervallen. De Afdeling constateert dat de weerstand tegen het windpark niettemin is blijven bestaan. Het ontbreken van draagvlak bij de bewoners, ondernemers en belangenorganisaties in het gebied betekent op zichzelf echter niet dat de ministers het plan niet hadden mogen vaststellen. Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Bij projecten zoals dit windpark moeten de ministers een afweging maken tussen het nationale belang van een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Het bestaan van draagvlak is dan ook niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van de ministers. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd beoordelen of de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het windpark noodzakelijk is en of zij alternatieven voor het windpark voldoende in de besluitvorming hebben betrokken. Ook zal de Afdeling hierna aan de hand van de beroepsgronden de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het windpark voor de omgeving beoordelen, bijvoorbeeld wat betreft hinder door geluid en slagschaduw, externe veiligheid en de aantasting van landschappelijke waarden.

De betogen falen.

48. Appellant 1A en appellant 1B voeren aan dat de ministers in strijd met het gelijkheidsbeginsel hebben gehandeld. Het windpark is ondanks de weerstand van omwonenden en gemeenten toch mogelijk gemaakt, terwijl enkele jaren geleden CO<sub>2</sub>-opslag in Barendrecht na bezwaren van bewoners niet is doorgegaan.

48.1. De ministers hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat de CO<sub>2</sub>-opslag in Barendrecht en het windpark waarop het plan betrekking heeft geen gelijke gevallen zijn. Daarbij



neemt de Afdeling in aanmerking dat ondergrondse CO<sub>2</sub>-opslag en een windpark geheel verschillende activiteiten zijn die niet dezelfde gevolgen voor de omgeving hebben.

Het betoeg faalt.

#### *Nut en noodzaak*

##### *Energieakkoord*

49. Zoals hierboven onder 46 is beschreven, hebben de ministers met het plan beoogd uitvoering te geven aan de doelstelling voor windenergie op land die is opgenomen in het Energieakkoord. Een aantal appellanten voert aan dat de ministers zich niet op het Energieakkoord hadden mogen baseren.

Appellant 12 stelt dat bewoners en politieke partijen uit de Tweede Kamer ten onrechte niet bij de totstandkoming van het Energieakkoord zijn betrokken. De ministers hadden het plan daarom volgens hem niet op het Energieakkoord mogen baseren.

WindNEE en anderen en appellant 1A en appellant 1B voeren aan dat de ministers in strijd met het verbod van vooringenomenheid hebben gehandeld door uit te gaan van het Energieakkoord dat binnen de SER tot stand is gebracht. Zij wijzen er daarbij op dat de Nationale Ombudsman een klacht over de informatieverstrekking door de SER gegrond heeft verklaard. Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen dat ministers niet objectief zijn, omdat zij belang hebben bij de uitvoering van het Energieakkoord.

Platform Storm en anderen betogen daarnaast dat het Energieakkoord buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij stellen tevens dat in het Energieakkoord staat dat windplannen niet tegen de wens van de bevolking en bij gebrek aan draagvlak moeten worden doorgedrukt.

49.1. De bestreden besluiten zijn genomen ter uitvoering van het Energieakkoord, waarbij de rijksoverheid partij is. De inhoud van het Energieakkoord maakt deel uit van het rijksbeleid. De doelstellingen voor het aandeel duurzame energie en voor windenergie op land zijn ook in andere beleidsdocumenten van de rijksoverheid neergelegd, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Structuurvisie Windenergie op land. Dat de ministers uitvoering aan dat beleid willen geven, maakt hen niet vooringenomen.

Het Energieakkoord en de wijze van totstandkoming daarvan staan in deze procedure als zodanig niet ter beoordeling. Hetgeen hierover is aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers geen uitvoering hadden mogen geven aan het rijksbeleid dat is gericht op

het vergroten van het aandeel duurzame energie, onder meer door middel van een bepaald vermogen aan windenergie op land. Overigens blijkt uit de stukken dat de Nationale Ombudsman zijn rapport heeft herzien en de klacht over de informatieverstrekking door de SER alsnog ongegrond heeft verklaard.

Wat het ontbreken van draagvlak voor het windpark betreft, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 47.1 is overwogen.

De betogen falen.

50. Appellant 4 voert aan dat de uitvoering van het Energieakkoord niet afhankelijk mag worden gemaakt van marktwerking en initiatieven van derden.

50.1. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het Energieakkoord niet mede door derden mag worden uitgevoerd. Dat particuliere bedrijven de duurzame energie opwekken die volgens het Energieakkoord noodzakelijk is, doet overigens niet af aan de gebondenheid van de overheid aan de EU-taakstelling voor het aandeel duurzame energie.

Het betoeg faalt.

##### *Alternatieve energievormen*

51. Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellant 5, appellant 1A en appellant 1B, appellant 11, appellant 3 en appellant 4 betogen dat windenergie een achterhaalde vorm van duurzame energie is met veel nadelen voor de omgeving en dat de ministers voor een andere vorm van duurzame energie hadden moeten kiezen. In het bijzonder noemen zij zonneparken en windenergie op zee.

Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat de doelstelling uit het Energieakkoord van 6.000 MW aan windenergie op land achterhaald is. Volgens hen ontbreekt een deugdelijk onderzoek naar nut en noodzaak van 6.000 MW aan windenergie op land in vergelijking met andere vormen van duurzame energieopwekking. Ten onrechte is volgens hen op dit punt geen evaluatie van het Energieakkoord uitgevoerd. Platform Storm en anderen voeren aan dat grootschalige toepassing van zonne-energie een geschiktere manier is om invulling te geven aan de doelstellingen uit het Energieakkoord. Zij stellen dat een rendabele grootschalige toepassing van zonne-energie in bijvoorbeeld zonneparken mogelijk is. Volgens Platform Storm en anderen heeft zonne-energie veel minder nadelen voor de omgeving, bestaat hiervoor meer draagvlak en draagt deze vorm van energieopwekking beter bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio. Daarnaast hebben zij gewezen op windparken op zee. Platform Storm en anderen verwijzen op dit punt ook naar de moties-Smaling,

die door de Tweede Kamer zijn aangenomen. Daarin is de regering onder meer verzocht alternatieven, zoals zonneparken, volwaardig mee te wegen in de besluitvorming over investeringen in duurzame energie, mede vanwege de weerstand tegen windparken. Volgens Platform Storm en anderen hebben de ministers zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat zowel wind- als zonne-energie nodig zijn om het Energieakkoord uit te voeren.

Appellant 1A en appellant 1B, appellant 11 en appellant 3 betogen eveneens dat er betere alternatieven zijn, in het bijzonder zonneparken. De ministers hebben hieraan volgens hen onvoldoende aandacht besteed. Volgens appellant 3 hebben zonneparken veel minder nadelen voor de omgeving en zijn investeerders bereid zonneparken te ontwikkelen in de Veenkoloniën. Appellant 4 betoogt dat de ministers niet hebben gemotiveerd waarom de doelstellingen uit het Energieakkoord moeten worden bereikt door de toepassing van windenergie.

51.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat alle vormen van duurzame energie nodig zijn om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Volgens de ministers kunnen andere vormen van duurzame energie daarom niet in de plaats komen van windenergie op land, maar moeten deze naast elkaar worden ingezet. Er ligt dan ook geen keuze voor tussen windenergie en andere vormen van duurzame energie, zoals zonneparken.

Volgens de ministers kan windenergie significant bijdragen aan het behalen van de doelstellingen voor duurzame energie, onder meer omdat Nederland rijk is aan wind en omdat windenergie op land relatief kosteneffectief is. In het Energieakkoord is daarom afgesproken om de doelstellingen van 14% duurzame energieopwekking in 2020 en 16% in 2023 voor een belangrijk deel met windenergie op land in te vullen. Het Energieakkoord en de Structuurvisie bevatten afspraken over het realiseren van 6.000 MW windenergie op land, verdeeld over de provincies.

De ministers stellen daarnaast dat uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat met het voorgenomen beleid in 2020 een aandeel van maximaal 13% hernieuwbare energie haalbaar is in plaats van 14%. Om in ieder geval dat doel te halen, is het noodzakelijk dat alle windprojecten waarvoor de planologische besluitvormingsprocedure is gestart ook worden gerealiseerd.

De ministers stellen dat zij positief staan tegenover zonneparken, maar zien daarin gelet op het voorgaande geen alternatief voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer of voor windenergie op land in het algemeen.

Wat de motie-Smaling betreft stellen de ministers dat in de reactie op deze motie aan de Tweede Kamer is vermeld dat de analyse van de maatschappelijke kosten en baten met betrekking tot zonne- en windenergie op land op nationale schaal zal worden uitgevoerd en dat de resultaten daarvan geen invloed zullen hebben op de uitvoering van de afspraken uit het Energieakkoord. Ter zitting hebben de ministers verklaard dat de uitkomsten van de kosten-batenanalyse na het nemen van de bestreden besluiten bekend zijn geworden. Volgens de analyse is zonne-energie in ieder geval tot 2030 niet efficiënter dan windenergie.

51.2. De Afdeling is van oordeel dat de ministers bij de besluitvorming over het windpark de Europese en landelijke doelstellingen voor het vergroten van het aandeel duurzame energie, zoals onder meer neergelegd in het Energieakkoord, en de doelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020 als uitgangspunt mochten hanteren. De ministers hebben er daarbij in redelijkheid van kunnen uitgaan dat het voor het behalen van de doelstellingen van 14% duurzame energie in 2020 en 16% in 2023 noodzakelijk is om verschillende vormen van duurzame energie naast elkaar toe te passen. De Afdeling betreft daarbij dat uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat de doelstelling voor 2020 niet zal worden gehaald. Nog afgezien van de omstandigheid dat niet aannemelijk is dat binnen enkele jaren een aandeel van 14% respectievelijk 16% duurzame energie kan worden bereikt zonder de toepassing van windenergie op land, zal het aandeel duurzame energie na 2023 bovendien verder moeten vergroot.

Over het betoog dat windenergie achterhaald is en dat in plaats daarvan – in afwijking van het Energieakkoord en de Structuurvisie Windenergie op land – beter andere vormen van duurzame energie, zoals zonneparken, kunnen worden ingezet, overweegt de Afdeling het volgende. Hetgeen appellanten hierover hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers er ten onrechte van zijn uitgegaan dat windenergie op land op dit moment een kosteneffectievere vorm van duurzame energieopwekking is dan zonne-energie in zonneparken. Dit wordt bevestigd door de kosten-batenanalyse die na de vaststelling van het plan is verschenen. Daarnaast hebben de ministers gesteld dat voor een zonnepark met hetzelfde vermogen als het geplande windpark een dermate groot oppervlak nodig is, dat dit redelijkerwijs niet haalbaar is. Wat windenergie op zee betreft, stelt de Afdeling vast dat verschillende windparken op zee in voorbereiding zijn of al zijn gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de ministers in redelijkheid het nut

en de noodzaak van het leveren van een bijdrage aan de doelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020 hebben kunnen aannemen. Ook hebben de ministers zich, gelet op het voorgaande, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het windpark De Drentse Monden en Oostermoer noodzakelijk is voor het behalen van deze doelstelling en daarmee voor het behalen van de landelijke en Europese doelstelling voor duurzame energie, zoals onder meer neergelegd in het Energieakkoord.

De betogen falen.

52. Appellant 7 voert aan dat is aangetoond en wetenschappelijk onderbouwd dat windenergie niet wezenlijk bijdraagt aan de beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Zowel bij wind- als zonne-energie is volgens hem een back-up van conventionele energiecentrales nodig. Het bouwen van windturbineparken is daarmee volgens hem een grote verspilling van gemeenschapsgeld.

52.1. De Afdeling is er op grond van hetgeen appellant 7 heeft aangevoerd niet van overtuigd dat de volgens hem benodigde back-up zodanig van omvang is, dat windenergie of zonne-energie niet wezenlijk bijdragen aan verduurzaming van het energieaanbod. De Afdeling ziet daarom in hetgeen appellant 7 heeft aangevoerd geen aanleiding om aan het nut en de noodzaak van het windpark te twijfelen.

Het betoog faalt.

#### *Opbrengst van het windpark*

53. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen dat nut en noodzaak van het windpark niet vaststaan, omdat de energieopbrengst van het windpark lager zal zijn dan de ministers hebben aangenomen.

54. Platform Storm en anderen betogen in dit verband dat het elektriciteitsnet niet is toegerust voor de fluctuaties in het energieaanbod door windenergie. Omdat stroompieken uit windenergie niet kunnen worden opgeslagen, gaat energie verloren. Ook wordt volgens Platform Storm en anderen het rendement van gas- en kolencentrales verminderd door het opvangen van pieken.

54.1. De ministers stellen dat de dagelijkse fluctuaties in vraag en aanbod veel groter zijn dan de fluctuaties in de windopbrengst. Het elektriciteitsnet heeft volgens hen voldoende capaciteit om de fluctuaties op te vangen, te meer omdat windenergie maar een relatief klein deel vormt van het totale aanbod op het elektriciteitsnet. De ministers wijzen er daarnaast op dat de netbeheerders een leveringszekerheid hebben van 99,99% en dat zij voorzien in netuitbreiding en het beheersen van strategische risico's zoals onderbrekingen in de elektriciteitsvoorziening.

54.2. Hetgeen Platform Storm en anderen hebben aangevoerd, geeft de Afdeling geen aanleiding het standpunt van de ministers over de fluctuaties in het aanbod aan windenergie niet te volgen. Platform Storm en anderen hebben geen concrete feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan moet worden aangenomen dat bij pieken in het aanbod een zodanige hoeveelheid opgewekte elektriciteit verloren gaat, dat aan nut en noodzaak van het windpark moet worden getwijfeld.

Het betoog faalt.

55. WindNEE en anderen voeren aan dat de energieopbrengst van het windpark lager zal zijn dan verwacht. In de eerste plaats stellen zij dat door het schrappen van de lijn windturbines bij Drouwenermond nog slechts 135 MW aan vermogen zal worden gehaald en niet de 150 MW waarvan de ministers zijn uitgegaan. Daarnaast betogen WindNEE en anderen dat de berekeningen van de energieopbrengst zijn gebaseerd op een te hoog aantal vollasturen. In het MER werd voor het voorkeursalternatief nog uitgegaan van een opbrengst van ongeveer 636.000 MWh bij 4.240 vollasturen. In de plantoelichting is dit bijgesteld naar 525.000 MWh bij 3.500 vollasturen, hetgeen overeenkomt met een vermogen van 150 MW binnen het windpark. WindNEE en anderen bestrijden dat 3.500 vollasturen kunnen worden gehaald. Zelfs in de kustprovincies worden volgens WindNEE en anderen maximaal ongeveer 2.500 vollasturen gehaald. Op deze locatie, in de windschaduw van de Hondsrug, zijn maximaal ongeveer 2.000 vollasturen haalbaar, zodat de energieopbrengst 270.000 MWh bedraagt, uitgaande van een vermogen van 135 MW. Een dergelijke lage opbrengst rechtvaardigt niet de nadelige gevolgen die de omwonenden van het windpark zullen ondervinden, aldus WindNEE en anderen.

55.1. De ministers zijn bij de vaststelling van het plan uitgegaan van een energieopbrengst van 525.000 MWh bij 3.500 vollasturen. Ter zitting hebben de ministers toegelicht dat dit aantal vollasturen een voorzichtige schatting is, die is bedoeld om de energieopbrengst van het windpark niet te overschatten. In het verweerschrift stellen zij dat kan worden uitgegaan van een groter aantal vollasturen en een opbrengst van 590.700 MWh per jaar. Ter zitting hebben de ministers verder gesteld dat de door WindNEE en anderen gemaakte vergelijking met het aantal vollasturen aan de kust niet opgaat, omdat aan de kust op dit moment alleen oudere en lagere windturbines staan. De energieopbrengst en het haalbare aantal vollasturen van die windturbines zijn niet te vergelijken met die van de turbines die in het

plangebied zullen worden geplaatst, aldus de ministers.

55.2. De Afdeling ziet geen grond voor de conclusie dat het beoogde vermogen van 150 MW niet meer haalbaar is door het schrappen van de lijnopstelling ten zuiden van Drouwenermond. Zoals de ministers hebben gesteld, kan namelijk voor de 45 resterende windturbines een groter generatorvermogen worden gekozen. In de omgevingsvergunningen is een vermogen tussen de 2,3 en 4,2 MW per windturbine vergund. Daarmee kan een vermogen van 150 MW voor het gehele windpark worden bereikt.

Gelet op de toelichting die de ministers ter zitting hebben gegeven, geeft de vergelijking met de windturbines aan de kust geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het aantal van 3.500 vollasturen dat door de ministers aan hun berekening van de energieopbrengst van het windpark ten grondslag is gelegd. Ook overigens geeft hetgeen WindNEE en anderen naar voren hebben gebracht geen aanleiding om aan de juistheid van de berekening van de energieopbrengst te twijfelen.

56. Gelet op het voorgaande bestaat geen grond voor het oordeel dat de ministers wat betreft de opbrengsten in redelijkheid niet van het nut en de noodzaak van het windpark konden uitgaan.

#### *Energieopwekking ten behoeve van Avebe*

57. appellanten 17 stellen dat de door het windpark opgewekte elektriciteit wordt geleverd aan Avebe in Ter Apelkanaal en niet is bestemd voor huishoudens. Zij betogen dat nut en noodzaak voor het windpark daarom ontbreken. Volgens hen moet de opgewekte energie ten goede komen aan de provincie Drenthe en de huishoudens in die provincie. Appellanten 17 stellen dat er rond het bedrijf van Avebe voldoende ruimte is om op eigen gronden energie op te wekken.

57.1. De ministers stellen dat ruimtelijk weliswaar de mogelijkheid is gereserveerd om groene stroom te leveren aan Avebe, maar dat de stroom wordt teruggeleverd aan het landelijke net en daarom ten goede komt aan alle gebruikers inclusief de bewoners van de provincie Drenthe.

57.2. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten 17 naar voren hebben gebracht geen reden om de stelling van de ministers dat de opgewekte stroom aan het landelijke elektriciteitsnet wordt geleverd niet te volgen. Niet aannemelijk is daarom dat het windpark alleen in een behoefte van Avebe voorziet. Overigens hebben appellanten 17 niet aannemelijk gemaakt dat er op het eigen terrein van Avebe voldoende ruimte is voor 45 grote windturbines en dat dit terrein daarom een geschikte alternatieve locatie is voor het windpark.

Het betoeg faalt.

#### *Locatiekeuze*

58. Platform Storm en anderen betogen dat Nederland niet geschikt is voor grootschalige windenergie, onder meer vanwege de hoge bevolkingsdichtheid en de grootschalige infrastructuur. Daarom hadden alternatieve locaties in het buitenland moeten worden onderzocht waar Nederlandse ondernemers windenergie kunnen opwekken.

58.1. In EU-verband is voor alle lidstaten een taakstelling voor duurzame energie vastgesteld. De ministers hebben ter zitting toegelicht dat bij de vaststelling van de taakstelling voor Nederland rekening is gehouden met de geringe oppervlakte en de hoge bevolkingsdichtheid. Het Energieakkoord is gericht op de uitvoering van de taakstelling voor Nederland. De ministers stellen zich op het standpunt dat bij de realisatie van de taakstelling alleen moet worden gekeken naar mogelijkheden binnen Nederland.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers zich gezien de achtergrond en de doelstelling van het Energieakkoord in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen.

Het betoeg faalt.

59. Appellant 6 voert aan dat alternatieve locaties voor de windturbines onvoldoende zijn onderzocht. Hij stelt dat had moeten worden gezocht naar locaties waar de afstand tot bebouwing minimaal 2.500 m bedraagt. Volgens appellant 6 hebben de initiatiefnemers bepaald waar de windturbines zullen komen.

Platform Storm stelt dat de ministers rechtstreeks voor het voorkeursalternatief hebben gekozen en dat alternatieven voor het windpark niet zijn bekeken.

59.1. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een MER gemaakt. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het MER en in hoofdstuk 5 van de plantoelichting is uiteengezet hoe de locatiekeuze voor het windpark respectievelijk de keuze voor een inrichtingsalternatief tot stand is gekomen. Daarbij zijn ook alternatieven in beschouwing genomen. De Afdeling verwijst tevens naar hetgeen hierna onder 65.2 wordt overwogen.

De stelling van appellant 6 dat de initiatiefnemers de locatie van het windpark en de opstelling van de windturbines hebben bepaald, is niet juist. Uit het MER en de plantoelichting blijkt dat de ministers, mede op basis van de informatie over de alternatieven, een eigen afweging hierover hebben gemaakt. Een locatie en inrichting waarbij de afstand van de windturbines tot bebouwing minimaal 2.500 m bedraagt, zoals appellant 6 wenst, is naar het oordeel van de Afdeling voor

een grootschalig windpark in Nederland niet realistisch.

Anders dan Platform Storm betoogt, hebben de ministers niet zonder verdere afweging voor het voorkeursalternatief uit het MER gekozen. In de hoofdstukken 4 en 5 van het MER is beschreven hoe het voorkeursalternatief tot stand is gekomen. Daarbij zijn verschillende varianten met elkaar vergeleken en beoordeeld. In paragraaf 5.4 van de plantoelichting hebben de ministers hun keuze voor het voorkeursalternatief gemotiveerd. Zij hebben daarbij gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het MER.

De betogen falen.

60. Appellant 4 voert aan dat het plan in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat bij de locatiekeuze voor het windpark onderscheid is gemaakt tussen dunbevolkte en dichtbevolkte gebieden.

60.1. Volgens de ministers is een van de uitgangspunten bij de selectie van kansrijke gebieden voor windenergie dat zo min mogelijk mensen hinder ondervinden. De ministers achten dit een legitiem uitgangspunt dat zich verdraagt met een goede ruimtelijke ordening. Volgens de ministers is geen sprake van gelijke gevallen. Het onderscheid tussen dicht- en dunbevolkte gebieden is daarom niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het verbod op discriminatie.

60.2. De ministers hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat de situatie in dichtbevolkte gebieden niet overeenkomt met de situatie in een dunbevolkt gebied zoals het plangebied, met name wat betreft het aantal gehinderden en de afstand van de windturbines tot woningen en andere gevoelige objecten.

Het betoog faalt.

#### *Milieueffectrapportage*

61. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een MER gemaakt. Het MER is een gecombineerd plan-MER en besluit-MER. Naar aanleiding van een tussentijds toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) is een aanvulling op het MER gemaakt.

WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellant 3, appellant 4, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en Bond Heemschut voeren beroepsgronden aan over de totstandkoming en de inhoud van het MER.

#### *Onpartijdigheid en onafhankelijkheid Commissie*

62. WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en appellant 3 betogen dat de Commissie niet onpartijdig en onafhankelijk heeft geadviseerd.

Platform Storm en anderen en appellant 3 stellen in dat verband dat het tussentijdse toetsingsadvies van de Commissie voor publicatie aan de initiatiefnemers en Pondera Consult is voorgelegd en dat de initiatiefnemers vergaderingen over het concept eindrapport hebben kunnen bijwonen. Daardoor hebben deze partijen volgens hen invloed kunnen uitoefenen.

Verder stellen WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en appellant 3 dat de voorzitter van de werkgroep van de Commissie tevens betrokken is bij de stichting Natuur en Milieu, die het Energieakkoord mede heeft ondertekend, en daardoor niet onpartijdig is. Volgens WindNEE is de voorzitter van de werkgroep daarnaast voorzitter-eigenaar van ODE Decentraal, dat voorstander is van windenergie, en lid van een van de SER-tafels Energieakkoord. Appellant 3 stelt dat een commissielid directeur/eigenaar van een adviesbureau is en onder meer opdrachten uitvoert voor de overheid en voor een producent van windturbines. Daarnaast stelt hij dat drie commissieleden deel hebben uitgemaakt van de werkgroep die adviezen over het windpark N33 heeft uitgebracht.

WindNEE en anderen betogen dat verweerders het toetsingsadvies van de Commissie daarom niet aan hun besluiten ten grondslag hadden mogen leggen.

62.1. Verweerders bestrijden dat de Commissie niet onpartijdig en onafhankelijk heeft geadviseerd. Dat leden van de werkgroep ook in andere hoedanigheden zijn betrokken bij windenergie, betekent volgens hen niet dat de Commissie vooringenomen is met betrekking tot het windpark waarvoor het MER is opgesteld.

Verweerders stellen daarnaast dat niet alleen de initiatiefnemers van het windpark hebben kunnen reageren op het tussentijdse toetsingsadvies, maar ook alle direct betrokken overheden.

62.2. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd over het betrekken van de initiatiefnemers bij het tussentijdse toetsingsadvies geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders het MER en het toetsingsadvies niet aan de bestreden besluiten ten grondslag hebben kunnen leggen. Niet aannemelijk is gemaakt dat de Commissie op dit punt niet onafhankelijk of onpartijdig heeft gehandeld, te minder nu verweerders onweersproken hebben gesteld dat niet alleen de initiatiefnemers, maar ook de betrokken overheden hebben kunnen reageren op het tussentijdse toetsingsadvies.

62.3. Uit artikel 2.21, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat leden van de Commissie alleen lid van een werkgroep kunnen zijn als zij niet rechtstreeks betrokken zijn of zijn geweest bij de activiteit of bij de alternatieven daarvoor, of bij een plan of besluit bij de voorberei-

ding waarvan het MER wordt of zou moeten worden gemaakt.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat leden van de werkgroep die het toetsingsadvies heeft voorbereid rechtstreeks betrokken zijn geweest bij het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, de alternatieven voor dat windpark, het inpassingsplan of een van de andere besluiten waarvoor het MER is opgesteld. Betrokkenheid bij windenergie in het algemeen of bij organisaties die voorstander zijn van windenergie is daarvoor onvoldoende.

Het windpark N33 nabij Veendam is in het MER onderzocht als een van de alternatieven voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Het uitbrengen van advies over het MER voor dat windpark als lid van een werkgroep van de Commissie kan echter niet worden aangemerkt als rechtstreekse betrokkenheid bij een alternatief als bedoeld in artikel 2.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dat enkele leden van de werkgroep zitting hebben gehad in de werkgroep die over het MER voor het windpark N33 heeft geadviseerd, is daarom niet in strijd met artikel 2.21, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de Commissie niet onpartijdig en onafhankelijk over het MER heeft geadviseerd.

De betogen falen.

#### *Tijdstip toetsingsadvies*

63. Appellant 4 voert aan dat het advies van de Commissie pas is verschenen na de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten. Verweerdere hebben volgens hem daarom niet kunnen vaststellen of een aanvaardbaar MER voorlag.

63.1. De ontwerpbesluiten hebben, inclusief het MER, van 4 maart tot en met 20 april 2016 terinzage gelegen. Het definitieve toetsingsadvies van de Commissie is uitgebracht op 9 juni 2016 en dus na de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten.

Uit de artikelen 7.10, eerste lid, en 7.30 van de Wet milieubeheer volgt dat het MER gereed moet zijn ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan of ontwerpbesluit. Ingevolge artikel 7.12, eerste lid, moet de Commissie uiterlijk op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpplan in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over het plan-MER. Artikel 7.32, vijfde lid, verklaart artikel 7.12 van overeenkomstige toepassing voor het besluit-MER.

De Afdeling leidt uit deze wettelijke bepalingen af dat de Wet milieubeheer er niet toe verplicht dat op het moment van de terinzagelegging van het ontwerpplan of het ontwerpbesluit

al een advies van de Commissie over het MER beschikbaar is.

Het betoog faalt.

#### *Beantwoording zienswijzen*

64. Appellant 4 betoogt dat de Commissie ten onrechte niet is ingegaan op zijn zienswijzen over het MER. Dit betreft in het bijzonder de zienswijzen over geluid en bouwen binnen de laagvliegroute. Verweerdere hadden het advies van de Commissie vanwege deze tekortkomingen niet als positief advies aan de bestreden besluiten ten grondslag mogen leggen, aldus appellant 4.

64.1. In het toetsingsadvies staat dat de Commissie de zienswijzen en adviezen die zij tot en met 9 mei 2016 van het bevoegd gezag heeft ontvangen in het toetsingsadvies heeft verwerkt. Nu de ontwerpbesluiten tot en met 20 april 2016 terinzage hebben gelegen, kan worden aangenomen dat alle tijdig ingediende zienswijzen, waaronder die van appellant 4, aan de Commissie zijn verstrekt. Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer bevat echter geen verplichting voor de Commissie om in het toetsingsadvies in te gaan op de zienswijzen die over het MER naar voren zijn gebracht. Reeds hierom kan het betoog niet slagen.

#### *Alternatievenonderzoek in het MER*

65. Platform Storm voert aan dat het MER ten onrechte is beperkt tot het plangebied en niet voldoet aan de eisen die worden gesteld in de 'Notitie Reikwijdte en Detail Windpark De Drentse Monden en Oostermoer' van 1 mei 2015 (hierna: de Notitie Reikwijdte en Detail).

Platform Storm en anderen betogen dat in startnotities en de concept-Notitie Reikwijdte en Detail uit 2011 en 2012 staat dat er onderzoek is verricht naar alternatieven in Noord-Nederland. Er zijn echter alleen alternatieven in Groningen en Drenthe onderzocht. Gedeeltelijk zijn dit geen echte alternatieven, maar reeds geplande windparken zoals het windpark N33, aldus Platform Storm en anderen.

Appellant 3 stelt dat verweerdere voorbij zijn gegaan aan het advies van de Commissie om alternatieven in Noord-Nederland te onderzoeken.

65.1. In artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer is het volgende bepaald:

“Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan, wordt opgesteld door het bevoegd gezag en bevat ten minste:

b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven; ...”

65.2. In het MER zijn locatiealternatieven voor het windpark onderzocht. Dit is beschreven in bijlage 1 bij het MER. Er zijn 11 mogelijke locaties voor een windpark van ten minste 100 MW onderzocht in het zoekgebied Noordoost-Nederland uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Structuurvisie Windenergie op land. Al deze locaties liggen in Groningen en Drenthe.

De Afdeling is van oordeel dat door de beperking tot locatiealternatieven in Groningen en Drenthe geen redelijkerwijs te beschouwen alternatieven buiten beschouwing zijn gelaten. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte zijn gebieden aangewezen die op grond van hun landschappelijke en natuurlijke kenmerken, alsmede de gemiddelde windsnelheid kansrijk zijn voor windenergie. Daartoe behoort een aaneengesloten gebied dat zich uitstrekt over delen van de provincies Groningen, Drenthe en een klein deel van Fryslân. De locatiealternatieven die in het MER zijn onderzocht, liggen alle binnen dit gebied. Een aantal van de alternatieven ligt tevens in de gebieden binnen het kansrijke gebied die in de Structuurvisie Windenergie op land zijn aangewezen als geschikt voor grootschalige windenergie. Naar het oordeel van de Afdeling hoefden locatiealternatieven die niet in een kansrijk gebied als bedoeld in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte liggen niet in het MER te worden onderzocht. Voor zover Platform Storm en anderen en appellant 3 doelen op locatiealternatieven binnen het in die structuurvisie eveneens als kansrijk aangewezen gebied in het noordwesten van de provincie Fryslân, is de Afdeling van oordeel dat dat gebied niet tot de redelijkerwijs te beschouwen alternatieven voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer behoort. Daarbij is behalve de afstand tot het voorgenomen project ook van belang dat afspraken zijn gemaakt tussen de rijksoverheid en de provincies, die inhouden dat elke provincie een bepaald vermogen aan windenergie realiseert. Voor de provincie Fryslân is daarvoor in de Structuurvisie Windenergie op land al een gebied bij het IJsselmeer als geschikt gebied voor grootschalige windenergie aangewezen. Naar het oordeel van de Afdeling mocht het alternatievenonderzoek in het MER daarom beperkt blijven tot locatiealternatieven in Groningen en Drenthe.

De Afdeling stelt vast dat in het MER enkele gebieden als locatiealternatief zijn onderzocht waar ook windparken zijn voorzien. In het bijzonder geldt dit voor het gebied N33, dat in de Structuurvisie Windenergie op land al specifiek is aangewezen als geschikte locatie voor grootschalige windenergie. Zelfs als deze locatie daarom niet kan worden aangemerkt als alternatief voor het windpark De Drentse Monden en Ooster-

moer, zijn in het MER echter voldoende andere locatiealternatieven onderzocht.

Anders dan Platform Storm stelt, zijn in het MER alternatieven buiten het plangebied onderzocht. Pas nadat in het MER is geconcludeerd dat niet een van de onderzochte alternatieve locaties duidelijk geschikter is, is de locatie De Drentse Monden en Oostermoer meer in detail onderzocht in het MER. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

Het betoog dat het MER niet voldoet aan de Notitie Reikwijdte en Detail is niet nader onderbouwd en slaagt reeds daarom niet.

De betogen falen.

#### *Overige inhoudelijke tekortkomingen in het MER*

66. Platform Storm en anderen voeren aan dat in het MER ten onrechte niet is ingegaan op de interferentie binnen het windpark. In het plan-MER bij de Structuurvisie is dit aspect juist nadrukkelijk genoemd.

66.1. Het aspect interferentie is op p. 152 van het MER beschreven onder 'Herkenbaarheid en samenhang van de opstelling (binnen het park)'. Het betoog mist daarom feitelijke grondslag. De inhoudelijke bezwaren van Platform Storm en anderen over interferentie binnen het windpark worden hierna onder het kopje Landschappelijke waarden beoordeeld.

67. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond voert aan dat in het MER ten onrechte is vermeld dat een windpark geen verkeersaantrekkende werking heeft. Zij stelt dat er wel extra verkeersbewegingen zijn, bijvoorbeeld in verband met storingen, die volgens haar 10 tot 15 keer per jaar zijn te verwachten.

67.1. In het MER (p. 63 en p. 122) staat dat er tijdens de aanlegfase een toename van de verkeersintensiteit in en rond het plangebied zal zijn. Tijdens de exploitatiefase is de toename van het aantal verkeersbewegingen volgens het MER verwaarloosbaar, namelijk maximaal één verkeersbeweging per week voor reparatie en onderhoud. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de toename van de verkeersbewegingen tijdens de exploitatiefase niet als verwaarloosbaar kan worden beschouwd en in het MER nader had moeten worden onderzocht.

Het betoog faalt.

68. Daarnaast betoogt Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond dat in het MER ten onrechte is uitgegaan van het windturbine-type Vestas V112 met een ashoogte van 145 m. Zij stelt dat dit type windturbine volgens de fabrikant alleen leverbaar is met een ashoogte van 69 of 94 m. Ook de in het MER genoemde voorbeeldturbine Nordex N131 is niet verkrijgbaar met de ashoogte van 145 m, maar alleen met een

ashoogte van 99 of 114 m, aldus Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond.

68.1. Het plan maakt windturbines mogelijk met een maximale ashoogte van 145 m. Uit het MER blijkt dat de hoogste beschikbare windturbines op dit moment lager zijn. Om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen, zijn binnen de opstelling van het voorkeursalternatief ook de effecten van windturbines met een ashoogte van maximaal 145 m onderzocht en vergeleken met die van lagere windturbines. Dat is uitgegaan van een type windturbine dat op dit moment niet daadwerkelijk leverbaar is, is daarom geen onjuistheid in het MER.

Het betoog faalt.

69. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond betoogt dat de gevolgen voor het dorp Gasselternijveenschemond onvoldoende in het MER zijn betrokken. Het dorp ligt tussen de twee deelgebieden Drentse Monden en Oostermoer in en staat niet op de kaarten. Ook wordt het dorp nergens in het MER genoemd. Vooral de insluiting van Gasselternijveenschemond tussen twee lijnopstellingen met windturbines is ten onrechte niet in het MER beoordeeld, aldus Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond.

69.1. In het MER zijn de gevolgen van het windpark voor het plangebied en de omgeving daarvan beschreven. Dat daarbij niet specifiek is ingegaan op de gevolgen voor Gasselternijveenschemond, betekent op zichzelf niet dat dit dorp niet in de beoordeling is betrokken.

In paragraaf 9.3.2 van het MER is ingegaan op de effecten op waarneming en beleving van het landschap, waaronder horizonbeslag op lokaal en regionaal niveau. Op p. 150 van het MER is daarbij ook ingegaan op insluiting, dat wil zeggen de situatie waarin lijnopstellingen met windturbines aan twee zijden van een lintdorp worden geplaatst. Hierover staat in het MER onder meer dat de windturbines op relatief grote afstanden (600 tot 800 m) van de woonlinten staan en dat in de woonlinten woningen, gebouwen en bomen vaak aan één zijde een afscherpende werking hebben. De windturbines zullen niettemin dominant in het landschap aanwezig zijn, maar dat is volgens het MER inherent aan de aanwijzing van het gebied voor de realisatie van een grootschalig windpark. De exacte opstelling van de turbines en het al dan niet leeg laten van een 'kamer' – dat wil zeggen het al dan niet laten vervallen van een lijnopstelling – brengt daarin volgens het MER geen wezenlijk verschil. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat in het MER onvoldoende aandacht is besteed aan het aspect insluiting. De inhoudelijke beroepsgronden van Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond over insluiting zullen hierna onder het kopje Landschappelijke waarden worden beoordeeld.

Voor het overige acht de Afdeling het niet aanmerkelijk dat de gevolgen voor Gasselternijveenschemond zodanig afwijken van de gevolgen voor andere kernen, dat daarop in het MER afzonderlijk had moeten worden ingegaan.

Het betoog faalt.

70. Bond Heemschut voert aan dat in het MER ten onrechte geen afweging is gemaakt van de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van het gebied.

70.1. In de hoofdstukken 9 en 10 van het MER zijn de effecten van het windpark op de cultuurhistorische en landschappelijke waarden onderzocht. Het betoog mist daarom feitelijke grondslag.

Voorlopige bestemming op grond van artikel 70 van het Besluit Uitvoering CHW

71. In het plan is aan de gronden ter plaatse van de 45 windturbines de bestemming 'Bedrijf – Windturbinepark Voorlopig' toegekend. Uit artikel 4, lid 4.3, van de planregels volgt dat dit een voorlopige bestemming is voor een periode van 30 jaar vanaf de datum waarop het plan in werking treedt. De ministers hebben de voorlopige bestemming toegekend met toepassing van artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw.

Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellants 3 en appellants 4 kunnen zich niet verenigen met het aanwijzen van een voorlopige bestemming voor een periode van 30 jaar.

*Inwerkingtreding en wijziging*

72. Appellant 4 voert aan dat artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw niet kon worden toegepast, omdat die bepaling pas na de indiening van de aanvraag en de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten in werking is getreden.

Appellant 3 stelt dat artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw na de terinzagelegging van het ontwerpplan is gewijzigd. Met gebruikmaking van de gewijzigde bepaling is de termijn voor de voorlopige bestemming in artikel 4, lid 4.3, van de planregels verlengd ten opzichte van het ontwerp. Volgens appellant 3 is dit in strijd met de rechtszekerheid.

72.1. Artikel 70 is aan het Besluit uitvoering Chw toegevoegd bij het Besluit van 8 juli 2016 tot wijziging en aanvulling van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en van bijlage II bij de Crisis- en herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet elfde tranche, *Stb.* 2016, 276). Deze bepaling is op 15 juli 2016 in werking getreden. Het plan is na die datum vastgesteld. De overige bestreden besluiten zijn eveneens na 15 juli 2016 genomen. De Afdeling stelt vast dat het Besluit van 8 juli 2016 geen overgangsrecht bevat. Dit betekent dat artikel 70 ten tijde van de vaststelling van het plan van toepassing was.



Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wijziging van het Besluit uitvoering Chw hebben de ministers de termijn voor de voorlopige bestemming met toepassing van artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. Naar het oordeel van de Afdeling is dit niet in strijd met de rechtszekerheid.

De betogen falen.

*Verbindendheid artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw*

73. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen dat de voorlopige bestemming niet kon worden gebaseerd op artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw. Die bepaling is volgens hen onverbindend wegens strijd met artikel 2.4 van de Chw, het systeem van de Wro en de rechtszekerheid.

*Wettelijk kader*

74. Uit artikel 2.4, eerste lid, van de Chw volgt dat bij algemene maatregel van bestuur bij wege van experiment kan worden afgeweken van een aantal wettelijke regelingen. Hieraan is onder meer toepassing gegeven in artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw. Die bepaling maakt het mogelijk om onder meer voor windpark De Drentse Monden en Oostermoer aan de exacte locaties van de windturbines voorlopige bestemmingen voor het bouwen en in werking hebben van een windturbine toe te kennen voor een termijn van tussen de 25 en 30 jaar, mits het desbetreffende bestemmingsplan of inpassingsplan wordt vastgesteld voor 15 juli 2021.

Ingevolge artikel 2.4, tweede lid, van de Chw kan uitsluitend toepassing worden gegeven aan het eerste lid, indien het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid.

Op grond van het derde lid moet bij de algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke afwijking van de betrokken in het eerste lid genoemde wet of wetten is toegestaan, wat de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijking is en op welke wijze wordt vastgesteld of een afwijking aan haar doel beantwoordt en of de tijdsduur daarvan aanpassing behoeft.

*Toetsingskader exceptieve toetsing*

75. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet

door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

*Doelstelling artikel 2.4 van de Chw*

76. Platform Storm en anderen betogen in de eerste plaats dat de doelstelling van artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw strijdig is met die van artikel 2.4 van de Chw. De doelstelling van artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw is volgens hen het waarborgen dat de windturbines na 30 jaar worden vernieuwd, terwijl de doelstelling van artikel 2.4 van de Chw is om bepaalde functies langer dan de planperiode van 10 jaar te laten bestaan.

76.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat artikel 2.4 van de Chw en artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw niet de door Platform Storm en anderen genoemde doelstelling hebben. Met artikel 2.4 van de Chw wordt volgens hen het faciliteren van innovatieve ontwikkelingen en duurzaamheid nagestreefd. Onder verwijzing naar de toelichting bij artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw stellen de ministers dat met die bepaling wordt beoogd innovatie en duurzaam en efficiënt ruimtegebruik te stimuleren. Door het toekennen van een voorlopige bestemming voor windenergie – waarbij rekening is gehouden met de levensduur en het terugverdienen van investeringen – wordt voorkomen dat verouderde windturbines blijven staan. Na afloop van de termijn van 30 jaar dient een nieuwe afweging te worden gemaakt. Er kan worden gekozen voor nieuwe windturbines, maar bijvoorbeeld ook voor nieuwe en efficiëntere vormen van duurzame energieopwekking. Volgens de ministers is dit in lijn met de doelstelling van artikel 2.4 van de Chw.

76.2. Anders dan Platform Storm en anderen betogen, is met artikel 2.4 van de Chw niet uit-

sluitend beoogd een mogelijkheid te bieden om bepaalde functies langer te laten bestaan dan de planperiode van 10 jaar die in de Wro is neergelegd. Uit het eerste lid blijkt dat bij wege van experiment van een groot aantal wettelijke bepalingen kan worden afgeweken, dus niet alleen van de bepalingen uit de Wro over de planperiode. Uit het tweede lid blijkt dat de experimenteer-mogelijkheid onder meer tot doel heeft innovatieve ontwikkelingen en duurzaamheid te stimuleren, zoals de ministers hebben gesteld. De doelstelling van artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw, die is gericht op het vervangen of verwijderen van de windturbines na 30 jaar terwyl rekening wordt gehouden met de terugverdientijd van investeringen, is daar naar het oordeel van de Afdeling niet mee in strijd.

*Artikel 2.4, tweede lid, van de Chw*

77. WindNEE en anderen voeren aan dat artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw in strijd is met artikel 2.4, tweede lid, van de Chw, omdat geen sprake is van een experiment dat een bijdrage levert aan de bestrijding van de economische crisis en aan duurzaamheid. WindNEE en anderen betogen onder meer dat de omvang van de in artikel 70, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw genoemde windparken zodanig is dat geen sprake meer is van een experiment; de parken worden volgens hen alleen gerealiseerd om een bijdrage te leveren aan de landelijke doelstelling van 6.000 MW windenergie op land. Daarnaast is een tijdelijke bestemming voor een duur van 30 jaar volgens hen niet nodig ter bestrijding van de economische crisis en draagt die duur niet bij aan innovatieve ontwikkelingen.

77.1. De ministers verwijzen naar de toelichting bij artikel 2.4 van de Chw, waarin is vermeld dat de experimenten een breed scala aan onderwerpen kunnen betreffen en zeer verstrekkend kunnen zijn. Ter zitting hebben de ministers toegelicht dat het experiment in dit geval niet de aanleg en exploitatie van het windpark zelf is, maar de mogelijkheid om tot 15 juli 2021 in afwijking van een aantal wettelijke bepalingen in een bestemmings- of inpassingsplan voor enkele windparken een voorlopige bestemming voor maximaal 30 jaar toe te kennen aan de locaties van windturbines.

De ministers erkennen dat inmiddels geen sprake meer is van de economische crisis. De aanleg en het onderhoud van het windpark, en de verplichting de windturbines na 30 jaar af te breken en eventueel te vernieuwen, dragen volgens de ministers echter wel bij aan de werkgelegenheid. Ter zitting hebben de ministers tevens gesteld dat de economie hiermee gestimuleerd wordt en duurzamer gemaakt wordt, zodat zij beter be-

stand is tegen een volgende crisis. De minister stellen dat de voorlopige bestemming een bijdrage levert aan de innovatie, omdat de windturbines na afloop van die termijn moeten worden verwijderd. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden om tijdig over te schakelen op nieuwere, duurzamere types windturbines. Volgens de ministers zou innovatie nog meer worden gestimuleerd met een kortere termijn, maar zo'n termijn doet geen recht aan de economische levensduur van de windturbines en zou het investeren in windenergie daarom onaantrekkelijk maken. Een grootschalig windpark zou daardoor niet van de grond komen, aldus de ministers.

77.2. De Afdeling is van oordeel dat onder 'experiment' in artikel 2.4 van de Chw de mogelijkheid om van bepaalde wettelijke bepalingen af te wijken moet worden verstaan. Het experiment is dus niet het project waarvoor die afwijking kan worden toegepast als zodanig. Dat project hoeft zelf dan ook geen experimenteel karakter te hebben.

In het geval van artikel 70 van het Besluit uitvoering Chw is het experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw daarom niet het windpark zelf, maar de mogelijkheid om in afwijking van de Wro een voorlopige bestemming voor maximaal 30 jaar aan de windturbineposities toe te kennen. Dat betekent in de eerste plaats dat niet het windpark zelf een experimenteel karakter moet hebben. Reeds hierom kan het betoog dat het windpark vanwege zijn omvang geen experimenteel karakter heeft niet slagen. Verder betekent dit dat bij de toetsing aan de criteria uit artikel 2.4, tweede lid, van de Chw niet moet worden beoordeeld of het windpark als zodanig aan die criteria voldoet, maar of de mogelijkheid om in afwijking van de Wro een langdurige voorlopige bestemming toe te kennen ten behoeve van de ontwikkeling van het windpark in overeenstemming is met die criteria.

De Afdeling vindt voor deze uitleg van het begrip 'experiment' in artikel 2.4 van de Chw steun in de totstandkomingsgeschiedenis van de Chw. In de memorie van toelichting bij artikel 2.4 van de Chw (*Kamerstukken II 2009/10, 32127, 3*) is onder meer het volgende vermeld:

"Dit artikel bevat een regeling op grond waarvan op het beleidsterrein van het Ministerie van VROM bij wege van experiment kan worden afgeweken van wetten op dat beleidsterrein of op die wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. De afwijking dient bij te dragen aan innovatieve ontwikkelingen en aan de bestrijding van de economische crisis en de duurzaamheid te bevorderen. De wetten die geen of zeer geringe effecten hebben op de

economische bedrijvigheid of met betrekking tot welke een afwijkmogelijkheid als bedoeld in dit artikel om andere redenen ongewenst is, zoals de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte of de Huisvestingswet, respectievelijk de Kernenergiewet, zijn niet opgenomen. Afwijkingen van die wetten hebben gezien het onderwerp dat die wetten regelen geen effect op de crisisbestrijding of de duurzaamheid.”

Daarnaast wordt in de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit waarbij artikel 7o aan het Besluit uitvoering Chw is toegevoegd (*Stb.* 2016, 276) onder meer gesproken over een ‘experiment’ waarbij ten behoeve van het oprichten van windturbines voorlopige bestemmingen met een looptijd van (maximaal) dertig dan wel tweëndertig jaar mogen worden gehanteerd.

De Afdeling leidt hieruit af dat de wetgever heeft beoogd dat het experiment als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw de mogelijkheid tot het afwijken van bepaalde wettelijke bepalingen is en dat die afwijkmogelijkheid aan de criteria uit artikel 2.4, tweede lid, van de Chw moet worden getoetst.

77.3. Gelet op het voorgaande moet worden beoordeeld of de mogelijkheid uit artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw om in afwijking van de Wro een voorlopige bestemming voor de duur van maximaal 30 jaar toe te kennen, voldoet aan de criteria uit artikel 2.4, tweede lid, van de Chw. Dat is het geval als de mogelijkheid om een langdurige voorlopige bestemming toe te kennen bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en als voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid.

77.4. Naar het oordeel van de Afdeling draagt de mogelijkheid van toekenning van een voorlopige bestemming voor maximaal 30 jaar bij aan innovatieve ontwikkelingen, omdat de windturbines na afloop van die termijn moeten worden verwijderd en daardoor vervanging door modernere en betere windturbines of door andere vormen van duurzame energieopwekking wordt gestimuleerd. De Afdeling acht het daarnaast aannemelijk dat de mogelijkheid om een langdurige voorlopige bestemming toe te kennen bijdraagt aan de duurzaamheid, omdat de termijn van maximaal 30 jaar aansluit bij de technische en economische levensduur van de windturbines en op die manier onzekerheid voor investeerders wordt voorkomen. De Afdeling acht het aannemelijk dat een voorlopige bestemming voor 30 jaar drempels wegneemt om te investeren in het windpark vanwege de grotere zekerheid dat de investeringen kunnen worden terugverdiend en

daardoor bijdraagt aan de realisatie van duurzame energieopwekking door windenergie.

77.5. Over het criterium dat aannemelijk moet zijn dat uitvoering van het experiment bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis overweegt de Afdeling het volgende. Niet in geschil is dat de economische crisis die de aanleiding vormde voor de vaststelling van de Chw ten tijde van de inwerkingtreding van artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw voorbij was. De Chw is oorspronkelijk bedoeld als tijdelijke wet, maar is in 2013 is permanent gemaakt. In de memorie van toelichting bij de wetswijziging waarbij de Chw permanent is gemaakt (*Kamerstukken II* 2011/12, 33135, 3), staat onder meer het volgende:

“De wet vervult sinds haar inwerkingtreding op 31 maart 2010 een aanjaagfunctie, zoals blijkt uit een evaluatieve rapportage (zie hieronder). In het regeerakkoord is de noodzaak van blijvende aandacht voor de economische structuurversterking benadrukt. Het is daarom wenselijk om daartoe de wettelijke maatregelen uit de Chw voor zover mogelijk een permanente plek in het bestuursrecht en het omgevingsrecht te geven. Daarmee verschuift de behoefte van het geven van een tijdelijke impuls naar een blijvende inbedding van deze maatregelen. De regering geeft daaraan uiting door in dit wetsvoorstel de werkingsduur van de Chw voor onbepaalde tijd te verlengen.”

De Afdeling ziet in de uitdrukkelijke beslissing van de wetgever om de Chw permanent te maken aanleiding voor een ruimere uitleg van het criterium dat het experiment moet bijdragen aan het bestrijden van de economische crisis. Naar het oordeel van de Afdeling moet dit criterium in het licht van het permanent maken van de Chw zo worden uitgelegd, dat aannemelijk moet zijn dat het experiment bijdraagt aan de versterking van de economische structuur. Daaraan is in dit geval voldaan.

Zoals hiervoor al is overwogen, acht de Afdeling het aannemelijk dat de mogelijkheid van een voorlopige bestemming voor maximaal 30 jaar de kans op realisatie van het windpark vergroot, omdat belemmeringen voor investeerders worden weggenomen. In de nota van toelichting bij artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw (*Stb.* 2016, 276) is uiteengezet dat de voorlopige bestemming daarmee bijdraagt aan een verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, grotere mogelijkheden voor eigenaren om rendement uit agrarische gronden te halen en het creëren van werkgelegenheid vanwege de bouw, het onderhoud en de afbraak van het windpark. Gelet hierop acht de Afdeling het aannemelijk dat de mogelijkheid om een langdurige voorlopige bestemming aan de windturbineposities toe te kennen bij-

draagt aan de versterking van de economische structuur.

77.6. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw niet in strijd is met artikel 2.4, tweede lid, van de Chw.

#### *Artikel 2.4, derde lid, van de Chw*

78. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen voorts dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw in strijd is met artikel 2.4, derde lid, van de Chw.

Volgens Platform Storm en anderen is in artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw – in strijd met artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder a, van de Chw – ten onrechte niet vastgelegd binnen welke termijn gebruik mag worden gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van de in artikel 2.4, eerste lid, van de Chw genoemde wet of wetten.

Verder is volgens Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen in artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw – in strijd met artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder c, van de Chw – ten onrechte niets bepaald over de wijze waarop wordt vastgesteld of de afwijking het doel dient en of de tijdsduur daarvan aanpassing behoeft.

78.1. Over het betoog van Platform Storm en anderen dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw in strijd is met artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder b, van de Chw overweegt de Afdeling het volgende. Volgens deze bepaling moet bij de algemene maatregel van bestuur de ten hoogste toegestane tijdsduur van de afwijking of afwijkingen zijn bepaald. In artikel 7o, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw is over de voorlopige bestemmingen voor de windturbines voor een termijn van 25 tot 30 jaar bepaald dat deze kunnen worden toegekend, mits de bestemmingsplannen of inpassingsplannen worden vastgesteld vóór 15 juli 2021. Ten tijde van de vaststelling van het plan was hierover bepaald dat de bestemmings- of inpassingsplannen uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van het Besluit uitvoering Chw moesten zijn vastgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling staat hiermee voldoende vast voor welke tijdsduur kan worden afgeweken van de in artikel 7o, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw genoemde wettelijke bepalingen.

78.2. Over het betoog dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw in strijd is met artikel 2.4, derde lid, aanhef en onder c, van de Chw wordt het volgende overwogen. Artikel 7 van het Besluit uitvoering Chw bevat een regeling over de jaarlijkse voortgangsrapportage over de uitvoering van de Chw. Op grond van artikel 7 van het Besluit uitvoering Chw moet in de voortgangsrapportage worden aangegeven in hoeverre de afwijkingen bij wege van experiment aan hun doel

beantwoorden en of de ten hoogste toegestane tijdsduur van die afwijkingen aanpassing behoeft. Nu dit al in artikel 7 van het Besluit uitvoering Chw is vastgelegd, hoeft artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw hierover naar het oordeel van de Afdeling geen specifieke bepalingen te bevatten. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw in strijd is met artikel 2.4, derde lid, onder c, van de Chw.

#### *Actualiseringsplicht Wro*

79. Voorts betogen WindNEE en anderen, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State over artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw, dat die bepaling strijdig is met het systeem van de Wro, dat uitgaat van een periodieke verplichting tot actualisering. Volgens hen blijkt uit de toelichting bij artikel 2.4 van de Chw niet dat dit is beoogd.

79.1. Wat de systematiek van de Wro betreft stellen de ministers dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State alsnog uitdrukkelijk een actualiseringsplicht is opgenomen in artikel 7o, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw. De actualiseringsplicht houdt in dat de bestemming van de gronden waaraan tevens een voorlopige bestemming voor een windturbine is toegekend binnen een periode van 35 jaar opnieuw moet worden vastgesteld.

79.2. De Afdeling begrijpt het betoog zo, dat WindNEE en anderen er bezwaar tegen hebben dat het plan, voor zover het de gronden met de voorlopige bestemming betreft, pas na 35 jaar hoeft te worden geactualiseerd. De Wro gaat uit van actualisatie van een bestemmings- of inpassingsplan na uiterlijk 10 jaar, zoals is vastgelegd in artikel 3.1, tweede tot en met vierde lid, van de Wro. Artikel 7o, tweede lid, van het Besluit uitvoering Chw bevat een afwijkende termijn van 35 jaar. Daarbij is uitdrukkelijk vermeld dat de termijn geldt in afwijking van artikel 3.1 van de Wro. Artikel 2.4 van de Chw bevat een wettelijke grondslag voor het afwijken van artikel 3.1 van de Wro. Er bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw op dit punt in strijd is met de wettelijke systematiek.

#### *Rechtszekerheid*

80. WindNEE en anderen voeren verder aan dat de geografische ligging van Windpark De Drentse Monden en Oostermoer in artikel 7o, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw niet is gedefinieerd. Dit achten zij in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

80.1. In artikel 7o, eerste lid, is bepaald dat die bepaling van toepassing is op bestemmingsplan-

nen en inpassingsplannen voor onder meer Windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Hoewel de ligging van het windpark in het Besluit uitvoering Chw niet nader is aangeduid door bijvoorbeeld een kaart of een vermelding van de gemeenten, is de geografische aanduiding naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk. De Afdeling betreft daarbij dat 'De Drentse Monden' en 'Oostermoer' gangbare benamingen zijn voor het gebied waarin het windpark is voorzien. Daarnaast is de benaming 'Windpark De Drentse Monden en Oostermoer' gebruikt in de ontwerpbesluiten voor het windpark, die al voor de inwerkingtreding van artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw ter inzage zijn gelegd. Naar het oordeel van de Afdeling kan redelijkerwijs geen twijfel bestaan over de vraag welk windpark in artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw is bedoeld. Artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw is daarom niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

#### Conclusie

81. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw in strijd is met artikel 2.4 van de Chw of het rechtszekerheidsbeginsel. Er bestaat daarom geen aanleiding om artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw wegens strijd met een hogere regeling of rechtsbeginsel buiten toepassing te laten.

De betogen falen.

#### Definitieve bestemming

82. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen voeren aan dat de toekenning van een voorlopige bestemming alleen mogelijk is in combinatie met een definitieve bestemming.

Het plan is volgens Platform Storm en anderen op dit punt in strijd met artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw. WindNEE en anderen betogen dat het ontbreken van een definitieve bestemming in strijd is met artikel 3.1.5 van het Bro. De verwijzing naar de onderliggende bestemmingsplannen en beheersverordeningen in artikel 4, lid 4.4.1, van de plangels is volgens hen onduidelijk en bovendien onjuist, omdat door de vaststelling van het inpassingsplan geen onderliggend bestemmingsplan meer geldt. WindNEE en anderen wijzen in dit verband tevens op artikel 7o, vierde lid, van het Besluit uitvoering Chw. Daaruit volgt volgens hen dat de raad voor de duur van 35 jaar niet bevoegd is de voor de locaties van de windturbines in een inpassingsplan opgenomen bestemming en voorlopige bestemming te wijzigen. Daardoor zal na 30 jaar enkele jaren onduidelijk zijn welke bestemming geldt, aldus WindNEE en anderen.

82.1. In artikel 3.1.5 van het Bro is het volgende bepaald:

“Voorlopige bestemmingen en voorlopige regels als bedoeld in artikel 3.2 van de wet kunnen slechts in samenhang met bestemmingen en gebruiksregels als bedoeld in de artikelen 3.1 en 3.6 van de wet worden aangewezen onderscheidenlijk gegeven.”

82.2. In het inpassingsplan is aan de 45 windturbineposities de voorlopige bestemming 'Bedrijf – Windturbinepark Voorlopig' toegekend. Aan deze gronden zijn in het inpassingsplan geen definitieve bestemmingen toegekend. Volgens de ministers is dat niet nodig, omdat na het vervallen van de voorlopige bestemming kan worden teruggevallen op de bestemmingen die in de al eerder voor deze gronden geldende bestemmingsplannen en beheersverordeningen zijn opgenomen. Die bestemmingen kunnen volgens de ministers worden aangemerkt als de definitieve bestemmingen voor de locaties van de windturbines.

82.3. Ter beoordeling staat of de voorlopige en de definitieve bestemming voor de windturbineposities in hetzelfde ruimtelijke plan moeten zijn neergelegd. De Afdeling is van oordeel dat een inpassingsplan kan worden vastgesteld dat voor bepaalde gronden alleen een voorlopige bestemming bevat. Gelet op artikel 3.28, derde lid, van de Wro wordt het inpassingsplan geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. Naar het oordeel van de Afdeling betekent dit dat wanneer een inpassingsplan voor bepaalde gronden alleen een voorlopige bestemming bevat, voor het overige het reeds geldende bestemmingsplan of de reeds geldende beheersverordening van kracht blijft. De daarin neergelegde bestemming kan in dat geval worden beschouwd als de bestemming als bedoeld in artikel 3.1.5 van het Bro. Die definitieve bestemming gaat weer gelden zodra de voorlopige bestemming vervalt.

Artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw staat hier naar het oordeel van de Afdeling niet aan in de weg. In het vierde lid wordt weliswaar verwezen naar de in een inpassingsplan opgenomen bestemming en voorlopige bestemming. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de definitieve bestemming in alle gevallen in het inpassingsplan zelf opgenomen moet zijn. De tekst van artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw en de toelichting bij die bepaling bieden daarvoor geen aanknopingspunten.

In artikel 4, lid 4.4.1, van de planregels is bepaald dat na het verstrijken van de termijn van 30 jaar voor de voor 'Bedrijf – Windturbinepark Voorlopig' aangewezen gronden weer de bestemmingen gelden zoals voor die gronden zijn

neergelegd in de onderliggende bestemmingsplannen dan wel beheersverordeningen. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat onduidelijk is welke bestemming na afloop van de termijn van 30 jaar zal gelden totdat het plan is geactualiseerd.

De betogen falen.

#### *Onderbouwing voorlopige bestemming*

83. Platform Storm en anderen betogen dat de ministers ten onrechte geen motivering hebben gegeven voor het toekennen van een voorlopige bestemming. Zij wijzen er daarbij tevens op dat de initiatiefnemers een vergunning voor onbepaalde tijd hebben aangevraagd.

Appellant 4 voert aan dat de ministers de termijn van 30 jaar voor de voorlopige bestemming ten onrechte hebben gebaseerd op de technische levensduur van het windpark. Volgens hem is niet aangetoond dat het windpark een technische levensduur van 30 jaar heeft en is de economische levensduur van windturbines veel korter. De keuze voor een termijn van 30 jaar is daarom niet toereikend gemotiveerd, aldus appellant 4.

Appellant 3 betoogt dat de ministers ten onrechte hebben gekozen voor de langst mogelijke termijn voor de voorlopige bestemming.

83.1. Zoals onder 76.1 en 77.1 is weergegeven, hebben de ministers aan hun keuze voor een voorlopige bestemming voor de duur van 30 jaar ten grondslag gelegd dat enerzijds moet worden voorkomen dat verouderde windturbines te lang blijven staan, maar dat anderzijds moet worden aangesloten bij de technische en economische levensduur van de windturbines om investeringen in windenergie niet op voorhand onaantrekkelijk te maken. Het betoog van Platform Storm en anderen dat de keuze voor een voorlopige bestemming niet is gemotiveerd, mist daarom feitelijke grondslag.

In hetgeen appellant 4 en appellant 3 overigens hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dat de aannames van de ministers over de technische en economische levensduur van de windturbines onjuist zijn.

De betogen falen.

#### *Afbraak windturbines*

84. WindNEE en anderen voeren aan dat ten onrechte niet in het plan is verzekerd dat de windturbines na 30 jaar worden afgebroken. Zij stellen dat de ministers de voorlopige bestemming hebben toegekend met de bedoeling dat het windpark uiterlijk na de termijn van 30 jaar wordt vernieuwd. De afbraak van de windturbines na die termijn is echter niet verzekerd, te meer omdat op dat moment een nieuwe,

niet-voorlopige bestemming kan worden toegekend.

WindNEE en anderen voeren aan dat in de omgevingsvergunningen voor de windturbines had moeten worden voorgeschreven dat de windturbines na 30 jaar moeten worden afgebroken. Dit sluit aan bij de termijn van de voorlopige bestemming, die volgens hen is toegekend met de bedoeling dat het windpark na uiterlijk 30 jaar wordt vernieuwd.

84.1. De omgevingsvergunningen zijn verleend voor de activiteiten bouwen en milieu. In het dictum van deze besluiten is, onder verwijzing naar de termijn voor de voorlopige bestemming in het inpassingsplan, bepaald dat de vergunning geldt voor een periode van 30 jaar, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit. Daarnaast is in het dictum onder d bepaald dat de vergunninghouder verplicht is de bovengrondse delen en de fundering tot ten minste 1 m onder maaiveld binnen een jaar na ommekomst van de termijn van 30 jaar te verwijderen. Anders dan WindNEE en anderen betogen, is de afbraak van de windturbines na 30 jaar dus in de omgevingsvergunningen voorgeschreven. Het betoog mist feitelijke grondslag.

84.2. Het inpassingsplan bevat een tijdelijke bestemming voor de windturbine locaties, maar geen verplichting om de windturbines na afloop van de termijn van 30 jaar te verwijderen. De Afdeling is van oordeel dat de ministers in redelijkheid hebben kunnen afzien van het opnemen van een dergelijke verplichting in het plan, nu de afbraak van de windturbines na 30 jaar gelijktijdig met de vaststelling van het plan al in de omgevingsvergunningen is verzekerd.

Dat in een nieuw plan een al dan niet voorlopige bestemming kan worden vastgesteld die opnieuw windturbines mogelijk maakt, maakt dat niet anders. Bij de vaststelling van dat plan zal het bevoegd gezag de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de windturbines opnieuw moeten beoordelen. Tegen de vaststelling van dat plan staat bovendien rechtsbescherming open.

Het betoog faalt.

#### *Afwijken van structuurvisie windenergie op land en omgevingsvisie*

85. WindNEE en anderen voeren aan dat de locatie van het windpark niet geheel in overeenstemming is met de provinciale Omgevingsvisie en met de Structuurvisie Windenergie op land, omdat een gedeelte van het windpark buiten het zoekgebied ligt dat in die documenten is opgenomen. De ministers hebben volgens hen niet voldoende gemotiveerd waarom zij van deze documenten zijn afgeweken.

85.1. De Afdeling stelt voorop dat de ministers bij de vaststelling van het plan niet gebonden zijn aan het provinciale beleid uit de Omgevingsvisie. De Structuurvisie Windenergie op land is eigen beleid van de ministers, zodat zij daaraan in beginsel wel gebonden zijn.

In dit geval hebben de ministers aanleiding gezien om af te wijken van de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie. Ter onderbouwing hiervan hebben zij gesteld dat de militaire laagvliegroule in het gebied niet juist is weergegeven in de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie. Ter zitting hebben de ministers toegelicht dat in de Omgevingsvisie een tolerantiestrook was opgenomen naast de veiligheidszone voor de laagvliegroule. Bij de bepaling van het zoekgebied voor het windpark in de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie is rekening gehouden met die tolerantiestrook. Volgens de ministers is later gebleken dat de tolerantiezone niet nodig is; inmiddels is deze uit de Omgevingsvisie verwijderd. Bij de vaststelling van het inpassingsplan hebben de ministers de veiligheidszone van de laagvliegzone in acht genomen. Een deel van het gebied dat vanwege de tolerantiezone niet als zoekgebied was aangewezen, is in het inpassingsplan alsnog onderdeel van het windpark geworden, in afwijking van de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie.

Naar het oordeel van de Afdeling is de motivering van de ministers om in dit geval af te wijken van het zoekgebied uit de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie toereikend. Daarbij neemt de Afdeling tevens in aanmerking dat de afwijking van de Structuurvisie Windenergie op land en de Omgevingsvisie naar aard en omvang gering is, aangezien slechts een klein deel van het windpark buiten het zoekgebied ligt.

Het betoog faalt.

#### *Sfeerwoningen*

86. Platform Storm en anderen en appelland 4 stellen dat de zogeheten sfeerwoningen dienen te worden aangemerkt als gevoelige objecten in de zin van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit), omdat deze geen bedrijfswoningen zijn. Platform Storm en anderen voeren aan dat toezicht op de windturbines niet noodzakelijk is. Zij brengen verder naar voren dat de bewoners van deze woningen doelbewust zijn misleid over de ter plaatse van deze woningen te verwachten hinder en onder druk zijn gezet om van rechtsbescherming af te zien. Volgens Platform Storm en anderen en appelland 4 is ter plaatse van deze woningen de hinder ten gevolge van slagschaduw en geluid en de situatie uit een

oogpunt van externe veiligheid onaanvaardbaar. Appelland 4 stelt daarnaast dat voor deze woningen de term bedrijfswoning had moeten worden gebruikt. Voorts brengt hij naar voren dat, voor zover deze woningen tot een agrarisch bedrijf behoren, deze niet ook als bedrijfswoningen behorende tot het windpark kunnen worden aangemerkt.

87. De ministers stellen zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van de besluiten vanwege deze beroepsgronden.

88. Ingevolge artikel 3.14a en artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit en artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling), bezien in samenhang met artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit, artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, worden de woningen die tot de inrichting behoren niet als gevoelige gebouwen aangemerkt voor de aspecten geluid en slagschaduw en niet als (beperkt) kwetsbaar object voor het aspect externe veiligheid. De in deze bepalingen opgenomen normen zijn daarom op deze woningen niet van toepassing.

89. Aan drie bestaande woningen en aan drie kavels waarop een woning kan worden gebouwd is de aanduiding 'Overige zone – woning in de sfeer van het windpark' toegekend. Het gaat om woningen aan Bosje 1 en 3 en de Zuidelijke Tweederdeweg 21 en drie kavels aan de Zuidelijke Tweederdeweg.

Artikel 9, lid 9.4 van de planregels, luidt:

“Ter plaatse van de aanduiding 'Overige zone – woning in de sfeer van het windpark' wordt de woning tevens aangemerkt als een woning in de sfeer van het windturbinepark.”

Niet in geding is dat daarmee wordt bedoeld dat deze woningen, omdat zij behoren tot de inrichting, niet zijn aangemerkt als gevoelige objecten en (beperkt) kwetsbare objecten.

90. Het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste staat niet in de weg aan een mogelijke vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan en het verlenen van de omgevingsvergunningen voor zover de betogen ertoe strekken dat de sfeerwoningen gevoelige objecten en (beperkt) kwetsbare objecten zijn in de zin van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Platform Storm en anderen en appelland 4 beroepen zich in zoverre op normen die beogen de belangen van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat te waarborgen. Indien de betogen dat geen sprake is van bedrijfswoningen slagen, dient ter plaatse van de bedoelde woningen aan de normen, die in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling over geluid,

slagschaduw en externe veiligheid zijn gesteld, te worden voldaan. Niet in geding is dat ter plaatse van deze woningen niet aan al deze normen kan worden voldaan. Een geslaagd betoog zou daarom gevolgen kunnen hebben voor de invloed die geluid, slagschaduw en externe veiligheid heeft ter plaatse van de woningen van omwonenden. Daarom zal hierna worden ingegaan op de vraag of de betrokken woningen dienen te worden aangemerkt als sfeerwoningen.

Artikel 8:69a staat wel in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond over het woon- en leefklimaat ter plaatse van deze sfeerwoningen. Het belang van Platform Storm en anderen en appellant 4 is niet gemoeid met het tegengaan van hinder door geluid en slagschaduw en gevolgen voor de situatie uit een oogpunt van externe veiligheid bij deze woningen. Aan de inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond wordt daarom niet toegekomen.

91. Volgens de plantoelichting zijn de eigenaren van de sfeerwoningen ook eigenaar van gronden waarop windturbines zijn geprojecteerd en houden zij toezicht op de werking van de turbines. Een aantal van deze eigenaren is ook initiatiefnemer van het windpark. De initiatiefnemers hebben met de eigenaren van de sfeerwoningen schriftelijke afspraken gemaakt over de door hen te verrichten taken. De ministers hebben toegelicht dat die afspraken ertoe strekken dat de eigenaren van de woningen en de bouwkevels zorg zullen dragen voor het in werking hebben en houden van de windturbines. Raedthuys en andere hebben voorts naar voren gebracht dat naast de monitoring met een computersysteem, die op afstand plaats kan hebben, lokale visuele monitoring nodig is in verband met het functioneren van de windturbines en het voorkomen van de aanwezigheid van onbevoegden, vandalisme en diefstal.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van een zodanige functionele en organisatorische binding tussen de windturbines en de woningen dat deze als woning behorend bij de inrichting, die het windturbinepark vormt, kunnen worden aangemerkt (zie voor een vergelijkbaar oordeel de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ7747, over twee windturbines in Delfzijl, de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3405, over het windpark Kabeljauwbeek en de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, over het windpark Spui). Deze woningen zijn daarom geen gevoelige objecten en (beperkt) kwetsbare objecten in de zin van het Activiteitenbesluit. Er bestaat daarom

geen grond voor de conclusie dat de ministers niet in redelijkheid de aanduiding 'Overige zone – woning in de sfeer van het windpark' aan de betrokken woningen en kevels waarop een woning kan worden gebouwd, hebben kunnen toekennen en de omgevingsvergunningen wegens strijd met het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling hadden behoren te weigeren.

De Afdeling ziet evenmin grond voor het oordeel dat de ministers bij het toekennen van de aanduiding 'Overige zone – woning in de sfeer van het windpark' misbruik hebben gemaakt van hun bevoegdheid. De enkele niet nader onderbouwde stelling dat de eigenaren van de betrokken woningen en kevels zijn misleid en onder druk gezet is daarvoor niet voldoende. Voorts valt niet in te zien waarom in plaats van deze aanduiding de aanduiding 'bedrijfswooning' had moeten worden gebruikt nu voldoende duidelijk is wat met de toegekende aanduiding wordt bedoeld. Verder staat geen rechtsregel eraan in de weg dat aan deze woningen en kevels, voor zover zij behoren tot een agrarisch bedrijf, niet ook een aanduiding 'sfeerwooning' kan worden toegekend in een door de ministers vast te stellen plan inzake een windpark.

92. De betogen falen.

93. Appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 6, Platform Storm, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, appellanten 10, WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellant 4, appellant 3 en Ruiten hebben beroepsgronden naar voren gebracht over geluid.

#### *Norm*

94. De windturbines dienen te voldoen aan de geluidnormen die in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Uit de plantoelichting volgt dat de ministers voor de aanvaardbaarheid van geluidhinder voor de vaststelling van het plan aansluiting hebben gezocht bij deze bepaling.

95. Platform Storm en anderen, Platform Storm, WindNEE en anderen, appellant 7, appellant 8 en appellant 4 hebben beroepsgronden naar voren gebracht over het gebruik van de dosismaten dB Lden en dB Lnight in de in het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen. Platform Storm en anderen, Platform Storm, WindNEE en anderen en appellant 4 richten zich ook tegen de hoogte van deze normen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen dat deze normen onverbindend dienen te worden verklaard of buiten toepassing moeten worden gelaten. Ook de beroepsgronden van Platform Storm, appellant 7 en appellant 8 strekken daartoe.



96. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

97. Artikel 3.14a, eerste lid, luidt:

“Een windturbine of een combinatie van windturbines voldoet ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.”

#### *Beroepsgronden over de norm*

98. Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellants 8 en appellants 4 betogen dat de normen op basis van de beoordelingsmaten Lnight en Lden in vergelijking tot de windcurvenorm, die werd gehanteerd totdat artikel 3.14a van kracht werd, minder bescherming bieden tegen geluidhinder. Zij wijzen op het hinderlijke karakter van het windturbinegeluid dat door Platform Storm en anderen als pulserend en fluctuerend worden aangeduid. Appellant 4 wijst in dit verband op het verschijnsel amplitudemodulatie bij grotere windturbines door een variatie van het geluid dat als zoeven of zwiepen kan worden omschreven. Platform Storm stelt dat de normen niet beschermen tegen dit hinderlijke karakter. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen brengen naar voren dat een normering op basis van de beoordelingsmaat Lden niet geschikt is voor windturbines. Zij stellen dat zich strijd voordoet met artikel 3:2

en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. WindNEE en anderen verwijzen ter onderbouwing van hun betoog naar hoofdstuk 1, paragrafen 4 en 5, van het Annex bij het verzoekschrift dat de NLVOW heeft ingediend bij de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties. Daarin staat dat uit bijlage I, onder 3, van de Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en beheersing van omgevingslawaai (hierna: de richtlijn) volgt dat de beoordelingsmaten Lnight en Lden minder geschikt zijn om als indicator te dienen voor de geluidbelasting van windturbines. Platform Storm en anderen voeren aan dat deze beoordelingsmaten daarvoor niet zijn bedoeld. Platform Storm en anderen stellen dat dat ook volgt uit p.10 van het Kennisbericht Geluid van windturbines van juni 2015 in het kader van de Pilot Kennisplatform Windenergie. Wijziging van de geluidnormen ligt daarom in het verschieft, aldus Platform Storm en anderen. Volgens WindNEE en anderen is gehandeld in strijd met het Verdrag van Aarhus. Zij stellen, onder verwijzing naar het verzoekschrift van de NVLOW, dat de informatieverstrekking door de regering aan burgers over uiteenlopende aspecten van windparken eenzijdig en soms misleidend is geweest.

Platform Storm en anderen stellen daarnaast dat de norm niet is gebaseerd op deugdelijk onderzoek, dat bestaat uit het verzamelen van gegevens in Zweden en Nederland. Daarom mogen de ministers ter onderbouwing van hun standpunt dat de norm niet onverbindend moet worden geacht niet verwijzen naar het rapport 'Hinder door geluid van windturbines' van TNO van oktober 2008 en het rapport 'Windturbines: Invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden' van het RIVM uit 2013, die op de conclusies uit deze onderzoeken zijn gebaseerd, aldus Platform Storm en anderen. Volgens hen geeft het RIVM een onjuist beeld van de onderzoeken en trekt het rapport van TNO uit dezelfde onderzoeken een andere conclusie die zich niet met rapport van het RIVM verdraagt. Zij wijzen er in dit verband op dat uit het rapport van TNO volgt dat windturbines een significant effect hebben op slaapverstoring, althans dat daartoe een mogelijkheid bestaat. Zij stellen dat dit ook volgt uit het rapport 'Evaluatie nieuwe normstelling windturbines van het RIVM' uit 2009. Volgens hen staat in dit rapport dat een grenswaarde van 40 Lden overeenkomt met de richtwaarden voor wegverkeers- en industrielawaai. De in artikel 3.14a, eerste lid, opgenomen normen, die hoger zijn dan 40 Lden, komen daarom niet overeen met de oude norm, aldus Platform Storm en anderen. Volgens appellants 4 is het onderzoek waarop de norm is

gebaseerd gedateerd, omdat er sindsdien grotere windturbines worden geplaatst.

Platform Storm en anderen stellen verder dat het percentage ernstig gehinderden binnenshuis een factor 6 hoger is dan bij de oude regeling. Bovendien is in de normen, zo brengen zij naar voren, geen rekening gehouden met het percentage gehinderden buitenshuis. Ter ondersteuning van hun betoog verwijzen zij naar de notitie van Peutz van 8 april 2016 en de second opinion van Lieveense CSO van 2 november 2016. Appellant 4 stelt dat het aantal gehinderden en ernstig gehinderden aanzienlijk is.

Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen verder, evenals appellant 8 en appellant 7, dat de geluidnormen niet handhaafbaar en niet meetbaar zijn omdat het gaat om jaargemiddelden. Platform Storm en anderen verwijzen ter onderbouwing van hun betoog naar de notitie van Peutz van 8 april 2016. Volgens Platform Storm en anderen worden in omliggende landen geen normen gebaseerd op jaargemiddelden toegepast.

Platform Storm en anderen betogen voorts dat in het Reken- en meetvoorschrift windturbines ten onrechte geen rekening wordt gehouden met het verschijnsel van geostrofe wind gedurende de nachtperiode. Ter ondersteuning van dit betoog verwijzen zij naar de notitie van Peutz van 8 april 2016. Volgens Peutz is 's nachts vaak sprake van een stabiele atmosfeer met een geostrofe wind waardoor een hogere geluidproductie optreedt dan bij een gelijke windsnelheid overdag. Daarbij is de bronsterkte niet alleen afhankelijk van de windsnelheid op ashoogte, maar ook van het windveld over het gehele rotorvlak. Peutz verwijst daarbij naar onderzoek van G.P. van den Berg uit 2006. Ook appellant 4 verwijst naar dat onderzoek.

Appellant 4 stelt dat het Reken- en meetvoorschrift windturbines niet geschikt is voor het bepalen van de geluideffecten van grotere windturbines omdat daarin geen rekening wordt gehouden met een aantal verschijnselen dat zich voordoet bij deze windturbines. Hij wijst in dit verband op het effect van verschillende windsnelheden op verschillende hoogten en op het verschijnsel amplitudemodulatie.

Platform Storm en Platform Storm en anderen brengen ten slotte naar voren dat de normen onvoldoende bescherming bieden tegen laagfrequent geluid, waaronder volgens Platform Storm en anderen ook infrageluid dient te worden begrepen. Zij stellen dat de normstelling ook in zoverre niet is gebaseerd op deugdelijk onderzoek. Zij wijzen erop dat in Denemarken wel wettelijke normen voor laagfrequent geluid zijn opgenomen.

### *Algemeen*

99. In de Nota van Toelichting bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines van 14 oktober 2010 (*Stb.* 2010, 749) staat dat het wenselijk was de geluidnormstelling aan te passen aan de Europese dosismaat Lden, omdat deze dosismaat beter met ervaren hinder correleert dan de tot dan toe gebruikte dosismaat. Voorts staat in de Nota van Toelichting dat gebleken was dat de berekeningsmethodiek voor het vaststellen van de geluidniveaus van hoge windturbines op wetenschappelijke gronden aanpassing behoefde.

100. In het deskundigenbericht staat dat geluid bij windturbines meestal wordt onderverdeeld in mechanisch geluid en aero-akoestisch geluid, dat dicht bij de turbine is te horen. Het aero-akoestische geluid draagt volgens het deskundigenbericht het meest bij aan de totale geluidproductie en is bij grotere turbines dominant. Voorts kan op een grotere afstand een ritmisch, impulsachtig geluid worden waargenomen, dat ook wel wordt aangeduid als amplitudemodulatie, aldus het deskundigenbericht. Dit wordt veroorzaakt door de wieken die zowel de mast passeren als luchtlagen waarin verschillende windsnelheden voorkomen. Dit is, zo staat in het deskundigenbericht, geen laagfrequent geluid.

### *Hoogte norm en dosismaten*

101. De dosismaten Lden en Lnight zijn ontleend aan de richtlijn. De ministers hebben naar voren gebracht dat Lden – in tegenstelling tot de etmaalwaarde bij industrielawaai – het gewogen jaargemiddelde is van het equivalente geluidniveau met een toeslag van 5 dB voor de avondperiode en een toeslag van 10 dB voor de nachtperiode. De geluidbelasting die optreedt gedurende de avond en nacht wordt zodoende zwaarder meegewogen dan de geluidbelasting die overdag optreedt, aldus de ministers. Dit wordt in het deskundigenbericht bevestigd. De beoordelingsmaat Lnight is het gemiddelde equivalente geluidniveau over alle nachtperiodes in een jaar zonder toeslag van 10 dB. Met deze extra beoordelingsmaat naast Lden wordt beoogd een extra waarborg te bieden voor bescherming tegen slaapverstoring.

De ministers hebben toegelicht dat deze normen voortkomen uit de normen van 50 dB(A), 45 dB(A) en 40 dB(A) voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode die golden tot de huidige normstelling van kracht werd. In het deskundigenbericht wordt bevestigd dat uit berekeningen volgt dat de norm van 47 Lden is gebaseerd op een grenswaarde van 40 dB(A) voor de nachtperiode, hetgeen neerkomt op de etmaalwaarden van 50 dB(A), 45 dB(A) en 40 dB(A) voor onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode. De huidi-

ge norm is daarom niet hoger dan de oude windcurvenorm, zo staat in het deskundigenbericht. Anders dan Platform Storm en anderen stellen, kan uit het rapport 'Evaluatie nieuwe normstelling windturbines van het RIVM' uit 2009 niet een andere conclusie worden afgeleid. Daarin staat dat een richtwaarde van 40 dB voor windturbines wat hinderbeleving betreft consistent is met de richtwaarden voor wegverkeerslawaai van 48 dB en voor railverkeerslawaai van 55 dB. Indien van een gelijke mate van hinder zou worden uitgegaan voor de bepaling van de grenswaarde, dan zou dat voor windturbines volgens het rapport een grenswaarde voor windturbines tussen 47 dB en 49 dB betekenen op basis van de grenswaarden voor geluid van wegverkeer van 58 dB en voor geluid van railverkeer van 68 dB.

De Afdeling ziet, anders dan Platform Storm en anderen, niet dat uit de door hen genoemde passage op p. 10 van het Kennisbericht 'Geluid van windturbines van juni 2015 in het kader van de Pilot Kennisplatform Windenergie' volgt dat het gebruik van de dosismaten niet geschikt is voor windturbines. In het Kennisbericht staat wel, zoals de ministers ook naar voren hebben gebracht, dat de normen vrijwel overeenkomen met de aanbevelingen van de World Health Organization (WHO) voor geluidbeperkingen in de nacht tot 40 dB. In de Nota van Toelichting is in aanmerking genomen dat de WHO een voorkeurswaarde van 40 dB Lnight en een maximale waarde van 55 dB Lnight aanbeveelt.

102. Voor zover het betoog van WindNEE en anderen ertoe strekt dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zich niet verdraagt met de richtlijn, overweegt de Afdeling dat zij dit punt reeds eerder heeft beoordeeld in haar uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, betreffende het windpark Noordoostpolder. In deze uitspraak is overwogen dat de richtlijn is omgezet in nationale wetgeving bij wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet (*Stb.* 2004, 338) en niet tevens bij de invoering van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Voorts heeft de Afdeling overwogen dat geen feiten of omstandigheden waren aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de richtlijn hiermee niet correct is geïmplementeerd dan wel dat de nationale maatregelen niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat niet werd bereikt. Gelet daarop heeft de Afdeling in die uitspraak geconcludeerd dat geen rechtstreeks beroep op de bepalingen uit de richtlijn kon worden gedaan en dat de verwijzing naar de richtlijn geen grondslag kon vormen voor het oordeel dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit onverbindend was. De stel-

ling van WindNEE en anderen dat de dosismaten niet bedoeld of minder geschikt zijn om geluidhinder van windturbines te reguleren geeft geen aanleiding om op dit punt tot een ander oordeel te komen.

De Afdeling ziet overigens, anders dan WindNEE en anderen naar voren brengen, geen aanleiding voor de conclusie dat uit de richtlijn volgt dat de dosismaten Lden en Lnight minder geschikt zijn voor windturbines en daarom niet mogen worden toegepast. In bijlage 1, onder 3, van de richtlijn is slechts vermeld dat het in sommige gevallen nuttig kan zijn naast Lden en Lnight, speciale geluidbelastingindicatoren en bijbehorende grenswaarden te gebruiken. In de richtlijn is niet bepaald dat in geval van windturbinegeluid andere geluidbelastingindicatoren moeten worden toegepast.

#### *Slaapverstoring, hinderlijkheid geluid en percentage ernstig gehinderden*

103. Uit de Nota van Toelichting volgt dat bij het vaststellen van de normen in aanmerking is genomen dat het geluid van windturbines als hinderlijker wordt ervaren dan geluid van wegverkeer, railverkeer of industriële bedrijvigheid. In de Nota van Toelichting wordt daartoe verwezen naar het rapport 'Hinder door geluid van windturbines' van TNO uit 2008. Daarin staat dat mogelijke redenen voor de relatief grote hinder die ondervonden wordt bij de over het algemeen lagere geluidniveaus van windturbines de kenmerken van het geluid zijn (zweepend, fluitend, bonkend) en de niet afnemende geluidblootstellingen in de stillere nachtperiode. Zoals hiervoor is overwogen wordt met de extra beoordelingsmaat Lnight beoogd een extra waarborg te bieden voor bescherming tegen slaapverstoring.

In de uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504, over het windpark De Veenwijken heeft de Afdeling geoordeeld over betogen die betrekking hebben op het percentage ernstig gehinderden. In de uitspraak staat dat gelet op de Nota van toelichting het regelgevend bevoegd gezag bij de vaststelling van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit een percentage ernstig gehinderden bij windturbines van 9 binnenshuis en 20 buitenshuis onder afweging van alle betrokken belangen aanvaardbaar heeft geacht. Daarbij heeft de Afdeling gewezen op de vermelding in de Nota van toelichting dat dergelijke niveaus van ernstige hinder goed vergelijkbaar zijn met hetgeen bij de normering voor wegverkeer, railverkeer en industriëlawaai als maximaal toelaatbaar wordt beschouwd en dat het maatschappelijk belang dat is gediend bij de uitvoering van dergelijke projecten het volgens het vermelde in de parlementaire stukken nood-

zakelijk maakt om een bepaalde mate van hinder te accepteren.

Zoals in die uitspraak is overwogen, volgt uit het voorgaande dat het regelgevend bevoegd gezag bij de vaststelling van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit een percentage ernstig gehinderden bij windturbines van 9 binnenshuis en 20 buitenshuis onder afweging van alle betrokken belangen aanvaardbaar heeft geacht. Daarbij is de hinderlijkheid van het geluid in vergelijking tot geluid van wegverkeer, railverkeer en industrielawaai evenals slaapverstoring in aanmerking genomen. Voor zover het betoog van Platform Storm en anderen over het rapport van TNO, het rapport 'Windturbines: Invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden' van het RIVM uit 2013 en het rapport 'Evaluatie nieuwe normstelling windturbines van het RIVM' uit 2009 ertoe strekt dat in de normstelling geen rekening is gehouden met het hinderlijke karakter van het door windturbines veroorzaakte geluid en slaapverstoring, faalt het daarom.

Uit de Nota van Toelichting volgt voorts dat het door Platform Storm en anderen en appellants 4 genoemde onderzoek van G.P. van den Berg uit 2006 juist de aanleiding is geweest om de methode voor het berekenen van de geluidbelasting aan te passen opdat rekening wordt gehouden met de windsnelheid in de nacht op grotere hoogten. Deze aangepaste methode is neergelegd in het Reken- en meetvoorschrift windturbines, dat in bijlage 4 van de Activiteitenregeling is opgenomen.

#### *Informatieverstrekkings regering*

104. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat, naar WindNEE en anderen stellen onder verwijzing naar het verzoekschrift van de NLVOW, de informatieverstrekkings door de regering aan burgers over uiteenlopende aspecten van windparken eenzijdig en soms misleidend is geweest. Het betoog dat zich daarom strijd voordoet met het Verdrag van Aarhus, daargelaten de vraag of aan de desbetreffende artikelen in deze zaak rechtstreekse werking toekomt, slaagt reeds daarom niet. Daarbij betreft de Afdeling ook, zoals de Afdeling heeft oordeeld in de hiervoor genoemde uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215, over het windpark Noordoostpolder, dat bij de totstandkoming van artikel 3.14a een uitgebreide belangenafweging heeft plaatsgevonden, waarbij ook is stilgestaan bij de tegen dit artikellid in inspraakreacties geuite bezwaren.

#### *Nieuwe wetenschappelijke inzichten*

105. In het deskundigenbericht staat dat in wetenschappelijke publicaties de laatste tijd

wordt vermeld dat aan de hinder van windturbinegeluid wellicht meer gewicht moet worden toegekend dan in het verleden is gebeurd. Gewezen is op een symposium eind 2014 in Zweden waar melding is gemaakt van onderzoek waaruit zou zijn gebleken dat amplitudemodulatie de hinderbeleving van windturbines sterk kan doen toenemen. Een oorzaak voor mogelijke onderschatting van hinder van windturbinegeluid in het Activiteitenbesluit zou kunnen liggen in het feit dat de wetgever de keuze voor de normstelling in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit omstreeks 2010 heeft gemaakt op basis van onderzoeken naar dosis-effectrelaties in Nederland en Zweden in de jaren daaraan voorafgaand, aldus het deskundigenbericht. De windturbines waren toen kleiner dan de windturbines die de laatste jaren worden gerealiseerd. De steeds grotere ashoogten, grotere diameters van de wieken en het feit dat boven de 120 m de windprofielen sterk kunnen afwijken van de standaarden die men voor lagere hoogten hanteert, kunnen volgens het deskundigenbericht bijdragen aan een wellicht veranderend milieutechnisch inzicht bij het beoordelen van de hinderlijkheid van het windturbinegeluid. In dit kader hebben onderzoekers enige tijd geleden vermeld van mening te zijn dat er vanwege het opvallende karakter van het windturbinegeluid een toeslag van 5 dB op het Lden zou moeten worden toegepast, de zogenoemde straffactor, aldus het deskundigenbericht.

De Afdeling ziet in het vorenstaande geen grond voor het oordeel dat niet langer mag worden uitgegaan van de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Zoals de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak over het windpark De Veenwieken heeft geoordeeld, kan uit de kanttekeningen die in het deskundigenbericht worden geplaatst worden opgemaakt dat de geluidnormen voor de hinder van windturbinegeluid in discussie zijn, maar blijkt hieruit niet dat wetenschappelijke consensus bestaat over de ontoereikendheid van de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. In het deskundigenbericht wordt uitsluitend nog gesproken over 'signalen' omtrent een 'wellicht' veranderend milieutechnisch inzicht bij het beoordelen van de hinderlijkheid van windturbinegeluid waarbij als 'suggestie' het mogelijk toepassen van een straffactor voor de hinderlijkheid van het geluid wordt genoemd. Dergelijke omstandigheden zijn onvoldoende voor het oordeel dat normen, vooruitlopend op een mogelijke aanpassing van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit door het regelgevend gezag, onverbindend moe-

ten worden geacht of buiten toepassing dienen te worden gelaten.

Niet valt in te zien, zoals Raedthuys en andere betogen, dat de StAB door in te gaan op nieuwe wetenschappelijke inzichten buiten de onderzoekopdracht als bedoeld in artikel 8.47, tweede lid, van de Awb is getreden.

#### *Handhaafbaarheid*

106. Over de handhaafbaarheid en de controleerbaarheid van de dosismaten Lden en Lnight heeft de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak over het windpark De Veenwieken vastgesteld dat overeenkomstig artikel 3.15 van het Activiteitenbesluit de metingen van de geluidemissie ter bepaling van de bronsterkte van een windturbine of een combinatie van windturbines dienen te worden uitgevoerd overeenkomstig het Reken- en meetvoorschrift windturbines. Onder verwijzing naar de Nota van toelichting heeft de Afdeling overwogen dat het Reken- en meetvoorschrift windturbines voorziet in een emissievoorschrift waarmee steekproefsgewijs de door de fabrikant opgegeven geluidvermogeniveaus van de windturbines per windklassenelheid kunnen worden gecontroleerd. Vervolgens kan op basis van het jaargemiddelde geluidvermogen het immissieniveau bij normaal gebruik worden vastgesteld en getoetst aan de normen. Ervan uitgaande dat derden in beginsel zelf emissiemetingen kunnen laten verrichten door een akoestisch bureau conform het Reken- en meetvoorschrift windturbines, heeft de Afdeling vervolgens geconcludeerd dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de normen uit artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet handhaafbaar en controleerbaar zijn. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om thans op dit punt tot een ander oordeel te komen. Daarbij betreft de Afdeling dat in het deskundigenbericht staat dat de methode die in het Reken- en meetvoorschrift windturbines is opgenomen een eenvoudiger en meer betrouwbare methode is dan een immissiemeting op de gevel.

#### *Normen in het buitenland*

107. Voor zover het betoog van Platform Storm en anderen dat in omliggende landen andere normen worden gehanteerd ertoe strekt dat deze landen strengere normen hanteren, heeft de Afdeling hierover in haar uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, over het windpark Wieringermeer geoordeeld dat met de stelling dat de norm minder streng is dan in andere Europese landen niet aannemelijk is gemaakt dat in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit de grenzen van de beoordelings- en/of beleidsvrijheid zijn overschreden. De Afdeling ziet in hetgeen

Platform Storm en anderen naar voren hebben gebracht geen aanleiding hier thans anders over te oordelen. Daarbij betreft de Afdeling dat de minister van Infrastructuur en Milieu in zijn brief van 14 maart 2016 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (IENM/BSK-2016/55583) heeft toegelicht dat, hoewel door de verschillen in normering het lastig is een precieze vergelijking te maken, in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de Nederlandse geluidnormen in de toepassing niet veel afwijken van de normen in de landen om Nederland. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding om hieraan te twijfelen.

#### *Conclusie norm*

108. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen ziet de Afdeling, bezien in het licht van hetgeen onder 96 is overwogen over de exceptieve toets, geen aanleiding voor het oordeel dat de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit onverbindend moeten worden geacht of buiten toepassing moeten blijven. De door WindNEE en anderen gestelde strijd met artikel 3:2 en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb doet zich daarom niet voor. De betogen van Platform Storm en Platform Storm en anderen dat bij de normering geen rekening is gehouden met laagfrequent geluid en infrageluid leiden niet tot een andere conclusie. De Afdeling begrijpt uit deze betogen dat deze ertoe strekken dat had behoren te worden voorzien in een afzonderlijke norm voor laagfrequent geluid en infrageluid, omdat zij stellen dat de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen normen daartegen geen bescherming bieden. De betogen zien daarom in zoverre niet op die normen. Er zijn in Nederland geen wettelijke normen voor laagfrequent geluid of infrageluid.

#### *Inpassingsplan*

##### *Algemeen*

109. Appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 6, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellant 4, appellant 3 en appellant 12 vrezten voor geluidhinder. Appellanten 10 vrezten voor geluidhinder ter plaatse van de woningen aan de locatie 1 en locatie 2 te Gieterveen.

110. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar geluidhinder vanwege de windturbines. De resultaten van dat onderzoek zijn vastgelegd in het rapport 'Onderzoek akoestiek en slagschaduw windpark De Drentse Monden en Oostermoer' van Pondera van 8 september 2015, dat als bijlage bij het MER

is gevoegd (hierna: geluidrapport). In het geluidrapport staat dat het onderzoek is uitgevoerd overeenkomstig het Reken- en meetvoorschrift windturbines, dat in bijlage 4 van de Activiteitenregeling is opgenomen.

#### *Toepassen norm*

111. Gelet op hetgeen hiervoor over de normen voor geluid is overwogen ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ministers bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid bij artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit hebben kunnen aansluiten voor de boordeling van de aanvaardbaarheid van geluidhinder. De ministers hebben het daarom niet nodig hoeven achten om uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een grotere afstand van windturbines tot woningen aan te houden, dan uit de normstelling volgt. Het betoog van Platform Storm en anderen dat een afstand van 1.200 m zou moeten worden aangehouden faalt daarom.

Wat betreft de betogen van Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en WindNEE en anderen dat wordt toegestaan dat op momenten een hogere geluidbelasting optreedt dan 47 dB Lden omdat deze waarde kan worden gecompenseerd door een lagere geluidbelasting op andere momenten overweegt de Afdeling het volgende. De ministers hebben een notitie van Pondera van 23 maart 2015 overgelegd waarin is ingegaan op de vraag hoe de jaargemiddelde geluidbelasting, waarop de geluidnormen voor windturbines zijn gebaseerd, zich verhoudt tot de geluidbelasting die zich maximaal op een bepaald moment, dat is het momentane geluidniveau, bij hogere windsnelheden kan voordoen. In de notitie staat dat het maximale bronvermogen van een windturbine dat (momentaan) optreedt bij hogere windsnelheden 3 tot 5 dB hoger ligt dan het jaargemiddelde ongewogen geluidniveau, afhankelijk van de specifieke windturbine. Omdat de wettelijke geluidnorm van 47 dB Lden uitgaat van een gewogen jaargemiddeld geluidniveau, waarin zoals hiervoor is overwogen een straffactor voor de avond en nacht is meegenomen, zal in de praktijk de maximaal optredende geluidbelasting vrijwel altijd onder de 47 dB liggen, aldus de notitie. De betogen geven daarom geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers niet in redelijkheid bij artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit hebben kunnen aansluiten.

#### *Rekenmodel*

112. WindNEE en anderen stellen dat zij niet hebben kunnen nagaan of het geluidonderzoek op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen omdat het rekenmodel niet ter beschikking is gesteld. Zij

stellen voorts dat niet kan worden gecontroleerd of het in het geluidonderzoek gehanteerde bronvermogen van de typen windturbines juist is. Volgens hen bevat het geluidrapport daarover ten onrechte geen specificaties.

112.1 In het rapport van DGMR van 7 maart 2017, dat WindNEE en anderen ter onderbouwing van hun beroepsgrond over geluidhinder hebben overgelegd, staat dat DGMR de ontbrekende informatie heeft vergaard, onderliggende rapporten heeft ingezien en het toegepaste rekenmodel heeft bekeken. Ook heeft DGMR inzake gekregen in het brondocument van de turbinefabrikant Vestas waarin de bronvermogens zijn neergelegd die zijn gebaseerd op de internationale meetnorm IEC 61400-11 ed.2 2002. DGMR heeft vervolgens het rekenmodel gereconstrueerd en gevalideerd. Het betoog slaagt daarom niet.

#### *Type windturbine*

113. WindNEE en anderen stellen dat met een te laag bronvermogen van de windturbines is gerekend. Zij wijzen erop dat is uitgegaan van een bronvermogen van 102-103 dB per windturbine, terwijl de turbines een bronvermogen hebben van 104 dB. Bovendien volgt volgens hen uit internationale metingen dat deze turbines een bronvermogen hebben van 106-108 dB. Zij stellen voorts, onder verwijzing naar het door hen overgelegde rapport van DGMR van 7 maart 2017, dat de onzekerheid per windsnelheid niet in de gegevens over het bronvermogen is betrokken. Volgens DGMR had daar in het geluidonderzoek rekening mee moeten worden gehouden. Er is daarom volgens DGMR een kans dat het bronvermogen hoger is dan waar in het geluidrapport van Pondera vanuit is gegaan. De onzekerheid is volgens DGMR 0,8 dB bij de door Pondera voor het gebied gehanteerde windsnelheid van 7 m per seconde. Ten gevolge daarvan zullen de geluidnormen bij 5 woningen worden overschreden, aldus DGMR en is geen sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Platform Storm en anderen voeren aan dat niet duidelijk is van welke bronvermogens is uitgegaan. Zij stellen evenals WindNEE en anderen dat rekening had moeten worden gehouden met onzekerheden in verband met de windsnelheid.

Appellant 3 stelt dat ten onrechte is uitgegaan van flexibiliteit wat betreft de hoogte en het vermogen van de windturbines. Volgens hem is daarom niet uitgegaan van een worstcasescenario.

Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond stelt dat het geluidonderzoek is gebaseerd op windturbines die niet leverbaar zijn. Zij wijzen erop dat de in het onderzoek gebruikte typen

Vestas V112-3.0 MW en Nordex N131 geen ashoogte hebben van 145 m. Zij voeren verder aan dat het onderzoek ten onrechte is beperkt tot windmolens met een vermogen van 3 MW, terwijl de verwachting is dat windturbines met een vermogen van 4,2 MW zullen worden geplaatst. Ook Platform Storm en anderen stellen dat door uit te gaan van het type Vestas V112-3.0 MW niet is uitgegaan van een worstcasescenario.

113.1. In het onderzoek is uitgegaan van het type windturbine Vestas V112-3.0 MW en het type windturbine Senvion 3.0M-122. Voorts zijn berekeningen uitgevoerd op basis van het type Nordex N131 met een rotordiameter van 131 m en 145 m, zoals het plan ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder a, van de planregels maximaal mogelijk maakt. Voor een worstcase-indicatie voor geluidhinder is uitgegaan van het type Vestas V122-3.0MW met een ashoogte van 139 m respectievelijk 145 m. In het deskundigenbericht is bevestigd dat is gerekend met windturbines die een relatief hoog bronvermogen hebben, die zowel voor een type turbine van 3,0 MW als een type van 4,2 MW als worst case kunnen worden aangemerkt. Volgens het geluidrapport is, hoewel deze typen niet leverbaar zijn met een ashoogte van 145 m, door het invoeren van deze ashoogte in de berekeningen uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. In het deskundigenbericht staat dat een groter vermogen of een hogere ashoogte niet betekent dat de geluidproductie hoger is. De Afdeling ziet in hetgeen Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en Platform Storm en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding dit voor onjuist te houden.

De betogen van Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en Platform Storm en anderen geven daarom in zoverre geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet op het geluidrapport hebben mogen baseren.

113.2. In artikel 3.15 van het Activiteitenbesluit is bepaald dat metingen van de geluidemissie ter bepaling van de bronsterkte van een windturbine of een combinatie van windturbines worden uitgevoerd overeenkomstig de bij ministeriële regeling te stellen eisen. In paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenregeling zijn daarover bepalingen opgenomen. In de Activiteitenregeling wordt verwezen naar bijlage 4 bij de regeling, waarin het Reken- en meetvoorschrift windturbines is opgenomen.

In het Reken- en meetvoorschrift windturbines staat dat de geluidemissie van windturbines afhankelijk is van de windsnelheid op ashoogte, waarbij wordt uitgegaan van een jaargemiddelde situatie. In de door de ministers overgelegde reactie van Pondera van 31 juli 2017 is toegelicht dat de door WindNEE en anderen genoemde bronvermogens van 104 dB en 106-108 dB de

maximale bronvermogens zijn die bij hoge windsnelheden kunnen optreden. Voor de Vestas V112-3.0 MW is het maximale bronvermogen 106,5 dB, hetgeen ook afgeleid kan worden uit het geluidrapport. De overeenkomstig het Reken- en meetvoorschrift windturbines gehanteerde jaargemiddelde geluidbronvermogens zijn lager. Voor de Vestas V112-3.0 MW is daarvoor in het geluidrapport uitgegaan van een gemiddeld bronvermogen van 103 dB, zoals in de reactie van Pondera is toegelicht. In het Reken- en meetvoorschrift windturbines staat niet dat rekening dient te worden gehouden met een mogelijke onzekerheid. Volgens het deskundigenbericht is dat ook niet gebruikelijk.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor de conclusie dat de geluidbelasting is onderschat omdat van een onjuist bronvermogen is uitgegaan.

113.3. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de in het geluidrapport gehanteerde typen windturbines ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat daarmee geen representatieve schatting is gegeven van de maximale mogelijkheden die het plan biedt. Het betoog van appellant 3 faalt daarom ook.

#### *Bodemfactor*

114. Platform Storm en anderen stellen, onder verwijzing naar de notitie van Peutz van 8 april 2016, dat in het geluidrapport bij het hanteren van de bodemfactor ten onrechte is uitgegaan van een volledig absorberende bodem, waardoor de geluidbelasting is onderschat. Volgens de notitie van Peutz zijn gebieden waar woningen relatief dicht bij elkaar liggen niet in het rekenmodel opgenomen.

114.1. In het geluidrapport staat dat de omgeving in kaart is gebracht aan de hand van kaartmateriaal, luchtfoto's, aangeleverde documentatie en telefonisch verkregen informatie. De ministers hebben toegelicht dat het overgrote deel van het plangebied uit agrarisch akker- en grasland bestaat dat een absorberende bodem heeft. Op grond van artikel 3.11.2 van het Reken- en meetvoorschrift windturbines geldt daarvoor de bodemfactor  $B=1,0$ . In het geluidonderzoek is echter van een bodemfactor van  $B=0,9$  uitgegaan omdat rekening is gehouden met beperkte niet-absorberende terreindelen, zoals water of wegen. Voorts zijn op de punten waar dit relevant en van toepassing is, specifiek andere bodemfactoren gehanteerd, zoals  $B=0,2$  bij terreinverhandingen ter plaatse van maatgevende woningen en  $B=0,0$  bij relevante wegen. In het deskundigenbericht wordt bevestigd dat de ge-

luidbelasting daardoor niet is onderschat. De Afdeling ziet geen aanleiding dit voor onjuist te houden.

Het betoog faalt.

*Toetspunten, geluidcontouren en Basisregistratie Adressen en Gebouwen*

115. Platform Storm en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond stellen dat de 40 toetspunten die in het onderzoek zijn gehanteerd niet representatief zijn voor het bepalen van de geluidbelasting ter plaatse van de woningen in het gebied. Platform Storm en anderen verwijzen ter ondersteuning van hun betoog naar de notitie van Peutz van 8 april 2016. Appellant 4 stelt dat de geluidbelasting voor alle woningen in het gebied in beeld moet worden gebracht. Hij brengt naar voren dat niet duidelijk is waarom voor deze specifieke 40 toetspunten is gekozen. WindNEE en anderen brengen naar voren dat het onderzoek ten onrechte is beperkt tot een subjectieve selectie van woningen. Volgens hen is nu niet duidelijk wat de geluidbelasting ter plaatse van hun woningen is. Zij achten het aanmerkelijk dat zich bij een aantal woningen overschrijdingen van de normen zullen voordoen. Zij voeren daartoe aan dat er woningen zijn die zich op een vergelijkbare afstand van turbines bevinden als de woningen aan Bosje 5 en Langestraat 2, in verband waarmee volgens het onderzoek mitigerende maatregelen zullen worden getroffen om overschrijdingen te voorkomen. WindNEE en anderen stellen voorts dat de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (hierna: BAG), waarvan in het geluidonderzoek gebruik is gemaakt voor het bepalen van de posities van woningen, naar zijn aard ongeschikt is voor dat onderzoek. Volgens hen zijn daarin niet alle voor bewoning bestemde gebouwen betrokken. Daarnaast is niet duidelijk of de juiste versie is gebruikt, aldus WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen. Platform Storm en anderen stellen dat het toepassen van de BAG onzorgvuldig is. Bovendien had, zo stellen WindNEE en anderen, de grens van het bebouwingsvlak van de woningen in aanmerking moeten worden genomen in plaats van de gevel. Ook is volgens hen in het onderzoek ten onrechte uitgegaan van de positie van de windturbines in het midden van het bebouwingsvlak. Zij stellen dat gerekend had dienen te worden vanaf de randen van het bebouwingsvlak. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en WindNEE en anderen wijzen er verder op dat voor Gasselternijveenschemond in het onderzoek geen toetspunten zijn opgenomen. Platform Storm en anderen stellen dat een toetspunt ontbreekt op Exloër Zuid te Tweede Exloërmond. Verder brengt Dorpsbelangen

Gasselternijveenschemond naar voren dat de geluidwaarden ten onrechte naar beneden zijn afgerond, opdat exact zou worden uitgekomen op de norm van 47 dB. Zij wijst er verder op dat de geluidcontouren voor Lden en Lnight identiek zijn.

115.1. In het geluidrapport staat dat meer dan 8.000 toetspunten zijn gedefinieerd ter plaatse van woningen van derden. Volgens het rapport is de positie van deze objecten gebaseerd op de BAG die gemeentelijke basisgegevens bevat van alle adressen en gebouwen in een gemeente. In het deskundigenbericht staat dat niet valt in te zien waarom de BAG naar zijn aard in zoverre niet geschikt zou zijn als uitgangspunt voor het geluidonderzoek. WindNEE en anderen hebben hun betoog dat de gegevens op basis van deze registratie niet geschikt zijn niet nader onderbouwd en het deskundigenbericht in zoverre niet bestreden. Het betoog van Platform Storm en anderen is in zoverre evenmin onderbouwd. De ministers hebben voorts naar voren gebracht dat de gegevens uit de BAG zijn gecontroleerd op basis van het bestemmingsplan, een veldbezoek, recente luchtfoto's en google streetview.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers zich niet op het onderzoek hebben mogen baseren omdat is uitgegaan van de BAG. De betogen van WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen falen in zoverre.

115.2. In het geluidrapport staat dat vanwege de omvang van het gebied en de omvang van het aantal woningen van 8.000 het niet overzichtelijk is om iedere individuele woning te beschouwen. Daarom is er voor gekozen om 40 toetspunten in beschouwing te nemen die representatief zijn voor woningen van derden of een cluster van woningen, die de hoogste geluidbelasting ondervinden. Indien wordt uitgegaan van de toepassing van de Vestas V112-3.0 MW met een ashoogte van 139 m respectievelijk 145 m in een worst-casescenario, zal zich volgens het geluidrapport ter plaatse van de toetspunten Langestraat 2 en Bosje 5 een overschrijding van het geluidniveau voordoen. Met mitigerende maatregelen kan volgens het geluidrapport echter aan de geluidnormen worden voldaan.

In het deskundigenbericht wordt de insteek van het geluidonderzoek onderschreven dat omwille van de overzichtelijkheid en leesbaarheid een selectie is gemaakt van 40 toetspunten en dat niet alle 8.000 woningen in de omgeving als toetspunt zijn opgenomen. De Afdeling ziet in hetgeen WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, appellant 4 en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond hebben aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat daarmee



geen representatieve weergave van de ter plaatse van woningen en andere geluidgevoelige objecten te verwachten geluidbelasting kan worden bepaald. Uit de bij het onderzoek behorende geluidcontourkaarten kan worden afgeleid waar de geluidcontouren van 42 Lden en 47 Lden van de onderzochte typen windturbines liggen. Voorts hebben de ministers meer gedetailleerde geluidcontourkaarten overgelegd. Daaruit volgt dat de woningen in Gasselternijveenschemond en Tweede Exloërmond buiten deze geluidcontouren liggen. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het niet nodig is om een toetspunt op te nemen voor deze woningen en voor andere woningen of andere geluidgevoelige objecten in het gebied. De ministers hebben voorts een reactie van Pondera van 31 juli 2017 overgelegd waarin is uiteengezet dat overeenkomstig artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit de geluidbelasting ter plaatse van de gevel van gevoelige gebouwen is bepaald. Indien wordt uitgegaan van de randen van de bebouwingsvlakken van woningen in plaats van van de gevel en van het als worst case gehanteerde type windturbine, dienen er volgens Pondera wellicht wat betreft een beperkt aantal situaties geluidreducerende maatregelen te worden getroffen om aan de normen te voldoen. In hetgeen WindNEE en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat deze maatregelen niet kunnen worden getroffen. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond heeft niet aannemelijk gemaakt dat mitigerende maatregelen niet zullen kunnen worden getroffen in het geval, zoals zij aan de hand van een door haar overgelegde handmatig verrichte berekening heeft aangevoerd, de normen ook ter plaatse van de woningen aan Tweede Dwarsdiep 32 en 33 zullen worden overschreden. Deze betogen slagen daarom niet. De ministers hebben voorts toegelicht dat de afronding van de geluidwaarden overeenkomstig de daarvoor geldende regels heeft plaatsgevonden. Voorts is in het deskundigenbericht bevestigd dat de contouren voor Lden en Lnight nagenoeg samenvallen omdat een windturbine vrijwel altijd dezelfde geluidemissie heeft. In geval van een maatgevende geluidbelasting van 41 dB gedurende de nachtperiode, zal de geluidbelasting vanwege de strafcorrectie van 10 dB in de formule ongeveer 47 dB overdag zijn. De nachtperiode is maatgevend. Het betoog van Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond faalt ook in zoverre.

115.3. In de plantoelichting staat dat de windturbines in de richting van de lijnopstellingen maximaal 15 m verplaatst kunnen worden. Voor een deel van de windturbines geldt die mogelijk-

heid niet, vanwege de ligging ten opzichte van onder meer woningen. Volgens de plantoelichting kan de geluidbelasting door een verschuiving van de windturbines beperkt wijzigen. Dit heeft echter niet zodanige gevolgen dat door het treffen van mitigerende maatregelen niet meer aan de normen die in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen zou kunnen worden voldaan, zo staat in de plantoelichting. WindNEE en anderen hebben dit niet gemotiveerd bestreden.

Het betoog van WindNEE en anderen faalt in zoverre.

#### *Hinder buitenshuis*

116. Platform Storm en anderen stellen dat de gevolgen voor geluidhinder zijn onderschat omdat niet is ingegaan op het percentage gehinderden buitenshuis. Ter onderbouwing van hun betoog verwijzen zij naar de second opinion van Lieveense CSO van 2 november 2016. Volgens Lieveense CSO is de hinder buitenshuis hoger dan binnenshuis. Daarbij wijst Lieveense CSO erop dat bewoners van landelijke of weinig tot matig stedelijke gebieden, waar de windturbines veelal worden geplaatst, meer tijd buiten doorbrengen dan de bewoners van stedelijke gebieden.

116.1. Zoals hiervoor onder 94 is overwogen, hebben de ministers bij de vaststelling van het plan voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de geluidhinder aangesloten bij artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit. Wat onder gevoelige gebouwen en gevoelige terreinen als bedoeld in het eerste lid van dat artikel wordt verstaan, is bepaald in artikel 1.1, eerste lid van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder. Uit deze bepalingen volgt dat bijvoorbeeld woningen en kinderdagverblijven gevoelige objecten zijn in de zin van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, maar bedrijfsgebouwen, kantoren, tuinen, erven en agrarische percelen niet. Dat neemt niet weg dat de ministers in het kader van een goede ruimtelijke ordening dienen te beoordelen of ter plaatse van deze objecten sprake is van een aanvaardbare mate van geluidhinder.

116.2. Uit de bij het geluidrapport behorende contourkaarten kan worden afgeleid wat de geluidbelasting ter plaatse van bepaalde buitenruimten, zoals tuinen en erven, en bedrijfsgebouwen is. Gezien de afstand tot de windturbines zal daar een vergelijkbare belasting zijn als op de getoetste geluidgevoelige objecten. Daarom is er volgens de ministers daar geen onacceptabel woon- en leefklimaat. Volgens het deskundigenbericht zal, indien een tuin zich voor de gevel van een woning in de richting van een windturbine

bevindt, nabij de gevel vanwege gevelreflectie een iets hogere geluidbelasting optreden dan is berekend ter plaatse van de woning. In het deskundigenbericht staat dat deze toename beperkt is. Gelet daarop acht de Afdeling het standpunt van de ministers dat de geluidbelasting ter plaatse van als niet geluidgevoelig aangemerkte objecten, tuinen en erven aanvaardbaar is niet onredelijk. Voor zover Platform Storm en anderen zich ook richten op het leefklimaat ter plaatse van agrarische percelen, overweegt de Afdeling dat de verblijfstijd daar beperkter is dan in woningen en op specifieke momenten plaatsvindt. De ministers hebben zich ook in zoverre in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de geluidbelasting daarom niet onaanvaardbaar is.

Het betoog faalt.

#### *Ruwheidslengte*

117. Appellant 4 stelt dat de geluidbelasting niet op de juiste wijze is berekend. Hij brengt naar voren dat het effect van de ruwheidslengte op de windsnelheid niet op de juiste wijze is berekend. Hij voert daartoe aan dat de gegevens van het KNMI die worden gebruikt voor het bepalen van de windsnelheid op ashoogte alleen beschikbaar zijn voor ashoogten van 80 tot 120 m. Volgens hem is daarom, omdat de ashoogte van de in het plan voorziene windturbines hoger is, niet gerekend met de juiste ruwheidslengte. Bovendien is niet uitgegaan van de ter plaatse aan de orde zijnde ruwheidslengte, aldus appellant 4. Verder stelt appellant 4 dat de toegepaste reken-tool een fout bevat omdat bij het berekenen van het effect van de ruwheidslengte op de windsnelheid op ashoogte ten onrechte ook een correctie met de ruwheidslengte op de windverdeling heeft plaatsgevonden, ten gevolge waarvan de gecumuleerde windverdeling meer dan 100% is.

117.1. In artikel 3.14b, aanhef en onder a, van de Activiteitenregeling is bepaald dat bij de bepaling van de geluidbelasting rekening wordt gehouden met de over een kalenderjaar energetisch gemiddelde bronsterkte volgens de methode, bedoeld in hoofdstuk 3 van bijlage 4, en met gebruikmaking van het door het KNMI aangeleverde langjarig gemiddelde windprofiel op ashoogte, tenzij wordt aangetoond dat gegevens beschikbaar zijn die een beter beeld geven van de geluidemissie van de windturbine of een combinatie van windturbines.

117.2. Uit het geluidrapport volgt dat toepassing is gegeven aan deze in het Reken- en meetvoorschrift windturbines opgenomen methode. Pondera heeft in een memo van 23 november 2015, die bij de aanvragen om omgevingsvergunningen is gevoegd, inzicht gegeven in de wijze waarop de methode is toegepast. In de memo

staat dat de data van het KNMI beschikbaar zijn tot een hoogte van 120 m. Daarom is een formule toegepast om de windverdeling op de ashoogte van 145 m te berekenen. Daarin is uitgegaan van 0,1 als maat voor de ruwheid van het lokale oppervlak. De Afdeling ziet in hetgeen appellant 4 heeft aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat van een andere bodemruwheid had moeten worden uitgegaan. Voorts staat in het deskundigenbericht dat de tweede rekenslag, waarop appellant 4 wijst, slechts leidt tot een marginaal verschil met de berekeningswijze zoals die door appellant 4 wordt voorgestaan. De Afdeling ziet in hetgeen appellant 4 naar voren heeft gebracht geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen.

Gelet op het voorgaande is er geen grond voor het oordeel dat door de wijze waarop toepassing is gegeven aan de in het Reken- en meetvoorschrift windturbines opgenomen methode de geluidbelasting zodanig is onderschat dat de ministers zich niet op de conclusies uit het geluidrapport hebben mogen baseren.

Het betoog faalt.

#### *Cumulatie en achtergrondgeluid*

118. Platform Storm en anderen stellen dat de cumulatieve geluidbelasting op onjuiste wijze is berekend. Zij voeren daartoe aan dat de effecten van het windpark N33 ten onrechte niet in de berekeningen zijn betrokken. Appellant 4 stelt dat rekening dient te worden gehouden met de cumulatieve bijdrage van windparken in de omgeving. Appellant 4 brengt naar voren dat de door de ministers gehanteerde methode Miedema niet geschikt is voor het bepalen van de geluidbelasting in het gebied. Hij stelt verder dat deze methode niet gebruikt kan worden voor het bepalen van de benodigde gevelwering en evenmin voor cumulatie van geluid dat afkomstig is van geluidbronnen met een sterk wisselend karakter. Volgens hem hadden de ministers toepassing dienen te geven aan het model dat door het RIVM is ontwikkeld. Ook Platform Storm en anderen brengen naar voren dat de methode Miedema niet mag worden toegepast. Zij voeren onder verwijzing naar de notitie van Peutz van 8 april 2016 aan dat de cumulatieve geluidbelasting in een landelijke omgeving als de omgeving van het plangebied beperkt zou moeten blijven tot maximaal 41 dB Lden. De berekende cumulatieve geluidbelasting is volgens hen daarom niet aanvaardbaar. Appellant 4 brengt naar voren dat, indien wordt aangesloten bij de Handreiking industrielaavaai en vergunningverlening uit 1998, een geluidniveau van minder dan 40 dB(A) voor de omgeving van het plangebied zou dienen te worden aangehouden voor de kwalificatie van een goed akoestisch kli-

maat. Hij stelt dat sprake is van een bijzondere omstandigheid in de zin van artikel 3.14a, derde lid, van het Activiteitenbesluit, omdat het heersende achtergrondgeluidniveau veel lager is dan 47 dB(A). Volgens hem zou de bijdrage van iedere windturbine afzonderlijk inzichtelijk moeten worden gemaakt en had het referentieniveau, uitgedrukt in L95, in beeld moeten worden gebracht. WindNEE en anderen stellen dat sprake is van een bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 3.14a, derde lid, vanwege het zeer stille karakter van de omgeving. WindNEE en anderen stellen dat de geluidbelasting 's nachts minder is dan de richtwaarde van 30 dB(A), die in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening uit 1998 is opgenomen voor een landelijke woonomgeving. Volgens het rapport van DGMR van 7 maart 2017, waarnaar WindNEE en anderen verwijzen, is de omgeving van het plangebied vergelijkbaar met een stiltegebied en is ten onrechte geen volledig onderzoek verricht naar het achtergrondgeluidniveau. DGMR stelt verder dat bij het bepalen van de cumulatieve geluidbelasting geen rekening is gehouden met de maximale planologische mogelijkheden. Niet duidelijk is of rekening is gehouden met de volledige invulling van de industrieterreinen op basis van een worstcasescenario, aldus DGMR. Volgens DGMR is het geluidniveau, dat overeenkomt met een toename van 2,7–7 dB die door het bedrijf Avebe in de toekomst kan worden benut, niet betrokken. Dat betekent dat voor de woning aan de Noorderblokken 40 en de woning aan de Gasselterboerveen 1 de cumulatieve geluidbelasting is onderschat, aldus DGMR. Platform Storm wijst ook op de landelijke en stille omgeving en stelt daarnaast dat de cumulatieve geluidbelasting niet goed is bepaald.

118.1. In artikel 3.14a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag de normen via maatwerk kan verlagen wanneer sprake is van cumulatie.

In het derde lid is bepaald dat het bevoegd gezag een norm met een andere waarde kan voorschrijven indien bijzondere lokale omstandigheden daar aanleiding toe geven.

118.2. Uit het geluidrapport volgt dat de cumulatieve geluidbelasting is bepaald overeenkomstig het Reken- en meetvoorschrift windturbines. Daarin zijn formules opgenomen om de geluidbelasting van de diverse geluidbronnen te kunnen omrekenen naar een als vergelijkbaar hinderlijk ervaren geluidbelasting vanwege wegverkeerslawaai. In het geluidrapport staat dat bij het bepalen van de cumulatieve geluidbelasting de windturbines, relevante N-wegen en vier gezoneerde bedrijventerreinen, waaronder het door DGMR genoemde terrein waarop het bedrijf

Avebe is gevestigd, zijn betrokken. Vervolgens is aan de hand van de methode Miedema de akoestische kwaliteit van de omgeving ten gevolge van de cumulatieve effecten beoordeeld. Volgens die methode is de kwaliteit van de akoestische omgeving bij een geluidbelasting van 50 dB Lden of minder, goed, bij een geluidbelasting van 55 dB Lden of minder, redelijk en bij een geluidbelasting van 60 dB Lden of minder, matig. In de bestaande situatie varieert de akoestische kwaliteit in de omgeving van het plangebied van goed, redelijk naar matig, zo staat in het geluidrapport. Indien wordt uitgegaan van een worstcasescenario zal door de komst van de windturbines de akoestische omgeving volgens de schaal van Miedema op twee toetspunten met twee stappen verslechteren en op twee andere toetspunten met één stap. Voor de overige toetspunten blijft de kwaliteit van de akoestische omgeving gelijk. Het windturbinepark heeft geen gevolgen voor de waardering van de omgeving van het plangebied. Die blijft goed tot matig, zo staat in het geluidrapport.

118.3. Met de in het geluidonderzoek gehanteerde methode Miedema is niet de hoogte van de cumulatieve geluidbelasting bepaald. De methode wordt, anders dan appelland 4 kennelijk meent, evenmin gebruikt voor het bepalen van gevelwering. In het deskundigenbericht staat dat een windturbine geen bron is met een sterk wisselend karakter. Verder hebben de ministers onweersproken gesteld dat de door appelland 4 bedoelde methode van het RIVM een studie is naar een mogelijke nieuwe systematiek voor de beoordeling van cumulatieve geluidhinder. Daarin zijn echter bepaalde bronnen, zoals windturbines, niet betrokken. In het deskundigenbericht staat dat deze methode geen algemeen geaccepteerd toetsingskader is. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers voor de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting aansluiting hadden dienen te zoeken bij deze methode.

Gelet op het voorgaande faalt het betoog van appelland 4 in zoverre.

118.4. De ministers stellen zich op het standpunt dat vanwege de afstand van ongeveer 4 km tot het windpark N33 de geluidbelasting van dat windpark zo laag zal zijn ter plaatse van de woningen die zich binnen de invloedssfeer van de bij het voorliggende plan mogelijk gemaakte windturbines bevinden, dat de bijdrage daarvan verwaarloosbaar is. Dit wordt in het deskundigenbericht bevestigd. Platform Storm en anderen hebben geen gegevens ingebracht die aanleiding geven te twijfelen aan de juistheid van deze bevinding in het deskundigenbericht. De Afdeling acht evenmin aannemelijk gemaakt dat andere windparken

in de omgeving bijdragen aan de cumulatieve geluidbelasting. De betogen van Platform Storm en anderen en appellant 4 geven in zoverre geen aanleiding voor de conclusie dat de cumulatieve geluidbelasting is onderschat.

118.5. In de door de ministers overgelegde reactie van Pondera van 31 juli 2017 is het resultaat opgenomen van een berekening waarbij is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden voor uitbreiding van de geluidruimte van het bedrijf Avebe. Pondera heeft toegelicht dat de door DGMR gestelde maximale toename van 7 dB niet juist is. Volgens Pondera gaat het om een toename van maximaal 3,5 dB indien wordt uitgegaan van de geluidruimte die Avebe nog zou kunnen benutten. WindNEE en anderen hebben dit niet bestreden. Pondera heeft voorts toegelicht dat, indien wordt uitgegaan van de volledige benutting van de geluidruimte door Avebe, de cumulatieve geluidbelasting in de bestaande situatie hoger is. Dat betekent dat de bijdrage van de windturbines niet per se leidt tot een verslechtering ten opzichte van de in het geluidrapport bepaalde cumulatieve situatie.

In het geluidrapport staat dat de bestaande cumulatieve geluidbelasting op de toetspunten varieert van 36 tot 58 Lcum. In de nieuwe situatie, uitgaande van het akoestische worstcasescenario wat betreft de turbines, varieert de geluidbelasting volgens het geluidrapport van 42 tot 59 Lcum. Indien wordt uitgegaan van de maximale benutting van de geluidruimte door Avebe varieert volgens de reactie van Pondera de bestaande geluidbelasting op de toetspunten van 36 tot 59 Lcum en is de geluidbelasting in de nieuwe situatie 42 tot 60 Lcum. De Afdeling ziet in hetgeen WindNEE en anderen onder verwijzing naar de reactie van DGMR van 25 augustus 2017 naar voren hebben gebracht geen aanleiding dit voor onjuist te houden. De overige appellanten hebben de conclusies van Pondera niet gemotiveerd bestreden.

118.6. In de Nota van Toelichting bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines van 14 oktober 2010 staat dat het bevoegd gezag in bijzondere lokale omstandigheden, bijvoorbeeld in stiltegebieden, verdergaande bescherming kan bieden. Een bijzondere omstandigheid is volgens de Nota van Toelichting de aanwezigheid van andere windturbines. Om de norm van 47 Lden en 41 Lden niet te overschrijden kan het bevoegd gezag besluiten om de norm voor een of meer turbines zodanig te verlagen dat de normen door de gezamenlijke windturbines in een concreet geval niet worden overschreden, zo staat in de Nota van Toelichting.

De ministers achten de toename van de cumulatieve geluidbelasting in dit geval aanvaard-

baar. In hetgeen Platform Storm, Platform Storm en anderen, appellant 4 en WindNEE en anderen naar voren hebben gebracht ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ministers zich, gelet op het belang dat is gemoeid met het realiseren van het windpark, niet in redelijkheid op dat standpunt hebben kunnen stellen. Gelet op de berekende bestaande cumulatieve geluidbelasting, opgenomen in het geluidrapport en in de reactie van Pondera, is het standpunt van de ministers dat zich geen bijzondere omstandigheden in de omgeving van het plangebied voordoen op grond waarvan tot een andere waardering van de cumulatieve geluidbelasting zou moeten worden gekomen niet onredelijk. De omgeving van het plangebied is geen stiltegebied. Dat sprake is van een landelijk gebied, waar het referentieniveau van het omgevingsgeluid laag is, geeft onvoldoende aanleiding om wel een bijzondere omstandigheid aan te nemen, nu dit gebruikelijk is voor dit gebied. Een verslechtering van de cumulatieve geluidbelasting is inherent aan het realiseren van een windpark in een relatief stille agrarische omgeving. Niet valt in te zien waarom in zoverre inzicht had moeten worden verkregen in de bijdrage van de afzonderlijke windturbines, zoals appellant 4 betoogt.

118.7. De betogen over cumulatie en het achtergrondgeluid falen.

#### *Gevolgen van geluid voor de gezondheid*

119. Appellant 5, Platform Storm en anderen, appellant 12, appellant 3, Platform Storm, WindNEE en anderen, appellant 11, appellant 8 en appellant 4 vrezen dat het geluid van de windturbines gevolgen heeft voor de gezondheid. Een aantal van hen wijst daarbij in het bijzonder op de gevolgen van laagfrequent geluid. Platform Storm en anderen stellen dat infrageluid deel uitmaakt van laagfrequent geluid en ook effecten heeft op de gezondheid. Appellant 4 stelt dat het rapport 'Hinder door geluid van windturbines' van TNO van oktober 2008 (hierna: rapport van TNO uit 2008) in zoverre verouderd is omdat dit onderzoek ziet op kleinere turbines dan de turbines die in het plan zijn voorzien. Platform Storm en anderen en appellant 3 betogen dat de ministers zich ten onrechte hebben gebaseerd op de conclusies uit het rapport 'Windturbines: invloed op de beleving en de gezondheid van omwonenden' van het RIVM uit 2013 (hierna: rapport van het RIVM uit 2013), omdat deze verouderd zijn. Platform Storm en anderen verwijzen ter ondersteuning van hun betoog naar een review van dat rapport van M. Alves Pereira van januari 2016. Volgens Alves-Pereira berust het rapport van het RIVM uit 2013 niet op medisch-wetenschappelijk onderzoek, is de voor dat onderzoek gebruikte

methode niet juist omdat die is gebaseerd op enquêtes en bevat het rapport tegenstrijdigheden. Alves-Pereira stelt dat ernstige hinder kan leiden tot hart- en vaatziekten en vibro-akoestische ziekte. Platform Storm en anderen wijzen voorts op een aantal andere gezondheidseffecten, zoals het windturbinesyndroom, maag- en darmstoornissen en neurologische verstoringen. Volgens Platform Storm en anderen kunnen de ministers zich evenmin baseren op het Kennisbericht Geluid van windturbines van juni 2015 in het kader van de Pilot Kennisplatform Windenergie (hierna: Kennisbericht uit 2015), omdat dit Kennisbericht uitgaat van dezelfde gegevens als waarop het rapport van het RIVM uit 2013 is gebaseerd. Zij brengen verder naar voren dat uit het Kennisbericht uit 2015 volgt dat gezondheidsklachten niet zijn uit te sluiten door stress ten gevolge van chronische hinder of het gevoel dat door windturbines de omgevings- of levenskwaliteit afneemt. Voorts wijzen zij erop dat volgens het Kennisbericht uit 2015 een indirect verband bestaat tussen geluid en slaapverstoring. Volgens Platform Storm had nader onderzoek moeten worden verricht naar een direct verband. Platform Storm en anderen wijzen erop dat volgens de definitie van gezondheid van de WHO zich effecten op de gezondheid voordoen. Het afnemen van de kwaliteit van de leefomgeving en het hebben van angsten door de windturbines dient volgens hen daaronder begrepen te worden. Zij stellen dat er wetenschappelijke onzekerheid is over andere gezondheidseffecten dan slaapverstoring. Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellants 3 en WindNEE en anderen stellen dat niet wordt voldaan aan het verzorgings- en preventiebeginsel als bedoeld in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Platform Storm en anderen wijzen er in dit verband op dat uit onderzoek van het Vibro Acoustic Disease team uit 2008 volgt dat laagfrequent geluid leidt tot vibro-akoestische ziekte. Volgens Platform Storm en anderen en appellants 3 volgt voorts uit het rapport 'Meldingen over een bromtoon' uit 2016 van het RIVM dat gezondheidseffecten zullen optreden door laagfrequent geluid, zodat volgens Platform Storm en anderen nader onderzoek is vereist. Platform Storm en anderen, appellants 12 en WindNEE en anderen wijzen voorts ter ondersteuning van hun betoog op het 'Rapport naar aanleiding van een klacht over de informatieverstrekking omtrent de voor- en nadelen van windenergie op de website van de Sociaal Economische Raad te Den Haag' van de Nationale Ombudsman van 25 oktober 2016 (hierna: rapport van de Nationale Ombudsman). Appellant 5 stelt dat zij geluidgevoelig is.

119.1. In de plantoelichting staat dat er geen eenduidige wetenschappelijke relatie is vastgesteld tussen gezondheid en windturbines. Daarbij is verwezen naar het rapport van het RIVM uit 2013. De ministers hebben zich wat betreft het aspect gezondheid niet gebaseerd op het rapport van TNO uit 2008. Het betoog van appellants 4 faalt in zoverre.

119.2. De ministers hebben naar voren gebracht dat uit het rapport van het RIVM uit 2013 en het Kennisbericht uit 2015 volgt dat sommige mensen hinder ervaren als zij het gevoel hebben dat hun omgevings- of levenskwaliteit verslechtert. Daardoor kunnen zij gezondheidsklachten krijgen. Op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten is er volgens de ministers echter geen bewijs voor directe effecten op de gezondheid. In het deskundigenbericht wordt bevestigd dat er tot op heden geen gefundeerd wetenschappelijk bewijs is geleverd voor een causaal verband tussen gezondheid en geluid dat wordt veroorzaakt door windturbines. Ook in vakliteratuur uit het buitenland, waaronder recente publicaties uit Canada, is vermeld dat een dergelijk causaal verband tot op heden niet wetenschappelijk is bewezen, aldus het deskundigenbericht. In het deskundigenbericht staat verder dat uit Australische onderzoeken volgt dat de stellingen van Alves-Pereira niet door andere onderzoekers wordt onderschreven en dat onderzoek dat door haar is verricht niet voldoet aan de eisen die aan wetenschappelijk onderzoek kunnen worden gesteld.

De ministers hebben een nader onderzoeksrapport overgelegd van het RIVM en de GGD getiteld 'Health effects related to wind turbine sound' uit 2017 (hierna: rapport van het RIVM uit 2017). Dit rapport bevat een overzicht van de conclusies van recente wetenschappelijke onderzoeken met betrekking tot de gezondheidseffecten van het geluid van windturbines. Daarbij is acht geslagen op de door de WHO gehanteerde begripsomschrijving van gezondheid. Ook de publicatie van Alves-Pereira uit 2007 over vibro-akoestische ziekte is daarbij betrokken. In het rapport van het RIVM uit 2017 is ingegaan op de hinderlijkheid van met name het typerende ritmische karakter van het geluid van windturbines, aangeduid als amplitudemodulatie. Volgens het rapport van het RIVM uit 2017 is er een relatie tussen slaapverstoring die op individuele basis is gemeld en ergernis over het geluid van windturbines. Er is echter onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar voor een directe relatie tussen gezondheidsrisico's en het geluid van windturbines. Volgens het rapport van het RIVM uit 2017 kunnen de langdurige ergernis over de hinder van windturbines en het gevoel dat de kwaliteit van de leefomge-

ving is verminderd of zal verminderen negatieve gevolgen hebben voor het welzijn en de gezondheid. Dat is echter niet uniek voor windturbines, maar geldt ook voor andere stressoren. In het rapport van het RIVM uit 2017 staat verder dat infrageluid en laagfrequent geluid deel uitmaken van windturbinegeluid. Geconcludeerd is dat er geen wetenschappelijk bewijs beschikbaar is dat de gestelde gezondheidsrisico's van laagfrequent geluid en infrageluid van windturbines ondersteunt. Laagfrequent geluid wordt in de meeste onderzoeken volgens het rapport geduid als onderdeel van het geluidsspectrum van windturbines. Infrageluid moet over het algemeen onhoorbaar worden geacht en is in ieder geval niet luid genoeg om effecten op de gezondheid te veroorzaken. Over vibro-akoestische ziekte en het windturbinesyndroom is geconcludeerd dat dit controversieel is en niet wetenschappelijk wordt ondersteund. Op het huidige niveau van windturbinegeluid is het optreden daarvan onbewezen en onwaarschijnlijk, aldus het rapport van het RIVM uit 2017. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de bevindingen in het rapport van het RIVM uit 2017 te twijfelen.

119.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen appellant 5, Platform Storm en anderen, appellant 12, appellant 3, Platform Storm, WindNEE en anderen, appellant 11, appellant 8 en appellant 4 naar voren hebben gebracht geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het inpassingsplan niet zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de gezondheid door geluid dat door de windturbines wordt veroorzaakt waaronder laagfrequent geluid en infrageluid. De omstandigheid dat het RIVM in haar rapporten uitsluitend onderzoeksresultaten van andere onderzoekers analyseert en niet zelf onderzoek heeft verricht naar de effecten van windturbines op de gezondheid, en de omstandigheid dat één van de opstellers van onderzochte rapporten werkzaam is bij het RIVM, zoals door Platform Storm en anderen naar voren is gebracht, acht de Afdeling op zichzelf niet toereikend voor het oordeel dat moet worden getwijfeld aan de deugdelijkheid van de analyses van het RIVM die zijn neergelegd in de rapporten uit 2013 en 2017 en het Kennisbericht uit 2015. Het voorzorgs- en preventiebeginsel strekt naar het oordeel van de Afdeling niet zover dat de ministers op basis van met name uit het buitenland afkomstige publicaties, waarin slechts een mogelijk verband wordt gelegd tussen windturbines en gezondheidsklachten, van de vaststelling van het inpassingsplan hadden behoren af te zien.

Het rapport van de Nationale ombudsman over de informatieverstrekking door de Sociaal

Economische Raad (hierna: SER), waarop WindNEE en anderen, appellant 12 en Platform Storm en anderen hebben gewezen, en het rapport 'Meldingen over een bromtoon' uit 2016 van het RIVM, dat door appellant 3 en Platform Storm en anderen is genoemd, geven geen aanleiding voor een andere conclusie. Het rapport van de Nationale Ombudsman betreft een klacht over op de website van de SER gepubliceerde informatie. De ministers hebben zich echter niet op deze informatie gebaseerd. Bovendien volgt uit het rapport van de Nationale Ombudsman evenmin dat er een directe relatie is tussen geluid van windturbines en gezondheidseffecten. Overigens blijkt uit de stukken dat de Nationale Ombudsman zijn rapport heeft herzien en de klacht over de informatieverstrekking door de SER alsnog ongegrond heeft verklaard. Het rapport 'Meldingen over een bromtoon' uit 2016 van het RIVM betreft een richtlijn voor GGD-medewerkers voor het omgaan met klachten en meldingen over een bromtoon en bevat geen andere conclusies dan die in het rapport van het RIVM uit 2017 zijn opgenomen.

119.4. De betogen over de effecten van geluid van windturbines op de gezondheid falen.

#### *Laagfrequent geluid*

120. Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellant 11, appellant 6, appellant 8 en appellant 12 vrezten voor hinder van laagfrequent geluid. Platform Storm en anderen stellen dat het geluidonderzoek in zoverre berust op foutieve berekeningen. Zij verwijzen daarbij naar p. 5 van de notitie van Peutz van 8 april 2016 en naar p. 22 van de second opinion van Lieveense CSO van 2 november 2016. In de notitie van Peutz staat dat bij de berekeningen ten onrechte is uitgegaan van jaargemiddelde bronsterktes waardoor de geluidbelasting bij hogere windsnelheden is onderschat. Voorts is volgens Peutz ten onrechte uitgegaan van een gemiddelde geluidwering van de gevel, waarbij bovendien geen rekening is gehouden met de effecten in de binnenruimte. In de second opinion van Lieveense SCO staat dat bij de toepassing van de Deense methode onvoldoende is onderbouwd dat de gemiddelde gevelisolatie vergelijkbaar is met die van de 26 Deense woningen, die in een steekproef zijn opgenomen. Volgens Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2269, dat inzichtelijk moet worden gemaakt wat de effecten zijn op de binnenruimte en dat ten onrechte geen rekening is gehouden met gevelwering en dakisolatiewaarden. WindNEE en anderen verwijzen ter onderbouwing van hun beroepsgrond over laagfrequent geluid naar het rapport van DGMR van 7 maart 2017. Daarin staat dat de effecten van laagfrequent geluid bij de hoge windturbines die

in het plan zijn voorzien niet voldoende inzichtelijk zijn gemaakt. De verwijzing in het geluidrapport naar het literatuuronderzoek van LBP Sight van september 2013 is daartoe niet voldoende, omdat dit onderzoek volgens DGMR is gebaseerd op een verwachting. Verder staat in het rapport van DGMR dat een aanname is gedaan over de emissie en over de geluidwering en dat geen inzicht bestaat in de bij de berekeningen gebruikte tertsbanden. DGMR brengt naar voren dat het dak een lagere geluidisolatie heeft dan overige geveldelen terwijl het, gelet op de hoogte van windturbines, een belangrijk onderdeel is van de belaste geluidgevel. DGMR stelt verder dat de geluidbelasting vanwege laagfrequent geluid sterk afhankelijk is van het type turbine. Omdat het type turbine niet vaststaat is niet duidelijk welke hinder door laagfrequent geluid zal optreden. Daarbij wijst DGMR erop dat bij een grotere omvang van windturbines een verschuiving van het geluidsspectrum richting het laagfrequente deel optreedt.

120.1. In het geluidrapport staat dat in het rapport van het RIVM uit 2013 is vermeld dat er geen bewijs bestaat dat laagfrequent geluid een factor van belang is. Er is daarom geen afzonderlijke beoordeling nodig geacht vanwege de bescherming die de normstelling op basis van de dosis-effectrelatie biedt. In het geluidrapport wordt voorts verwezen naar het rapport 'Literatuuronderzoek laagfrequent geluid windturbines' van LBP Sight van september 2013 (hierna: de literatuurstudie van LBP Sight), waarin volgens het geluidrapport evenmin aanwijzingen zijn gevonden voor de conclusie dat het aandeel laagfrequent geluid een rol van betekenis speelt. Ten slotte is in het geluidrapport de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 31 maart 2014 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in verband met de Structuurvisie Windenergie Land (*Kamerstukken II 2013/14, 33612, 22*, hierna: de brief van de staatssecretaris) genoemd. Daaruit volgt volgens het geluidrapport dat toetsing aan de geluidnormen voldoende bescherming biedt tegen laagfrequent geluid, zodat onderzoek niet nodig is.

Niettemin hebben de ministers op basis van de NSG-referentiecurve, de DCMR LF toetscurve en de Vercammencurve wel onderzoek naar laagfrequent geluid verricht, waarvan de resultaten bij het geluidrapport zijn gevoegd. Vervolgens zijn aanvullende berekeningen uitgevoerd om vast te stellen hoe het laagfrequent geluid vanwege het windpark zich verhoudt tot de Deense norm. Volgens de bijlage wordt voldaan aan de voorgestelde Deense norm van 20 dB(A) voor de nachtperiode.

120.2. Er zijn geen wettelijke normen voor laagfrequent geluid. In het deskundigenbericht staat dat de geluidsterkte die windturbines bij lage frequentie opwekken volgens de beschikbare wetenschappelijke onderzoeken niet zodanig groot is dat bij veel mensen de gehoordrempel wordt overschreden. In het deskundigenbericht staat verder dat het gelet op het rapport van het RIVM uit 2013 niet aannemelijk is dat laagfrequent geluid vanwege windturbines zou kunnen leiden tot onaanvaardbare hinder bij omwonenden. In het deskundigenbericht wordt er voorts op gewezen dat het RIVM van mening is dat de geldende geluidnormen voor windturbines van 47 dB Lden en 41 dB Lnight voldoende bescherming bieden en dat het laagfrequente geluid van windturbines geen aparte beoordeling behoeft.

120.3. De bevindingen in het deskundigenbericht komen in essentie overeen met de bevindingen in het deskundigenbericht dat is uitgebracht in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, over het windpark Wieringermeer. In die uitspraak is tevens verwezen naar de brief van de staatssecretaris waarin is vermeld dat verschillende studies zijn verricht naar de effecten van laagfrequent geluid, waaronder de literatuurstudie van LBP Sight en onderzoeken van het RIVM. Hieruit is gebleken dat het aandeel dat het laagfrequente geluid van een windturbine heeft op de geluidbelasting op een woning gering is, aldus de staatssecretaris. Uit nauwkeurige metingen van de trillingsniveaus in de bodem rond windturbines is bovendien gebleken dat geen overdracht van laagfrequent geluid door de grond plaatsvindt. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 4 mei 2016 geconcludeerd dat het aangevoerde geen grond bood voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit voldoende bescherming bieden tegen laagfrequent geluid en dat geen grond bestond voor het oordeel dat verweerders zich onder verwijzing naar de brief van de staatssecretaris en de daaraan ten grondslag liggende rapporten niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid.

120.4. De Afdeling ziet in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding om op dit punt ten aanzien van het voorliggende plan tot een ander oordeel te komen. Daarbij betreft de Afdeling dat de ministers naar voren hebben gebracht dat de omvang van het vermogen van de turbines beperkt zal zijn van 2,3 tot 4,2 MW. Een toename van 1-3 dB in het laagfrequente deel van het geluidsspectrum zal volgens de ministers pas beperkt kunnen toenemen bij vermogens van 6-7

MW. In het deskundigenbericht is bevestigd dat niet is te verwachten dat het laagfrequent geluid bij grotere windturbines een substantieel groter aandeel zal krijgen. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op grond van het rapport van het RIVM uit 2013, de literatuurstudie van LBP Sight en de brief van de staatssecretaris op het standpunt hebben kunnen stellen dat de effecten van het laagfrequent geluid veroorzaakt door de windturbines niet anders zullen zijn dan de effecten van geluid met hogere frequenties. De verwijzing van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen naar de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2269, waarin is geoordeeld dat de geluidisolatie van een gevel voor laagfrequent geluid geringer is dan voor 'gewoon geluid', geeft geen aanleiding voor een andere conclusie, reeds omdat daarin niet het geluid van windturbines aan de orde was, waarbij aan artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit dient te worden voldaan. In die uitspraak stonden in de planregels van een bestemmingsplan vastgelegde geluidnormen voor een evenemententerrein ter beoordeling, waarin was voorzien in een dB(A)-norm voor 'gewoon' geluid en daarnaast in een dB(C)-waarde voor bastonen.

120.5. Gelet op het voorgaande geven de omstandigheden dat de desondanks uitgevoerde berekeningen – om een indicatie te geven van de hinder vanwege laagfrequent geluid – zijn gebaseerd op jaargemiddelde bronsterkten, beperkt zijn gebleven tot bepaalde typen windturbines en waarbij is uitgegaan van woningen met een gemiddelde gevelwering en geen rekening is gehouden met het binnengeluidniveau, geen grond voor de conclusie dat zich onaanvaardbare hinder ten gevolge van laagfrequent geluid zal voordoen.

120.6. De betogen falen.

#### *Artikelen 2 en 8 van het EVRM*

121. WindNEE en anderen stellen dat geluidhinder kan leiden tot strijd met artikel 2 en artikel 8 van het EVRM. Zij voeren aan dat het percentage ernstig gehinderden ongeveer 9% is en dat hinder vanwege laagfrequent geluid zal worden ondervonden.

121.1. Strijd met artikel 2 doet zich niet voor. Wat de gestelde inbreuk op artikel 8 van het EVRM betreft verwijst de Afdeling naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de mens, *Fägerskiöld /Zweden*, van 25 maart 2008, 37664/04 ([www.echr.co.int](http://www.echr.co.int)). Uit dit arrest blijkt dat zich ernstige geluidoverlast moet voordoen wil dit recht met vrucht kunnen worden ingeroepen. Dat is het geval als het geluidniveau zodanig hoog is dat het de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woon-

genot en zijn privé- of gezinsleven. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 103 over het percentage ernstig gehinderden en onder 119 en onder 120 over gevolgen van geluid voor de gezondheid onderscheidenlijk laagfrequent geluid, is zodanige overlast niet aan de orde.

Het betoog faalt.

De overige beroepsgronden over geluid van appellant 12, appellanten 10, appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 6, appellant 3 en appellant 4

122. Appellant 12 brengt naar voren dat de geluidbelasting ter plaatse van zijn woning niet is bepaald. Hij wijst erop dat hij hinder zal ondervinden van drie windturbines binnen een afstand van 750 m van zijn woning en van meer windturbines binnen een afstand van 3.000 m. Ook appellanten 10, appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 6, appellant 3 en appellant 4 vrezen voor geluidhinder ter plaatse van hun woningen.

122.1. De ministers hebben toegelicht dat de geluidbelasting op de gevel van de woning van appellant 12 46 dB is, hetgeen uit het geluidrapport kan worden afgeleid. Aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen normen kan worden voldaan.

Ook ter plaatse van de woningen van appellanten 10, appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 6, appellant 3 en appellant 4 kan aan deze normen worden voldaan. Daarom is er geen grond voor het oordeel dat de geluidbelasting ter plaatse van deze woningen tot onaanvaardbare geluidhinder zal leiden. De betogen falen.

#### *Het betoog van Platform Storm*

123. Platform Storm stelt dat het geluidonderzoek berust op onjuistheden, omissies en onzorgvuldigheden. Platform Storm heeft deze stelling niet onderbouwd. Reeds daarom faalt het betoog.

#### *Voorwaardelijke verplichting*

124. Platform Storm en anderen stellen dat in verband met de geluidhinder in de planregels had moeten worden voorzien in een voorwaardelijke verplichting.

124.1. Windturbines dienen aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidnormen te voldoen. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat het voorschrijven van deze normen in de planregels nodig is om onaanvaardbare hinder door geluid te voorkomen.

Het betoog faalt.

#### *Conclusie inpassingsplan over geluid*

125. De betogen van appellanten over geluid falen, voor zover deze zijn gericht tegen de vaststelling van het inpassingsplan.



*Omgevingsvergunningen*

126. Bij de aanvragen om de omgevingsvergunningen zijn geluidrapporten van Pondera van 5 september 2015 gevoegd. De conclusies in deze rapporten komen overeen met de conclusies in het geluidrapport dat aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd. Voorts zijn in de omgevingsvergunningen de x- en y-coördinaten weergegeven, die aangeven waar de turbines moeten worden geplaatst. In de vergunningen staat verder dat het opgesteld vermogen zal liggen tussen de 2,3 en 4,2 MW.

127. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen stellen dat de ministers met toepassing van de in artikel 3.14a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen bevoegdheid maatwerkvoorschriften hadden moeten stellen. WindNEE en anderen, appellanten 10 en appellant 4 betogen dat de ministers met toepassing van artikel 3.14a, derde lid, bij maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden normen met een andere waarde hadden behoren vast te stellen.

De betogen falen, gelet op hetgeen hiervoor onder 118, is overwogen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het bevoegd gezag beleidsruimte heeft bij de beantwoording van de vraag of gebruik wordt gemaakt van de in artikel 3.14a, tweede en derde lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde bevoegdheden om maatwerkvoorschriften te stellen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4521).

128. Voor zover de beroepsgronden van appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 6, Platform Storm, Dorpsbelangen Gasselternijveenschmond, Platform Storm, appellant 3 en appellant 12 en de beroepsgronden van WindNEE en anderen, appellanten 10, appellant 4 en Platform Storm en anderen, over geluid, die naar voren zijn gebracht tegen het besluit waarbij het inpassingsplan is vastgesteld, ook zijn gericht tegen de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend, overweegt de Afdeling dat deze falen, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over die beroepsgronden. Daarbij overweegt de Afdeling dat aan de in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling opgenomen bepalingen dient te worden voldaan en dat hetgeen is aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat niet aan deze bepalingen kan worden voldaan. Niet valt in te zien dat zich in zoverre strijd voordoet met de ingevolge de Activiteitenregeling aan het geluidrapport gestelde eisen.

129. De ministers hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van de windturbines als bedoeld in artikel 2.1,

eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, niet te verlenen.

*Slagschaduw*

130. Appellant 7, Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellant 4, appellant 5, appellant 12 en Platform Storm hebben beroepsgronden naar voren gebracht over slagschaduw.

*Norm*

131. De windturbines dienen te voldoen aan hetgeen in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling voor hinder van slagschaduw is bepaald. Uit de plantoelichting volgt dat de ministers voor de aanvaardbaarheid van slagschaduw voor de vaststelling van het plan aansluiting hebben gezocht bij deze bepaling.

132. Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen dat de in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling voor hinder van slagschaduw opgenomen norm buiten toepassing moet worden gelaten of onverbindend moet worden verklaard. Ter onderbouwing van hun betoog verwijzen zij naar een notitie van DPA Cauberg-Huygen (hierna: DPA) van 14 november 2016. Zij stellen dat de norm verouderd is en niet gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, waarin de effecten op de gezondheid inzichtelijk zijn gemaakt, maar slechts op een uitspraak van de Afdeling uit 1996. Ook appellant 4 brengt naar voren dat geen wetenschappelijk onderzoek is verricht. Niet duidelijk is waarom een slagschaduwduur van 20 minuten gedurende gemiddeld 17 dagen aanvaardbaar is, aldus Platform Storm en anderen. Zij stellen verder dat ook op grotere afstand dan 12 maal de rotordiameter slagschaduw plaatsvindt. Platform Storm en anderen brengen naar voren dat de omvang van de windturbines sinds de uitspraak van de Afdeling uit 1996 sterk is toegenomen. Voorts zou in de normstelling rekening moeten worden gehouden met specifieke omstandigheden van de plaatselijke situatie, aldus Platform Storm en anderen. Volgens Platform Storm en anderen en appellant 4 is ten onrechte geen registratieverplichting aan de norm verbonden, zodat het gemiddelde van het aantal dagen waarop slagschaduw kan optreden niet kan worden vastgesteld. De norm is daarom niet te handhaven, zo stellen zij.

132.1. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zo-

danig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

132.2. Artikel 3.14, vierde lid, van het Activiteitenbesluit luidt:

“Bij het inwerking hebben van een windturbine worden ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschildering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen toegepast.”

Artikel 3.12 van de Activiteitenregeling luidt:

“1. Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschildering is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden en voor zover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen of woonwagens ramen bevinden. De afstand geldt van een punt op ashoogte van de windturbine tot de gevel van het gevoelige object.

2. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot het in werking hebben van een windturbine aanvullend maatwerkvoorschriften stellen ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door slagschaduw indien het eerste lid in een specifiek geval niet toereikend is.”

132.3. In de Toelichting bij artikel 3.12 van de Activiteitenregeling (*Stcrt.* 2007, 223) staat het volgende:

“De passerende schaduw van draaiende wieken van een windturbine kan op bepaalde plaatsen en onder bepaalde omstandigheden een hinderlijk schaduweffect, dat wil zeggen wisseling van lichtsterkte, veroorzaken. Dit

kan vooral hinderlijk zijn als de schaduw over ramen valt en zich bijvoorbeeld over een werkplek beweegt waar gestudeerd of gelezen wordt. De mate van hinder wordt onder meer bepaald door de frequentie van het passeren (rotortoerental), door de blootstellingsduur en door de intensiteit van de wisselingen in lichtsterkte. Passeerfrequenties tussen 2,5 en 14 Hz (aantal passeringen per seconde) veroorzaken hinder. Bij grotere turbines is het toerental lager zodat de passeerfrequenties doorgaans beneden 2,5 Hz liggen. Naast de passeerfrequentie is een aantal andere factoren ook bepalend voor eventuele hinder in de omgeving. Deze factoren zijn dermate lokaal specifiek dat het ondoenlijk is een eenduidige alomvattende norm te stellen. Doorgaans is het noodzakelijk deze factoren in samenhang te analyseren en te projecteren op de specifieke situatie. Zo nodig kan hieromtrent een maatwerkvoorschrift worden gesteld. Uit jurisprudentie van de Raad van State is gebleken dat, afgezien van de beperkingen ten aanzien van de passeerfrequenties (niet tussen 2,5-14 Hz), ten aanzien van de hinderduur en gelet op het alara-beginsel van de Wm geen nul-hinder als uitgangspunt genomen hoeft te worden (E03.95 1961, 24 oktober 1996). Zo is een hinderduur van maximaal 64 (en gemiddeld 17) dagen per jaar met een maximum van 20 minuten per dag als aanvaardbaar te beschouwen. Bovendien zijn in veel gevallen eenvoudige voorzieningen aan te brengen aan een turbine. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een stilstandregeling.”

132.4. Uit het voorgaande volgt dat bij het stellen van de norm door het regelgevend gezag in aanmerking is genomen dat de mate van hinder wordt bepaald door de passeerfrequentie van de wieken en door lokaalspecifieke factoren. In verband met deze lokaalspecifieke factoren kan een maatwerkvoorschrift worden gesteld. Een bepaalde mate van hinder heeft het regelgevend gezag echter aanvaardbaar geacht.

132.5. De ministers hebben in hun verweerschrift naar voren gebracht dat uit internationaal onderzoek uit 2008, 2010 en 2014 naar voren komt dat frequenties onder de 2,5 tot 3 Hz niet leiden tot een verhoogde kans op gezondheidsklachten. Zij wijzen erop dat moderne windturbines een veel lagere frequentie hebben van ongeveer 0,6-1 Hz. Voorts volgt, zo staat in het verweerschrift, uit onderzoek dat in 1999 in Duitsland is verricht, dat omwonenden van windturbines die een netto slagschaduwduur van meer dan 15 uur per jaar ervaren een hogere mate van dagelijkse hinder ervaren in hun leefomgeving. Naar aanleiding van dat onderzoek is

in 2000 laboratoriumonderzoek verricht. Volgens dat laboratoriumonderzoek kan in de eerste 20 minuten dat harde slagschaduw optreedt een fysieke reactie worden veroorzaakt, die bij langere blootstelling daarna door het lichaam wordt gecompenseerd. De onderzoekers hebben aanbevolen de slagschaduwduur te beperken om effecten op langere termijn te voorkomen vanwege de energie die deze compensatie kost, zo is in het verweerschrift toegelicht. Voorts wijzen de ministers erop dat uit onderzoek uit 2011 volgt dat bij moderne windturbines binnen maximaal 10 maal de rotordiameter slagschaduw kan optreden die effect heeft op de omgeving. De schaduw die door het turbineblad wordt veroorzaakt wordt diffuus op grotere afstanden en daarmee neemt de hardheid van de schaduw af.

Volgens de ministers worden, gelet op de conclusies uit deze onderzoeken, met de norm waarbij slagschaduw is beperkt tot maximaal 17 dagen gedurende maximaal 20 minuten per dag binnen een afstand van 12 maal de rotordiameter, gezondheidsklachten voorkomen en wordt de hinder in voldoende mate beperkt.

132.6. De Afdeling stelt vast dat de norm afhankelijk is gesteld van de rotordiameter en ashoogte van de windturbine. Daarom valt niet in te zien dat, zoals Platform Storm en anderen kennelijk betogen, de normstelling niet geschikt is voor grotere turbines. Voorts kunnen op grond van het tweede lid van artikel 3.12 van de Activiteitenregeling aanvullend maatwerkvoorschriften worden gesteld ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door slagschaduw vanwege bijvoorbeeld lokatiespecifieke omstandigheden, waar Platform Storm en anderen op wijzen. Platform Storm en anderen hebben verder de conclusies uit de wetenschappelijke onderzoeken over de gevolgen van hinder door slagschaduw die door de ministers zijn genoemd, niet gemotiveerd betwist.

132.7. Met een stilstandvoorziening kunnen in de windturbinebesturing blokken van dagen en tijden worden geprogrammeerd. Door deze voorziening wordt de rotor gestopt als de zonneshijnsensor aangeeft dat de zon schijnt en deze op zodanige positie ten opzichte van een gevoelig object staat dat daar hinder door slagschaduw kan optreden. De ministers hebben toegelicht dat tijdens de exploitatie van de windturbine wordt gemeten of sprake is van zonneshijnt, of de windturbine in bedrijf is en of de stand van de rotor zodanig is dat schaduw op gevoelige objecten optreedt. Daarmee kan de duur van de slagschaduw worden bepaald. Gelet daarop is er geen aanleiding voor het oordeel dat de norm niet te handhaven is zonder een in de regelgeving opgenomen registratieverplichting.

132.8. Gelet op het vorenstaande en in aanmerking genomen de omstandigheid dat het aan het regelgevend gezag is de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn tegen elkaar af te wegen, ziet de Afdeling in hetgeen appelland 4, Platform Storm en Platform Storm en anderen naar voren hebben gebracht geen grond voor het oordeel dat het regelgevend gezag niet tot vaststelling van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling heeft kunnen besluiten.

De betogen falen.

#### *Inpassingsplan*

##### *Algemeen*

133. Appellant 7, appellant 5, appellant 12, appellant 4, Platform Storm en anderen en Platform Storm vrezen voor hinder door slagschaduw.

134. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek naar hinder door slagschaduw verricht. De resultaten van dat onderzoek zijn vastgelegd in het rapport Onderzoek akoestiek en slagschaduw windpark De Drentse Monden en Oostermoer van 8 september 2015, dat als bijlage bij het MER is gevoegd. In het onderzoek is uitgegaan van het type windturbine Senvion 3.0M-122, met een rotordiameter van 122 m en een ashoogte van 139 m, en het type Nordex N131, met een rotordiameter van 131 m en een ashoogte van 145 m. De omvang van de Nordex N131 komt overeen met de omvang die het plan ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 2 en 3 van de planregels maximaal mogelijk maakt.

Volgens het onderzoek zal bij een aantal woningen een overschrijding van de aangehouden streefwaarde optreden. Daarbij is geen rekening gehouden met eventuele beplanting, gebouwen en kunstwerken, die de hinder zouden kunnen beperken. De overschrijding kan worden weggenomen door een stilstandregeling toe te passen, zo staat in het onderzoek.

##### *Toepassen norm*

135. Gelet op hetgeen hiervoor over de voor windturbines geldende norm is overwogen, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ministers bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid bij de normstelling in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling hebben kunnen aansluiten voor de beoordeling van hinder door slagschaduw. De omstandigheid dat ook op een grotere afstand dan 12 maal de rotordiameter slagschaduw optreedt, zoals Platform Storm en anderen en appelland 4 naar voren hebben gebracht, geeft geen aanleiding voor een andere conclusie. Platform Storm en anderen heb-

ben niet onderbouwd dat de hinder op die afstand in dit geval zodanig is, dat niet in redelijkheid van de normstelling kan worden uitgegaan.

#### *Norm van 6 uur per jaar*

136. Platform Storm en anderen, Platform Storm en appellant 4 stellen dat de slagschaduwnorm van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling in het onderzoek ten onrechte is vertaald in een norm van 6 uur per jaar. Volgens hen moet worden uitgegaan van een norm van 5 uur en 40 minuten, omdat dat de som is van 17 dagen maal 20 minuten.

136.1. In het onderzoek is uitgegaan van een streefwaarde van maximaal 6 uur slagschaduw-hinder per jaar, dat is afgerond de som van 17 dagen maal 21 minuten. De Afdeling heeft reeds eerder geoordeeld in de uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, over het windpark Wieringermeer, dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat daarmee wordt uitgegaan van een onjuiste norm, omdat bij het hanteren van een maximum van 6 uur ook dagen met minder dan 20 minuten slagschaduw worden meegenomen.

De ministers hebben onder verwijzing naar de door hen overgelegde notitie van Pondera van 21 december 2016 nader toegelicht dat met deze streefwaarde alle minuten dat slagschaduw kan optreden in de berekening van de slagschaduwduur zijn betrokken, waardoor in het onderzoek een strengere norm is toegepast dan in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling is opgenomen. Dit wordt in het deskundigenbericht bevestigd. Op 17 dagen per jaar mag de hinder van zonsopgang tot zonsondergang meer dan 20 minuten bedragen, maar op de overige dagen is de hinderduur beperkt tot minder dan 20 minuten. In het deskundigenbericht staat dat daarmee het aantal overschrijdingsminuten in plaats van het gemiddelde aantal overschrijdingsdagen per jaar bepalend is.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen Platform Storm, Platform Storm en anderen en appellant 4 hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat met het hanteren in het onderzoek van een streefwaarde van maximaal 6 uur per jaar de hinder door slagschaduw is onderschat.

#### *Zonnestand van 5 graden*

137. Platform Storm en anderen stellen dat vanwege het contrast van de slagschaduw ten onrechte de slagschaduw veroorzaakt bij een zonnestand lager dan 5 graden niet is betrokken. Volgens Platform Storm en anderen zou geen ondergrens dan wel een grens van 3 graden moeten worden gehanteerd in plaats van de grens van 5 graden. Volgens hen is het standpunt van de mi-

nisters dat de schaduw bij een zonnestand van minder dan 5 graden te diffuus is om hinder te veroorzaken onjuist. Zij stellen dat dit betekent dat in plaats van een afstand van 2.406 m een afstand van 4.016,6 m moet worden aangehouden voor hinder door slagschaduw. Volgens de door hen overgelegde notitie van DPA van 14 november 2016 wordt in Duitsland en België een zonshoogte van 3 graden als uitgangspunt gehanteerd, op basis van een Duitse richtlijn. Zij wijzen erop dat volgens hen bij een afdekking van de zon van 18,5% al schaduwwerking optreedt.

Ook appellant 4 stelt dat moet worden uitgegaan van een zonshoogte van 3 graden. Hij wijst erop dat de in het onderzoek gehanteerde uitgangspunten stammen uit de tijd dat bladen van windturbines 1,5 m tot 2 m breed waren.

137.1. In het onderzoek zijn de gevolgen van slagschaduw onderzocht veroorzaakt door een windturbine met een ashoogte van 145 m en een rotordiameter van 131 m, die het plan maximaal mogelijk maakt. De ministers hebben onder verwijzing naar de notitie van Pondera van 21 december 2016 toegelicht dat daarbij is uitgegaan van een turbine met een bladbreedte van 4,8 m. In het onderzoek is als ondergrens een zonnestand van 5 graden gehanteerd. Volgens de notitie is de schaduw bij een zonnestand van minder dan 5 graden zodanig vervaagd en afgezwakt dat geen hinderlijke effecten worden veroorzaakt. Daarbij is ook van belang dat de lichtintensiteit bij zonsopkomst en zonsondergang beperkt is, aldus de notitie. Voor een hinderlijk effect is voorts een minimale afdekking van de zon van 20% nodig. Dat effect doet zich niet meer voor bij een zonnestand lager dan 5 graden omdat een te klein deel van het blad wordt afgeschermd, aldus Pondera. Niettemin is wel uitgegaan van afscherming door het gehele blad, zo heeft Pondera toegelicht, zodat de effecten in het onderzoek zijn overschat.

In het deskundigenbericht wordt onderschreven dat met deze uitgangspunten in het onderzoek een conservatieve en realistische inschatting is gemaakt van de optredende en als hinderlijk te ervaren slagschaduwduur. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen en appellant 4 hebben aangevoerd geen aanleiding om het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. De omstandigheden dat ook onder de 5 graden nog slagschaduw optreedt en dat bij een afdekking van de zon van 18,5% schaduwwerking optreedt, zoals Platform Storm en anderen onder verwijzing naar de notitie van DPA stellen, betekent niet dat de in het onderzoek neergelegde uitkomsten niet representatief kunnen worden geacht. Daarbij betreft de Afdeling dat hoewel in omliggende landen, waaronder in België en

Duitsland, van een zonnestand van 3 graden wordt uitgegaan, zoals Platform Storm en anderen naar voren brengen, in die landen op andere punten minder strenge uitgangspunten worden gehanteerd. Zo geldt volgens de ministers in Duitsland een norm voor de slagschaduwduur van 8 uur en wordt in diverse onderzoeken en richtlijnen in omliggende landen gesteld dat binnen maximaal 10 maal de rotordiameter nog slagschaduw kan optreden.

#### *Meteogegevens*

138. Platform Storm en anderen stellen dat in het onderzoek ten onrechte gebruik is gemaakt van meteogegevens die zijn bepaald op basis van gemiddelden over 20 jaar. Zij stellen dat de herkomst van deze gegevens niet duidelijk is en dat het weer een onzekere factor is. Zij verwijzen in dit verband naar de notitie van DPA. Daarin staat dat in het onderzoek wat de maand mei betreft is uitgegaan van 5% te weinig zonnuren. Onrecht niet onderkend dat de duur van de zonneshijn niet op alle dagen in een maand gelijk is, zodat de correctie die is toegepast wat de duur van de zonneshijn per maand betreft is onderschat, aldus DPA. Voorts is volgens DPA de correctie in verband met windsnelheden ten onrechte tweemaal toegepast en is geen rekening gehouden met het verband tussen de windrichting en het percentage van de daglengte dat de zon gemiddeld schijnt. DPA stelt ook dat niet is onderkend dat de zon in de toekomst door klimaatverandering langer zal gaan schijnen.

138.1. De correctie die is gebaseerd op het percentage van de daglengte dat de zon gemiddeld schijnt in het betrokken gebied in 12 maanden is in het onderzoek ontleend aan meerjarige data van KNMI meteostations. In de notitie van Pondera is toegelicht dat gebruik is gemaakt van langjarig gemiddelden van de periode 1981-2014 van het meetstation van het KNMI in Eelde. Volgens klimaatscenario's is in de toekomst een beperkte toename van de hoeveelheid zonnestraling te verwachten, maar is die toename zo klein dat die verwaarloosbaar is voor de resultaten van het onderzoek, aldus Pondera. Voor de gegevens van de windrichting zijn drie datasets van de periode 2001-2014 gebruikt van de KNMI stations Hoogeveen, Eelde en Beerta. Voor de gehanteerde windrichting en windsnelheid is alleen een correctie toegepast voor windsnelheden lager dan 2 m/s, omdat de rotor van de windturbine dan niet draait. Volgens het deskundigenbericht geven deze meteogegevens voldoende houvast om een inschatting te maken van de correcties bij het bepalen van de schaduwduur.

Hetgeen Platform Storm en anderen, onder verwijzing naar de notitie van DPA, naar voren

hebben gebracht, geeft geen aanleiding voor de conclusie dat het deskundigenbericht niet kan worden gevolgd. Platform Storm en anderen hebben niet met nadere gegevens onderbouwd, ook niet door het overleggen van nadere notities van DPA, dat door uit te gaan van het percentage van de tijd dat de zon in een maand schijnt, in plaats van het percentage dat de zon per etmaal schijnt, sprake is van een zodanige onderschatting van de te verwachten zonneshijnduur dat in zoverre niet meer van de conclusies in het onderzoek kan worden uitgegaan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, gelet op de verdeling van zonneshijnduren over Nederland, het gebruik maken van de zonneshijngegevens van het meetstation Eelde, zoals Pondera heeft toegelicht, een overschatting geeft van de daadwerkelijk optredende zonneshijnduur ter plaatse van het windpark. Voorts is er geen grond voor het oordeel dat in de correcties die zijn toegepast in verband met windrichting en windsnelheid een dubbele heeft plaatsgehad waardoor de gevolgen van de slagschaduwduur zijn onderschat.

In de notitie van Pondera staat dat uit klimaatscenario's van het KNMI volgt dat een zeer beperkte toename, te weten 0,2%, van de hoeveelheid zonnestraling als gevolg van klimaatverandering is te verwachten. Deze toename is in verhouding tot de jaarlijkse variatie in de hoeveelheid zonnestraling zodanig beperkt, dat die verwaarloosbaar is, aldus de notitie. De Afdeling ziet gelet daarop geen grond voor het oordeel dat de gevolgen van de hinder door slagschaduw zijn onderschat door deze toename niet in het onderzoek te betrekken.

#### *Toetspunten*

139. Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat in het onderzoek bij de keuze voor 40 representatieve toetspunten ten onrechte niet is uitgegaan van een worstcasescenario omdat niet alle woningen die relevante hinder van slagschaduw ondervinden in de berekeningen zijn betrokken. Appellant 4 stelt dat een totaaloverzicht van slagschaduw op de woningen, waaronder zijn woning, ontbreekt.

139.1. In het onderzoek is voor 40 woningen aangegeven wat de verwachte hinderduur per jaar zal zijn. Deze woningen zijn representatief geacht voor de omliggende woningen. Bij een aantal woningen doet zich een overschrijding voor van de hinderduur van meer dan 6 uur. Bij het onderzoek zijn kaarten gevoegd waarop contouren van 0, 5 en 15 uur slagschaduw per jaar zijn weergegeven. Buiten de contour van 5 uur kan in ieder geval aan de norm worden voldaan. Binnen die contour zal zich mogelijk een overschrijding van de norm voordoen. Daarom zal

voor de woningen die binnen die contour vallen, waaronder ook de zich daar bevindende woningen die niet tot de 40 representatief geachte woningen worden gerekend, overeenkomstig artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling een stilstandvoorziening aan de turbine worden getroffen, zo staat in de plantoelichting. De betogen van Platform Storm en anderen en appelland 4 geven geen aanleiding voor het oordeel dat bij de omliggende woningen sprake is van een zodanig andere situatie dan bij de 40 representatief geachte woningen dat de stilstandvoorziening voor deze woningen niet toereikend moet worden geacht.

#### *Andere objecten dan woningen*

140. Platform Storm en Platform Storm en anderen stellen dat het onderzoek dat de ministers aan hun beoordeling van de schaduwhinder ten grondslag hebben gelegd ten onrechte is beperkt tot woningen van derden. Platform Storm en anderen voeren aan dat kinderdagverblijven, kantoren, bedrijfsgebouwen, tuinen, erven en agrarische percelen beschermd dienen te worden tegen hinder door slagschaduw.

140.1. Wat onder gevoelige objecten als bedoeld in artikel 3.12 van de Activiteitenregeling wordt verstaan, is bepaald in artikel 1.1, eerste lid van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder. Uit deze bepalingen volgt dat bijvoorbeeld woningen en kinderdagverblijven gevoelige objecten zijn in de zin van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling, maar bedrijfsgebouwen, kantoren, tuinen, erven en agrarische percelen niet. Dat neemt niet weg dat de ministers in het kader van een goede ruimtelijke beoordeling dienen te beoordelen of ter plaatse van niet gevoelige objecten sprake is van een aanvaardbare mate van hinder door slagschaduw.

140.2. De ministers hebben zich op het standpunt gesteld dat zij de effecten op deze niet gevoelige objecten aanvaardbaar achten, omdat de verblijfstijd aldaar beperkter is dan in woningen en het verblijf op specifieke momenten plaatsvindt. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk. Platform Storm en anderen hebben voorts niet met nadere gegevens onderbouwd dat zich kinderdagverblijven binnen de berekende contouren bevinden die niet afdoende tegen hinder door slagschaduw worden beschermd.

#### *Conclusie over de beroepsgronden van Platform Storm, Platform Storm en anderen en appelland 4 over het onderzoek*

141. Gelet op het voorgaande is er geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich bij

het bepalen van de van slagschaduw te verwachten hinder niet op het onderzoek hebben mogen baseren. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals in de notitie van Pondera is toegelicht, in het onderzoek is uitgegaan van de omstandigheid dat de gevels van de woningen volledig uit ramen bestaat en dat afscherming door schuren of bomen niet in de beoordeling is betrokken, waardoor de daadwerkelijk optredende slagschaduw in zoverre beperkter zal zijn dan is berekend.

De betogen van Platform Storm, Platform Storm en anderen en appelland 4 over het onderzoek falen.

#### *Beroepsgronden van appelland 7, appelland 12 en appelland 5*

142. Appelland 7 voert aan dat zijn woning aan de Veenakkers 31 te Gieterveen binnen het slagschaduwgebied valt. Appelland 12 brengt naar voren dat zijn woning binnen de contour van 15 uur ligt. Hij stelt dat hij meer hinder zal ondervinden dan 15 uur per jaar omdat er drie windmolens op zeer dichte afstand van zijn woning zijn geprojecteerd. Appelland 5 vreest ook voor hinder door slagschaduw.

142.1. Bij het verweerschrift zijn kaarten gevoegd waarop de contouren van de slagschaduwduur van 1 tot 15 uur per jaar zijn weergegeven. Daaruit volgt dat ter plaatse van het perceel van appelland 7 2 tot 3 uur per jaar schaduwhinder zal plaatshebben. Daarmee wordt voldaan aan artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling, waar de ministers voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het plan bij hebben aangesloten. De percelen van appelland 5 en appelland 12 bevinden zich binnen de slagschaduwcontour van 15 uur per jaar. De hinder ten gevolge van slagschaduw dient echter overeenkomstig artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling voor de woningen te worden beperkt. Zoals in de plantoelichting staat, zullen de windturbines worden voorzien van een stilstandregeling, om aan de norm te voldoen. Voorts staat in het deskundigenbericht dat de percelen van appelland 12 en appelland 5 begroeid zijn en aan de overzijde van het perceel van appelland 7 hoogopgaande begroeiing aanwezig is. De hinder door slagschaduw is daarom gedurende de zomermaanden beperkter dan uit het onderzoek naar voren komt.

De ministers hebben zich gelet op het voorgaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van het plan wat betreft slagschaduw op de percelen van deze appellanden aanvaardbaar zijn.

De betogen falen.

*Voorwaardelijke verplichting*

143. Platform Storm en anderen stellen dat in verband met de stilstandvoorziening in de planregels had moet worden voorzien in een voorwaardelijke verplichting om aan de norm voor slagschaduw te kunnen voldoen. Dat is volgens hen ook noodzakelijk om de registratie van het aantal dagen per jaar waarop slagschaduw optreedt te waarborgen.

143.1. In artikel 3.12 van de Activiteitenregeling, is een regeling opgenomen om slagschaduw te voorkomen of te beperken. Windturbines dienen hieraan te voldoen. In het eerste lid is een stilstandvoorziening voorgeschreven ingeval de daarin gestelde norm voor de slagschaduwduur wordt overschreden. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het voorschrijven van de stilstandvoorziening in de planregels nodig is om onaanvaardbare hinder door slagschaduw te beperken.

Het betoeg van Platform Storm en anderen faalt.

*Conclusie*

144. De betogen over slagschaduw falen voor zover het de vaststelling van het inpassingsplan betreft.

*Omgevingsvergunningen*

145. WindNEE en anderen betogen dat niet aan de normen voor slagschaduw kan worden voldaan. Zij voeren daartoe aan dat het type windturbine nog niet bekend is en dat in het aan de vergunningen ten grondslag gelegde onderzoek niet inzichtelijk is gemaakt dat de voorgestelde maatregelen effectief zijn.

Platform Storm en anderen betwijfelen of de stilstandvoorziening effectief is. Zij stellen, onder verwijzing naar de notitie van DPA van 14 november 2016, dat geen inzicht is gegeven in de wijze waarop gegevens in de programmering van de turbinebestuurder worden verwerkt. Zij brengen daarnaast naar voren dat de aan het bevoegd gezag over te leggen informatie in verband met de naleving van de norm kan worden gemanipuleerd. Zij stellen verder dat de stilstandvoorziening in de voorschriften van de omgevingsvergunningen had moeten worden opgenomen.

145.1. Bij de aanvragen om een omgevingsvergunning zijn als bijlage onderzoeken van 5 september 2015 gevoegd, waarin wordt ingegaan op de hinder door slagschaduw. In de omgevingsvergunningen wordt naar deze onderzoeken verwezen. In die onderzoeken is, evenals in het onderzoek dat aan het plan ten grondslag is gelegd, uitgegaan van een windturbine met een ashoogte van 145 m en een rotordiameter van 131 m, die het plan maximaal mogelijk maakt.

Uit het onderzoek volgt dat aan de in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling opgenomen norm kan worden voldaan indien de windturbines overeenkomstig die bepaling worden voorzien van een stilstandregeling. In de aanvragen en in de vergunningen staat dat de voor de normoverschrijding relevante windturbines zullen worden uitgerust met een stilstandvoorziening. In voorschrift 1.1 van de vergunningen is bepaald dat de inrichting alleen in werking mag zijn overeenkomstig de voorschriften alsmede de beschrijving in de vergunningaanvraag. Een afzonderlijk voorschrift is daarom, anders dan Platform Storm en anderen stellen, niet nodig om de toepassing van de stilstandvoorziening te verzekeren.

In de onderzoeken die bij de aanvragen zijn gevoegd, is de werking van de stilstandvoorziening toegelicht. Het niet nader onderbouwde betoeg van WindNEE en anderen geeft geen grond voor het oordeel dat de stilstandvoorziening niet toereikend is om aan de norm te voldoen. Het betoeg van Platform Storm en anderen geeft daartoe evenmin aanleiding. Hun stelling dat geen inzicht is gegeven in de gegevens die worden geprogrammeerd en hun niet nader onderbouwde vrees dat de aan het bevoegd gezag over te leggen informatie in verband met de naleving van de norm kan worden gemanipuleerd, zijn daartoe niet voldoende. De ministers hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van de windturbines als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, niet te verlenen.

De betogen falen.

146. Voor zover de beroepsgronden van Platform Storm, Platform Storm en anderen, appellant 4, appellant 7, appellant 12 en appellant 5 wat betreft de hinder door slagschaduw die zij tegen het inpassingsplan hebben aangevoerd zich tevens richten tegen de omgevingsvergunningen, is de Afdeling, gelet op hetgeen daarover hiervoor over het inpassingsplan is overwogen, van oordeel dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van de windturbines als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren.

De betogen falen.

*Obstakelverlichting en lichtschildering*

147. WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellant 3, Bond

Heemschut en appellanten 10 hebben beroepsgronden naar voren gebracht over lichthinder.

#### *Obstakelverlichting*

148. appellanten 10, WindNEE en anderen, appellant 3, Bond Heemschut, Platform Storm en anderen en Platform Storm vrezen voor hinder door obstakelverlichting.

#### *Inpassingsplan*

149. appellanten 10 vrezen voor hinder door obstakelverlichting ter plaatse van de woningen aan de locatie 1 en locatie 2 te Gieterveen. Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de hinder ten gevolge van obstakelverlichting aanvaardbaar is. Zij stellen dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de van deze hinder te verwachten gezondheidseffecten. WindNEE en anderen vrezen voor hinder vanwege het zeer rustige en 's nachts zeer donkere karakter van de omgeving. Platform Storm en anderen brengen voorts naar voren dat het verlichtingsplan de hinder van knipperende obstakelverlichting niet in voldoende mate beperkt. Zij voeren aan dat niet is voorzien in synchronisatie van de verschillende deel-parken en dat 's nachts, ondanks het dan vastbrandende licht, door het draaien van de wieken een knipperend licht zal worden ervaren. Voorts dient de uitvoering van de obstakelverlichting volgens Platform Storm en anderen door middel van een voorwaardelijke verplichting te zijn verzekerd, omdat de gevolgen van een nieuw op te stellen verlichtingsplan, waarin wijzigingen kunnen worden aangebracht, niet inzichtelijk zijn. Ook appellant 3 stelt dat de uitvoering van de obstakelverlichting onzeker is omdat een nieuw verlichtingsplan zal worden opgesteld. Daarover kunnen omwonenden zich niet uitspreken, aldus appellant 3, Platform Storm en anderen stellen verder dat ten gevolge van de obstakelverlichting airglow of skyglow zal optreden. Platform Storm en anderen betogen daarnaast dat de ministers ten onrechte niet hebben getoetst aan de richtlijnen van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (hierna: NSVV). Voorts brengen zij naar voren dat de visualisaties die aan de besluitvorming ten grondslag zijn gelegd de gevolgen van obstakelverlichting niet volledig in beeld brengen. Bovendien zijn de visualisaties niet gemakkelijk genoeg beschikbaar, aldus Platform Storm en anderen. WindNEE en anderen stellen dat de begripsomschrijving van obstakellicht in de planregels taalkundig niet juist is.

Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen ten slotte dat de obstakelverlichting de in de Omgevingsvisie benoemde kernkwaliteit

duisternis aantast. Omdat de duisternis en het donkere landschap moeten worden beschermd, doet zich volgens Platform Storm en anderen strijd voor met artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Bond Heemschut stelt dat verdergaande technische middelen moeten worden toegepast om aantasting van de kernkwaliteit duisternis door de obstakelverlichting te beperken.

149.1. In de plantoelichting staat dat de obstakelverlichting op de windturbines nodig is in verband met de luchtvaartveiligheid. In de plantoelichting wordt verwezen naar het verlichtingsplan, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. Daarin is omschreven hoe de obstakelverlichting zal worden uitgevoerd. Voor de daglichtperiode wordt een wit flitsend obstakellicht aangebracht. De knipperende verlichting zal volgens het verlichtingsplan in ieder geval per deelpark worden gesynchroniseerd. Voor de schemer- en nachtperiode zal een rood, vast brandend, obstakellicht worden aangebracht, dat, afhankelijk van de zichtbaarheid, in sterkte kan worden beperkt. In het verlichtingsplan staat verder dat voorafgaand aan het nemen van de finale investeringsbeslissing de initiatiefnemers met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en met de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) in overleg gaan over aanvullende mogelijkheden om de hinder door obstakelverlichting voor de omgeving te beperken en dat eventuele nieuwe regels die voor de omgeving tot minder zichtbare obstakelverlichting leiden alsnog kunnen worden toegepast. Voorafgaand aan de bouw van het windpark zal volgens het verlichtingsplan een nieuw verlichtingsplan aan de ILT worden voorgelegd.

149.2. In de planregels zijn verder geen regels opgenomen voor obstakelverlichting. De stelling van WindNEE en anderen dat de begripsomschrijving van obstakellicht, die in artikel 1 van de planregels is opgenomen, taalkundig niet juist is, behoeft daarom geen bespreking.

149.3. De Afdeling ziet in hetgeen appellant 3, WindNEE en anderen, Platform Storm en Platform Storm en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers bij de vaststelling van het inpassingsplan niet in redelijkheid een zwaarder gewicht hebben kunnen toekennen aan het belang van de toepassing van obstakelverlichting uit een oogpunt van de luchtvaartveiligheid, dan aan het belang van omwonenden bij het gevrijwaard blijven van hinder. Daarbij betreft de Afdeling dat er geen grond is voor het oordeel dat de hinder ten gevolge van obstakelverlichting niet tot een aanvaardbaar niveau kan worden beperkt. Hetgeen Platform Storm en anderen en appellant 3 hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor de conclusie dat



een eventuele andere uitvoering van de obstakelverlichting door een nieuw verlichtingsplan tot onaanvaardbare gevolgen voor omwonenden zal leiden. Uit het bij de plantoelichting gevoegde verlichtingsplan volgt immers dat de eventuele aanpassingen van de verlichting ertoe strekken de hinder verder te beperken. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers niet hebben mogen afzien van het opnemen van een planregel waarin het bij de plantoelichting gevoegde verlichtingsplan wordt voorgeschreven. De ministers hebben voorts toegelicht dat kan worden voldaan aan de door Platform Storm en anderen genoemde richtlijnen van de NSVV in verband met het voorkomen van lichthinder. De lichtintensiteiten zijn volgens de ministers beperkt. Verder staat in de plantoelichting dat de rode nachtverlichting als puntbron zichtbaar is en daarom niet zal leiden tot het 'aanlichten' van de nachtelijke hemel. Skyglow of airglow zal zich daarom niet voordoen. In hetgeen Platform Storm en anderen daarover hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat dit onjuist is. De ministers hebben zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door Platform Storm en anderen gestelde hinder 's nachts beperkt zal zijn, omdat de lichtintensiteit beperkt is en veel omwonenden 's nachts vooral in huis zullen verblijven. Gelet op het voorgaande en op hetgeen hierna onder 189 onder het kopje Gezondheidseffecten anders dan vanwege geluid is overwogen is er evenmin aanleiding voor de conclusie dat de ministers niet hebben mogen afzien van een afzonderlijk onderzoek naar de gezondheid in verband met de hinder door obstakelverlichting.

De omstandigheid dat de bij het MER gevoegde fotovisualisaties, zoals Platform Storm en anderen stellen, de gevolgen van obstakelverlichting niet voldoende inzichtelijk maken en bovendien niet gemakkelijk te raadplegen zijn, betekent niet dat, zoals zij stellen, hun belangen niet bij de beoordeling zijn betrokken.

149.4. De ministers zijn niet gebonden aan het provinciale beleid, maar hebben daarmee, zo volgt uit de plantoelichting, bij de vaststelling van het plan wel rekening gehouden.

De Afdeling stelt vast dat in de provinciale Omgevingsvisie duisternis een onderdeel is van de kernkwaliteit rust. Het plangebied is echter niet aangewezen voor die kernkwaliteit, zodat zich reeds daarom geen aantasting van die kernkwaliteit zal voordoen. Niet valt in te zien waarom zich strijd voordoet met de in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer opgenomen begripsomschrijvingen voor de gevolgen voor het milieu, los van de vraag of dit in het kader van de vaststelling van het plan ter beoordeling staat.

149.5. Appellanten 10 hebben hun vrees voor hinder door obstakelverlichting ter plaatse van de woningen van Postema aan de locatie 1 en locatie 2 te Gieterveen niet onderbouwd. Daarom geeft hetgeen zij naar voren hebben gebracht geen grond voor het oordeel dat de hinder ter plaatse van deze woningen onaanvaardbaar zal zijn.

149.6. De betogen van appellant 3, Bond Heemschut, WindNEE en anderen, appellanten 10, Platform Storm en Platform Storm en anderen over obstakelverlichting falen voor zover het de vaststelling van het inpassingsplan betreft.

#### *Omgevingsvergunningen*

150. Uit artikel 2.1, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, onder h, van het Activiteitenbesluit volgt dat lichthinder dient te worden voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, tot een aanvaardbaar niveau te worden beperkt.

150.1. Voor zover de beroepsgronden van appellanten 10, WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, appellant 3, Bond Heemschut en Platform Storm zich wat betreft de hinder door obstakelverlichting die zij tegen het inpassingsplan hebben aangevoerd zich tevens richten tegen de omgevingsvergunningen, is de Afdeling gelet op hetgeen daarover hiervoor is overwogen, van oordeel dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ook in de omgevingsvergunningen wordt verwezen naar het verlichtingsplan, dat als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd. De Afdeling ziet daarom ook geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers maatwerkvoorschriften hadden moeten stellen om de hinder te voorkomen dan wel te beperken, zoals Platform Storm en anderen en Platform Storm naar voren hebben gebracht.

150.2. Voor zover Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat deugdelijke normen ontbreken, zodat niet kan worden gehandhaafd, overweegt de Afdeling dat dient te worden voldaan aan hetgeen in artikel 2.1, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, onder h, van het Activiteitenbesluit is bepaald en aan de omgevingsvergunningen. De ministers hebben toegelicht dat de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe zal zorgen voor de handhaving daarvan. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat niet aan het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunningen

kan worden voldaan. De ministers hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren.

150.3. De betogen van appellanten 10, WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, appellant 3, Bond Heemschut en Platform Storm over hinder door obstakelverlichting falen voor zover deze zijn gericht tegen de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend.

#### *Lichtschittering*

151. Appellanten 10, Platform Storm en Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen vrezen voor hinder door lichtschittering.

#### *Inpassingsplan*

152. Appellanten 10 vrezen voor hinder door lichtschittering ter plaatse van de woningen aan de locatie 1 en locatie 2 te Gieterveen. Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat de ministers niet in redelijkheid in het kader van een goede ruimtelijke ordening hebben kunnen aansluiten bij artikel 3.13, eerste lid, van de Activiteitenregeling. Voorts is volgens hen ten onrechte geen onderzoek verricht naar de van deze hinder te verwachten gezondheidseffecten.

152.1. De ministers hebben voor de aanvaardbaarheid van lichtschittering voor de vaststelling van het plan aansluiting gezocht bij artikel 3.13, eerste lid, van de Activiteitenregeling.

152.2. Artikel 3.14, vierde lid, van het Activiteitenbesluit luidt:

“Bij het inwerking hebben van een windturbine worden ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen toegepast.”

Artikel 3.13, eerste lid, van de Activiteitenregeling luidt:

“1. Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering wordt lichtschittering bij het in werking hebben van een windturbine zoveel mogelijk voorkomen of beperkt door toepassing van niet reflecterende materialen of coatinglagen op de betreffende onderdelen. Het meten van reflectiewaarden vindt plaats overeenkomstig NEN-EN-ISO 2813 of een daaraan ten minste gelijkwaardige meetmethode.

2. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot het in werking hebben van een windturbine aanvullend maatwerkvoorschriften stellen ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door lichtschittering indien

het eerste lid in een specifiek geval niet toereikend is.”

152.3. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers bij de beoordeling van welke hinder van lichtschittering zij in het kader van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar achten, niet in redelijkheid hebben kunnen aansluiten bij artikel 3.13 van de Activiteitenregeling. Zij hebben hun betogen in zoverre niet nader onderbouwd. Er is voorts geen aanleiding voor de conclusie dat met het inpassingsplan niet aan deze bepaling kan worden voldaan. Daarom is er geen grond voor het oordeel dat zich onaanvaardbare gevolgen door lichtschittering zullen voordoen. Gelet op het voorgaande en op hetgeen onder 189 onder het kopje Gezondheidseffecten anders dan vanwege geluid is overwogen is er evenmin aanleiding voor de conclusie dat de ministers niet hebben mogen afzien van een afzonderlijk onderzoek naar de gezondheid in verband met de hinder door lichtschittering.

De betogen falen.

152.4. Appellanten 10 hebben hun vrees voor hinder door lichtschittering ter plaatse van de woningen van appellanten 10 aan de locatie 1 en locatie 2 te Gieterveen niet onderbouwd. Daarom geeft hetgeen zij naar voren hebben gebracht geen grond voor het oordeel dat de hinder ter plaatse van deze woningen onaanvaardbaar zal zijn.

152.5. De betogen van appellanten 10, Platform Storm en anderen en Platform Storm over lichtschittering falen voor zover het de vaststelling van het plan betreft.

#### *Omgevingsvergunningen*

153. WindNEE en anderen betogen dat niet aan de norm voor lichtschittering kan worden voldaan. Zij voeren daartoe aan dat de toe te passen verkleur en afwerking niet zijn omschreven. Volgens hen kan dit ook gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid. Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat de ministers maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 3.13, tweede lid, van de Activiteitenregeling hadden moeten stellen. Zij betogen verder dat door het ontbreken van deugdelijke normen niet kan worden gehandhaafd.

153.1. In de aanvragen om de omgevingsvergunningen, die deel uitmaken van die vergunningen, staat dat de windturbines zullen worden uitgevoerd met een anti-reflecterende coating. In hetgeen WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat een anti-reflecterende coating niet vol-

doende zal zijn om hinder zoveel mogelijk te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken, zoals voorgeschreven in artikel 3.13, eerste lid, van de Activiteitenregeling. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat niet aan deze bepaling kan worden voldaan en evenmin voor het oordeel dat de ministers niet hebben mogen afzien van het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het tweede lid van die bepaling.

153.2. appellanten 10 hebben hun beroepsgrond over lichtschittering ter plaatse van de woningen aan de locatie 1 en locatie 2 niet nader onderbouwd. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen zij naar voren hebben gebracht geen grond voor het oordeel dat de ministers de omgevingsvergunningen niet mochten verlenen.

153.3. Hetgeen van WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en Platform Storm en appellanten 10 over lichtschittering naar voren hebben gebracht geeft geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren. De betogen falen voor zover deze zijn gericht tegen de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend.

#### *Veiligheid*

154. Over de gevolgen van de windturbines voor de externe veiligheid zijn beroepsgronden naar voren gebracht door WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellanten 10, appellant 7, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, appellanten 17, appellant 4 en appellant 3.

#### *Inpassingsplan*

##### *Invloedsgebied en toepassen Handboek risico-zonering windturbines*

155. WindNEE en anderen, appellanten 10 en Platform Storm en anderen stellen dat de gevolgen voor de externe veiligheid zijn onderschat, omdat het type windturbine niet bekend is. Platform Storm en anderen verwijzen in dit verband naar een notitie van het onderzoeksbureau NRG van 13 april 2016. WindNEE en anderen hebben een rapport van DGMR van 17 maart 2017 overgelegd. DGMR wijst op drie typen windturbines die een grotere werpafstand kennen dan de typen die in het onderzoek zijn betrokken en stelt dat het toerental in grote mate maatgevend is voor de werpafstand. Volgens NRG en DGMR is evenmin onderkend dat het

plan de mogelijkheid geeft om de windturbines te verschuiven.

Platform Storm en anderen stellen voorts dat de ministers bij het onderzoek naar de gevolgen voor de externe veiligheid geen gebruik hebben mogen maken van het Handboek Risicozonering Windturbines, omdat er onduidelijkheid is over de daarin gehanteerde methodiek en de daarin opgenomen gegevens verouderd zijn. De gevolgen voor de externe veiligheid zijn daarom volgens Platform Storm en anderen onderschat. Zij verwijzen in dit verband naar de notitie van NRG. De in het Handboek gehanteerde methodiek is volgens NRG onduidelijk wat betreft het toepassen van het toerental en de ligging van het zwaartepunt van het blad. Voorts is in het Handboek geen rekening gehouden met de bladgrootte bij het berekenen van de trefkans van een bovengronds object, zogeheten convolutie, aldus NRG. NRG stelt dat moet worden uitgegaan van een werpafstand van 148-149 m voor het nominaal toerental en van een werpafstand van 370-380 m voor overtoeren bij de windturbines met een ashoogte van 119 en 139 m, die in het MER in beschouwing zijn genomen. Platform Storm en anderen voeren verder aan dat in het Handboek wordt uitgegaan van een veel lagere vermogensklasse van de windturbines dan het inpassingsplan mogelijk maakt. Voorts is volgens hen ten onrechte enkel het risico op bladbreuk betrokken. Zij stellen dat ook de tipbreuk, dat is het afbreken van een deel van het blad, moet worden gezien. Zij betwisten verder dat het systeem van bladpitching de werpafstand verkleint. Platform Storm en anderen brengen voorts naar voren dat in andere landen ruimere afstanden worden gehanteerd dan de effectafstanden die de ministers hebben berekend. Zij wijzen er verder op dat in de provinciale verordening van de provincie Noord-Holland een afstand van 600 m wordt toegepast en, evenals WindNEE en anderen, dat volgens het onderhoudsboek voor monteurs van turbines niet binnen een straal van 400 m mag worden verbleven. WindNEE en anderen brengen naar voren dat zich tuinen binnen deze afstand bevinden. Platform Storm en anderen stellen dat uit de aantallen incidenten die zich wereldwijd voordoen volgt dat de kans op defecten ten gevolge van bladfalen 1 op 61 turbines is. Die kans wordt volgens hen in de loop van de tijd groter door slijtage van de windturbines. Zij stellen dat zandstuifwinden tot nog grotere slijtage kunnen leiden. Zij wijzen erop dat zich ook in Nederland incidenten voordoen.

156. Voorafgaand aan de vaststelling van het plan is onderzoek verricht naar externe veiligheid. De resultaten van dat onderzoek zijn vastgelegd in het MER en in de Analyse externe veilig-

heid Windpark DDM/OM, die als bijlage bij het MER is gevoegd. In het onderzoek is gebruik gemaakt van de uitgangspunten die in het Handboek risicozonering windturbines, versie 3.1 (hierna: Handboek) van de RVO zijn opgenomen voor het bepalen van de risico's op de omgeving.

In de Nota van toelichting bij artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit is vermeld dat voor het bepalen of berekenen van de in artikel 3.15a genoemde waarden gebruik kan worden gemaakt van het Handboek. Het regelgevend bevoegd gezag acht het Handboek op zichzelf dus een geschikte methode om het plaatsgebonden risico te beoordelen. Voorts heeft de Afdeling eerder in haar uitspraak van 14 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7798, overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het Handboek niet tot uitgangspunt mag worden genomen.

Ter beoordeling staat of hetgeen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben aangevoerd aanleiding geeft voor een andere conclusie.

157. In het onderzoek is uitgegaan van de typen windturbines Vestas V112, Senvion 3M122 en Nordex N131. Het type Nordex N131 heeft in het onderzoek een ashoogte van 145 m en een rotordiameter van 131 m, zoals het plan ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 2 en 3, van de planregels maximaal mogelijk maakt.

Bij het bepalen van de effectafstanden, die van belang zijn voor het onderzoek naar gevolgen voor zich daarbinnen bevindende objecten of plaatshebbende activiteiten, is uitgegaan van de generieke waarden die in het Handboek zijn opgenomen voor de werpafstanden van een turbine met een ashoogte van 120 m. In het onderzoek zijn de generieke waarden omgerekend omdat de in het onderzoek betrokken turbines een hogere ashoogte hebben. Voor het type Nordex N131, met de omvang die het plan maximaal mogelijk maakt, is een werpafstand bij nominaal toerental van 139 m en een werpafstand bij overtoeren, de zogeheten identificatieafstand, van 329 m berekend.

In artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit zijn risicocontouren voorgescreven voor het plaatsgebonden risico van 10-6 per jaar voor een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar object onderscheidenlijk 10-5 per jaar voor een buiten de inrichting gelegen beperkt kwetsbaar object. Het plaatsgebonden risico is het risico dat een persoon op een bepaalde plaats buiten de inrichting loopt. Voor het bepalen van het plaatsgebonden risico wordt in het Handboek uitgegaan van de vuistregel dat de contour van 10-6 per jaar gelijk is aan of de hoogste waarde van de ashoogte plus de halve rotordiameter (tiphoogte) of de maximale werpafstand bij nomi-

naal toerental. Voor de contour van 10-5 per jaar voor beperkt kwetsbare objecten wordt als vuistregel de halve rotordiameter gehanteerd. In het onderzoek is bij deze methodiek aangesloten. Voor een windturbine met een ashoogte van 145 m en een rotordiameter van 131 m is de contour voor het plaatsgebonden risico van 10-5 bepaald op een afstand van 65,5 m, gelijk aan de halve rotordiameter. De contour van 10-6 is bepaald op een afstand van 210,5 m, gelijk aan de tiphoogte. Er bevinden zich volgens het onderzoek geen beperkt kwetsbare objecten onderscheidenlijk kwetsbare objecten binnen deze contouren.

158. De ministers hebben toegelicht dat bij windturbines met een ashoogte van meer dan 100 m en met een diameter van meer dan 100 m de werpafstand bij nominaal toerental vrijwel altijd kleiner is dan de tiphoogte. Grotere windturbines hebben volgens de ministers een lager toerental dan kleinere windturbines. De overeenkomstige de systematiek van het Handboek daarvoor bepaalde contour is daarom voldoende om de veiligheid voor de omgeving te waarborgen, aldus de ministers. In het deskundigenbericht is het standpunt van de ministers onderschreven. Volgens het deskundigenbericht geldt dat ook voor de typen windturbines Vestas V112, de Senvion 3M122 en de Nordex N131, die in het onderzoek zijn betrokken en die alle een ashoogte en een diameter hebben van meer dan 100 m. Voor het bepalen van de contouren voor het plaatsgebonden risico is derhalve geen verdere detailkennis nodig over het windturbintype, aldus het deskundigenbericht. De kans dat wordt gekozen voor een type windturbine waarbij toch een grotere werpafstand bij nominaal toerental aan de orde is, is volgens het deskundigenbericht niet groot. Bij moderne, grotere windturbines is de omwentelingssnelheid doorgaans lager en daarom de werpafstand kleiner, zo staat in het deskundigenbericht. Voorts is volgens het deskundigenbericht van belang dat luchtkrachten de werpafstand verkleinen. Daar is in de berekeningen in het onderzoek geen rekening mee gehouden, zodat de werpafstanden bij nominaal toerental in het onderzoek in zoverre zijn overschat, aldus het deskundigenbericht.

159. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen en appellanten 10 hebben aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van deze bevindingen in het deskundigenbericht te twijfelen. Daarbij betreft de Afdeling dat ook bij de door DGMR genoemde typen windturbines de door DGMR berekende werpafstand bij nominaal toerental kleiner is dan de tiphoogte. De door NRG voor andere typen windturbines genoemde werpafstanden bij nominaal toerental blijven eveneens onder de tiphoogte. Overigens hebben Platform Storm en an-

deren niet inzichtelijk gemaakt hoe NRG is gekomen tot de grotere werpafstanden van de in het MER onderzochte typen Vestas V112 en Senvion 3M122 dan die zijn berekend in het onderzoek dat de ministers aan het plan ten grondslag hebben gelegd.

Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers voor het bepalen van het plaatsgebonden risico zich niet hebben mogen baseren op het onderzoek, voor zover daarbij is uitgegaan van de methodiek in het Handboek.

160. De identificatieafstand, dat is de werpafstand van een (deel van een) rotorblad in een overtoerenscenario, van twee keer het nominale toerental, is van belang voor de beoordeling van de indirecte risico's. Daarbij wordt bepaald of de kans dat een risicovolle installatie of buisleiding in de omgeving van een windturbine faalt significant toeneemt door het falen van de windturbine. Volgens het deskundigenbericht is voor het bepalen van deze afstand het type windturbine wel van belang, omdat de afstand van het zwaartepunt tot het rotorcentrum bekend dient te zijn. Omdat in het onderzoek overeenkomstig het Handboek ervan is uitgegaan dat het zwaartepunt van het blad op ongeveer 1/3 deel van de bladlengte ligt, waarop Platform Storm en anderen onder verwijzing naar de notitie van NRG hebben gewezen, is niet per se een conservatieve aanname gedaan, aldus het deskundigenbericht. De werpafstand bij overtoeren is echter overschat, omdat ook bij het bepalen van deze identificatieafstand de luchtkrachten niet zijn betrokken. Dit is volgens het deskundigenbericht van grotere invloed op de uitkomsten dan de invloed die relatief kleine verschillen tussen de verschillende windturbines in dezelfde vermogensklasse van de geometrie van de rotorbladen hebben. In het deskundigenbericht staat verder dat bij toepassing van de zogeheten pitch control, waarbij de rotorbladen automatisch in de meest gunstige positie worden geplaatst, de kleine kans op het overtoerenscenario van twee keer het nominale toerental wordt verminderd.

De Afdeling ziet geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Ook in het MER staat dat in de situatie waarin de rotor draait tijdens het leveren van maximaal vermogen door het pitchen van de bladen het toerental ook op hogere snelheden dan maximaal vermogen gelijk blijft, waardoor de kans op overtoeren wordt geminimaliseerd. Platform Storm en anderen hebben hun stellingen in de zienswijze op het deskundigenbericht dat door pitch control en luchtwrijving de werpafstand juist wordt vergroot niet met concrete gegevens onderbouwd.

161. In het deskundigenbericht is verder opgemerkt dat in het Handboek de faalfrequenties

van windturbines zijn gebaseerd op gegevens van windturbines met een vermogen van minder dan 5 MW, omdat van windturbines met een groter vermogen nog weinig faalfrequenties beschikbaar zijn. Volgens het deskundigenbericht zijn er echter geen aanwijzingen om te veronderstellen dat de faalfrequentie van nieuwe windturbines hoger zal zijn dan van de windturbines die in dit verband in het Handboek zijn betrokken. In hetgeen Platform Storm en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden.

162. In het deskundigenbericht staat dat een tipbreuk mogelijk van invloed zou kunnen zijn op de maximale werpafstand omdat een afgevoerd bladdeel aan de tip een hogere beginsnelheid en minder luchtweerstand heeft dan een compleet rotorblad. De ministers hebben ter zitting toegelicht dat in geval van een tipbreuk, waarbij een deel van het blad mogelijk op een grotere afstand van de windturbine terecht komt dan bij volledige bladbreuk het geval zou zijn, het risico voor de externe veiligheid niet groter is omdat bladdelen, vanwege de kleinere massa, een geringer gevolg hebben voor de omgeving dan een volledig blad. De Afdeling ziet geen aanleiding dit voor onjuist te houden.

163. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat in het onderzoek, voor zover daarbij voor het bepalen van de werpafstanden en het plaatsgebonden risico gebruik is gemaakt van de in het Handboek opgenomen uitgangspunten, de risico's voor de externe veiligheid zijn onderschat. De ministers hebben zich daarom in zoverre op het onderzoek mogen baseren. Er is daarom geen grond voor de conclusie dat de ministers hadden moeten aansluiten bij de afstand van 400 m die wordt aanbevolen in een onderhoudsboek voor windturbines of bij de afstand van 600 m die in de provincie Noord-Holland wordt aangehouden. Verder dienen de windturbines te voldoen aan normen voor onderhoud, die in artikel 3.14 van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen, waardoor defecten aan de windturbines, zoals slijtage, tijdig kunnen worden gesignaleerd, en aan normen voor veiligheid, die in artikel 3.14 van de Activiteitenregeling zijn gesteld, waardoor risico's worden voorkomen dan wel zoveel mogelijk worden beperkt. De gestelde omstandigheden dat zich wereldwijd incidenten voordoen met windturbines en dat in andere landen ruimere effectafstanden worden toegepast, betekenen niet dat deze normen tekortschieten, reeds omdat wereldwijd niet dezelfde onderhouds- en veiligheidsnormen gelden. Dat zich in Nederland incidenten hebben voorgedaan met

andere windturbines betekent evenmin dat de gestelde onderhouds- en veiligheidsnormen voor de beoogde windturbines onvoldoende zijn.

De betogen van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen falen in zoverre.

164. Aan de zone rondom het bestemmingsvlak waar een windturbine ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 1, van de planregels dient te worden geplaatst, is de aanduiding 'Veiligheidszone-windturbine' toegekend. In artikel 9, lid 9.1, van de planregels is bepaald dat ter plaatse van deze zone wiekoverslag van de windturbine is toegestaan. Een windturbine met een rotordiameter van 131 m, die ingevolge de planregels maximaal is toegestaan, zal derhalve zodanig in de veiligheidszone dienen te worden geplaatst dat de zonegrens door de wiekoverslag niet wordt overschreden. Deze zone is op een aantal locaties weergegeven als een cirkel met een straal van 65,5 m, zoals de ministers hebben toegelicht. Op de locaties op de bebeelding waar de veiligheidszone is weergegeven in de vorm van een ovaal, kan enigszins worden geschoven met een windturbine. Dat heeft echter geen invloed op het externe veiligheidsrisico, omdat ook dan zich geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten, risico-objecten of infrastructuur binnen de contouren bevinden, zo staat in het MER. De omstandigheid dat de mogelijkheid bestaat om binnen het bestemmingsvlak te schuiven met de positie van de windturbine betekent daarom niet dat de ministers zich niet op het onderzoek hebben mogen baseren.

De betogen van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen falen in zoverre ook.

#### *Voorwaardelijke verplichting onderhoud*

165. Platform Storm en anderen betogen dat de in artikel 3.14 van het Activiteitenbesluit opgenomen onderhoudseisen ten onrechte niet door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels zijn opgenomen. Zij stellen dat dat nodig is om de externe veiligheid te waarborgen.

Platform Storm en anderen betogen daarnaast dat de ministers in de planregels hadden moeten voorzien in voorwaardelijke verplichtingen in verband met de gevolgen voor de veiligheid en hinder door onderhoudswerkzaamheden en in geval van calamiteiten waarbij hijskranen, hoogwerkers, drones en helikopters worden gebruikt. 165.1. Artikel 3.14 van het Activiteitenbesluit bevat, evenals artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit en artikel 3.14 van de Activiteitenregeling, regels over het in werking hebben van een windturbine ter voorkoming van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen. Het gaat om normen waar de windturbines aan dienen te voldoen. Er is daarom geen aanleiding voor het oor-

deel dat het opnemen van deze normen in de planregels nodig is om de externe veiligheid te waarborgen.

Het betoog faalt in zoverre.

165.2. De ministers achten het voor de aanvaardbaarheid van het plan niet nodig om, naast hetgeen reeds in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling is geregeld, een voorwaardelijke verplichting op te nemen in verband met calamiteiten of onderhoudswerkzaamheden, die incidenteel zullen plaatshebben.

Er is geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op dat standpunt hebben kunnen stellen. Daarbij betreft de Afdeling dat Platform Storm en anderen niet met nadere gegevens hebben onderbouwd dat door het afzien van een dergelijke nadere regeling in het plan er zodanige gevolgen voor de veiligheid zijn of zodanige hinder is te verwachten dat vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een onaanvaardbare situatie zal ontstaan.

Het betoog faalt ook in zoverre.

#### *Biovergistingsinstallatie*

166. WindNEE en anderen stellen onder verwijzing naar het rapport van DGMR dat niet is onderkend dat de opslagtanks van de biovergistingsinstallatie aan de Gasselterboerveenschemond 18 direct kunnen worden geraakt indien het zwaartepunt van het turbineblad binnen een afstand van  $2/3 \times$  de bladlengte inslaat. Volgens DGMR is er ten onrechte van uitgegaan dat de opslagtank alleen volledig faalt indien het zwaartepunt van het blad op de opslagtank valt. Ook Platform Storm en anderen stellen dat de trefkans bij de biovergistingsinstallatie is onderschat, waarbij zij verwijzen naar de notitie van NRG. Daarin staat dat de invloed van het treffen van het gehele blad niet in aanmerking is genomen en evenmin het treffen door een onderdeel van de windturbine. Volgens NRG ontbreken inzichtelijke gegevens over de faalkansen van de biovergistingsinstallatie en is geen rekening gehouden met convolutie. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond stelt dat een afstand van 716 m tot de biovergistingsinstallatie dient te worden aangehouden, zoals door Gasunie Transport Services wordt gehanteerd. Zij wijst erop dat het biogas waterstofsulfide bevat.

166.1. In het onderzoek staat dat zich binnen de identificatieafstand een biovergistingsinstallatie bevindt aan de Gasselterboerveenschemond 18. In het onderzoek is het risico bepaald op het treffen van een opslagtank rekening houdende met de maximale werpafstand bij overtoeren. Het additionele risico ten opzichte van de intrinsieke faalkansen is volgens het onderzoek verwaarloosbaar klein. Daarbij is er van uitgegaan dat de op-

slagtank alleen volledig faalt als het zwaartepunt van het blad op de tank valt. Op de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de biovergistinginstallatie is nader ingegaan in een nadere analyse van 13 juli 2016, die voorafgaand aan de vaststelling van het plan is gemaakt. Daarin is rekening gehouden met zowel de trefkans van het zwaartepunt van het gehele blad als ook overige faalscenario's van de biovergistinginstallatie, waaronder het treffen van overige delen van het blad, anders dan het zwaartepunt, zoals door DGMR bepleit. Voor de intrinsieke faalkans van de biovergistinginstallatie is volgens de analyse uitgegaan van een intrinsieke bezwijkkans die gelijk is aan een opslagtank onder druk en van een 10-6 contour voor het plaatsgebonden risico van 50 m voor de biovergistinginstallatie, die is gebaseerd op de Handreiking covergisting van mest van Infomil. Indien rekening wordt gehouden met de overige faalscenario's, die niet in het onderzoek waren betrokken, is het additionele risico volgens de nadere analyse 3,74% en daarmee ook verwaarloosbaar.

166.2. In het deskundigenbericht staat dat in de nadere analyse geen rekening is gehouden met convolutie, zoals door Platform Storm en anderen naar voren is gebracht. Dat betekent volgens het deskundigenbericht echter niet dat er sprake is van een hoger extern veiligheidsrisico dan waar de ministers vanuit zijn gegaan. Daarbij merkt de deskundige op dat, zoals ook in de nadere analyse staat, de 10-6 contour voor het plaatsgebonden risico van de biovergistinginstallatie zich hoogstens binnen 50 m van het middelpunt van de biovergistinginstallatie zal bevinden en dat is uitgegaan van een conservatieve berekening.

De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond hebben aangevoerd geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers door zich te baseren op het onderzoek en de nadere analyse de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de aanwezigheid van de biovergistinginstallatie hebben onderschat. De omstandigheid dat Gasunie Transport Services een afstand van 716 m tussen windturbines en bovengrondse infrastructuur hanteert, geeft geen aanleiding voor een andere conclusie, reeds omdat de biovergistinginstallatie niet behoort tot de infrastructuur van Gasunie Transport Services.

*Ondergrondse buisleidingen en gaswinningslocatie* 167. WindNEE en anderen betogen, onder verwijzing naar het rapport van DGMR, dat niet wordt voldaan aan het in het Handboek opgenomen afstandscriterium voor ondergrondse buis-

leidingen. Bovendien is een nieuwe leiding die parallel loopt aan leiding N-524-20 niet in het onderzoek betrokken, zo stellen WindNEE en anderen. Appellanten 10 stellen dat er gastransportleidingen door het gebied lopen.

Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat zich nabij de windturbines hogedruk aardgas- en zwavelwaterstofleidingen bevinden. Volgens Platform Storm zijn de afstanden die in verband met het vrijkomen van waterstofsulfide zouden moeten worden aangehouden niet in acht genomen. Platform Storm en anderen voeren aan dat er daarom een levensgevaarlijk risico is. Bovendien is een aantal afgedekte gasboorputten niet in het onderzoek betrokken en is uitgegaan van verouderde gegevens wat betreft de situering van de ondergrondse leidingen, zo stellen Platform Storm en anderen. Onder verwijzing naar de notitie van NRG brengen zij naar voren dat inzichtelijke gegevens over de faalkansen van de gaswinlocatie ontbreken en dat geen rekening is gehouden met convolutie en evenmin met de gronddekking daar waar windturbinebladen bij afworp de grond raken.

Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond zijn de afstanden van de turbines tot de gaswinningslocatie van de NAM aan de Dreef te klein. Zij wijst erop dat bij een incident waterstofsulfide kan vrijkomen. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond is ten onrechte niet aangesloten bij de afstanden die Gasunie Transport Services hanteert van 245 m voor ondergrondse infrastructuur en van 716 m voor bovengrondse infrastructuur tot windturbines. Zij wijst erop dat op de locatie van de NAM niet alleen ondergrondse maar ook bovengrondse infrastructuur aanwezig is. Zij stelt verder dat de exacte locatie van de ondergrondse transportleiding naar Emmen niet is bezien.

167.1. Voor ondergrondse buisleidingen wordt in het Handboek, waarbij in het onderzoek in zoverre is aangesloten, geadviseerd de grootste afstand van de maximale werpafstand bij nominaal toerental en de afstand die overeenkomt met de tiphoogte aan te houden. Die grootste afstand is bij een omvang van de windturbine die het plan maximaal mogelijk maakt 210,5 m. De adviesafstanden voor buisleidingen zien op leidingen waar gevaarlijke stoffen worden getransporteerd en zijn in het Handboek opgenomen na overleg met onder meer de Gasunie, zo staat in het Handboek. De Afdeling ziet daarom in hetgeen Platform Storm en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers in dit geval vanwege beleid van Gasunie Transport Services, die een dochteronderneming is van de Gasunie, de aanwezigheid

van waterstofsulfide of de bezwijkkans bij een verminderde gronddekking een grotere afstand hadden moeten aanhouden.

In het onderzoek staat dat zich geen buisleidingen bevinden binnen de afstand van 210,5 m, die in dit verband zou moeten worden aangehouden. Ter zitting hebben WindNEE en anderen naar voren gebracht dat zij dit niet meer betwisten ten aanzien van de in het onderzoek betrokken leidingen. Volgens de ministers bevindt zich, anders dan WindNEE en anderen stellen, blijkens het onderzoek geen buisleiding parallel aan de buisleiding N-524-20. WindNEE en anderen hebben hun stelling dat dat wel het geval is niet met nadere gegevens onderbouwd, zodat er geen aanleiding is om aan de juistheid van hetgeen de ministers naar voren hebben gebracht te twijfelen. Dat geldt ook ten aanzien van de stelling van Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond dat de exacte locatie van de transportleiding naar Emmen niet is bezien en voor de stelling van Platform Storm en anderen dat is uitgegaan van verouderde gegevens wat betreft de situering van de leidingen.

Hetgeen Platform Storm, Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, WindNEE en anderen en bedrijf A en anderen hebben aangevoerd over de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met buisleidingen geeft daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op het onderzoek hebben mogen baseren. De betogen falen in zoverre.

167.2. De gaswinningslocatie van de NAM bevindt zich volgens het onderzoek binnen de identificatieafstand. Volgens het onderzoek voegen de turbines geen significant risico toe aan de installaties van de NAM omdat er geen procesinstallatiedelen zijn die zich binnen de maximale effectafstand bevinden. Niettemin is het additioneel risico van de toevoeging van de windturbines bepaald uitgaande van de situatie dat zich een gasopslagtank bevindt binnen deze afstand. Het additioneel risico is 0,4% en daarmee verwaarloosbaar klein, aldus het onderzoek. In de nadere analyse van 13 juli 2016, die voorafgaand aan de vaststelling van het plan is opgesteld, is ingegaan op de additionele faalkans in geval van de faalscenario's, zoals die bij de biovergistinginstallatie zijn bepaald. In de analyse staat dat geen nadere berekening is uitgevoerd omdat er geen gasopslag is binnen de identificatieafstand en er daarom geen risico is. Volgens het deskundigenbericht is er geen aanleiding te veronderstellen dat een dergelijke nadere berekening tot een veel hogere faalkans zou leiden, omdat de trefkans bij de gasopslagtank kleiner is dan bij de biovergistinginstallatie en de afmetingen van de gasopslagtank ook geringer zijn.

De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond hebben aangevoerd geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op de conclusies in het onderzoek hebben mogen baseren. De betogen falen ook in zoverre.

#### *Hoogspanningsinstallatie*

168. Appellanten 10 brengen naar voren dat er hoogspanningsmasten in het gebied staan. Platform Storm en anderen stellen dat zich een hoogspanningskabel op 205 m van de windturbines bevindt, terwijl Tennet een afstand van 245 m adviseert. Zij wijzen erop dat een omvallende hoogspanningsverbinding vergaande gevolgen heeft. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond is ten onrechte niet aangesloten bij de afstand van 716 m tot de windturbines die voor bovengrondse infrastructuur wordt gehanteerd door Gasunie Transport Services.

168.1. Volgens het Handboek, waar in het onderzoek in zoverre bij is aangesloten, adviseert Tennet een afstand tot hoogspanningsinstallaties die overeenkomt met de tiphoopte of de werpafstand bij nominaal toerental of, indien nog niet bekend is welk type wordt geplaatst, een afstand van 245 m. Voor een windturbine met de omvang die het plan maximaal mogelijk maakt is de tiphoopte 210,5 m. Uit het onderzoek volgt dat er één turbine binnen deze toetsafstand is geprojecteerd, op een afstand van 205 m. Daarom is een risicoanalyse verricht waarbij de kans op het raken van de hoogspanningslijn door mastfalen en de trefkans bij overtoeren is bepaald. Als richtlijn geldt daarbij volgens de risicoanalyse dat de windturbine de kans op falen met 10% mag verhogen. De berekende additionele faalkans blijft onder de 10%. TenneT acht deze risicotoevoeging, zo staat in het onderzoek en volgt uit een brief van TenneT van 20 augustus 2015, die als bijlage bij het onderzoek is gevoegd, zodanig beperkt dat zij dit risico aanvaardbaar acht.

Mede gelet op de brief van Tennet ziet de Afdeling in hetgeen Platform Storm, Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en appellanten 10 hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op de conclusie uit het onderzoek dat het risico aanvaardbaar is hebben mogen baseren. De betogen falen in zoverre.

#### *Wegen*

169. WindNEE en anderen stellen dat een onderbouw ontbreekt van het individueel passanten risico en het maatschappelijk risico voor de N374. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveensche-



mond zijn de gevolgen voor passanten op lokale wegen in de nabijheid van de windturbines onderschat.

169.1. In het Handboek, waarbij in het onderzoek is aangesloten, wordt verwezen naar de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatwerken. In artikel 3 van deze beleidsregel zijn voorschriften opgenomen over afstanden tussen rijkswegen en windturbines. In het Handboek wordt naar deze beleidsregel verwezen.

Artikel 3 luidt:

“1. Langs rijkswegen wordt plaatsing van windturbines toegestaan bij een afstand van ten minste 30 m uit de rand van de verharding of bij een rotordiameter groter dan 60 m, ten minste de halve diameter.

2. Binnen 30 m uit de rand van de verharding en op parkeerplaatsen en tankstations gelegen langs autowegen of autosnelwegen als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 artikel 1c,d met een directe aansluiting op de autoweg of autosnelweg, die primair bestemd zijn voor een kort oponthoud van de weggebruiker, wordt plaatsing van windturbines slechts toegestaan indien uit een aanvullend onderzoek blijkt dat er geen onaanvaardbaar verhoogd veiligheidsrisico bestaat.

3. (...)”

In het Handboek staat verder dat ongeacht de in de beleidsregel opgenomen afstanden, het individueel passanten risico en het maatschappelijk risico berekend dienen te worden voor wegen die zich binnen de werpafstand bij nominaal toerental bevinden.

169.2. De windturbines zijn niet geprojecteerd in de nabijheid van een rijksweg, zodat de beleidsregel niet van toepassing is. Evenmin zijn, anders dan WindNEE en anderen kennelijk menen, windturbines voorzien nabij de N374. Het betoog van WindNEE en anderen faalt daarom.

169.3. In het onderzoek is voor de beoordeling van de effecten op lokale wegen aangesloten bij de afstanden die volgens de beleidsregel tot rijkswegen dienen te worden aangehouden. In het onderzoek staat dat zich geen lokale wegen bevinden binnen de afstand van een halve rotordiameter van 65,5 m. Voorts is in het onderzoek in aanmerking genomen dat binnen de werpafstand bij nominaal toerental en de identificatieafstand enkele lokale wegen aanwezig zijn die een beperkte tot zeer beperkte verkeersintensiteit kennen. Gelet daarop en op de kleine faalkans van de windturbines, is het risico voor passanten volgens het onderzoek verwaarloosbaar klein.

De Afdeling ziet in hetgeen Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond naar voren heeft ge-

bracht geen aanleiding voor de conclusie dat de gevolgen voor lokale wegen in zoverre zijn onderschat. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op het onderzoek hebben mogen baseren. Het betoog faalt.

#### *Agrarische percelen*

170. Platform Storm en anderen betogen dat de ministers geen rekening hebben gehouden met het verblijf van personen op agrarische percelen.

170.1. Wat onder kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit wordt verstaan, is bepaald in artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, onderdelen b en l, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Daaruit volgt dat agrarische percelen geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zijn. De in artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde veiligheidsnormen gelden daarom niet voor agrarische percelen. Dit neemt echter niet weg dat de ministers in het kader van een goede ruimtelijke ordening dienen te beoordelen of ter plaatse het plaatsgebonden risico aanvaardbaar is.

170.2. De ministers achten geen onaanvaardbaar risico aanwezig omdat zich op deze percelen geen grote groepen mensen gedurende een langere periode bevinden. In het deskundigenbericht staat dat het risico op een ernstig incident evenals de trefkans klein is. Platform Storm en anderen hebben niet onderbouwd dat desondanks sprake is van een dusdanig hoog plaatsgebonden risico dat de ministers het plan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

#### *Ijsafsworp*

171. Appellant 7 vreest dat zich onaanvaardbare gevolgen voor woningen in de nabijheid van de windturbines zullen voordoen in verband met ijsafzetting. Platform Storm en anderen brengen naar voren dat met het ijsdetectiesysteem niet is verzekerd dat bij ijsvorming tot het stil zetten van de windturbines wordt overgegaan. Zij stellen dat een dergelijk systeem niet functioneert. De ministers hadden volgens hen een voorwaardelijke verplichting in de planregels moeten opnemen om ijsafzetting te voorkomen.

171.1. De ministers hebben naar voren gebracht dat de omstandigheden waarbij ijsvorming kan optreden maar enkele malen per jaar voorkomen.

Volgens het deskundigenbericht kan zich onder bepaalde meteorologische omstandigheden

ijs afzetten op de rotorbladen van een windturbine. In het deskundigenbericht wordt verwezen naar het Handboek, waarin staat dat dit naar schatting maximaal tweemaal per jaar voorkomt. In het deskundigenbericht staat verder dat het met name van belang is om rekening te houden met het risico van ijsafzetting in een omgeving waar zich kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten bevinden of waar zich grotere aantallen mensen ophouden, zoals bijvoorbeeld in de nabijheid van wegen met een hoge verkeersintensiteit. Een dergelijke situatie doet zich hier niet voor. Daarom zijn er volgens het deskundigenbericht geen voorzieningen nodig die de gevolgen van ijsafworp voorkomen.

171.2. De Afdeling ziet in hetgeen appellants 7 en Platform Storm en anderen naar voren hebben gebracht geen aanleiding om het deskundigenbericht niet te volgen. De ministers hebben zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het risico op ongevallen door ijsafwerping dusdanig klein is dat niet gesproken kan worden van onaanvaardbare gevolgen voor de veiligheid. Daarbij betreft de Afdeling dat de omstandigheden waarbij ijsvorming kan optreden zich enkel voordoen tijdens de winterperiode, buiten het seizoen waarin normaal gesproken op agrarische percelen nabij de windturbines veel werkzaamheden plaatsvinden. Voorts bevinden de woningen van appellants zich niet in de directe omgeving van de windturbines. De ministers hebben zich daarom ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het niet nodig is om in verband met het voorkomen van ijsafzetting een voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. Overigens zullen, zo is ter zitting door de ministers toegelicht, de windturbines worden voorzien van een ijsdetectiesysteem. De enkele niet nader onderbouwde stelling van Platform Storm en anderen dat een dergelijk systeem niet functioneert geeft geen aanleiding voor de conclusie dat de eventuele risico's op ijsafzetting daarmee niet kunnen worden beperkt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het deskundigenbericht staat dat het ijsdetectiesysteem een bewezen techniek is om de trefkans van passanten door afgeworpen ijs te minimaliseren.

De betogen van appellants 7 en Platform Storm en anderen falen.

#### *Laagvliegzone*

172 Platform Storm, Platform Storm en anderen, appellants 3, appellants 4 en appellants 17 hebben beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de laagvliegroute.

Platform Storm stelt dat onvoldoende rekening is gehouden met laagvliegroutes. Appellants 17 stellen dat het plaatsen van de windturbines nabij de laagvliegroute levensgevaarlijk is voor omwonenden. Appellants 3, Platform Storm en anderen en appellants 4 stellen dat regelmatig buiten de route wordt gevlogen.

Appellants 3 en Platform Storm en anderen betogen dat de laagvliegroute ten onrechte niet op de verbeelding is opgenomen. De laagvliegzone doorkruist volgens Platform Storm en anderen en appellants 3 het plangebied. Platform Storm en anderen voeren aan dat de exacte ligging van de laagvliegroute niet duidelijk is omdat er verschillen bestaan tussen kaarten van verschillende instanties waarop deze route staat afgebeeld. Appellants 3 stelt dat de gevolgen van de risico's voor omwonenden van het realiseren van windturbines nabij de laagvliegroute niet zijn gezien. Hij voert aan dat aannemelijk is dat de wieken van de windturbines tot in de laagvliegzone reiken en de opstelplaats daarbinnen zal komen te liggen. Volgens appellants 4 doet zich strijd voor met artikel 2.6.10 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) omdat de wieken in de laagvliegzone draaien en omdat de windturbines hoger zijn dan 40 m.

Platform Storm en anderen betwisten verder dat overleg met het Ministerie van Defensie heeft plaatsgevonden over de beperkingen die aan de windturbines dienen te worden gesteld in verband met de laagvliegroute. Volgens hen is ten onrechte geen toestemming aan de NAVO gevraagd. Zij wijzen verder op de gevaren van het zogeheten wake effect voor het vliegverkeer. Appellants 3 brengt verder naar voren dat turbulentie van de windmolens gevolgen heeft voor het vliegverkeer. Hij wijst er in dit verband op dat vanwege het in- en uitvliegen van helikopters in de gemeente Emmen een extra afstand tot een windturbine van vijf maal de rotordiameter wordt aanbevolen.

172.1. De laagvliegroute is vastgelegd in bijlage A van de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters en bijlage 11 van de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro).

In het MER staat dat geen windturbines binnen de laagvliegzone zijn geprojecteerd. De ministers hebben bij het verweerschrift een kaart overgelegd, waarop de laagvliegroute evenals de bestemmingsvlakken voor de turbines en de zone met de aanduiding 'Veiligheidszone-windturbine' zijn aangegeven. Zoals ook onder 164 is overwogen, is in artikel 9, lid 9.1, van de planregels bepaald dat ter plaatse van deze zone wiekoverslag van de windturbine is toegestaan. Een

windturbine met een rotordiameter van 131 m, die ingevolge de planregels maximaal is toegestaan, zal derhalve zodanig in de veiligheidszone dienen te worden geplaatst dat de zonegrens door de wiekoverslag niet wordt overschreden. Uit de door de ministers overgelegde kaart volgt dat de laagvliegroute de bestemmingsvlakken voor de turbines en de veiligheidszone niet doorkruist. Voorts is als bijlage bij het MER een brief van 9 juni 2015 gevoegd van het Ministerie van Defensie, waarin dit wordt bevestigd. Er doet zich volgens die brief daarom geen strijd voor met de beperkingen die in het Barro en Rarro aan de bouw van bouwwerken in verband met deze zone zijn gesteld. Platform Storm en anderen, appellants 4 en appellants 3 hebben hun stelling dat dit onjuist is niet met nadere gegevens onderbouwd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de laagvliegroute op de verbeelding had moeten worden weergegeven.

172.2 Ter zitting hebben de ministers en Raedthuys en andere toegelicht dat de windturbines bestand zijn tegen een storm en dat straaljagers bestand zijn tegen effecten van turbulentie veroorzaakt door andere vliegtuigen. Volgens hen zijn daarom geen onaanvaardbare risico's te verwachten van de effecten van turbulentie waarop appellants 3 wijst en het zogeheten wake effect, waarop Platform Storm en anderen wijzen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet op dat standpunt hebben mogen stellen. De door appellants 3 gestelde omstandigheid dat in een advies over een windpark in de gemeente Emmen in verband met vliegverkeer van helikopters een grotere afstand wordt geadviseerd tot windturbines geeft geen aanleiding voor een andere conclusie. Blijkens de door appellants 3 overgelegde stukken houdt deze aanbevolen afstand niet verband met een laagvliegroute voor defensie maar met een helihaven in de nabijheid van het daar geprojecteerde windpark.

172.3 Gelet op het voorgaande en hetgeen naar voren is gebracht hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich geen onaanvaardbare gevolgen voor de veiligheid zullen voordoen in verband met de laagvliegroute. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat militaire vliegtuigen minimale vlieghoogten in acht dienen te nemen. Deze hoogten zijn ingevolge artikel 1 en artikel 2 van de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters buiten de laagvliegroute 300 m en binnen de zone 75 m. Voorts volgt uit de hiervoor genoemde brief van 9 juni 2015 van het Ministerie van Defensie dat het Ministerie geen bezwaar heeft tegen het realiseren van de windturbines. Verder bevinden de windturbines zich niet binnen het hoogte-

beperkingengebied van een luchthaven. Er is voorts geen rechtsregel die ertoe strekt dat voor het mogelijk maken van windturbines nabij een laagvliegroute toestemming is vereist van de NAVO.

172.4 De betogen van Platform Storm, Platform Storm en anderen, appellants 3, appellants 4 en appellants 17 falen.

173. Platform Storm en anderen brengen voorts naar voren dat in het plan een regeling had moeten worden opgenomen om kabelvliegers, kleine kabelballons en kleine vrije ballons te weren. Zij stellen, zo begrijpt de Afdeling, dat door het ontbreken van zo'n regeling sprake is van een aanzienlijk veiligheidsrisico gelet op de laagvliegroute nabij de windturbines. Zij verwijzen daarbij naar artikel 2, lid d, van de Regeling kabelvliegers en kleine ballons.

173.1 In artikel 2, lid d, van de Regeling kabelvliegers en kleine ballons is bepaald dat een kabelvlieger of kleine ballon niet mag worden gebruikt binnen een militair laagvlieggebied en binnen een afstand van 5 km van militaire laagvliegroutes. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het opnemen van deze bepaling in de planregels nodig is om de externe veiligheid te waarborgen. Het betoog van Platform Storm en anderen faalt reeds daarom.

#### *Traumahelikopters*

174. Platform Storm en anderen stellen dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gevolgen van de beperkingen die traumahelikopters zullen ondervinden van de windturbines. Volgens hen had hierover advies moeten worden gevraagd aan de Veiligheidsregio Drenthe en Groningen.

174.1 In het deskundigenbericht wordt het standpunt van de ministers bevestigd dat traumahelikopters geschikt zijn om te manoeuvreren in een gebied met obstakels en dat de afstand tussen de windturbines zodanig is dat de helikopters daar tussendoor kunnen vliegen en kunnen landen.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich op het standpunt mogen stellen dat er geen onaanvaardbare gevolgen zullen ontstaan voor traumahelikopters en dat een advies van de Veiligheidsregio daarover niet nodig is. De stelling van Platform Storm en anderen dat uit de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2266, volgt dat een advies van de veiligheidsregio in dit geval noodzakelijk is, berust op een onjuiste lezing van die uitspraak.

Het betoog faalt.

#### *Obstakelverlichting in relatie tot veiligheid*

175. WindNEE en anderen stellen dat in de planregels had moeten worden voorgeschreven

dat de windturbines worden voorzien van obstakelverlichting. Zij voeren daartoe aan dat zonder deze voorziening luchtvaartongelukken kunnen plaatsvinden met onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving.

175.1. In de aanvragen om de omgevingsvergunningen, die deel uitmaken van die vergunningen, staat dat ten behoeve van de luchtvaartveiligheid de windturbines zullen worden voorzien van markeringslichten. De toepassing van deze voorziening is daarmee voldoende verzekerd. De ministers hebben daarom in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om het toepassen van deze verlichting uit een oogpunt van veiligheid in de planregels voor te schrijven.

Het betoog faalt.

#### *Overige beroepsgronden van Platform Storm en anderen over veiligheid*

176. Platform Storm en anderen brengen naar voren dat ten onrechte niet is ingegaan op de levensgevaarlijke gevolgen van een softwarehack, vooral vanwege terroristische aanslagen en dreigingen. Platform Storm en anderen stellen voorts dat in het onderzoek geen rekening is gehouden met de toekomstige oprichting van bijvoorbeeld biovergisters en megastallen binnen het invloedsgebied van de windturbines. Zij wijzen er verder op dat zich in het plangebied en daarbuiten onder meer een vuurwerkopslag en een opslag voor chloorbleekloog bevinden.

176.1. Platform Storm en anderen hebben geen concrete gegevens naar voren gebracht waaruit valt af te leiden dat door een hack van de software van de windturbines de gevolgen voor de externe veiligheid zo afwijken van hetgeen in het aan het plan ten grondslag gelegde onderzoek in aanmerking is genomen, dat de ministers zich niet op de in dat onderzoek opgenomen conclusies hebben mogen baseren.

Het betoog faalt.

176.2. De ministers hebben toegelicht dat in het onderzoek naar de gevolgen voor de externe veiligheid is uitgegaan van de mogelijkheden die de vigerende bestemmingsplannen bieden. Niet is gebleken dat zij daarbij voor de externe veiligheid relevante mogelijkheden niet hebben betrokken. Platform Storm en anderen hebben hun stellingen in zoverre niet onderbouwd.

Het betoog faalt.

#### *Beroepsgrond van appellante 7*

177. Appellante 7 betoogt dat het projecteren van de windturbines in de nabijheid van woningen onaanvaardbaar is, omdat zich recent een aantal incidenten bij windturbines heeft voorgedaan, waaronder een brand en het afbreken van een rotorblad door harde wind. Dit betoog faalt gelet op

hetgeen hiervoor over het onderzoek naar de externe veiligheid en het voorkomen van incidenten is overwogen. Deze omstandigheden zijn verdisconteerd in het berekenen van de risico's.

#### *Conclusie*

178. De betogen van WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellante 10, appellante 7, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, appellante 17, appellante 4 en appellante 3 over externe veiligheid falen, voor zover deze zijn gericht tegen het besluit waarbij het inpassingsplan is vastgesteld.

#### *Omgevingsvergunningen*

179. Platform Storm en anderen stellen dat in de omgevingsvergunningen ten onrechte niet is betrokken dat zeer waarschijnlijk is dat de hijskranen die worden gebruikt bij de bouw van de windturbines in de laagvliegroute staan.

179.1. In hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012 zijn bepalingen opgenomen in verband met het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden. Uit artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, volgt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning dient te worden geweigerd indien niet aannemelijk is dat aan deze bepalingen wordt voldaan.

179.2. De ministers hebben toegelicht dat de hijskranen zich dicht bij de opstellocaties zullen bevinden, zodat het niet aannemelijk is dat zij in de laagvliegroute komen te staan. Bovendien zullen de hijskranen worden voorzien van markeringslichten en zullen de werkzaamheden voor de bouw van de windturbines bij het Ministerie van Defensie en de Inspectie Leefomgeving en Transport worden gemeld, aldus de ministers. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers aannemelijk hadden moeten achten dat niet aan de in het Bouwbesluit 2012 gestelde bepalingen kan worden voldaan. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, op grond van artikel 2.10, eerste lid, onder a, hadden moeten worden geweigerd.

Het betoog faalt.

180. Voor zover de beroepsgronden van WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, appellante 10, appellante 7, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, appellante 17, appellante 4 en appellante 3 die zij hebben aangevoerd tegen het inpassingsplan over de gevolgen voor externe veiligheid tevens zijn gericht tegen de omgevingsvergunningen, is de Afdeling, gelet op hetgeen daarover hiervoor

over het inpassingsplan is overwogen, van oordeel dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en het in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren. Er is geen grond voor het oordeel dat niet kan worden voldaan aan de in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling gestelde normen die verband houden met externe veiligheid.

181. De stelling van Platform Storm en anderen dat de omgevingsvergunningen zijn aangevraagd en verleend voor grotere windturbines dan waarnaar de ministers onderzoek hebben verricht mist feitelijke grondslag.

#### *Trilling, waterhuishouding en bodem*

182. Appellanten 10, WindNEE en anderen, appellants 3 en Platform Storm en anderen hebben beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgen van trilling. Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben voorts beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgen voor de waterhuishouding. Platform Storm en anderen hebben daarnaast de gevolgen van het windpark voor de bodemkwaliteit aan de orde gesteld.

#### *Inpassingsplan*

183. Appellanten 10 vrezen voor trillinghinder ter plaatse van de woningen van appellanten 10 aan de locatie 1 en locatie 2 te Gieterveen. Platform Storm en anderen stellen dat de windturbines in de gebruiksfase door cyclische windbelastingen trillingen zullen veroorzaken. Zij voeren aan dat verhoogde grondwaterstanden en -spanningen zullen ontstaan. Ook de met de bouw van de windturbines gepaard gaande werkzaamheden zullen trillingen veroorzaken. Appellanten 10 vrezen voor trilling- en geluidhinder ten gevolge van deze werkzaamheden. De ministers hadden daarom moeten voorzien in een voorwaardelijke verplichting in de planregels, aldus Platform Storm en anderen.

Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen verder dat geen onderzoek is verricht naar de effecten van windturbines op het grondwater. De gevolgen van grondwaterwijzigingen voor onder meer bomen, landbouw en houtopstanden zijn volgens hen niet onderzocht. Platform Storm en anderen wijzen erop dat het plangebied in toenemende mate te maken heeft met aardbevingen, zodat de effecten daarvan met de effecten van de windturbines op het grondwaterpeil onderzocht hadden moeten worden. Voorts is geen rekening gehouden met (voormalige) stortplaatsen. Zij stellen verder dat de plaatsing van windturbines

tot gevolg kan hebben dat verf en zink van de windturbines door regenwater evenals in de grond aanwezige chemicaliën door bewegingen in de fundering van de turbines in de bodem en het grond- en oppervlaktewater terecht komen. Zij wijzen daarnaast op de bodemdaling, die volgens hen zal plaatsvinden door het door het windpark veroorzaakte zwaar verkeer, hetgeen, zo stellen zij, effect kan hebben op het grondwaterpeil. Voorts zal aan weerszijden van watergangen een zone van 5 m moeten worden vrijgehouden van obstakels. Uit bijlagen bij het MER volgt volgens hen echter dat een aantal windturbines in die watergangen of die zone is geprojecteerd. Zij stellen dat sprake is van waardevol watererfgoed. Ook wijzen Platform Storm en anderen op de gevolgen die de eventuele sanering van de bodem heeft voor het windpark. Zij voeren in dit verband aan dat de exacte locaties van de windturbines niet bekend zijn. Ten slotte brengen zij naar voren dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gevolgen voor global warming en het klimaat.

183.1. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 september 2016, (ECLI:NL:RVS:2016:2458) overweegt de Afdeling dat de trillinghinder en de andere door Platform Storm en anderen bedoelde gevolgen van de werkzaamheden die verband houden met de bouw van de windturbines geen betrekking hebben op het plan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten maken geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces over de ruimtelijke keuze en hoeven daarom niet te worden betrokken bij de vaststelling van het plan. Zij zijn dan ook niet het voorwerp van toetsing voor zover het de vaststelling van het inpassingsplan betreft.

183.2. In het door de ministers overgelegde rapport van Fugro Geoservices van 12 december 2016 is ingegaan op trillinghinder door het windpark. Daarin staat dat trillingen kunnen worden veroorzaakt door het in werking zijn van de turbines. In het rapport is uitgegaan van een zandrijge ondergrond, omdat uit grondonderzoek is gebleken dat de ondergrond met name bestaat uit zand, zo staat in het rapport. Voor de beoordeling van de trillinghinder is in het rapport getoetst aan SBR-Richtlijn A 'Schade aan gebouwen, meet- en beoordelingsrichtlijn' deel A en de SBR-Richtlijn 'Hinder voor personen in gebouwen', deel B. Volgens het rapport zal zich binnen een afstand van 15 tot 20 m enige invloed van trillingen door het in gebruik zijn van de windturbines voordoen, maar zullen de gevolgen buiten deze afstand verwaarloosbaar zijn. In de exploitatiefase zijn de trillingen dusdanig laag dat deze tot nauwelijks waarneembare wateroverspanningen leiden, aldus het rapport.

In het deskundigenbericht staat dat er geen aanleiding is om te twifelen aan de uitgangspunten en de berekeningsuitkomsten in het rapport. De Afdeling stelt vast dat appellanten de uitkomsten van het onderzoek van Fugro Geoservices voorts niet gemotiveerd hebben bestreden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat trillinghinder ter plaatse van de woningen van appellanten niet te verwachten is. De betogen van appellanten 10 en Platform Storm en anderen over hinder door trilling in de gebruiksfase falen. Er is daarom evenmin grond voor het oordeel dat de ministers niet hebben mogen afzien van het opnemen van een planregel die ertoe strekt dat hinder vanwege trilling wordt voorkomen.

183.3. In het kader van de voorbereiding van het inpassingsplan is onderzoek verricht naar de aspecten water en bodem. Uit de plantoelichting volgt dat de aspecten water en bodem niet aan de uitvoering van het inpassingsplan in de weg staan.

De ministers hebben naar voren gebracht dat de windturbines niet leiden tot een risico op aardbevingen. Zij stellen verder dat zich geen stortplaatsen in de directe omgeving van de windturbines bevinden en dat sanering van de bodem niet nodig is voor de bouw van de windturbines. Voorts zijn er geen te beschermen watergangen, watererfgoed of andere belemmeringen in verband met watergangen die in de weg staan aan het realiseren van de windturbines. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan hetgeen de ministers naar voren hebben gebracht te twifelen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat uit de bedoelde bijlagen 10, 11, 12 en 13 van het MER, anders dan Platform Storm en anderen stellen, niet kan worden afgeleid dat de 45 windturbines waar het plan in voorziet binnen deze watergangen of beschermingszones of nabij (voormalige) stortplaatsen zijn geprojecteerd. De ministers hebben verder toegelicht dat de gevreesde effecten op het grondwater door een bewegende fundering van de windturbine kunnen worden tegengegaan door het toepassen van een bepaald type fundering en door, indien dat nodig zal zijn, het treffen van aanvullende maatregelen in overleg met het waterschap. Platform Storm en anderen hebben niet betwist dat deze maatregelen kunnen worden getroffen. Zij hebben voorts niet onderbouwd in hoeverre nader onderzoek vereist is in verband met gevolgen van grondwaterwijzigingen voor bomen, landbouw en houtopstanden.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers mogen afzien van het nader onderzoek naar de aspecten waterhuishouding en bodem. Dat geldt evenzeer voor de door Platform Storm en ande-

ren gevreesde gevolgen voor het grond- en oppervlaktewater door het loslaten van materiaal en de verf van de windturbines. De ministers hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat hiervan geen onaanvaardbare gevolgen te verwachten zijn.

Platform Storm en anderen hebben voorts niet onderbouwd dat van de windturbines die het plan mogelijk maakt zodanige gevolgen voor het klimaat en het effect van global warming zijn te verwachten, dat de ministers niet in redelijkheid hebben kunnen afzien van een onderzoek naar het zich voordoen van deze veranderingen.

183.4. appellanten 10 hebben hun beroepsgrond over trilling in de gebruiksfase niet nader onderbouwd. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen zij naar voren hebben gebracht daarom geen grond voor het oordeel dat de hinder ter plaatse van deze woningen onaanvaardbaar zal zijn.

183.5. De betogen van Platform Storm, Platform Storm en anderen en appellanten 10 over trilling en de betogen van Platform Storm en Platform Storm en anderen over de aspecten waterhuishouding en bodem falen voor zover die de vaststelling van het plan betreffen.

#### *Omgevingsvergunningen*

184. WindNEE en anderen betogen dat met de omgevingsvergunningen niet aan de voor trillingen gestelde normen kan worden voldaan. Appellant 3 stelt dat in de omgevingsvergunning voor het deelgebied DEE ten onrechte niet is onderbouwd dat niet hoeft te worden gevreesd voor trillinghinder. Hij wijst erop dat wordt gebouwd in het veen.

184.1. Deze beroepsgronden van WindNEE en anderen en appellant 3 geven, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de beroepsgronden die tegen het inpassingsplan naar voren zijn gebracht over hinder door trilling in de gebruiksfase, geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is vanwege deze hinder de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren. Dat geldt evenzeer voor de beroepsgronden van appellanten 10, Platform Storm en anderen en Platform Storm over de aspecten waterhuishouding, bodem en trilling in de gebruiksfase, voor zover die ook zijn gericht tegen de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend. Daarbij overweegt de Afdeling dat aan de daarvoor in het Activiteitenbesluit opgenomen regels dient te worden voldaan. De beroepsgronden over hinder door trilling en de gevolgen

voor het grondwaterpeil in de bouwfase zullen hierna worden besproken.

185. In hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012 zijn bepalingen opgenomen in verband met het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden. Uit artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, volgt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning dient te worden geweigerd indien niet aannemelijk is dat aan deze bepalingen wordt voldaan.

185.1. In het rapport van Fugro Geoservices staat dat trillingen kunnen worden veroorzaakt door heiwerkzaamheden. In het rapport is uitgegaan van een zanderige ondergrond, omdat uit grondonderzoek is gebleken dat de ondergrond met name bestaat uit zand, zo staat in het rapport. Voor de beoordeling van de trillinghinder is in het rapport getoetst aan SBR-Richtlijn A 'Schade aan gebouwen, meet- en beoordelingsrichtlijn', deel A en de SBR-Richtlijn 'Hinder voor personen in gebouwen', deel B. De modellering van de heiactiviteiten heeft plaatsgevonden op basis van CUR-publicatie 166 'Damwandconstructies'. Volgens Fugro Geoservices is het risico op schade of hinder door heiactiviteiten verwaarloosbaar klein. Verder is volgens het rapport het risico op waterstandvariaties nabij aanwezige (woon)bebouwing in de bouwfase verwaarloosbaar klein omdat het invloedsgebied zich beperkt tot ongeveer 15 tot 25 m uit de paalpunt. Daarbij is in aanmerking genomen dat met de heiactiviteiten wateroverspanningen in de grond zullen optreden, maar dat de waterspanning en het grondwaterpeil na de heiwerkzaamheden tot het oorspronkelijke niveau zullen terugkeren.

In het deskundigenbericht staat dat er geen aanleiding is om te twifelen aan de uitgangspunten en de berekeningsuitkomsten in het rapport. De Afdeling stelt vast dat appellanten de uitkomsten van het onderzoek van Fugro Geoservices niet gemotiveerd hebben bestreden. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat aannemelijk is dat trillinghinder ter plaatse van de woningen van appellanten en onaanvaardbare wijzigingen van het grondwaterpeil door het bouwen van de windturbines niet te verwachten zijn.

185.2. Voor zover Platform Storm en anderen vrezen voor gevolgen voor het grondwaterpeil vanwege met de bouw van de windturbines gepaard gaand zwaar verkeer dat volgens hen bodemdaling veroorzaakt, overweegt de Afdeling het volgende.

De ministers hebben toegelicht dat het verkeer dat verband houdt met de bouw van de windturbines vooral gebruik zal maken van grote

provinciale wegen en dat de toevoeging van dat verkeer in verhouding tot het bestaande vrachten landbouwverkeer beperkt zal zijn. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen naar voren hebben gebracht geen aanleiding deze toelichting van de ministers voor onjuist te houden. Er is daarom evenmin aanleiding voor de conclusie dat ten gevolge van dat verkeer bodemdaling zal optreden die gevolgen voor het grondwaterpeil heeft.

186. Hetgeen WindNEE en anderen, appellant 3, Platform Storm, Platform Storm en anderen en appellanten 10 over hinder door trilling en gevolgen voor het grondwaterpeil in de bouwfase naar voren hebben gebracht, geeft geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, hadden moeten worden geweigerd. De betogen falen.

#### *Gezondheidseffecten anders dan vanwege geluid*

187. Appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 11, Platform Storm en anderen, appellant 12, appellant 3, Platform Storm, WindNEE en anderen en appellant 4 hebben beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgen van het windpark voor de gezondheid.

#### *Inpassingsplan*

188. Voor zover de beroepsgronden van appellant 7, appellant 8, appellant 5, appellant 11, Platform Storm en anderen, appellant 12, appellant 3, Platform Storm, WindNEE en anderen en appellant 4 betrekking hebben op de effecten van geluidhinder op de gezondheid, verwijst de Afdeling naar hetgeen daarover onder het kopje Geluid onder 119 is overwogen. Op hetgeen voor het overige over de gevolgen voor de gezondheid naar voren is gebracht zal hierna worden ingegaan.

189. Platform Storm en anderen stellen dat zich gevolgen voor de gezondheid zullen voordoen vanwege hinder door slagschaduw en lichte-hinder. Zij brengen verder naar voren dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gevolgen van elektromagnetische straling, de uitstoot van fijn stof door megastallen en de toename van concentraties van radon en ammoniak.

Appellant 11 stelt dat de gezondheidseffecten niet dan wel nauwelijks in beeld zijn gebracht.

189.1. In de plantoelichting staat dat er geen eenduidige wetenschappelijke relatie is vastgesteld tussen gezondheid en windturbines. Daarbij is verwezen naar het rapport van het RIVM uit 2013.

Het RIVM heeft onderzoek verricht naar de gezondheidseffecten van windturbines, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het reeds genoemde rapport van het RIVM uit 2013. De conclusies zijn bevestigd in het reeds genoemde Kennisbericht uit 2015 en het reeds genoemde rapport van het RIVM uit 2017. Daaruit volgt dat er geen bewijs bestaat voor directe gezondheidseffecten. De hinder van slagschaduw, lichthinder, trillinghinder en elektromagnetische straling is daarbij betrokken. Wel kan de langdurige ergeris over de hinder van windturbines en het gevoel dat de kwaliteit van de leefomgeving is verminderd of zal verminderen negatieve gevolgen hebben voor het welzijn en de gezondheid. Dat is echter niet uniek voor windturbines, maar geldt ook voor andere stressoren, zo staat in het rapport van het RIVM uit 2017.

De Afdeling ziet in hetgeen appelland 7, appelland 8, appelland 5, appelland 11, Platform Storm en anderen, appelland 12, appelland 3, Platform Storm, WindNEE en anderen en appelland 4 naar voren hebben gebracht geen aanleiding in zoverre aan de bevindingen in de rapporten en het Kennisbericht te twijfelen.

189.2. In het deskundigenbericht staat dat windturbines geen lucht verplaatsen en dat niet aannemelijk is dat door turbulentie stofdeeltjes worden meegevoerd. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor de conclusie dat windturbines zorgen voor de verspreiding van gevaarlijke stoffen zoals door Platform Storm en anderen wordt gesteld.

189.3. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen appelland 7, appelland 8, appelland 5, appelland 11 en appelland 11-Doeven, Platform Storm en anderen, appelland 12, appelland 3, Platform Storm, WindNEE en anderen en appelland 4 hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers het inpassingsplan vanwege effecten van de windturbines op de volksgezondheid niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

De betogen falen.

#### *Omgevingsvergunningen*

190. Voor zover de betogen van appelland 7, appelland 8, appelland 5, appelland 11, Platform Storm en anderen, appelland 12, appelland 3, Platform Storm, WindNEE en anderen en appelland 4 over de effecten op de gezondheid ook zijn gericht tegen de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend, overweegt de Afdeling het volgende.

190.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 9 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2139) moeten op het moment dat door het in werking zijn van een inrichting nadelige gevolgen voor de

volksgezondheid kunnen ontstaan, deze gevolgen gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer, gelezen in verbinding met de artikelen 1.1, tweede lid, en 2.14, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

190.2. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de beroepsgronden die in zoverre tegen het inpassingsplan naar voren zijn gebracht, geven de betogen van appelland 7, appelland 8, appelland 5, appelland 11, Platform Storm en anderen, appelland 12, appelland 3, Platform Storm, WindNEE en anderen en appelland 4 geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is om de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, vanwege de volksgezondheid te weigeren.

#### *LOFAR, Spraak- en datasignalen, ballonvaart, zweefvliegveld Veendam, Luchthaven Ede*

191. WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat de windturbines de radiotelescoop LOFAR van Astron kunnen verstoren. WindNEE en anderen brengen naar voren dat in verband met het daarover met Astron gesloten convenant niet zeker is op welke momenten de windturbines in gebruik zullen zijn en dat de meetmethode om vast te stellen of zich verstoring voordoet nog moet worden ontwikkeld. Zij stellen dat artikel 4, lid 4.2, van de planregels, waarin naar dat convenant wordt verwezen, daarom en vanwege de mogelijke wijzigingen van het convenant, rechtsonzeker is. Platform Storm en anderen en Platform Storm vrezen dat in verband met een eventuele verstoring van de radiotelescoop gekozen zal moeten worden voor een ander type windturbine, zodat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden niet vaststaan. Appelland 3 en Platform Storm en anderen betogen dat de zones van LOFAR ten onrechte niet op de verbeelding zijn opgenomen.

Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond vrees voor verstoring van spraak- en of datasignalen. Zij voert aan dat de tussen Gasselternijveenschemond en Drouwenermond geprojecteerde windturbinelijn samenvalt met de lijn van een straatpad voor spraak- en datasignalen en daarom zou moeten komen te vervallen.

Platform Storm en anderen stellen verder dat de ministers ten onrechte geen regeling hebben getroffen in verband met de mogelijke gevolgen voor de veiligheid van de ballonvaart. Voorts is volgens hen geen rekening gehouden met de gevolgen voor het vliegverkeer van en naar het



zweefvliegveld Veendam en de gevolgen voor radar- en navigatiesystemen. Ook hadden de ministers de economische gevolgen voor vliegveld Eelde bij de besluitvorming dienen te betrekken, aldus Platform Storm en anderen.

191.1. Artikel 4, lid 4.2, van de planregels luidt:

“Het windturbinepark mag enkel in gebruik worden genomen en gehouden indien wordt voldaan aan het Reductie Vereiste als bedoeld in artikel 2 van het Convenant Co-existentie Windpark De Drentse Monden en Oostermoer en LOFAR radiotelescoop van Astron van 19 september 2016, bijgevoegd als bijlage 1, inbegrepen eventuele wijzigingen overeengekomen na deze datum.”

191.2. Het belang waarvoor WindNEE en anderen, Platform Storm, Platform Storm en anderen en appelland 3 bescherming zoeken is gelegen in het gevrijwaard blijven van gevolgen voor het woon- en leefklimaat. De beroepsgronden over de verstoring van LOFAR betreffen aspecten die dit belang van WindNEE en anderen, Platform Storm, Platform Storm en anderen en appelland 3 niet raken, maar het belang van Astron bij een goede werking van de radiotelescoop. De in artikel 4, lid 4.2, van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting strekt tot bescherming van dat belang van Astron. Deze norm strekt kennelijk niet tot bescherming van het belang waarvoor WindNEE en anderen, Platform Storm, Platform Storm en anderen en appelland 3 bescherming zoeken. Voor zover WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en Platform Storm zich beroepen op de schending van het rechtszekerheidsbeginsel bij de vaststelling van het plan en de verlening van de omgevingsvergunningen, overweegt de Afdeling dat deze enkele omstandigheid niet reeds maakt dat het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen. De betogen die ertoe strekken dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden kunnen niet los worden gezien van de betogen die verband houden met de gevolgen voor de werking van de radiotelescoop. Daarbij betreft de Afdeling dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat vanwege de keuze voor een bepaald type windturbine, waarop Platform Storm en anderen in dit verband wijzen, niet worden bepaald door de radiotelescoop maar door hetgeen het vastgestelde plan maximaal mogelijk maakt.

191.3. Ook het belang waarvoor Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond bescherming zoekt is gelegen in het gevrijwaard blijven van gevolgen voor het woon- en leefklimaat van haar leden. De beroepsgrond over straalpaden betreft niet haar belang maar het belang van de beheerder om gevolgen voor spraak- en datasignalen te voorko-

men. De gevolgen voor de ballonluchtvaart, het zweefvliegveld Veendam, de luchthaven Eelde en radar- en navigatiesystemen zijn evenmin belangen waarvoor Platform Storm en anderen bescherming zoeken.

191.4. De beroepsgronden over de gevolgen voor LOFAR en over artikel 4, lid 4.2, van de planregels, spraak- en datasignalen, de ballonluchtvaart, het zweefvliegveld Veendam, de luchthaven Eelde en radar- en navigatiesystemen kunnen daarom vanwege artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het plan leiden. Deze beroepsgronden blijven verder buiten inhoudelijke bespreking.

#### *Natuur*

##### *Nbw-vergunning*

192. WindNEE en anderen betogen dat de vergunning op grond van de Nbw 1998 (hierna: Nbw-vergunning) is verleend in strijd met de Nbw 1998. Platform Storm en anderen betogen dat de Nbw-vergunning en de wijziging daarvan zijn vastgesteld in strijd met de Nbw 1998. WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen stellen zich op het standpunt dat de normen in de Nbw 1998 ter bescherming van hun belangen strekken, omdat vogels uit de nabijgelegen Natura 2000-gebieden over het grondgebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze vliegen.

192.1. In het rapport ‘Passende Beoordeling Windpark De Drentse Monden – Oostermoer, provincie Drenthe’ van 3 september 2015 van het Bureau Waardenberg zijn de effecten van de voorziene windturbines op de Natura 2000-gebieden ‘Zuidlaardermeergebied’, ‘Drentsche Aa-gebied’, ‘Drouwenerzand’, ‘Elperstroomgebied’, ‘Lieftingsbroek’, ‘Bargerveen’, ‘Emstal Lathen-Papenburg’, ‘Rheiderland’ en ‘Ems’ onderzocht.

192.2. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemene belang van behoud van natuur en landschap te beschermen. Voorts kunnen de individuele belangen van burgers bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving zo verweven zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat het relativiteitsvereiste niet in de weg staat aan een succesvol beroep op bepalingen van de Nbw 1998. WindNEE en Platform Storm zijn organisaties die een bundeling van rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken individuele belangen tot stand brengen. WindNEE komt op voor de belangen van de inwoners van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze die belanghebbenden zijn bij de voorziene windturbines. Platform Storm komt op voor inwoners van de gemeente Borger-Odoorn die belanghebbenden zijn bij de voorziene windturbines. Belang-

hebbende inwoners van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze wonen op ruime afstand van de onderzochte Natura 2000-gebieden. Deze gebieden behoren derhalve niet tot de directe leefomgeving van belanghebbende inwoners van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze. Gelet hierop strekt deze beroepsgrond kennelijk niet ter bescherming van de belangen die WindNEE en Platform Storm behartigen. Daaraan doet niet af dat vogels uit de nabijgelegen Natura 2000-gebieden over het grondgebied van de gemeenten Borger-Odoorn en Aa en Hunze vliegen. WindNEE en Platform Storm hebben tevens beroep ingesteld namens een aantal omwonenden. Ook deze omwonenden wonen op ruime afstand van Natura 2000-gebieden, zodat deze gebieden ook niet tot de directe leefomgeving van de omwonenden behoren namens wie WindNEE en Platform Storm beroep hebben ingesteld. Deze beroepsgrond strekt dan ook kennelijk niet ter bescherming van deze omwonenden.

Gelet op het voorgaande staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg aan vernietiging vanwege deze beroepsgrond van WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

De betogen falen.

193. Appellant 3 richt zich tegen de Nbw-vergunning en de wijziging daarvan.

193.1. De Afdeling stelt vast dat appellant 3 niet in de directe nabijheid van een Natura 2000-gebied woont. Zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn directe leefomgeving is daarom niet verweven met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen. Gelet hierop strekken de bepalingen in de Nbw 1998 niet ter bescherming van zijn belangen, zodat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging vanwege deze beroepsgrond van appellant 3. De Afdeling zal het beroep van appellant 3 tegen de Nbw-vergunning en de wijziging daarvan daarom niet inhoudelijk bespreken.

Het betoog faalt.

#### *Overige natuurwaarden*

194. Platform Storm en anderen betogen dat de voorziene windturbines zullen leiden tot een aantasting van akkerfaunagebieden die geschikt zijn als leefgebied voor akkerbroed- en weidevogels. Volgens appellant 3 zullen de voorziene windturbines leiden tot een verminderde openheid van het landschap en een verstoring van de omgeving met negatieve gevolgen voor de weidevogelstand. Ook zullen de voorziene windturbines volgens Platform Storm en anderen en appellant 3 negatieve gevolgen hebben op het natuurgebied 'Exloërkijl'. Volgens appellant 8 zul-

len de voorziene windturbines negatieve gevolgen hebben voor een natuurgebied ten westen van Gieterveen. Verder voeren Platform Storm en anderen aan dat de ministers ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de te realiseren ecologische verbindingzone tussen Bourtange en Westerwolde.

194.1. Wat betreft de akkerfaunagebieden staat in de natuurtoets dat het totaal areaal ruimtebeslag door de windturbines en bijbehorende infrastructuur beperkt is ten opzichte van het totale areaal beleidsmatig aangewezen akkerfaunagebied binnen het plangebied. Volgens de natuurtoets bedraagt dit minder dan 1%. Verder zal volgens de natuurtoets de verstoring een zodanig klein gebied beslaan dat deze niet als een belangrijke aantasting van het akkerfaunagebied wordt beoordeeld. Er is geen sprake van maatgevende verstoring waarbij de broedvogels dergelijke gebieden definitief verlaten. Wel kan sprake zijn van lagere dichtheden broedvogels direct rondom de windturbines.

Platform Storm en anderen en appellant 3 hebben geen concrete bezwaren naar voren gebracht op grond waarvan de Afdeling aanleiding ziet te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen neergelegd in de natuurtoets. Gelet hierop hebben de ministers er in redelijkheid van kunnen uitgaan dat de voorziene windturbines niet tot een ernstige aantasting van de akkerfaunagebieden zullen leiden.

Over de gevolgen voor het natuurgebied 'Exloërkijl' en het natuurgebied ten westen van Gieterveen overweegt de Afdeling dat deze natuurgebieden buiten het plangebied liggen. Het areaal van deze natuurgebieden zal dan ook niet worden verkleind door de voorziene windturbines.

Wat betreft de te realiseren ecologische verbindingzone staat in de natuurtoets dat het voorziene windpark buiten de gebieden ligt die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland (hierna: NNN). De afstand van de dichtstbijzijnde windturbines tot een bosperceel ten oosten van Gasselternijveen dat tot het NNN behoort, bedraagt meer dan 200 m. Andere gebieden in de omgeving liggen op grotere afstand. In de natuurtoets wordt dan ook geconcludeerd dat de oppervlakte en de functionaliteit van het NNN niet veranderen door de aanleg en het gebruik van het windpark. In hetgeen Platform Storm en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen reden voor het oordeel dat dit onjuist is.

De betogen falen.

#### *Landschappelijke waarden*

195. Appellant 3, appellant 1A en appellant 1B, appellant 11, Het Drentse Landschap, Bond

Heemschut, WindNEE en anderen, appellanten 10, Platform Storm, Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en WindNEE en anderen hebben beroepsgronden aangevoerd over de landschappelijke waarden.

196. Appellant 1A en appellant 1B, appellant 11, Bond Heemschut, Platform Storm, Platform Storm en anderen, Het Drentse Landschap en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond stellen dat de windturbines leiden tot een onaantwoordbare aantasting van het grootschalige open landschap. Platform Storm en anderen hebben daarbij verwezen naar door hen overgelegde adviezen van Hofstra Heersche Landschapsarchitecten. Daarin is onder meer ingegaan op de haakse opstelling van de noordelijke windturbinelijn, de aspecten interferentie en insluiting, de vormgeving van de windturbines en de onderbouwing van de landschappelijke inpassing.

Platform Storm en anderen stellen dat de samenhang tussen de lijnopstellingen van de windturbines binnen het windpark minimaal is, door van elkaar afwijkende onderlinge afstanden, oriëntatie en lengtes van de lijnen. Volgens hen doet zich interferentie binnen het windpark voor, die volgens de Handreiking waarderend landschappelijke effecten van windturbines van het Agentschap NL uit 2013 (hierna: Handreiking) moet worden voorkomen. Zij brengen naar voren dat de meest noordelijke en de meest zuidelijke lijnen niet de landschappelijke structuren volgen. Volgens Bond Heemschut sluit de interferentie tussen de lijnopstellingen niet aan bij het cultuurhistorisch lineaire ontwikkelingspatroon van het veenkoloniaal gebied. Zij stelt dat door de interferentie tussen de lijnopstellingen sprake is van een clusterbeeld omdat er vooral vanuit een dwarsrichting naar de windturbines wordt gekeken. Zij wijst erop dat de windturbines bij helder weer vanaf een afstand van 25 km zichtbaar zijn. Volgens haar is ten onrechte niet de mogelijkheid voor een opstelling van één lijn of van twee lijnen langs Stadskanaal en de provinciegrens onderzocht. Volgens appellant 3 is onvoldoende onderzoek naar dit aspect verricht en zal een industrieel landschap ontstaan. Hij stelt dat uit onderzoek van ROM3D uit 2012 volgt dat interferentie optreedt als opstellingen te dicht bij elkaar staan. Verder wijst hij op een publicatie van het Compendium voor de leefomgeving waarin staat dat de waardering van het landschap afneemt door de zichtbaarheid van windturbines. Daarbij brengt hij naar voren dat in die publicatie is uitgegaan van kleinere windturbines dan in het plan zijn voorzien.

Appellant 3 voert voorts aan dat de meest zuidelijk gesitueerde schuine lijnopstelling tussen Valthermond en Tweede Exloërmond, anders

dan de andere lijnopstellingen, niet parallel aan de lintdorpen is geprojecteerd. Dat is volgens hem in strijd met het advies van het College van Rijksadviseurs (hierna: CRA).

WindNEE en anderen en appellanten 10 richten zich tegen de opstelling van de meest noordelijk gesitueerde windturbinelijn. WindNee en anderen brengen naar voren dat deze lijn niet evenwijdig loopt aan de andere lijnen en is geprojecteerd in een gebied waar windturbines niet in het landschap passen, hetgeen in strijd is met het advies van het CRA. appellanten 10 stellen dat het gebied tussen Gieterveen en Nieuwediep veel te klein is voor de meest noordelijk gesitueerde lijn.

Platform Storm en anderen brengen verder naar voren dat de lintdorpen in de omgeving van het plangebied worden ingesloten door de lijnopstellingen van de windturbines. Zij wijzen er op dat in de Handreiking staat dat voorkomen dient te worden dat bewoners van het gebied door het horizonbeslag een gevoel van ingeslotenheid ervaren. Het schrappen van de lijn Drouwenermond is niet voldoende om het gevoel van insluiting in het gebied te voorkomen, aldus Platform Storm en anderen, omdat ook andere bebouwingslinten worden ingesloten. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond ligt aan het schrappen van deze lijnopstelling geen ruimtelijke afweging ten grondslag. Zij voert aan dat ook Gasselternijveenschemond wordt ingesloten door twee lijnen van windturbines. Volgens haar wordt daarmee geen recht gedaan aan de in de Structuurvisie Windenergie op land opgenomen uitgangspunten. Zij stelt dat met het criterium horizonbeslag geen invulling kan worden gegeven aan het criterium insluiting. WindNEE en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond brengen naar voren dat de lijnopstelling langs de Gasselternijveenschedreef, ten noorden van Drouwenermond, had kunnen worden geschrapt, omdat in dat geval zowel Drouwenermond als Gasselternijveenschemond, en volgens WindNEE en anderen ook Gasselternijveen, niet meer door windturbinelijnen worden ingeklemd. WindNEE en anderen stellen dat door het schrappen van de lijn Drouwenermond geen sprake meer is van een compacte opstelling of herkenbare structuur.

Volgens WindNEE en anderen, appellanten 10 en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond berust het laten vervallen van de lijn bij Drouwenermond op willekeur. WindNEE en anderen en appellanten 10 voeren aan dat de windturbines ook dicht op de woonbebouwing in de andere dorpen in het gebied komen te staan. Volgens WindNEE en anderen zijn de gevolgen voor de LOFAR telescoop van Astron de daadwerkelijke reden geweest voor het schrappen van de lijn.

Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en WindNEE en anderen wijzen erop dat de bezwaren die gemeenten en de provincie Drenthe hebben gemaakt evenals een door de Tweede Kamer aangenomen motie ertoe strekken dat de lijn ten noorden van Drouwenermond zou komen te vervallen.

Platform Storm en anderen stellen verder dat de afstand van 4 km tussen het windpark en het windpark N33 bij Veendam te gering is om onaanvaardbare interferentie tussen deze windparken te voorkomen, vanwege de openheid van het landschap. Ook appellanten 10 stellen dat het windpark te dicht bij het windpark N33 is geprojecteerd.

Bond Heemschut voert aan dat er geen samenhangend beeld van de turbines zal zijn vanwege de mogelijkheden die het plan biedt voor de omvang en het type turbine, waarbij zij erop wijst dat er drie initiatiefnemers zijn. Platform Storm en anderen wijzen ook op de mogelijkheden voor de omvang en het type van de turbines evenals op de mogelijkheid om de positie van de turbines te wijzigen. Volgens Platform Storm en anderen geven de fotovisualisaties die aan de besluitvorming ten grondslag zijn gelegd de gevolgen voor het landschap niet goed weer. Appellant 3 stelt dat in de lijnopstelling die bestaat uit Deelgebied Cluster DEE en de noordelijke lijn van deelgebied RH geen sprake is van visuele samenhang omdat de afstand van de turbine in Deelgebied cluster DEE tot de turbines in deelgebied RH groter is dan de afstanden tussen de turbines in deelgebied RH. WindNEE en anderen stellen dat de landschappelijke inpassing niet is verzekerd, omdat niet is voorzien in een planregel die ertoe strekt dat alle windturbines binnen dezelfde lijnopstelling moeten worden gerealiseerd.

Bond Heemschut, appellant 11, Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren ten slotte aan dat de provinciale kernkwaliteiten rust, ruimte en duisternis verloren gaan.

197. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de effecten van het voorziene windturbinepark op het landschap. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het MER voor wat betreft de daarin onderzochte alternatieven. Daarin is rekening gehouden met de Structuurvisie Windenergie op land en met de door onder meer de gemeenten Aa en Hunze en Borger Odoorn en de provincie Drenthe opgestelde Gebiedsvisie. Voorts is gebruik gemaakt van viewsheds en fotovisualisaties. In de plantoelichting is ingegaan op de effecten van de opstelling van de windturbines die in het plan wordt mogelijk gemaakt aan de hand van de aspecten horizonbeslag, aantasting van de openheid, positionering van de windturbines in de structuur van het

landschap, de interferentie tussen de opstellingen binnen en buiten het gebied en de provinciale kernkwaliteiten rust, ruimte en landschap.

In de plantoelichting staat dat de grootschalige openheid van het landschap een provinciale kernkwaliteit en landschappelijke kwaliteit is van het plangebied. De aantasting van de openheid wordt vooral beleefd vanaf de randen van het plangebied, zo staat in de plantoelichting. Voor het effect op lokaal niveau is daarbij het aantal windturbines van betekenis. Op regionaal niveau is het effect op de openheid geringer omdat het windpark op grotere afstanden minder zichtbaar is en er meer verticale objecten zijn, zoals bebouwing en beplanting, die het zicht wegnemen. Volgens de plantoelichting maakt het gebied waar het windpark is geprojecteerd deel uit van een grootschalig open agrarisch landschap met een rationele ontginningstructuur van grote open ruimten (kamers) die omzoomd worden door bebouwingslinten en bomenrijen. Omdat de maat en de schaal van het plangebied erg groot zijn, sluit een grootschalig windpark goed aan bij het onderliggende landschap, aldus de plantoelichting. Dat houdt op lokaal niveau in dat de lijnstructuur van het windpark aansluit op de parallelle bebouwingslinten. Op regionaal niveau sluit de begrenzing van het plangebied grotendeels aan op het natuurlijke verloop van het landschap, omdat een overgang plaatsvindt van het landschap naar het beekdal en de lijn van het kanaal met bebouwing. De begrenzing is ten noorden van het plangebied overigens minder duidelijk, aldus de plantoelichting.

198. In de plantoelichting staat dat over de landschappelijke aspecten van de plaatsing van de windturbines in het gebied advies is gevraagd aan het CRa. Volgens dat advies zullen de turbines een groot visueel effect hebben op het veenkoloniale landschap. Het landschapstype van het gebied leent zich echter bij uitstek voor de plaatsing van windturbines, aldus het advies. In het advies wordt gepleit voor een lijnvormige opstelling parallel aan de lijnvormige linten. De meest noordelijke lijn zou volgens het advies moeten worden geprojecteerd aan de noordzijde van het Gasselternijveense Bos. In het advies staat dat ten noorden van dat bos de ruimte te beperkt is en zich ongewenste interferentie zal voordoen met het windpark langs de N33 bij Veendam.

199. De door Platform Storm en anderen genoemde Handreiking is in opdracht van het Agentschap NL opgesteld als hulpmiddel voor het bepalen van de effecten van het plaatsen van windturbines op het landschap. Het is geen juridisch bindend document.

In de Handreiking staat, zoals door Platform Storm en anderen naar voren is gebracht, dat

voorkomen dient te worden dat windturbineopstellingen zo dicht bij elkaar geplaatst worden dat tussen de opstellingen interferentie optreedt. In het MER en in de plantoelichting is in dit verband aandacht besteed aan de herkenbaarheid en samenhang van de opstelling binnen het park. In de plantoelichting staat dat met het windpark een windlandschap ontstaat met (deel)opstellingen die een herkenbare structuur hebben. Op lokaal niveau is sprake van regelmatige en herkenbare lijnstructuren. Op regionaal niveau neemt die herkenbaarheid af, door de grotere afstand tot het windpark en meer afscherpende bebouwing en beplanting. Het windpark is op afstand echter in zijn geheel herkenbaar, aldus de plantoelichting. De posities van de windturbinelijnen zijn zo gekozen dat zij kavelstructuren en bebouwingslinten in het landschap volgen, zodat er samenhang is, aldus de ministers. Omdat de ruimte tussen de windturbines een open agrarisch landschap blijft, zal voorts geen sprake zijn van een industrieel landschap, aldus de ministers.

De ministers hebben toegelicht dat uit landschappelijk oogpunt er voor is gekozen de noordelijke lijnopstelling, de zogeheten haak bij Oostermeer, in afwijking van het advies van het CRA, in een andere richting te plaatsen dan de overige lijnopstellingen in het plangebied. Deze lijnopstelling volgt daarmee de kavelstructuur, die draait ten noorden van het Bos van Kruit. De ministers hebben naar voren gebracht dat met deze lijnopstelling ter plaatse van de woningen in Nieuwediep een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, omdat ter plaatse van deze woningen aan de voor geluid gestelde normen kan worden voldaan. Een verschuiving van de positie van deze lijnopstelling zal volgens de ministers ongewenste gevolgen hebben voor de woningen in Gieterveen. Daarnaast is de afstand tot de andere lijnopstellingen volgens de ministers dusdanig groot dat zich door de afwijkende positionering van deze lijn uit landschappelijk oogpunt geen onaantoonbare beïnvloeding van de andere lijnopstellingen zal voordoen, aldus de ministers.

De lijnopstelling tussen Tweede Exloërmond en Valthermond langs de laagvliegrouete in het zuiden van het plangebied loopt niet parallel aan de bebouwingslinten, maar volgt een schuine lijn. De ministers hebben toegelicht dat in afwijking van het advies van het CRA in verband met het zoveel mogelijk voorkomen van negatieve gevolgen voor de woonomgeving is gekozen voor deze positie van de lijnopstelling tot de grens van de laagvliegrouete. Voorts is volgens het MER door visualisaties inzichtelijk gemaakt dat het verschil tussen een opstelling die parallel loopt aan de lintbebouwing en de opstelling die diagonaal

wegloopt van de lintbebouwing nauwelijks waarneembaar is.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande in hetgeen WindNEE en anderen, appellanten 10 en appellant 3 naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers niet in redelijkheid voor de posities van de meest noordelijke en meest zuidelijke gesitueerde lijn hebben kunnen kiezen. Voorts ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de lijnopstelling vanuit landschappelijk oogpunt herkenbaar is en als geheel waarneembaar. De ministers hebben zich verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, omdat de ruimte tussen de windturbines een open agrarisch landschap blijft, geen sprake zal zijn van een industrieel landschap, zoals appellant 3 vreest. Het betoog van Bond Heemschut over het ontbreken van onderzoek naar één of twee lijnen langs Stadskanaal en de provinciegrens faalt ook. Uit het MER volgt dat als inrichtingsalternatieven de opstelling van een enkele lijn parallel aan het Annerveenschekanaal en het Stadskanaal en van dubbele lijnen parallel aan het Annerveenschekanaal en Stadskanaal zijn onderzocht. Voor de opstelling van een enkele lijn is niet gekozen omdat dit zou leiden tot een te beperkt geïnstalleerd vermogen. De optie voor een dubbele lijnopstelling is afgefallen uit landschappelijke overwegingen en vanwege de in het gebied aanwezige kavelstructuren. Het betoog van Bond Heemschut geeft geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op het MER hebben mogen baseren.

200. Zoals Platform Storm en anderen naar voren brengen, staat in de Handreiking dat voorkomen dient te worden dat met name bewoners van een gebied als gevolg van windturbines vanwege horizonbeslag een gevoel van ingeslotenheid ervaren.

In het MER is aandacht besteed aan het aspect insluiting van lintbebouwing. Met insluiting wordt volgens het MER bedoeld dat windturbines worden gerealiseerd in twee kamers aan beide zijden van een woonlint. Het criterium horizonbeslag geeft invulling aan het aspect insluiting. In het MER staat dat de mate van horizonbeslag (mede) afhankelijk is van de afstand van de windturbines, waardoor het begrip horizonbeslag een betere maat is dan het begrip insluiting. In het MER is in aanmerking genomen dat in de Structuurvisie Windenergie op land voor de Drentse Veenkoloniën als specifiek landschappelijk aandachtspunt onder meer horizonbeslag is genoemd. Volgens het MER hebben de windturbines een zodanige omvang dat zij, gelet op de openheid van het gebied en ondanks de

omstandigheid dat zij op een relatief grote afstand van 600 m tot 800 m van de bebouwingslinten zullen worden gerealiseerd, ook zichtbaar zullen zijn als de windturbines in een volgende kamer worden geplaatst. In de plantoelichting is daaraan toegevoegd dat de mate van horizonbeslag verlaagd wordt door de relatief grote afstand tot bebouwingslinten en de afscherpende werking van woningen, gebouwen en bomen.

In het MER is nog uitgegaan van zeven lijnopstellingen. Het plan ziet op zes lijnopstellingen. In een bijlage bij de plantoelichting is ingegaan op de lijn bij Drouwenermond. Daarin staat dat de ministers naar aanleiding van de over het ontwerpplan naar voren gebrachte vooroverlegreactie van de provincie Drenthe, zienswijzen van de gemeenten Aa en Hunze en Borger Odoorn en een door de Tweede Kamer aangenomen motie de lijn van vijf windturbines ten zuiden van Drouwenermond hebben geschrapt. De ministers hebben zich op het standpunt gesteld dat het schrappen van deze lijn geen gevolgen heeft voor de landschappelijke aanvaardbaarheid van het plan. Volgens de ministers is nog steeds sprake van een herkenbare structuur en blijft het open landschap behouden, zoals ook bij het behoud van deze lijn het geval zou zijn geweest.

De Afdeling ziet gelet op het onderzoek dat is uitgevoerd naar de effecten op het landschap en de daarbij door de ministers gegeven toelichting in hetgeen Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, Bond Heemschut, WindNEE en anderen en appellant 3 hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat zich vanwege het horizonbeslag een zodanige aantasting van het landschap zal voordoen dat de ministers het plan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen. De omstandigheid dat Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en WindNEE en anderen de voorkeur geven aan het laten vervallen van een andere lijn dan de lijn Drouwenermond, betekent niet dat de opstellingen die het plan mogelijk maakt uit landschappelijk oogpunt niet aanvaardbaar zijn. De Afdeling ziet in hetgeen Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat bij de beoordeling van de landschappelijke aanvaardbaarheid geen gebruik mocht worden gemaakt van het criterium horizonbeslag, nu daarbij ook de afstand tot bebouwing in aanmerking is genomen. De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers aan de vooroverlegreactie, de zienswijzen en de motie niet de juiste duiding hebben gegeven over het vervallen van de lijn bij Drouwenermond, zoals Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en WindNEE en anderen stellen, en evenmin voor de conclusie dat de telescoop LOFAR de doorslaggevende reden is

geweest voor het laten vervallen van de lijn bij Drouwenermond, zoals WindNEE en anderen naar voren hebben gebracht. WindNEE en anderen en appellanten 10 kunnen daarom niet worden gevolgd in hun betoog dat het plan in strijd met het verbod van willekeur is vastgesteld.

201. In de plantoelichting is in aanmerking genomen dat in de Handreiking als vuistregel een onderlinge afstand van 3 tot 5 km tussen windparken dient te worden aangehouden om interferentie te voorkomen. Het windpark N33 is op een afstand van ongeveer 4 km van het voorliggende windpark geprojecteerd. Deze afstand voldoet derhalve aan hetgeen in de Handreiking wordt aanbevolen. De afstand is volgens de ministers voldoende om het windpark als zelfstandig windpark te herkennen, zodat zich geen interferentie zal voordoen. Daarbij hebben zij erop gewezen dat de meest noordelijke opstelling van het windpark Drentse Monden en Oostermoer haaks staat op de geplande opstelling van het Windpark N33.

De Afdeling ziet in hetgeen WindNEE en anderen, appellanten 10 en Platform Storm en anderen hebben aangevoerd geen grond voor de conclusie dat de ministers zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat gelet op de tussenliggende afstand en de positionering van de noordelijke lijn zich geen interferentie met het geplande windpark bij Veendam zal voordoen.

202. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is er geen grond voor het oordeel dat de ministers na afweging van de betrokken belangen, waaronder het belang van appellanten bij het behoud van het bestaande landschap en het belang dat is gemoeid met het realiseren van de windturbines, het plan niet hebben mogen vaststellen. De stelling van Platform Storm en anderen dat de visualisaties die bij het MER zijn gevoegd geen juiste weergave bevatten van de werkelijkheid, leidt niet tot een ander oordeel. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat deze visualisaties, die dienen als hulpmiddel voor het bepalen van de landschappelijke effecten, een zodanig andere weergave van de werkelijkheid bevatten dat de ministers zich daar niet mede op hebben mogen baseren. Voorts is in artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 4 en 5, van de planregels bepaald dat per lijnopstelling de windturbines dezelfde rotordiameter, ashoogte, draairichting en uiterlijke verschijningsvorm van de gondel moeten hebben. De ministers hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat daarmee op voldoende wijze is gewaarborgd dat per lijnopstelling van een samenhangend beeld van turbines sprake zal zijn. Gelet op de afstanden tussen de lijnopstellingen is er geen grond voor het oordeel dat de omstandigheid dat het type windturbine

per lijnopstelling kan verschillen, een zodanig onsamenhangend beeld geeft, dat de ministers daar bij de vaststelling van het plan doorslaggevend betekenis aan hadden moeten toekennen. De Afdeling ziet voorts geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de afstand in de lijnopstelling tussen de turbine in cluster DEE tot de eerstvolgende turbine in de lijnopstelling in deelgebied RH niet zo groot is dat vanuit landschappelijk oogpunt geen sprake meer is van een visuele eenheid. Verder zijn de lijnopstellingen verdeeld over vier deelgebieden, waar drie afzonderlijke exploitanten de windturbines zullen realiseren. Gelet op de met de windturbines te behalen energiedoelstelling acht de Afdeling het niet waarschijnlijk dat één van deze exploitanten zal volstaan met het realiseren van slechts één of enkele turbines in een lijnopstelling. Onder deze omstandigheden hebben de ministers geen aanleiding hoeven zien om een verplichting in de planregels op te nemen die ertoe strekt dat alle windturbines binnen dezelfde lijnopstelling moeten worden opgericht om de landschappelijke inpassing te waarborgen.

203. Over de betogen van Bond Heemschut, appellant 11, Platform Storm en Platform Storm en anderen dat zich strijd voordoet met het provinciale beleid vanwege de aan het plangebied toegekende kernkwaliteiten overweegt de Afdeling het volgende.

203.1. De ministers zijn niet gebonden aan het provinciale beleid, maar hebben daar, zo volgt uit de plantoelichting, bij de vaststelling van het plan wel rekening mee gehouden. Het plangebied is in de provinciale Omgevingsvisie aangewezen voor grootschalige windenergie. In de Omgevingsvisie staat dat de kernkwaliteiten bij het toepassen van windenergie zoveel mogelijk behouden moeten blijven. Volgens de Omgevingsvisie maken het plangebied en de omgeving deel uit van het landschap van de Veenkoloniën. Het doel voor dit landschap is de wijkenstructuur en de openheid beleefbaar en leesbaar te houden. Daarbij is de samenhang tussen het systematische ontginningsspatroon van grootschalige openheid met kenmerkende wijkenstructuur en de bebouwingslinten met daaruit opgaande percelen van provinciaal belang geacht. In de Omgevingsvisie staat dat de omstandigheid dat het gebied veel kernkwaliteiten heeft niet betekent dat ontwikkelingen zijn uitgesloten.

203.2. De kernkwaliteiten zijn in de Omgevingsvisie vertaald naar indicatoren. Stilte en duisternis zijn volgens de Omgevingsvisie indicatoren voor de kernkwaliteit rust. Het plangebied en de omgeving ervan zijn niet aangewezen voor die kernkwaliteit. De betogen van appellant 11,

Platform Storm, Platform Storm en anderen en Bond Heemschut daarover falen reeds daarom.

Het plangebied en de omgeving ervan zijn wel aangewezen voor de kernkwaliteiten ruimte en landschap. Openheid is een indicator voor de kernkwaliteit ruimte. Diversiteit en gaafheid van het landschap zijn indicatoren voor de kernkwaliteit landschap. Zoals hiervoor is overwogen staat in de plantoelichting dat de lijnstructuur van het windpark aansluit op de lijnvormige parallelle bebouwingslinten en op het natuurlijke verloop van het bestaande landschap. De opstellingen hebben, zo staat in de plantoelichting, een herkenbare structuur. De ruimte tussen de windturbines blijft een open agrarisch landschap. Voorts worden de turbines op relatief grote afstand van de bebouwingslinten geplaatst. Volgens de ministers sluiten de lijnopstellingen van de windturbines consequent aan op de lineaire landschapselementen zoals lintbebouwing en verkaveling en wordt het open gebied zoveel mogelijk behouden, zodat de kernkwaliteiten worden gerespecteerd.

De Afdeling ziet gelet hierop niet dat het plan niet past binnen het provinciale beleid over de kernkwaliteiten die aan het gebied zijn toegekend. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het plangebied in de provinciale Omgevingsvisie is aangewezen voor grootschalige windenergie. De betogen van Bond Heemschut, appellant 11, Platform Storm en anderen en Platform Storm falen in zoverre.

204. Platform Storm en Platform Storm en anderen hebben hun betogen dat zich strijd voordoet met de Nota Belvédère en gemeentelijk beleid niet onderbouwd. Deze betogen falen reeds daarom.

205. Het betoog van Platform Storm en anderen dat het laten vervallen van de vijf windturbines bij Drouwenermond ten onrechte niet in de planregels is verwerkt, faalt ook. De betrokken gronden bij Drouwenermond zijn niet meer in het plan opgenomen. Het plan maakt de oprichting van windturbines daar derhalve niet mogelijk.

206. De betogen van appellanten over de landschappelijke waarden falen.

#### *Cultuurhistorische waarden*

207. Appellant 3, Erfgoedvereniging Bond Heemschut, appellanten 17, Platform Storm en Platform Storm en anderen hebben beroepsgronden aangevoerd over cultuurhistorische waarden.

#### *Inpassingplan*

208. Appellant 3 stelt dat de ministers geen rekening hebben gehouden met het cultuurhistorisch waardevolle landschap en karakteristieke

panden in het gebied. Hij voert aan dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor de cultuurhistorische waarde van zijn pand aan het Zuiderdiep te Tweede Exloërmond, dat tezamen met het hek om zijn perceel als rijksmonument is aangewezen. Voorts is volgens hem ten onrechte geen advies gevraagd aan de Rijksdienst voor cultureel erfgoed (hierna: RCE) over de gevolgen van uitbreiding van het transformatorstation in Musselkanaal voor de cultuurhistorische waarde van de nabij zijn perceel gelegen kerk te Zandberg.

Bond Heemschut stelt dat de interferentie tussen de lijnopstellingen niet aansluit bij het cultuurhistorisch lineaire ontwikkelingspatroon van het veenkoloniaal gebied. Voorts zal er volgens haar geen samenhangend beeld van de turbines zijn vanwege de mogelijkheden die het plan biedt voor de omvang en het type turbine, waarbij zij erop wijst dat er drie initiatiefnemers zijn. Bond Heemschut stelt verder dat provinciale kernkwaliteiten verloren gaan.

Volgens appellant 17A wordt onvoldoende afstand aangehouden tussen de windturbines en zijn woning aan locatie 3 te Tweede Exloërmond, die als rijksmonument is aangewezen.

Platform Storm en Platform Storm en anderen stellen dat het windpark een onaanvaardbare inbreuk maakt op de cultuurhistorische waarden van het gebied. Platform Storm en anderen wijzen op de mogelijkheden die het plan geeft voor de positie van de turbines. Voorts stellen Platform Storm en Platform Storm en anderen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar archeologische waarden. Platform Storm en nadere richten zich ook tegen de in artikel 7, lid 7.3 van de planregels opgenomen bevoegdheid om de aanduiding 'Waarde – Archeologie 2' te wijzigen.

208.1. De betogen van Platform Storm en Platform Storm en anderen over het onderzoek naar archeologische waarden en de wijzigingsbevoegdheid hebben geen betrekking op hun eigen belang, dat is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat, maar zien op het algemene belang van het behoud van archeologische waarden. Deze betogen kunnen, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet leiden tot vernietiging van het besluit waarbij het plan is vastgesteld en behoeven daarom geen inhoudelijke bespreking.

208.2. In de plantoelichting is ingegaan op de in de omgeving van het plangebied voorkomende cultuurhistorische waarden. Daarbij is verwezen naar het MER, waarin is ingegaan op de effecten van de windturbines op beschermde dorpsgezichten, monumenten en andere cultuurhistorische waarden zoals karakteristieke waterlopen, verkavelingen of groene linten. Volgens het MER gaan de windturbines door hun afmeting de historische elementen en structuren in het bestaan-

de landschap domineren, maar blijven de cultuurhistorische patronen leesbaar.

In de plantoelichting is voorts in aanmerking genomen dat de RCE adviseert een afstand van 1.800 tot 2.000 m tussen de turbines en een beschermd stads- en dorpsgezicht aan te houden. De kortste afstand van de turbines tot het beschermde dorpsgezicht Annerveenschekanaal-Eexterveenschekanaal is ongeveer 2.600 m, zodat wordt voldaan aan die adviesafstand, aldus de plantoelichting. Daarnaast is, zo staat in de plantoelichting, uit overleg met de RCE gebleken dat de RCE geen negatieve effecten op het beschermde dorpsgezicht verwacht. In de plantoelichting staat verder dat de windturbines geen effecten hebben op monumenten, omdat alleen het gebouw of een deel van het gebouw is beschermd. Op de effecten van de uitbreiding van het transformatorstation in Musselkanaal is afzonderlijk ingegaan in een bij de plantoelichting gevoegde ruimtelijke onderbouwing. Daarin is in aanmerking genomen dat zich aan de Kerklaan een kerk bevindt. Uit deze ruimtelijke onderbouwing volgt dat het aspect cultuurhistorie uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet in de weg staat aan de vaststelling van het plan.

208.3. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande in hetgeen is aangevoerd geen grond voor het oordeel dat zich een zodanige aantasting van de cultuurhistorische waarden in het gebied zal voordoen dat de ministers na afweging van de betrokken belangen het plan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals in de plantoelichting staat en door de ministers ook is toegelicht, de bescherming van de gemeentelijke en rijksmonumenten in de omgeving van het plangebied de bebouwing zelf betreffen. De reikwijdte van de aanwijzing tot gemeentelijke en rijksmonumenten strekt niet verder.

208.4. Voor zover het betoog van Bond Heemschut ertoe strekt dat zich strijd voordoet met het provinciale beleid vanwege de aan het plangebied toegekende kernkwaliteiten overweegt de Afdeling het volgende.

Zoals hiervoor is overwogen onder het kopje Landschappelijke waarden onder 203.1, zijn de ministers niet gebonden aan het provinciale beleid, maar hebben zij daar, zo volgt uit de plantoelichting, bij de vaststelling van het plan wel rekening mee gehouden.

In de provinciale Omgevingsvisie Drenthe is over cultuurhistorie als kernkwaliteit opgenomen dat de cultuurhistorie herkenbaar moet worden gehouden en dat de ruimtelijke identiteit moet worden versterkt. Over het gebied waarvan het plangebied deel uitmaakt staat in de Omgevingsvisie dat de ordening en samenhang tussen



de ontginningsassen, die tot uitdrukking komen in enkele en dubbele lintdorpen en bebouwde en onbebouwde ontginningsassen, zichtbaar moeten worden gehouden en dat de ordening en samenhang binnen een lintdorp herkenbaar moet worden gehouden. In het MER is in aanmerking genomen dat de cultuurhistorische waarden worden bepaald door de zogeheten Semslinie met het daarmee samenvallende ontginningskanaal en de lintbebouwing die grotendeels haaks op deze lijnen staat. Volgens het MER zullen de windturbines de historische elementen en structuren in het landschap domineren. Vanwege de schaal van de turbines en hun positie boven het landschap blijven de cultuurhistorische patronen leesbaar, aldus het MER.

De Afdeling ziet gelet hierop in hetgeen Bond Heemschut heeft aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat zich wat betreft het aspect cultuurhistorie strijd voordoet met het provinciaal beleid. Daarbij betreft de Afdeling dat, zoals ook hiervoor onder het kopje Landschappelijke waarden onder 203.2 is overwogen, het gebied in de Omgevingsvisie is aangewezen voor groot-schalige windenergie.

208.5. De betogen over cultuurhistorische waarden falen voor zover die de vaststelling van het inpassingsplan betreffen.

#### Monumenten

209. Platform Storm en Platform Storm en anderen stellen dat zich strijd voordoet met de Monumentenwet 1988 en artikel 2.1 van de Wabo vanwege de aantasting van het beschermde dorpsgezicht Annerveenschekanaal-Eexterveen-sekanaal en van gemeentelijke en rijksmonumenten. Ook doet zich volgens Platform Storm en anderen strijd voor met artikel 4 en artikel 9 van het Verdrag van Granada.

209.1. De windturbines worden niet geplaatst in zodanige nabijheid van rijks-, provinciale of gemeentelijke monumenten dat zich strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder f en h, en artikel 2.2, aanhef en onder b en c, van de Wabo of artikel 11 van de Monumentenwet 1988 voordoet. Er is daarom in zoverre geen vergunning op grond van de Wabo of de Monumentenwet 1988 vereist. Daarom doet zich evenmin strijd voor met artikel 4 of artikel 9 van het Verdrag van Granada. Daaruit volgt immers dat Nederland passende maatregelen dient te nemen bij overtreding van de in dit verband geldende regelgeving.

209.2. De betogen van Platform Storm en Platform Storm en anderen falen.

#### Soeiaaleconomische gevolgen, leefbaarheid en sociale cohesie

210. Platform Storm en anderen, appellant 6, appellant 11, appellant 5, het Drentse Landschap, appellant 12 en appellant 8 voeren aan dat het windpark nadelige gevolgen zal hebben voor de sociaaleconomische situatie en de sociale cohesie in het gebied.

Platform Storm en anderen voeren aan dat het windpark negatieve sociaaleconomische effecten voor de regio veroorzaakt, hetgeen strijdig is met de doelstelling van de Chw. Het windpark zal volgens hen namelijk minder werkgelegenheid opleveren dan de ministers hebben aangenomen en het werk zal grotendeels door gespecialiseerde bedrijven van buiten de regio worden uitgevoerd.

Daarnaast betogen Platform Storm en anderen dat het plan ten onrechte geen bijdrage levert aan de integrale gebiedsontwikkeling. Dat is volgens hen in strijd met het provinciale en gemeentelijke beleid. Platform Storm en anderen betogen dat een bijdrage aan de gebiedsontwikkeling van groot belang is om de leefbaarheid en de economische vitaliteit in deze krimpregio op peil te houden. Ook leidt het windpark volgens hen tot een verslechtering van het vestigingsklimaat en de economische draagkracht van het gebied. Platform Storm en anderen voeren tevens aan dat een voorwaardelijke verplichting in het plan had moeten worden opgenomen tot naleving van de Gedragscode draagvlak en participatie wind op land.

Appellant 6 betoogt dat het windpark een bedreiging vormt voor de leefbaarheid van het dorp Gasselternijveen, omdat eerdere investeringen om de omgeving aantrekkelijker te maken teniet worden gedaan en de achterstand van het gebied wordt bevestigd. Daarnaast heeft het windpark volgens hem negatieve gevolgen voor het toerisme. Appellant 11 en Platform Storm en anderen betogen eveneens dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor de regionale economie en het toerisme.

Appellant 6, appellant 5, het Drentse Landschap, appellant 12 en appellant 8 voeren aan dat het windpark onrust, verdeeldheid en spanningen in de lokale gemeenschappen veroorzaakt. Volgens appellant 8 bedreigt dit de sociale cohesie en saamhorigheid, in het bijzonder in Gieterveen. Het Drentse Landschap stelt in dat verband dat de positieve effecten slechts bij een beperkt aantal inwoners terecht komen en de negatieve effecten bij de meerderheid.

210.1. Zoals onder 21 is overwogen, mag de bestuursrechter een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant. De gestelde aantasting van de sociale cohesie houdt geen verband met de statutaire doel-

stellingen van het Drentse Landschap, die onder meer zijn gericht op het bevorderen van het behoud, de ontwikkeling en het scheppen van hetgeen in natuur en landschap in de provincie Drenthe waardevol te achten is in natuurwetenschappelijk, geografisch, structureel, cultuurhistorisch of visueel opzicht, alsmede op het verwerven, restaureren, onderhouden, beheren en exploiteren van (rijks)monumenten. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat daarom, voor zover het het Drentse Landschap betreft, aan een vernietiging van het plan op deze grond in de weg.

210.2. De Afdeling stelt voorop dat het belang van een goede ruimtelijke ordening niet vereist dat het windpark dat met het inpassingsplan mogelijk wordt gemaakt leidt tot een vergroting van de werkgelegenheid of een verbetering van de sociaaleconomische situatie. De Chw verplicht daar evenmin toe, al zijn – zoals onder 77.3 en 77.5 is overwogen – de effecten voor de werkgelegenheid en de economische structuur wel van belang bij de toetsing of in artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw de mogelijkheid kon worden opgenomen om ten behoeve van het windpark bij wijze van experiment af te wijken van een aantal wettelijke bepalingen. Voor zover Platform Storm en anderen zich beroepen op provinciaal en gemeentelijk beleid, overweegt de Afdeling dat de ministers niet gebonden zijn aan dat beleid, maar dit beleid in de belangenafweging dienen te betrekken.

210.3. In het kader van de voorbereiding van het plan is een Economische effectenanalyse uitgevoerd, die als bijlage bij het MER is gevoegd. Daarin is ingegaan op de economische gevolgen van het windturbinepark.

Wat betreft de gevolgen van het windpark voor het toerisme wordt in de Economische effectenanalyse verwezen naar internationaal onderzoek en onderzoek dat in het kader van het Windpark Fryslân is uitgevoerd. Uit de onderzoeken volgt dat er onder een beperkt deel van de toeristen een negatieve houding bestaat ten aanzien van windmolens. De effecten zijn echter locatieafhankelijk. Daarom is de lokale situatie bezien. Volgens de effectenanalyse is het toerisme een substantiële bedrijfstak voor de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn. Het overgrote deel van de recreatieve verblijfs- en dagaccommodaties is echter gelegen buiten de invloedssfeer van het windpark. Er bestaat vanuit deze accommodaties ook geen zicht op de turbines, door bebossing en reliëf in het landschap, zo staat in de analyse. Recreatieve routes bevinden zich ook niet nabij de windturbines. Effecten op het toerisme worden daarom in zoverre niet verwacht. De eventuele gevolgen van individuele bedrijven die

zich wel binnen de invloedssfeer bevinden kunnen later worden gekwantificeerd, aldus de effectenanalyse. Volgens de effectenanalyse zijn de effecten op bedrijventerreinen, infrastructuur en landbouw beperkt.

210.4. Gelet op hetgeen hierover naar voren is gebracht, kan ervan worden uitgegaan dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor de sociale cohesie in de dorpen. De Afdeling acht niet aannemelijk dat het windpark zal leiden tot een relevante afname van de werkgelegenheid of tot een relevante verslechtering van de sociaaleconomische situatie in het gebied. De Afdeling acht het, gelet op de economische effectenanalyse, evenmin aannemelijk dat zich wezenlijke gevolgen voor het toerisme en de regionale economie zullen voordoen.

Voor zover de hierboven genoemde gevolgen zich toch voordoen, hebben de ministers het voornemen die gevolgen te verzachten met behulp van het zogenoemde gebiedspakket, dat door de provincie Drenthe zal worden uitgewerkt en waarmee zal worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de leefomgeving en een versterking van de plaatselijke economie in de Drentse Veenkoloniën.

De Afdeling is van oordeel dat de ministers in redelijkheid een groter gewicht hebben kunnen toekennen aan de belangen die gediend zijn met het windpark dan aan de nadelige gevolgen voor de sociale cohesie en de eventuele nadelige sociaaleconomische gevolgen voor de omgeving, het toerisme en de regionale economie, mede gelet op de voorgenoemde maatregelen om die gevolgen te verzachten.

Voor zover is betoogd dat een voorwaardelijke verplichting in het plan had moeten worden opgenomen tot naleving van de Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ministers dit in redelijkheid noodzakelijk hadden moeten achten in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

De betogen falen.

#### *Uitvoerbaarheid van het inpassingsplan*

##### *Staatssteun*

2.11. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen voeren aan dat ongeoorloofde staatssteun is verleend. WindNEE en anderen betogen in dit verband dat Raedthuys en andere SDE+-subsidie zullen ontvangen en dat geen anterieure overeenkomst is gesloten die de volledige plan schade dekt. De verstrekking van ongeoorloofde staatssteun staat volgens hen aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg. Platform Storm en anderen wijzen eveneens op de SDE+-subsidie en betogen dat de initiatiefnemers hiermee een eco-

nomisch voordeel hebben verkregen dat zij onder normale omstandigheden niet zouden hebben gehad. Bovendien worden volgens hen bij de toekenning van de subsidie initiatiefnemers met grondposities bevoordeeld.

211.1. De Afdeling stelt vast dat WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen zich beroepen op strijdigheid met artikel 108, derde lid, van het VWEU en dat zij hiertoe aanvoeren dat er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het VWEU.

211.2. Ingevolge artikel 108, derde lid, van het VWEU moet de Commissie op de hoogte worden gesteld van een voornemen tot invoering van een staatssteunmaatregel en mag deze maatregel niet worden uitgevoerd voordat de Commissie deze heeft goedgekeurd.

211.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585, kan de vraag of sprake is van ongeoorloofde staatssteun in een procedure als deze slechts indirect aan de orde komen en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. De vraag of sprake is van staatssteun is immers niet relevant in het kader van de beoordeling van de ruimtelijke effecten van het bestemmingsplan.

211.4. Zoals onder 21 is overwogen, mag de bestuursrechter een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellants. Het belang van WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat voor de omwonenden van het windpark. Artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt daarom kennelijk niet tot bescherming van het belang van WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen. De Afdeling verwijst op dit punt naar de uitspraak van 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2892. In die uitspraak heeft de Afdeling tevens overwogen dat het relativiteitsvereiste met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op artikel 108, derde lid, van het VWEU omdat die bepaling kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen, evenmin schending van dat artikel ten grondslag kunnen leggen aan hun betoog dat het plan niet uitvoerbaar is. De Afdeling ziet dan ook af van een inhoudelijke bespreking van dat betoog.

#### *Aanbesteding en mededinging*

212. Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen betogen dat het plan in strijd is met het Europese en nationale recht inzake aanbesteding en mededinging.

In de eerste plaats betogen zij dat schaarse rechten op een onjuiste manier zijn verdeeld. Volgens WindNEE en anderen is een exclusieve positie aan de initiatiefnemers van het windpark verleend zonder enige vorm van transparantie en zonder dat andere gegadigden hebben kunnen meedingen. Volgens Platform Storm en anderen is bij het toekennen van de SDE+-subsidie voor het windpark en het verlenen van de vergunningen ten onrechte geen reële en gelijke kans aan andere gegadigden geboden en zijn de verdelingsprocedure en daarbij geldende criteria onvoldoende transparant geweest.

Daarnaast betogen Platform Storm en anderen dat ten onrechte geen openbare aanbesteding heeft plaatsgevonden die voldoet aan de Aanbestedingswet 2012 en Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (*Pb* 2014 L 94/65).

212.1. Het belang van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat voor de omwonenden van het windpark. Zij hebben geen concurrentiebelangen of voornemens om zelf windturbines te exploiteren. Ter zitting hebben Platform Storm en anderen toegelicht dat er volgens hen bij een keuze uit meerdere aanbieders meer mogelijkheden zijn om de nadelige gevolgen van het windpark voor omwonenden te beperken.

De aanbestedings- en mededingingsregels waarop Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen zich beroepen, strekken kennelijk niet tot bescherming van het belang van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen. Het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste staat daarom aan een vernietiging van het plan op deze gronden in de weg.

#### *Overige aspecten financiële en economische uitvoerbaarheid*

213. Appellant 1A en appellant 1B, appellant 3, appellant 11, appellant 21, appellant 7, Platform Storm en anderen, Platform Storm en WindNEE en anderen voeren aan dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan onzeker is.

#### *Relativiteit*

214. De ministers betogen dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging van het plan op deze grond in de weg staat.

214.1. In artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro is het volgende bepaald:

“Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.”

214.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 25 juni 2014,

ECLI:NL:RVS:2014:2296, strekt artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro er mede toe om te voorkomen dat belanghebbenden worden geconfronteerd met de nadelige ruimtelijke gevolgen van een bestemming die niet uitvoerbaar is. Aldus beoogt artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro de bij het daadwerkelijk realiseren van de bestemming betrokken belangen te beschermen, waaronder in ieder geval begrepen die van grondeigenaren en grondgebruikers in en om het plangebied. De appellanten die beroepsgronden over de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan hebben aangevoerd, zijn allen grondeigenaren of -gebruikers in het plangebied of de directe omgeving daarvan, of komen als organisatie mede op voor de belangen van deze grondeigenaren of -gebruikers. Gelet hierop staat het relativiteitsvereiste niet aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden over de financiële en economische uitvoerbaarheid in de weg.

#### *Toetsingskader uitvoerbaarheid*

215. In het kader van een beroep tegen een inpassingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode.

De behoefte aan meer informatie over een aantal financiële aspecten, zoals door Platform Storm en anderen naar voren gebracht, is op zichzelf niet voldoende voor het oordeel dat het plan niet uitvoerbaar is. Ook heeft niet elke onzekerheid of onjuistheid in de berekening van de kosten en baten van het windpark tot gevolg dat het plan financieel niet uitvoerbaar moet worden geacht.

#### *Beroepsgronden van appellant 11 en appellant 21*

216. Appellant 11 betoogt dat de economische uitvoerbaarheid van het plan niet is aangetoond. Appellant 21 betoogt dat nader onderzoek naar de financiële haalbaarheid moet worden verricht. 216.1. Appellant 11 en appellant 21 hebben hun betoog dat de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan niet is komen vast te staan niet nader onderbouwd. Deze beroepsgronden kunnen reeds hierom niet slagen.

#### *Planschadekosten*

217. Platform Storm en anderen, appellant 7 en WindNEE en anderen voeren aan dat het plan financieel niet uitvoerbaar is vanwege de planschadetekosten.

WindNEE en anderen voeren aan dat het kostenverhaal bij planschade niet is verzekerd. In de plantoelichting is vermeld dat in het kostenverhaal wordt voorzien door middel van een anterieure overeenkomst, maar volgens hen blijkt daaruit niet of de planschade daadwerkelijk volledig op Raedthuys en andere zal worden verhaald.

Appellant 7 betwijfelt de kredietwaardigheid van Raedthuys en andere. Daardoor is onzeker of zij de planschade zullen kunnen vergoeden.

Volgens Platform Storm en anderen is onzeker of Raedthuys en andere, met wie een anterieure overeenkomst is gesloten, voldoende financiële middelen hebben gereserveerd om planschadeclaims te kunnen betalen. Bovendien zijn de berekeningen van de planschadetekosten volgens Platform Storm en anderen niet gebaseerd op de juiste gegevens. Volgens hen gaan de berekeningen onder meer uit van minder en lagere windturbines op grotere afstand van woningen.

217.1. Voorafgaand aan de vaststelling van het plan is een overeenkomst gesloten met Raedthuys en andere, waarin is vastgelegd dat de initiatiefnemers de toekomstige toegewezen planschadeclaims zullen vergoeden. Ter zitting hebben Raedthuys en andere desgevraagd bevestigd dat de planschadetekosten volgens de anterieure overeenkomst volledig op hen zullen worden verhaald.

Volgens de ministers is vóór het sluiten van de overeenkomst een taxatie gemaakt waarin de hoogte van het mogelijke planschadebedrag is begroot. Ter zitting hebben de ministers toegelicht dat daarbij rekening is gehouden met de vergunde maximumhoogtes en de vergunde bandbreedte voor het vermogen van de windturbines. Niet aannemelijk is gemaakt dat dit onjuist is of dat in de taxatie niet is uitgegaan van de aantallen windturbines en de windturbineposities zoals die in het plan mogelijk zijn gemaakt.

De ministers hebben gesteld dat Raedthuys en andere op basis van de taxatie voldoende financiële middelen hebben gereserveerd om eventuele planschadeclaims te betalen. In hetgeen appellant 7 en Platform Storm en anderen hebben gesteld, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit onjuist is. Daar komt bij dat de verplichting tot betaling van planschadevergoeding op grond van artikel 6.1, in samenhang met artikel 6.6, tweede en derde lid, van de Wro blijft rusten op de ministers. De Afdeling ziet geen grond voor de verwachting dat de staat de kosten van de planschadevergoedingen niet zou kunnen dragen in het geval dat deze kosten niet volledig

op Raedthuys en andere zouden kunnen worden verhaald.

#### *Rendabele exploitatie van het windpark*

218. Verschillende appellanten betogen dat het windpark om een aantal redenen niet rendabel kan worden geëxploiteerd.

219. De ministers stellen zich op het standpunt dat een rendabele exploitatie van het windpark mogelijk is. Zij baseren zich daarbij op een analyse van de kosten en baten van het windpark. Daarnaast heeft Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) op verzoek van de Commissie een business case-berekening gemaakt voor het project. Daaruit blijkt eveneens dat het project financieel haalbaar is.

220. Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen in dit verband dat de kosten en opbrengsten van realisatie, exploitatie en ontmanteling van het windpark en de bijbehorende voorzieningen onduidelijk zijn. Onder meer stellen Platform Storm en anderen en Platform Storm onder verwijzing naar de Gebiedsvisie dat grote investeringen nodig zijn voor de inpassing van het windpark in het elektriciteitsnetwerk.

Volgens Platform Storm en anderen zijn deze kosten zo hoog dat het windpark, ook met SDE+-subsidie, niet rendabel is te exploiteren.

220.1. In de Gebiedsvisie staat dat grotere windparken niet via het aanwezige middenspanningsnet van 50 kV ontsloten kunnen worden, maar al snel 110 of 220 kV vereisen en dat dit relatief grote investeringen vergt. De kosten voor infrastructurele voorzieningen voor aansluiting op het net komen volgens de Gebiedsvisie in beginsel voor rekening van de eigenaar van het windpark. Als ook een uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet nodig is, komen de kosten echter voor rekening van de staat.

Ter zitting hebben Raedthuys en andere gesteld dat voor de inpassing in het elektriciteitsnet alleen transformatorstations nodig zijn en dat zij de kosten hiervan voor hun rekening zullen nemen. Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben niet aannemelijk gemaakt dat daarnaast nog andere investeringen nodig zijn voor de inpassing van het windpark in het elektriciteitsnetwerk. Ook overigens acht de Afdeling het op grond van hetgeen Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben gesteld niet aannemelijk dat de kosten van het windpark zo veel hoger zullen uitvallen dan begroot, dat de ministers op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan hadden moeten twijfelen.

221. Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen voorts dat de energieopbrengsten van het windpark onduidelijk zijn en onjuist zijn berekend. In de eerste plaats stellen zij dat de

windsnelheden zijn overschat. Daarnaast is het type windturbines nog niet bekend, zodat niet zeker is of de verwachte energieopbrengst haalbaar is. Verder is volgens Platform Storm en anderen en Platform Storm onvoldoende rekening gehouden met het zogenoemde wake-effect. In het bijzonder stellen zij dat het nabijgelegen windpark N33 dit effect extra zal versterken, zodat de energieopbrengst afneemt. Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen daarnaast dat de maatregelen in verband met geluid, slagschaduw en bescherming van vleermuizen de energieopbrengst negatief beïnvloeden. De ministers hebben daar volgens hen onvoldoende rekening mee gehouden.

Appellant 3 betoogt dat de energieproductie van het windpark slechts ongeveer 500.000 MWh per jaar zal bedragen in plaats van de in de plantoelichting geraamde 636.063 MWh per jaar. Dit is volgens hem van grote invloed op de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

221.1. Volgens de plantoelichting heeft het windpark een energieopbrengst van maximaal 525.000 MWh per jaar, uitgaande van 3.500 vollasturen. De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanwijzingen dat het windpark met deze energieopbrengst niet rendabel kan worden geëxploiteerd. De ministers hebben toegelicht dat het aantal van 3.500 vollasturen een voorzichtige schatting is. In het verweerschrift stellen zij dat kan worden uitgegaan van een groter aantal vollasturen en een opbrengst van 590.700 MWh per jaar. Bij de berekening van de energieopbrengst is rekening gehouden met verliezen door onder meer het wake-effect en mitigerende maatregelen in verband met geluid en slagschaduw.

Wat betreft de juistheid van de berekening van het aantal vollasturen verwijst de Afdeling naar hetgeen hierover onder 55.2 is overwogen. Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben niet aannemelijk gemaakt dat de opbrengstberekening ten aanzien van de windsnelheden, het wake-effect en de effecten van mitigerende maatregelen zodanig ernstige onjuistheden bevat dat daarvan in redelijkheid niet meer mocht worden uitgegaan. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat het wake-effect van het windpark N33 een wezenlijk effect heeft op de energieopbrengst, mede gelet op de beperkte omvang van het wake-effect binnen het windpark, namelijk ongeveer 5,3%, en de afstand tot het windpark N33. De mitigerende maatregelen voor geluid en slagschaduw zijn al in de berekening van de energieopbrengst betrokken, zoals onder meer blijkt uit bijlage 15 bij het MER. De ministers hebben berekend dat door maatregelen in verband met LOFAR in een worst-casesituatie nog een extra

verlies van maximaal 26.200 MWh per jaar zou kunnen ontstaan. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat geen grond voor de verwachting dat het windpark hierdoor niet meer rendabel is te exploiteren.

Het plan en de vergunningen maken meerdere typen windturbines met verschillende vermogens mogelijk. Het is voldoende als het plan bij ten minste één type windturbine financieel uitvoerbaar kan worden geacht. Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben niet aannemelijk gemaakt dat de berekende energieopbrengst met geen enkel van de toegestane typen windturbines kan worden gehaald.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de berekening van de opbrengst van het windpark zodanige onjuistheden bevat, dat de ministers op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het plan hadden moeten twijfelen.

222. Appellant 1A en appellant 1B betogen dat het besluit onevenwichtig is, omdat de windturbines zonder subsidies niet rendabel zijn.

222.1. In paragraaf 8.2 van de plantoelichting staat dat de stimuleringsregeling SDE+ een subsidiemogelijkheid voor windturbines op land biedt die de onrendabele top van de elektriciteitsproductie van dit windpark afdekt.

Aangenomen kan worden dat het windpark zonder de SDE+-subsidie in eerste instantie niet rendabel zal zijn en dat de subsidie daarom noodzakelijk is voor de uitvoerbaarheid van het plan. De ministers hebben gesteld dat de SDE+-subsidie voor het windpark zal worden verleend. Hetgeen appellant 1A en appellant 1B hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding om aan de juistheid daarvan te twijfelen.

#### *Maatschappelijke kosten*

223. Appellant 3 stelt dat in de plantoelichting in verband met de financiële uitvoerbaarheid alleen op de kosten van Raedthuys en andere is ingegaan. De maatschappelijke kosten, zoals kosten van tijdelijke voorzieningen aan provinciale en lokale wegen en schade aan wegen en bomen, zijn buiten beschouwing gelaten.

223.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor de verwachting dat de door appellant 3 bedoelde kosten zodanig zijn, dat de betrokken overheden die kosten niet kunnen dragen. Deze kosten geven daarom geen aanleiding om aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan te twijfelen.

#### *Conclusie*

224. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten

inzien dat het plan binnen de planperiode niet kan worden uitgevoerd.

#### *Ffw*

225. Platform Storm en anderen betogen dat de uitvoerbaarheid van het plan in het kader van de Ffw niet is verzekerd. Ook volgens appellant 8 is de uitvoerbaarheid van het plan in het kader van de Ffw niet verzekerd.

225.1. Op 1 januari 2017 is de Wnb in werking getreden en zijn de Nbw 1998 en de Ffw ingetrokken. Uit artikel 9.10 van de Wnb volgt dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht, nu het plan is vastgesteld voor 1 januari 2017.

225.2. Een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb brengt met zich dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Ffw omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten betoge dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. Platform Storm komt op voor inwoners van de gemeente Borger-Odoorn die belanghebbenden zijn bij de voorziene windturbines. Ook heeft Platform Storm beroep ingesteld namens een aantal omwonenden. Appellant 8 is een omwonende van de voorziene windturbines. Niet in alle gevallen hoeft op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Ffw met de bescherming van diersoorten tevens bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving van omwonenden. Appellant 8 woont op een afstand van ongeveer 1,2 km van de voorziene windturbines en de dichtbijzijnde omwonende woont op een afstand van ongeveer 380 m van de voorziene windturbines. Gelet hierop is niet aannemelijk dat de effecten van de voorziene windturbines voor vogels en vleermuizen de kwaliteit van de directe leefomgeving van appellant 8 en andere omwonenden van de voorziene windturbines zullen aantasten. De enkele omstandigheid dat soorten die aanvaringslactoffer kunnen worden van de voorziene windturbines voorkomen in hun omgeving door vliegbevingen of foerageeractiviteiten is daarvoor onvoldoende. De conclusie is dat geen nauwe verwevenheid is komen vast te staan van het belang van appellant 8 en andere omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Ffw beoogt te beschermen.

Gelet op het voorgaande strekken de normen in de Ffw niet ter bescherming van de belangen van Platform Storm en anderen en appellant 8, zodat deze betogen niet kunnen leiden tot vernietiging van het plan. De Afdeling ziet daarom af

van een inhoudelijke bespreking van deze betogen.

De betogen falen.

*Beroepsgronden van vogelpark appellant 10 over het vogelpark*

*Inpassingsplan*

226. Appellanten 10 vrezen dat het windpark onaanvaardbare gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van het vogelpark, dat zich op ongeveer 820 m van de dichtstbijzijnde geprojecteerde windturbine bevindt. Zij voeren aan dat de vogels zeer gevoelig zijn voor geluid, trillingen en luchtverplaatsingen. Dat heeft, evenals slagschaduw en lichtschildering, volgens hen invloed op het broedgedrag van de vogels. Zij stellen dat de ministers hier ten onrechte geen nader onderzoek naar hebben verricht. Voorts vrezen zij dat door de turbulentie die de windturbines veroorzaken, stofdeeltjes uit de op landbouwgrond uitgereden pluimveemest zal worden verspreid, die ziekten bij de vogels kunnen veroorzaken. Zij brengen ten slotte naar voren dat de windturbines leiden tot spanningfluctuaties in het elektriciteitsnet die van invloed kunnen zijn op de broedmachines.

226.1. Bedrijf A is gevestigd aan de locatie 1 te Gieterveen. In het vogelpark worden parkieten en papegaaien met bijzondere kleurmutaties gekweekt in ongeveer 300 buitenvolières.

226.2. Uit het in verband met de voorbereiding van het inpassingsplan verrichte onderzoek naar de aspecten geluid en slagschaduw volgt dat de geluidbelasting op de rand van het terrein van het vogelpark 41 lden zal zijn, waarmee wordt voldaan aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit gestelde normen. Uit het onderzoek volgt verder dat tot ongeveer 8 uur slagschaduw per jaar zal optreden. Omdat ter plaatse van een aantal woningen in de omgeving van het vogelpark niet aan de voor slagschaduw in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling opgenomen norm wordt voldaan, zullen windturbines worden voorzien van een stilstandregeling. Deze voorziening leidt er volgens het deskundigenbericht toe dat de slagschaduwduur zal worden beperkt tot ongeveer 7 uur bij de meeste belaste en tot ongeveer 1 uur bij de minst belaste volières. appellanten 10 hebben dit niet weersproken. Het terrein van het vogelpark is, zo staat in het deskundigenbericht, omgeven door een groenblijvende haag, die hoger is dan de volières, zodat de hinder door slagschaduw beperkt zal zijn dan uit het onderzoek volgt.

226.3. De windturbines dienen overeenkomstig artikel 3.13, eerste lid, van de Activiteitenregeling te worden voorzien van niet reflecterende materialen of een coating om lichtschildering te voor-

komen of te beperken. Voorts is onder het kopje Trilling, waterhuishouding en bodem onder 183.2 overwogen dat er geen grond is voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat trillinghinder ten gevolge van het in gebruik zijn van de windturbines ter plaatse van de woningen van de appellanten, niet is te verwachten. De Afdeling stelt vast dat de woningen van een aantal van deze appellanten zich op een kortere afstand tot de geprojecteerde windturbines bevinden dan het vogelpark.

226.4. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande in hetgeen appellanten 10 hebben aangevoerd geen grond voor de conclusie dat de ministers niet hebben mogen afzien van nader onderzoek naar de gevolgen voor de vogels in het vogelpark. appellanten 10 hebben niet met nadere gegevens onderbouwd dat de vogels zodanig gevoelig zijn voor hinder door geluid, slagschaduw, lichtschildering en trilling, dat de ministers niet in redelijkheid hebben kunnen volstaan met hetgeen zij wat betreft deze aspecten in het kader van de vaststelling van het plan hebben onderzocht en in aanmerking genomen. De enkele inschatting van appellanten 10 dat nadelige gevolgen niet zijn uit te sluiten is daarvoor niet voldoende.

226.5. Het deskundigenbericht bevestigt het standpunt van de ministers dat turbulentie voornamelijk optreedt achter het rotorvlak, op grote hoogte boven het maaiveld. Het is daarom niet aannemelijk dat stofdeeltjes vanaf landbouwland door de turbulentie vanwege de windturbines naar het vogelpark worden geblazen, los van de omstandigheid dat de kans op het verwaaien van pluimveemest al klein is. Het betoog van appellanten 10 geeft daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat het windpark in zoverre geen onaanvaardbare gevolgen voor het vogelpark heeft.

226.6. De ministers hebben naar voren gebracht dat de door de windturbines opgewekte elektriciteit via een transformatorstation op het landelijke elektriciteitsnet wordt gezet. De fluctuaties in het landelijke elektriciteitsnet worden door de netbeheerders gemonitord en gemitigeerd, aldus de ministers. Volgens de ministers ondervinden de broedmachines van het vogelpark daarvan geen effect. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van hetgeen de ministers naar voren hebben gebracht te twijfelen. appellanten 10 hebben hun vrees dat gevolgen voor de broedmachines kunnen optreden door overbelasting van het elektriciteitsnet niet met nadere gegevens onderbouwd.

226.7. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande in hetgeen appellanten 10 hebben aangevoerd

over het vogelpark geen grond voor het oordeel dat de ministers na afweging van de betrokken belangen, waaronder het belang van appellanten 10 bij het behoud van de bestaande situatie en het belang dat is gemoeid met het realiseren van de windturbines, het plan niet hebben mogen vaststellen.

Het betoog faalt voor zover het is gericht tegen de vaststelling van het plan.

#### *Omgevingsvergunningen*

227. appellanten 10 stellen dat geen onderzoek is verricht naar de gevolgen die trilling en geluid, veroorzaakt door bouw- en aanlegwerkzaamheden, hebben voor de vogels in het vogelpark. Zij wijzen er op dat de ondergrond bestaat uit slappe veengrond.

227.1. In hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012 zijn bepalingen opgenomen in verband met het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden. Uit artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, volgt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning dient te worden geweigerd indien niet aannemelijk is dat aan deze bepalingen wordt voldaan.

227.2. Zoals hiervoor onder het kopje Trilling, waterhuishouding en bodem onder 185.1 is overwogen volgt uit het door de ministers overgelegde rapport van Fugro Geoservices van 12 december 2016 dat het risico op schade of hinder door trilling ten gevolge van heilactiviteiten verwaarloosbaar klein is. In het rapport is uitgegaan van een zanderige ondergrond, omdat uit grondonderzoek is gebleken dat de ondergrond met name bestaat uit zand, zo staat in het rapport. De Afdeling stelt vast dat appellanten 10 de uitkomsten van het onderzoek van Fugro Geoservices niet gemotiveerd hebben bestreden. Voorts hebben zij geen concrete feiten of omstandigheden gesteld op grond waarvan moet worden betwijfeld dat kan worden voldaan aan de in artikel 8.3 van het Bouwbesluit 2012 voor geluid opgenomen regels. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, hadden moeten worden geweigerd.

228. Voor zover de beroepsgronden van appellanten 10 over het vogelpark, die zij tegen het besluit waarbij het inpassingsplan is vastgesteld naar voren hebben gebracht ook zijn gericht tegen de besluiten waarbij de omgevingsvergunningen zijn verleend, overweegt de Afdeling het volgende. Gelet op hetgeen hiervoor over de gronden gericht tegen de vaststelling van het in-

passingsplan is overwogen, geeft hetgeen appellanten 10 hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren.

229. Het betoog over de omgevingsvergunningen faalt.

#### *Overige beroepsgronden over gevolgen voor het woon- en leefklimaat van afzonderlijke appellanten en schade*

230. Bond Heemschut stelt dat het woon- en leefklimaat van omwonenden wordt aangetast. Zij voert aan dat niet duidelijk is welke hinder omwonenden zullen ondervinden van de windturbines omdat niet vaststaat welke typen windturbines zullen worden geplaatst.

Het Drentse Landschap betoogt dat de gevolgen voor omwonenden disproportioneel zijn.

230.1. Uit de statuten van Bond Heemschut volgt dat zij opkomt voor het behoud, de bescherming en instandhouding van de schoonheid en het historisch-ruimtelijke karakter van Nederland in het algemeen en van cultuurmonumenten in het bijzonder.

Uit de statuten van Het Drentse Landschap volgt dat zij opkomt voor het behoud, het ontwikkelen en het scheppen van hetgeen in natuur en landschap in de provincie Drenthe waardevol te achten is in natuurwetenschappelijk, geografisch, cultuurhistorisch of visueel opzicht alsmede voor het verwerven, restaureren, onderhouden, beheeren en exploiteren van (rijks)monumenten.

230.2. De belangen waarvoor Bond Heemschut en het Drentse Landschap opkomen betreffen derhalve niet het belang van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat. Artikel 8:69a van de Awb staat in zoverre in de weg aan een mogelijke vernietiging van het besluit vanwege de beroepsgronden die door Bond Heemschut en het Drentse Landschap in zoverre naar voren zijn gebracht. Deze beroepsgronden blijven daarom buiten inhoudelijke bespreking.

231. Appellant 7, appellant 8, appellant 11, WindNEE en anderen, appellant 5, appellant 6, appellant 12, appellanten 17, appellanten 10 en Platform Storm en anderen vrezen dat de windturbines onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat hebben. Appellant 5 vreest ook voor gevolgen voor de bedrijfsvoering van haar camping. Appellant 7 en appellant 8 stellen dat de afstand van de windturbines tot woningen in Gieterveen te gering is. WindNEE en anderen brengen naar voren dat de windturbines op zeer



dichte afstand, in sommige gevallen op slechts 400 m, van woningen zijn geprojecteerd. Zij wijzen erop dat de turbines alleen geplaatst kunnen worden indien mitigerende maatregelen worden getroffen. Volgens appellants 5, appellants 6, appellants 12, appellants 17 en appellants 10 zijn de turbines te dicht op hun woningen geprojecteerd. Daarbij wijst appellants 12 erop dat binnen een afstand van 1.000 m tot zijn woningen drie turbines zullen worden geplaatst, waarvan één turbine binnen een afstand van 500 m en twee turbines binnen een afstand van 750 m, en dat een aantal turbines binnen een afstand van 3.000 m tot zijn woning is geprojecteerd. Appellants 6 voert aan dat drie windturbines op ongeveer 1.000 m van zijn woning zijn geprojecteerd. Ook appellants 17 stellen dat drie windturbines op te geringe afstand van hun woning zullen worden gerealiseerd.

Appellants 10 stellen dat de afstanden die uit het Activiteitenbesluit voortvloeien niet voldoende zijn om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te waarborgen. Appellants 8 en WindNEE en anderen brengen naar voren dat volgens de brochure 'Bedrijven en milieuzonering' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) een grotere afstand van de turbines tot woningen zou moeten worden aangehouden.

Appellants 7, appellants 8, WindNEE en anderen, appellants 5, appellants 6, appellants 3 en Platform Storm en anderen brengen naar voren dat het windpark leidt tot waardedaling van hun woningen. De gevolgen daarvan zijn volgens Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen ten onrechte niet onderzocht voor de vaststelling van het plan. Platform Storm en anderen wijzen er daarbij op dat de regio vanwege gaswinning ook al te maken heeft met aardbevingen. Appellants 10 stellen dat de windturbines leiden tot visuele hinder en dat waardedaling van onroerend goed zal ontstaan. Appellants 7, appellants 8, appellants 6 en Platform Storm en anderen stellen dat de schade die door het plan zal ontstaan moet worden vergoed. Volgens appellants 7, appellants 8 en Platform Storm en anderen had een schaderegeling moeten worden getroffen. De planschaderegeling is volgens Platform Storm en anderen niet toereikend.

231.1. De Afdeling stelt vast dat, zoals ook volgt uit hetgeen hiervoor over geluid en slagschaduw is overwogen, na het treffen van mitigerende maatregelen zich bij geen van de woningen van de appellants, waaronder woningen die zich op een afstand van ongeveer 400 m tot een geprojecteerde windturbine bevinden, een overschrijding van de voor geluid en slagschaduw in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling gestelde normen plaatsvindt. In het MER is afzon-

derlijk ingegaan op de gevolgen van de windturbines voor het woon- en leefklimaat. De ministers hebben toegelicht dat in verband met die gevolgen op een aantal locaties, bijvoorbeeld bij de woningen aan de Veenakkers en in de kern van Gieterveen, een grotere afstand is aangehouden dan op grond van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling is vereist. Zij hebben voorts in aanmerking genomen dat de windturbines zichtbaar zullen zijn in het landschap en dat het uitzicht van appellants daardoor zal wijzigen.

De Afdeling ziet in hetgeen appellants hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers bij de overwegingen over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat het belang bij het realiseren van de windturbines niet in redelijkheid zwaarder hebben kunnen laten wegen dan het belang van appellants bij het behoud van de bestaande situatie. Daarbij betreft de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat, ondanks dat aan de daarvoor geldende normen wordt voldaan, zich zodanige hinder vanwege geluid of slagschaduw zal voordoen dat de ministers het plan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen. De Afdeling tekent hierbij nog aan dat in de ruimtelijke ordening geen recht op een onaangetast uitzicht bestaat.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers geen aanleiding hoeven zien om aan te sluiten bij de richtafstanden die in de VNG-brochure zijn opgenomen. Daarbij overweegt de Afdeling dat de VNG-brochure niet juridisch bindend is maar kan dienen als hulpmiddel bij het ontwerpen van een plan.

231.2. In het kader van de voorbereiding van het plan is een Economische effectenanalyse uitgevoerd, die als bijlage bij het MER is gevoegd. Daarin is ingegaan op de economische gevolgen van het windturbinepark. Daarin staat dat de vraag of de windturbines een effect hebben op de waarde van het onroerend goed dient te worden vastgesteld aan de hand van onroerendgoedtransacties. Daarin staat ook dat uit een studie van het Tinbergen Instituut, op basis van beschikbare getallen, volgt dat windturbines gevolgen hebben voor de waarde van woningen en dat dat effect zich al voordoet vóórdat het windpark operationeel is. Daarbij is aangetekend dat de studie op een aantal punten dient te worden genuanceerd, omdat niet is gekeken naar eventuele andere factoren die van invloed zouden kunnen zijn geweest op de waarde van woningen. De omvang van de eventuele negatieve economische effecten zijn voor de vaststelling van het plan niet te kwantificeren, aldus de analyse.

231.3. Het betoog van appellants geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich bij de vaststelling van het inpassingsplan niet in

redelijkheid op de economische effectenanalyse hebben kunnen baseren voor de conclusie dat er geen grond is voor de verwachting dat de nadelige invloed van het plan op de waarde van de woningen in de omgeving van het plangebied zodanig zal zijn dat de ministers bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht hadden moeten toekennen dan zij hebben gedaan. Daarbij betreft de Afdeling dat de ministers naar voren hebben gebracht dat, hoewel de windturbines invloed kunnen hebben op de waarde van de woningen, uit onderzoek niet blijkt dat sprake zal zijn van onverkoopte woningen of leegloop. Voorts kunnen appellanten op grond van artikel 6.1 van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 6.6, tweede lid, een aanvraag om tegemoetkoming in de planschade indienen bij de ministers en de schade in die procedure aan de orde stellen. Ook kan, zoals de ministers hebben gesteld, een verzoek om nadeelcompensatie worden ingediend, voor zover schade wordt geleden ten gevolge van feitelijk overheids-handelen. Gelet op die mogelijkheden is er geen noodzaak om een schadevergoeding- of compensatieregeling in het inpassingsplan op te nemen. Evenmin is er daarom grond voor de conclusie dat de ministers ten aanzien van die schade niet hebben kunnen volstaan met een verwijzing naar de mogelijkheden.

231.4. De betogen falen.

232. Platform Storm betoogt dat in de planregels had moeten worden voorzien in voorwaardelijke verplichtingen om een goed woon-, leef- en werkklimaat te waarborgen.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het niet nodig is om een dergelijke afzonderlijke voorziening in de planregels op te nemen. Het betoog faalt.

233. Appellant 3 betoogt dat het windpark een zodanige inbreuk op zijn woon- en leefklimaat maakt, dat artikel 8 van het EVRM wordt geschonden.

233.1. De Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van het windpark voor het woon- en leefklimaat van appellant 3 niet zodanig zijn, dat sprake is van een inbreuk op het in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde recht op respect voor het privéleven. Uit het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de mens, *Fåggerskiöld/Zweden*, arrest van 25 maart 2008, 37664/04 ([www.echr.co.int](http://www.echr.co.int)), blijkt dat zich ernstige geluidsoverlast moet voordoen wil dit recht, voor zover hier van belang, met vrucht kunnen worden ingeroepen. Dat is het geval als het geluidniveau zodanig hoog is dat het de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. Voor andere vormen van hinder geldt hetzelfde. Naar het

oordeel van de Afdeling doet zich geen hinder voor die appellant 3 in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. De Afdeling verwijst op dit punt naar hetgeen hiervoor is overwogen naar aanleiding van de inhoudelijke beroepsgronden over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat, waaronder de beroepsgronden over geluid, slagschaduw en veiligheid.

Het betoog faalt.

#### *Overige beroepsgronden over de planregels*

##### *Begripsbepalingen*

234. Platform Storm en anderen betogen dat de omschrijving van het begrip bouwwerk in de planregels onvolledig en onjuist is. Volgens hen is in die omschrijving ten onrechte niet opgenomen dat een bouwwerk bedoeld is om ter plaatse te functioneren.

234.1. In artikel 1, lid 1.11 is het begrip 'bouwwerk' als volgt omschreven:

"een bouwkundige constructie van enige omvang die direct en duurzaam met de aarde is verbonden."

234.2. Uit de zinsnede 'direct en duurzaam met de aarde is verbonden' in artikel 1, lid 1.11, van de planregels volgt dat een bouwkundige constructie alleen een bouwwerk is indien deze bedoeld is om ter plaatse te functioneren. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de omschrijving van het begrip 'bouwwerk' in de planregels onvolledig is.

Het betoog faalt.

235. Appellant 3 betoogt dat de voorziene windturbine in cluster DEE in strijd is met artikel 1, lid 1.17, van de planregels, omdat deze niet in een lijnopstelling staat. Appellant 3 wijst er ook op dat het begrip 'cluster' niet in de planregels is omschreven. Een solitaire windturbine kan volgens hem geen cluster zijn.

235.1. De in cluster DEE voorziene windturbine staat in een lijnopstelling. In de planregels behoefde verder geen omschrijving van het begrip 'cluster' te worden opgenomen, omdat dit begrip niet wordt gebruikt in de planregels die betrekking hebben op de bestemmingen.

Het betoog faalt.

236. Platform Storm en anderen betogen dat de omschrijving van het begrip 'bevoegd gezag' in artikel 1, lid 1.9, van de planregels onvolledig is. Volgens hen wordt in die omschrijving ten onrechte alleen naar de Wabo verwezen en is geen rekening gehouden met de afwijkende regelingen over het bevoegd gezag in andere wetten zoals de Wro en de Elektricitwet 1998.

236.1. In artikel 1, lid 1.9, van de planregels is bevoegd gezag als volgt omschreven:

“bevoegd gezag zoals bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.”

236.2. De ministers hebben ervoor gekozen om voor de omschrijving van het begrip ‘bevoegd gezag’ aan te sluiten bij de regeling ten aanzien van het bevoegd gezag in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers bij de omschrijving van het begrip ‘bevoegd gezag’ niet hebben kunnen aansluiten bij die regeling.

Het betoog faalt.

237. Platform Storm en anderen betogen dat in de planregels ten onrechte geen omschrijvingen van de begrippen ‘fundering’, ‘generator’, ‘huishouden’ en ‘omwonenden’ zijn opgenomen. Ook is volgens hen de omschrijving van het begrip ‘gondel’ in de planregels onvoldoende.

237.1. De begrippen ‘fundering’, ‘generator’, ‘huishouden’ en ‘omwonenden’ komen niet voor in de planregels die betrekking hebben op de bestemmingen. Gelet hierop behoeven de ministers in redelijkheid geen omschrijving van deze begrippen in de planregels op te nemen. Het begrip ‘gondel’ is in artikel 1, lid 1.13, van de planregels als volgt omschreven: ‘de behuizing van de rotoras, generator of tandwielkast van een windturbine.’ De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze omschrijving onvoldoende duidelijk is.

Het betoog faalt.

238. Platform Storm en anderen betogen dat de omschrijving van het begrip ‘windturbine’ onvolledig is, omdat de omschrijving van het begrip ‘gondel’ niet voldoet. Appellant 3 betoogt dat in de omschrijving van het begrip ‘windturbine’ de gondel ontbreekt.

238.1. Het begrip ‘windturbine’ is in artikel 1, lid 1.27, van de planregels als volgt omschreven:

“een bouwwerk bestaande uit een mast met bijbehorende fundering en de rotor, ten behoeve van de opwekking van elektrische energie door benutting van windkracht, met uitzondering van bemalingsinstallaties ten behoeve van de waterhuishouding”.

238.2. De Afdeling is van oordeel dat in de planregels duidelijk is omschreven wat onder het begrip ‘windturbine’ moet worden verstaan. Dat de beschrijving niet uitputtend is, maakt haar niet onjuist.

Het betoog faalt.

239. Platform Storm en anderen betogen voorts dat in de planregels ten onrechte geen omschrijvingen zijn opgenomen van de begrippen ‘wiekoverslag’, ‘kunstwerken’, ‘watergangen en -partijen en andere waterhuishoudkundige voorzieningen’, ‘onderhoudswegen’, ‘kabels en leidingen’, ‘palen’, ‘masten’, ‘normaal beheer en onderhoud’. Appellant 3 betoogt dat de begrippen

‘kunstwerken’ en ‘onderhoudswegen’ ten onrechte niet in de planregels zijn omschreven.

239.1. De Afdeling stelt vast dat in artikel 1, lid 1.16, van de planregels een omschrijving van het begrip ‘kunstwerk’ is opgenomen. Wat betreft de overige door Platform Storm en anderen genoemde begrippen overweegt de Afdeling dat deze begrippen gangbaar zijn in het normale dan wel technische spraakgebruik. Gelet hierop behoeven de ministers in redelijkheid geen omschrijvingen van deze begrippen in de planregels op te nemen.

Het betoog faalt.

240. Platform Storm en anderen betogen dat de aanduidingsgrenzen en de bestemmingsgrenzen blijkens de verbeelding soms worden overschreden door de opstelling van de voorziene windturbines. Ook is volgens hen onduidelijk wat onder het begrip ‘bestemmingsvlak’ moet worden verstaan, omdat in de omschrijving daarvan niet is toegelicht wat een bestemming inhoudt.

240.1. Op de verbeelding kunnen aan de gronden naast de enkelbestemming ook verschillende dubbelbestemmingen en aanduidingen zijn toegekend. De grenzen van deze dubbelbestemmingen en aanduidingen behoeven niet samen te vallen met de grenzen van de enkelbestemming. Verder is in artikel 1, lid 1.8, van de planregels een omschrijving van het begrip ‘bestemmingsvlak’ opgenomen. In die omschrijving behoefde niet te worden toegelicht wat de bestemming inhoudt, nu uit de planregels voor de afzonderlijke bestemmingen volgt wat die bestemming inhoudt.

Het betoog faalt.

241. Platform Storm en anderen betogen dat ten onrechte een omschrijving van het begrip ‘hoogte’ in de definitie van ‘maaiveld’ ontbreekt. Zij wijzen er daarbij op dat het maaiveld kunstmatig kan worden verhoogd waardoor de hoogte niet vaststaat.

241.1. In artikel 1, lid 1.18, van de planregels is het begrip ‘maaiveld’ als volgt omschreven:

“de hoogte waarop het omliggende terrein aansluit op het gebouw, bouwwerk of windturbine.”

De hoogte van het maaiveld wordt derhalve bepaald door de hoogte van het omliggende terrein bij een gebouw, bouwwerk of windturbine. Dat de hoogte van het omliggende terrein kan verschillen, leidt niet tot strijd met de rechtszekerheid.

Het betoog faalt.

242. Platform Storm en anderen en appellant 3 betogen dat inkoopstations ten onrechte niet in de omschrijving van nutsvoorzieningen in artikel 1, lid 1.19, van de planregels staan genoemd, terwijl inkoopstations wel nutsvoorzieningen zijn. Volgens Platform Storm en anderen is ook ondui-

delijk wie de netbeheerder zal worden. Appellant 3 betoogt voorts dat de bepalingen in de planregels ten aanzien van nutsvoorzieningen onduidelijk zijn.

242.1. In artikel 1, lid 1.19, van de planregels zijn nutsvoorzieningen als volgt omschreven:

“voorzieningen ten behoeve van het openbare nut, zoals transformatorhuisjes- of stations, gasreducerstations, schakeluisjes, duikers, bemalingsinstallaties, gemaalgebouwtjes, telefooncellen, voorzieningen ten behoeve van (ondergrondse) afvalinzameling en apparatuur voor telecommunicatie.”

242.2. De Afdeling stelt vast dat voor inkoopstations in artikel 9, lid 9.2, van de planregels een aparte regeling is opgenomen. Gelet hierop behoeven de ministers in redelijkheid inkoopstations niet te noemen in artikel 1, lid 1.19, van de planregels.

Voor zover Platform Storm en anderen aanvoeren dat onduidelijk is wie de netbeheerder zal worden, overweegt de Afdeling dat dit niet een ruimtelijk relevante kwestie betreft die in de planregels moet worden geregeld. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de bepalingen ten aanzien van nutsvoorzieningen onduidelijk zijn.

De betogen falen.

243. Platform Storm en anderen en appellant 3 betogen dat in de omschrijving van het begrip ‘opstelplaats’ ten onrechte niet is opgenomen dat een opstelplaats ook voor het demonteren van een windturbine dient.

243.1. In artikel 1, lid 1.22, van de planregels is het begrip ‘opstelplaats’ als volgt omschreven:

“een verharde plek ten behoeve van het bouwen van en het onderhoud aan een windturbine, waaronder tevens begrepen onderhoudswegen.”

243.2. De Afdeling acht deze omschrijving niet ontoereikend. Onder onderhoud aan een windturbine moet naar het oordeel van de Afdeling ook demontage van een windturbine worden verstaan.

Het betoog faalt.

244. Platform Storm en anderen betogen dat in de omschrijving van het begrip ‘peil’ ten onrechte niet is omschreven wat het peil is in geval van aangrenzende windturbines.

244.1. In artikel 1, lid 1.23, van de planregels is het begrip ‘peil’ als volgt omschreven:

- a. voor gebouwen die onmiddellijk aan de weg grenzen: de hoogte van die weg;
- b. in andere gevallen en voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde: de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld, op het tijdstip van inwerkingtreding van dit plan.”

244.2. De voorziene windturbines kunnen niet als gebouwen worden aangemerkt, zodat het peil bij windturbines de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld, op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan is, gelet op het bepaalde in lid 1.23, onder b. Uit de omschrijving van het begrip ‘peil’ volgt derhalve wat het peil is bij windturbines.

Het betoog faalt.

245. Platform Storm en anderen en appellant 3 betogen dat onduidelijk is wat onder het begrip ‘werken’ in de omschrijving van het begrip ‘tijdelijke voorzieningen’ moet worden verstaan.

245.1. In artikel 1, lid 1.26, van de planregels is het begrip ‘tijdelijke voorzieningen’ als volgt omschreven:

“bouwwerken, geen gebouwen zijnde, alsmede werken (waaronder opslagplaatsen) gedurende een periode van maximaal 5 jaar.”

245.2. Het is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat ‘werken’ moeten worden verstaan voorzieningen die niet als bouwwerken kunnen worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

246. Platform Storm en anderen betogen dat onduidelijk is wat onder het begrip ‘windpark’ moet worden verstaan, omdat de omschrijving daarvan in de planregels niet overeenkomt met de omschrijving van dat begrip in een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage (reparatie en modernisering). Volgens hen bestaat ook onduidelijkheid over dit begrip omdat in artikel 9, lid 9.2, van de planregels wordt gesproken over een parkinfrastructuur met een oppervlakte van maximaal 5.000 m<sup>2</sup>.

246.1. Artikel 9, lid 9.2, van de planregels luidt:

“Ter plaatse van de aanduiding ‘overige zone – parkinfrastructuur’ zijn opstelplaatsen toegestaan, met dien verstande dat maximaal 1 opstelplaats met een maximale oppervlakte van 5.000 m<sup>2</sup> per windturbine is toegestaan, alsmede kabels en leidingen en tijdelijke voorzieningen ten behoeve van de aanleg van het windturbinepark.”

In artikel 1, lid 1.28, van de planregels is het begrip ‘windturbinepark’ als volgt omschreven:

“het geheel van windturbines met alle daarbij behorende bouwwerken en voorzieningen.”

246.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat deze omschrijving onduidelijk is. Het advies van de Afdeling advisering ziet niet op het inpassingsplan en is niet relevant voor de uitleg van de planregels. De maximale oppervlakte van 5.000 m<sup>2</sup> als genoemd artikel 9, lid 9.2, van de planregels heeft betrekking op de opstelplaatsen en niet op het windpark.

Het betoog faalt.

*Overige planregels*

247. Platform Storm en anderen betogen dat onduidelijk is waarom op de verbeelding alleen ter plaatse van de bestemming 'Bedrijf – Nutsvoorziening' bebouwingspercentages zijn weergegeven, terwijl deze volgens hen op grond van artikel 3, lid 3.2, van de planregels voor alle bouwwerken gelden.

247.1. Artikel 3, lid 3.2, onder b, van de planregels luidt:

“het maximale bebouwingspercentage bedraagt het op de verbeelding ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' aangegeven bebouwingspercentage.”

247.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 3, lid 3.2, onder b, van de planregels alleen betrekking heeft op de bestemming 'Bedrijf – Nutsvoorziening', nu deze bepaling is opgenomen in de paragraaf met de kop 'Artikel 3 Bedrijf – Nutsvoorziening'. Anders dan Platform Storm en anderen menen, gelden dus niet voor alle bouwwerken bebouwingspercentages.

Het betoog faalt.

248. Platform Storm en anderen betogen dat onduidelijk is of ten behoeve van de bouw van de voorziene windturbines hijskranen zijn toegestaan.

248.1. Binnen de bestemming 'Bedrijf – Windturbinepark Voorlopig' zijn opstelplaatsen ten behoeve van de bouw en het onderhoud van windturbines en tijdelijke voorzieningen ten behoeve van de aanleg van het windturbinepark toegestaan op grond van artikel 4, lid 4.1.1, aanhef en onder b en d, van de planregels. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat hijskranen ten behoeve van de bouw van de voorziene windturbines zijn toegestaan.

Het betoog faalt.

249. Platform Storm en anderen betogen dat onduidelijk is hoe de draairichting van de voorziene windturbines gelijk kan zijn, nu de lijnopstellingen voor de windturbines niet evenwijdig aan elkaar zijn.

249.1. Artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 5, van de planregels luidt:

“de draairichting van de windturbines dient gelijk te zijn.”

249.2. De draairichting van windturbines die niet evenwijdig aan elkaar zijn gesitueerd, kan gelijk aan elkaar zijn, omdat de draairichting alleen betrekking heeft op de vraag of de rotorbladen van de windturbines linksom of rechtsom draaien.

Het betoog faalt.

250. Platform Storm en anderen betogen dat ten onrechte overgangsrecht is opgenomen in het inpassingsplan. Volgens hen had geen overgangs-

recht mogen worden opgenomen, omdat sprake is van een voorlopige bestemming.

250.1. Op grond van de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Bro gelezen in samenhang met artikel 1.1.1, tweede lid, van het Bro moet overgangsrecht in inpassingsplannen worden opgenomen. Daaraan doet niet af dat in het plan een voorlopige bestemming is opgenomen.

Het betoog faalt.

251. Appellant 3 betoogt dat in artikel 4, lid 4.1.2, onder a en 4, van de planregels de mast ten onrechte niet staat genoemd. Daardoor kan volgens appellant 3 de uiterlijke verschijningsvorm van de windturbines verschillen.

251.1. Artikel 4, lid 4.1.2, onder a en 4, van de planregels luidt:

“per lijnopstelling dienen de rotordiameter en de ashoogte van de windturbines, alsmede de uiterlijke verschijningsvorm van de gondels, hetzelfde te zijn;”

251.2. De ministers stellen dat windturbines met dezelfde rotordiameter, ashoogte en gondel ook dezelfde mastvorm hebben. Appellant 3 heeft dit niet gemotiveerd betwist. Gelet hierop behoeften de ministers in redelijkheid geen regels te stellen over de vorm van de mast.

252. Appellant 3 betoogt dat onduidelijk is wat het doel is van de bestemming 'Leiding – Kabeltracé'. Platform Storm en anderen betogen dat onduidelijk is wat de gevolgen van deze bestemming zullen zijn. Zij vragen zich af of het kabeltracé bovengronds of ondergronds zal lopen.

252.1. Artikel 5, lid 5.1, van de planregels luidt:

“De voor 'Leiding – Kabeltracé' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor een kabeltracé ten behoeve van het windturbinepark, niet zijnde een hoogspanningsleiding.”

252.2. Het is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat het doel van de bestemming 'Leiding – Kabeltracé' is om een kabeltracé tussen de windturbines mogelijk te maken dat deze verbindt met het elektriciteitsnet. Uit de planregels volgt dat dit kabeltracé ondergronds zal lopen. Een hoogspanningsleiding is immers uitgezonderd en in artikel 5, lid 5.3, van de planregels is een vergunningstelsel voor werkzaamheden ten aanzien van de bodem opgenomen. Zo'n vergunningstelsel zou niet nodig zijn indien het kabeltracé bovengronds zou lopen.

Het betoog faalt.

### *Overige beroepsgronden over de omgevingsvergunningen*

#### *Proceduureel*

#### *Onlosmakelijke samenhang*

253. WindNEE en anderen en Platform Storm en anderen betogen dat de omgevingsvergunningen in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo zijn verleend, omdat de aanvragen niet zien op alle onlosmakelijk verbonden activiteiten. Volgens hen bestaat een onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten aanleg van wegen, leidingen en kabels en de bouw van inkoopstations met de bouw van de windturbines en het oprichten van een inrichting. WindNEE wijst ter ondersteuning van haar betoog op de uitspraak van de Afdeling van 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:755. Volgens haar volgt uit die uitspraak dat een onlosmakelijke samenhang bestaat indien een inrichting zonder een bepaalde activiteit niet kan functioneren. Platform Storm en anderen vrezen ook dat zal worden toegestaan dat de netbeheerders zullen beginnen met werkzaamheden voordat de daarvoor benodigde vergunningen zijn verleend.

253.1. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo luidt: “Onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend.”

253.2. Een aanvrager van een omgevingsvergunning voor een inrichting bepaalt voor welke inrichting hij vergunning wenst te hebben. Het bevoegd gezag dient op de grondslag van die aanvraag te beoordelen of vergunning kan worden verleend, voor zover de omvang van de inrichting in de praktijk niet overeenkomt met die waarvan in de aanvraag is uitgegaan kan dit niet ertoe leiden dat op de aanvraag zoals gedaan niet mocht worden beslist. Het is de verantwoordelijkheid van de drijver van de inrichting om de werking ervan in overeenstemming te doen zijn met de vergunning. Afwijking daarvan is een kwestie van handhaving (zie daarvoor onder meer de uitspraak van de Afdeling van 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1817). Uit de aanvragen volgt dat de activiteit oprichten van een inrichting alleen betrekking heeft op de windturbines. Tussen die activiteit en de activiteit bouwen van wind-

turbines bestaat een onlosmakelijke samenhang. Er bestaat evenwel geen onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten aanleg van wegen, leidingen en kabels en de bouw van inkoopstations met de activiteiten oprichten van een inrichting en bouwen, nu deze fysiek van elkaar zijn te onderscheiden. De door WindNEE en anderen genoemde uitspraak van 23 maart 2016 doet daaraan niet af. Uit die uitspraak volgt niet dat een onlosmakelijke samenhang bestaat indien een inrichting zonder een bepaalde activiteit niet kan functioneren. Voor zover Platform Storm en anderen vrezen dat de netbeheerders zal worden toegestaan te beginnen met werkzaamheden voordat de daarvoor benodigde vergunningen zijn verleend, overweegt de Afdeling dat vergunningplichtige werkzaamheden niet mogen worden uitgevoerd zonder vergunning.

De betogen falen.

#### *Aanhaken*

254. Appellant 3 betoogt dat de ontheffing op grond van de Ffw ten onrechte niet is aangehaakt bij de besluitvorming over de omgevingsvergunningen, terwijl de Nbw-vergunning wel is bijgevoegd.

254.1. Op grond van artikel 75b, tweede lid, van de Ffw, zoals die bepaling gold ten tijde van belang, bestaat geen verplichting tot aanhaken indien een aanvraag voor een ontheffing is aangevraagd. Niet in geschil is dat voordat de vier omgevingsvergunningen zijn verleend een aanvraag is ingediend voor verlening van een ontheffing op grond van de Ffw. Er bestond derhalve geen verplichting tot aanhaken.

Het betoog faalt.

#### *Belanghebbendheid initiatiefnemers*

255. WindNEE en anderen betogen dat de ministers de aanvragen buiten behandeling hadden moeten laten, omdat Raedthuys en andere geen belanghebbenden zijn bij de aanvragen. Zij wijzen er daarbij op dat niet alle gronden waarop de windturbines zijn voorzien in eigendom zijn van de initiatiefnemers. Volgens hen hebben de ministers niet aannemelijk gemaakt dat er overeenkomsten zijn gesloten tussen de initiatiefnemers en de grondeigenaars dan wel dat de initiatiefnemers anderszins gebruik kunnen maken van de omgevingsvergunningen.

255.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002), wordt een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders indien

aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt.

Hetgeen WindNEE en anderen hebben aangevoerd acht de Afdeling ontoereikend voor het oordeel dat de voorziene windturbines niet kunnen worden verwezenlijkt. Hierbij is van belang dat de ministers te kennen hebben gegeven dat de initiatiefnemers ten aanzien van die gronden beschikken over privaatrechtelijke toestemming om windturbines op te richten. WindNEE en anderen hebben geen reden naar voren gebracht op grond waarvan moet worden getwijfeld aan de juistheid daarvan. Gelet op het voorgaande kunnen de aanvragen om een omgevingsvergunning van de initiatiefnemers worden aangemerkt als verzoeken van belanghebbenden. De ministers hebben de aanvragen dan ook terecht in behandeling genomen.

Het betoog faalt.

#### *Duidelijkheid aanvragen*

256. WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en appellant 3 betogen dat de omgevingsvergunningen voor bouwen ten onrechte zijn verleend, omdat in de aanvragen staat dat nog niet bekend is welke typen windturbines zullen worden opgericht. Zij wijzen er daarbij onder meer op dat in die aanvragen bandbreedtes zijn opgenomen ten aanzien van de turbineafmetingen en de afmetingen van de fundering. Volgens Platform Storm en anderen is het daardoor niet mogelijk om vast te stellen of aan de voorschriften in het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan. Platform Storm en anderen en appellant 3 stellen ook dat de precieze locatie van de windturbines nog niet bekend is. Platform Storm en anderen stellen voorts dat onduidelijk is wat de minimale en maximale afmetingen van de gondel en de hoogte van de fundering zullen zijn. Volgens appellant 3 is in de aanvragen en de omgevingsvergunningen niet vermeld wat het vermogen van de voorziene windturbines zal zijn. Volgens appellant 3 is rechtspraak van de Afdeling waaruit volgt dat flexibele vergunningen zijn toegestaan onjuist. Deze rechtspraak komt volgens hem niet overeen met de memorie van toelichting bij de Chw.

256.1. De Afdeling stelt vast dat in de aanvragen de coördinaten van de voorziene windturbines zijn opgenomen, zodat duidelijk is wat de precieze locatie daarvan zal zijn. Voorts is in de aanvragen een bandbreedte ten aanzien van de afmetingen van de gondel opgenomen en volgt uit de aanvragen wat de hoogte van de fundering boven het maaiveld zal zijn. Ook is in de aanvullingen van de aanvragen en de omgevingsvergunningen vermeld dat het vermogen per windturbine tussen de 2,3 en 4,2 MW zal bedragen. Verder blijkt uit de aanvragen dat het bouwplan in windturbines in de kleur lichtgrijs en

met drie rotorbladen voorziet. In de aanvragen is verder vermeld dat het ontwerp en de fabricage van de voorziene windturbines zijn gecertificeerd in overeenstemming met de norm IEC 61400-1. Bij de verschillende onderzoeken die aan de omgevingsvergunningen ten grondslag liggen is uitgegaan van de maximale afmetingen. Ten aanzien van het vermogen van de voorziene windturbines is ook uitgegaan van een worstcasescenario, zoals hiervoor onder 113 en 126 is overwogen. De aanvragen met de daarbij behorende stukken maken deel uit van de omgevingsvergunningen en deze zijn, voor zover hier van belang, in overeenstemming met de aanvragen verleend. De voornoemde informatie en de bandbreedtes ten aanzien van de turbineafmetingen en de afmetingen van de fundering waren voldoende bepaald om vast te stellen dat de voorziene windturbines aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zullen voldoen. De omstandigheid dat in de aanvragen bandbreedtes zijn opgenomen ten aanzien van de turbineafmetingen, de afmetingen van de fundering en de afmetingen van de gondel betekent niet dat de aanvraag zodanig onduidelijk is dat het college niet op grond daarvan omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3331. In hetgeen appellant 3 heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om thans anders te oordelen dan in die uitspraak. Hierbij tekent de Afdeling aan dat aan de totstandkomingsgeschiedenis van een wettelijke bepaling niet zonder meer bindende kracht toekomt bij de uitleg van die wettelijke bepaling.

De betogen falen.

#### *Volledigheid en juistheid aanvragen*

257. Platform Storm en anderen betogen dat de aanvragen onvolledig en onjuist zijn waardoor niet aan de indieningsvereisten in het Bor en de Regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) wordt voldaan. Daartoe stellen zij onder meer dat bij de aanvragen ten onrechte geen kleurenfoto's van de bestaande situatie en geen tekeningen van de nieuwe situatie zijn gevoegd. Voorts stellen Platform Storm en anderen dat de oppervlaktematen die in de aanvragen staan vermeld onjuist zijn. Ook ontbreken volgens Platform Storm en anderen in de aanvragen preventieplannen voor het afval dat zal ontstaan bij de sloop van de voorziene windturbines en voor de beperking van verkeer van en naar de voorziene windturbines. Platform Storm en anderen stellen verder dat in de aanvragen ten onrechte staat vermeld dat de voorziene windturbines geen elektriciteit verbruiken en geen afvalwater zullen lozen, terwijl dat wel het geval zal zijn. Platform Storm en anderen stellen voorts dat in deze aanvraag ten onrechte is vermeld dat de

bouwkosten € 1 bedragen, terwijl de bouw van de windturbines veel meer zal kosten. Ook ontbreken volgens hen de aanvragen voor andere benodigde vergunningen. Tot slot voeren zij aan dat de uittreksels van de Kamer van Koophandel die bij de aanvraag voor deelgebied RH zijn gevoegd te oud zijn.

Appellant 3 betoogt eveneens dat de aanvragen onvolledig zijn. Hij wijst er daarbij op dat blijkens de omgevingsvergunningen binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de werkzaamheden nog aanvullende gegevens ter goedkeuring aan de minister van Economische Zaken moeten worden voorgelegd. Ook stelt hij dat de gegevens over de fundering van de voorziene windturbines te summier zijn.

257.1. De Afdeling overweegt dat de enkele omstandigheid dat niet aan alle indieningsvereisten in het Bor en de Mor wordt voldaan niet betekent dat de omgevingsvergunningen niet in stand kunnen blijven. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of bij een aanvraag voldoende gegevens en bescheiden zijn ingediend om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen. De Afdeling ziet in de door Platform Storm en anderen gestelde tekortkomingen, nog daargelaten de juistheid daarvan, geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich in dit geval niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat zij over voldoende gegevens en bescheiden beschikken om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen.

Voor zover appellant 3 erop wijst dat binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering nog gegevens ter goedkeuring aan de minister van Economische Zaken moeten worden voorgelegd, overweegt de Afdeling dat op grond van artikel 2.7, eerste lid, van de Mor in een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat gegevens uiterlijk binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering van de werkzaamheden worden overgelegd.

De betogen falen.

#### *Schrappen vijf windturbines*

258. Appellant 4 betoogt dat ten onrechte de omgevingsvergunning voor deelgebied RH is verleend voor 12 windturbines, terwijl de aanvraag op 17 windturbines zag. Volgens hem hebben de ministers hiermee de grondslag van de aanvragen verlaten. Hij vreest dat de initiatiefnemers daardoor grotere en luidruchtiger windturbines zullen plaatsen.

258.1. Artikel 2.21 van de Wabo luidt:

“Indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning voor dat project ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a moet worden geweigerd, kan het be-

voegd gezag op verzoek van de aanvrager de omgevingsvergunning verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd.”

258.2. De ministers hebben omgevingsvergunning verleend voor 12 windturbines, omdat 5 windturbines in strijd zijn met het plan. Wanneer een project uit verschillende activiteiten bestaat, zoals in dit geval, en voor een aantal van die activiteiten de omgevingsvergunning moet worden geweigerd, kan het bevoegd gezag op grond van artikel 2.21 van de Wabo de omgevingsvergunning op verzoek van de aanvrager verlenen voor de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning niet behoeft te worden geweigerd. Ter zitting hebben Raedthuys en andere toegelicht de ministers daarom te hebben verzocht. De ministers hebben dan ook terecht omgevingsvergunning verleend voor 12 windturbines. Voor zover appellant 4 vreest dat de initiatiefnemers grotere en luidruchtiger windturbines zullen plaatsen, overweegt de Afdeling dat in het rapport ‘Onderzoek Akoestiek en Slagschaduw Windpark DRM-OM Deelgebied RH’ van 5 september 2015 van Pondera Consult de gevolgen van de geluidbelasting zijn onderzocht. Daarbij is uitgegaan van een worstcasescenario. In het rapport is de conclusie opgenomen dat de voorziene windturbines aan de geluidnormen voldoen. Appellant 4 heeft geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die aanleiding geven te twijfelen aan de juistheid van deze conclusie.

Het betoog faalt.

#### *Inhoudelijk*

##### *Bouwleges*

259. WindNEE en anderen betogen dat ten onrechte geen bouwleges zijn geheven. Dit is volgens hen ongeoorloofde steun aan de initiatiefnemers.

259.1. De beoordeling of de omgevingsvergunningen konden worden verleend staat los van de kwestie van de heffing van de bouwleges. Deze kwestie kan dan ook niet afdoen aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunningen voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Het betoog faalt.

##### *Bestemmingsplan*

260. Platform Storm en anderen betogen dat in de aanvragen ten onrechte staat vermeld dat de voorziene windturbines in overeenstemming zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, terwijl dat niet het geval is.

260.1. In dit geval moeten de aanvragen op grond van artikel 3.35, zevende lid, gelezen in sa-



menhang met artikel 3.30, derde lid, van de Wro worden getoetst aan het inpassingsplan in plaats van aan het bestemmingsplan. Het is derhalve niet van belang of de aanvragen in overeenstemming zijn met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Nu niet in geschil is dat de aanvragen in overeenstemming zijn met het inpassingsplan, doet deze beroepsgrond dan ook niet af aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunningen voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Het betoog faalt.

#### *Welstand*

261. Platform Storm en anderen betogen dat de voorziene windturbines in strijd zijn met redelijke eisen van welstand. Volgens hen heeft ten onrechte geen welstandstoets plaatsgevonden.

261.1. Op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo behoeven tijdelijke bouwwerken niet aan redelijke eisen van welstand te voldoen. De omgevingsvergunningen zijn verleend voor een termijn van 30 jaar, zodat de voorziene windturbines tijdelijke bouwwerken zijn. De voorziene windturbines behoeven dan ook niet te voldoen aan redelijke eisen van welstand. Deze beroepsgrond doet dan ook niet af aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunningen voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Het betoog faalt.

#### *Brandveiligheid*

262. Platform Storm en anderen betogen dat de voorziene windturbines niet voldoen aan de voorschriften in het Bouwbesluit 2012 ten aanzien van de brandveiligheid.

262.1. De brandveiligheidseisen waarop Platform Storm en anderen een beroep doen, strekken ter bescherming van de belangen van eigenaren en gebruikers van de gebouwen waarvoor die eisen gelden en eigenaren en gebruikers van belendende gebouwen. Platform Storm en anderen zijn geen gebruikers en eigenaren van de voorziene windturbines en hun woningen staan op ruime afstand van de voorziene windturbines, zodat de brandveiligheidseisen kennelijk niet strekken ter bescherming van hun belangen. Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb in de weg aan vernietiging vanwege strijd met deze eisen. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Het betoog faalt.

#### *Onderhoudswegen*

263. Appellant 4 betoogt dat in de omgevingsvergunningen ten onrechte geen voorschrift is opgenomen dat het verkeer per windturbine per week maximaal één busje bedraagt.

263.1. De ministers stellen dat na de bouw van de windturbines slechts zeer beperkt verkeer aanwezig zal zijn: ongeveer één tot twee keer per jaar per windturbine een busje voor onderhoud. Appellant 4 heeft dit niet betwist.

Gelet hierop hebben de ministers zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding is om in de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, een voorschrift op te nemen ten aanzien van busjes van en naar de windturbines.

Het betoog faalt.

#### *Begrenzing van de inrichting*

264. Appellant 4 betoogt dat uit de omgevingsvergunningen ten onrechte niet duidelijk wordt wat de begrenzing van de inrichtingen is.

264.1. De Afdeling stelt vast dat in de bijlage A.5 bij de aanvullingen van de aanvragen de grenzen van de inrichtingen zijn aangegeven. Deze bijlagen maken onderdeel uit van de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, zodat duidelijk is wat de begrenzingen van de inrichtingen zijn.

Het betoog faalt.

#### *Sloopverplichting en overige voorschriften*

265. Platform Storm en anderen betogen dat in de omgevingsvergunningen ten onrechte geen concrete afdwingbare sloopverplichting is opgenomen.

265.1. Overeenkomstig artikel 2.23a, eerste lid, van de Wabo is in het dictum van de omgevingsvergunningen onder d bepaald dat de vergunninghouder na een periode van 30 jaar na inwerkingtreding daarvan binnen één jaar verplicht is de bovengrondse delen en de fundering tot ten minste 1 m onder het maaiveld te verwijderen. Voorts is in voorschrift 1.5 bepaald dat bij het geheel of gedeeltelijk beëindigen van de activiteiten binnen de inrichting alle aanwezige stoffen en materialen door of namens de vergunninghouder op milieuhygiënisch verantwoorde wijze in overleg met het bevoegd gezag worden verwijderd.

De Afdeling stelt vast dat, anders dan Platform Storm en anderen menen, in de omgevingsvergunning een sloopverplichting is opgenomen. Zo nodig kan het bevoegd gezag handhavend optre-

den indien deze sloopverplichting niet wordt nageleefd.

Het betoog faalt.

266. Appellant 3 betoogt dat in de omgevingsvergunningen ten onrechte geen termijn is voorgeschreven voor het overleggen van de aanvullende onderzoeken naar de aspecten geluid, slagschaduw en externe veiligheid. Verder volgt volgens hem uit voorschrift 3.2 dat de ministers het gemeentebestuur van Borger-Odoorn voor een periode van 30 jaar buiten spel zetten, terwijl het gemeentebestuur op grond van de Wabo het bevoegd gezag is ten aanzien van de handhaving van de omgevingsvergunningen. Ook is volgens hem onduidelijk in de bepaling dat de vergunninghouder binnen één jaar na de periode van 30 jaar verplicht is de bovengrondse delen en de fundering tot ten minste 1 m onder het maaiveld te verwijderen wat onder het begrip 'bovengrondse delen' wordt verstaan. Volgens Platform Storm is onduidelijk wat in die bepaling onder het begrip 'maaiveld' wordt verstaan.

266.1. In voorschrift 3.3 van de omgevingsvergunningen is bepaald dat de resultaten van het onderzoek vanwege het definitieve windturbine-type op de omgeving voor de aspecten geluid, slagschaduw en externe veiligheid binnen een termijn van drie weken voor de start van de uitvoering ter goedkeuring aan de Minister van Economische Zaken moeten worden overgelegd. In zoverre mist de beroepsgrond feitelijke grondslag.

Voorts stelt de Afdeling vast dat de ministers het bevoegd gezag zijn ten aanzien van de handhaving van de omgevingsvergunningen, nu zij ook de omgevingsvergunningen hebben verleend op grond van artikel 3.36 van de Wro. Ook in zoverre slaagt de beroepsgrond tegen het voorschrift 3.2. gegeven ten behoeve van de omgevingsvergunningen die zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo niet.

De Afdeling acht voorts voldoende duidelijk wat onder de in het dictum onder d vermelde begrippen 'bovengrondse delen' en 'maaiveld' moet worden verstaan. Onder het begrip 'bovengrondse delen' wordt verstaan de delen van de windturbines die zich boven de grond bevinden. Onder het begrip 'maaiveld' wordt verstaan de hoogte waarop het omliggende terrein aansluit op het gebouw, bouwwerk of windturbine. Deze beroepsgrond doet derhalve evenmin af aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunningen.

De betogen falen.

#### *Wijzigingsbesluiten*

267. Bij besluiten van 24 maart 2017 hebben de ministers de omgevingsvergunningen gewijzigd. In voorschrift 3.5 was bepaald dat overeen-

komstig het bepaalde in artikel 4, lid 4.2.1, onder d, van de regels van het inpassingsplan de rotordiameter, bouwhoogte en uiterlijke verschijningsvorm van de gondels per lijnopstelling hetzelfde dient te zijn. Deze bepaling staat evenwel niet in de planregels. De ministers hebben voorschrift 3.5 daarom gewijzigd. Daarin wordt thans verwezen naar artikel 4, lid 4.1.2, sub a, onder 4, van de planregels. Daarin is bepaald dat per lijnopstelling de rotordiameter en de ashoogte van de windturbines, alsmede de uiterlijke verschijningsvorm van de gondels, hetzelfde dienen te zijn.

268. Appellant 3 betoogt dat de ministers niet hebben voldaan aan artikel 6:19, derde lid, van de Awb, omdat zij de wijzigingsbesluiten niet onverwijld hebben toegezonden aan de Afdeling.

268.1. Deze beroepsgrond heeft betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van de wijzigingsbesluiten. Reeds om die reden kan deze mogelijke onregelmatigheid de rechtmatigheid van die besluiten niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan daarom geen grond vormen voor de vernietiging van de wijzigingsbesluiten.

Het betoog faalt.

269. Appellant 3 en Platform Storm en anderen betogen dat voorschrift 3.5 ten onrechte niet overeenkomt met artikel 4, lid 4.1.2, sub a, onder 4, van de planregels. Zij wijzen daarbij erop dat in voorschrift 3.5 wordt gesproken over 'bouwhoogte', terwijl in lid 4.1.2, sub a, onder 4, van de planregels wordt gesproken over 'ashoogte'.

269.1. De ministers stellen dat de strekking en uitwerking van voorschrift 3.5 niet verschilt van die van artikel 4, lid 4.1.2, sub a, onder 4, van de planregels. Op grond van beide bepalingen dient de rotordiameter van windturbines per lijnopstelling hetzelfde te zijn. In artikel 2, lid 2.2, van de planregels is bouwhoogte als volgt omschreven:

"vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een overig bouwwerk, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen."

Ashoogte is in lid 2.5 als volgt omschreven:

"vanaf het peil tot aan het hart van de hub (neus)."

De Afdeling stelt vast dat de bouwhoogte van een windturbine gelijk is aan de ashoogte plus de lengte van het rotorblad. Nu in voorschrift 3.5 is gewaarborgd dat de windturbines dezelfde bouwhoogte en rotordiameter dienen te hebben, is derhalve ook gewaarborgd dat de ashoogte van de windturbines dezelfde zal zijn. Gelet op deze toelichting bestaat geen aanleiding voor het oordeel

dat voorschrift 3.5 in strijd is met artikel 4, lid 4.1.2, sub a, onder 4, van de planregels.

De betogen falen.

#### Vragen aan Europese instellingen

270. Platform Storm en anderen verzoeken de Afdeling aan de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie te vragen of zich strijd voordoet met het Unierecht. Zij hebben dit verzoek niet geconcretiseerd. Gelet hierop en in aanmerking genomen wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding dit verzoek te honoreren.

#### Conclusie

271. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

#### Proceskosten

272. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van appellante 9, appellante 19 en appellante 20 niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van Platform Storm, Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen niet-ontvankelijk, voor zover deze beroepen door de in bijlage II vermelde natuurlijke personen en rechtspersonen zijn ingesteld;

III. verklaart de beroepen van Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellant 3 en appellant 21A en appellante 21B niet-ontvankelijk, voor zover deze beroepen zijn gericht tegen het besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken, thans: de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 28 februari 2017, kenmerk FF/75C/2015/0382;

IV. verklaart de beroepen van Platform Storm, Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, appellant 3 en appellant 21A en appellante 21B, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

V. verklaart de overige beroepen ongegrond.

#### Noot

1. Met deze uitspraak van de Afdeling is de juridische oorlog in de Drentse Veenkoloniën over de vraag of er een windpark met 45 turbines (ashoogte 145 meter) gerealiseerd mag worden ten einde. Het project valt onder de Rijkscoördinatie-regeling: besluitvorming is gecoördineerd door de minister. Lokale overheden, omwonenden en belangenbehartigers hebben juridisch al-

les uit de kast gehaald om de komst van het windpark tegen te gaan. Zonder succes.

Windparken vormen een belangrijke pijler om de noodzakelijke klimaat- en energietransitie te realiseren. In 2013 is in het Energieakkoord voor Duurzame Groei afgesproken dat het percentage van onze energievoorziening uit hernieuwbare bronnen moet stijgen (naar 14% in 2020 en 16% in 2023). Om dit doel te bereiken hebben Rijk en provincie zich tot taak gesteld om in 2020 in totaal 6.000 MW windvermogen te realiseren. In de Structuurvisie Wind op Land (SVWoL) zijn daartoe voor windparken van minimaal 100 MW elf gebieden aangewezen waarvoor het Rijk bevoegd gezag is en de vergunning verleent. De komst van een windpark stuit niet zelden op fel lokaal verzet. Het ontbreken van lokaal draagvlak zou zo maar eens verklaard kunnen worden doordat de omwonenden een oneerlijke verdeling ervaren van de lusten (economisch voordeel voor projectontwikkelaars en windboeren) en de lasten (uitzichtverlies, slagschaduw, geluidoverlast, lichthinder enz. voor omwonenden). Het windpark De Drentse Monden en Oostermeer veroorzaakt onrust, verdeeldheid en spanningen in de lokale gemeenschappen (het verzet neemt daarbij soms grimmige vormen aan, zie hierover het artikel 'Woest over windmolens', *NRC Handelsblad* 28-29 juli 2018, E8-E9). Deze negatieve effecten op de sociale cohesie worden door de Afdeling ook erkend, maar uiteindelijk is dat een belang dat het onderspit delft tegenover de belangen die gediend zijn met het windpark. Het waarborgen van een 'eerlijke transitie' lijkt de grootste uitdaging voor de toekomst.

Deze omvangrijke uitspraak is interessant om te signaleren voor de praktijk, omdat de Afdeling zeer uitvoerig de aangevoerde beroepsgronden behandelt en daarmee ook richting geeft hoe in soortgelijke geschillen over windparken geoordeeld zal worden. Voor deze annotatie beperken wij ons tot de volgende onderwerpen: ontvankelijkheid (nr. 2), Crisis- en herstelwet (nr. 3), draagvlak en participatie (nr. 4) en geluid en gezondheidsrisico's (nr. 5). Een heikel punt waar wij geen aandacht aan besteden betreft het geschil tussen de gemeenten en de Staat over de toepassing van de Rijkscoördinatie-regeling, waarover in twee instanties bij de civiele rechter is geprocedeerd (zie Hof Den Haag 11 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1229, *Men R* 2016/102, m.nt. K.J. de Graaf en D.C.E. de Haas; Rb. Den Haag 3 februari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:997).

2. Met betrekking tot het vaststellen van de kring van belanghebbenden bij het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen, formuleert de Afdeling in deze uitspraak voor het eerst de rekenformule die geldt voor wind-

parken op land om te beoordelen of sprake is van gevolgen van enige betekenis (zie eerder impliciet ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504 (*Windpark De Veenwieken*)). Op een afstand van tien keer de tiphoogte (in casu tien keer  $2.10,5 = 2.105$  meter) zijn in beginsel geen gevolgen van enige betekenis te verwachten. Het betreft inmiddels een vaste lijn in de jurisprudentie, zie ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2339 (*Windpark Fryslân*); ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, AB 2018/200, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (*Windpark Industrieterrein Moerdijk*) en ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:860, BR 2018/51, m.nt. R. Olivier (*Windpark Den Tol Netterden*). Vanuit een perspectief van rechtszekerheid valt deze duidelijke lijn bij de invulling van het elastische normatieve begrip 'gevolgen van enige betekenis' positief te waarderen. Voor bestuursorganen en rechters een goed hanteerbaar uitgangspunt. Tegelijkertijd is deze afbakening van de grens arbitrair. Want als er wél sprake is van zicht- en lichthinder van de obstakelverlichting, dan is het oordeel dat géén sprake is van hinder van enige betekenis vrij subjectief. En wat te denken van mogelijke financiële effecten, zoals waardevermindering van de woning? Het zou in ieder geval niet logisch zijn als iemand niet aangemerkt kan worden als belanghebbende en vervolgens wel aanspraak zou kunnen maken op nadeelcompensatie (zie over planschade bij windturbines bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:219, O&A 2018/4, m.nt. G.C.W. van der Feltz en R. Olivier). Verder valt te verdedigen dat de afstandsregel ruimer zou moeten zijn in open gebieden dan in dichtbebouwde en stedelijke gebieden; wellicht dat de Afdeling de ruimte voor dit soort maatwerk open heeft willen laten met de woorden 'in beginsel'. Ten aanzien van de onthefing op grond van de Wet natuurbescherming blijkt wederom dat de lat hoog ligt om als natuurlijk persoon binnen te komen, omdat de ruimtelijke uitstraling van de activiteit waarvoor toestemming wordt gegeven – het doden van vogels en vleermuizen – (zeer) beperkt is (zie ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:168, AB 2018/79, m.nt. H.D. Tolsma).

3. De Afdeling geeft in deze uitspraak inzicht in hoe de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet toegepast moet worden (r.o. 70.1 e.v.). Art. 2.4 Chw geeft de minister de bevoegdheid om bij AMvB bij wege van experiment af te wijken van specifiek aangewezen wetgeving. Art. 2.4 lid 2 Chw vereist dat het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan duurzaamheid. In deze zaak is met toepassing van de experimenteerbepaling – in afwijking van bepalingen uit de Wro – in het

plan aan de grond een voorlopige bestemming 'Bedrijf- Windturbinepark Voorlopig' toegekend voor een periode van dertig jaar. De gedachte hierachter is dat met deze termijn rekening wordt gehouden met de levensduur en het terugverdienen van de investeringen. Na deze periode moet opnieuw een keuze worden gemaakt voor nieuwe windturbines of andere efficiëntere vormen van duurzame energieopwekking.

Is hier nu sprake van een experiment dat voldoet aan de voorwaarden van art. 2.4 lid 2 Chw? De Afdeling legt eerst uit dat met 'experiment' niet bedoeld wordt het project waarvoor de afwijking kan worden toegepast (het windpark), maar de mogelijkheid om in afwijking van de Wro een langdurige voorlopige bestemming toe te kennen ten behoeve van de ontwikkeling van een windpark. Beoordeeld moet worden of deze afwijking van de regels bijdraagt aan innovatieve ontwikkeling, duurzaamheid en bestrijding van de economische crisis. In het bijzonder dat laatste aspect vergt wat creatief redeneren van de Afdeling, want die economische crisis die aanleiding vormde voor de Crisis- en herstelwet is inmiddels wel voorbij (hoewel hier eerder geen punt van gemaakt, zie ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1304). In de keuze van de wetgever om de Crisis- en herstelwet permanent te maken, ziet de Afdeling aanleiding voor een ruimere uitleg van het criterium: 'aannemelijk moet zijn dat het experiment bijdraagt aan de versterking van de economische structuur'. Dit is naar het oordeel van de Afdeling het geval nu met de afwijking mogelijke belemmeringen voor investeerders worden weggenomen, eigenaren grotere mogelijkheden krijgen om rendement uit agrarische grond te krijgen en werkgelegenheid wordt gecreëerd vanwege de bouw, het onderhoud en de afbraak van het windpark. Volgens appellanten schetst de minister een veel te rooskleurig beeld. Zij stellen dat het windpark voor de regio negatieve sociaaleconomische effecten zal hebben en het werk voornamelijk gericht zal worden door gespecialiseerde bedrijven van buiten de regio. De Afdeling merkt op dat de Crisis- en herstelwet ook niet een vergroting van de werkgelegenheid of verbetering van de sociaaleconomische situatie vereist. Daarbij acht de Afdeling gelet op de uitgevoerde Economische effectenanalyse ook niet aannemelijk dat het windpark zal leiden tot een relevante verslechtering van de werkgelegenheid of sociaaleconomische situatie.

De uitspraak illustreert naar ons oordeel dat het relatief eenvoudig is om aan de criteria te voldoen om bij wege van experiment af te wijken van specifiek aangewezen wetgeving. Volgens minister Ollongren moet het nog eenvoudiger. Op 6 september 2018 is daartoe een wetsvoorstel in-

gediend bij de Tweede Kamer dat voorziet in wijzigingen van de Crisis- en herstelwet (*Kamerstukken II* 2017/18, 35013, 2). De Afdeling advisering van de Raad van State is kritisch en adviseert onder meer om de regeling die er in voorziet dat nieuwe gebieden en projecten voortaan bij ministeriële regeling aan bestaande experimenten kunnen worden toegevoegd, te schrappen. “De beoordeling die nodig is voor nieuwe gebieden of projecten hoort op het niveau van een AMvB plaats te vinden, niet op het ‘lagere’ niveau van een ministeriële regeling”, aldus de Afdeling advisering. Van het schrappen van deze versnelling van de aanwijzingsprocedure wil de minister niets weten. In het Nader rapport wordt – onder verwijzing naar de hier gepubliceerde uitspraak – beredeneerd dat in de AMvB de kaders voor het ‘experiment’ worden gesteld; de toevoeging van een gebied of project betreft enkel een nadere uitwerking die niet getoetst hoeft te worden aan art. 2.4 Chw.

4. Over (het gebrek aan) draagvlak was bij het Windpark Drentse Monden en Oostermoer veel te doen. Volgens appellanten ontbreekt draagvlak en had de minister daarom niet tot realisatie van het windpark mogen besluiten. De Afdeling hanteert op dit onderdeel – sinds haar uitspraak van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702 inzake Windpark Autena – een bestendige, maar ook strikte lijn. Zelfs als er onder de bevolking geen draagvlak zou bestaan voor het windpark, kan dat volgens de Afdeling op zichzelf geen grondslag vormen voor het oordeel dat de bestreden besluiten niet strekken ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Dit is anders wanneer het bevoegd gezag op grond van vigerend gemeentelijk en/of provinciaal beleid het betrokken plan slechts kan vaststellen als er voldoende draagvlak bestaat of daartoe een inspanningsverplichting geldt (vgl. ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1838 en ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146). De Afdeling verwijst in de hier gepubliceerde uitspraak niet naar deze eerdere jurisprudentie waarin dezelfde grond naar voren werd gebracht, maar overweegt dat er ‘geen wet is die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak bestaat’. Vervolgens overweegt de Afdeling dat bij projecten zoals dit windpark veel belangen een rol spelen, en dat het aan de ministers is om een afweging te maken tussen het ‘nationale belang van een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden’. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is niet zonder meer het meest zwaarwegend in deze belangenafweging en derhalve niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van de ministers. Hiermee plaatst de Afdeling de draagvlakdiscussie – ons inziens: terecht – in

de belangenafweging die het bevoegd gezag moet maken bij de vaststelling van een ruimtelijk plan. Hoewel de Afdeling vaststelt dat – ondanks de inspanningen van het bevoegd gezag en de initiatiefnemers om draagvlak te creëren – weerstand tegen het windpark is blijven bestaan, vissen appellanten achter het net. Aangezien het gebrek aan draagvlak bij dit windpark zo nadrukkelijk aan de orde is gesteld, lijkt de afwezigheid van draagvlak bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de bestreden besluiten aldus een bescheiden rol te vervullen.

De wetgever ziet een goede participatie van de omgeving in het beleids- en besluitvormingsproces als een middel om draagvlak te vergroten (*Kamerstukken II* 2013/14, 33952, 3, p. 217–218). Met name het betrekken van de omgeving in een vroegtijdig stadium, waardoor de ruimte bestaat om de inbreng van derden mee te nemen, draagt volgens de wetgever bij aan het creëren van draagvlak. Wat hier verder ook van zij, we kunnen in ieder geval vaststellen dat de participatiemogelijkheden en -voorzieningen die voor dit park zijn aangeboden niet hebben kunnen resulteren in een breed draagvlak. Hoewel voor veel windparken – in lijn met de NWEA gedragscode – is voorzien in participatiemogelijkheden, zijn deze participatiemogelijkheden volgens de huidige wetgeving, anders dan de wettelijke inspraakmogelijkheden, niet verplicht. Vaste rechtspraak is dat de wettelijke inspraakmogelijkheden voldoende zijn om te voldoen aan de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus. In de aanstaande Omgevingswet (die naar verwachting in 2021 in werking treedt) blijft eveneens de hoofdregel dat er geen wettelijke verplichtingen bestaan op het gebied van participatie. Participatie is maatwerk en kan ook lokaal worden afgedwongen via participatieverordeningen, zo is de gedachte. Een projectbesluit – als opvolger van de coördinatie-regeling – vormt hierop straks een uitzondering. De Omgevingswet bevat een aantal verplichtingen over participatie in de projectprocedure (afdeling 5.2 Omgevingswet). Zo moet het betrokken bestuursorgaan kennisgeven van het voornemen een verkenning uit te voeren, al dan niet gevolgd door een voorkeursbeslissing, en geeft het in het uiteindelijke projectbesluit aan hoe burgers, bedrijven en organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Eenieder wordt voorafgaand aan het projectbesluit in de gelegenheid gesteld om mogelijke (alternatieve) oplossingen voor het probleem of het project waar het besluit over gaat voor te dragen. Het bevoegd gezag kan onafhankelijk advies vragen voor de voorgestelde alternatieve oplossingen. Uiteindelijk beslist het bevoegd gezag of de voorgedragen mogelijke oplossingen in beschouwing wor-

den genomen. Tegen deze beslissing staat geen bezwaar en/of beroep open, maar tegen het uiteindelijk projectbesluit – waarin is aangegeven hoe de participatie is vormgegeven – wel.

Het is afwachten hoe dit in de praktijk gaat uitpakken en hoe de bestuursrechter de wijze waarop de participatie is vormgegeven in de toekomst gaat toetsen. Ook in deze uitspraak hebben appellanten bijvoorbeeld de stelling naar voren gebracht dat er voor het windpark betere alternatieven bestaan, zoals een windpark op zee of een zonnepark. Als de lijn van de Afdeling blijft dat verschillende vormen van duurzame energie naast elkaar moeten worden toegepast om de klimaatdoelstellingen te halen (zie r.o. 51.2–51.3), is het evenwel de vraag in hoeverre er daadwerkelijk sprake kan zijn van een alternatief. De mogelijkheden om – anders dan *fine tuning* aan het voorgenomen project – met succes alternatieven voor te dragen lijken op voorhand aldus beperkt. Dit betekent ook dat wanneer men met participatie daadwerkelijk draagvlak wil creëren (of zelfs vertrouwen in de overheid) de nodige aandacht voor verwachtingsmanagement is vereist ('uw ruimte om te participeren is enkel beperkt tot de volgende aspecten').

5. Een regelmatig terugkerend argument van tegenstanders van windparken is de onverbindendheid van de geluidnormen van art. 3.14a lid 1 Activiteitenbesluit, waarin de Europese dosismaat Lden en Lnight is vastgelegd. Ook in deze uitspraak halen appellanten – overigens zonder succes – alles uit de kast om de norm onverbindend te laten zijn (r.o. 93–108). Deze noot leent zich niet voor een uitgebreide weergave van al deze argumenten, temeer omdat vele argumenten reeds eerder door de Afdeling zijn afgedaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2021:BV3215 inzake Windpark Noordoostpolder; ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228 inzake Windpark Wieringenmeer en ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504 inzake Windpark Veenwijken). Interessant is het gestelde in het StAB-deskundigenbericht dat in wetenschappelijke publicaties wordt vermeld dat aan de hinder van windturbinegeluid wellicht meer gewicht moet worden toegekend dan in het verleden is gebeurd. Gewezen wordt op een Zweeds symposium eind 2014, waarin melding is gemaakt van een onderzoek waaruit zou zijn gebleken dat het zogenoemde amplitudegeluid – het ritmische, impulsachtig geluid dat op een grotere afstand kan worden waargenomen door het passeren van de rotorbladen van de mast – de hinderbeleving sterk kan doen toenemen. De StAB stelt dat een oorzaak van een mogelijke onderschatting van hinder van windturbinegeluid zou kunnen liggen in de normstelling van art. 3.14a Activiteitenbesluit die da-

teert uit 2010, en de windturbines inmiddels een stuk hoger zijn dan die die vóór 2010 werden gerealiseerd. Er kan sprake zijn van een 'wellicht veranderd milieutechnisch inzicht' bij het beoordelen van hinderlijkheid van windturbinegeluid, aldus de StAB. De Afdeling bevestigt in deze uitspraak haar in de windpark Veenwijken ingezette koers: uit de kanttekeningen van de StAB dat de geluidnormen in discussie zijn, blijkt niet dat er sprake is van wetenschappelijke consensus over de toereikendheid van de geluidnormen van art. 3.14a lid 1 Activiteitenbesluit. Dergelijke omstandigheden zijn volgens de Afdeling onvoldoende – vooruitlopend op een mogelijke aanpassing van de normen door de wetgever – om tot onverbindendheid of buiten toepassing verklaring te komen. Het bevoegd gezag mag aldus nog altijd de normstelling voor geluid in het Activiteitenbesluit als uitgangspunt hanteren. Wel lijkt de Afdeling met deze overwegingen aan te geven dat voornoemde conclusie bij aanvullende en concrete wetenschappelijke inzichten zomaar eens anders kan uitpakken.

De vrees voor gezondheidsrisico's (zoals het windturbinesyndroom, slaapstoornissen, maag- en darmstoornissen en neurologische verstoringen) als gevolg van het windturbinegeluid is de laatste tijd eveneens een belangrijk thema voor omwonenden nabij een voorgenomen windpark. Ook in planschadezaken worden vermeende gezondheidsrisico's aangedragen ter onderbouwing van de waardevermindering. Zonder succes; onbestemde angst van toekomstige kopers voor gezondheidsrisico's als gevolg van een planologische maatregel speelt geen rol in de planologische vergelijking (zie ABRvS 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:219, O&A 2018/4, m.nt. G.C.W. van der Feltz en R. Olivier). Ook in deze uitspraak komt de vrees voor gezondheidsrisico's nadrukkelijk aan de orde (zie r.o. 119–120.6). Appellanten stellen dat de verschillende rapporten waarin gezondheidsrisico's zijn onderzocht verouderd zijn, omdat windturbines groter zijn dan ten tijde van de rapporten waarop het bevoegde gezag zich beroept. Onder verwijzing naar een rapport van januari 2016 stellen appellanten dat de rapporten ook verder onjuist zijn. De ministers betogen, onder verwijzing naar een nader onderzoeksrapport uit 2017 van het RIVM en de GGD getiteld 'Health effect related to wind turbine sound', dat er geen wetenschappelijk bewijs beschikbaar is voor een directe relatie tussen gezondheidsrisico's en het geluid van windturbines. Ook is er geen wetenschappelijk bewijs voor gestelde gezondheidsrisico's van laagfrequent en infrageeluid van windturbines. Wel kan een langdurige ergernis over de hinder van windturbines en het gevoel dat de leefkwaliteit is verminderd gevolgen hebben voor het welzijn en de gezondheid. Maar daarin is een windpark niet uniek, dat geldt ook voor andere stressfactoren. De Afdeling concludeert

dan ook dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de gezondheid als gevolg van geluid.

6. Windpark De Drentse Monden en Oostermoer is een van de vele windparken die de Afdeling inmiddels voorbij heeft zien komen. En dat gaat nog wel even door. Het voorstel voor de hoofdlijnen van het klimaatakkoord van 10 juli 2018 laat zien dat er ook na 2020 een groei van windenergie op land is voorzien. Meer windparken op land betekent ook een groter beslag op de schaarse ruimte die Nederland kent; meer mensen zullen worden geconfronteerd met een windpark in hun nabije omgeving. Wij zijn dan ook benieuwd hoe thema's zoals draagvlak en gezondheidsrisico's zich in de toekomst zullen ontwikkelen.

D. Sietsen en H.D. Tolsma

## AB 2018/365

### CENTRALE RAAD VAN BEROEP

12 juli 2018, nr. 16/4588 AKW

(Mrs. E.E.V. Lenos, T.L. de Vries, M.A.H. van Daalen-van Bekkum)  
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 2:13, 2:14, 3:41 Awb

NJB 2018/1593

ABkort 2018/374

ECLI:NL:CRVB:2018:2188

### Over 'opt in' en 'opt out', 'aanvinken' en 'uitvinken' en 'vinkjes uitzetten' in de Berichtenbox van MijnOverheid: verzending per post is hoofdregel.

*De Raad ziet geen reden om aan te nemen dat de onderhavige zaak wat betreft activering van de Berichtenbox afwijkt van de gevallen beschreven in het rapport van de Nationale ombudsman [Hoezo MIJNOverheid?]. Betrokkene heeft gesteld dat hij niet bewust de Berichtenbox voor de afnemer SVB heeft geactiveerd. Voorts blijkt uit de wijziging van de Gebruiksvoorwaarden versie 2.8 ten opzichte van Gebruiksvoorwaarden versie 2.7 niet eenduidig dat vanaf versie 2.8 het 'opt-out systeem' was verlaten. Op grond van de weergegeven tekst is het mogelijk dat de wijziging slechts heeft ingehouden dat niet meer, zoals eerder, eerst het hele registratieproces doorlopen moest worden voordat er, na opnieuw inloggen, vinkjes 'uitgezet' konden worden doch dat dit als onderdeel van het registratieproces kon worden gedaan. Vermeld is immers dat een wijziging ten opzichte van versie 2.7 is dat het selec-*

*teren van overheidsorganisaties waarvan men berichten in de Berichtenbox wil ontvangen voortaan onderdeel is van het registratieproces van MijnOverheid. 'Tot nu toe waren standaard alle organisaties geselecteerd en kon de selectie pas na afsluiting van het registratieproces gewijzigd worden.' Gelet ook op de inhoud van het genoemde rapport van de Nationale ombudsman waarin er vanuit wordt gegaan dat het 'opt-out systeem' eerst met ingang van november 2015 een 'opt-in systeem' is geworden, bestaat er op zijn minst twijfel over de juistheid van het standpunt van de SVB hierover. Deze twijfel dient voor rekening en risico van de SVB te komen, aangezien verzending per post de hoofdregel is en een bestuursorgaan berichten slechts elektronisch kan verzenden voor zover de geadresseerde duidelijk kenbaar heeft gemaakt dat hij op die manier voldoende bereikbaar is. Vooropgesteld dat betrokkene slechts een 'opt-out mogelijkheid' heeft gekregen, staat niet vast dat betrokkene zelf duidelijk kenbaar heeft gemaakt dat hij ook voor de SVB voor elektronisch berichtenverkeer bereikbaar is. Uit art. 2:14 lid 1 Awb volgt niet slechts dat geadresseerde langs elektronische weg voldoende bereikbaar moet zijn maar ook dat deze duidelijk kenbaar moet hebben gemaakt langs die weg bereikbaar te zijn voor het bericht of de berichten waar het om gaat.*

Uitspraak op de hoger beroepen tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 8 juni 2016, 15/8179 (aangevallen uitspraak) tussen:

Betrokkene,  
en

De Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (SVB).

### Procesverloop

Namens betrokkene heeft mr. drs. T.F.W. Kouwenhoven, advocaat, hoger beroep ingesteld.

De Svb heeft een verweerschrift ingediend en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Betrokkene heeft een zienswijze over het incidenteel beroep ingebracht en heeft een reactie ingezonden op het verweerschrift van de Svb.

De Svb heeft gereageerd op vragen van de Raad.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 februari 2018. Betrokkene is verschenen, bijgestaan door mr. drs. Kouwenhoven. De Svb heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. L.M.J.A. Erkens-Hanssen.

Na de zitting heeft de Raad het onderzoek heropend. Partijen hebben desgevraagd verklaard geen gebruik te willen maken van het recht op een nadere zitting te worden gehoord, waarna de Raad het onderzoek heeft gesloten.