Aan het College van B&W en de gemeenteraad

Onderwerp: Bezwaarschrift tegen besluiten RES 1.0, subsidiair zienswijze

Heythuysen, 5 juli 2021

Geacht Gemeentebestuur,

Bezwaarschrift

Als voorzitter van de Stichting Behoud Leefmilieu Limburg dien ik (pro-forma) bezwaar subsidiair een zienswijze in op het besluit van de gemeenteraad met als onderwerp: Vaststellen van de RES (Regionale Energie Strategie).

Het bezwaar en tevens zienswijze richt zich op het besluit van de gemeenteraad, omdat zij voor het vaststellen van de definitieve RES 1.0 in de gelegenheid is gesteld om hierover formeel een besluit te nemen. (zie ook Handleiding RES 1.1- oktober 2019, pagina 23) Tegen een formeel besluit kan gelet op het gestelde in de Algemene wet Bestuursrecht, Afdeling 6.1 en 6.2 bezwaar worden ingediend. Hoewel gesteld wordt dat de RES geen wettelijke grondslag heeft en zelfbinding nastreeft waardoor zij uitgezonderd lijkt van bezwaar en beroep, is dit een vraag. Immers de betrokken overheden committeren zich door ‘hun’ RES vast te stellen ook aan de uitvoering ervan. In de bijlage zijn gebieden voor zon- en windenergie aangewezen. Met name aan deze uitzondering kan een extern rechtsgevolg worden ontleend.
Bovendien stelt de Afdeling in haar uitspraak 202003882/1/R3 d.d. 30-06-2021 dat zij het betoog dat de windturbinebepalingen niet als plan of programma hebben te gelden omdat de inhoud en de doelstelling ervan niet zijn gericht op de realisering van windturbines niet volgen. De RES kan gelet op deze uitspraak eveneens gezien worden als een plan of programma.

Gesteld kan worden dat de basis voor de acties die de gemeente zal ondernemen ter realisatie van de ambities die gesteld zijn in de RES, in de RES 1.0 is verwoord en vastgelegd.
Daar de RES 1.0 met daarin het concept aanbod wind- en zonne-energie en warmtevisie een grote impact heeft op ons openlandschap en de volksgezondheid raakt dit vele belanghebbenden, namelijk alle inwoners van uw gemeente, rechtstreeks in hun belang.

Bovendien is de RES een programma in de zin van het Verdrag van Aarhus. Het feit dat dit programma (nog) geen wettelijke basis heeft en tot stand komt door (vooralsnog) informele, onverplichte samenwerking tussen decentrale overheden, maakt hiervoor geen verschil. Waar het om gaat is dat de betrokken overheden door ‘hun’ RES vast te stellen, zich ook committeren aan de uitvoering ervan. Voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden (vaststellen omgevingsvisie, omgevingsplan etc.) zal de RES dan leidend zijn. Daarom dwingt artikel 7 van het Verdrag van Aarhus tot participatie in een vroeg stadium, als alle opties nog openliggen en doeltreffende inspraak mogelijk is.

Het bezwaar subsidiair zienswijze richt zich op het feit dat:

1. De RES 1.0 niet voldoet aan het Verdrag van Aarhus;
2. De RES 1.0 niet voldoet aan de EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU;
   De bepalingen uit de SMB-richtlijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn;
   De RES 1.0 M.E.R plichtig is en deze ontbreekt;
3. Het besluit om de RES 1.0 vast te stellen niet voldoet aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur:
   Vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, specialiteitsbeginsel, beginsel van Fair Play, vooringenomenheid, verbod op Détournement de Procédure;
4. De RES 1.0 niet voldoet aan de Wet Openbaarheid Bestuur, artikel 2 en 8.

Dat de vaststelling van de RES 1.0 daardoor in strijd is met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3.2 en niet berust op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3.46 van de AWB. Door dit gebrek de RES 1.0 niet kan en had vastgesteld kunnen worden.
Met het indienen van dit bezwaar subsidiair zienswijze tegen het besluit tot vaststellen van de RES 1.0 wordt beoogd te voorkomen dat de maatschappij door een ondeugdelijk besluit een energietransitie wordt in gefrommeld.

Uitspraak Raad van State
Ten tijde van het realiseren van dit bezwaarschrift subsidiaire zienswijze heeft de Raad van State op 30 juni 2021 op basis van Nevele-arrest van Europees Hof van Justitie uitspraak gedaan inzake de voorgenomen uitbreiding van windpark Delftzijl.
De uitspraak is het gevolg van het zogenoemde Nevele-arrest van het Hof van Justitie in Luxemburg van juni 2020 waar in dit bezwaarschrift (en eerder ingediende zienswijze op de concept RES) nader op in wordt gegaan.

In dit arrest oordeelde het Europese Hof in een zaak over een Belgisch windturbinepark dat voor een aantal windturbinenormen op grond van de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling een milieubeoordeling moet worden gemaakt en dat dit ten onrechte was nagelaten. In enkele procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak over windturbineparken, waaronder deze zaak over de uitbreiding van het windpark in Delfzijl, hebben bezwaarmakers aangevoerd dat dit arrest van het Europese Hof ook gevolgen heeft voor de windturbinenormen in het Nederlandse Activiteitenbesluit en de Nederlandse Activiteitenregeling. Volgens hen dwingt het Europese recht ertoe dat ook voor de Nederlandse windturbinenormen een milieubeoordeling moet worden gemaakt.

Milieubeoordeling nodig
De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt vandaag dat dit inderdaad moet. De hoogste algemene bestuursrechter heeft daarvoor de Nederlandse windturbinenormen beoordeeld aan de hand van de criteria die het Europese Hof in zijn arrest hanteert. Daarbij is vooral van belang dat de windturbinenormen een plan of programma vormen op grond van een Europese milieurichtlijn. Aan de hand van de uitleg die het Europese Hof hieraan geeft in het Nevele-arrest, is de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat het Europese arrest geen ruimte laat voor een andere conclusie dan dat voor de Nederlandse windturbinenormen een milieubeoordeling had moeten worden gemaakt.

Deze uitspraak heeft gevolgen voor de RES.

Motivering van het bezwaar

Inleiding

"De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid"
** Tjeenk Willink*

Deze uitspraak is uiterst actueel door de toeslagenaffaire. Het betreft niet slechts de uitvoering van operationele processen, maar is primair van belang bij strategische processen waar de RES er één van is en die thans nog in de kinderschoenen staat van de uitvoering. Ook hier geldt dat de uitvoering van de RES de geloofwaardigheid van de overheid bepaalt. Echter aan de basis van de RES ontbreekt bij aanvang al democratische legitimiteit en worden niet alle kosten meegenomen in de beeldvorming en belangenafweging. Hoe kan de uitvoering dan realistisch en succesvol zijn? Dat hierover twijfels zijn, blijkt uit de position paper van de VNG in oktober 2018 onder 'Opmerkingen VNG bij de begroting van EZK' waarin gewezen wordt op het feit dat het Klimaatakkoord moet zorgen voor haalbaarheid en betaalbaarheid van de energietransitie. De door EZK gereserveerde 12,5 miljoen Euro is door de VNG destijds als niet toereikend beoordeeld, nog los van de hoge uitvoeringskosten die gemeenten zien aankomen. We brengen dit anno 2021 graag nog even onder uw aandacht, omdat er niets veranderd lijkt en de kosten eerder lijken toe te nemen. Berekeningen van het PBL in 2020 lijken niet te kloppen. Die rekende in 2020 voor dat het 22.000 euro kost om een gemiddeld huurhuis all-electric te maken. Een huurhuis op het warmtenet zou 19.000 euro kosten. Woningcorporatie Aedes al snel aan dat PBL fouten had gemaakt in de berekeningen, wat het PBL later ook erkende. Volgens Aedes kost het 50.000 euro om het huurhuis all-electric te maken. Een huis op het warmtenet aansluiten zou op 31.000 euro komen. Bedragen die de gemiddelde burger niet even heeft liggen.
Een nieuw debacle gelijk aan de toeslagenaffaire ligt op de loer. Ook nu verzet slechts een enkeling zich tegen het gezamenlijke; want anders lig je er uit. En als het er op aankomt, dan heeft iedereen gedaan wat hij moest doen, is er niet kritisch nagedacht om zich zelf niet in moeilijkheden te brengen, De gevolgen voortkomend uit de vastgestelde RES 1.0 zijn echter vele malen groter dan de Toeslagenaffaire, omdat de RES de gehele Nederlandse bevolking treft en dan niet alleen op financieel gebied waar energiearmoede op de loer ligt, hun landschap verrommeld wordt, maar bovenal hen raakt ten aanzien van de Volksgezondheid.

<u>Position paper Tweede Kamer van Dr. P.H. Omtzigt</u>
We vragen uw aandacht voor de position paper van Kamerlid Pieter Omtzigt d.d. 7 november 2020 die is opgesteld ten behoeve van de onderzoekscommissie Uitvoeringsdiensten. Hoewel deze gaat over de toeslagenaffaire beschrijft dhr. Omtzigt een problematiek die op meer terreinen dan de belastingdienst binnen de overheid van toepassing is.
Hij beschrijft daarin het manco dat wetten worden opgesteld om orde op zaken te stellen en omgangsvormen te bepalen in bepaalde situaties, waarbij onvoldoende wordt gekeken naar de uitvoering en uitvoerbaarheid (en gevolgen) van deze regels.
Wanneer we dit doortrekken naar de RES 1.0 dan is dit specifiek van toepassing op het plannen en gestalte geven van windturbineparken. De RES 1.0 is zo ingericht, qua wet -en regelgeving, dat

alles moet wijken om de implementatie van de energietransitie mogelijk te maken. Dit sluit aan op de tendens in de afgelopen jaren in ons politieke systeem om steeds minder aandacht te geven aan de uitvoering en de gevolgen voor de burger en dat is op voorhand al merkbaar. Veel zaken worden net zoals de kinderopvang aan marktpartijen overgelaten en zij zoeken het wel/maar uit met de burger binnen de kaders van de opgestelde wetten.
Echter, steeds duidelijker is dat deze wetten en regels niet meer getoetst worden op deugdelijkheid voor de uitvoering. De Raad van State toetst de wetten slechts om te onderzoeken of het bestuursorgaan deze juist heeft toegepast, de burgers staan met de rug tegen de muur. Waar de toeslagenaffaire landelijk gezien over een handvol ouders gaat (zonder de ernstige gevolgen van het beleid voor deze groep te bagatelliseren), raakt de uitvoering van de RES 1.0 alle burgers van Nederland. De gevolgen zullen daarom vele malen groter en ingrijpender zijn. We doelen hiermee op het terrein van Volksgezondheid en te voorspellen energiearmoede.

Het gevoel is ontstaan dat uit politieke correctheid de verduurzaming door slaat en er slechts 1, naar nu blijkt duur, spoor wordt ontwikkeld, waar de maatschappij wordt in gefrommeld.

Met het indienen van dit bezwaar subsidiaire zienswijze tegen het besluit tot vaststellen van de RES 1.0 wordt beoogd te voorkomen dat de maatschappij door een ondeugdelijk besluit een energietransitie wordt in gefrommeld en naast het niet voldoen aan het Verdrag van Aarhus, daarmee in strijd is met de artikelen 3:2, 3.4, 3.46 en 3.9 Algemene wet Bestuursrecht (AWB), waarin is bepaald dat het bestuursorgaan:

- bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten vergaart
- rechtstreeks de bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
- De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen;
- Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

1. De RES 1.0 voldoet niet aan het Verdrag van Aarhus

Op de RES 1.0 is het Verdrag van Aarhus van toepassing. De inhoud van de RES 1.0 kan worden gekwalificeerd als beleid, plan of programma (artikel 7 Verdrag van Aarhus) of zelfs als specifieke handeling (artikel 6 Verdrag van Aarhus). Dat brengt verplichting tot inspraak mee.

Artikel 6. Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten

4. Elke Partij voorziet in **vroegtijdige** inspraak, wanneer **alle opties** open zijn en **doeltreffende inspraak** kan plaatsvinden.

Voor de opgave waar de RES 1.0 voor staat wordt primair gekeken naar de afspraken in het Klimaatakkoord van de tafels Gebouwde Omgeving en Elektriciteit. (Bron: Handleiding RES 1.1, 10 oktober 2019). De RES 1.0.heeft, gelet op artikel 6 lid 4 van het Verdrag van Aarhus geen goed fundament.

De democratische legitimatie voor de RES 1.0 ontbreekt. Dit is terug te voeren naar de wijze waarop het klimaatakkoord tot stand is gekomen. De burger staat van begin tot eind buitenspel en de uitslag van de verkiezingen in 2012 en 2017 legitimeert het klimaatbeleid niet.

A. Het begin: de Klimaattafels

Het klimaatakkoord is niet besluitvormend behandeld in het parlement. De verregaande plannen voor de RES zijn tot stand gekomen aan de Klimaattafels. Aan deze tafels participeerden alleen belanghebbenden die in de gewenste denkrichting opvattingen hebben. Burgers zijn volledig buiten beeld gebleven. Het ging om een selectie van partijen, die (bijvoorbeeld) aan de Klimaattafel Elektriciteit een groot eigenbelang hadden, en nog steeds hebben, bij de subsidies voor de bouw van windparken.
Dit beeld wordt versterkt door de volgende concrete voorbeelden:

Voorbeeld 1 van buitenspel blijven burgers:
De 33 kritische partijen ten aanzien van windenergie, die zich hebben aangemeld voor deze Klimaattafel in februari 2018, verenigd onder de naam NederWind, werden geweigerd zonder opgaaf van redenen. Dit terwijl zij een alternatief plan zouden presenteren dat precies aan de doelstellingen voldeed.

Voorbeeld 2 van buitenspel blijven burgers:
Gesteld kan worden dat de RES een afhankelijkheidsrelatie heeft met het omgevingsbeleid. In mei 2019 heeft een publieksconsultatie plaatsgevonden over de Nationale Omgevingsvisie en PlanMer. De publiciteit daarover was heel beperkt. De resultaten gaven geen beeld van enig draagvlak en kunnen zeker niet als representatief worden gezien. Deze publieksconsultatie was uitgezet in de vorm van een enquête, bevatte suggestieve en complexe vragen die behoorlijke voorkennis vereisten welke de gemiddelde burger niet heeft.

Voorbeeld 3 van buitenspel blijven burgers:
Op 25 december 2020 is aangekondigd dat een internetconsultatie plaatsvindt over de Klimaatwet. De publicatie erover is beperkt en de link ernaar staat goed verborgen op internet. Bovendien in een tijd dat de meeste mensen vakantie of reces hebben. Reacties konden binnen een maand ingediend worden. Er is zelfs sprake van het invoeren van een oorlogseconomie. Het voorstel is om een wet aan te nemen zodat de klimaatcrisis als werkelijke crisis behandeld gaat worden. Naar analogie van de Coronawet kunnen burgers verregaande beperkingen opgelegd worden met de klimaatwet in de hand.

Voorgaande argumentatie ook in deze: een en ander is niet gedekt door de uitslag van de verkiezingen en de meeste burgers hebben geen voorkennis om op deze materie te reageren. Waarbij men zich kan afvragen of hier werkelijk sprake van een crisis is. De definitie van een crisis (meervoud: **crises**) is namelijk een zware noodsituatie waarbij het functioneren van een stelsel (van welke aard dan ook) ernstig verstoord raakt. Met als voorbeelden natuurrampen (de Watersnoodramp), explosies en grote branden (de Vuurwerkramp), transportongevallen (de Bijlmerramp), rellen en ongeregeldheden (tijdens de kroning van Beatrix), terrorisme en gijzelingen (Molukse treinkaping) en economische crises (kredietcrisis).

Deze voorbeelden laten zien dat de burger geen vroegtijdige inspraak heeft op het moment dat alle opties nog open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Het Verdrag van Aarhus wordt vanaf het begin genegeerd. Illustratief is het nieuwsbericht waarin de woordvoerder van EZ zegt, dat we nu nog in de fase van de plan- en visievorming zijn en dat participatie pas belangrijk is in de projectfase. We weten allemaal dat participatie in die fase zinloos is. Dan zijn de kaarten al geschud. Juist in de eerdere fase van plan- en visievorming kan het publiek nog een doeltreffende inbreng zoals het Verdrag van Aarhus beoogd hebben.

Daarbij kan eveneens gesteld worden dat niet of niet volledig is gehandeld conform
Artikel 8, lid 1 en 2 Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB):

1 *Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.*
2 *Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.*

Binnen de kringen van NP RES en de betrokken overheden> gemeenten, provincies en Waterschappen is erkend dat er richting de burgers onvoldoende over de RES is gecommuniceerd. Om dit te repareren is door het ministerie van EZK extra budget beschikbaar gesteld voor de communicatie richting burgers. Dit heeft er toe geleid dat op zaterdag 1 mei 2021 door de Rijksoverheid een paginagrote advertentie *'Ruimte voor nieuwe energie. Niet makkelijk wel nodig'* met verwijzing naar de website: *iedereendoetwat.nl/re*s afzender: *'Iedereen doet wat*' in de dagbladen is geplaatst.

B. Aarhus: de burger

De burger heeft geen wezenlijke invloed op de ruimtelijke planvorming en het ruimtelijk beleid dat in de Omgevingsvisie en in de RES 1.0 wordt voorgenomen (in strijd met Verdrag van Aarhus). Het verdrag van Aarhus bepaalt dat om recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, burgers toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter betreffende milieuaangelegenheden moeten hebben. In dit verband is erkennend dat burgers bijstand nodig kunnen hebben om hun rechten uit te oefenen.

Het Verdrag van Aarhus bepaalt ook:
- reële invloed, zeggenschap van het eerste moment planproces (ook voorstadium) op basis van volledige en volwaardige informatie aan de burger. Zij moeten van alle consequenties op de hoogte gesteld worden. De informatie moet actueel zijn, nauwkeurig en vergelijkbaar.
- de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.

Voorbeeld 4 van buitenspel blijven burgers:
In het hele land vindt ten aanzien van de Concept RES en RES 1.0 sturende participatie plaats. Burgers hebben geen bijstand gekregen om hun rechten uit te oefenen, slechts worden ze aan de hand geleid naar een gewenste uitkomst. Zo konden burgers in de meeste zo niet alle gemeentes een online enquête invullen, maar de vragen gingen in de richting van de opzet en invulling van de RES. De keuzes lagen vast en alle vragen zijn gericht op de plaatsing van zonne- en windparken op land: ben je voor kleine of grote windmolens, wil je zonneparken aan de rand van een dorp of midden in een weiland, moeten grote windmolens in het Groene Hart of langs infrastructuren. Alle vormen van voorlichting zijn op deze wijze ingericht, een NEE op de plannen was niet mogelijk of een denkrichting die een andere kant op gaat dan de RES.

Burgers mogen wel beroep aantekenen als de plannen concreet worden uitgewerkt in een bestemmingsplan/ omgevingsplan. Dat is een latere fase, waarbij de Rijksstructuurvisie (zie volgende paragraaf) door de Raad van State als toetsingskader wordt gehanteerd. Behoudens vormfouten maken burgers die volgens de regels beroep aantekenen daardoor geen enkele kans. Dit is in strijd met het Verdrag van Aarhus.

C. Burgerberaad e*n Gedragscode acceptatie en participatie windenergie op land*

Het burgerberaad en burgerconventie Klimaatcrisis
Inmiddels is in grote lagen van de bevolking plus bestuur doorgedrongen dat burgers ruimschoots zijn gepasseerd bij de totstandkoming van de RES 1.0 en rijzen de actiegroepen als paddenstoelen uit de grond. Mensen zien hun leefomgevingen bedreigd door reusachtige windturbines en weilanden vol zonneparken. Veel burgers hadden tot dan toe geen beeld van de RES en ook nu nog is de informatie over het proces ondoorzichtig en moeilijk te vinden. Dit geldt net zo goed voor vele gemeenteraden. Veel raadsleden tasten in het duister en de organisatie wordt in opdracht van de Colleges, overgelaten aan externe ingehuurde of aangenomen projectleiders. Nu lijkt de oplossing in zicht door het instellen van burgerpanels, een initiatief van

het CDA met de verkiezingen nabij, waarin 150 door loting aangewezen burgers gaan adviseren over haalbare en betaalbare oplossingen om de doelen van het klimaatakkoord te realiseren. Zo is de politiek ingedekt want er is ‘draagvlak’. In het voorstel tot wijziging klimaatwet 1.5 wordt eenzelfde initiatief beschreven maar heet het burgerconventie. De Tweede Kamer heeft inmiddels via de aangenomen motie Mulder c.s. de regering verzocht “een overzicht voor te bereiden waarin de mogelijkheden van burgerpanels met de voor- en nadelen en de ervaringen in Nederland en in het buitenland worden beschreven”.

Een aantal vragen rijzen: hoe kunnen 150 mensen representatief zijn voor de Nederlandse bevolking, wat is de juridische en politieke waarde van de adviezen (als ze niet in het verlengde van de RES liggen kan een en ander genegeerd), wie bepaalt de agenda van het burgerpanel (die agenda zal in het verlengde van de RES liggen, wat op voorhand al voor problemen zal zorgen, kernenergie en niet-van-het-gas-af zijn geen optie), wat te doen met regio’s die door loting niet in het burgerpanel zitten, wat te doen met minder mondige achterbannen die nu ook genegeerd zijn (de praktijk zal zijn, zoals altijd, dat mondige en goed opgeleide burgers deelnemen, ondanks loting, want mensen kunnen weigeren deel te nemen) etc.

Burgerpanels zijn een fopspeen gebleken, net zoals alle participatierondes mosterd na de maaltijd zijn, en dat zal zo blijven. De RES is vanaf de start zo opgesteld dat burgers achter blijven lopen en dit is niet te repareren. Hiermee wordt niet voldaan aan het Verdrag van Aarhus.

Gedragscode
Ook de recent getekende gedragscode acceptatie en participatie windenergie op land opgesteld en ondertekend door Greenpeace, Milieudefensie, NWEA, Natuur & Milieu, de Natuur- en Milieufederaties, de NLVOW en EnergieSamen, gaat hier niet aan helpen. Hierin wordt gesproken over het zo vroeg mogelijk betrekken van belanghebbenden, maar dit stadium is al voorbij zoals we op verschillende plaatsen in deze position paper beschrijven. Naast regulier communicatie vastgelegd in een participatieplan gaat het om financiële participatie, hetgeen een verplicht onderdeel van de RES is (beiden worden in de vorm van op te richten energiecorporaties gestalte gegeven).

Onderzoek onder een groot aantal windparken heeft laten zien dat burgers niets meekrijgen van financiële participatie. Daarbij is het de vraag of dit doekje voor het bloeden compensatie kan bieden voor de gezondheidsproblemen en overlast die inherent zijn aan dit soort grote industriële installaties. De compensatie heeft tot gevolg dat mensen hierover nooit meer kunnen klagen, de parken hangen dan als een molensteen om hun nek. Ten overvloede herhalen we hier dat omwonenden die met dergelijke megalomane plannen worden geconfronteerd, recht hebben op een NEE, minimaal door een referendum. Een burgerpanel van 150 mensen mag nooit iets te zeggen hebben over alle gebieden in Nederland, dit is een ondoordachte noodgreep. Er is hier geen sprake van doeltreffende inspraak zoals bedoeld in het Verdrag van Aarhus.

D. Aarhus: de gemeenteraad

Gemeenten en gemeenteraden ontberen de beslisruimte die het Europees Handvest betreffende de Lokale Autonomie voorschrijft. Op grond van de Rijkscoördinatieregeling heeft het rijk doorzettingsmacht bij ruimtelijke plannen. Daarbij wordt wel geschermd met een nationaal belang. Een dergelijk nationaal belang hoeft echter nauwelijks behoorlijk te worden onderbouwd. Controles

en afwegingen ontbreken (in tegenstelling tot de situatie bij voorheen de zgn. planologische kernbeslissing). Er ligt geen besluit van het parlement ten grondslag aan een nationaal belang. Ook daar staan de volksvertegenwoordigers in essentie buiten spel. De rijkscoördinatieregeling is in veel gevallen van rechtswege van toepassing, dat houdt in 'automatisch van toepassing'. Dat is o.a. geregeld in de Elektriciteitswet, Gaswet, Mijnwet, Tracéwet, Waterwet, Wet ruimtelijk ordening (WRO).

De WRO regelt dat met betrekking tot rijksstructuurvisies slechts zienswijzen kunnen worden ingediend, maar dat geen beroep kan worden ingesteld. Zogenaamd omdat rijksstructuurvisies slechts de overheid binden die de structuurvisie opstelt. Echter, als gevolg van de doorzettingsmacht van het rijk bevatten rijksstructuurvisies bindende beslissingen waartegen geen beroep open staat voor burgers en gemeenten. De Crisis- en Herstelwet verbiedt gemeenten om beroep aan te tekenen tegen structuurvisies van zogenaamde 'hogere' overheden. Die 'hogere' overheden overleggen in de regel niet met gemeenten over de plannen voor het grondgebied van die gemeenten, ze kunnen die plannen immers doordrukken. De lokale autonomie van gemeenten wordt door de doorzettingsmacht van de rijkscoördinatieregeling en de Crisis- en Herstelwet ernstig aangetast. Dit is in strijd met het Europees Handvest Lokale Autonomie (door Nederland en de EU geratificeerd).

Het huidige ruimtelijk- en energiebeleid heeft er, met de toepassing van de Crisis- en Herstelwet en de rijks - (en provinciale) coördinatieregeling toe geleid dat grootschalige windmolenparken door het rijk, tegen de wil van de burgers en gemeenten en zonder overleg met en besluitvorming door gemeenteraden zijn doorgedrukt. Het rijk krijgt hierbij hulp van de provincie en door het rijk mede gesubsidieerde organisaties zoals IPO, VNG en Unie van Waterschappen. Deze democratische tekortkomingen zijn schadelijk voor onze democratie, de lokale autonomie en ze ondergraven het draagvlak voor het energie- en klimaatbeleid.

Het hierboven geformuleerde gaat over een top-down benadering, terwijl de RES als een bottom-up format gepresenteerd wordt. Echter, in het Klimaatakkoord zijn de colleges tot bevoegd gezag verklaard en staan de gemeenteraden tot aan het moment van formele besluitvorming buitenspel. Door dit besluit geeft het format van de RES de gemeenteraden en burgers geen mogelijkheid om binnen het kader van de zgn. "algemene beginselen van behoorlijk bestuur" te beoordelen of de opgave haalbaar is binnen een voor de gemeente acceptabel budget, en of de eindsituatie acceptabel en betaalbaar zal zijn voor haar burgers.

E. Afhankelijkheidsrelatie RES 1.0 en omgevingsbeleid

De dwingende sturing vanuit het Rijk aan de decentrale overheden om middels de RES van onderop te komen met een aanbod zonne – en windenergie volgens een strak tijdsschema zorgt ervoor dat het genomen raadsbesluit in strijd is met artikel 3.4 van de AWB. De RES 1.0 is een voorbeeld hoe men verblind raakt door ambities om het Klimaatakkoord te halen en daardoor geen oog meer heeft voor de gevolgen van onze burgers. De bij het besluit rechtstreeks betrokken belangen zijn onvoldoende afgewogen en de nadelige gevolgen van het besluit zijn onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het besluit raakt niet alleen alle burgers in Nederland maar gelet op het Verdrag van Aarhus ook de toestand van de menselijke gezondheid en veiligheid, de menselijke levensomstandigheden,

cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, voor zover deze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van de elementen van het milieu of, via deze elementen, door de factoren, activiteiten of maatregelen zijnde factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a. En kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming.

De RES 1.0 gaat hier slechts op hoofdlijnen deels op in waardoor de reikwijdte van de gevolgen van dit besluit tot vaststelling niet zijn te overzien en derhalve ook niet zijn meegenomen in het besluit. Hierdoor is onbekend of de nadelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden van dit besluit onevenredig in verhouding zijn tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3.4, lid 2 AWB).

Integrale afweging landschap ontbreekt
De omvang van de landschapsschade blijft in de RES 1.0 onduidelijk voor de burgers van de regio, er dreigt nu versnipperd beleid. Daardoor wordt bestuurders de mogelijkheid onthouden om de RES 1.0 te beoordelen op maatschappelijke acceptatie en op concrete milieueffecten. Onderzoek daarom de integrale visie van de Rijksadviseur voor het landschap, (Berno Strootman https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/10/17/via-parijs/) zodat plannen met elkaar samenhangen om verrommeling van het landschap te voorkomen. De RES 1.0 besteedt geen aandacht aan het conflict van ruimte-intensieve energie en privaat eigendomsrecht onder dreiging van de Crisis- en Herstelwet.
De RES 1.0 gaat ook hier slechts op hoofdlijnen deels op in waardoor de reikwijdte van de gevolgen van dit besluit tot vaststelling niet zijn te overzien en derhalve ook hier niet zijn meegenomen in het besluit. Hierdoor is onbekend of de nadelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden van dit besluit onevenredig in verhouding zijn tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3.4, lid 2 AWB).

Vrijwillige samenwerking
Daarnaast zal blijken dat de vrijwillige samenwerking met het Rijk om te komen tot een RES een wankele basis kent. Ook al lijkt het erop dat de vrijwillige samenwerking de maatstaf is (zoals genormeerd door de Wet gemeenschappelijke regelingen), het gehele ingezette proces vanuit het Rijk tot gemeenten kenmerkt zich door een sterk sturend karakter dat ook schuurt met de criteria gesteld in het verdrag van Aarhus. Net als bij eerdere samenwerkingsverbanden, de GHOR, de Veiligheidsregio en de RUD, die aanvankelijk vrijwillig waren, is de verwachting dat in geval van de RES de samenwerking ook niet vrijwillig zal blijven. De wetgever kan deze vrijblijvende samenwerking achteraf juridisch formaliseren en aanvullen door een *lex specialis*. Deze *lex specialis* zal bevoegdheden van de decentrale overheden overdragen aan de nieuwe samenwerkingsverbanden – de RES-regio's. Zoals bekend vermindert dat de sturingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers en bestuurders van de decentrale overheden, zeker als het Rijk ook nog dwingende normen en doelen gaat toevoegen aan de verplicht vrijwillige samenwerking. Verzet van de Raad van State en de Eerste Kamer heeft in het verleden niet geholpen.

Dwang vanuit het Rijk
Professor mr. dr. Elzinga keek, naast deze verplicht vrijwillige samenwerking, ook naar andere processen waarmee het Rijk taken bij decentrale overheden heeft neergelegd: er blijkt sprake te zijn van verplichte vrijwilligheid en zeker niet van vrijblijvendheid. Dit uit zich in het dreigen met ministeriële aanwijzingen indien bepaald decentrale overheden weigeren vrijwillig mee te werken op de wijze waarop het Rijk dat heeft bepaald.

Zijn conclusie: ‘Op het regionale niveau functioneren geen bestuurlijke organen die direct democratisch gelegitimeerd zijn en dat impliceert dat deze constructie voor vakdepartementen interessant is. In naam blijft er een koppeling aan gemeente, provincie en waterschap, in de praktijk is er een hoge mate van nationale sturing. Het Rijk zal proberen EU-boetes door te zetten naar gemeenten, andere decentrale overheden en gemeenschappelijke regelingen. Hierdoor is een democratische tekortkoming gerealiseerd die zijn weerga niet kent.

Crisis- en Herstelwet (CHW) vervalt in 2021
De Crisis- en Herstelwet (CHW) vervalt in 2021 en wordt onderdeel van de nieuwe Omgevingswet. De recent gewijzigde CHW kent een aantal stappen, zoals het opstellen van een structuurvisie waarmee allerlei (lagere) overheden moeten instemmen en die een plaatselijke MER uitsluit als ook een aantal relevante wetgevingen omzeilt (zoals de wet geluidhinder, warmtewet en wet lucht-verontreiniging). Ook kunnen projectontwikkelaars om verkorte procedures verzoeken en dat is mogelijk omdat door de wijzigingen in de CHW projecten versneld, maar bijvoorbeeld over een langere looptijd, uitgevoerd kunnen worden.

Nog meer voorbeelden van burgers buiten spel
De CHW biedt mogelijkheden om burgers en decentrale overheden buitenspel te zetten, ik noem twee voorbeelden, waarbij in de eerste een gemeente buitenspel is gezet en in het tweede voorbeeld burgers de dupe kunnen worden:
1. De Raad van State heeft de beroepen van de gemeentebesturen van Urk en Lemsterland tegen het Rijksinpassingsplan ‘Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder’ niet ontvankelijk verklaard. Het plan valt onder de CHW. Daarom hadden de gemeenten Urk en Lemsterland niet de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het Rijksinpassingsplan en de vergunning.
2. Inzake de Warmtevisie kan een Nederlandse woningeigenaar, die al op aardgas is aangesloten op grond van de Gaswet zijn aansluiting behouden. Alleen voor nieuwbouw wordt sinds 1 juli 2018 een uitzondering gemaakt. Dit gasrecht zal op termijn worden vervangen door een ‘warmterecht’, maar dat moet eerst nog door de Tweede en Eerste Kamer worden bekrachtigd. De gewijzigde CHW biedt gemeentes de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van de Gaswet, waardoor gasaansluitingen in een bepaald gebied verplicht kunnen worden afgekoppeld. Daar is een wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet voor nodig. Dat traject vergt wel de nodige tijd omdat het ontwerpbesluit ook nog moet worden voorgelegd aan de beide Kamers en aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De onsympathieke term ‘gasklevers’ om burgers te duiden die niet de wens hebben om van het gas af te gaan heeft inmiddels zijn intrede gedaan. Er zijn meer voorbeelden waarbij de Crisis- en Herstelwet en ook de Rijks- (en provinciale) coördinatieregeling (een aanwijzing door de minister) gebruikt zijn om grootschalige windparken door het Rijk, tegen de wil van de burgers en gemeenten en zonder overleg met en besluitvorming door gemeenteraden door te drukken. Zoals

bij de Veenkoloniën. Het Rijk krijgt hierbij hulp, zoals hiervoor al aangegeven, van de provincie en door het Rijk mede gesubsidieerde organisaties zoals IPO, VNG en Unie van Waterschappen.

Democratische tekortkoming Klimaatakkoord
Alle dwingende sturing is des te meer opmerkelijk aangezien het Klimaatakkoord niet besluitvormend door het parlement is behandeld, noch akkoord is bevonden door Milieudefensie, FNV en Greenpeace. Deze democratische tekortkomingen zijn schadelijk voor onze democratie, de lokale autonomie en ze ondergraven het draagvlak voor het energie- en klimaatbeleid.

Zie ook hier, gelijkend aan de toeslagenaffaire, een overheid die geen aandacht heeft voor de positie van haar burgers en het gebrek aan rechtsbescherming. Een gang naar de Raad van State heeft tot nog toe weinig voor burgers opgeleverd wanneer hun leefomgeving ernstig wordt aangetast door plannen voor windturbine- of zonneparken. Echter, steeds duidelijker is dat de daarbij behorende wetten en regels niet meer getoetst worden op deugdelijkheid voor de uitvoering. De Raad van State toetst de wetten slechts om te onderzoeken of het bestuursorgaan deze juist heeft toegepast. Een groter debacle ligt voor de politiek en overheid op de plank.

INTERESSANTE UITSPRAAK

Marcel Boogers, bestuurskundige aan de Universiteit van Twente, is zeer kritisch over de manier waarop de RES'en, de ingrijpendste ruimtelijke plannen sinds jaren, tot stand zijn gekomen. Hij hekelt de constructie waarbij gemeenten, provincies en waterschappen samen energieregio's vormen. 'In gewoon regionaal bestuur is het duidelijk wie welke rol heeft, wie verantwoording moet afleggen aan wie. In deze regio's niet. Er is voor deze manier van besturen geen wettelijke basis. De procedure staat alleen in het Energieakkoord beschreven.' Er is geen bestuurslaag aan te wijzen die de verantwoordelijkheid heeft, en dus is niet duidelijk 'wie het de burger gaat uitleggen' dat die windmolen in zijn achtertuin komt. Dit is wel een risico voor de democratische rechtsstaat. Het is voor niemand te achterhalen hoe de besluitvorming tot stand is gekomen. Zie: https://www.Volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/waar-precies-komen-straks-de-windmolens-en-zonneparken-voor-de-energietransitie~bca6d98e/

Samenvatting Verdrag van Aarhus

Verdrag van Aarhus
Het verdrag van Aarhus bepaalt dat om recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, burgers toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden moeten hebben. In dit verband is erkend dat burgers bijstand nodig kunnen hebben om hun rechten uit te oefenen. Het Verdrag van Aarhus bepaalt ook:
- reële invloed, zeggenschap van het eerste moment planproces (ook voorstadium) op basis van volledige en volwaardige informatie aan de burger. Zij moeten van alle consequenties op de hoogte gesteld worden. De informatie moet actueel zijn, nauwkeurig en vergelijkbaar.
- de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.

Burgerparticipatieproces
Aan burgers is onvoldoende ruimte gegeven om te participeren in het proces dat de RES 1.0 moet ondersteunen. Zij hebben onvoldoende gebruik kunnen maken van hun recht van inspraak op de besluitvorming, in plaats daarvan is gebruik gemaakt van een enquête met sturende vragen en slechts uitleg over de plannen. De avonden gehouden ten aanzien van de ontwikkeling van de Warmtevisie zijn niet anders verlopen. Ook daar is opgemerkt dat er te sturend werd opgetreden naar een oplossing in de vorm van warmtenetten en geothermie.

Voorafgaand aan het *proces burgerparticipatie* is onvoldoende aandacht besteed aan reële invloed, zeggenschap van het eerste moment planproces (ook voorstadium) op basis van volledige en volwaardige informatie aan de burger. Zij zijn onvoldoende van alle consequenties op de hoogte gesteld. De informatie moet daarbij actueel zijn, nauwkeurig en vergelijkbaar. In het geval van het RES 1.0 is alleen uitgegaan van het willen plaatsen van wind- en zonneparken.

Informeren over alle consequenties
In de RES 1.0 is onvoldoende aandacht besteed aan alle consequenties die dit concept-aanbod heeft op de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten.

Voldoet niet aan artikel 3.4 AWB
Het genomen raadsbesluit is in strijd met artikel 3.4 van de AWB. De RES 1.0 is een voorbeeld hoe men verblind raakt door ambities om het Klimaatakkoord te halen en daardoor geen oog meer heeft voor de gevolgen van onze inwoners. De bij het besluit rechtstreeks betrokken belangen zijn onvoldoende afgewogen en de nadelige gevolgen van het besluit zijn onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Conclusie
De RES 1.0 voldoet niet aan het Verdrag van Aarhus waar het vroegtijdige inspraak betreft, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Er heeft onvoldoende, enkel zwaar sturende burgerparticipatie plaatsgevonden naar een gewenst resultaat.

De RES 1.0 is in strijd met artikel 3.4 en 3.9 AWB. De bij het besluit rechtstreeks betrokken belangen zijn onvoldoende afgewogen en de nadelige gevolgen van het besluit zijn onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.
Nu de uit de RES voortvloeiende uitvoeringsplannen meer onder de aandacht komen van de burgers neemt het verzet en de ontgoocheling onder burgers daarover toe. Zij herkennen zich niet in het resultaat.

Het thans doorlopen proces om te komen tot de RES 1.0 voldoet niet aan het gestelde in artikel 8 WOB. Er is onvoldoende informatie uit eigen beweging verstrekt op het moment dat dit in het belang is van een goede democratische bestuursvoering.

2. Schenden EU richtlijnen door ontbreken MER

2.1.1 EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU

Ook brengen wij u onder de aandacht de EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU en hierboven reeds opgenomen het verdrag van Aarhus, welke handelen over respectievelijk de onderzoekplicht vooraf en verplichte burgerparticipatie in een vroegtijdig stadium en de hierop betrekking hebbende uitspraak van 25 juni 2020 van het Hof van Justitie van de EU.
Deze worden allemaal met voeten getreden binnen het programma RES hetgeen niet toegestaan is. Nu u er mee bekend bent vragen wij u uw verantwoordelijkheid te nemen vanuit uw rol en betrokkenheid binnen het RES programma. Sterker nog dit moet. Wij lichten dit nader toe aan het college van B&W, de burgemeester in het bijzonder en de gemeenteraad.

- De RES (zo ook concept RES en de RES1.0) is een programma (in het kader van vorenstaande richtlijnen en verdrag);
- Het feit dat dit programma (nog) geen wettelijke basis heeft en tot stand komt door (vooralsnog) informele, onverplichte samenwerking tussen decentrale overheden, maar dit geen verschil maakt voor het Verdrag van Aarhus en daarmee de RES een programma doet zijn in de zin van dit verdrag;
- De betrokken overheden door ‘hun’ (concept RES, deze RES1.0 en uiteindelijk definitieve versie van de) RES vast te stellen, zich ook committeren aan de uitvoering ervan en dat voor de uitoefening van hun wettelijke bevoegdheden (vaststellen omgevingsvisie, omgevingsplan, instrumenten omgevingswet etc.) de RES dan leidend zal zijn;
- De verplichtingen van het Verdrag van Aarhus zijn opgenomen in het Unierecht en dat Nederland (Apeldoorn) ook partij is bij dit verdrag;
- Informatie conform het Verdrag van Aarhus actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar moet zijn, daar waar in de concept RES en RES1.0 alleen is uitgegaan van het willen plaatsen van wind- en zonneparken;
- In de concept RES en RES1.0 onvoldoende aandacht, eigenlijk geen aandacht is besteed aan alle consequenties die dit concept-aanbod heeft op zoals het Verdrag van Aarhus stelt: de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door de bedoelde factoren, maatregelen of activiteiten;
- Het nalaten van de participatieplicht handelen in strijd met het verdrag en de richtlijn van de EU oplevert;
- De SMB richtlijn van de EU voorschrijft dat aan het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling een gedegen effectenonderzoek ten grondslag moet liggen waarvoor deze richtlijn criteria geeft;
- Het nalaten daarvan handelen in strijd met het Unierecht oplevert, welke doorwerkt in de (instrumenten voor) de omgevingswet, inpassingsplannen, bestemmingsplannen en vernietigbare, c.q. nietige omgevingsvergunningen tot gevolg heeft;
- Dit alles betekend dat het beginsel van Unietrouw een grondbeginsel is van de EU waartoe op grond van het EU verdrag het college, de raad en de burgemeester ieder voor zich toe verplicht zijn deze toe passen en te handelen in overeenstemming met het Unierecht.

De besluitvormingsprocessen in de energietransitie hadden moeten plaatsvinden naar EU recht. De Nederlandse overheden, zo ook u hebben nagelaten de SMB richtlijn van de EU inzake voorafgaand onderzoek - dus vooraf aan het activiteitenbesluit - en volwaardige burgerparticipatie vooraf aan de besluitvorming uit te voeren. Nu er een EU arrest is dat zich hierover helder uitspreekt komt ook expliciet (echter niet alleen) de rol van de burgemeester in beeld om dat te herstellen.
De burgemeester komt immers een bijzondere verantwoordelijkheid toe dat besluitvormingsprocessen juridisch in orde zijn. En dat er behoorlijk wordt bestuurd. En dat (170 lid 1 onder c Gemeentewet) de burgerparticipatie kwaliteit heeft.
De burgemeester heeft daardoor ook een taak en plicht het EU beginsel van Unietrouw in praktijk te brengen.
Over Unietrouw, gelet op het in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginsel van de loyale samenwerking (zie het arrest EU arrest van 25 juni 2020, paragraaf 83) is het college en de burgemeester - als in deze de bevoegde nationale autoriteit - verplicht om alle noodzakelijke maatregelen te treffen om het verzuim van een milieubeoordeling voorafgaand aan het vaststellen van het Activiteitenbesluit te herstellen. Dit houdt concreet in:
1. Dat de onderdelen van het Inpassingsplan die verwijzen naar, dan wel gebaseerd zijn op, het Activiteitenbesluit, in het bijzonder als ze betrekking hebben op geluid, slagschaduw en externe veiligheid, niet rechtsgeldig zijn en derhalve buiten toepassing moeten blijven, en
2. Dat het college voor wat betreft diezelfde onderdelen, in het bijzonder als ze betrekking hebben op geluid, slagschaduw en externe veiligheid, pas nieuwe vergunningen kunt verlenen, indien deze zijn gebaseerd op een Activiteitenbesluit dat anders dan het huidige Besluit, wel in overeenstemming met de SMB-richtlijn is vastgesteld.

Conclusie
Wij stellen ons op het standpunt dat het college van B&W, in het bijzonder de burgemeester en uiteindelijk de raad met de concept RES en de RES1.0 handelt in strijd met De EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU en het verdrag van Aarhus. Wij stellen ons op het standpunt dat u alleen hierom het proces van de RES1.0 per direct dient te stoppen, de concept RES dient te vernietigen en het proces opnieuw dient op te starten in lijn met alle wet- en regelgeving, zo ook De EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU en het verdrag van Aarhus.

Wij wijzen u er ook op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie te Luxemburg op 25 juni 2020 in de zaak Aalter en Nevele (ECLI:EU:2020:503) opnieuw en verstrekkender heeft uitgemaakt dat plannen en programma's (waaronder windturbines) met aanzienlijke milieugevolgen op straffe van nietigheid vooraf plan-m.e.r. getoetst dienen te worden. U heeft ook hierin niet voorzien in de RES1.0.

2.1.2 RES : M.E.R plichtig en ontbreekt

Een plan-MER is strategisch van aard en wordt opgesteld voor structuurvisies en ruimtelijke plannen. In een plan-MER staat de vraag centraal ‘waarom deze activiteiten op deze locatie?’ en worden verschillende alternatieve locaties tegen elkaar afgezet. Bij structuurvisies is een plan-MER verplicht. De RES verschilt niet veel van een structuurvisie, immers er worden locaties voor wind – en zonne-energie en locaties voor geothermie aangewezen als zoeklocaties dan wel als

potentieel ontwikkelingsgebied daarvoor of locaties uitgesloten. Een plan-MER ontbreekt bij de RES 1.0.

Daarbij heeft het Hof zich uitgesproken over de uitlegging van de SMB-richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's in Vlaanderen. Dit arrest sluit naadloos aan op de conclusie in deze zaak van advocaat-generaal M. Campos Sánchez-Bordona bij het Hof van 3 maart 2020 (HvJ EU, 03-03-2020, nr C-24/19, ECLI:EU:C:2020:143). Het Hof heeft in deze uitspraak belangrijke verduidelijkingen verstrekt over de maatregelen waarvoor de bij deze richtlijn voorgeschreven beoordeling moet worden uitgevoerd en over de gevolgen van het ontbreken van die beoordeling, dit mede gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens. Inmiddels is deze 'draai om de oren' van bestuurders reden dat deze kwestie tot op minister-niveau prioriteit krijgt.
Samengevat: als u een vergunning afgeeft of minimaal hieraan uw medewerking verleent in welke vorm dan ook – wat u fanatiek van plan bent – tot het plaatsen van een windturbine of windturbines en u niet vooraf – op Europese voorschriften vereiste wijze – onderzocht heeft of de windturbines concreet schade veroorzaken aan de gezondheid van de aldaar wonende bewoners (binnen de bovengenoemde straal van tenminste 10 maal de tiphoogte), dan is een eventueel afgegeven omgevingsvergunning voor de bouw van zo'n windturbine onrechtmatig afgegeven en bent u mede aansprakelijk, omdat u medewerking heeft verleend aan de betreffende plaatsing.
De vigerende jurisprudentie van de Raad van State op dit punt – met name kenbaar uit onderdeel 29 en volgende (inzake D'Oultremont - zie ECLI:NL:RVS:2019:1064) is daarmee definitief in een ander daglicht komen te staan. De SMB-richtlijn ziet op plannen en programma's, alsook de wijzigingen daarvan, die door een instantie van een lidstaat worden opgesteld of vastgesteld, voor zover zij door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven. Het bereik daarvan dient ruim te worden uitgelegd. Hier te lande hebben wij het op het punt van windturbines dan met name over de normen, kaders en voorschriften uit de Activiteitenregeling en het Activiteitenbesluit, alsmede besluiten die hieraan ten grondslag liggen of op enig moment ten grondslag kunnen komen te liggen in bijvoorbeeld de omgevingswet.

De richtlijn stelt bovendien de verplichting om een bepaald plan of programma voorafgaand – bij de voorbereiding en vóór de vaststelling – aan de toepassing daarvan aan een uitgebreide en gedegen milieubeoordeling (inclusief gezondheidsschade) te onderwerpen, afhankelijk van de voorwaarde dat het gaat om een plan of programma dat aanzienlijke milieueffecten kan hebben.
De richtlijn beoogt een hoog milieubeschermingsniveau te waarborgen en de kwaliteit van het milieu te verbeteren. Dat volgt ook uit Verdragen en uit artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dat is bovendien in overeenstemming met de internationale verbintenissen van de Unie (zoals Espoo van 26 februari 1991).
De omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en een doel van transformatie van een geografische zone nastreeft, vormt een illustratie van haar programmatische of planificatieve dimensie en verhindert niet dat zij valt onder het begrip 'plannen en programma's'.
Voor de vraag of bedoelde handeling of handelingen het kader vormen voor toekomstige vergunningen voor projecten verwijst het Hof naar elke handeling die, door vaststelling op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een (kwalitatief) groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zoals slagschaduw, veiligheidsvoorschriften

en geluidsemissies. Dat is hier te lande niet anders. De projecten die vallen onder onze nationale regelgeving hebben ook onmiskenbaar gevolgen voor het milieu. De woordgroep '(…) die het kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor (…) projecten' in artikel 3 lid 2 onder a van de richtlijn bevat bovendien geen enkele verwijzing naar het nationale recht en vormt dus een autonoom Unierechtelijk begrip dat op het grondgebied van de Unie uniform moet worden uitgelegd.
Die uitleg van het Hof laat in niet mis te verstane bewoordingen bepaald weinig ruimte voor de andere eigen uitleg van de Raad van State alhier. Die uitleg van de Raad van State is dus onjuist en te beperkt. Ook de door het Hof getoetste regels bevatten immers geen (directe) koppeling met één of meer concrete projecten. Dat is dus geen voorwaarde. De Hofuitspraken en de Europese verplichtingen dienen dan ook onverkort te worden nageleefd. De regels bevatten niet alleen beginselverplichtingen, maar hebben eveneens betrekking op en relatie met concrete projecten. Het is ook onmogelijk een project of het voornemen daartoe los te zien van de toetsing aan de hier te lande algemeen geldende regels.

2.1.3 Nog meer MER-plichtig

Het voorgaande betekent dat ook de algemene regels - zoals Activiteitenbesluit, Activiteitenregeling en zaken die onlosmakend verbonden zijn met de omgevingswet of dat op enig moment worden - M.E.R.-plichtig zijn en als dat achterwege is gelaten - wat in casu het geval is - dat alsnog zal hebben plaats te vinden. Een lidstaat moet alle noodzakelijke maatregelen treffen om het ontbreken van een M.E.R. te herstellen.
De SMB-richtlijn heeft net als de M.E.R.-richtlijn een ruime werkingssfeer die niet zomaar met nationale bepalingen ingeperkt kan worden. In het kader van uniforme toepassing van het Unierecht dient derhalve nietigverklaring of vernietiging van de verleende vergunningen plaats te vinden, ook indien blijkt dat de uitvoering van het winturbine(park)project al is gestart of al is afgerond. Die vergunningen zijn immers onwettig.

Vroeger golden alleen Nederlandse wetten. Nu wij lid van Europa zijn, gaat het anders. Europa maakt een nieuwe rechtsorde met eigen wetten en die wetten hebben voorrang op het recht van de lidstaten. Er komt steeds meer zogenaamd Unierecht en dat werkt rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Dit Unierecht schept rechten en plichten voor Nederlandse burgers, het bindt Nederlandse overheidsorganen en het Unierecht kan in zaken die dienen voor de Nederlandse rechters worden ingeroepen.
In de hiervoor genoemde jurisprudentie is door Europa bepaald dat wanneer je een windturbine plaatst of zelfs voornemend bent de plaatsing ervan te faciliteren en voornemend bent medewerking te willen verlenen, je verplicht bent vooraf (dit geldt zowel voor de overheid als voor de betrokken investeerder) concreet te onderzoeken of omwonenden onder andere gezondheidsschade ondervinden. Nederland slaat dit hoofdstuk over.
Doe je dat onderzoek niet, dan is de vergunning maar ook overige documenten, besluiten, voornemens en al zo meer, ondeugdelijk tot stand gekomen en handel en je dus onrechtmatig als exploitant en ook degenen die op een of andere wijze medewerking hebben verleend aan de totstandkoming en exploitatie van de windturbines, waaronder u als vergunningverlener en beleidsbepaler / opsteller.

2.1.4 Burgers onvoldoende beschermd

Wij stellen ons op het standpunt dat Nederland zodanige regelgeving heeft dat die geen enkele maatstaf bevat die burgers daadwerkelijk beschermt tegen hele wezenlijke gevaren, zoals gezondheidsschade. Ook rechters in Nederland kijken de andere kant uit als het gaat om de rechtsbescherming. Alleen – zo is onze stelling – dit zijn achterhoede gevechten. Meer en meer wordt duidelijk hoe gezondheid schadende windturbines zijn voor omwonenden en de Nederlandse overheid en rechters kunnen – gezien het Europese recht en de grote belangen in de persoonlijke levenssfeer – niet meer vrijbrieven blijven afgeven aan windturbine bouwers en exploitanten of zelfs maar hun medewerking hieraan te verlenen, hieronder ook rekenend het mogelijk maken ter plaatse middels beleid, besluiten, bestemmingsplannen en alzo meer.

Inmiddels is door DEI (Democratisch Energie Initiatief) een rapport aangeboden aan autoriteiten onder de titel *"Voorkom het windturbinesyndroom"*. In het rapport wordt vastgesteld dat de overheid in Nederland stelselmatig haar voorzorgplicht (zie artikel 21 en 22 van de Grondwet) heeft verzaakt bij de planvorming en bouw van windturbineparken en aanverwante industriële installaties. Bewust worden de EU- beschermingsrichtlijnen door de Nederlandse bestuursorganen en rechterlijke macht ontkend.

Polarisatie
In het onlangs gehouden webinar, georganiseerd door RVO, RIVM en de GGD is het wijzen op de mogelijke effecten van windturbines op de gezondheid geduid als oorzaak van een polarisatie gaande in de samenleving. Kijken we sec naar de betekenis van polarisatie betekent dit een proces waarbij de tegenstellingen tussen groepen in de samenleving sterker worden, waardoor groepen steeds meer tegenover elkaar komen te staan.
Deze polarisatie vindt zijn weg door het jarenlang negeren van dergelijke signalen en de wijze waarop met het dossier windenergie door de overheid wordt omgegaan. De oorsprong daarvan ligt grotendeels bij de Rijkscoördinatieregeling (verder te noemen RCR) en wordt in de evaluatie van deze RCR ook benoemd:

De toepassing van de RCR is eigenlijk niet nodig

Wanneer een initiatief ook zonder inzet van de RCR gerealiseerd kan worden (er is draagvlak, voldoende realisatiekracht en het is niet te complex) dan is de RCR dus eigenlijk niet nodig. Tegelijkertijd bestaat de kans dat inzet van de regeling juist contraproductieve krachten of argwaan losmaakt bij de regionale overheden.

Toepassing leidt tot vergroting van risico's

Wanneer er maatschappelijke en/of bestuurlijke discussie is over nut en noodzaak van een initiatief, dan versterkt inzet van de RCR de politisering van de kwestie. De inzet van de regeling wordt gezien als een machtsgreep van het Rijk. Wanneer vervolgens in een dergelijk gepolitiseerd veld te weinig ruimte is voor bestuurlijk overleg, afruil van belangen, politieke escalatie naar de minister (nu is er vaak meer contact met Tweede Kamerleden van de oppositie dan met de minister) en er ook nog eens wordt geopereerd volgens de bureaucratische rationaliteit, dan werkt de regeling als olie op het vuur.

Bron: AEF: Eindrapportage evaluatie RCR, 4 november 2016

Om polarisatie te depolariseren dient naar elkaar geluisterd te worden en elkaars belangen gerespecteerd te worden. Dit rapport van DEI over de medische gevolgen dient daarom als eerste aanzet mede het doel dat het voorzorgsprincipe een sterkere positie kan krijgen. Met het rapport *"Voorkom windturbine syndroom*" heeft DEI de medische informatie ten nutte van een verbeterde besluitvorming gebundeld en bruikbaar gemaakt als input voor het daadwerkelijk uitvoeren van het voorzorgsprincipe, zoals deze voor de overheid is vastgelegd in de Grondwet, internationale verdragen en EU-richtlijnen.
Wie (in dit geval geïnformeerd en dus willens en wetens) het risico neemt gezondheidsschade te veroorzaken bij zijn medemens, of u als overheid bij uw burgers, maakt zich schadeplichtig. Dit is de stelling van vele juristen. Dit rapport heeft ook de functie de aanzet te geven de bewijsvoering daarvoor op een hoger niveau te brengen.

Van belang is dat het besef bij bestuursorganen (en rechtspraak) doordringt dat schade toegebracht wordt aan de volksgezondheid door het achterwege blijven van het niet volgen van de juiste EU-richtlijnen en het Verdrag van Aarhus.
Hoe ernstig de situatie is, moge ook afgeleid worden uit het feit dat zojuist door minister Bas van 't Wout van Economische Zaken en Klimaat mr. Alex Brenninkmeijer aangesteld is als voorzitter van een onafhankelijke expertcommissie. Deze commissie van negen deskundigen gaat onderzoeken hoe burgers beter bij de energietransitie betrokken kunnen worden.
Dit initiatief is een pleister op een wonde waarbij een poging wordt ondernomen het Verdrag van Aarhus alsnog te concretiseren, dat stelselmatig door Nederlandse bestuurders en rechtspraak genegeerd wordt zoals wij u reeds hebben aangegeven.

Opvalt dat ook bij de Raad van State inmiddels twijfel is ontstaan omtrent haar opvattingen. Naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak van het Hof heeft de Raad van State zeer recent aanleiding gezien om over het standpunt van het Hof expliciet vragen te stellen aan partijen in lopende bodemprocedures, met verzoek daarover uiterlijk 31 januari 2021 een vijftal vragen te beantwoorden, waarna een datum voor mondelinge behandeling zal volgen. In het licht van de vaste en steeds verder aangescherpte rechtspraak van het Europese Hof is aannemelijk dat de vaste rechtspraak van de Raad van State op dit punt niet langer houdbaar is, want rechtstreeks in strijd met het Europese recht. Reeds voor aanvang van het werk van de commissie constateert mr. Brenninkmeijer al dat burgers veel eerder bij klimaatplannen betrokken moeten worden.

Niet alleen is er sprake van een ontzettend manco aan inspraak, maar uit het rapport van DEI blijkt dat windturbines enorme gezondheidsschade kunnen veroorzaken als gevolg van infrasone trillingen (dus beneden 20 Hz). Het blijkt dat deze trillingen een individu (voor gevaar) waarschuwen zonder dat hij zich daarvan scherp bewust is. Zij worden onbewust vertaald als alarmsignalen. Als het lichaam continu aan deze trillingen wordt blootgesteld – en zeker als dit signaal voortdurend wisselt, zoals bij windturbines door veranderende windsterkte, windrichting en resonantie – slaat het lichaam continu onbewust alarm. Zo zorgen deze trillingen voor een chronische stressreactie. Dit effect en deze reacties in het lichaam treden vooral op bij langdurige blootstelling aan laagfrequente geluidsgolven. In het rapport wordt verwezen naar allerlei medisch onderzoek ter zake.

U wordt verzocht kennis te nemen van dit onderzoek en onverkort te verwerken in uw beleid, zoekgebieden, de RES of andere door u op te stellen normkaders. Wij hebben het rapport '*Voorkom windturbinesyndroom*' als bijlage bij dit bezwaar toegevoegd.

Nederlandse bestuurders en politiek gedragen zich inzake het plaatsen van windturbines in stedelijke gebieden als promotors van het roken in de 50'er jaren; omdat het zo goed voor de gezondheid was totdat dr. Lenze Meinsma er op wees hoe gevaarlijk roken voor de gezondheid was.
Al verschillende keren heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitgesproken dat wanneer men beoogt – wij zeggen het met eigen woorden – een windturbine te plaatsen of daar zelfs premature planvorming voor heeft, maakt of vaststelt of voornemend is vast te stellen, de SMB-richtlijn gevolgd moet worden. Dit betekent dat er eerst een plan-m.e.r. moet plaatsvinden.
Doel van de plan-m.e.r. is om plannenmakers te dwingen om al in een vroegtijdig stadium van de planvorming na te denken over de milieugevolgen en deze mee te nemen bij het maken van strategische keuzen. Dat is dus niet pas bij een aanvraag omgevingsvergunning maar ver, ver daarvoor! Wij stellen ons op het standpunt dat dit bij de concept RES reeds had gemoeten maar nu zeker bij de RES 1.0, u heeft dit verzaakt.

In Nederland is van toepassing het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. De normen in deze regeling voldoen niet aan de Europese SMB-richtlijn. Het Hof van Justitie van Europa heeft meerdere malen uitgesproken dat minimaal aan de SMB-richtlijn voldaan moet worden in de Europese staten. Onderdeel van de plan-m.e.r. is dat eerst concreet onderzoek gedaan wordt naar het milieueffect van een windturbine, maar ook onderzoek naar gezondheidsrisico's. Op dit moment worden deze Europese normen en verplichtingen in Nederland geheel genegeerd. U heeft ook deze Europese normen en verplichtingen compleet genegeerd bij het opstellen van de RES 1.0. Nu stellen bestuursorganen, zoals uw College, beleid, potentiekaarten, zoekgebieden, RES-sen en wat meer zij op en uiteindelijk vast, zonder dit onderzoek uit te voeren. Daarnaast wenst u ook mee te werken aan een vergunning zonder dit onderzoek te eisen van de vergunningaanvrager. Gaat dit uiteindelijk naar de rechter dan is de rechter in Nederland tot en met de Raad van State van mening dat de SMB-richtlijn niet van toepassing is op de vergunningverlening (Windlocatie Battenoord, ECLI:NL:RVS:2019:1064).
De Raad van State stelt hiermee impliciet dat de opvattingen van het Hof van Justitie met betrekking tot Europees Unierecht in Nederland niet van toepassing zijn. Met andere woorden, de Raad van State houdt de hand boven het hoofd van Nederlandse bestuursorganen, die zich expliciet niet houden aan de SMB richtlijn. De Raad van State accordeert derhalve onrechtmatig Nederlands bestuurshandelen en besluiten.

Conclusie

Wij stellen ons op het standpunt dat het college van B&W en de gemeenteraad met de concept RES en door het vaststellen van de RES1.0 handelt in strijd met vorenstaande. Wij stellen ons op het standpunt dat u alleen hierom ook al het proces van de RES1.0 per direct dient te stoppen, de concept RES dient te vernietigen en het proces opnieuw dient op te starten in lijn met alle wet- en regelgeving, zo vorenstaande.

2.2 Gezondheid van de mens

Industriële windturbines (IWT's) leveren *schade voor de gezondheid van de mens.* Het is een onderwerp dat steeds meer in de publiciteit geraakt en de volgende grondrechten opgenomen in onze Grondwet in de kern raakt:

Grondrechten

Artikel 21 van de Nederlandse Grondwet
De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 22 van de Nederlandse Grondwet
1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.

Behalve grondrechten voor de burger houden de artikelen een voorzorgsplicht voor de overheid in om te voorkomen dat de burgers en milieu worden blootgesteld aan risico's.

windturbines. In de medische en juridische literatuur is het aspect schade voor de gezondheid nationaal en internationaal niet meer te loochenen. In de afgelopen 10 jaren heeft een groot aantal wetenschappers gepleit zorgvuldiger om te gaan met de gezondheid van de mens in de planning en besluitvorming aangaande de aanleg van windturbineparken. Het tegendeel is in de huidige besluitvorming helaas het geval.

De afstandsnormen in de regelgeving zijn sinds 2010 voor omwonenden dusdanig ongunstig aangepast dat de daadwerkelijke bescherming tegen gezondheids- en milieuschade in het geding is. Van effectief onderzoek vooraf aan de besluitvorming over windturbineparken is geen sprake. Ondanks dat EU richtlijnen, waaronder vooral de Strategische Milieu Beoordeling Richtlijn (SMB) uit 2001, dit onderzoek aan de Nederlandse overheid wel voorschrijven. Inmiddels wordt in rechtszaken de Nederlandse bestuursorganen nalatigheid verweten. Daarnaast zijn bij onder meer de Raad van State in beroepszaken tegen de planning van windturbineparken prejudiciële vragen opgeworpen aangaande de plicht tot uitvoering van de EU richtlijnen. Dit mede naar aanleiding van een recente uitspraak op 25 juni 2020 van het Hof van Justitie van de EU.

Voorzorgsprincipe niet of onvoldoende onderdeel RES 1.0

De gezondheidsschade dient serieuze aandacht te worden geven in de besluitvorming in de Regionale Energie Strategieën (RES). In de RES 1.0 is komt dit niet of onvoldoende aan de orde.

Hoofdargument om dit te steunen is dat in de besluitvormingsprocessen over windturbineparken door de Nederlandse bestuursorganen en de rechtscolleges de stand van de medische inzichten voortaan volwaardig meegenomen worden.

Alle bestuursorganen en rechtscolleges dienen het voorzorgsprincipe voor de gezondheid van de mens te plaatsen in het hart van de besluitvorming. Dit geldt niet alleen met betrekking tot windturbineparken maar ook bij alle andere beslissingen in de energietransitie waarbij volgens de normstelling van de EU sprake is van aanzienlijke milieugevolgen. Op grond van de normstelling van de EU dient vooraf aan de besluitvorming door onderzoek met wetenschappelijke zekerheid vast komen te staan, dat het bestaande beschermingsniveau voor een gebied niet zal worden

aangetast door de voorgenomen plannen. Het nalaten van dit onderzoek zet de deur open voor alle regio's en gemeenten om de blootstelling van bewoners aan gezondheidsrisico's verder te vergroten. Het doen van onderzoek dat voldoet aan de EU-normen is noodzakelijk om de gezondheidsrisico's uit te sluiten en het voorzorgsprincipe in te vullen. De noodzaak hiertoe is ook actueel in de besluitvorming in het kader van de RES. Er is onvoldoende getracht gezondheidsrisico's op voorhand uit te sluiten.

Het toetsen van de effecten op de volksgezondheid van de RES 1.0 wordt door betrokken bestuurders verschoven naar het moment dat er daadwerkelijk fysieke uitvoering wordt gegeven aan de RES. Dit is gelet op de SMB richtlijn en het Verdrag van Aarhus te laat. Immers er ligt nu een formeel vastgesteld, maar niet getoetst plan RES 1.0 aan ten grondslag, waarvan men de werking niet kent.

Met het serieus toepassen van het voorzorgsprincipe staan we in Nederland aan het begin van een traject. Op dit nieuw ingezette spoor om de gezondheidsschade ten gevolge van windturbines erkend te krijgen bij de overheid zijn meerdere wetenschappelijke publicaties beschikbaar.
Het is de plicht van alle bestuursorganen om de invulling van het voorzorgsprincipe en toepassing van de EU richtlijnen te realiseren. Het is de taak vooral van hen die een rol vervullen in besluitvormingsprocessen en de leden van de rechterlijke macht hierin verantwoordelijkheid te nemen.

Van het gemeentebestuur wordt verlangd, dat zij serieus aandacht geeft aan een zorgvuldiger en democratisch besluitvormingsproces waarin de zorg voor de gezondheid en de handhaving of verbetering van het huidige beschermingsniveau van onze regio voorop staat. Het normen kader van de SMB richtlijn gebiedt dat. Maar ook onze eigen Grondwet. Dat betekent dat de overheid, ic het gemeentebestuur, zolang twijfel bestaat over het veroorzaken van gezondheidsschade en milieuschade en er geen wetenschappelijke garanties kunnen worden gegeven dat het bestaande beschermingsniveau voor een regio zal worden gehandhaafd dan wel verbeterd, niet een plan vast kan en mag stellen. Dat geldt zowel voor de RES 1.0 en voor de afzonderlijke vergunningen, zoals voor windturbines.

Het gemeentebestuur dient derhalve de RES 1.0 niet vast te stellen. Nu het gemeentebestuur dit besluit wel heeft genomen, schendt zij de beginselen van onze rechtstaat en handelt het in strijd met het internationaal en nationaal recht. Dit maakt het besluit nietig dan wel vernietigbaar. En het brengt de gemeente in de positie, doordat het gemeentebestuur willens en wetens de burgers blootstelt aan de risico's van gezondheidsschade, dat de gemeente in de toekomst schadeclaims tegemoet kan zien.

2.3 EU-richtlijnen als normenkader voor onderzoek naar effecten op beschermingsniveau gezondheid mens, leefbaarheid en milieu

Voor de voorgestelde ingrijpende veranderingen in de omgeving dienen mogelijk MER's opgesteld en beoordeeld te worden. Dat is een langdurig en arbeidsintensief proces. In de RES'en staat meestal genoemd dat de initiatiefnemer een MER uitvoert, echter in de huidige regelgeving bestaat geen MER meer. Er worden bij windparken wel milieutoetsen gedaan, maar op basis van normen die staan in het zogenoemde **Activiteitenbesluit.** Dat zijn algemene, wettelijke regelingen en daarom volgens de Raad van State niet zelf onderworpen aan een milieueffectrapportage.

Deze huidige regelgeving is gebaseerd op het geluid van turbines met een ashoogte van 64 meter meter hoog. Turbines van de huidige hoogte (240 mt: deze hoogste in Nederland staat op de Maasvlakte, de wieken meten twee voetbalvelden) maken 1 tot 2 dB meer geluid dan de getoetste lagere windturbines. Elke dB meer betekent een verdubbeling van het huidige geluid. Dit in weerwil van wat de fabrikanten ons voorspiegelen, die hun turbines aanprijzen als zijnde een stillere variant dan de vorige.

Bij de ontwikkeling van een type windturbine wordt deze qua geluidsbelasting in optimale situatie getest. De testresultaten worden verwerkt in een Handleiding Geluidsbelasting windturbines Type X. Deze handleiding wordt gebruikt bij het inplannen van windturbines op een te ontwikkelen locatie. Dit blijkt een papieren werkelijkheid te zijn. In de praktijk blijkt dat iedere turbine zijn eigen geluidsfrequentie (dBa en LFG) heeft. De contouren van het geluid reiken in de praktijk verder dan berekend en de overlast is dus groter. Diverse praktijk onderzoeken wijzen dit uit. Klachten van burgers worden in de regel niet serieus genomen, want op papier kunnen zij geen overlast ervaren. Dit leidt naast frustraties ook tot stress en gezondheidsproblemen. Daarnaast geldt voor geluid veroorzaakt door windturbines het jaargemiddelde dat aan alle turbines als standaard wordt opgelegd. Een gemiddelde verdoezelt heel handig de klachten die turbines met pieken in hun geluid bij omwonenden geven en noopt overheden niet om onderzoek ernaar uit te voeren. Men verschuilt zich achter de richtlijnen en de normen worden daardoor niet overschreden.

De gezondheidsrisico's voor omwonenden zijn door het steeds hoger worden van de windturbines niet met de juiste gegevens getoetst en dit vormde de basis van het kort geding dat advocaat De Lange onlangs aanspande in Assen. De risico's moeten volgens hem meegenomen worden in de plannen voor windparken, sinds de uitspraak van het Europees Hof die deze omissie in de wetgeving heeft erkend. De eis om een te bouwen windpark in Groningen stop te zetten is niet ontvankelijk verklaard, niet op basis van de inhoud maar vanwege procedurele gronden. Vervolgstappen om inhoudelijk een rechtelijke uitspraak te krijgen op het niet toepassen van de uitspraak van het Europese Hof zijn gepland. De uitspraak van het Europese Hof heeft in België gezorgd voor het stopzetten van de bouw van een windpark, omdat de gezondheid van de omwonenden niet gegarandeerd kan worden. Wanneer de initiatiefnemer een MER uitvoert, zal dat volgens de huidige regelgeving zijn die niet voldoet.

Het geluid van hoge turbines is luider dan van lage en het gaat om een hinderlijk, dreunend **impulsgeluid**. Naast impulsgeluid produceren windturbines **laagfrequent geluid** en er komt steeds meer bewijs dat dit schadelijk is voor omwonenden. Recentelijk aangevuld door een Nederlandse onderzoeker op basis van meer dan driehonderd recent gepubliceerde wereldwijde studies naar gezondheidsaspecten van o.a. laagfrequent geluid. Een zelfde redenering gaat op voor LFG, dat niet door iedereen op dezelfde manier wordt ervaren, maar wel ernstige gezondheidsklachten kan geven (somatische klachten als maag- en darmproblemen, stress, hartritme klachten en hoofdpijnen). Daarnaast treden slaapstoornissen en oververmoeidheid op. Omdat LFG een klein gedeelte van het geluidsspectrum uitmaakt, is dit sinds de invoering van de CHW opgenomen in het geheel en aangemerkt als verwaarloosbaar. Een recent onderzoek, van klinisch fysicus Jan de Laat van het Leids Universitair Medisch Centrum LUMC, laat zien dat hartklachten kunnen verergeren onder invloed van langdurige blootstelling aan laagfrequent (brom)geluid, dat onder andere door draaiende windturbines wordt geproduceerd. Het onderzoek is belangwekkend omdat De Laat meer dan driehonderd recent gepubliceerde wereldwijde studies naar gezondheidsaspecten van onder andere laagfrequent geluid analyseerde.

Tot slot, kent Nederland **de soepelste geluidsnormen** in Europa. De afstand tot woningen mag 400 meter zijn, maar sommige GGD 'en adviseren 800 meter. Volgens een recent rapport van het RIVM, gebaseerd op het WHO-advies, ervaren momenteel 3 miljoen huizen (37%) meer dan 55 decibel geluidhinder en ernstige gezondheidseffecten (zoals hartziekten) treden al op bij lagere geluidsniveaus dan tot nu toe werd aangenomen. Het wettelijk toegestane geluidsniveau moet omlaag en het kabinet moet het geheel van geluidhinder in kaart brengen en maatregelen formuleren. Een zorgvuldige besluitvorming waarbij het belang van burgers zwaarder weegt dan het algemeen belang behoort tot uw verantwoordelijkheid, zoals ook naast het Verdrag van Aarhus verwoord is in de Grondwet (al eerder genoemd maar ten overvloede hier herhaald):

Art. 21 Grondwet: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu."

Art. 22 Grondwet: "De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid."

2.4 Gezondheidsschade

Zoals reeds aan u kenbaar gemaakt en ook weer totaal genegeerd door u blijkende de RES 1.0 die voorligt, maken wij ons ernstige zorgen over de gevolgen voor onze gezondheid, zie hiervoor ook het algemenere deel onder *GRONDRECHTEN*. In ons gebied wordt gezocht naar mogelijkheden voor plaatsing van windturbines met een hoogte van 200 meter op afstand vanaf veelal 100 - 350 meter van woningen (en overige kwetsbare objecten).

Wij stellen ons op het standpunt dat u gelet op artikel 3.2, 3.4 en 3.9 AWB de RES 1.0 ook op dit onderdeel onzorgvuldig heeft opgesteld en voorbereid. Er is geen enkele motivatie aangetroffen waaruit blijkt dat onze inbreng op basis van wetenschappelijke literatuur, die aantoont dat er de nadelige gezondheidseffecten van windturbines in de directe nabijheid van woningen (en overige kwetsbare objecten) ontstaan weerlegd. Wij onderbouwen hieronder nogmaals de door ons gesignaleerde zaken omtrent dit onderwerp zonder een uitputtende opsomming te geven. Wij verzoeken u alle aangedragen punten in uw zienswijzenota te bevestigen of te weerleggen met gelijkwaardige literatuur.

1. Het college hecht mogelijk veel waarde aan de uitkomsten van het RIVM-rapport "Gezondheidseffecten van windturbinegeluid: een update" uit 2020 (1).

   Om de navolgende redenen is dit rapport echter niet toepasbaar op de in de RES opgenomen zoekgebieden.

   a. In het RIVM-rapport (1) wordt verwezen naar 102 wetenschappelijke studies (o.a.2-21). Het merendeel gaat over overlast en acceptatie van windturbines. Slechts 15 studies gaan over gezondheidseffecten en windturbines. Opvallend in deze studies is dat vrijwel alle windturbines in dunbevolkt gebied gelokaliseerd zijn en een maximale tiphoogte van 120 meter hebben. Daarnaast woont het overgrote deel van de omwonenden in de studies op meer dan 500 meter afstand van de windturbines en is de geluidsbelasting lager dan 42 dB.
   b. In de veel besproken Deense studies (The Danish Wind turbine Study, 5-9) is onderzoek

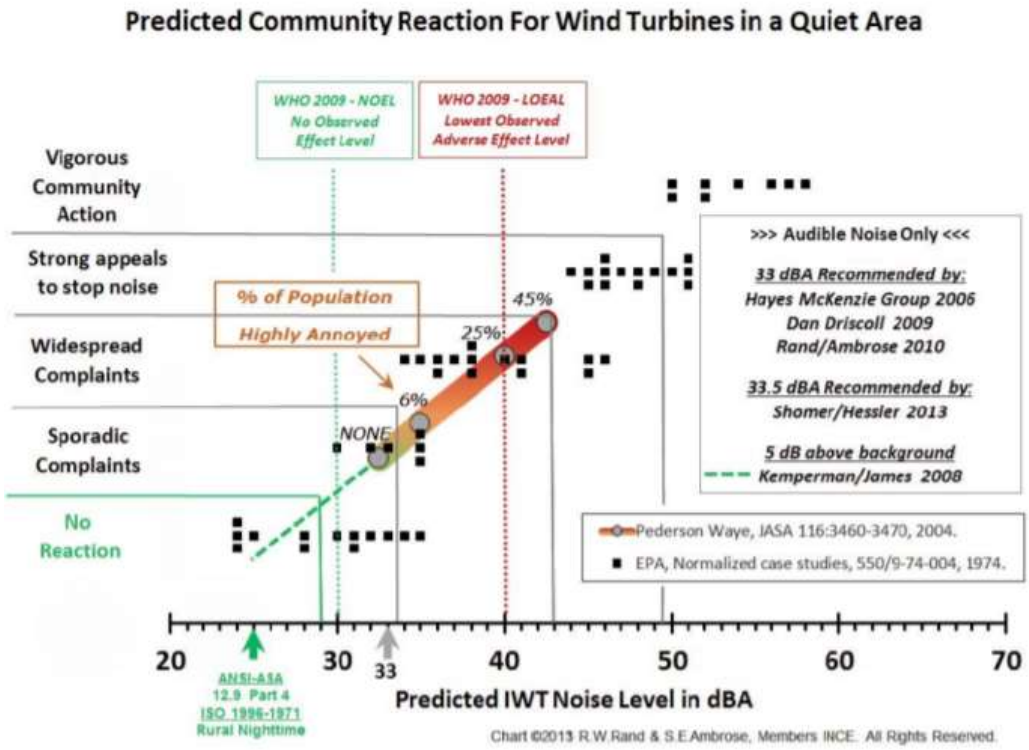
gedaan naar de gezondheidsrisico's bij 711.000 inwoners die in dunbevolkt gebied binnen een straal van 10 km van windturbines wonen. Slechts 1100 inwoners wonen binnen 500 meter van windturbines met een tiphoogte tot 100 meter en een geluidsbelasting van 42 dB en hoger. In deze kleine groep (minder dan 1% van het totaal aantal onderzochte bewoners) is wel degelijk een verhoogd risico op hart- en vaatziekten (9), slapeloosheid, depressie en toename gebruik van antidepressiva en slaapmedicatie aangetoond (8).

c. In diezelfde Deense studies is een significant verhoogd risico op hypertensie aangetoond bij mensen ouder dan 65 jaar die in de nabijheid van windturbines wonen met een geluidsbelasting buitenshuis van 42 dB en meer; binnenshuis 15 dB en meer (5).
d. Er zijn geen wetenschappelijke studies beschikbaar over de gezondheidseffecten van windturbines met een tiphoogte hoger dan 120 meter, die binnen 2000 meter van omwonenden staan met 42dB geluidsbelasting of hoger. De hoofdonderzoeker van de Deense studies (Mw. dr. M. Sørensen 5-9) en ook de auteur van het RIVM-rapport (Dhr. dr. F. van den Berg (1)) bevestigen dit. De conclusies van het RIVM-rapport "Gezondheidseffecten van windturbinegeluid: een update" uit 2020 zijn daarom niet van toepassing op de situatie, zoals in en rondom Apeldoorn en ons RES 2 gebied in Klarenbeek gepland is.
e. In het WHO-rapport Environmental Noise Guidelines for the European Region (15) wordt in de bespreking van geluidsoverlast door windturbines bevestigd dat de onderzoeken plaats hebben gevonden in dunbevolkte gebieden.

2. Er is vooralsnog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar negatieve gezondheidseffecten bij kinderen die opgroeien in de buurt van windturbines. Het eerder aangehaalde RIVM-rapport vermeldt niet welke betekenis er toegekend moet worden aan het gegeven dat hierover geen kennis beschikbaar is. Helaas zijn in de Deense Studies bewoners van jonger dan 18 jaar uitgesloten van deelname. Wel is bekend dat geluid van weg- en vliegverkeer significant negatieve gevolgen heeft op de leerprestaties en geheugenfuncties van kinderen (20). Hoewel een dergelijk verband m.b.t. turbinegeluid aannemelijk lijkt, ontbreekt wetenschappelijk onderzoek hieromtrent. Er is bovendien veel onderzoek gedaan naar de effecten van slaapstoornissen op de hersenontwikkeling van kinderen. Slaapstoornissen bij kinderen, waarvan kan worden aangenomen dat die ten gevolge van windturbinegeluid kunnen ontstaan, kunnen leiden tot neuronen-verlies, verlies van geheugenfunctie, stagnerende cognitieve vermogens, toename van gedragsproblemen en verminderd welbevinden (16-19). Tenslotte is verstoorde slaap bij kinderen geassocieerd met overgewicht en metabole ontregeling.

3. Er is veel wetenschappelijk bewijs dat geluidsoverlast door verkeer en vliegvelden geassocieerd is met een verhoogd risico op hart- en vaatziekten (10-13, 20, 22). Geluidsoverlast veroorzaakt door windturbines wordt ongeveer even hinderlijk ervaren als geluidsoverlast door vliegverkeer en 3 maal hinderlijker ervaren dan weg- en railverkeer bij een vergelijkbaar geluidsniveau (14).

4. In verschillende wetenschappelijke studies is aangetoond dat omwonenden vanaf 35dB(A) hinder tot ernstige hinder ervaren. Dat is ook af te lezen uit bovenstaande schematische weergave van de resultaten van de review van geluidsexperts R.W. Rand en S.E. Ambrose uit 2013. Ook valt uit deze weergave op te maken dat de huidige Nederlandse geluidsnormen voor windturbines leiden tot ernstige hinder bij een veel grotere groep omwonenden dan op basis van de berekeningen van TNO en RIVM wordt aangenomen.



In bovenstaande figuur wordt de relatie weergegeven tussen het geluidsniveau van windturbines en de overlast ervan. Een gegeven is dat een geluidsniveau van 35dB(A) overeenkomt met een afstand van 10x de ashoogte van een moderne windturbine. Een windturbine met een tiphoogte van 200 meter heeft een ashoogte van ongeveer 150 meter. Dit type windturbine zal daarom op een afstand van minimaal 1500 meter tot woonhuizen, scholen, zorgcentra en andere gevoelige bebouwing moeten worden geplaatst om geluidshinder en secundaire gezondheidseffecten te minimaliseren. Bij plaatsing van een windturbine op of nabij water zou deze afstand minimaal 1,5x groter moeten zijn, gezien het feit dat geluid over water veel verder draagt dan over land.
In Apeldoorn, zo ook in ons RES 2 gebied in Klarenbeek zal het bereik van de invloedsfeer van 1500 meter enorm zijn op de vele aanwezige woningen en bedrijven (let op ook agrarische bedrijven). Alle inwoners van het RES 2 gebied (en andere gebieden) zullen enorme gezondheidseffecten ondervinden.

5. De WHO stelt vast dat bronnen van geluidsoverlast, waaronder windturbines, een belangrijke bedreiging voor de volksgezondheid zijn en adviseert een striktere geluidsnorm dan de Nederlandse wettelijke geluidsnorm voor windturbines (15).
6. Het RIVM adviseerde in 2009 een lagere geluidsnorm met een voorkeurswaarde van 40dB Lden én een maximale waarde van 45dB Lden om de ernstige hinder van windturbines tot een minimum te beperken. Dit advies is destijds niet opgevolgd door de landelijke politiek en er is gekozen voor uitsluitend een maximale waarde van 47dB Lden.
7. Windturbinegeluid wordt in de nacht niet gemaskeerd door het geluid van verkeer zoals dit overdag wel het geval kan zijn (4). Daardoor leidt geluidsoverlast door windturbines ook langs (snel)wegen tot een toename van slapeloosheid. Het is al langer bekend dat chronische slapeloosheid leidt tot hypertensie, depressie, overgewicht en diabetes. Deze ziektebeelden

hebben reeds een hoge incidentie in de zoekgebieden in dichtbevolkte volkswijken (24). Deze ziektebeelden zullen naar verwachting door plaatsing van windturbines nog verder toenemen.

8. Bovendien zijn er aanwijzingen dat laagfrequent en infrasoon geluid (zowel hoorbaar als niet hoorbaar) door windturbines voor een aanzienlijke groep omwonenden hinderlijk is en een negatieve invloed kan hebben op de gezondheid. Er wordt gewerkt aan een studie van meer dan 300 wetenschappelijke artikelen over dit onderwerp, welke binnenkort gepubliceerd zal worden. Daarnaast geeft een recente studie gepubliceerd in Nature Scientific Reports aanwijzingen voor volumeverlies van grijze stof in enkele gebieden in het brein bij proefpersonen die aan infrasoon geluid waren blootgesteld. Deze onderzoekers vinden hun bevindingen een plausibele casus voor verder onderzoek (25).
   Op basis van het voorgaande zijn wij ernstig bezorgd over de nadelige gezondheidseffecten van windturbines in de directe nabijheid van onze woningen. Deze zorgen worden niet weggenomen door het RIVM-rapport “Gezondheidseffecten van windturbinegeluid: een update”, aangezien dit rapport onvolledig is en niet op alle relevante aspecten van dit probleem is toegesneden.

   Wij stellen ons, mede gezien onze zorgen inzake de gezondheid op de volgende standpunten:

   I. U dient eerst de gezondheidseffecten en risico’s te onderzoeken en met de dan bekende gegevens een nieuwe RES1.0 op te stellen.
   II. Op basis van het RIVM-rapport is het niet te verantwoorden om de voorgenomen plannen om windturbines te plaatsen nabij woningen ten uitvoer te brengen, wij opteren, tot dat middels wetenschappelijk bewijs een andere waarde is aangetoond een minimale waarde van 10x de tiphoogte.
   III. Dat juist kinderen met een zich nog ontwikkelend brein bijzonder kwetsbaar zijn voor slaapverstoring en dat dit negatieve gevolgen voor de hersenontwikkeling kan hebben en dat windturbines een bijkomende bron zijn van slaapverstoring.
   IV. Dat u opdracht moet geven aan het RIVM om gedegen onderzoek te doen naar de specifieke gezondheidsrisico’s met betrekking tot de in de RES 1.0 opgenomen zoekgebieden voor windturbines met een hoogte van 200 meter en hoger, binnen 2000 meter van woningen, en/of met een geluidsbelasting van 42 dB en hoger. Hierbij dient u het onderzoek niet te beperken tot de effecten op volwassenen, maar ook de gezondheidseffecten op kinderen mee te nemen.
   V. Dat u pas tot het vaststellen van de RES1.0 en eventuele voorgenomen plannen kunt besluiten, als overtuigend is aangetoond dat deze geen gezondheidsrisico’s opleveren en bovendien te allen tijde niet ten nadele van de omwonenden zullen uitpakken.
   VI. Dat u de verantwoordelijkheid heeft om geluidsoverlast in onze gemeente(n) zoveel mogelijk te beperken en daarom te zoeken naar groene (energie) alternatieven, die geen negatieve gezondheidseffecten opleveren.
   VII. Dat u zonder het in acht nemen van onder I tot en met VI genoemde punten, verzuimt invulling te geven aan uw verantwoordelijkheid als college om het voorzorgprincipe te hanteren en uw inwoners te beschermen tegen eerdergenoemde gezondheidsrisico’s.

3. De RES 1.0 voldoet niet aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur

3.1 Algemeen

Het hierboven geformuleerde gaat over een top-down benadering, terwijl de RES als een bottom-up format gepresenteerd wordt. Echter, in het Klimaatakkoord zijn de colleges tot bevoegd gezag verklaard en staan de gemeenteraden buitenspel. Door dit besluit geeft het format van de RES de gemeenteraden en burgers geen mogelijkheid om binnen het kader van de zgn. “algemene beginselen van behoorlijk bestuur” te beoordelen of de opgave haalbaar is binnen een voor de gemeente acceptabel budget, en of de eindsituatie acceptabel zal zijn voor haar burgers.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Daarnaast wijzen wij u wederom op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb), wij geven hier geen uitputtende opsomming van de regels en onze grieven, leest u deze in de volledige breedte en context van deze wetsbepalingen.

Motivering

De vaststelling van de RES 1.0 is in strijd is met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3.2 en niet berust op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3.46 van de AWB, omdat

1. De RES 1.0 niet voldoet aan het Verdrag van Aarhus;
2. De RES 1.0 niet voldoet aan de EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU;
   De bepalingen uit de SMB-richtlijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn;
   De RES 1.0 M.E.R plichtig is en deze ontbreekt;
3. Het besluit om de RES 1.0 vast te stellen niet voldoet aan de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur:
   Vertrouwensbeginsel, gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, specialiteitsbeginsel, beginsel van Fair Play, vooringenomenheid, verbod op Détournement de Procédure;
4. De RES 1.0 niet voldoet aan de Wet Openbaarheid Bestuur, artikel 2 en 8.

Door dit gebrek de RES 1.0 niet kan en had vastgesteld kunnen worden.

Vertrouwensbeginsel

Dit houdt in dat wij als inwoners van het buitengebied er op moeten kunnen vertrouwen dat de gemeente zich aan een bepaald beleid houdt. Het proces van de RES lijkt enkel te zijn gericht op het plaatsen van windturbines en zonnevelden in buitengebieden en lijkt daarom het verkleinen van afstanden van windturbines tot woningen noodzakelijk om plaatsing mogelijk te maken. Het beleid is daarom niet consistent en schaadt het vertrouwensbeginsel.

Gelijkheidsbeginsel

Het doel van dit principe is om iedere burger van ons land dezelfde rechten te geven. Dat niet alleen, hier behoort ook toe dat er in gelijke gevallen op dezelfde manier geoordeeld moet worden. Wij benoemen bijvoorbeeld ook het feit dat u alle opwek afwend naar de buitengebieden. Zo staan naast zoekgebieden voor wind-energie ook grote zonne-velden al gereserveerd in de buitengebieden. Opwekken waar het verbruikt wordt is uw uitgangspunt, daarom dient stroom verbruikt in de stad opgewekt te worden in de stad, dit zelfde geld voor industrie.

Zorgvuldigheidsbeginsel
Het zorgvuldigheidsbeginsel betekent dat elk besluit door de gemeente zorgvuldig wordt voorbereid. Er wordt daarvoor de nodige kennis vergaard en alle relevante feiten en belangen worden afgewogen vóór er een beslissing wordt gemaakt. Dat hiervan op geen enkele manier sprake van is moge duidelijk zijn, geen inspraak en geen onderzoek naar (cumulatie van) effecten op mens, dier en omgeving (het milieu). Er is op geen enkele wijze rekening gehouden met de gezondheid van mensen en de gevolgen voor de leefomgeving. Er mag in geen geval een verslechtering van het woon- en leefklimaat van inwoners optreden, u heeft het niet eens onderzocht of gemotiveerd. De RES is daarmee in strijd met de vereiste zorgvuldigheid bedoeld in artikel 3.2 van de AWB.

Het specialiteitsbeginsel
Bij dit beginsel mag de gemeente enkel de belangen behartigen waarvoor de betrokken wet of regeling een grondslag biedt. Dit staat vermeld in artikel 3:4 lid 1 van AWB. Het komt er dus op neer dat de gemeente geen zaken mag regelen die buiten haar bevoegdheid liggen of waarbij sprake is van willekeur. Naast het gegeven dat windmolenparken uiteindelijk niet alleen onder de bevoegdheid van de gemeente vallen (en dus ook provinciaal beleid mee had moeten worden gewogen) is er sprake van grote willekeur, u wendt alle opwek af op de buitengebieden. Daarbij komt dat het college als bevoegd gezag voor de RES de regie pakt om gebieden geschikt te maken voor windturbines en zonnevelden, die uitgebaat worden door projectontwikkelaars en energie exploitanten. Hierdoor wordt een bepaalde groep ernstig bevoordeeld en zijn de belangen van burgers daaraan ondergeschikt gemaakt. Ook wanneer er gesproken wordt om burgers mee te laten participeren, blijkt uit een gepubliceerd onderzoek in de NRC van dat dit slechts een wassenneus is en in de praktijk niet werkt.

Lokaal eigendom van wind- en zonneparken is geen oplossing blijkt daarbij uit diverse ervaringen en onderzoeken. Minimaal 50% komt in lokaal eigendom en iedereen mag/moet profiteren (omgevingsfonds, grondeigenaren, bewoners). Uit onderzoek naar negen grote zon- en windparken in Groningen, Friesland en Drenthe, blijkt dat het delen in de winst of het verlies niet hoort bij de ruimtelijke eisen en daarom kunnen gemeenten het niet afdwingen. En het gebeurt niet vrijwillig, want de commerciële partijen willen niet delen (FD, 24 sept, 2020). En zoals recent is gebleken blijkt een groot deel van de zonneparken in buitenlandse handen te zijn, waardoor winsten en miljarden euro's aan subsidie naar het buitenland verdwijnen. Hetzelfde is aan de hand met een aantal grote windturbineparken o.a. in de Wieringermeer. Deze leveren elektra aan in Nederland gevestigde Amerikaanse datacenters, zoals Microsoft en Google, die in Nederland subsidies opstrijken, welke zijn opgebracht door de Nederlandse belastingbetaler via de energierekening. Daarbij hanteren de Tech bedrijven constructies om zelf zo min mogelijk belasting in Nederland te betalen. Waar voorbeelden bekend zijn van het delen van winsten gaat het om minimale bedragen. Zo ontving een windpark op Goeree Overflakkee voorzichtig geschat in 2019 een bedrag van 29 miljoen euro aan subsidie en keerde 30.000 euro uit aan de gemeenschap voor lokale duurzame projecten, een schrale troost (Lucas Hartong, 8 aug. 2020, website Wynia's week).

Beginsel van Fair Play
Het beginsel van fair play houdt in dat het bestuursorgaan publieke taken moet vervullen zonder vooringenomenheid en dat het zich daarbij open en eerlijk moet gedragen. In de praktijk heeft het beginsel van fair play een aantal raakvlakken met het onpartijdigheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarnaast biedt dit fair play beginsel geen ruimte voor partijdigheid of onzorgvuldigheid. Onzorgvuldigheid is breed aangetoond, partijdigheid treffen wij wederom aan in het gegeven dat u o.a. de opwek afwend op de buitengebieden. Dat projectontwikkelaars reeds kennis hebben genomen van de ontwikkelingen en op voorhand voordat de Concept RES aan de raad is voorgelegd, de grond binnen de zoekgebieden al trachten te reserveren bij boeren voor hun projectplannen. De overige omwonenden door gebrek aan informatie daar veelal nog geen weet van hebben.

Vooringenomenheid
Volgens deze gedragsregel moet de gemeente haar taak op objectieve en onpartijdige wijze vervullen. De gemeente moet te allen tijde zonder vooropgezette mening te werk gaan. Deze gedragsregel is gecodificeerd in artikel 2:4 van de ABW. Het verbod op vooringenomenheid heeft onder andere als doel om 'vriendjespolitiek' te voorkomen. Ook hier kunnen wij niet anders concluderen dat er een vooropgezette mening is toegepast door geen enkele windmolen of zonneveld te plaatsen binnen de bebouwde kom van de stad. Ook lijken industriegebieden zwaar te zijn ontzien.

Verbod op détournement de procédure?
Niet alle procedures zijn echter even gunstig voor inwoners van het buitengebied, de ene procedure biedt meer bescherming voor ons dan de andere. Het verbod op détournement de procédure houdt in dat de gemeente verplicht is om te kiezen voor de procedure die de meeste rechtsbescherming biedt aan ons als inwoners. Daarnaast kan het verbod op détournement de procédure ook letterlijk worden vertaald als een verbod op de verdraaiing ('détournement') van procedures ('procédure').
Door het volledig negeren van de EU richtlijnen SMB 2001/42/EG en 2011/92/EU en het verdrag van Aarhus bij de totstandkoming van de RES 1.0 is juist de minste rechtsbescherming toegepast voor ons als inwoners van niet alleen het buitengebied maar voor alle inwoners. Ingegeven door de kennis dat de oppervlakte van Nederland te klein is om alle door het Rijk gevraagde duurzame energie te verwezenlijken binnen de geldende normen, wordt door het opnemen van een afstand van een windturbine tot woningen minder dan 400 meter een ander doel nagestreefd dan te kiezen voor een procedure die de meeste rechtsbescherming biedt aan ons als inwoners.
Dit is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3.2 van de AWB. Door dit gebrek kan de RES 1.0 niet worden vastgesteld.

3.2 Centraal gekozen basis RES

'Als basis een betrouwbaar, betaalbaar, veilig en schoon energiesysteem'

De gekozen basis lijkt vertrouwen te moeten opwekken naar de burgers, waarmee de boodschap lijkt te worden verteld dat de overheid goed voor hen zorgt. Wij zullen elk onderdeel apart beschouwen gelet op het voldoen aan de voornoemde beginselen.

Betrouwbaar
Door te kiezen voor zonne- en windparken worden we afhankelijk van de grillen van het weer, dat pieken en dalen in de energievoorziening veroorzaakt. Zonder er nader op in te gaan, omdat daar al veel over is gezegd, is het een feit dat zonne- en windparken geen consistente bronnen zijn om een betrouwbaar elektriciteitssysteem op te bouwen, zoals we dat nu gewend zijn. Een teveel aan energie binnen deze systemen kan niet worden opgeslagen, daar bestaan geen batterijen voor, en energiedalen dragen er toe bij dat fossiel gestookte centrales (gas en kolen) moeten blijven bijdraaien om tijdig te kunnen bijschakelen om het systeem betrouwbaar te houden. Allerlei constructies zijn noodzakelijk om het systeem van alleen zonne- en windenergie stabieler te krijgen, maar die zijn nog lang niet voor handen.

Door met de RES 1.0 alleen in te zetten op zonne – en windenergie op een korte termijn wordt gekozen voor een instabiel systeem terwijl een systeem om dit stabieler te krijgen niet grootschalig voorhanden is. Hierdoor vindt onvoldoende risico analyse plaats in de RES 1.0 en wordt een gok genomen naar de toekomst dat dit allemaal wel goed komt. Daarmee zijn belangen van burgers onvoldoende afgewogen in de RES 1.0. En wordt niet voldaan aan artikel 3.2 van de AWB.
Dat de RES een levend document is en doorgroeit naar een verdere versie om de twee jaar is geen excuus. Immers de gang naar een dergelijk energiesysteem wordt nu al volop in gang gezet en als overheid wil men het liefst zo spoedig mogelijk vergunningen verlenen voor 2025.

Haast zelden goed
Feit is dat door het Rijk gekozen is voor een inferieur energiesysteem van zonne- en windparken met pieken en dalen, gebrek aan opslag en waarvoor in de toekomst allerlei lapmiddelen nodig zijn om er iets van te maken. Haast is zelden goed. Zo ook de haast waarmee van het gas afgegaan moet worden, er zijn al verschillende voorbeelden van mislukte projecten in wijken die van het gas af moesten en waarbij met succes bewoners dit hebben aangevochten.
Daarbij komt ook een zekere rechtsongelijkheid dan wel onrechtmatigheid om de hoek kijken: waar Nederlanders van het gas af moeten en zwaarder belast gaan worden voor hun gasverbruik, wordt in Duitsland subsidie verstrekt aan inwoners om over te stappen op gas omdat dit als duurzaam wordt bestempeld. Zo kan het verkeren dat inwoners van een zelfde straat aan de ene kant van het gas af moeten en aan de andere kant van de zelfde straat subsidie krijgen.

Bovendien wordt door de haast te weinig ruimte geboden aan of in het geheel niet gekeken naar beschikbare alternatieven. Zo ontbreekt in de RES 1.0 een valide onderbouwing waarom kernenergie geen optie is, alleen dat het voor 2030 te lang duurt. De ontwikkeling en plaatsing van een centrale duurt gemiddeld 10 jaar, het is nu 2020. Frankrijk is in zijn geheel hierop overgestapt en heeft voldoende betrouwbare, betaalbare stroom. Het concept heeft zich daar bewezen en inmiddels is ook binnen de EU een discussie gestart om kernenergie als duurzaam te bestempelen.

Een afweging van de optie Blue Energy ontbreekt eveneens, terwijl hier voldoende scheiding tussen zoet en zout water beschikbaar is in de regio. Een proefopstelling die al geruime tijd draait bij de Afsluitdijk. Een argument dat dit nog in de kinderschoenen staat is niet valide. Zeker niet als gelet wordt op de keuze voor aardwarmte in de RES, waarvan een project in Vierpolders nog steeds in de kinderschoenen staat en niet voldoet.

Bij de ontwikkeling van dit project is uitgegaan dat de aardwarmte voldoende was om de deelnemende kassen in Brielle gedurende het gehele jaar zonder gas op temperatuur te stoken. Gedurende dat het project nu operationeel is krijgen de tuinders de kassen in de herfst, winter en voorjaar niet voldoende warm gestookt met aardwarmte. Zij moeten volop gas bijstoken in die periode om de kassen op de gewenste temperatuur te houden. Daarop is een poging gedaan voor het bouwen van een biomassacentrale in Brielle-Vierpolders, om de kassen gedurende de maanden oktober tot en met maart van warmte te voorzien in plaats van gas. Van biomassa weten we nu ruimschoots dat het niet schoon is en grootschalige ontbossing veroorzaakt. Ook de milieubewegingen keren zich tegen het gebruik van biomassa.

Vertrouwens- en zorgvuldigheidsbeginsel geschaad

Aardwarmte, biomassa, wind- en zon niet betrouwbaar

Zowel aardwarmte als biomassa vormen een basis voor de warmtetransitie waar deze RES 1.0 ook over gaat. De onzekerheid van het gebruik van aardwarmte in de praktijk en de discussie die nu gaande is met betrekking tot het gebruik van biomassa dragen er toe bij dat deze elementen in de RES 1.0 als basis evenals de basis in de vorm van wind- en zonne-energie niet betrouwbaar zijn. Om deze systemen betrouwbaar te maken liggen grote onvoorziene kosten in het verschiet. Daardoor kunnen vraagtekens gezet worden bij de betaalbaarheid van de in de RES 1.0 opgenomen maatregelen en de zorgvuldigheid waarmee deze maatregelen op hun uitvoering in relatie tot deze betaalbaarheid zijn beoordeeld. Daarmee is de RES 1.0 in strijd met artikel 3.9 AWB.

De RES 1.0 spreekt bovendien niet meer van biomassa maar van BIOGRONDSTOFFEN. Het lijkt erop dat hiermee een poging wordt gedaan om het begrip biomassa vanwege de maatschappelijke weerstand te maskeren. De beschrijving van het begrip biogrondstoffen (zij bestaan voornamelijk uit rest- en afvalstromen van voedsel, landbouw en natuur(beheer), grondstoffen van biologische oorsprong) in de RES 1.0 bevestigt dit vermoeden. Hiermee wordt het vertrouwensbeginsel geschaad.

Betaalbaar

In artikel 2, lid 3, onder b, van het Verdrag van Aarhus wordt onder „milieu-informatie" verstaan alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over: factoren, zoals stoffen, energie, geluid en straling, en activiteiten of maatregelen, met inbegrip van bestuurlijke maatregelen, milieuakkoorden, beleid, wetgeving, plannen en programma's die de elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten binnen het toepassingsgebied van het voorgaande onderdeel a., en kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt in milieubesluitvorming.

De in de RES 1.0 opgenomen systemen zijn niet in zijn totaliteit doorgerekend, de kosten-baten en andere economische analyses en veronderstellingen zijn niet volledig of ontbreken in zijn geheel omdat ook derde partijen onderdeel vormen van de energietransitie. De energietransitie treft vooral burgers. Door het ontbreken van een lange termijn kosten- baten analyse blijft het effect van het besluit om de RES 1.0 vast te stellen op de portemonnee van de burger ongewis en voldoet de RES 1.0 niet aan het Verdrag Van Aarhus. Door deze weg toch op deze manier in te slaan zijn burgers onvoldoende beschermd tegen de financiële gevolgen. Dat een Rijk pretendeert met meer subsidie te komen houdt een pervers effect in: Doormiddel van belastingheffing op de

energierekening brengen die zelfde burgers deze subsidie op. Wanneer de kosten gaan stijgen en de subsidies hoger worden, zullen de belastingen stijgen om deze subsidies op te brengen.

Raming investeringskosten niet compleet

Het Energieperspectief 2050 stelt echter dat het niet mogelijk is om alle investeringskosten mee te nemen in de berekening, zoals investeringen in netinfrastructuur en opslag. Het grootste probleem bij het toepassen van zonne- en windparken voor het bouwen van een betrouwbaar systeem, is het ontbreken van opslag. Heden zijn kleine batterijen van Tesla al te duur in aanschaf voor de burger om energie op te slaan, is Lithium zeldzamer aan het worden en grootschalige batterijen nemen heel veel ruimte in beslag (10.000 batterijen van 50 kg leveren samen 45 MW, goed voor korte tijd elektriciteit voor 4500 huizen). Dit is maar een kleine opsomming waarvan de investeringen niet te overzien zijn evenals de financiële gevolgen op burgers daarvan.

Kosten voor burgers vallen onvoorspelbaar hoger uit

Het PBL heeft een rapport uitgebracht waaruit zou blijken dat alleen al de kosten van het energieakkoord uit 2013 uitkomen op 52 miljard euro. Volgens Instituut CLINTEL zouden de kosten zelfs meer dan 100 miljard zijn. Linksom of rechtsom het is meer dan de 13 miljard die minister Kamp jaren geleden opvoerde. Subsidies en belastingen worden door het PBL niet meegerekend in de kosten, omdat ze worden beschouwd als ‘herverdeling van geld tussen partijen in de samenleving’. Zo kan er dus bijvoorbeeld meer dan 11 miljard euro aan subsidie worden verbrand in biomassacentrales, zonder dat dit onder de kosten van klimaatbeleid wordt geschaard. Geld dat door energiebelasting door burgers wordt opgebracht en later wordt uitgekeerd als subsidie aan wind, zon en slechts incidenteel aan andere projecten blijft dus buiten de kostenberekening.

Kosten RES 1.0 voor burgers moeten in beeld

Het is daarom in het belang van burgers dat de investeringen en overige kosten in kaart worden gebracht. Dit ontbreekt in de RES 1.0. Ook het Verdrag van Aarhus vraagt om kosten baten analyse om alle consequenties goed in kaart te brengen voor burgers. Dat het hier een strategie betreft is geen argument om niet met een kosten-batenanalyse te komen, immers de betaalbaarheid bepaald tevens de haalbaarheid. Burgers kun je niet opzadelen met een grote financiële last of onzekerheid hierover. Hetgeen nu al gaande is ten aanzien van de woningisolatie. Daar komen de kosten van de RES 1.0 - naast die van het eerdere Energieakkoord - nog een keer voor de burger bij. Doordat gekozen is om subsidies en energiebelasting niet mee te nemen in de kostenberekening weet u dus niet waar u voor gaat met deze RES 1.0 en hoe u dit straks bij verzwaring van de lasten aan de burger moet uitleggen. Zowel het motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel worden hier geschaad.

Verdrag van Aarhus en artikel 3.9 AWB

Het financiële effect van de RES 1.0 kent geen zorgvuldige kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt ten behoeve van deze besluitvorming. De kosten voor de burger en in deze belanghebbende zijn daarmee onvoorspelbaar en de RES 1.0 voldoet daardoor niet aan het gestelde in artikel 2 van het Verdrag van Aarhus en aan artikel 3.9 AWB.

Waarde van grond verandert

Grondgebonden zonneparken dekken grote stukken bodem af, waardoor licht wordt weggehouden en de bodem lokaal droger wordt. De verwachting is dat hierdoor de vegetatiegroei en het ontstaan van organische stof afnemen, waardoor er minder voedsel beschikbaar komt voor het bodemleven. De metingen van studenten van Wageningen Universiteit bij vier zonneparken bevestigen deze hypothese.

Conclusie: De impact op het landschap wanneer zonnevelden worden aangelegd op jonge zeeklei is dus groot, niet alleen visueel maar bodem technisch. Gesteld kan worden dat al het leven onder de grond onder de zonnepanelen onherstelbaar verdord en de natuur onherstelbaar beschadigd. De aangegeven investering om biodiversiteit aan te brengen is daarom onvoldoende ter compensatie van de schade die de zonnepanelen aan de bodem toebrengen. Voor de compensatie zou meer een relatie moeten worden gelegd met de grote van het zonneveld, de schade die daaronder wordt aangericht aan de bodem en de daarmee gemoeide noodzakelijke compensatie aan biodiversiteit. De RES 1.0 legt deze relatie niet en toont niet aan dat er gezocht zal worden naar een zekere balans in de geboden compensatie voor de aangerichte schade. Deze schade is niet meegenomen in de investeringen en berekening kosten. Om de bodemschade aan agrarische grond te voorkomen dient eerst gezocht te worden naar alternatieven in de vorm van zon op daken, geluidswallen etc.

Veilig

Aspect Volksgezondheid

Windturbines vormen een ernstig gezondheidsrisico voor mensen. Daarmee veroorzaken zij veel onrust onder omwonenden. De Wereld Gezondheidsorganisatie WHO rapporteerde in 2018 het effect van geluid op gezondheid en bestempelde opnieuw omgevingsgeluid als een belangrijk gezondheidsrisico: gebrek aan slaap verhoogt het risico op hoge bloeddruk en hartinfarcten. Nieuw hierin was de onderkenning van het risico van hele grote windturbines.
Al in 2006 gaf de Franse gezondheidsraad het advies een minimumafstand van 1500 meter aan te houden. De raad eiste invoering per direct. In Nederland wordt een afstand van 400 meter aangehouden en met eventueel mitigerende maatregelen voldoen ze dan aan wet- en regelgeving ten aanzien van geluid en slagschaduw. De windturbines worden steeds hoger maar de geldende normen zijn daar niet op aangepast. Vijf windturbines met een tiphoogte van 220 meter (toekomstig park Rijnenburg) mogen op een afstand van 400 meter tot woningen staan. Nederland hanteert de soepelste normen in Europa: in Duitsland en Denemarken staan turbines op een afstand van respectievelijk 900 en 1000 meter.
De huidige normen sluiten overlast door windparken niet uit. Het zal u inmiddels bekend zijn dat het windpark Geervliet-Heenvliet al jaren geluidhinder veroorzaakt. De huidige regelgeving, waarbij minder dan 400 meter afstand tot een woning pas als overlast gevend wordt ervaren, heeft de gemeenten op Voorne-Putten in de Energieverkenning er niet van weerhouden om aan deze afstand te morrelen. Bij voorkeur wordt in de Energieverkenning de afstand tot de woning teruggebracht tot 200 meter. Met de huidige regelgeving van 400 meter tot een woning meldt het RIVM dat 2% (zeer ernstige mate) tot 10% van omwonenden van windturbines ernstige hinder ervaart door laagfrequent geluid (LFG). Zij doen die uitspraak op basis van verschillende studies. Het is het daarom niet te hopen dat deze kortere afstand tot norm wordt verheven, omdat het steeds duidelijker wordt dat plaatsing van windturbines bemoeilijkt wordt door gebrek aan juiste

ruimte. Bij de implementatie van de RES 1.0 zou dus niet uitgegaan moeten worden van het verkleinen van de afstand tot een woning tot minder dan 400 meter.

Laagfrequent geluid

Aangenomen wordt dat nieuwere, hogere turbines stiller zijn, omdat ze tandloos zijn.
Dit gaat over het hoorbare geluid dat ze voortbrengen. LFG wordt echter veroorzaakt door de generatoren die windturbines in principe zijn. Het is een natuurkundig verschijnsel dat generatoren altijd LFG voortbrengen. De techniek daaromtrent wijzigt niet. Isoleren tegen deze vorm van geluid is niet mogelijk dan alleen door de generator in een betonnen kluis/bunker te vatten. Bij een windturbine kan dit niet. Deze moet immers kunnen draaien en de generator staat hoog in de lucht. Verschillende onderzoeken geven aan dat de problemen hieromtrent lijken toe te nemen en dit roept de vraag op wat de gezondheidsrisico's zijn.

Toename in kosten gezondheidszorg en economie

De RES 1.0 stelt na alles te hebben overzien dat de omslag van fossiele bronnen naar duurzame bronnen, naast de klimaatdoelstellingen, een verbetering van onze leefomgeving en gezondheid kan geven. Met de huidige regelgeving van 400 meter tot een woning meldt het RIVM echter dat 2% (zeer ernstige mate) tot 10% van omwonenden van windturbines ernstige hinder ervaart door laagfrequent geluid (LFG). Zij doen die uitspraak op basis van verschillende studies. In het slechtste geval wordt 1 op de 10 omwonenden ziek door het geluid. Dat is veel. Het Rijk en in dit geval het college kiest hiervoor, omwille van de energietransitie. Naast dit leed dat hele wijken beslaat, worden de kosten voor de gezondheidszorg en economie volkomen genegeerd binnen dit dossier. Vanwege de bewuste keuze voor windenergie waarbij bekend is dat burgers ziek worden door LFG dienen ook deze kosten verwerkt te worden in de vraag hoe betaalbaar het systeem in de toekomst is.

WHO advies

Volgens het recentste rapport van het RIVM, gebaseerd op het WHO-advies, ervaren momenteel 3 miljoen huizen (37%) meer dan 55 decibel geluidhinder en ernstige gezondheidseffecten (zoals hartziekten) treden al op bij lagere geluidsniveaus dan tot nu toe werd aangenomen. Het wettelijk toegestane geluidsniveau moet omlaag en het kabinet moet het geheel van geluidhinder in kaart brengen en maatregelen formuleren. Een zorgvuldige besluitvorming waarbij het belang van burgers zwaarder weegt dan het algemeen belang behoort gelet op artikel 3.9 AWB tot uw verantwoordelijkheid, zoals ook naast het Verdrag van Aarhus verwoord is in de Grondwet:

Art. 21 Grondwet: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu."
Art. 22 Grondwet: "De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid."

Praktijk en planvorming komen niet overeen

Doordat de planvorming met effectcontouren op papier en de effectcontouren in de praktijk niet met elkaar overeen komen is de geluidsbelasting voor burgers veel groter dan op papier wordt voorgesteld.
Ik zal het verschil aan u proberen uit te leggen: Bij de ontwikkeling van een type windturbine wordt deze qua geluidsbelasting die deze kan veroorzaken in optimale situatie getest. De testresultaten worden verwerkt in een productomschrijving waarin de geluidsbelasting en geluidscontouren door

windturbine Type X wordt vermeld. Deze productomschrijving wordt gebruikt bij het inplannen van windturbines op een te ontwikkelen locatie door als standaard de opgegeven geluidscontouren van het type windturbine te gebruiken. Uit onderzoek blijkt dit een papieren werkelijkheid te zijn.
In de praktijk is door onderzoek aangetoond dat iedere turbine zijn eigen geluidsfrequentie (dBa en LFG) heeft, die bovendien versterkt kan worden door de omgeving waarin deze is geplaatst. De contouren van het geluid reiken in de praktijk verder dan berekend en de overlast voor burgers is veelal groter. Diverse praktijk onderzoeken wijzen dit uit > onderzoek Moller en ook het gehouden DCMR onderzoek bij de windturbines in Rotterdam met effect op Geervliet en Heenvliet. Klachten van burgers worden in eerste instantie niet serieus genomen want op papier kunnen zij geen overlast ervaren. Dit leidt naast frustraties ook tot stress en gezondheidsproblemen.
Praktijkonderzoek geeft echter wel weer wat de omwonenden aan pieken in het geluid ervaren.

Doordat voor geluid veroorzaakt door windturbines een jaargemiddelde geldt, dat aan alle turbines als standaard wordt opgelegd, kunnen burgers die overlast ervaren van de pieken zeer moeilijk een gegronde klacht indienen. Een gemiddelde verdoezelt heel handig de klachten die turbines met pieken in hun geluid bij omwonenden geven en noopt overheden niet om onderzoek ernaar uit te voeren. Men verschuilt zich achter de richtlijnen en de normen worden daardoor niet overschreden. Terwijl omwonenden wel wakker worden van de pieken in het geluid. Een zelfde redenering gaat op voor LFG, dat niet door iedereen op dezelfde manier wordt ervaren, maar wel ernstige gezondheidsklachten kan geven (somatische klachten als maag- en darmproblemen, stress, hartritme klachten en hoofdpijnen). Daarnaast treden slaapstoornissen en oververmoeidheid op. Omdat LFG een klein gedeelte van het geluidsspectrum uitmaakt, is dit sinds de invoering van de CHW opgenomen in het geheel en aangemerkt als verwaarloosbaar.

Het gezondheidsaspect als gevolg van LFG wordt daarom niet meegenomen, slechts het mogelijk maken van plaatsing van windturbines staat voorop. Gelet op de kwalijke gevolgen voor de volksgezondheid is LFG echter niet verwaarloosbaar en verdient aandacht, zoals ik hiervoor noemde. Alle andere hinder is in wet- en regelgeving vastgelegd, maar lijkt meer gunstig voor de initiatiefnemers in ons dichtbevolkte land, dan voor omwonenden van windparken.

<u>Schoon</u>
De energietransitie kan niet zonder biomassa wordt er door minister Wiebes gesteld. Ook in de RES 1.0 wordt hiervan uitgegaan, hoewel het dan bio grondstoffen heet. Biomassa staat momenteel zwaar onderdruk, zelfs milieuorganisaties zijn kritisch. Het wordt niet meer gezien als een acceptabel alternatief. Het is niet schoon door de uitstoot van fijnstof, meer CO2 dan bij een gas -of kolengestookte centrale en daarnaast is er stikstofuitstoot. Door een boekhoudkundige truc wordt dit uit de CO2 boekhouding gehouden, waardoor de stook van biomassa CO2-neutraal wordt genoemd. Niets is minder waar. Om van de massale ontbossing maar te niet te spreken.

---

4. De RES 1.0 voldoet niet aan artikel 2 en 8 Wet Openbaarheid Bestuur

Artikel 2

1 Een bestuursorgaan verstrekt bij de uitvoering van zijn taak, onverminderd het elders bij wet bepaalde, informatie overeenkomstig deze wet en gaat daarbij uit van het algemeen belang van openbaarheid van informatie.

2 Het bestuursorgaan draagt er zo veel mogelijk zorg voor dat de informatie die het overeenkomstig deze wet verstrekt, actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Het financiële effect van de RES 1.0 kent geen zorgvuldige kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen gebruikt ten behoeve van deze besluitvorming. De kosten voor de burger en in deze belanghebbende zijn daarmee onvoorspelbaar en de RES 1.0 voldoet daardoor niet aan het gestelde in artikel 2 van het Verdrag van Aarhus en aan artikel 3.9 AWB. Daarmee is gelet op artikel 8, lid 2 onvoldoende zorg gedragen dat de verstrekte informatie nauwkeurig en vergelijkbaar is.

Artikel 8

1 Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

2 Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

In verschillende gemeenten hebben raadsleden tijdens de behandeling van de Concept RES en RES 1.0 aangegeven dat het document RES 1.0 te omvangrijk is en inhoudelijk moeilijk te bevatten is. De gebezigde taal is te moeilijk om de lijn in het verhaal vast te kunnen houden en te begrijpen. De informatie is niet in begrijpelijke vorm aangeboden.
Hierdoor is het ook moeilijk om de reikwijdte van de RES 1.0 inclusief het thans genomen besluit te overzien. Gesteld kan worden dat daardoor het politieke debat dat de democratische borging en bestuursvoering ernstige hinder hebben ondervonden en effect heeft gehad op de kwaliteit van het genomen besluit.

Tenslotte

Vanwege de ingrijpende verandering is het niet onverstandig om gemeentes met een stappenplan te laten beginnen, met kleine stapjes, waarin bewoners op (korte) termijn niet de dupe worden. Alvorens te beginnen, voer een nulmeting uit, evalueer iedere stap en communiceer de resultaten naar de inwoners van de betreffende gemeente. Windturbines staan minimaal 15 jaar, zonneparken waarschijnlijk nog langer. We hebben het hier over effecten over de langere termijn, die nu in een zeer korte tijd doorgedrukt worden. De gevolgen zijn desastreus voor ons landschap en voor de gezondheid van inwoners, waarbij we de onevenwichtige financiële verdeling van de kosten maar even achterwege laten. Deze zijn nu nog niet te overzien omdat veel zaken zoals de aanpassing van de infrastructuur niet in beeld zijn, maar die wel indirect op burgers worden afgewenteld. In dit stappenplan hebben burgers het recht om nee te zeggen op de plannen conform het Verdrag van Aarhus. Hetgeen nu aan de voorkant al niet is gebeurd.

Daarbij komt dat in het recht van de EU is vastgelegd dat gemeenten zich moeten houden aan de EU wetgeving onder alle omstandigheden. Dat beginsel heet Unietrouw.
Een bestuur dat nu moet besluiten, zou die voorgenomen besluitvorming over windparken, zonneweides en andere milieuplannen die onderhevig zijn aan de SMB richtlijn van de EU eerst moeten toetsen aan de hogere EU wetgeving, die voorgaat op nationaal recht en waar lokale besluitvorming aan moet voldoen. Ook als het rijk anders beweert. Dat is de consequentie die getrokken kan worden uit de uitspraak van het EU Hof van 25 juni jl.
Een bestuur dat het beginsel van Unierecht willens en wetens schendt, gelet op dit EU arrest loopt ook extra risico: claims en financiële schade voor de gemeente. De RES 1.0 is niet EU getoetst.

Er is slechts één conclusie: De RES 1.0 voldoet niet aan het voorzorgsprincipe en de volksgezondheid wordt door alle gewenste maatregelen in gevaar gebracht. Daarom is het besluit tot vaststellen van de RES 1.0 onzorgvuldig en dient nietig verklaard te worden
>>> De RES 1.0 moet terug naar de tekentafel.

Ik houd mij tevens het recht toe om dit bezwaar subsidiair zienswijze nader aan te vullen, te motiveren of aan te passen.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter Stichting Behoud Leefmilieu Limburg

Aan de Heibloem 12
6093PE
Heythuysen
stichtingbll20@gmail.com

Bijlage

- Rapport DEI 'Voorkom windturbinesyndroom'
- Uitspraak Raad van State d.d. 30 juni 2021 nummer: 202003882/1/R3

Referenties

1. RIVM rapport "Gezondheidseffecten van windturbinegeluid: een update"

Literatuurlijst:
2. Bräuner, (2019b). Association Between Long-Term Exposure to Wind Turbine Noise and the Risk of Stroke: Data From the Danish Nurse Cohort. Journal of the American Heart Association, 8(14)

3. Michaud, (2018a). Clarifications on the design and interpretation of conclusions from health Canada's study on wind turbine noise and health. Acoustics Australia, 46(1), 99-110

4. Pedersen et al, (2010) Can road traffic mask sound from wind turbines? Response to wind turbine sound at different levels of road traffic sound. Energy Policy Vol. 38 no. 5, 2520-2527.

5. Poulsen, (2018a). Long-term exposure to wind turbine noise and redemption of antihypertensive medication: a nationwide cohort study. Environment international, 121, 207-215.

6. Poulsen, (2018b). Long-term exposure to wind turbine noise at night and risk for diabetes: a nationwide cohort study. Environmental research, 165, 40-45.

7. Poulsen, (2018c). Pregnancy exposure to wind turbine noise and adverse birth outcomes: a nationwide cohort study. Environmental research, 167, 770-775.

8. Poulsen, (2019a). Impact of long-term exposure to wind turbine noise on redemption of sleep medication and antidepressants: a nationwide cohort study. Environmental health perspectives, 127(3).

9. Poulsen, (2019b). Long-term exposure to wind turbine noise and risk for myocardial infarction and stroke: a nationwide cohort study. Environmental health perspectives, 2019(3).

10. van Kamp, (2020a). Evidence Relating to Environmental Noise Exposure and Annoyance, Sleep Disturbance, Cardio-Vascular and Metabolic Health Outcomes in the Context of IGCB (N): A Scoping Review of New Evidence. International journal of environmental research and public health, 17(9), 3016.

11. van Kamp, I, (2020b). Review of Evidence Relating to Environmental Noise Exposure and Annoyance, Sleep Disturbance, Cardio-Vascular and Metabolic Health Outcomes in the Context of the Interdepartmental Group on Costs and Benefits Noise Subject Group (IGCB (N)). RIVM Report 2019-0088; Netherlands.

12. Van Kempen, (2012), The quantitative relationship between road traffic noise and hypertension: a meta-analysis. J Hypertens, 30, 1075-1086.

13. Van Kempen, (2018). WHO environmental noise guidelines for the European region: a systematic review on environmental noise and cardiovascular and metabolic effects: a summary. International journal of environmental research and public health, 15(2), 379.

14. Verheijen et al, (2009). Evaluatie nieuwe normstelling windturbinegeluid. Invloed van verschillende grenswaarden op blootstelling, hinder en mogelijkheden ontwikkelingslocaties. RIVM Rapport 680300007

15. WHO, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018) WHO, Bonn.

16. Kiran P.Maski et al, (2013) Sleep deprivation and neurobehavioral functioning in children, International Journal of Psychophysiology, Volume 89, Issue 2, Pages 259-264

17. James E.Jan et al, (2010) Long-term sleep disturbances in children: A cause of neuronal loss European Journal of Paediatric Neurology, Volume 14, Issue 5, Pages 380-390

18. Leila Tarokh et al, (2016) Sleep in adolescence: physiology, cognition and mental health, Neurosci Biobehav Rev; 70: 182–188.

19. Lercher, P. et al, (2003) Ambient noise and cognitive processes among primary school children. Environment & Behavior, 35 (6): 725-735

20. Kempen, E. et al (2010), The effects of road and aircraft noise exposure on children's episodic memory. Noise & Health, 12 (49): 244-54

21. Basner, M et al, (2014) Auditory and non-auditory effects of noise on health. The Lancet, 2014 383 (9925):1325-1332

22. Hahad O et al (2020), Midregional pro atrial natriuretic peptide: a novel important biomarker for noise annoyance-induced cardiovascular morbidity and mortality? Clinical Research in Cardiology 110(1): 29-39.

23. J. de Laat et al, Health Effects of Sounds produced by Wind Turbines: a systematic review. publication under review. Bron Argos: https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/windmolens/2020/onhoorbaar-geluid-schadelijk-voor-gezondheid.html

24. https://amsterdam.ggdgezondheidinbeeld.nl/opdekaart

25. Ascone, L., Kling, C., Wieczorek, J. et al. A longitudinal, randomized experimental pilot study to investigate the effects of airborne infrasound on human mental health, cognition, and brain structure. Sci Rep 11, 3190 (2021). https://doi.org/10.1038/s41598-021-82203-6

Voorkom het windturbine syndroom

Dit rapport is nummer 1 van een serie publicaties van het DEI over gezondheid en energietransitie

Januari 2021



DEI
Democratisch Energie Initiatief

Woord vooraf

Industriële windturbines (IWT's) en *schade voor de gezondheid*. Het is een onderwerp dat op dit moment steeds meer in de publiciteit komt.

Artikel 21 van de Nederlandse Grondwet legt de overheid de zorgplicht op voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Artikel 22 van de Nederlandse Grondwet legt de overheid de plicht op maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Beide artikelen zijn opgenomen in het hoofdstuk grondrechten van onze Grondwet. Behalve grondrechten voor de burger houden de artikelen een voorzorgplicht voor de overheid in om te voorkomen dat burgers en milieu worden blootgesteld aan risico's.

Vanaf 2010 wordt de Nederlandse overheid in toenemende mate verweten onvoldoende invulling te geven aan beide grondrechten en zich te onttrekken aan zijn voorzorgplicht. Dit is vooral het geval ten aanzien van de risico's waaraan mensen worden blootgesteld die wonen nabij industriële windturbines.

In de medische en juridische literatuur is het aspect schade voor de gezondheid nationaal en internationaal niet meer te loochenen. In de afgelopen 10 jaren heeft een groot aantal wetenschappers gepleit zorgvuldiger om te gaan met de gezondheid van de mens in de planning en besluitvorming rond de aanleg van windturbine-parken.

Het tegendeel is in de huidige besluitvorming helaas het geval. De afstandsnormen in de regelgeving zijn in Nederland sinds 2010 dermate ten ongunste van omwonenden aangepast, dat er geen sprake meer is van daadwerkelijke bescherming tegen gezondheids- en milieuschade. Van effectief onderzoek vooraf aan de besluitvorming over windturbineparken is geen sprake. Ondanks dat EU-richtlijnen, waaronder met name de richtlijn Strategische Milieu Beoordeling (SMB) uit 2001, dit onderzoek aan de Nederlandse overheid wel voorschrijven. Inmiddels wordt in rechtszaken de Nederlandse bestuursorganen nalatigheid verweten en zijn bij onder meer de Raad van State in beroepszaken tegen de planning van windturbineparken prejudiciële vragen opgeworpen aangaande de plicht tot uitvoering van de EU-richtlijnen. Dit mede naar aanleiding van een recente uitspraak op 25 juni 2020 van het Hof van Justitie van de EU.

Met dit rapport wil het DEI de inspanningen ondersteunen van onder meer medici, juristen, overheden en bewoners om de gezondheidsschade serieuze aandacht te geven in de besluitvorming. Opdat in de besluitvorming over windturbine-parken door de bestuursorganen en de rechtscolleges de stand van de medische inzichten volwaardig meegenomen wordt.

Dit rapport is een aanbeveling voor alle bestuursorganen en rechtscolleges om het voorzorgprincipe voor de gezondheid van de mens te plaatsen in het hart van de besluitvorming over met name windturbineparken. Maar ook bij alle andere beslissingen in de energietransitie, waarbij volgens de normstelling van de EU sprake is van aanzienlijke milieugevolgen. Op grond van de normstelling van de EU dient vooraf aan de besluitvorming door onderzoek met wetenschappelijke zekerheid vast komen te staan dat het bestaande beschermingsniveau voor een gebied niet zal worden aangetast door de voorgenomen plannen. Het nalaten van dit onderzoek zet de deur open dat in alle regio's en gemeenten de blootstelling van bewoners aan gezondheidsrisico's verder wordt vergroot. Het doen van onderzoek dat voldoet aan de EU-normen is noodzakelijk om de gezondheidsrisico's uit te sluiten en het voorzorgprincipe in te vullen. De noodzaak hiertoe is ook actueel in de besluitvorming in het kader van de zogenaamde Regionale Energie Strategieën (RES).

Dit rapport staat aan het begin van een traject. Op dit nieuw ingezette spoor om de gezondheidsschade ten gevolge van windturbines

erkend te krijgen bij de overheid zullen meerdere wetenschappelijke publicaties volgen.

Het doel van het DEI is dat het rapport niet alleen zal bijdragen aan het terugbrengen van het voorzorgprincipe in de besluitvorming over windturbineparken, maar over de hele linie zal bijdragen aan het herstel van de democratische en rechtstatelijke waarden in de energietransitie. De zorg en voorzorg voor de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu zijn daarvoor een toetssteen.

Ook in de juridische inspanningen om de EU-beschermingsrichtlijnen, zoals de SMB-richtlijn van 2001, door de Nederlandse bestuursorganen en rechters gerespecteerd en toegepast te krijgen, is dit rapport van uitermate grote betekenis. We bevelen daarom aan dit rapport onder de aandacht te brengen van alle betrokkenen, met name zij die een rol vervullen in besluitvormingsprocessen en de leden van de rechterlijke macht.

Wij nodigen ieder uit om met ons te werken aan een zorgvuldiger en democratisch besluitvormingsproces waarin de zorg voor de gezondheid van de mens en de bescherming van het milieu centraal staan.

Bij het schrijven van dit rapport kregen wij advies van experts uit verschillende delen van de wetenschappelijke wereld. In het bijzonder zijn we erkentelijk voor de waardevolle adviezen en bijdragen van:

ing. Wilco Alteveer
QHSE-manager, RvA geaccrediteerde testen en metingen

Louw Feenstra
Prof. (em.) KNO-geneeskunde en filosoof

dr. ir. Jan de Laat
Klinisch-fysicus – audioloog

drs. Karin Vocking
Bioloog, onderzoeker celbiologie-elektronenmicroscopie

drs. Judith Vocking
Sociaal geograaf, tekstredacteur

De redactie van dit rapport is gevoerd door Karin Vocking en Wilco Alteveer.
Naar hen gaat mijn speciale dank uit.

Nico Broekema
voorzitter DEI

Samenvatting

De overheid besliste het gebruik van fossiele brandstoffen te beperken en industriële windturbines (IWT's) te subsidiëren. Al vanaf het begin blijken dieren in de omgeving van IWT's, zowel op land als in de zee, op de vlucht te slaan en vogels, vleermuizen en insecten door de wieken stuk te worden geslagen. Ook mensen krijgen gezondheidsproblemen: het 'Windturbine syndroom'. Met dierexperimenteel en ander laboratoriumonderzoek zijn diverse afwijkingen aangetoond. Ook bij mensen zijn meetbare afwijkingen gevonden van het oor en in de hersenen, deels omkeerbaar, mogelijk deels blijvend.

De gebleken oorzaak van het windturbine syndroom zijn de door IWT's opgewekte trillingen. Diepgaande evaluaties werden al uitgevoerd in het midden van de jaren 1980-90 door NASA. Ook werd destijds, naar aanleiding van onderzoek in opdracht van en betaald door het Amerikaanse ministerie van Energie over de mogelijke invoering van IWT's, gerapporteerd over de nadelige gevolgen voor de gezondheid, hoewel deze werden genegeerd door de windenergie producenten en hun voorstanders. De trillingen worden onderscheiden in: (1) niet hoorbaar, infrasoon (IS = 0-20 Hz) en (2) uiterst laag van toon, laagfrequent (LF = 20-125 Hz).

De regelgeving rondom deze tot voor enkele decennia onbekende oorzaak-gevolgreactie is onvoldoende. Bewijzen voor de ziekte, de oorzaak en de omvang ervan worden door belangengroepen van de overheid, politici, exploitanten van IWT's en grondeigenaren stelselmatig niet erkend en genegeerd. Helaas kennen we dit patroon uit het verleden. Artsen die nieuwe ziektebeelden ontdekken en voor hun patiënten opkomen, werden ook in het verleden tegengewerkt door belangengroepen. Denk bijvoorbeeld aan roken.

Summary

The dutch government decided to reduce fossil fuels consumption and started State-subsidised 'renewable energy' such as Industrial Wind Turbines (IWTs). From the beginning this resulted in animals fleeing from the vicinity of IWTs, both on land and at sea. Birds, bats and insects were crushed by the blades and fish abandoned the area. People also developed health problems; the so called 'Wind Turbine Syndrome' (WTS). Laboratory animal research presented evidence of alterations of the inner ear and the brain. Studies in humans also indicated temporary, possibly partly permanent disfunctions of hearing and brain.

The wind turbine syndrome appears to be caused by exposure to the low frequency (inaudible infrasonic) vibrations generated by the IWTs. In-depth evaluations were carried out as early as the mid-1980s by NASA and research funded by the American Dept of Energy on potential implementation of IWTs also reported adverse health effects, although these were ignored by Wind Energy providers and its proponents. The vibrations are partly within human auditory range in the Low Frequencies, (LF = 20-125 cps), partly not-audible in the infrasonic range (IS = 0-20 cps).

It is unfortunate that governments, politicians, IWT providers and landowners are ignoring, or even opposing recognition of the unfortunate consequences of IWTs.

Such behaviour is well-known in medical history. 'New' diseases, discovered by physicians who try to protect their patients tend to be obstructed by pressure-groups with conflicts of interests. (Smoking would be an example).

Inleiding

In dit artikel lichten we ziekteverschijnselen en oorzaken toe van 'het windturbine syndroom'. Doel is om de kennis hierover te bevorderen. Wij gaan in op de oorzaak van dit syndroom en daarmee op de schadelijke bijwerkingen van de industriële windturbines die de laatste jaren overal in West-Europa zijn verschenen.

Als gevolg van het klimaatakkoord en de wens groene energie op te wekken, zijn inmiddels in Nederland steeds grotere industriële windturbines een bekend verschijnsel geworden. Nieuwer nog zijn de plannen voor de bouw van windparken met meer en hogere windturbines. De tip van de omhoog-wijzende wiek van deze turbines (tiphoogte) bereikt inmiddels al 250 meter. De installaties van windturbines en meer nog de wieken zijn de oorzaak van trillingen. Deze worden voortgeleid door de omgevingslucht en via het betonnen fundament van de turbine door de bodemlagen.

Er zijn twee soorten trillingen die een rol spelen: infrasone trillingen (IS) en laagfrequente trillingen (LF). Samen worden ze wel ILFN (*infrasonic and low frequency noise*) genoemd. Infrasone trillingen hebben een frequentie van 0-20 Hz (aantal trillingen per seconde) en kunnen niet door de mens gehoord worden. Laagfrequente trillingen hebben een frequentie van 20-125 Hz en kunnen door sommige mensen gedeeltelijk wel gehoord worden. Beide trillingen worden eerder gevoeld dan gehoord. Het is inmiddels duidelijk dat mensen die dichtbij windparken wonen gezondheids-klachten kunnen krijgen door de IWT's en dat infrasone en laagfrequente trillingen hier de oorzaak van zijn.

De medische wereld heeft die gezondheids-klachten 'het windturbine syndroom' gedoopt. Het windturbine syndroom omvat verschillende klachten, is nog niet zo erg bekend, wordt daardoor niet altijd meteen herkend en wordt ook niet altijd meteen gekoppeld aan de oorzaak. We komen daar nog op terug.

Daarnaast is er een ziektebeeld dat in deze context soms wordt vermeld en *vibro-acoustic-disease* (VAD) wordt genoemd.

Hoewel veel dieren last hebben van de windturbines, zowel op het land als in de zee, en de wieken verschrikkelijke slachtingen aanrichten onder (trek)vogels, vleermuizen en insecten (die óók tot het 'milieu' behoren), zullen wij ons hier uitsluitend richten op de schadelijke effecten voor de mens. Dit is een relatief nieuw verschijnsel. De klachten waarmee mensen bij de arts kwamen, konden aanvankelijk niet direct worden verklaard. Het wetenschappelijk onderzoek naar de manier waarop deze klachten ontstaan, is nog in volle gang en is lastig te organiseren doordat daarvoor expertise van verschillende disciplines nodig is. Denk aan geluidsleer, elektrotechniek, subspecialisaties van biologie en geneeskunde, om maar enkele te noemen. De kennis over dit relatief 'nieuwe' verschijnsel van een eertijds onbekende oorzaak en eveneens onbekend ziektebeeld is niet bij iedereen bekend. Ook in het begin was dat niet bekend bij de bouwers van de turbines en bij de financiers van deze industriële installaties.

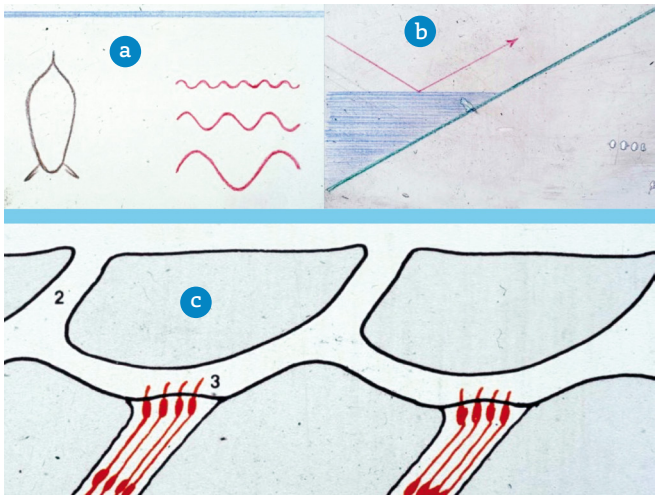
Inmiddels zijn de gevolgen van functionerende IWT's *wel* bekend. De politiek wordt vooral door het klimaatakkoord gemotiveerd IWT's te plaatsen en staat onder grote tijdsdruk. De leveranciers van de windturbines worden door de overheid gesubsidieerd. De patiënten, hun gezamenlijke slachtoffers, hebben uiteraard andere belangen. Zij streven andere doelen na en spreken vaak niet dezelfde taal. Er ontstaan daardoor conflicten. Ook daar besteden we aandacht aan.

Biologie

Evolutionaire ontwikkeling van horen op land [1,2]

Zoogdieren, waaronder de mens, hebben een ontwikkeling doorgemaakt van vissen via amfibieën en reptielen tot landdieren. Voorlopers van het gehoorsysteem berustten op de geleiding van drukgolven (zoals trillingen/geluid) in water.

Schematische afbeelding
Boven van links naar rechts (a) een doorsnede van een vis ('opa vis') in het water met een drietal drukgolven, (b) helling met links water en lucht, rechts land en in rood de gang van een geluid. Onder (c) een doorsnede van de huid van een vis met het 'zijlijnsysteem' (zie tekst)



'Opa vis' leefde in het water en bestond grotendeels zelf uit water. Drukgolven in het omringende water konden daarom ongehinderd door 'opa vis' heenlopen (a).

Deze golven worden in het zijlijnsysteem (2) van de vis door kleine zintuigcellen (3) opgevangen en aan de hersenen van de vis doorgegeven (c). De bovenste, kleine drukgolven worden veroorzaakt door een kleine vis en vertellen 'opa vis' dat er een 'prooi' in de buurt is. De grootste drukgolven vertellen hem 'pas op, een vijand!' Het is voor hem het signaal dat hij moet vluchten. En de middelste drukgolven? Die vertellen hem dat 'oma vis' eraan komt en zo is alle ellende begonnen … (😉)

Op deze manier worden verschillen in het drukgolfpatroon door middel van het zijlijn-zintuig vertaald in passende actie. Dit zintuig is dus erg belangrijk om 'opa vis' te waarschuwen voor de aanwezigheid van gevaar, van een prooi of een interessante soortgenoot. Het zintuig is daarom essentieel voor zijn voortbestaan.

In de afbeelding (b) geeft de rode pijl aan dat veruit het grootste deel van geluid (99,9%) uit de lucht wordt teruggekaatst door het wateroppervlak. Slechts 0,1% van de geluidsgolven loopt door in het water.

Toen nazaten van 'opa vis' aan land kwamen en landdieren werden, bestonden hun lichamen nog steeds uit, vooral gebonden, water dat het geluid voor 99,9% terugkaatst en maar voor 0,1% doorgeleidt. Ze hoorden daardoor maar 0,1% en werden dus hardhorend. In de loop van de evolutie kregen mensen een gehoorgang en een middenoor die samen luchttrillingen versterken en voortgeleiden naar het binnenoor. Dat binnenoor bevat nog steeds vocht dat doet denken aan het 'zeewater' van 'opa vis' met daarin ook het soort zintuigcellen (3) dat drukveranderingen kan opmerken. Het zintuig om veranderingen in drukgolven waar te nemen is bij de mens dus nog steeds functioneel en ontwikkeld tot het menselijk gehoororgaan.

Filosofie

“Geluid” komt in “golven”

Er bestaat een oude filosofische discussie over de vraag of er sprake is van geluid of niet wanneer een boom in het woud omvalt zonder dat er een levend wezen in de buurt is.

Het filosofische antwoord zou kunnen zijn: “geen toehoorder, geen geluid”. Geluid *horen* veronderstelt immers een waarnemer met een functionerend gehoor.

Anders is het antwoord van natuurkundigen. Zij definiëren *geluid* als trillingen die door een voorwerp worden veroorzaakt, zoals door een aangeslagen stemvork of de vallende boom, en die zich voortplanten via een tussenstof, bijvoorbeeld lucht. De trillingen *zijn er* en meetbaar als geluid wanneer zij door de mens kunnen worden gehoord. Maar ook zijn trillingen meetbaar die niet worden gehoord, die niet worden *waargenomen als geluid*.

Van trillingen die je niet ‘hoort’ kunnen onwetenden beweren dat die niet ‘bestaan’. Zij weten niet dat er trillingen zijn die natuurkundigen kunnen aantonen, maar die wij niet met onze zintuigen kunnen waarnemen. Zij weten ook niet dat mensen daardoor last kunnen krijgen van het windturbine syndroom.

Dergelijke verschillen tussen golven die we *wel* en die we niet kunnen waarnemen, vinden we ook in het oog! Omdat het oog en de (ver)werking van licht vaak meer bekend is en meer tot de verbeelding spreekt, gebruiken we hier ‘licht’ als voorbeeld. Ook licht heeft verschillende golflengtes. Mensen kunnen een bepaald deel van die golflengtes zien als licht. Voor andere diersoorten is dit zichtbaar spectrum echter weer anders.

Natuurkunde

Geluid in het licht van licht

Licht bestaat net als geluid uit trillingen, energetische golven vanuit een bron. Bij licht bestaat er naast het voor ons zichtbare kleurenspectrum, ook infrarood en ultraviolet licht (uv-licht) die voor de mens niet zichtbaar zijn. Bepaalde diersoorten daarentegen zijn wel gevoelig voor infrarood of uv-licht. Zo hebben insecten een zintuig voor uv-licht en slangen een zintuig voor infrarood licht. We weten dat uv-licht en infrarood licht wel degelijk bestaan, al zien we die niet.

Zo'n zelfde indeling kan men maken voor geluid dat ook een spectrum heeft:

- Tussen 0 en 20 Hz: infrasone trillingen. Deze zijn niet hoorbaar, maar hebben wel effect op het lichaam. Het is vergelijkbaar met infrarood licht dat ons opwarmt en het uv-licht dat in de zomer onze huid bruin kleurt. Beide kunnen we niet zien.
- Tussen 20 en 125 Hz: laagfrequente trillingen. Deze zijn voor de meeste mensen niet, nauwelijks of slecht hoorbaar, maar voor sommigen wel.
- Boven de 50 Hz: hoorbaar geluid. Voor de meeste mensen is dit goed hoorbaar.
- Boven circa 8000 Hz: hoorbaar voor de jeugd, niet meer voor ouderen.
- Boven 16.000 Hz tot 20.000 Hz: voor enkelen hoorbaar. Deze mensen kunnen zelfs een deel van het hoge gepiep van vleermuizen horen dat deze dieren gebruiken voor echolocatie.

Infrasone trillingen worden weliswaar niet gehoord, maar blijken *wel* te kunnen worden gevoeld. Ze geven bij constante blootstelling een gevoel dat doet denken aan een continu gevoel van lichte zeeziekte waar je knettergek en neerslachtig van kunt worden.

Dit is een akelig en alarmerend onderdeel van 'het windturbine syndroom'.

Functies van geluid

Mensen '*weten*' wat geluid is. Geluid is het hoorbare deel van allerlei 'golven' in onze omgevingslucht, dat we kunnen opvangen met onze oren.

Geluid heeft drie functionele aspecten:

1. Mensen zijn vooral geïnteresseerd in spraak en muziek. Dat noemt men het '*symbolische aspect*' van geluid.
2. Daarnaast heeft geluid een belangrijkere functie die het '*waarschuwingsaspect*' wordt genoemd. Waarschuwing door geluid is functioneler dan waarschuwing door zicht. Het gehoor kan immers óók informatie opvangen over wat er achter het lichaam gebeurt, achter een gesloten deur, om de hoek van de straat en in het duister. Een dove kan gevaar niet horen aankomen. Hij loopt daardoor meer risico en zal vaker schrikken.
3. Voorts hebben we het '*basale aspect*'. Dit omvat het voortdurende, maar steeds variërende geluid, dat vaak niet bewust wordt gehoord en dat meestal van geringe sterkte is. Dit geluid op de achtergrond, ofwel omgevingsgeluid, zorgt voor een voortdurend contact met de steeds veranderende omgeving: het ruisen van de wind door de bladeren, het getik van de regen op de ramen, de vertrouwd geworden en veilige geluiden uit de leefomgeving en van de eigen ademhaling. Deze geluiden geven een constant gevoel van in de wereld staan en daarvan deel uitmaken. Wegvallen van deze geluiden zou een doodse stilte betekenen. Meestal zal dit als zeer beangstigend en deprimerend worden ervaren. Maar continu gehoorde geluiden, vooral ook de onregelmatige, kunnen ook als zeer storend worden ervaren. Continu herhalende geluiden werden zelfs vroeger gebruikt als martelmethode, zoals een druppende kraan. Mensen kunnen er letterlijk gek van worden!

Eigenschappen en effecten van golven: voortplanting, waarneming en stressreactie

Geluidsgolven kunnen zich ook voortplanten via andere omgevingen dan lucht. 'Opa vis' was een voorbeeld van geleiding van golven via water. Zoals hierboven uitgelegd, wordt geluid dat van boven het water komt onder water slecht gehoord. Anders ligt dat voor de trillingen van zware motoren van schepen die de romp van het schip (metaal!) laten meetrillen. Die trillingen worden direct voortgeleid in het water.

Bekend is ook het verhaal van de indiaan 'Winnetou' die zijn oor op de rails legde om te 'horen' of er een trein aankwam. Een trein die nog kilometers ver weg, achter de heuvel was, was nog niet hoorbaar. Maar wel via de rails (zie tabel). Dat kan doordat het geluid van de trein zeker een dozijn keer sneller 'reist' via de metalen spoorbaan dan via de lucht.

Er is verschil in de wijze waarop geluidsgolven zich kunnen verplaatsen door de lucht en door de bodem. Ook tussen diverse grondsoorten bestaan verschillen in voortplantingssnelheid en reikwijdte van geluid en van trillingen die niet door de mens kunnen worden gehoord.

Infrasone trillingen (dus beneden 20 Hz) kunnen een individu (voor gevaar) waarschuwen zonder dat hij zich daarvan scherp bewust is. Er bestaan natuurverschijnselen, waaronder aardbevingen en tsunami's, waarbij een grote dosis infrasone en laagfrequente trillingen wordt geproduceerd.

Deze infrasone en laagfrequente trillingen verplaatsen zich vooral door de bodem over grote afstanden. Het is biologisch functioneel. Organismen (en ook de mens is een 'organisme') kunnen dat gevaar vroeg waarnemen en op tijd op de vlucht slaan.

Een duidelijk voorbeeld hiervan werd opgemerkt bij de tsunami in Thailand. Een Nederlands echtpaar verbleef destijds in een hotel aan de Thaise kust. Zij werden 's ochtends door de plaatselijke tuinman gewaarschuwd dat het verstandig was het hotel te verlaten en zich terug te trekken op een plaats hogerop. De tuinman kon niet goed uitleggen waarom, maar hij voelde een dreiging en wees naar de zee. Gelukkig nam het echtpaar zijn 'voorgevoel' serieus. Toen even later de vloedgolf kwam, waren ze blij dat ze naar het onbestemde gevoel van de tuinman hadden geluisterd.

Ook is bekend dat daar toen de olifanten (niet gewaarschuwd door de tuinman) op tijd de bergen in zijn gevlucht. Olifanten communiceren onderling met infrasone en laagfrequente trillingen, zij zijn daar gevoeliger voor dan mensen.[3,4] De infrasone en laagfrequente trillingen, afkomstig van het natuurgeweld, zorgden bij deze dieren voor een inwendig alarm waardoor ze overleefden.

Ook 'opa vis' werd al door middel van zijn zijlijn-zintuig bij langgolvige trillingen gewaarschuwd voor de komst van grote roofvissen. Lage frequenties werken vooral als een biologisch alarm- en overlevingssysteem. Zij geven onbewust signalen door aan het deel van de hersenen dat betrokken is bij de regulatie van angst en emoties.

Laagfrequente trillingen worden dus door het lichaam onbewust gevoeld en vertaald als alarmsignalen. Als ons lichaam continu aan deze trillingen wordt blootgesteld – en zeker

Tabel. Voorplantingssnelheid van geluid in meter per seconde.

Gas		Vloeistof		Vaste stof	
lucht	340 m/s	water	1440 m/s	Koper	4700 m/s
waterstof	1285 m/s	kwik	1450 m/s	Aluminium	6260 m/s

als dit signaal voortdurend wisselt, zoals bij windturbines door veranderende windsterkte, windrichting en resonantie – slaat ons lichaam continu onbewust alarm. Zo zorgen deze trillingen voor een chronische stressreactie. Dit effect en deze reacties in het lichaam treden vooral op bij langdurige blootstelling aan laagfrequente geluidsgolven.[5]

Wisselende uitstoot, resonantie en meetproblemen

Windturbines zenden in verhouding veel trillingen in de vorm van drukgolven onder de 20 Hz uit. Zij zijn hiervan een grote bron. Trillingen van 0-1 Hz en van 0-6 Hz worden vooral opgewekt door de wieken. Technische installaties produceren trillingen van 30 Hz en de tandwieloverbrenging trillingen van 50 Hz.

Doordat deze laagfrequente trillingen een lange golflengte hebben, reiken ze veel verder dan hoorbaar geluid. Hoe lager de frequentie hoe verder deze golven reiken. Een golf van 1 Hz reikt tientallen kilometers ver. Er valt ook niet tegen te isoleren: deze golven dringen door de lange golflengte overal doorheen en buigen overal omheen. En ze verspreiden zich door lucht, maar ook door de bodem. Het is zelfs zo dat stilstaande windturbines ook laagfrequente golven via de bodem uitzenden.

Bovendien is deze specifieke geluidsuitstoot van windturbines en het resonantiepatroon dat daarbij optreedt, zeer fluctuerend. Het effect treedt op over grote, diverse en wisselende afstanden. Omdat het patroon zoveel 'schommelt', is meten en het interpreteren van de meetresultaten lastig, maar met de juiste apparatuur wel goed mogelijk. Voorspellen en toepassen in rekenmodellen is daardoor echter niet goed mogelijk.

Het kan goed zijn dat op een bepaalde afstand, op een bepaald moment door resonantie een drukgolfpiek ontstaat. Als de windrichting of windsterkte vervolgens iets verandert, ontstaat die piek weer op een heel andere plaats.

Vaak treedt ook nog *binnen* gebouwen resonantie op: de muren gaan dan meetrillen. Het effect van de trillingen wordt dan nog verder versterkt. Binnenshuis kunnen in kamers als het ware klankkasten ontstaan voor deze niet of nauwelijks hoorbare trillingen. Zo kan het zijn dat in de ene hoek van de kamer op een bepaald moment drukgolfpieken ontstaan en in de andere hoek niet. Maar op een ander moment kan dit verschijnsel weer van plaats wisselen. Dit maakt het fenomeen van belasting door drukgolven en drukgolfresonantie zo ongrijpbaar en is het moeilijk daar goed vat op te krijgen. Daar komt bij dat in bewoonde gebouwen, waar mensen slapen, het schadelijke effect niet alleen overdag optreedt, maar ook 's nachts. Mensen worden 24/7 blootgesteld en belast. 's Nachts waait het bovendien vaak harder, zeker in hogere luchtlagen. Het effect stapelt zich op.

Als conclusie kunnen we stellen dat het helemaal niet vreemd is dat klachten veroorzaakt door infrasone en laagfrequente trillingen vaak niet meteen worden herkend en moeilijk gekoppeld kunnen worden aan de bron.

Geneeskunde

Gezondheidszorg, epidemiologie en tegengeluiden

Het is inmiddels duidelijk dat er mensen zijn die gezondheidsproblemen krijgen door geluidsgolven met een golflengte van 20-125 Hz.[6] Vooral frequenties tussen 30 en 60 Hz kunnen mensen ziek maken. Dit zijn frequenties die bijvoorbeeld worden opgewekt door ondergrondse pompen, gebruikt voor doorstroming in riolen, en door de wisselstroom van het elektrisch netwerk (in Nederland 50 Hz).

Ook is gebleken dat de infrasone trillingen (IS) met een golflengte kleiner dan 20 Hz in hoge mate belastend kunnen zijn voor mensen. (Johnson [7])

Er zijn inmiddels al veel mensen bij wie de diagnose 'het windturbine syndroom' is vastgesteld en dat worden er ongetwijfeld meer als er meer en hogere IWT's worden geplaatst. (Johnson [7], de Laat [13])

Als alle bestaande plannen doorgang vinden en windparken met steeds hogere windturbines worden gebouwd, dan is het zeker dat die een onbekend grote schade zullen toebrengen aan de gezondheid van mens en dier.

Een voorzichtige schatting is dat 30% van de bevolking deze 'op een soort chronische zeeziekte lijkende' aandoening zal krijgen. Van een schip kun je afstappen... maar moeten al die mensen dan opeens gedwongen verhuizen? Velen zijn hen daarin intussen al voorgegaan....

Het 'nieuwe' windturbine syndroom en het ontdekken van een nieuw ziektebeeld

Hoe gaat het ontdekken en benoemen van zo'n nieuw syndroom in zijn werk?

Kort door de bocht gaat zo'n proces als volgt:

1. Een alerte arts ziet een patiënt met een of meer klachten en verschijnselen ('*signs and symptoms*') die hij nooit eerder heeft gezien en die ook bij andere artsen nog onbekend zijn.[8]
2. De arts schrijft zijn bevindingen op en/of publiceert die als casuïstische mededeling (gevalsbespreking) of *case report*.
3. Zijn collega's lezen dit artikel. Het kan zijn dat ze de symptomen al eens waren tegengekomen al wisten ze die nog niet te duiden. ('men ziet wat men weet en men weet wat men ziet', maar ziet niet wat men niet weet). Vanaf dat moment *gaan* zij het ziektebeeld herkennen.
4. Als er na verloop van tijd 'voldoende' gevallen gezien en gepubliceerd zijn, zal er een naam aan de groep symptomen gekoppeld worden en zal de medische wereld het nieuwe ziektebeeld als zodanig accepteren.
5. Tegelijkertijd met het meer bekend worden van het ziektebeeld, wordt gespeurd naar een mogelijke oorzaak en mogelijke werkings-mechanismen.[9,10] Er ontstaat dan vaak discussie of iets 'DE' oorzaak is, 'Een' (meewerkende) oorzaak of toch alleen maar toeval. Soms gaat zo'n discussie over in gekibbel. Een bekend voorbeeld hiervan is het gekibbel over de relatie tussen sigarettenroken en longkanker, die langdurig werd ontkend op basis van een veelheid aan argumenten van – vooral – de tabaksindustrie. De gegevens uit observationeel onderzoek gaven uiteindelijk wel de doorslag over de relatie tussen roken en longkanker.

Dat laatste is een interessante kwestie. Niet zelden blijken in deze fase verschillen van inzicht en opvatting te bestaan tussen enerzijds artsen en anderzijds bijvoorbeeld de industrie of producenten van geneesmiddelen met commerciële belangen. Deze laatste worden dan

nog vaak gesteund door financiële instanties, zoals banken, geldschieters en projectontwikkelaars. Maar ook door de overheid en politici. Dat kan uit idealistisch oogpunt zijn, maar ook uit eigenbelang of door het (hardnekkig) vasthouden aan een eenmaal ingenomen standpunt.

Zo zouden – theoretisch natuurlijk – veel 'groene' politici windturbines voor het opwekken van energie kunnen steunen, omdat zij het gebruik van fossiele brandstoffen wensen te verminderen. Daarnaast zouden banken belangen kunnen hebben bij de productie en financiering van turbines en daarom geen haast maken om de fabricage en plaatsing ervan tegen te houden.

Kortom, het is in het heden én verleden voorgekomen dat artsen die opkomen voor gezondheid op taai verzet stuiten van bepaalde (eigen)belangengroeperingen. (Johnson [7])

Tenslotte kan worden vastgesteld dat in Nederland geen duidelijke *trias politica* bestaat. Dat wil zeggen: geen heldere scheiding van de wetgevende, rechtelijke en uitvoerende machten. En dat soms ook het polderen over kan gaan in overleg binnen achterkamers.

Het syndroom

De eerste die in een publicatie (2009) aandacht schonk aan het '*wind turbine syndrome*', en tegelijkertijd deze term introduceerde, was de Amerikaanse wetenschapper dr. Nina Pierpont.[11] Zij kenmerkt het syndroom door:

- Slaapstoornissen (zowel inslaap- als doorslaapproblemen), hoofdpijn, oorsuizen, duizeligheidsklachten, wazig zien, misselijkheid, prikkelbaarheid, concentratieproblemen, angst, depressie en paniekaanvallen. Niet zelden verhuizen 'slachtoffers' naar andere oorden.

En naast deze algemene klachten:
- Diabetes (suikerziekte), arythmieën (onregelmatige hartactie) en toegenomen hartproblemen.

De Portugese wetenschapper prof. Dr. Mariana Alves-Pereira heeft een ziektebeeld beschreven dat zij toeschrijft aan lange termijneffecten van *infrasonic and low frequency noise* (ILFN) en dat zij *vibro-acoustic-disease* (VAD) noemt.[12] Deze aandoening berust nog voornamelijk op observationeel onderzoek.

Voor artsen is het lastige van deze klachten, dat veel ervan ook bij andere – vooral psychische of ook psychiatrische – ziektebeelden voorkomen. Daarmee worden ze nogal eens bestempeld als overdreven, aandacht vragend, samenhangend met frustraties in bepaalde andere levenssferen etc. Dergelijke klachten worden dan ook snel weggezet als een of andere vorm van 'geluids-hinder-aanstelleritis'. En dit label gebruiken voorstanders van windturbines dan weer tijdens juridische procedures over het al dan niet plaatsen van windturbines. (Johnson [7])

Niettemin is de verzamelde casuïstiek van 'het windturbine syndroom' volgens Johnson[7] al tot honderdduizenden patiënten opgelopen en dat aantal neemt nog steeds toe. Het is overtuigend aangetoond dat het klachtenpatroon *bestaat* en *gerelateerd* is aan windturbines die op (te) korte afstand van de bewoonde wereld zijn geplaatst.

Eveneens is overduidelijk aangetoond, dat het frequentiepatroon van de 'geluiden' die deze windturbines opwekken, gerelateerd is aan de hoogte van de turbines,[13] het vermogen van de turbines en ook aan de windkracht en hoek waaronder de wind de turbines bereikt en ten slotte aan het dag-nachtritme van de wind op basis van de veranderende temperatuur. Daardoor zullen de snelheden waarmee de wieken ronddraaien en het geluid dat zij produceren niet constant zijn.[14]

Verdiepen, wetenschappelijk ontdekken, verbanden leggen en miskennen van bewijs

Artsen kunnen zich op meer manieren verder verdiepen in een ziektebeeld, op zoek naar het 'gehele plaatje'. Eén manier omvat bijvoorbeeld fysisch, chemisch en proefdieronderzoek. Dit staat bekend als 'laboratoriumonderzoek'. Een andere manier is epidemiologisch onderzoek dat volgens strikte en strenge regels met mathematische precisie en statistische analyse wordt uitgevoerd.

Eisen die aan epidemiologisch onderzoek worden gesteld kunnen terecht zijn, maar worden ook wel als vertragingstechniek in de 'strijd' gegooid of als methode om de artsen die de ernst van het ziektebeeld bepleiten tegen te werken. Ook dat is niets nieuws onder de zon. Grote ontdekkingen hebben herhaaldelijk veel tegenwerking gekregen voor ze doorbraken.

Een zeer onthutsend voorbeeld daarvan is de 'ontvangst' van het werk van Ignaz Semmelweis (1818-1865). Hij onderzocht systematisch alle vooroordelen uit zijn tijd over de oorzaak van kraamvrouwenkoorts, waarvan 'zijn' ziekenhuis een uiterst hoge sterfte kende (tot 25%!). Hij verwierp methodisch alle vooroordelen en toonde aan dat de 'smetstof' kon worden bestreden door eerst met bleekwater de handen te wassen, voordat de barende vrouw werd onderzocht. De mortaliteit werd daarna teruggebracht tot 1%.

Semmelweis werd doorlopend tegengewerkt en bespot, belandde in een psychiatrische inrichting en stierf op 47-jarige leeftijd ten gevolge van mishandeling door het personeel aldaar, maar 'officieel' aan hersenvliesontsteking. Pas 30 jaar na zijn juiste conclusie en 25 jaar na zijn dood werd ont-smetting, *anti-sepsis*, algemeen ingevoerd.

Fysiologische verklaring van de effecten en symptomen van het syndroom

Er zijn zeer krachtige aanwijzingen dat 'het windturbine syndroom' ontstaat door prikkeling van de buitenste haarcellen van het binnenoor door blootstelling aan infrasone en laagfrequente trillingen zoals die door windturbines worden opgewekt.[15]

Terwijl prikkeling van de binnenste haarcellen, meestal boven de 50 Hz naar het hersengedeelte voor het gehoor wordt geleid en aldaar geluid wordt waargenomen, gebeurt dat niet met prikkeling van de buitenste haarcellen. Deze wordt voortgeleid naar andere hersendelen waar ze emoties of stoornissen van het autonome zenuwstelsel veroorzaken.[15]

Daardoor worden deze trillingen niet als geluid waargenomen, maar ze zorgen er wel voor dat er vervelende gevoelens optreden die lijken op wat bekend staat als zeeziekte, wagenziekte of bewegingsziekte. Maar terwijl 'normale' zeeziekte, wagenziekte en bewegingsziekte doorgaans hoogstens een dag duren, blijft 'het windturbine syndroom' voortduren zolang de stimuli blijven aanhouden. Door windturbines veroorzaakte infrasone of laagfrequente trillingen leiden bij een aantal mensen onmiskenbaar (!) tot ziekte-verschijnselen die inmiddels bekend staat als 'het windturbine syndroom'.

Politiek

Onze politiek is ongevoelig voor dit geluid

Terecht daarom dat Deense onderzoekers de waarschuwing geven: "*It therefore seems reasonable to conclude that a cautious approach is needed when planning future wind farms*." De door ons zeer relevant geachte adviezen die zij in hun artikel geven, wijken principieel af van de wijze waarop onze overheid bezig is.[16]

Schadelijke bijwerkingen van windturbines worden in ons land systematisch genegeerd.

Laagfrequente en infrasone trillingen afkomstig van windturbines veroorzaken allerlei reacties en medische effecten in het lichaam. Deze effecten zijn inmiddels al ver over de honderdduizend keer door wetenschappers vastgesteld. (Johnson [7])

De relatie tussen dit type trillingen van windturbines en de reacties van het lichaam daarop – samen te vatten als 'het windturbine syndroom' – is duidelijk en zou intussen bij de mensen die dit soort installaties exploiteren bekend moeten zijn. Het is schandalig dat (1) de bevolking – huidige en toekomstige slachtoffers – nog steeds met bewijzen moeten komen, dat (2) de leveranciers van windturbines de schade die zij aan de bevolking toebrengen glashard ontkennen, dat (3) bestuurders, toezichthouders en zelfs milieuorganisaties zich door hen laten misleiden, en dat (4) zij deze gevaarlijke schaduwkant van de huidige, versnelde energietransitie te weinig aan het licht laten komen door het stelselmatig te negeren.[17]

Referenties

1. Debruyne F, Marres H, Hens G. Zakboek Keel-, Neus- en Oorheelkunde. Leuven: Acco, 2017
2. Feenstra V, L. Zintuigen. Amsterdam: AUP, 2016
3. **https://www.nu.nl/wetenschap/1770065/olifanten-communiceren-met-onhoorbaar-gebrom.html**
4. **https://www.nbcnews.com/id/wbna26957207**
5. **https://nos.nl/op3/artikel/2196081-een-aanval-met-onhoorbaar-geluid-hoe-werkt-dat.html**
6. **https://laagfrequentgeluid.nl/html/informatie/info.html**
7. Johnson WB. **https://www.wind-watch.org/documents/cardiologist-investigation-and-response-to-industrial-wind-turbines-in-the-rural-residential-countryside-regarding-concerns-of-adverse-health-effects/**
8. Bernard Cl. Introduction a l'étude de la médecine expérimental. Paris: Flammarion, 1984 (1865)
9. **https://en.wikipedia.org/wiki/Bradford_Hill_criteria**
10. Philips CV. Properly interpreting the epidemiologic evidence. About the health effects of industrial wind turbines on nearby residents. Bull Sci Techh Soc 2011; 31
11. Pierpont N. Wind turbine syndrome: a report on a natural experiment. K-selected book. Santa Fe, NM, USA, 2009
12. **https://www.wind-watch.org/documents/industrial-wind-turbines-infrasound-and-vibro-acoustic-disease-vad/**
13. De Laat JAPM. De hinder van laagfrequent geluid afkomstig van het te realiseren windmolenpark Hiddum-Houw, Rapportage, juli 2018 (vooraf gaande aan Systematic Review over dit onderwerp; in bewerking)
14. Berg GP van den. The sound of high winds. The effect of atmospheric stability on wind turbine sound and microphone noise. Thesis. Groningen University, 2006
15. Weichenberger M, Bauer M, Kühler R, Hensel J, Garcia Forlin C, Ihlenfeld A, Ittermann B, Gallinat J, Koch C, Kühn S. Altered cortical and subcorial connectivity due to infrasound administered near the hearing threshold- evidence from fMRI. PLoS One, 2017l 12(4), e0174420. oi:10.1371/journal.pone.0174420
16. Schmidt JH, Klokker M. Health effects related to wind turbine noise exposure: a systematic review. PLoS ONE, 2014|9(12):144183/ep"10.137/journal.pone 0114183
17. **https://www.medischcontact.nl/nieuws/laatste-nieuws/artikel/windmolens-maken-wel-degelijk-ziek.htm**

Colofon

Dit rapport is nummer 1 van een
serie publicaties van het DEI over
gezondheidsschade en energietransitie.

Coverfoto
Wilco Alteveer, Windpark Spui bij Piershil.

© De auteursrechten van dit rapport
berusten bij het DEI

Publicatiedatum
18 januari 2021

Voor nadere informatie kunt u het
DEI benaderen: www.deinl.nl

DEI
Democratisch
Energie Initiatief

Uitspraak 202003882/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:1395
Datum uitspraak	30 juni 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" vastgesteld. Bij besluit van 30 juni 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen aan Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding. De besluiten maken de oprichting van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding mogelijk. Het windpark bestaat uit 16 windturbines, met een maximale ashoogte van 136 m en een maximale rotordiameter van 136 m. Het plaatsingsgebied voor de windturbines ligt direct ten zuiden van en aansluitend op het bestaande windpark Delfzijl Zuid in de gemeente Eemsdelta. Het plaatsingsgebied wordt globaal omsloten door de provinciale weg N362 aan de westzijde, het Termunterzijldiep aan de oostzijde en het bestaande windpark Delfzijl Zuid aan de noordzijde.

Volledige tekst

202003882/1/R3.
Datum uitspraak: 30 juni 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl, gevestigd te Nieuwolda, gemeente Oldambt, en anderen (hierna: Oldambt Windmolenvrij en anderen),

2. [appellante sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant sub 2]), gevestigd onderscheidenlijk wonend te [woonplaats],

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Delfzijl, nu gemeente Eemsdelta,

2. het college van gedeputeerde staten van Groningen

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" vastgesteld.

Bij besluit van 30 juni 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen (hierna: het college) aan Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding.

Tegen deze besluiten hebben Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 16 februari 2021 heeft het college de omgevingsvergunning gewijzigd. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben daarop een zienswijze ingebracht.

Oldambt Windmolenvrij en anderen, [appellant sub 2], de raad en het college en Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft op 6 april 2021 - gevoegd met de zaken 202004449/1/R4, 202004395/1/R4 en 201909160/1/R2 - op de zitting uitsluitend de beroepsgronden behandeld die betrekking hebben op het arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (hierna: Nevele-arrest). Op de zitting zijn verschenen Oldambt Windmolenvrij en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.G.L. van Nus en mr. T.P. Tjeerdsma, advocaten te Amsterdam, de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. W.R. van der Velde en mr. L. Mathey, advocaten te Groningen. Verder is op de zitting als partij gehoord Koepel Windpark Delfzijl Uitbreiding, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. E.M.N. Noordover, advocaat te Amsterdam. Ook zijn daar gehoord de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, vertegenwoordigd door mr. drs. B.C. Bosnjakovic, werkzaam bij het Ministerie, bijgestaan door mr. E.C.M. Schippers, advocaat te Den Haag (hierna tezamen en in enkelvoud: de minister).

De overige beroepsgronden heeft de Afdeling op de zitting behandeld van 27 mei 2021, waar Oldambt Windmolenvrij en anderen, bij monde van [gemachtigde B] en [gemachtigde C], bijgestaan door mr. J.G.L. van Nus en mr. T.P. Tjeerdsma, advocaten te Amsterdam, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. R.E. Wannink, advocaat te Berlicum, en de raad, vertegenwoordigd door M. van der Galiën en R. Sieben, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. L. Mathey, advocaat te Groningen, en het college, vertegenwoordigd door M. van Son en F. IJpelaar, ook bijgestaan door mr. L. Mathey, zijn verschenen. Verder is op de zitting als partij gehoord Koepel Windpark Delfzijl Uitbreiding, vertegenwoordigd door

[gemachtigde D], [gemachtigde E], [gemachtigde A] en [gemachtigde F], bijgestaan door mr. E.M.N. Noordover, advocaat te Amsterdam.
Overwegingen

INLEIDING

1. De besluiten van 25 juni 2020 en 30 juni 2020 zijn met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling uit artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt. Op de bestreden besluiten is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing.

2. De besluiten maken de oprichting van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding mogelijk. Het windpark bestaat uit 16 windturbines, met een maximale ashoogte van 136 m en een maximale rotordiameter van 136 m. Het plaatsingsgebied voor de windturbines ligt direct ten zuiden van en aansluitend op het bestaande windpark Delfzijl Zuid in de gemeente Eemsdelta. Het plaatsingsgebied wordt globaal omsloten door de provinciale weg N362 aan de westzijde, het Termunterzijldiep aan de oostzijde en het bestaande windpark Delfzijl Zuid aan de noordzijde.

Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding kent initiatiefnemers die samenwerken via een gezamenlijke entiteit, dat is Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding.

OPZET UITSPRAAK

3. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op de algemene beroepsgronden die gaan over zowel het bestemmingsplan als de omgevingsvergunning. Daarna zullen de beroepsgronden worden besproken die tegen het besluit waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld zijn aangevoerd. Vervolgens komt het besluit waarbij een omgevingsvergunning voor het windpark is verleend aan de orde. Daarna zal worden ingegaan op de mogelijkheden om het geschil definitief te beslechten. Tenslotte volgt de conclusie.

De volgende onderwerpen zullen worden besproken:

ALGEMEEN

- Bekendmaking besluiten (overweging 4)

- Coördinatie (overweging 5)

- Toepasselijkheid Crisis- en herstelwet (overweging 6)

- Objectiviteit adviezen (overweging 7)

BEROEPSGRONDEN OVER HET BESTEMMINGSPLAN

- Artikel 7o Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (overweging 9)

- Wet algemene regels herindeling (overweging 10)

- Draagvlak en tijdige informatieverstrekking (overweging 11)

- Nut en noodzaak (overweging 12)

- Regionale Energiestrategie Groningen (overweging 13)

- Provinciaal en gemeentelijk beleid (overweging 14)

- Milieueffectrapport (overweging 15)

- Nevele-arrest (overwegingen 16 - 50)

- Landschap (overweging 51)

- Obstakelverlichting (overweging 52)

- IJsafzetting (overweging 53)

- Wet natuurbescherming (overwegingen 54 - 55)

- Grondwaterstand en -huishouding (overweging 56)

- Verkeer en bereikbaarheid (overweging 57)

- Sociaal economische gevolgen - bevolkingskrimp (overweging 58)

- Ingetrokken beroepsgrond (overweging 59)

BEROEPSGRONDEN OVER DE OMGEVINGSVERGUNNING

(overwegingen 60 - 61)

DEFINITIEVE GESCHILBESLECHTING

(overwegingen 62 - 66)

CONCLUSIE

(overwegingen 67 - 69)

ALGEMEEN

Bekendmaking besluiten

4. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat de bekendmaking van de besluiten niet deugdelijk is omdat er een rectificatie van de bekendmaking heeft plaatsgevonden. Zij stellen verder dat geen publicatie van de ontwerpbesluiten heeft plaatsgehad in de "Eemsbode". Daardoor doet zich strijd voor met artikel 3:2 en artikel 3:42 van de Awb.

4.1. De ontwerpbesluiten zijn, anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen, op 26 februari 2020 in de Eemsbode bekendgemaakt. Het betoog mist in zoverre feitelijke grondslag.

Volgens vaste jurisprudentie kunnen gebreken in de kennisgeving, bekendmaking, mededeling of de terinzagelegging van vastgestelde besluiten niet leiden tot vernietiging van de besluiten, omdat zulke onregelmatigheden dateren van na het nemen van deze besluiten. Het betoog voor het overige slaagt al daarom niet.

Coördinatie

5. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat de gevolgde gemeentelijke coördinatieprocedure in strijd is met de Elektriciteitswet 1998. Zij brengen naar voren dat, omdat het eerder voor het windpark vastgestelde plan en de daarvoor verleende omgevingsvergunning in de uitspraak van de Afdeling van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, zijn vernietigd, niet had mogen worden gekozen voor een verkorte procedure. Zij stellen verder dat sprake is van twee coördinerende bestuursorganen omdat de ter inzage gelegde stukken op de website van de provincie Groningen staan en niet op de

website van de gemeente.
5.1. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is toepassing gegeven aan de coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. De raad heeft daartoe besloten op 11 juli 2019. De raad heeft dit besluit bevestigd op 25 juni 2020.

5.2. Artikel 9f van de Elektriciteitswet 1998 heeft betrekking op het voorbereiden, nemen en bekendmaken van de besluiten die zijn aangewezen op grond van artikel 9d, eerste lid, van die wet. Dit zijn de besluiten die zijn vermeld in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten. In artikel 1 zijn de zogenoemde uitvoeringsbesluiten vermeld die nodig zijn om een windpark te realiseren. Het besluit van de raad tot het vaststellen van een bestemmingsplan is niet zo'n uitvoeringsbesluit.

Voor windparken waarop artikel 9e, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 van toepassing is, is het uitgangspunt dat het college van gedeputeerde staten de voorbereiding en bekendmaking van de uitvoeringsbesluiten coördineert en bevoegd is om deze besluiten te nemen. Dit volgt uit artikel 9f, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998.

Artikel 9f, zesde lid, van de Elektriciteitswet 1998 biedt voor het college van gedeputeerde staten de mogelijkheid om te bepalen dat het eerste of tweede lid niet van toepassing is.

5.3. Het college heeft op 17 september 2019 besloten toepassing te geven aan artikel 9f, zesde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en af te zien van de uitoefening van de aan hem in het eerste lid van dit artikel toebedeelde bevoegdheid inzake de coördinatie van de besluiten die nodig zijn voor het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding.

Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is toepassing gegeven aan de coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. De raad heeft daartoe besloten op 11 juli 2019, zoals hiervoor onder 5.1 is overwogen. De raad heeft dit besluit nog eens bevestigd op 25 juni 2020. Anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen, staat de Elektriciteitswet 1998 niet in de weg aan de toepassing van de coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Dit is in dit geval zo, omdat het college heeft afgezien van de uitoefening van de aan hem toebedeelde bevoegdheid inzake coördinatie.

De Afdeling stelt vast dat de besluiten ook op de gemeentelijke website van de gemeente Delfzijl zijn bekendgemaakt en ter inzage zijn gelegd op het gemeentehuis. In de bekendmaking is verder een link opgenomen naar de vindplaats van de omgevingsvergunning met bijbehorende stukken op de website van de provincie Groningen. Niet valt in te zien waarom de omstandigheid dat deze stukken over de omgevingsvergunning zijn te raadplegen op de website van de provincie Groningen betekent dat niet de juiste procedure is gevoerd.

Het betoog slaagt niet.

Toepasselijkheid Chw

6. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5483, dat niet is voldaan aan artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw, omdat niet in de kennisgeving van de ontwerpbesluiten is vermeld dat de Chw van toepassing is.

6.1. Zoals de Afdeling al eerder heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in de uitspraak van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, over het Windpark Weijerswold, bestaat er geen

wettelijke verplichting om ook in de kennisgeving van de ontwerpbesluiten de toepasselijkheid van de Chw te vermelden. Zoals in de nota van toelichting bij het Besluit uitvoering Chw is vermeld (Stb. 2010, 289, p. 23), heeft artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw betrekking op de beroepsfase. Artikel 11, eerste lid van het Besluit uitvoering Chw bepaalt daarom dat de toepasselijkheid van de Chw bij het besluit en de bekendmaking of mededeling van het besluit wordt vermeld. Uit de door Oldambt Windmolenvrij en anderen genoemde uitspraak volgt niet iets anders. In die uitspraak is overwogen dat indien in de rechtsmiddelenverwijzing van een uitspraak van de rechtbank niet is vermeld dat de Chw van toepassing is en dat daarom de beroepsgronden in het hogerberoepschrift moeten worden opgenomen, een belanghebbende in beginsel niet kan worden tegengeworpen dat hij de gronden van het hoger beroep niet binnen de beroepstermijn heeft aangevoerd. Die situatie is nu niet aan de orde.
Het betoog slaagt niet.

Objectiviteit adviezen

7. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat sprake is van schijn van partijdigheid, omdat de besluiten zijn gebaseerd op door het adviesbureau Pondera Consult opgestelde rapporten. Zij voeren aan dat dit adviesbureau vaak door initiatiefnemers van projecten voor windenergie wordt ingeschakeld.

7.1. De enkele omstandigheid dat het adviesbureau Pondera Consult betrokken is bij meerdere windparkprojecten kan naar het oordeel van de Afdeling niet leiden tot de conclusie dat de bestreden besluiten in zoverre niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen of ondeugdelijk en onvoldoende zijn gemotiveerd.

Het betoog slaagt niet.

BEROEPSGRONDEN OVER HET BESTEMMINGSPLAN

Toetsingskader

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

Artikel 7o Besluit uitvoering Chw

9. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683, over het bestemmingsplan "Wijk aan Zee/Beverwijk" en van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer (hierna: uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer), dat zich strijd voordoet met artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw en artikel 2.4, tweede lid, van de Chw. Zij stellen dat niet is toegelicht hoe het project bijdraagt aan de versterking van de economische structuur en daarmee bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en dat niet is uitgesloten dat het bestemmingsplan op 15 juli 2021 nog niet onherroepelijk is.

9.1. 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.

In het tweede lid is bepaald dat uitsluitend toepassing kan worden gegeven aan het eerste lid indien het experiment bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en

a. het experiment bijdraagt innovatieve ontwikkelingen; of

b. uitvoering van het experiment bijdraagt aan het versterken van de economische structuur.

In artikel 7o, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw is bepaald dat in de door provinciale staten van de provincie Groningen aangewezen concentratiegebieden voor de realisering van windturbineparken aan gronden voorlopige bestemmingen voor het bouwen en in werking hebben van een windturbine voor een termijn van tussen de vijfentwintig en dertig jaar kunnen worden toegekend aan de exacte locaties van de windturbines, mits deze worden vastgesteld voor 15 juli 2021.

9.2. Zoals al is overwogen in de door Oldambt Windmolenvrij en anderen genoemde uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 77.4, is de Afdeling van oordeel dat de mogelijkheid van toekenning van een voorlopige bestemming voor maximaal 30 jaar bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen, zoals bedoeld in artikel 2.4, tweede lid, van de Chw. De reden daarvoor is dat 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. Verder is het bestemmingsplan vastgesteld voor 15 juli 2021, overeenkomstig artikel 7o, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw. De door Oldambt Windmolenvrij en anderen genoemde uitspraak van 4 maart 2020 gaat niet over artikel 7o van het Besluit uitvoering Chw.

Het betoog slaagt niet.

Wet algemene regels herindeling

10. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat het besluit waarbij het plan is vastgesteld in strijd is met de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet Arhi), omdat het college van gedeputeerde staten daarvoor goedkeuring had moeten geven. Zij wijzen erop dat het plan financiële gevolgen heeft omdat leges kunnen worden gevraagd en belasting kan worden geheven voor de ontwikkeling van het plan.

10.1. De gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum hebben op 16 november 2017 de intentie uitgesproken om te komen tot een herindeling van hun gemeenten. Deze gemeenten zijn op 1 januari 2021 samengevoegd tot de gemeente Eemsdelta.

10.2. Artikel 21 van de Wet Arhi luidt:

"1. Met ingang van de dag waarop een gemeente blijkens een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een voorstel van wet in aanmerking komt om te worden opgeheven, behoeven de door gedeputeerde staten aangewezen besluiten van de raden en de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten de goedkeuring van gedeputeerde staten.

2. Aangewezen kunnen worden categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen.

3. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het financieel belang van de gemeente of gemeenten waarvan het gebied van de betrokken gemeente na herindeling deel zal gaan uitmaken.

4. Het toezicht dat is aangevangen op grond van het eerste lid blijft van kracht tot de datum van herindeling of de datum waarop Onze Minister bepaalt dat het toezicht is vervallen."

10.3. De raad stelt zich op het standpunt dat het besluit niet ter goedkeuring hoefde te worden aangeboden aan het college van gedeputeerde staten, omdat geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de Wet arhi. De Afdeling ziet geen aanleiding om dit voor onjuist te houden.

Het betoog slaagt niet.

10.4. De Afdeling laat in het midden of deze beroepsgrond op grond van het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste kan leiden tot vernietiging van het plan.

Draagvlak en tijdige informatieverstrekking

11. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat draagvlak voor het windpark ontbreekt, dat zij niet tijdig zijn geïnformeerd over de plannen en ten onrechte niet zijn betrokken bij de planvorming. Zij verwijzen daarbij naar de conclusie van Advocaat-Generaal Bobek, ECLI:EU:2020:514, waaruit volgens hen volgt dat artikel 6:13 van de Awb in strijd is met het Verdrag van Aarhus. Volgens hen hebben de provincie en de gemeente daarover ten onrechte geen beleid opgesteld, nu in de Eerste Kamer een motie is aangenomen over het verplicht maken van bewonersinvloed en de provincie heeft aangegeven dat draagvlak belangrijk is. Zij brengen verder naar voren dat omwonenden niet profiteren van de opbrengsten van de windturbines, wat in strijd is met het beleidskader "Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie".

11.1. De Afdeling stelt vast dat het besluit van de raad waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld is voorbereid met toepassing van de daarvoor in de Wro en de Awb gestelde regelgeving. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 28, wordt met deze wettelijke inspraakprocedure een reële inspraakmogelijkheid geboden op een moment dat alle opties nog open zijn. De verwijzing van Oldambt Windmolenvrij en anderen naar de conclusie van Advocaat-Generaal Bobek, ECLI:EU:2020:514, in een zaak die aanhangig was bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, waarin ook artikel 6:13 van de Awb aan de orde was en die heeft geleid tot het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, treft geen doel. In die conclusie en dat arrest ging het immers niet over de betekenis van artikel 6:13 van de Awb voor de vraag op welk moment nog kan worden gesproken van tijdige inspraak, maar over de betekenis van die bepaling voor het recht om beroep in te kunnen stellen.

11.2. Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een nieuwe ontwikkeling alleen mogelijk is als daarvoor draagvlak bestaat. Het streven naar draagvlak vormt een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het nieuwe windpark moet maken. Dit is een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden.

In hoofdstuk 8 van de plantoelichting bij het bestemmingsplan is toegelicht dat verschillende documenten ook al voorafgaand aan de in de Wro en de Awb voorgeschreven procedure ter

inzage hebben gelegen en dat zogeheten keukentafelgesprekken zijn gevoerd, informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd, een projectwebsite is opgezet en overleg is gevoerd met bewonersgroepen. Verder heeft de raad in het verweerschrift toegelicht dat met Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding is afgesproken dat jaarlijks €1050,- per MW beschikbaar wordt gesteld voor storting in een gebiedsfonds, wat ten goede komt aan de directe omgeving van het windpark.
11.3. De omstandigheid dat een aantal omwonenden zich ondanks dit proces niet gehoord voelt en zich niet kan verenigen met het windpark of met de posities van de windturbines, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, is het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau in de belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. De vraag of de belangen van omwonenden bij de besluitvorming over het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding goed in beeld zijn gebracht en afgewogen, is aan de orde bij de beroepsgronden over onder meer de locatiekeuze, over de hinder die Oldambt Windmolenvrij en anderen vrezen te zullen ondervinden en de aantasting van het landschap.

De door Oldambt Windmolenvrij en anderen bedoelde motie, (EK, vergaderjaar 2019/2020, 34.986, AA, was letter X) van de Eerste Kamer gaat over het opnemen van een verplichting in het Invoeringsbesluit Omgevingswet om participatiebeleid op te stellen. Er is nu geen wettelijke verplichting om participatiebeleid op te stellen. Provinciale staten hebben wel op 29 januari 2014 het door Oldambt Windmolenvrij en anderen genoemde beleidskader "Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie" vastgesteld. Daarin staat dat dit beleid van toepassing is op alle nieuwe windprojecten, maar niet op de bestaande parken en de zogeheten pijplijnprojecten. Het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding is daarin aangemerkt als een pijplijnproject. Voor zover het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen zo moet worden begrepen dat de raad het plan in strijd met dit beleid heeft vastgesteld, slaagt dat al daarom niet, nog daargelaten de vraag of de raad aan dit beleid is gebonden.

11.4. Het betoog slaagt niet.

Nut en noodzaak

12. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat het niet nodig is om het windpark te realiseren. Zij voeren aan dat de provincie Groningen een taakstelling heeft voor het realiseren van 855,5 MW, maar dat uit het document "Monitor Wind op Land" volgt dat wordt voorzien in een totaal van 993,5 MW.

12.1. Met het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding beoogt de raad een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Nationaal Energieakkoord. Zoals in paragraaf 2.2 van de plantoelichting staat is in het Energieakkoord de EU-taakstelling van 14% duurzame energie in 2020 opgenomen en is daarnaast een taakstelling van 16% duurzame energie in 2023 opgenomen. Daarbij is ook bepaald dat in 2020 6.000 MW aan windenergie op land moet worden opgewekt. De Provincie Groningen neemt hiervan minimaal 855,5 MW voor haar rekening voor 2020. Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding levert hieraan volgens paragraaf 4.2 van de plantoelichting een bijdrage van naar verwachting ongeveer 64 MW.

12.2. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) voert jaarlijks de zogeheten Monitor Wind op Land uit. De monitor laat zien, zoals in paragraaf 2.2.1 van de plantoelichting staat, in hoeverre elke provincie ruimte voor ontwikkeling van windenergie planologisch heeft vastgelegd en geeft inzicht in actuele ontwikkelingen rond de toepassing van het ruimtelijke beleid. Daarnaast geeft de monitor een beeld van onder meer de voortgang van projecten en

de mogelijke knelpunten die optreden. In de plantoelichting staat dat uit de "Monitor Wind op Land 2018", die beschikbaar was op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan, volgt dat aan het eind van 2018 52% van de voor 2020 te behalen doelstelling van 855,5 MW voor geïnstalleerd vermogen voor de provincie Groningen was gerealiseerd. Volgens deze monitor was er op 31 december 2018 936,7 MW gereserveerd. In het verweerschrift en op de zitting heeft de raad toegelicht dat er meer vermogen is gereserveerd dan nodig is om de doelstelling te halen, onder meer omdat rekening is gehouden met vertraging, uitval of het niet realiseren van projecten. Dat betekent dat de capaciteit die in de monitor staat vermeld als gereserveerde capaciteit naar verwachting niet volledig zal worden gerealiseerd. In de monitor uit 2018 staat dat RVO inschat dat 680,9 MW operationeel vermogen in 2020 haalbaar is, wat 79,6% van de doelstelling voor 2020 van 855,5 MW is. Volgens RVO zijn er, zo staat in de monitor, twijfels of deze doelstelling tijdig kan worden gehaald. Er zijn, zoals de raad heeft toegelicht, afspraken gemaakt tussen provincies en het Rijk om de doelstellingen die niet zijn gehaald voor 2020 alsnog in 2023 te halen. Overigens is de doelstelling voor 2020 niet gehaald.
12.3. Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid het nut en de noodzaak van windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding kunnen aannemen voor het leveren van een bijdrage aan de landelijke en provinciale doelstelling voor duurzame energie.

Het betoog slaagt niet.

Regionale Energiestrategie Groningen

13. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben beroepsgronden aangevoerd over de Regionale Energiestrategie (hierna: RES) van Groningen en het concept daarvan.

13.1. De Afdeling stelt vast dat de besluitvorming over de RES van Groningen op het moment van vaststelling van het plan nog niet was afgerond. Omdat de Afdeling het besluit tot vaststelling van het plan toetst aan de hand van de feiten en omstandigheden zoals die zich voordeden en het recht zoals dat gold ten tijde van het nemen van die besluiten, kan wat over de RES van Groningen naar voren is gebracht niet worden betrokken in de beoordeling. De Afdeling moet deze beroepsgronden dan ook buiten inhoudelijke bespreking laten.

Provinciaal en gemeentelijk beleid

14. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat provinciaal en gemeentelijk beleid in de weg staat aan het windpark. Zij stellen dat in het coalitieakkoord van de provincie voor de periode 2019 tot 2023 staat dat voor windenergie een pas op de plaats moet worden gemaakt. Zij brengen daarnaast naar voren dat uit het gemeentelijk beleidsdocument "Ruimte voor Energie" volgt dat de vergunde windparken als voldoende worden beschouwd. Zij wijzen erop dat het voorliggende windpark niet kan worden aangemerkt als een vergund windpark als bedoeld in dat beleidsdocument, omdat de Afdeling het eerdere besluit waarbij de omgevingsvergunning is verleend in de uitspraak van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, heeft vernietigd.

14.1. In paragraaf 13.2.3 van de "Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020" (hierna: Omgevingsvisie) staat dat voor het invullen van de taakstelling om windenergie te realiseren is gekozen voor concentratie van windenergie in de vorm van drie grootschalige windparken, te weten de gebieden Eemshaven, Delfzijl en N33. In de provinciale "Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl", die een uitwerking is van de Omgevingsvisie, is ingegaan op ruimtelijke projecten in het gebied Eemsdelta. Daarin staat het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding vermeld als een van de windparken die in het concentratiegebied Delfzijl worden gerealiseerd.

Uit de visie "Ruimte voor energie" van de gemeente Eemsdelta volgt dat de visie buiten de huidige uitbreidingen van windparken bij Delfzijl geen nieuwe mogelijkheden voor windparken biedt. Zoals de raad in het verweerschrift heeft toegelicht, behoort het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding tot de bedoelde huidige uitbreidingen van windparken bij Delfzijl.

Gelet daarop slaagt het betoog dat zich strijd voordoet met provinciaal en gemeentelijk beleid niet, daargelaten de vraag of de raad is gebonden aan het provinciaal beleid. De omstandigheid dat eerdere besluiten die zijn genomen voor het mogelijk maken van het windpark door de Afdeling in haar uitspraak van 19 december 2018 zijn vernietigd, betekent niet dat dat beleid niet meer geldt.

Het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen slaagt niet.

Milieueffectrapport

15. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat sprake is van een gedateerd bestemmingsplan en een verouderd milieueffectrapport (hierna: MER). Zij wijzen erop dat de m.e.r.-procedure al in 2012 is gestart. Vervolgens heeft de procedure stil gelegen en zijn in 2017 twee geheel nieuwe opstellingen in een aanvulling op het MER toegevoegd. De windturbines zijn daarin 100 m hoger dan waarvan eerst was uitgegaan, hebben aanzienlijk meer vermogen en zijn op andere locaties geprojecteerd. De voor het MER uitgevoerde onderzoeken zien niet op deze wijzigingen, zo stellen zij, terwijl de gevolgen van deze effecten veel groter zijn. Aan de aanvulling op het MER in 2017 liggen volgens hen geen rechtens juiste, deskundige onderzoeken ten grondslag. Zij brengen daarnaast naar voren dat het "addendum MER" uit 2019 ten onrechte niet aan de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: commissie m.e.r.) is voorgelegd, omdat zich ten opzichte van 2017 opnieuw grote wijzigingen hebben voorgedaan. Zij wijzen erop dat in het addendum nieuwe conclusies staan, er een nieuw bestemmingsplan is, de posities van de windturbines zijn verschoven, er nieuwe autonome ontwikkelingen zijn, er minder molenaarswoningen zijn aangewezen waardoor er meer burgerwoningen in de omgeving zijn en er inmiddels uitspraak is gedaan door de Afdeling over het beroep tegen de op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleende ontheffing voor het windpark. Volgens Oldambt Windmolenvrij en anderen doet zich daarom strijd voor met artikel 3:2 van de Awb.

15.1. Zoals in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 4 van de plantoelichting staat en in het verweerschrift is toegelicht zijn in het MER, die als bijlage 1 bij de plantoelichting is gevoegd, de milieueffecten van vier verschillende alternatieven beschreven en vergeleken. Vervolgens is in de rapportage "Aanvulling MER-Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding - Extra Alternatief" van 28 april 2017, die als bijlage 2 bij de plantoelichting is gevoegd, een extra alternatief onderzocht, waaronder een aanpassing van de posities van een aantal windturbines. De effecten daarvan zijn vergeleken met de effecten van de alternatieven uit het oorspronkelijke MER. Daarin is uitgegaan van windturbines met een vermogen van 4 MW, met een ashoogte en rotordiameter van 136 m. Deze windturbines worden met het plan maximaal mogelijk gemaakt, zo is ook in paragraaf 4.2 van de plantoelichting toegelicht. Vervolgens is gekozen voor het aangepaste extra alternatief, zoals ook in paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat. In de rapportage "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding Addendum MER/PB" van 12 november 2019, die als bijlage 5 bij de plantoelichting is gevoegd, is beoordeeld of het MER nog de benodigde actuele informatie bevat. Verder is beschreven welke wijzigingen er in het plan zijn doorgevoerd ten opzichte van het eerder voor het windpark vastgestelde plan, is ingegaan op autonome ontwikkelingen en wordt een beschrijving gegeven van de eventuele gewijzigde milieueffecten, waaronder de gevolgen voor natuurwaarden. Daarin is betrokken

dat van de 11 woningen die in het eerder vastgestelde plan waren aangewezen als woningen behorende tot de inrichting van het windpark anders dan in dat plan nu een aantal woningen als woningen van derden wordt aangemerkt en een aantal woningen wordt wegbestemd. Verder is in aanmerking genomen dat inmiddels vergunningen zijn verleend voor het windpark Geefsweer, het windpark Midden, het windpark Oostpolder en de Tijdelijke bovengrondse hoogspanningsverbinding Eemshaven Oudeschip-Eemshaven. Ten slotte is daarin aangegeven welke conclusies er kunnen worden getrokken op grond van de wijzigingen. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting is afzonderlijk ingegaan op de verschuiving van de posities van een aantal windturbines ten opzichte van de posities in de rapportage uit 2017.
15.2. Het enkele feit dat zich sinds de start van de m.e.r.-procedure wijzigingen hebben voorgedaan, betekent niet dat de raad zich niet op het MER, de rapportage van 28 april 2017 en het addendum van 12 november 2019 heeft mogen baseren of dat daarover een nieuw advies van de commissie m.e.r. had moeten worden uitgebracht. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben met hun betoog geen concrete gegevens naar voren gebracht op grond waarvan moet worden aangenomen dat bepaalde wijzigingen in het project of relevante ontwikkelingen in de omgeving niet door de raad in de beoordeling zijn betrokken. Er is daarom geen aanleiding voor de conclusie dat de raad zich niet op het MER, de rapportage van 28 april 2017 en het addendum van 12 november 2019 heeft mogen baseren bij de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt daarom niet.

Nevele-arrest

Inleiding

16. Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] (hierna: appellanten) betogen dat het bestemmingsplan niet in stand kan blijven. De raad heeft bij zijn oordeel over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) en de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling) betrokken. Het gaat om de bepalingen uit de paragrafen 3.2.3 Activiteitenbesluit en 3.2.3 Activiteitenregeling voor het in werking hebben van een windturbine of een combinatie van windturbines (hierna: de windturbinebepalingen). Appellanten betogen dat deze bepalingen gebrekkig zijn. Ze zijn volgens appellanten te kwalificeren als plan of programma in de zin van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (L 197/30) (hierna: de SMB-richtlijn). Volgens hen is niet voldaan aan het vereiste om voorafgaand aan de vaststelling van de windturbinebepalingen een milieubeoordeling te maken, zoals is bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn. Voor de onderbouwing van hun standpunt wijzen appellanten in het bijzonder op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (hierna: het Nevele-arrest).

17. Aan een inhoudelijke bespreking van het betoog over de windturbinebepalingen gaat de vraag vooraf of toetsing van die bepalingen in het kader van de beroepen tegen het bestemmingsplan aan de orde kan zijn. Ook moet worden stilgestaan bij de vraag of de Afdeling in deze zaak rechtstreeks aan de SMB-richtlijn kan toetsen.

Exceptieve toetsing?

18. Volgens Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding komt de Afdeling niet toe aan een

exceptieve toetsing van de windturbinebepalingen, omdat het bestemmingsplan niet op deze voorschriften is gebaseerd.
18.1. Vooropgesteld wordt dat een exceptieve toetsing van de windturbinebepalingen aan de SMB-richtlijn met zich kan brengen dat deze bepalingen vanwege een geconstateerd gebrek buiten toepassing moeten worden gelaten. Van algehele onverbindendheid van de betrokken bepalingen kan geen sprake zijn, omdat deze bepalingen ook van toepassing zijn op windturbineprojecten die niet vallen onder bijlage II van de Mer-richtlijn onder i van punt 3, waarnaar artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn verwijst. In punt 3 gaat het namelijk om windturbineparken en niet alle windturbineprojecten zijn windturbineparken.

18.2. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, kan de rechter een algemeen verbindend voorschrift dat niet een wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op dat voorschrift is gebaseerd, toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe om te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling die heeft uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452. Het bestemmingsplan Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding is niet gebaseerd op het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. De Afdeling ziet echter aanleiding om ook in dit geval die bepalingen exceptief te toetsen. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

18.3. Aan het bestemmingsplan liggen onderzoeken ten grondslag waarin is beoordeeld of het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding kan voldoen aan de windturbinebepalingen. Deze bepalingen zijn voor een drijver van een windturbine-inrichting rechtstreeks werkend. De raad is voor zijn standpunt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding ervan uitgegaan dat bij de exploitatie van dit park moet en kan worden voldaan aan deze bepalingen. Daarbij heeft de raad de gelding van deze bepalingen voor de drijver van de inrichting voorondersteld en redengevend geacht voor zijn beoordeling dat het bestemmingsplan ruimtelijk aanvaardbaar is.

18.4. Een gebrek in de gelding van deze bepalingen impliceert dan ook dat het bestemmingsplan in strijd met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb is vastgesteld. Ook betekent het een gebrek in de motivering die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt. Dat niet wettelijk is voorgeschreven dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden getoetst aan de windturbinebepalingen, maakt dit niet anders. Doorslaggevend is namelijk dat de raad bij zijn standpunt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid redengevend heeft geacht dat de drijver van de inrichting aan die bepalingen móet voldoen.

Rechtstreekse werking SMB-richtlijn?

19. Zoals de Afdeling 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 EU-richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of als de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. De SMB-richtlijn is in het nationale recht geïmplementeerd door de regelgeving over de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13

december 2011 en richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (hierna: de Mer-richtlijn). In het bijzonder de artikelen 7.2, eerste, tweede en vijfde lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van en de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer) strekken ter uitvoering van het bepaalde in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn. In kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit mer zijn op limitatieve wijze de plannen benoemd waarvoor in het Nederlandse recht voor de uitvoering van het bepaalde in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn een plan-mer-plicht kan gelden. In die kolom zijn de windturbinebepalingen niet genoemd. Als het betoog van appellanten juist is, dan is de SMB-richtlijn niet correct geïmplementeerd. Dit maakt dat appellanten zich in dit geval op de rechtstreekse werking van de hier relevante bepalingen uit de SMB-richtlijn kunnen beroepen, omdat deze bepalingen voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn.
Inhoudelijke toetsing aan de SMB-richtlijn

20. Partijen worden verdeeld gehouden door de vraag of de windturbinebepalingen een plan of programma zijn als bedoeld in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn en, zo ja, of daarvoor gelet op artikel 3, tweede lid, onder a, van die richtlijn een milieubeoordeling had moeten worden gemaakt. Appellanten stellen met verwijzing naar het Nevele-arrest dat de raad bij de vaststelling van het plan niet had mogen uitgaan van de toepasbaarheid van deze bepalingen, omdat daarvoor ten onrechte geen milieubeoordeling is verricht. De raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister stellen dat voor de windturbinebepalingen geen milieubeoordeling hoefde te worden verricht. Zij verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064 (hierna: de Battenoorduitspraak) en stellen dat het Nevele-arrest niet dwingt tot wijziging van het daarin neergelegde oordeel. Volgens hen is het oordeel in de Battenoorduitspraak dat de windturbinebepalingen geen plan of programma zijn als bedoeld in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn nog altijd, en ook in de onderhavige zaak, juist.

21. De Afdeling bespreekt hierna onder 22 - 23 eerst de Battenoorduitspraak en daarna onder 24 - 25 het Nevele-arrest. Vervolgens geeft de Afdeling onder 26 - 31 aan welke betekenis in deze zaak moet worden toegekend aan het Nevele-arrest. Tot slot toetst de Afdeling de windturbinebepalingen aan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, en de criteria van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn.

De Battenoorduitspraak

22. In de Battenoorduitspraak stond het bestemmingsplan "Windlocatie Battenoord" ter beoordeling. Het bevoegd gezag achtte realisatie van het windpark in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij ging het bevoegd gezag ervan uit dat bij de exploitatie van de windturbines moest en ook kon worden voldaan aan de windturbinebepalingen. De appellanten in die zaak hebben met een beroep op het arrest van het Hof van 27 oktober 2015, ECLI:EU:C:2016:816 (hierna: het D'Oultremontarrest), betoogd dat de windturbinebepalingen een plan of programma waren als bedoeld in de SMB-richtlijn en dat een milieubeoordeling daarvan ten onrechte achterwege was gelaten.

23. In de Battenoorduitspraak heeft de Afdeling onder punt 29 e.v. vastgesteld dat de windturbinebepalingen geen plannen of programma's zijn in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. De Afdeling heeft toen geoordeeld dat voordat van zo'n plan of programma kan worden gesproken, moet worden vastgesteld of de betrokken regelingen een planmatig of programmatisch karakter hebben. De Afdeling heeft daarbij overwogen dat een plan of programma ten minste enige concretisering van een project in zich moet houden. Voor de

onderbouwing van die benadering heeft de Afdeling gewezen op de arresten van het Hof van 22 maart 2012, ECLI:EU:C:2012:159 (Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.) en het D'Oultremontarrest, de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 25 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:39, over de zaak Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. (ECLI:EU:C:2018:403), de totstandkomingsgeschiedenis van de SMB-richtlijn en het door de Europese Commissie opgestelde zogenoemde guidance document "Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's". Omdat de windturbinebepalingen naar het oordeel van de Afdeling geen relatie lieten zien met enige concretisering van enig windturbineproject, noch in een plannings-, noch in een programmeringsfase, heeft de Afdeling in de Battenoorduitspraak geconcludeerd dat die bepalingen geen plan of programma vormden als bedoeld in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. Aan toetsing van die bepalingen aan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn en aan de criteria vermeld in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn is de Afdeling toen niet toegekomen.

Het Nevele-arrest

24. De zaak die heeft geleid tot het Nevele-arrest, zag op de verlening van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw en exploitatie van windturbines in de Belgische gemeenten Aalter en Nevele. Aan die vergunning waren voorwaarden verbonden. Er moest worden voldaan aan de voorwaarden van afdeling 5.20.6 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995, zoals onder meer gewijzigd op 23 december 2011, houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (hierna: Vlarem II). Afdeling 5.20.6 van Vlarem II bevat bepalingen over slagschaduw, veiligheid en geluid van windturbines. Ook moest worden voldaan aan de Omzendbrief van de Vlaamse regering van 12 mei 2006 "Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines" (hierna: de omzendbrief). Volgens de omzendbrief moest bij de keuze van de locatie van een windturbine rekening worden gehouden met milieunormen voor geluid en bepalingen over lichtschittering en slagschaduw.

25. Omwonenden hebben bij de Raad voor Vergunningenbetwistingen (hierna: de verwijzende rechter) vernietiging van de betrokken stedenbouwkundige vergunning gevorderd onder meer op de grond dat voor afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief in strijd met artikel 2, onder a, en artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn geen milieubeoordeling is verricht. De verwijzende rechter heeft daarop prejudiciële vragen aan het Hof gesteld. In het Nevele-arrest heeft het Hof die vragen beantwoord.

Het Hof heeft in het Nevele-arrest ten aanzien van afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief voor recht verklaard dat artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het begrip "plannen en programma's" ook ziet op een besluit en een omzendbrief die zijn vastgesteld door de regering van een gefedereerde eenheid van een lidstaat en die elk verschillende bepalingen bevatten over de bouw en de exploitatie van windturbines. Ook heeft het Hof voor recht verklaard dat artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een besluit en een omzendbrief die elk verschillende bepalingen bevatten over de bouw en de exploitatie van windturbines, waaronder maatregelen inzake slagschaduw, veiligheid en geluidsnormen, plannen en programma's vormen waarvoor een milieubeoordeling moet worden verricht.

Betekenis van het Nevele-arrest voor de Battenoorduitspraak

26. De vraag waarvoor de Afdeling zich hier in de eerste plaats ziet gesteld, is of het Nevele-

arrest dwingt tot het verlaten van de lijn neergelegd in de Battenoorduitspraak over de kwalificatie van de windturbinebepalingen als plan of programma. Over die vraag overweegt de Afdeling het volgende.
27. In de punten 32 tot en met 63 van het Nevele-arrest is het Hof ingegaan op het begrip "plannen en programma's" in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. Uit die overwegingen blijkt dat het Hof voor de vraag of afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief hebben te gelden als zo'n plan of programma - anders dan de Afdeling heeft gedaan in de Battenoorduitspraak - niet expliciet afzonderlijk is ingegaan op de vraag of afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief een planmatig of programmatisch karakter hebben. Voordat het Hof ingaat op de vraag of wordt voldaan aan de vereisten vermeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn, toetst het Hof afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief alleen maar aan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. Het Hof heeft daarmee volstaan, ook al heeft de verwijzende rechter blijkens de prejudiciële vragen 2) onder b) en onder e) en zijn overwegingen 4.1, 7.3, 8.3 en 8.4 onder V van zijn tussenarrest aandacht gevraagd voor een op zich zelf staand oordeel over het planmatige of programmatische karakter van afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief.

Zo heeft die rechter in vraag 2) onder b) het Hof verzocht kenbaar te maken of de algemene regel - afdeling 5.20.6 van Vlarem II - en het beleidsinstrument - de omzendbrief - als plan en programma kunnen worden beschouwd, zelfs indien zij niet de bedoeling hebben om een kader voor toekomstige vergunningverlening te vormen. Met vraag 2) onder e) wenste de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief, "die een beperkte indicatieve waarde kennen, of minstens geen kader vaststellen waaraan enig recht tot het uitvoeren van een project kan worden afgeleid en waaruit geen rechten op een kader, een mate waarbinnen projecten mogen worden toegestaan afgeleid kan worden", beschouwd kunnen worden als plannen of programma's. Daarbij wees de verwijzende rechter op de rechtstreekse werking van afdeling 5.20.6 van Vlarem II. De bepalingen uit afdeling 5.20.6 van Vlarem II hoefden volgens de verwijzende rechter niet als voorwaarde bij de vergunning opgelegd te worden, om afdwingbaar te zijn.

De Afdeling stelt verder vast dat het Hof ook niet nader is ingegaan op de totstandkomingsgeschiedenis van de SMB-richtlijn waarop de verwijzende rechter in dit verband ook heeft gewezen. Tot slot constateert de Afdeling dat het Hof de schriftelijke opmerkingen die zijn ingediend door de Belgische regering, vermeld onder de punten 100 tot en met 102 van de conclusie van advocaat-generaal Campos Sánchez-Bordona van 3 maart 2020, ECLI:EU:C:2020:143, ook niet heeft gevolgd. De Belgische regering had onder verwijzing naar de Battenoorduitspraak gesteld dat afdeling 5.20.6 van Vlarem II een algemene regeling is zonder een programmatische of planningsdimensie, die niet is bedoeld om het bestaande kader voor de oprichting van windturbineparken te wijzigen en daarom niet onder het begrip "plan of programma" viel.

28. De Afdeling constateert dat het Hof wat betreft de in afdeling 5.20.6 van Vlarem II en in de omzendbrief opgenomen bepalingen over windturbines geen aanleiding heeft gevonden om bij de kwalificatie van die bepalingen als plan en programma als bedoeld in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn in te gaan op andere aspecten dan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. De bepalingen in afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief vertonen materieel grote gelijkenis met de windturbinebepalingen. Zo bevatten beide normcomplexen voor windturbines immissienormen voor geluid en slagschaduw en bepalingen over veiligheid en lichtschittering. Dit in aanmerking nemende rijst de vraag waarom in dit geval voor de

windturbinebepalingen een van het Nevele-arrest afwijkende benaderingswijze zou zijn aangewezen.
Tegen deze achtergrond zal de Afdeling hierna de argumenten bespreken die door de raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister naar voren zijn gebracht voor de ondersteuning van hun stelling dat de door de Afdeling in de Battenoorduitspraak gekozen lijn ook in dit geding zou moeten worden gevolgd.

29. De argumenten die betrekking hebben op de eerdere arresten van het Hof, waaronder het arrest Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. (ECLI:EU:C:2012:159) en het D'Oultremontarrest, de totstandkomingsgeschiedenis van en het guidancedocument over de SMB-richtlijn kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet langer de betekenis hebben die de Afdeling daaraan heeft toegekend in de Battenoorduitspraak en die de raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister nu daaraan toegekend wensen te zien. Reden voor dit oordeel is dat het gaat om aspecten die het Hof blijkens het onder 27 - 28 overwogene, al dan niet expliciet, in zijn oordeelsvorming heeft betrokken en waarin het Hof geen aanleiding heeft gevonden voor een benaderingswijze als in de Battenoorduitspraak.

De raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister hebben verder gewezen op de laatste zin van punt 61 van het Nevele-arrest. Daarin staat dat de omstandigheid dat een nationale handeling een zeker niveau van abstractie vertoont en een doel van transformatie van een geografische zone nastreeft, een illustratie vormt van haar programmatische of planificatieve dimensie en niet verhindert dat zij valt onder het begrip "plannen en programma's". Hieraan ontlenen de raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister een argument dat in dit geval de windturbinebepalingen niet moeten worden beschouwd als een plan of programma. Dit acht de Afdeling niet steekhoudend. Het Hof heeft met deze zin alleen geïllustreerd dat de vraag naar de afbakening tussen beleid en algemene regels aan de ene kant en plannen en programma's aan de andere kant weliswaar van belang is in het kader van het Verdrag van Aarhus en het Protocol van Kiev, maar niet voor de kwalificatie als plan of programma in het kader van de SMB-richtlijn. Ook bij een andere lezing van deze zin kan de Afdeling er niet aan voorbijzien dat afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief, waarvan de daarin opgenomen bepalingen materieel grote gelijkenis vertonen met de windturbinebepalingen, door het Hof zijn gekwalificeerd als een plan of programma.

Het betoog dat de windturbinebepalingen niet als plan of programma hebben te gelden, omdat de inhoud en de doelstelling ervan niet zijn gericht op de realisering van windturbines, volgt de Afdeling niet. Uit het arrest van het Hof van 7 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:403 (Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a.), punten 46 en 52, en het arrest van het Hof van 7 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:401 (Thybaut), punten 50 en 53, volgt dat de inhoud en doelstelling niet aan de orde zijn bij de toetsing of er een plan of programma is in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. De inhoud en doelstelling kunnen pas van betekenis zijn voor het antwoord op de vraag of een plan of programma een kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlage I en bijlage II bij de Mer-richtlijn genoemde projecten.

Het betoog dat een plan of programma gericht moet zijn op de ruimtelijke ordening, waarbij is verwezen naar de punten 45 en 46 uit het D'Oultremontarrest, slaagt naar het oordeel van de Afdeling ook niet. Gerichtheid op ruimtelijke ordening is weliswaar aan de orde onder de punten 45 en 46 van het D'Oultremontarrest, maar - zo stelt de Afdeling vast - niet in het kader van de toetsing aan artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn (in het D'Oultremontarrest besproken onder de punten 41 en 42), maar in het kader van de toetsing aan artikel 3,

tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn. In het Nevele-arrest speelt het al dan niet gericht zijn op de ruimtelijke ordening geen rol bij de beoordeling door het Hof of de omzendbrief en afdeling 5.20.6 van Vlarem II als plannen en programma's moeten worden aangemerkt als bedoeld in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. De Afdeling wijst hierbij ook op het arrest van het Hof van 8 mei 2019, ECLI:EU:C:2019:384 (Verdi Ambiente e Società (Vas) - Aps Onlus), punten 44 tot en met 46. Het Hof heeft daarin geoordeeld dat het besluit voor de verhoging van de capaciteit van bestaande afvalverbrandingsinstallaties en de bouw van nieuwe installaties, dat geldt op het grondgebied van de lidstaat Italië, moet worden gekwalificeerd als een plan of programma in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. De Afdeling stelt dan ook vast dat het Hof gerichtheid op de ruimtelijke ordening niet als een vereiste beschouwt om een regeling als plan of programma in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn te kunnen aanmerken. Wel moet een besluit gelden voor (een deel van) het grondgebied van een EU-lidstaat om als zo'n plan of programma te kunnen worden aangemerkt. Dat is het geval met de windturbinebepalingen. Zij gelden voor het gehele Nederlandse grondgebied.
30. Het vorenstaande leidt tot de conclusie dat de Afdeling gezien het Nevele-arrest voor de windturbinebepalingen, in wat is aangedragen door de raad, de Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister geen ruimte meer ziet om de in de Battenoorduitspraak neergelegde lijn te handhaven.

31. De Afdeling ziet gelet op het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, ECLI:EU:C:1982:335 (hierna: het Cilfitarrest), punten 13 en 14, geen aanleiding om op dit punt prejudiciële vragen te stellen. Die vragen kunnen worden beantwoord aan de hand van de hiervoor vermelde rechtspraak van het Hof. De bepalingen voor windturbines vervat in afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief vertonen namelijk materieel grote gelijkenis met de Nederlandse windturbinebepalingen.

32. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling hierna onder 33 - 46 beoordelen of de windturbinebepalingen voldoen aan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, en aan artikel 3, tweede lid, van de SMB-richtlijn.

Criteria onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn

33. Artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn luidt:

"In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a. „plannen en programma's": plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

— die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

— die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven."

34. De Afdeling stelt vast dat aan het criterium vermeld onder het eerste gedachtestreepje in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn wordt voldaan, omdat beide regelingen zijn vastgesteld door een instantie op nationaal niveau. Paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit is vastgesteld door de regering en paragraaf 3.2.3. van de Activiteitenregeling is vastgesteld door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, nu de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Verder stelt de Afdeling vast dat de windturbinebepalingen door wettelijke bepalingen zijn

voorgeschreven in de zin van de SMB-richtlijn. De bepalingen uit het Activiteitenbesluit zijn voorgeschreven door artikel 8.40, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De bepalingen uit de Activiteitenregeling zijn voorgeschreven door artikel 3.14, vierde en vijfde lid, en 3.15, 3.15a, derde en vijfde lid, van het Activiteitenbesluit. Hiermee wordt ook voldaan aan het criterium vermeld onder het tweede gedachtestreepje in artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn.
Een en ander leidt tot de conclusie dat de windturbinebepalingen voldoen aan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn.

35. Ook hier ziet de Afdeling gelet op het Cilfitarrest van het Hof geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen. Vragen over de toetsing aan de criteria vermeld onder de twee gedachtestreepjes van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn kunnen namelijk worden beantwoord aan de hand van de overwegingen hierover in het Nevele-arrest.

Criteria artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn

36. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de richtlijn luidt: "Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a. die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten,..(…)."

37. De Afdeling zal hierna onder 38 eerst bespreken of de windturbinebepalingen betrekking hebben op een van de sectoren genoemd in bovenvermeld artikellid. Daarna wordt ingegaan op de vraag of deze bepalingen een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor windturbineparken. Daarbij is de vraag of de windturbinebepalingen kunnen worden gezien als een groot pakket criteria en modaliteiten (onder 39 - 41) en wat hun relevantie is voor toekomstige vergunningen (onder 42 - 46).

a. Relevante sector?

38. De Afdeling stelt vast dat de windturbinebepalingen betrekking hebben op energie. In bijlage II van de Mer-richtlijn zijn onder i van punt 3. Energiebedrijven "Installaties voor de winning van windenergie voor de energieproductie (windturbineparken)" genoemd. Ingevolge artikel 3.13, eerste lid, van het Activiteitenbesluit en artikel 3.11 Activiteitenregeling zijn de windturbinebepalingen van toepassing op een windturbine of een combinatie van windturbines. Een windturbine is ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit "een apparaat voor het opwekken van elektrisch of thermisch vermogen uit wind". De windturbinebepalingen zijn daarmee van toepassing op een in bijlage II van de Mer-richtlijn genoemd project. Hierover zijn geen specifieke gronden naar voren gebracht.

b. Groot pakket van criteria en modaliteiten?

39. In punt 67 van het Nevele-arrest stelt het Hof dat voor de vraag of een handeling het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten van belang is of die handeling, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een groot pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In punt 70 van dit arrest staat dat het begrip "groot pakket criteria en modaliteiten" op een kwalitatieve en niet op een kwantitatieve manier moet worden begrepen, dit met het oog op het tegengaan van mogelijke strategieën ter ontwijking van de in de SMB-richtlijn neergelegde verplichtingen. Of het pakket een compleet geheel vormt,

acht het Hof niet bepalend. In punt 72 overweegt het Hof dat het erom gaat dat de betrokken bepalingen een voldoende groot belang en reikwijdte hebben om de op de betrokken sector toepasselijke voorwaarden te bepalen en dat de keuzen die via die normen in het bijzonder met betrekking tot milieu worden gemaakt, ertoe dienen de voorwaarden vast te stellen waaronder toekomstige concrete projecten voor de bouw en exploitatie van windmolenparken kunnen worden vergund.
40. Het Hof heeft in de punten 71 tot en met 73 van het Nevele-arrest over de daar aan de orde zijnde bepalingen uit afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief over slagschaduw, veiligheid, geluid en lichtschittering, geoordeeld dat het ging om een groot pakket criteria en modaliteiten. De bepalingen zijn volgens het Hof voldoende belangrijk voor de bepaling van de voorwaarden waaronder een vergunning voor de oprichting van windturbineparken kan worden verleend. Het Hof komt dan ook tot de conclusie dat afdeling 5.20.6 van Vlarem II en, onder voorbehoud dat de verwijzende rechter nog een paar zaken moet verifiëren, ook de omzendbrief onder de "plannen en programma's" vallen waarvoor volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn een milieubeoordeling moet worden verricht.

41. Aangezien de hier aan de orde zijnde windturbinebepalingen qua inhoud en in reikwijdte en werking materieel grote gelijkenis vertonen met de in het Nevele-arrest beoordeelde Vlaamse bepalingen, ziet de Afdeling op dit punt geen reden voor een andersluidende conclusie over de windturbinebepalingen dan die van het Hof over de bepalingen uit afdeling 5.20.6 van Vlarem II.

c. Relevantie voor toekomstige vergunningen

42. In punt 75 van het Nevele-arrest overweegt het Hof dat de woordgroep "die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor […] projecten" in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn geen enkele verwijzing naar het nationale recht bevat. Het vormt volgens het Hof een autonoom Unierechtelijk begrip dat op het grondgebied van de Unie uniform moet worden uitgelegd.

43. Gezien deze Europeesrechtelijke duiding kan geen doorslaggevende betekenis toekomen aan het gegeven nationaalrechtelijke juridische kader. Het feit dat naar nationaal recht de windturbinebepalingen geen wettelijk toetsingskader vormen voor de vaststelling van bestemmingsplannen voor windturbineparken, is dan ook - anders dan de raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister betogen - niet bepalend. De Afdeling stelt verder vast dat de windturbinebepalingen voor de vaststelling van bestemmingsplannen weliswaar niet een wettelijk voorgeschreven toetsingskader zijn, maar dat deze bepalingen de planwetgever beperken. Het gaat er daarbij om dat het die planwetgever niet is toegestaan om bestemmingsplannen vast te stellen waarvan realisatie zich niet verdraagt met de windturbinebepalingen: de uitvoerbaarheid van het plan is dan namelijk niet verzekerd. Al daarom zijn de windturbinebepalingen naar het oordeel van de Afdeling relevant voor toekomstige vergunningen, zoals bedoeld is in artikel 3, tweede lid, onder a, van de SMB-richtlijn. In dit verband merkt de Afdeling nog op dat het hier gaat om vergunningen in de zin van de Mer-richtlijn. Onder het begrip "vergunning" wordt in artikel 1, tweede lid, onder c, van de Mer-richtlijn "het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om een project uit te voeren" verstaan. Als voor een project meerdere besluiten nodig zijn om het recht te geven om een project uit te voeren, dan worden deze besluiten samen geacht de vergunning te vormen in de zin van de Mer-richtlijn. Dat heeft het Hof beoordeeld in onder meer zijn arrest van 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12 (Wells), punten 47 en 53 en zijn arrest van 15 januari 2013, ECLI:EU:C:2013:8 (Križan), punt 103. De in deze zaak bestreden besluiten zijn nodig voor

Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding om het windturbinepark te mogen realiseren. Zij zijn daarmee een vergunning in de zin van de Mer-richtlijn.
44. Het betoog van de raad, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister over het door de wetgever met de vaststelling van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling beoogde doel, te weten administratieve vereenvoudiging, volgt de Afdeling niet. Zoals al onder 29 is overwogen, volgt uit het arrest Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. (ECLI:EU:C:2018:403), punten 46 en 52, en het arrest Thybaut, punten 50 en 53, dat de inhoud en de doelstelling van het betrokken besluit van betekenis kunnen zijn voor het antwoord op de vraag of dat besluit een kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlage I en bijlage II bij de Mer-richtlijn genoemde projecten. Daarbij moet echter worden vastgesteld dat het Hof deze elementen niet als zodanig heeft genoemd in de twee op windturbinebepalingen betrekking hebbende arresten van het Hof, het D'Oultremontarrest en het Nevele-arrest. Gegeven de grote materiële gelijkenis tussen afdeling 5.20.6 van Vlarem II en de omzendbrief aan de ene kant en de windturbinebepalingen aan de andere kant en in aanmerking genomen dat het hier gaat om autonome Unierechtelijke uitleg, ziet de Afdeling niet dat een beroep op het door de Nederlandse wetgever gestelde doel voor het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling enkel en alleen de conclusie kan rechtvaardigen dat de windturbinebepalingen geen kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor windturbineparken.

45. Ook de stelling van de raad, de Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister dat is miskend dat de windturbinebepalingen rechtstreekse werking hebben en om die reden geen kader kunnen vormen voor vergunningverlening, volgt de Afdeling niet. Hieraan staat al in de weg wat de verwijzende rechter in overweging 4.1 onder het kopje "Toelichting bij de Vlaamse regelgeving " en in overweging 8.3 onder het kopje "Prejudiciële vragen: artikel 2, onder a) en 3 SMB-richtlijn" onder V. heeft overwogen over de bepalingen van afdeling 5.20.6 van Vlarem II. Daarin leest de Afdeling namelijk dat die bepalingen een vergelijkbare juridische positie hebben als de windturbinebepalingen. Net als de windturbinebepalingen hebben de bepalingen van afdeling 5.20.6 van Vlarem II rechtstreekse werking, ongeacht het bestaan van een vergunning: deze Vlaamse bepalingen hoeven voor hun afdwingbaarheid niet eerst als voorwaarde bij een vergunning te worden opgelegd.

46. Een en ander leidt de Afdeling tot de slotsom dat de windturbinebepalingen voor de vaststelling van een bestemmingsplan als kaderstellend moeten worden aangemerkt.

47. Gelet op het Cilfitarrest van het Hof kan het stellen van prejudiciële vragen over de toetsing aan de criteria uit artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn naar het oordeel van de Afdeling achterwege blijven. Vragen daarover kunnen namelijk worden beantwoord aan de hand van de daarop betrekking hebbende overwegingen van het Hof in het Nevele-arrest.

Conclusie ten aanzien van het bestemmingsplan

48. Uit de overwegingen 16 - 46 volgt dat de windturbinebepalingen een plan of programma zijn in de zin van artikel 2, onder a, van de SMB-richtlijn. Ook volgt daaruit dat zij het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlage II van de Mer-richtlijn genoemde windturbineparken. Dit betekent dat voor de betrokken bepalingen een milieubeoordeling had moeten worden gemaakt.

49. De raad heeft zijn standpunt dat het bestemmingsplan voor het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding ruimtelijk aanvaardbaar is gebaseerd op de veronderstelling dat Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding bij de bouw en het gebruik van het windturbinepark zich heeft te

houden aan de voor haar rechtstreeks werkende windturbinebepalingen. Deze veronderstelling lag ook ten grondslag aan de voor het bestemmingsplan verrichte milieuonderzoeken. Nu voor de windturbinebepalingen geen milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn is verricht en deze bepalingen daarom in strijd zijn met het Unierecht, had de raad niet van die veronderstelling mogen uitgaan.
De Afdeling kan dan ook tot geen andere slotsom komen dan dat de vaststelling van het bestemmingsplan Delfzijl in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb heeft plaatsgevonden en niet berust op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb.

50. De Afdeling komt gelet op wat hiervoor is overwogen niet toe aan de beroepsgronden die appellanten naar voren hebben gebracht over de molenaarswoningen, de aspecten geluid, slagschaduw en externe veiligheid en het betoog van [appellant sub 2] over de afweging van zijn belangen, omdat deze beroepsgronden verband houden met de windturbinebepalingen. Ook wordt niet toegekomen aan beroepsgronden over de (financieel-economische) uitvoerbaarheid van het plan.

Hierna worden de beroepsgronden besproken die los kunnen worden gezien van wat hiervoor is besproken.

Landschap

51. [appellant sub 2] stelt dat sprake is van horizonvervuiling. Hij stelt verder dat de wijze waarop de windturbines worden geplaatst, in strijd is met de provinciale omgevingsverordening. Hij wijst erop dat het windpark voorziet in een onregelmatige rasteropstelling, terwijl in deze omgevingsverordening is bepaald dat de windturbines deel moeten uitmaken van een park- of lijnopstelling.

Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor het landschap vanwege het open karakter ervan. Zij brengen in dit verband naar voren dat onder meer windparken ten koste gaan van het groen in Nederland. Zij wijzen erop dat zich bij Delfzijl al een aantasting van het landschap voordoet vanwege andere windparken in de omgeving. Het nu voorziene windpark zorgt voor een verdergaande, onaanvaardbare aantasting. Volgens hen doet zich strijd voor met de provinciale omgevingsverordening omdat het windpark niet aansluit bij het landschap, er geen sprake is van een herkenbare interne orde en er onvoldoende afstand is tussen de windparken. Zij voeren verder aan dat de voor de beoordeling van de gevolgen voor het landschap gebruikte fotovisualisaties een vertekend beeld geven. Zij stellen in dit verband dat niet duidelijk is hoe hoog de fundering van de windmolens uiteindelijk zal zijn en dat niet duidelijk is wat de hoogte van het maaiveld is. Zij wijzen er verder op dat de fotovisualisaties verouderd zijn, omdat is uitgegaan van de omgeving zoals die er in 2012 en 2013 uit zag. Ook wijzen zij erop dat de windturbines daarop tegen een witte achtergrond zijn ingetekend. Zij stellen daarnaast dat het voorliggende windpark ten onrechte als autonome ontwikkeling is beschouwd, omdat eerder voor het windpark genomen besluiten zijn vernietigd. Volgens hen heeft de raad er ten onrechte geen rekening mee gehouden dat de windturbines een andere positie hebben, dan waar eerst van was uitgegaan.

51.1. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat dat gekozen is voor de huidige opstelling van de windturbines vanwege de begrenzing van het plangebied, de ligging van woningen, gebouwen en infrastructuur en de benodigde afstanden tussen windturbines. Omdat de maximalisatie van het opgestelde vermogen uitgangspunt is en vanwege de begrenzing van het gebied en de ligging van woningen en wegen is een opstelling in lijnen of een

regelmatige rasteropstelling niet mogelijk, zo staat in de plantoelichting.
51.2. In artikel 2.41.4, aanhef en onder a, van de "Omgevingsverordening provincie Groningen 2016" (hierna: Omgevingsverordening) is bepaald dat een bestemmingsplan kan voorzien in de oprichting van windturbines binnen de op kaart 5 aangegeven "concentratiegebieden grootschalige windenergie" op voorwaarde dat de windturbines deel gaan uitmaken van een park- of lijnopstelling.

De windturbines van windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding zijn gesitueerd binnen het besluitvlak "concentratiegebieden grootschalige windenergie" aangeduid op kaart 5 bij de Omgevingsverordening.

51.3. De Afdeling stelt vast dat in de Omgevingsverordening niet is bepaald dat gekozen moet worden voor een lijnopstelling of een regelmatige rasteropstelling. De windturbines van windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding vormen zowel feitelijk als visueel één parkopstelling. Daarmee wordt naar het oordeel van de Afdeling aan het vereiste in artikel 2.41.4, aanhef en onder a, van de Omgevingsverordening voldaan.

Het betoog van [appellant sub 2] daarover slaagt daarom niet.

51.4. De Afdeling stelt verder vast dat in de Omgevingsordening geen bepalingen zijn opgenomen over het plaatsen van de windturbines in het gebied dat is aangewezen als "concentratiegebieden grootschalige windenergie" in relatie tot landschappelijke waarden. Het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen dat zich strijd voordoet met bepalingen in de Omgevingsverordening over landschap slaagt daarom ook niet.

51.5. In de paragrafen 2.3 en 4.5 van de plantoelichting is in aanmerking genomen dat de provincie het opwekken van windenergie als een industriële activiteit ziet die thuis hoort op of grenzend aan een industrieterrein. De provincie heeft daarbij de keus gemaakt geen nieuwe gebieden voor wind op land aan te wijzen maar de daarvoor aangewezen concentratiegebieden volledig te benutten met hogere windturbines. In de plantoelichting wordt verwezen naar de Omgevingsvisie. In paragraaf 13.2.3 van deze Omgevingsvisie staat dat voor de invulling van de taakstelling om 855,5 MW windenergie in de provincie te realiseren is gekozen voor concentratie in de vorm van drie grootschalige windparken, te weten de gebieden Eemshaven, Delfzijl en nabij de N33. Binnen deze gebieden wordt gestreefd naar een optimaal energetisch vermogen met nadrukkelijk aandacht voor het minimaliseren van de effecten op mens en omgeving. De Omgevingsvisie is uitgewerkt in de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl. In paragraaf 7.1.3 van deze structuurvisie staat dat uit oogpunt van zuinig en efficiënt ruimtegebruik er geen overcapaciteit binnen de aangewezen gebieden is ingebouwd. Dat betekent dat de mogelijkheden om te schuiven binnen de aangewezen gebieden beperkt zijn gelet op de andere functies die zich hier binnen bevinden. Daarmee is ook de mogelijkheid beperkt om altijd voor plaatsingsvormen van de turbines te kiezen in de vorm van zuivere raster- of lijnopstellingen. In de structuurvisie staat dat zal worden onderzocht of een opstelling van turbines mogelijk is waarbij een optimum wordt gevonden tussen maximaal opgesteld vermogen en aandacht voor landschap. Een deskundige op het gebied van stedenbouw en landschapsarchitectuur wordt betrokken bij het ontwerp van de windparken.

51.6. In paragraaf 2.3.4 van de plantoelichting staat dat een landschapsarchitect is betrokken bij het ontwerp van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en ook bij de landschappelijke beoordeling ervan. In de plantoelichting is ingegaan op de bestaande landschappelijke structuur en de gevolgen van de windturbines voor het landschap. In paragraaf 3.2 staat dat het landschap rondom het plangebied bestaat uit open landbouwgebied met een regelmatige

blokverkaveling. Volgens de plantoelichting is de openheid relatief, vanwege het industrieterrein Oosterhorn ten noorden van het plangebied. De verkaveling van het gebied ten noorden van de N992, dat is ook ten noorden van het plangebied, is ingericht voor de komst van grootschalige energie. Het landschap ten zuiden van deze weg kent nog wel blokverkaveling en is in gebruik als landbouwgebied. Ook is daar een stortplaats voorzien en bevindt zich daar het bestaande windpark Delfzijl Zuid met meer dan 30 windturbines, zo staat in de plantoelichting. Het bestaande windpark bestaat uit windturbines met een onregelmatige rasteropstelling, waarbij sprake is van verschillen in afstanden tussen de lijnen en de windturbines. De lijnen lopen niet exact parallel.
Voor de beoordeling van de gevolgen van het voorliggende windpark voor het landschap wordt in paragraaf 4.5 van de plantoelichting verwezen naar de als bijlage 2 bij de plantoelichting gevoegde aanvulling op het MER en visualisaties. In de plantoelichting staat dat voor het windpark Geefsweer visualisaties zijn gemaakt, waarop het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en het windpark Geefsweer zijn weergegeven. Daarbij is uitgegaan van fotopunten vanaf Woldendorp, Borgsweer, Meedhuizen en Nieuwolda-Oost. Deze visualisaties zijn als bijlagen bij de plantoelichting gevoegd en ook door de raad gebruikt bij de beoordeling van de landschappelijke gevolgen van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding. Het plan voor het windpark Geefsweer is inmiddels onherroepelijk geworden.

De omstandigheid dat het voorliggende windpark in de visualisaties als autonome ontwikkeling is beschouwd betekent op zichzelf niet dat de raad zich niet op deze visualisaties heeft mogen baseren bij zijn beoordeling van de gevolgen voor het landschap. Voor de weergave van de windturbines op de visualisaties maakt dat geen verschil. Niet is daarnaast gebleken en ook niet door Oldambt Windmolenvrij en anderen onderbouwd, dat zich in de omgeving van het windpark zodanige wijzigingen in het landschap hebben voorgedaan, die niet op de voor visualisaties gebruikte foto's uit 2012 en 2013 staan, dat de raad zich daarom niet op de visualisaties heeft mogen baseren. Verder zijn, zoals in paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat, twee windturbines elk 7 m verschoven ten opzichte van de positie waarvan in de visualisaties is uitgegaan. Daarmee is in de visualisaties, anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen menen, niet van een geheel andere locatie van de windturbines uitgegaan dan nu in het plan is voorzien. Verder is de bouwhoogte van de fundering van een windturbine in artikel 4.1.2, lid a, onder f, van de planregels beperkt tot 1 m. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een hoogte van de fundatie van 1 m hoog op de totale schaal van de omvang van de windturbines, met een tiphoogte van maximaal 204 m, niet bepalend is voor de beeldvorming, ook indien zich verschillen voordoen in de hoogte van het omliggende terrein in het gebied. Daarbij is van belang dat niet is gebleken dat er grote verschillen zijn in de hoogte van het omliggende terrein. Verder stelt de Afdeling vast dat de windturbines op de visualisaties niet uitsluitend tegen een witte achtergrond zijn ingetekend.

Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben daarmee niet aannemelijk gemaakt dat de visualisaties, die zijn gebruikt als hulpmiddel voor de beoordeling van de landschappelijke gevolgen, een zodanig andere weergave van de werkelijkheid geven dat de raad zich daarop niet heeft mogen baseren.

51.7. In paragraaf 4.5 van de plantoelichting staat dat het windpark samenhangt met de vrij grote schaal en openheid van het gebied Delfzijl-Zuid en de bestaande windturbines. Volgens de plantoelichting is vanuit de verschillende zichtpunten, weergegeven op de fotovisualisaties, duidelijk zichtbaar dat de bestaande opstelling wordt uitgebreid. De samenhang met landschappelijke grenzen of structuren is nauwelijks herkenbaar. Dat betekent dat de herkenbaarheid van de landschappelijke structuren nauwelijks verandert, zo

staat in de plantoelichting. Verder is er vanuit bepaalde zichtpunten sprake van interferentie met andere windparken, maar dat is inherent aan de aanwijzing van het gebied als concentratiegebied voor windenergie, aldus de plantoelichting.
In het verweerschrift heeft de raad erop gewezen dat de beperkte ruimte in de concentratiegebieden betekent dat er concessies gesloten zijn wat betreft de gevolgen voor het landschap. De mogelijkheden om te schuiven binnen het gebied zijn, zoals ook in de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl staat, beperkt, gelet op de andere functies in het gebied. Volgens de raad is de gekozen opstelling de beste inpassing en zijn de gevolgen daarvan aanvaardbaar.

51.8. De keuze van de raad om, gelet op het provinciale concentratiebeleid en de doelstellingen voor duurzame energie, binnen windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding te kiezen voor een maximalisatie van het opgesteld vermogen, acht de Afdeling niet onredelijk. Daarbij betrekt de Afdeling dat op provinciaal niveau voor een concentratie van windparken is gekozen, grenzend aan industrieel gebied. Dat de maximalisatie van het opgesteld vermogen tot gevolg heeft dat bij windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding concessies zijn gedaan ten aanzien van het landschap, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat het besluit van de raad tot vaststelling van het bestemmingsplan voor windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. De Afdeling stelt vast dat de raad de gevolgen voor het landschap heeft beoordeeld. De raad heeft daarbij in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het provinciale concentratiebeleid en het realiseren van de gestelde doelstellingen voor duurzame energie dan aan het volledig behouden van de landschappelijke waarden van de locatie waar windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding is voorzien. Daarbij betrekt de Afdeling dat, zoals de raad heeft toegelicht, de concessies die ten aanzien van het landschap zijn gedaan onder meer het gevolg zijn van lokale belemmeringen waardoor een andere inpassing van de windturbines niet mogelijk is gebleken.

51.9. De betogen van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] slagen niet.

Obstakelverlichting

52. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat niet duidelijk is of gebruik zal worden gemaakt van de meest recente technologische ontwikkelingen. Zij wijzen er op dat uit artikel 8 van het "Informatieblad aanduiding van windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland", gepubliceerd op 16 juni 2020, volgt dat obstakelverlichting op basis van naderingsdetectie is goedgekeurd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).

52.1. In paragraaf 4.5 van de plantoelichting is ingegaan op de obstakelverlichting op de windturbines. Die is nodig in verband met de luchtvaartveiligheid. In de plantoelichting staat dat voor de uitvoering van de obstakelverlichting is aangesloten bij het informatieblad "Aanduiding van windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland" van 30 september 2016 (hierna: het informatieblad). Het informatieblad is gebaseerd op internationale voorschriften voor het aanduiden van obstakels voor de luchtvaartveiligheid en bevat maatregelen om mogelijke hinderbeleving van obstakellichten te reduceren. In het informatieblad wordt onder meer ingegaan op de lichtintensiteit van de obstakellichten. In de plantoelichting staat dat het voorstel voor het aanbrengen van markering en obstakellichten op windturbines ter instemming wordt voorgelegd aan de ILT.

Verder is in artikel 4.1.4, onder e, sub a, van de planregels bepaald dat voordat een windturbine voor energieproductie in gebruik mag worden genomen en worden gehouden, de obstakelverlichting op de turbine gerealiseerd moet zijn conform een door ILT goedgekeurd verlichtingsplan, dat voldoet aan de volgende eisen:

1. Het verlichtingsplan is gericht op het zoveel mogelijk beperken van hinder voor de omgeving;

2. waarbij de veiligheid van het luchtverkeer niet in gevaar wordt gebracht.

52.2. De door Oldambt Windmolenvrij en anderen bedoelde wijziging van het informatieblad is op 16 juni 2020 bekendgemaakt. Dat was vóór de vaststelling van het plan. In het verweerschrift staat dat het verlichtingsplan voor het voorliggende windpark door de ILT is goedgekeurd op 5 april 2017. Volgens het verweerschrift zullen de initiatiefnemers een aanvullende toetsing aanvragen bij de ILT in verband met de schakeling van verlichting met radarsystemen, zoals in het gewijzigde informatieblad is opgenomen. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben geen redenen naar voren gebracht op grond waarvan de Afdeling aan de juistheid van deze mededeling moet twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

IJsafzetting

53. Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] vrezen voor de gevolgen van ijsafzetting. [appellant sub 2] stelt geen gevolgen van ijsafzetting te willen ondervinden. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat een ijsdetectiesysteem had moeten worden voorgeschreven om een ongecontroleerde ijsafworp bij het in werking zijn van de windturbine te voorkomen. Volgens hen is ten onrechte ook niet voorzien in maatregelen in verband met ijsafzetting tijdens stilstand van de windturbines.

53.1. In artikel 4.1.4, onder e, sub b, van de planregels is bepaald dat een windturbine moet worden voorzien van een ijsdetectiesysteem, tenzij de veiligheid ten aanzien van ijsafworp op andere wijze kan worden geborgd.

53.2. De raad heeft toegelicht dat de omstandigheden waarbij ijsvorming optreedt, beperkt zijn en zich alleen tijdens de winterperiode zullen voordoen. De planregel strekt er toe dat maatregelen moeten worden getroffen om gevolgen voor de veiligheid vanwege ijsafworp te voorkomen.

De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat hiermee is gewaarborgd dat zich geen onaanvaardbare gevolgen voor de veiligheid vanwege ijsafzetting zullen voordoen in de omgeving van de windturbines.

De betogen slagen daarom niet.

Wet natuurbescherming

54. Oldambt Windmolenvrij en anderen vrezen dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Zij stellen dat het systeem waarmee wordt berekend wat de te verwachten stikstofdepositie is, moet worden aangepast, waarbij zij verwijzen naar publicaties op de websites van onderscheidenlijk de NOS, Boerderij en De Stentor. Uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek worden volgens hen naar eigen gerief uitgelegd. Daarom kunnen effecten op Natura 2000-gebieden niet met zekerheid worden uitgesloten.

54.1. In paragraaf 5.5 van de plantoelichting staat dat het plangebied op een afstand van ongeveer 5 km van het Natura 2000-gebied Waddenzee is gelegen.

In de plantoelichting staat dat de aanleg en exploitatie van het windpark geen stikstofdepositie zal veroorzaken die tot gevolgen voor Natura 2000-gebieden zal leiden.

Daarbij wordt verwezen naar de Passende Beoordeling van Altenburg & Wymenga van 22 maart 2017 en AERIUS-berekeningen van 4 november 2019. Daaruit blijkt dat voor stikstofgevoelige habitattypen binnen het Natura 2000-gebied Waddenzee sprake is van een bijdrage van stikstofdepositie in de aanlegfase. Het gaat om een bijdrage van 0,03 mol. Deze bijdrage heeft volgens de raad geen gevolgen voor het Natura 2000-gebied Waddenzee, omdat het gaat om een beperkte bijdrage tijdens de aanleg van het windpark en de kritische depositiewaarde ter plaatse niet is en door de aanleg van het windpark ook niet wordt overschreden. De Afdeling ziet in het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat, gelet hierop, de aanleg en exploitatie van het windpark geen stikstofdepositie zal veroorzaken die tot gevolgen voor Natura 2000-gebieden zal leiden. Het enkel uiten van twijfel op dit punt, onder verwijzing naar berichtgeving in media, is daarvoor niet voldoende.
Het betoog slaagt niet.

55. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat de gevolgen van de windturbines voor de vogelsterfte zijn onderschat. Zij voeren aan dat de vale gier in Spanje in aantallen achteruit gaat in de omgeving van windparken en dat dode vogels soms worden weggehaald door katten en vossen voordat het aantal dode vogels is geteld. Zij wijzen er daarnaast op dat Vogelbescherming Nederland zich zorgen maakt.

55.1. In de Wnb zijn regels gesteld ter bescherming van diersoorten. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt of een ontheffing op grond van de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen aan de orde in een procedure op grond van die wet. De raad heeft het plan niet mogen vaststellen als hij in redelijkheid had moeten inzien dat de Wnb zonder meer aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Vast staat dat op 6 juli 2018 ontheffing op grond van de Wnb is verleend in verband met de gevolgen die de bouw en exploitatie van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding heeft of kan hebben voor op grond van de Wnb beschermde soorten. Het daartegen ingestelde beroep is door de Afdeling in de uitspraak van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1160, ongegrond verklaard. Dat betekent dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt daarom niet.

Grondwaterstand en -huishouding

56. Oldambt Windmolenvrij en anderen vrezen dat de bouw van de windturbines gevolgen zal hebben voor de grondwaterstand en -huishouding. Zij stellen dat de grondwaterstand is verstoord door aardbevingen in het gebied. Zij verwijzen daarbij naar een uitzending van RTV Noord over veranderingen in het grondwaterpeil vanwege aardbevingen door gaswinning en publicaties op de website van de NOS waarin staat dat de bodem in Nederland verzakt.

56.1. In paragraaf 5.7 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect waterhuishouding. Daarin staat dat afstemming heeft plaatsgehad met het waterschap Hunze en Aa's en wordt verwezen naar de memo "Watertoets Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding" van 17 januari 2016 en naar de uitgangspunten die het waterschap hanteert. Deze documenten zijn als bijlage 9 bij de plantoelichting gevoegd. Daarin is onderkend dat in het plangebied slecht doorlatende bodemlagen voorkomen, waardoor hoge grondwaterstanden kunnen voorkomen. Verder staat in hoofdstuk 11 van het MER, dat ook als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, dat voor de gevolgen van het grondwatersysteem onderzoek is verricht. Daaruit volgt dat door de aanleg van de fundatie van de windturbines het grondwatersysteem wordt beïnvloed,

waaronder een tijdelijke verlaging van de grondwaterstand. De gevolgen voor de waterhuishouding zijn volgens het MER goed te beperken dan wel te voorkomen. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben deze conclusies niet met concrete gegevens bestreden. De stellingen dat door aardbevingen vanwege de gaswinning de grondwaterstand is verstoord en de genoemde berichtgeving in de media dat de bodem in Nederland verzakt, gaan niet in op de situatie in het plangebied en de gevolgen van het plaatsen van windturbines.

De raad heeft zich daarom naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat het niet aannemelijk is dat zich onaanvaardbare gevolgen voor de grondwaterstand en -huishouding zullen voordoen.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer - bereikbaarheid

57. Oldambt Windmolenvrij en anderen vrezen dat hun woningen en ondernemingen niet goed bereikbaar zullen zijn door de aanleg en het onderhoud van het windpark. Zij stellen dat uit de praktijk blijkt dat de windturbines iedere week voor onderhoud worden bezocht.

57.1. Verkeershinder tijdens de aanleg van het windpark is een uitvoeringsaspect dat geen onderdeel uitmaakt van het besluitvormingsproces over de ruimtelijke aspecten van het plan en dat daarom niet betrokken hoeft te worden bij de vaststelling van het plan. De verkeershinder in de aanlegfase staat in deze procedure dan ook niet inhoudelijk ter beoordeling.

57.2. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat het aantal verkeersbewegingen vanwege onderhoud tijdens de exploitatie van het windpark niet zal zijn te onderscheiden van het huidige verkeersbeeld, omdat een windturbine ongeveer één tot twee maal per jaar zal worden bezocht voor inspectie en onderhoud.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het onderhoud van de windturbines geen gevolgen heeft voor de bereikbaarheid van percelen van omwonenden. Daarbij betrekt de Afdeling dat ook indien dat onderhoud vaker zal plaatsvinden dan de raad nu inschat, niet is geconcretiseerd waarom de percelen niet bereikbaar zullen zijn.

57.3. Het betoog slaagt niet.

Sociaaleconomische gevolgen - bevolkingskrimp

58. Oldambt Windmolenvrij en anderen brengen naar voren dat het windpark een negatieve invloed heeft op de omgeving zonder dat daar iets tegenover staat. Het zal voor een verdere krimp van de bevolking in de regio zorgen en dat is volgens hen in strijd met rijksbeleid. Volgens Oldambt Windmolenvrij en anderen heeft de raad hier ten onrechte geen onderzoek naar verricht. Zij wijzen er daarbij op dat zich nu al gevolgen voor het woon- en leefklimaat voordoen vanwege de aardbevingen die in de omgeving voorkomen door gaswinning.

58.1. Zoals in de uitspraak van 21 februari 2018, over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 210.2, is overwogen, vereist het belang van een goede ruimtelijke ordening niet dat het windpark dat met het plan mogelijk wordt gemaakt leidt tot een verbetering van de sociaaleconomische situatie. Ook staat rijksbeleid niet in de weg aan het windpark.

De Afdeling gaat ervan uit dat het windpark invloed zal hebben op de woon- en leefomgeving van omwonenden. De Afdeling acht echter niet aannemelijk dat dit windpark zal leiden tot een zodanige verslechtering van de sociaaleconomische situatie in het gebied dat de raad daarom in redelijkheid een groter gewicht had moeten toekennen aan de eventuele nadelige sociaaleconomische gevolgen voor de omgeving dan aan het belang dat is gediend met het windpark.

Het betoog slaagt niet.

Ingetrokken beroepsgrond

59. Oldambt Windmolenvrij hebben hun betoog dat er een privaatrechtelijke belemmering is die aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat op de zitting in getrokken.

BEROEPSGRONDEN OVER DE OMGEVINGSVERGUNNING

60. Wat hiervoor onder 49 over het geconstateerde gebrek wat betreft de windturbinebepalingen is overwogen, brengt mee dat de omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a respectievelijk onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) ook niet in stand kan blijven. Voor de omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, volgt dit uit artikel 2.10, eerste lid, en onder c, van de Wabo.

Omdat de windturbinebepalingen vanwege strijd met het Unierecht hier buiten toepassing moeten worden gelaten, is het college er voor de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo ten onrechte van uitgegaan dat die windturbinebepalingen golden. Daarom is ten onrechte geen beoordeling verricht als bedoeld in artikel 2.14 van de Wabo voor de in de windturbinebepalingen geregelde milieuaspecten. Ook is niet beoordeeld of aan die omgevingsvergunning voorschriften als bedoeld in artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo hadden moeten worden verbonden. De verlening van de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is in strijd met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb en berust niet op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb.

61. Dit betekent dat de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van Oldambt Windmolenvrij en anderen over de omgevingsvergunning.

DEFINITIEVE GESCHILBESLECHTING

62. De raad, het college, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister hebben verschillende mogelijkheden naar voren gebracht die volgens hen zouden kunnen leiden tot definitieve geschilbeslechting door de Afdeling. De Afdeling bespreekt deze hierna in volgorde van verstrekkendheid.

Definitieve geschilbeslechting - handhaving rechtsgevolgen

63. De raad, het college, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en de minister hebben op 6 april 2021 de Afdeling gevraagd om in het kader van de definitieve geschilbeslechting een voorziening te treffen die ertoe strekt de windturbinebepalingen tijdelijk materieel te handhaven.

63.1. De Afdeling is niet bevoegd om aan dit verzoek te voldoen. Hieraan staat in de weg dat het Hof onder 84 van het Nevele-arrest heeft geoordeeld dat de nationale rechter niet bevoegd is om aan nationale bepalingen voorrang te geven boven het Unierecht waarmee die

bepalingen in strijd zijn en daardoor het Unierecht terzijde te stellen.
Voor zover is gevraagd om de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten in stand te laten door de gevolgen van de met het Unierecht strijdige windturbinebepalingen in deze zaak op te schorten, overweegt de Afdeling dat zij ook daarvoor geen ruimte ziet. Weliswaar geeft artikel 8:72, derde lid, onder a, van de Awb de Afdeling de bevoegdheid de rechtsgevolgen van de besluiten zoals hier aan de orde in stand te laten, maar dan wordt niet voldaan aan wat het Hof in het Nevele-arrest onder 3. voor recht heeft verklaard. Daar heeft het Hof immers geoordeeld dat het handhaven van de gevolgen van de vanwege het ontbreken van een milieubeoordeling gebrekkige handelingen alleen is toegestaan als de nietigverklaring van de bestreden besluiten aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de elektriciteitsvoorziening in de lidstaat in kwestie. Gelet ook op de punten 87 en 88 van het Nevele-arrest kan in dit verband niet eraan worden voorbijgezien dat windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding nog niet is gerealiseerd. De Afdeling acht het ook niet aannemelijk (gemaakt) dat vernietiging van de bestreden besluiten aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de elektriciteitsvoorziening in Nederland.

Definitieve geschilbeslechting - zelf in de zaak voorzien

64. Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding heeft de Afdeling gevraagd om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb door haar voorgestelde bepalingen die gelijkenis vertonen met de windturbinebepalingen, als planregel op te nemen in het bestemmingsplan.

64.1. Ook aan dit verzoek voldoet de Afdeling niet. Redengevend hiervoor is in de eerste plaats dat de raad te kennen heeft gegeven zelf een nader besluit te willen nemen met het oog op herstel van mogelijke tekortkomingen in het bestemmingsplan vanwege een gebrek in de totstandkoming van de windturbinebepalingen. De Afdeling is van opvatting dat in deze situatie het primaat toekomt aan de raad. Ook acht de Afdeling het van belang dat het geconstateerde gebrek in de totstandkoming van de windturbinebepalingen niet alleen een formeel gebrek is. Als dit gebrek door de regering en de minister wordt hersteld en alsnog een planmilieueffectrapportage wordt verricht, dan is namelijk niet zonder meer gegeven dat dit leidt tot milieunormen die inhoudelijk eenzelfde niveau van milieubescherming bieden als de nu voorliggende windturbinebepalingen. De Afdeling acht het niet opportuun om op de uitkomsten van die milieubeoordeling vooruit te lopen.

Definitieve geschilbeslechting - bestuurlijke lus

65. Het ontbreken van een milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn voor de windturbinebepalingen betekent niet dat aanpassing van de bestreden besluiten niet meer aan de orde kan zijn. Als de regering en de minister voor de windturbinebepalingen alsnog een deugdelijke planmilieueffectrapportage verrichten en de windturbinebepalingen handhaven of aanpassen, dan kan en mag de raad voor zijn standpunt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan opnieuw bij die (aangepaste) bepalingen aansluiten. De Afdeling wijst erop dat er ook andere mogelijkheden zijn. De raad is namelijk niet verplicht om bij zijn beslissing over de goede ruimtelijke ordening bij de windturbinebepalingen aan te sluiten. Hij kan er ook voor kiezen om door hem gekozen normen te hanteren. Die normen moeten dan wel zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. In dit verband tekent de Afdeling aan dat daarbij niet zonder meer kan worden teruggevallen op de motivering die door de regering en de minister is gegeven aan de windturbinebepalingen. Zo'n terugval miskent namelijk, zoals onder 64.1 is overwogen, dat niet is gegeven dat die normen na het uitvoeren van een milieubeoordeling materieel niet zullen wijzigen. Aangezien

de raad het voornemen kenbaar heeft gemaakt om het mogelijke gebrek in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vanwege het gebrek in de totstandkoming van de windturbinebepalingen te willen herstellen, ziet de Afdeling aanleiding om de raad met toepassing van een bestuurlijke lus op grond van artikel 8:51d van de Awb daartoe in de gelegenheid te stellen.
66. De Afdeling zal ook het college de gelegenheid geven om de gebreken in de omgevingsvergunning te herstellen. Mocht de raad ervoor kiezen om het gebrek in het bestemmingsplan te herstellen, dan kan dat herstelde bestemmingsplan in zoverre de grondslag vormen voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, en onder a, van de Wabo. Voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, en onder e, van de Wabo geldt dat het college vanwege het ontbreken van een milieubeoordeling niet meer kan terugvallen op de rechtstreeks werkende windturbinebepalingen. Deze bepalingen moeten hier vanwege het geconstateerde gebrek buiten toepassing worden gelaten. Dit betekent dat de betrokken milieuaspecten waarop de windturbinebepalingen betrekking hadden, moeten worden beoordeeld met inachtneming van artikel 2.14, eerste lid, van de Wabo. Voor zover het belang van de bescherming van het milieu dat vereist, moeten over die milieuaspecten voorschriften in de omgevingsvergunning worden opgenomen of moet de omgevingsvergunning worden geweigerd. Zolang de milieubeoordeling van de windturbinebepalingen niet heeft plaatsgevonden en de (aangepaste) windturbinebepalingen hier niet mogen worden toegepast, staat artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo niet aan het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunning in de weg.

CONCLUSIE

67. Zoals onder 65 en 66 is overwogen zal de Afdeling de raad en het college op grond van artikel 8:51d van de Awb opdragen de onder 49 en onder 60 genoemde gebreken binnen 26 weken te herstellen of een ander besluit te nemen. Deze uitspraak is daarom een tussenuitspraak, waardoor de procedure nog niet ten einde is.

68. Een gewijzigd of nieuw besluit dient op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt en medegedeeld.

69. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Delfzijl, nu gemeente Eemsdelta, en het college van gedeputeerde staten van de provincie Groningen op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak:

a. met inachtneming van wat is overwogen onder 49 en onder 60 de gebreken in het besluit van 25 juni 2020 waarbij het bestemmingsplan "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" is vastgesteld en de gebreken in het besluit van 30 juni 2020 waarbij de omgevingsvergunning is verleend te herstellen, of een ander besluit te nemen en

b. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en eventueel gewijzigde of andere besluiten op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Scheele, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 30 juni 2021

378-723.