Raad van State

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2855
Datum uitspraak	25 juni 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 november 2021 heeft de raad van de gemeente Beuningen het bestemmingsplan "Windpark Beuningen" vastgesteld. Bij besluit van 13 december 2021 heeft het college van B en W een omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de bouw en het oprichten en in werking hebben van een windpark met vijf windturbines. Bij besluit van 13 december 2021 heeft het college van GS een ontheffing verleend voor het overtreden van verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming als gevolg van de aanleg en het in gebruik hebben van een windpark met vijf windturbines. De gecoördineerd voorbereide besluiten maken de ontwikkeling en het gebruik van het windpark Beuningen mogelijk. Het windpark bestaat uit vijf windturbines met een maximale tiphoogte van 245 m. Het windpark is gelegen in de gemeente Beuningen, ten zuiden van de A73 en ter hoogte van het knooppunt Ewijk, waar de A73 en de A50 elkaar kruisen. De windturbines zijn parallel aan de A73 voorzien. De windturbineopstelling wordt onderbroken door de A50, met ten westen daarvan twee windturbines en ten oosten daarvan drie windturbines.

Volledige tekst

202200497/1/R4.
Datum uitspraak: 25 juni 2025

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht

(hierna: Awb) in het geding tussen:
1. [appellant sub 1A], wonend in Ewijk, gemeente Beuningen, [maatschap] en maten], allen gevestigd of wonend in Beuningen, [appellante sub 1B], wonend in Beuningen, [appellant sub 1C], wonend in Ewijk, gemeente Beuningen, [appellant sub 1D], wonend in Ewijk, gemeente Beuningen, [appellant sub 1E), wonend in Beuningen, [appellant sub 1F), wonend in Ewijk, gemeente Beuningen, en [melkveebedrijf], gevestigd in Winssen, gemeente Beuningen (hierna gezamenlijk: [appellant sub 1] en anderen),

2. Rondeel Ewijk B.V., gevestigd in Ewijk, gemeente Beuningen,

3. Stichting Tegenwind(molens) en anderen (hierna: de Stichting en anderen), gevestigd of wonend in Bergharen, gemeente Wijchen,

4. [appellant sub 4], wonend in Winssen, gemeente Beuningen,

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Beuningen,

2. het college van burgemeester en wethouders van Beuningen (hierna: het college van B en W),

3. het college van gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: het college van GS),

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 23 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Beuningen" vastgesteld.

Bij besluit van 13 december 2021 heeft het college van B en W een omgevingsvergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) voor de bouw en het oprichten en in werking hebben van een windpark met vijf windturbines.

Bij besluit van 13 december 2021 heeft het college van GS een ontheffing verleend voor het overtreden van verbodsbepalingen van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) als gevolg van de aanleg en het in gebruik hebben van een windpark met vijf windturbines.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid met toepassing van de gemeentelijke coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Daartoe heeft de raad op 17 december 2019 een coördinatiebesluit genomen.

Tegen deze besluiten, behalve het coördinatiebesluit, hebben [appellant sub 1] en anderen, Rondeel Ewijk B.V., de Stichting en anderen en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

[appellant sub 1] en anderen, Rondeel Ewijk B.V. en de Stichting en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De raad en het college van B en W hebben een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 4] heeft een nader stuk ingediend.

Het college van GS heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

Bij besluit van 28 februari 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Beuningen" gewijzigd en opnieuw vastgesteld (hierna: het herstelbesluit).

[appellant sub 1] en anderen, Rondeel Ewijk B.V., de Stichting en anderen, [appellant sub 4] en het college van B en W hebben hierop zienswijzen ingediend.

[appellant sub 4] heeft een nader stuk ingediend.

De raad heeft een nader verweerschrift ingediend.

Het college van GS heeft een nader verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 4] hebben nadere stukken ingediend.

De raad heeft nog een nader verweerschrift ingediend.

De Stichting en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 19 september 2024, waar de volgende partijen zijn verschenen:

- [appellant sub 1] en anderen, bijgestaan door mr. A.M.L. Josten, rechtsbijstandverlener te Tilburg, en [gemachtigde],

- Rondeel Ewijk B.V., bijgestaan door [gemachtigde],

- De Stichting en anderen, waarvan [gemachtigden] zijn verschenen, bijgestaan door mr. P.A. de Lange, advocaat te Barendrecht,

- [appellant sub 4],

- de raad en het college van B en W, vertegenwoordigd door G. Jansen en T.N. Hagelaar, bijgestaan door mr. J. van Vulpen, advocaat te Nijmegen, M.T. Dijkstra en S.T. Velthuijsen,

- het college van GS, vertegenwoordigd door mr. T.P.P. Paas,

- Windpark Beuningen B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden].

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en de Stichting en anderen in de gelegenheid gesteld om een nader stuk in te dienen.

De Stichting en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De raad en het college van B en W hebben hierop schriftelijk gereageerd.

De Afdeling heeft het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Awb gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden.

1.1. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een

beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is. Het ontwerpplan is op 18 maart 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wro, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.
1.2. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wabo. De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 10 december 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

1.3. Als een aanvraag om ontheffing op grond van de Wnb is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. De aanvraag om een ontheffing is ingediend op 10 december 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. De gecoördineerd voorbereide besluiten maken de ontwikkeling en het gebruik van het windpark Beuningen mogelijk. Het windpark bestaat uit vijf windturbines met een maximale tiphoogte van 245 m. Het windpark is gelegen in de gemeente Beuningen, ten zuiden van de A73 en ter hoogte van het knooppunt Ewijk, waar de A73 en de A50 elkaar kruisen. De windturbines zijn parallel aan de A73 voorzien. De windturbineopstelling wordt onderbroken door de A50, met ten westen daarvan twee windturbines en ten oosten daarvan drie windturbines. Initiatiefnemer is Windpark Beuningen B.V.

Het herstelbesluit van 28 februari 2023

3. Met het herstelbesluit heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Beuningen" gewijzigd en opnieuw vastgesteld. De wijzigingen hebben met name betrekking op het amoveren van de windturbines en op verlichting. Ook is de plantoelichting aangepast, waarbij een "Veegmemo" met aanvullingen op de plantoelichting en onderzoeken is opgenomen. Het herstelbesluit is gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede onderwerp van dit geding. De beroepen zijn van rechtswege mede gericht tegen het herstelbesluit. De Afdeling zal in deze tussenuitspraak eerst de van rechtswege ontstane beroepen tegen het herstelbesluit behandelen. In het kader daarvan worden zowel de beroepsgronden die zijn aangevoerd tegen het besluit van 23 november 2021 als de nadere beroepsgronden die zijn aangevoerd tegen het herstelbesluit besproken.

Toetsingskader

4. 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 Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen

of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen
Toepasselijke regelgeving in bijlage

5. Voor zover de wettelijke bepalingen en de planregels niet in de uitspraak zijn geciteerd, is de relevante regelgeving opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Ingetrokken beroepsgronden

6. [appellant sub 1] en anderen en Rondeel Ewijk B.V. hebben op de zitting hun betoog dat aan de algemene windturbinebepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) en 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) geen milieueffectrapport (hierna: MER) ten grondslag ligt en dat het niet mogelijk is om in plaats daarvan eigen normen te hanteren indien voor die eigen normen geen MER is gemaakt, ingetrokken.

[appellant sub 1] en anderen hebben op de zitting hun betoog dat de realisatie van het windpark leidt tot nadelige stikstofeffecten in het nabijgelegen Natura 2000-gebied ingetrokken.

Beroepsgronden

Wezenlijk ander plan - herstelbesluit

7. Rondeel Ewijk B.V. voert aan dat het herstelbesluit tot een zodanige wijziging van de ruimtelijke gevolgen voor de omgeving leidt dat sprake is van een wezenlijk ander plan, waarvoor opnieuw afdeling 3.4 van de Awb had moeten worden doorlopen. Door het verlichtingsplan dat met dat besluit aan de planregels is gekoppeld zal op een hoogte van 50 tot 100 m verlichting worden aangebracht op de windturbines. Dit kan optisch een heel ander beeld geven. De raad heeft de gevolgen van de horizonvervuiling die als gevolg hiervan kan optreden, in het geheel niet afgewogen, laat staan de gevolgen van de cumulatieve lichthinder. Ook de gevolgen voor flora en fauna zijn niet beoordeeld.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat van een wezenlijk ander plan ten opzichte van het oorspronkelijke besluit geen sprake is. De bepaling over obstakelverlichting betreft een ondergeschikte wijziging over een bijbehorende voorziening. De wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke plan zijn naar aard en omvang niet zo groot dat daardoor een wezenlijk ander plan is vastgesteld. De raad meent daarom dat hij op goede gronden de procedure van afdeling 3.4 van de Awb achterwege heeft kunnen laten.

7.2. Een bestuursorgaan dient in beginsel een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, indien het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk.

De raad kan na de vaststelling van het plan waarbij de zienswijze van een appellant niet of niet geheel is gehonoreerd, alsnog besluiten dat deze zienswijze dient te leiden tot een aanpassing van het plan, zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassingen naar aard en omvang niet zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Verder wordt als uitzondering aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die de raad in het plan wil doorvoeren, zonder dat de tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen daartoe aanleiding gaven. Zie de uitspraken van 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6546, onder 2.2.3, en 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:681, onder 9.2.

7.3. Met de vaststelling van het herstelbesluit is onder meer artikel 4.4.6 aan de regels van het plan toegevoegd. Dit artikel bepaalt dat de windturbines slechts in gebruik mogen worden genomen en gehouden als de obstakelverlichting is gerealiseerd conform het bij de planregels gevoegde verlichtingsplan. Deze obstakelverlichting is nodig en wettelijk verplicht voor de luchtverkeersveiligheid. Om hinder van de obstakelverlichting voor de omgeving zo veel mogelijk te beperken is een verlichtingsplan opgesteld dat ook voldoet aan de luchtvaartveiligheidseisen van de Inspectie Leefomgeving en Transport - Luchtvaart (hierna: de ILT).

7.4. De Afdeling is van oordeel dat niet kan worden gezegd dat door de toevoeging van het verlichtingsplan en de verankering daarvan in de planregels het plan voor het windpark zodanig is gewijzigd dat de raad zich bij het herstelbesluit niet heeft mogen baseren op het ontwerp van het oorspronkelijke besluit. De enkele omstandigheid dat op een hoogte van 50 tot 100 m verlichting zal worden aangebracht op de windturbines, leidt er niet toe dat sprake is van een aanpassing die naar aard en omvang zodanig groot is, dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met het Verdrag van Aarhus

8. De Stichting en anderen betogen dat de besluitvorming in strijd is met het Verdrag van Aarhus, omdat geen sprake is geweest van vroegtijdige inspraak waarbij alle opties nog open waren.

8.1. De Afdeling stelt vast dat omwonenden in een vroeg stadium hebben kunnen meepraten over de ontwikkeling. Zo heeft van 5 juni 2020 tot 16 juli 2020 een voorontwerpbestemmingsplan met een voorlopig plan- en projectmilieueffectrapport (hierna: combiMER) ter inzage gelegen. Gedurende die periode heeft eenieder de gelegenheid gehad om een inspraakreactie in te dienen over het voorontwerpbestemmingsplan en de bijbehorende onderzoeken. De ingekomen inspraakreacties zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de Nota inspraak en vooroverleg op het voorlopige combiMER en het voorontwerpbestemmingsplan Windpark Beuningen van 8 september 2020. In de plantoelichting is vermeld dat deze inspraakreacties hebben geleid tot diverse aanpassingen in de regels, toelichting en bijlagen van het ontwerpbestemmingsplan. Verder overweegt de Afdeling dat de bestreden besluiten zijn voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. De ontwerpbesluiten en de daarbij behorende stukken, waaronder het combiMER, zijn ter inzage gelegd en er is aan eenieder de gelegenheid geboden tot het naar voren brengen van zienswijzen. De ingekomen zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de Nota van Beantwoording zienswijzen Windpark Beuningen van 27 mei 2021. Blijkens deze nota zijn de reacties inhoudelijk in de besluitvorming meegewogen.

Anders dan de Stichting en anderen betogen, is met deze inspraakprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een vroeg genoeg moment, waarop alle opties nog open waren. De Afdeling kan de Stichting en anderen dan ook niet volgen in hun betoog dat geen inspraak heeft plaatsgevonden op een moment dat deze nog daadwerkelijk invloed kon hebben op de besluitvorming. Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de Afdeling voldaan aan de inspraakverplichting die voortvloeit uit artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus. Het betoog slaagt niet.

Besluitvormingsproces

9. De Stichting en anderen hebben een groot aantal punten naar voren gebracht over tekortkomingen in de voorbereidingsprocedure en het aan de planprocedure voorafgaande besluitvormingsproces. Daarbij gaat het onder meer om zaken als het Energiespel dat zou zijn gemanipuleerd, de rol van de Gebiedsraad, leden van de raad en de wethouder, de organisatie van inspraakavonden, het functioneren van de website Energie Beuningen, coronabeperkingen en de Rol Energiecoöperatie Energie voor Vier.

De Afdeling overweegt dat veel van de door de Stichting en anderen naar voren gebrachte punten over de voorbereidingsfase van de besluitvorming de rechtmatigheid van herstelbesluit niet raken. Dit betekent dat deze punten niet tot gegrondverklaring van het beroep kunnen leiden. In het navolgende bespreekt de Afdeling daarom alleen de punten die mogelijk wel aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit kunnen raken.

- De Gebiedsraad

10. De Stichting en anderen betogen dat de rol van de Gebiedsraad in het besluitvormingsproces dubieus is. Afgezien van het feit dat dit orgaan niet onafhankelijk opereerde van de gemeente, was het niet mogelijk om inspraak te hebben op het door de Gebiedsraad over de gebiedsopgave uitgebrachte advies. Volgens de Stichting en anderen kan niet worden gesproken van een adequate invulling van de eisen die worden gesteld aan het bieden van inspraak.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen om adequate voorlichting en inspraak te bieden. De wijze waarop de Gebiedsraad is vormgegeven en de wijze waarop dit orgaan mocht meepraten over de voorgestelde alternatieven/scenario's, is volgens de raad een goede invulling van het participatieproces. De raad heeft daarbij toegelicht dat de Gebiedsraad bestaat uit inwoners uit de vier dorpen en het buitengebied en is samengesteld op basis van aanmelding en via een intakegesprek op het gemeentehuis. Het betreft geen vertegenwoordiging van de inwoners, maar een kerngroep van mensen die bereid waren om intensief in gesprek te gaan over de te maken keuzes.

10.2. In paragraaf 2.4 van de plantoelichting is ingegaan op de rol van de Gebiedsraad. Daarin staat dat in 2017 de Energievisie 'Energiek Beuningen' (hierna: de Energievisie) is vastgesteld met als doel aan te geven waar Beuningen op het gebied van duurzame energie staat, en wat er gedaan moet worden om in uiterlijk 2040 energieneutraal te zijn. In de Energievisie is aangegeven dat invulling van deze opgave in samenwerking met de inwoners van de gemeente moet worden opgepakt. De Gebiedsraad adviseert in het gebiedsproces over financiële participatie, het duurzaamheidsfonds en de rol van een lokale energiecoöperatie. Daarbij adviseert de Gebiedsraad ook over eigendom en opbrengst (in geld en in stroom) van grootschalige energieprojecten binnen de gemeente.

10.3. De Afdeling overweegt dat de Energievisie de gebiedsraad een adviserende rol geeft bij energieprojecten binnen de gemeente Beuningen. Maar uit de Energievisie, noch uit wat daarover in de plantoelichting is opgenomen, volgt dat de Gebiedsraad een beslissende stem heeft in de uiteindelijke keuze voor het windpark. De gebiedsraad bracht alleen maar een advies uit, waarop geen inspraak benodigd is. Het advies heeft er, zo begrijpt de Afdeling uit onder meer het verweerschrift, wel (mede) toe geleid dat is gekozen voor inrichtingsvariant 1, bestaande uit vijf grote windturbines, waarvan twee ten westen van de A50 en drie ten oosten daarvan. Maar deze keuze van de raad is niet volledig gebaseerd op het advies van de Gebiedsraad, maar vloeit voort uit de afweging die de raad heeft gemaakt op basis van het combiMER, waarin diverse inrichtingsvarianten zijn onderzocht, waarover inspraak is

geweest.
Het betoog slaagt niet.

- Belangenverstrengeling en vooringenomenheid

11. De Stichting en anderen voeren aan dat er sprake is geweest van vooringenomenheid bij de gemeente met betrekking tot het voornemen om het windpark te realiseren op de locatie A83/N233, zoals dat nu in het plan is vastgelegd. Een serieus onderzoek naar alternatieve locaties is niet aan de orde geweest. Verder wijzen zij erop dat bij een commissievergadering op 5 juni 2021 diverse partijen werden uitgenodigd om een positief verhaal over windturbines af te steken. De Stichting en anderen waren bij deze vergadering niet welkom, wat ook getuigt van vooringenomenheid.

De Stichting en anderen betogen daarnaast dat er sprake is geweest van belangenverstrengeling. De partij Beuningen Nu & Morgen heeft via de wethouder voortdurend druk uitgeoefend op het besluitvormingsproces ten faveure van vijf windturbines van grote omvang. Hierbij hebben belangen van partijleden een rol gespeeld.

11.1. Ingevolge artikel 2:4, eerste lid, van de Awb vervult een bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid.

Ingevolge artikel 2:4, tweede lid, van de Awb waakt het bestuursorgaan ertegen dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijk belang bij een besluit hebben, de besluitvorming beïnvloeden.

- Vooringenomenheid

11.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1434) is in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2:4 van de Awb (Kamerstukken II 1998/89, 21 221, nr. 3, blz. 53-55) benadrukt dat met het eerste lid van dat artikel niet beoogd is dat een bestuursorgaan niet vanuit bepaalde beleidskeuzes zou mogen werken. Het gaat erom dat het de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. Zoals in de toelichting is opgemerkt, moet de overheid de nodige objectiviteit betrachten en zich niet door vooringenomenheid laten leiden.

Naar het oordeel van de Afdeling is er geen blijk van vooringenomenheid van de raad. Zoals blijkt uit overweging 18 e.v., is serieus naar alternatieven gekeken en heeft de raad ook de negatieve aspecten van de betrokken windturbines op deze plaats onder ogen gezien. Het betoog van de Stichting en anderen dat zij bij een commissievergadering op 5 juni 2021 niet waren uitgenodigd en dat alleen voorstanders van de windturbines zijn gehoord, wat daarvan ook zij, leidt er niet toe dat zonder meer kan worden gesproken van vooringenomenheid. Zoals blijkt uit het vervolg van deze uitspraak, heeft de raad voldoende oog gehad voor de tegenstanders van de windturbines en hun belangen. Van vooringenomenheid is dus geen sprake.

- Belangenverstrengeling

11.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0796, strekt artikel 2:4, tweede lid, van de Awb ertoe de burger een waarborg te bieden voor naleving van de in het eerste lid neergelegde norm. Daartoe wordt, niet aan de in de bepaling bedoelde personen individueel, maar aan het tot besluiten bevoegd bestuursorgaan, een zorgplicht opgelegd die in elk geval inhoudt dat het orgaan voorkomt dat de besluitvorming niet meer voldoet aan de in het eerste lid neergelegde norm.

Met het begrip ‘persoonlijk’ is blijkens de wetgeschiedenis van artikel 2:4 van de Awb (Kamerstukken II, 1988/89, 21 221, nr. 3, blz. 55) gedoeld op ieder belang dat niet behoort tot de belangen die het bestuursorgaan uit hoofde van de hem opgedragen taak behoort te behartigen. In aanmerking genomen dat het hier gaat om besluitvorming door de gemeenteraad die een belangenafweging vergt, waarbij politieke inzichten een belangrijke rol spelen, ligt het in de rede voor de invulling van het begrip ‘persoonlijk belang’ aansluiting te zoeken bij artikel 28, eerste lid, onder a, van de Gemeentewet. Deze bepaling dient strikt te worden uitgelegd, omdat daarbij het fundamentele recht van een raadslid om deel te nemen aan een stemming wordt ingeperkt.

11.4. Uit artikel 2:4 van de Awb volgt in het algemeen niet dat een persoon die deel uitmaakt van een democratisch gekozen bestuursorgaan zoals de gemeenteraad en die bij een besluit een belang heeft, zich zou moeten onthouden van deelname aan de besluitvorming. Dit zou afbreuk doen aan de taak en de fundamentele rechten van een gekozen volksvertegenwoordiger en daarmee aan het democratische proces. De gemeenteraad mag met het oog op het democratische proces dan ook niet verhinderen dat een lid deelneemt aan de besluitvorming en aan stemmingen. Maar het voorgaande neemt niet weg dat deelname van een lid met zo’n persoonlijk belang ertoe kan leiden dat de bestuursrechter tot het oordeel moet komen dat het betreffende besluit is genomen in strijd met artikel 2:4 van de Awb. Maar de conclusie dat het betrokken bestuursorgaan in strijd met deze bepaling een besluit heeft genomen, kan pas worden getrokken, als zich bijkomende omstandigheden voordoen die maken dat de behartiging van een persoonlijk belang van een raadslid in het bijzonder aan de orde is bij het besluitvormingsproces.

11.5. Van zulke bijkomende omstandigheden is de Afdeling in deze procedure niet gebleken. Dat er bij diverse leden van de raad en de Commissie Ruimte, in het bijzonder bij de partij Beuningen Nu & Morgen, een positieve grondhouding bestond tegenover windenergie, kan niet worden aangemerkt als zo’n omstandigheid. De Stichting en anderen hebben verder niet geconcretiseerd welke gedragingen de conclusie zouden moeten rechtvaardigen dat de leden van de raad of de commissie bij hun besluitvorming of het proces daarnaartoe de schijn van partijdigheid hebben gewekt.

Het betoog slaagt niet.

- Kosten deskundigenrapporten gedragen door initiatiefnemers

12. De Stichting en anderen voeren aan dat de kosten van de ten behoeve van het plan gemaakte deskundigenrapporten zijn gedragen door de initiatiefnemers van het plan. Dit doet volgens hen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de opstellers van de diverse rapporten en wekt de schijn van belangenverstrengeling.

12.1. De Afdeling overweegt dat alleen het feit dat onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag of de initiatiefnemer van een project, geen reden vormt om op voorhand te twijfelen aan de juistheid en de objectiviteit van de inhoud van die onderzoeken. Die omstandigheid is op zichzelf ook onvoldoende om aan te nemen dat door de raad de schijn van belangenverstrengeling is gewekt. De raad heeft in het voorliggende geval ook niet zonder meer de conclusies en bevindingen uit de diverse aan het plan ten grondslag gelegde rapporten overgenomen. De raad heeft deze rapporten betrokken in zijn afweging om te bezien in hoeverre het windpark in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Daarvoor heeft de raad ook de expertise van voor de gemeente werkzame ambtenaren gebruikt. In wat de Stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling niet dat de raad zich niet op de aan het herstelbesluit ten grondslag gelegde rapporten heeft kunnen baseren.

Voor zover de Stichting en anderen concrete bezwaren naar voren hebben gebracht over de juistheid van de diverse onderzoeksrapporten, zal de Afdeling daarop ingaan bij de behandeling van de beroepsgronden over de betreffende onderwerpen, zoals geluid.
Het betoog slaagt niet.

Draagvlak

13. [appellanten sub 1] betogen dat het participatieproces voorafgaand aan de planprocedure tekort heeft geschoten. Hierdoor is er onvoldoende draagvlak voor het project. Er is onder de omwonenden onvoldoende draagvlak voor hoge windturbines. De plantoelichting gaat niet in op het draagvlak in de omgeving. Hierdoor is het plan niet in lijn met de Beleidslijn Windenergie van de provincie Gelderland.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de totstandkoming van het plan de Beleidslijn Windenergie is gevolgd. Er is een uitgebreid participatieproces gevolgd. In de gemeente is hiertoe vanaf 2017 een gebiedsproces doorlopen, waarmee aan de voorkant invulling is gegeven aan participatie en draagvlak. De gemeente heeft uitgebreid de mogelijkheid geboden aan omwonenden om te participeren in het proces.

13.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, betekent het ontbreken van draagvlak bij omwonenden niet dat de raad niet heeft kunnen overgaan tot vaststelling van het plan. De raad moet bij de vaststelling van het plan een afweging maken tussen alle betrokken belangen. Het ontbreken van draagvlak is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend.

De verwijzing naar de Beleidslijn Windenergie van de provincie leidt niet tot een andere conclusie. Daarin wordt benadrukt dat een windpark gebaat is bij een goede samenwerking tussen alle partijen en dat goede participatiemogelijkheden voor betrokkenen tot meer acceptatie en daardoor snellere planvorming kan leiden. Hiertoe worden een aantal handvatten geboden. Maar de Beleidslijn bevat geen bindende vereisten ten aanzien van het bieden van participatiemogelijkheden of het creëren van draagvlak.

Dit betekent niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol heeft gespeeld in de besluitvorming. Het streven naar draagvlak is een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het nieuwe windpark dient te maken. Dit betreft een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden. Dat het belang van draagvlak daarin niet zonder meer het meest zwaarwegend is geacht, acht de Afdeling niet onrechtmatig. Op zichzelf beschouwd kan de omstandigheid dat een aantal omwonenden bezwaren heeft tegen de realisatie van het windpark dan ook niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden. De vraag of de belangen van omwonenden bij de besluitvorming over het windpark goed in beeld zijn gebracht en afgewogen, zal hierna aan de hand van de beroepsgronden over onder meer de locatiekeuze, de hinder door geluid en slagschaduw en de aantasting van de landschappelijke waarden worden beoordeeld.

De betogen slagen niet.

Omgevingsvisie

Solitaire windmolens

14. Rondeel Ewijk B.V. voert aan dat het plan in strijd is met de Omgevingsvisie Gaaf

Gelderland (hierna: de Omgevingsvisie) voor zover het betreft de locatie van de dichtst bij de A50 gesitueerde windturbine. De gronden ter plaatse kennen in de Omgevingsvisie de aanduiding 'windenergie - solitaire windturbines uitgesloten'. Hoewel sprake is van een lijnopstelling, meent Rondeel Ewijk B.V. dat gezien de substantiële infrastructurele voorzieningen, zoals de snelwegen A50/A73, waardoor de windturbine wordt gescheiden van de andere windturbines, sprake is van een solitaire windmolen.
14.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een solitaire windturbine. Het plan ziet op vijf windturbines in een lijnopstelling, zodat geen sprake is van strijd met de Omgevingsvisie.

14.2. De Afdeling overweegt allereerst dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gebonden is aan provinciaal beleid. De raad moet wel met dit beleid rekening houden, wat betekent dat dit beleid bij de belangenafweging moet worden betrokken.

De Afdeling overweegt verder dat de beoogde locatie van de windturbine nabij het bedrijf van Rondeel Ewijk B.V. op de bij de Omgevingsvisie behorende Themakaart 'Ruimtelijk beleid' is aangeduid als 'windenergie - solitaire windturbines uitgesloten'. De Afdeling stelt vast dat de tekst van de Omgevingsvisie noch de daarbij behorende themakaart een toelichting bevat over deze aanduiding. Wel staat daarin dat de gebieden waar de opwek van zonne- en windenergie mogelijk is, op de themakaart zijn aangeduid. Hiertoe is een aantal aanduidingen opgesomd. Het plangebied kent zo ook de aanduiding 'Windenergie mogelijk'.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in het voorliggende geval redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat met het plan niet wordt voorzien in solitaire windturbines en in zoverre voldoende rekening wordt gehouden met de Omgevingsvisie. Daarbij heeft de raad van belang mogen achten dat het plan voorziet in een samenstel van windturbines in lijnopstelling. Dat de opstelling wordt onderbroken door infrastructuur, zoals de A50/A73, maakt dit niet anders.

Het betoog slaagt niet.

Waardevol open gebied

15. Rondeel Ewijk B.V. voert aan dat het plan in strijd is met de Omgevingsverordening Gelderland, omdat het plan een negatieve impact heeft op het te beschermen open landschap. De landschappelijke analyse die aan het plan ten grondslag is gelegd, noch de nadere landschappelijke beoordeling kan de motivering dat het plan in overeenstemming is met de Omgevingsverordening, dragen. Aan de gestelde mitigerende maatregelen wordt in het geheel geen invulling gegeven. Een ruimtelijk ontwerp dat ingaat op de in de Omgevingsverordening genoemde aspecten, ontbreekt.

15.1. Ingevolge de Omgevingsverordening Gelderland (hierna: de Omgevingsverordening), zoals die luidde op het van belang zijnde moment, zijn de gronden ten zuiden van de A73 en ten oosten van de A50, waar een deel van het windpark wordt gerealiseerd, aangewezen als 'Waardevol open gebied'.

Artikel 2.55 van de Omgevingsverordening luidt:

"1. Een bestemmingsplan voor gronden binnen een Waardevol open gebied maakt ten opzichte van het op 17 oktober 2014 geldende bestemmingsplan geen bestemming mogelijk die de openheid van een Waardevol open gebied aantast.

2. In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan binnen een Waardevol open

gebied het oprichten van een windturbinepark mogelijk maken, voor zover de toelichting van het bestemmingsplan voldoet aan artikel 2.62.
[…]". Artikel 2.62 luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat de oprichting van een windturbine of windturbinepark mogelijk maakt, besteedt aandacht aan:

a. de ruimtelijke kenmerken van het landschap;

b. de maat, schaal en inrichting in het landschap;

c. de visuele interferentie met een nabijgelegen windturbine of windturbines;

d. de cultuurhistorische achtergrond en waarden van het landschap;

e. de beleving van de windturbine of het windturbinepark in het landschap."

15.2. De raad stelt zich op het standpunt dat voldoende aandacht is besteed aan de landschappelijke kwaliteit. Dat is gebeurd in paragraaf 4.9 van de plantoelichting en door de landschappelijke beoordeling die als bijlage E bij de plantoelichting is gevoegd. Dat het plan per saldo tot een verslechtering van de landschappelijke kwaliteit leidt, betekent niet dat het plan in strijd is met artikel 2.62 van de Omgevingsverordening. De raad wijst nog op het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie mer) waarin staat dat de landschappelijke impact van het voorkeursalternatief (hierna: VKA) voldoende in beeld is gebracht.

15.3. In paragraaf 4.9 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect landschap. Omdat het plan gevolgen heeft voor het open landschap is getoetst aan de in artikel 2.62 genoemde aspecten. In totaal zijn zes landschapstypen gedefinieerd in het landschap rondom Beuningen, namelijk: uiterwaarden, oeverwallen, komgronden, rivierduinen, kampenlandschap en grootschalige infrastructuur. Voor de afzonderlijk genoemde landschapstypen bevat de toelichting een analyse en beoordeling. In paragraaf 4.9.1 staat dat het landschap in en rondom Beuningen zal worden aangetast door de komst van de windturbines van Windpark Beuningen. Vanwege de landschappelijke en cultuurhistorische waarden zal de negatieve impact zich voordoen bij de rivierduinen. Karakteristieken en belevingswaarden van de uiterwaarden, oeverwallen en komgronden zullen ook negatief worden beïnvloed. De beleving en aantasting ten aanzien van de snelwegen, die in de landschappelijke beoordeling zijn getypeerd als landschapstype ‘grootschalige infrastructuur’, kent de minst negatieve impact. Het VKA is bij enkele aspecten minder gewenst ten opzichte van de MER-alternatieven. Dat geldt in alle gevallen voor de beleving van de eenheid van de opstelling. Dit volgt ook uit bijlage E bij de plantoelichting, waarin aandacht is besteed aan de landschappelijke kwaliteit. Deze bijlage bevat een vergelijking en beoordeling van de verschillende MER-alternatieven. De conclusie hiervan is dat het VKA zeker niet als beste scoort op het onderdeel landschappelijke kwaliteit, en dat de negatieve impact in grote mate aanwezig is. Er zal daarom goed gekeken moeten worden naar welke mitigerende maatregelen getroffen kunnen worden om de ‘pijn te verzachten’.

15.4. De Afdeling is gelet op het bepaalde in artikel 2.62 van de Omgevingsverordening van oordeel dat in voldoende mate aandacht is besteed aan de impact van Windpark Beuningen op de landschappelijke kwaliteit. Dat artikel staat erop zichzelf bezien ook niet aan in de weg dat het windpark tot een verslechtering van de landschappelijke kwaliteit leidt. Dit volgt ook uit de toelichting op artikel 2.62 van de Omgevingsverordening. Daarin staat dat in het ruimtelijk ontwerp aandacht wordt besteed aan de wijze waarop een turbine reageert of

turbines reageren op de schaal, maat en richting van het landschap. Bij méér dan één windturbine zijn keuzes in onderlinge afstand, patronen en richting van turbines bepalend voor de mate waarin ruimtelijke kwaliteit wordt bereikt. In wat Rondeel Ewijk B.V aanvoert, ziet de Afdeling niet dat aan deze elementen, beschouwd in onderlinge samenhang, onvoldoende aandacht is besteed in de plantoelichting of de daarbij behorende bijlagen. Van strijd met de door Rondeel Ewijk B.V. bedoelde bepalingen uit de Omgevingsverordening is dus geen sprake.
Het betoog slaagt niet.

Gemeentelijk beleid

Structuurvisie

16. [appellanten sub 1] voeren aan dat het plan in strijd is met de structuurvisie van 8 mei 2012. Daarin staat dat de gemeente ervoor kiest om de karakteristieke openheid van het Beuningse Veld als kwaliteit te behouden en dat het gebied zoveel mogelijk gevrijwaard moet blijven van stedelijke ontwikkelingen als woningbouw of de aanleg van windturbines. Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat de raad beter had moeten motiveren waarom in afwijking van de structuurvisie het aanvaardbaar is om windturbines te plaatsen. De raad heeft de landschappelijke impact van het windpark niet betrokken bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Ook de toelichting geeft er onvoldoende blijk van dat dit aspect is betrokken bij het plan.

De Stichting en anderen voeren aan dat met het herstelbesluit de structuurvisie ten onrechte met terugwerkende kracht is ingetrokken.

16.1. In de structuurvisie ‘Groen en dynamisch’ van 8 mei 2012 (hierna: de structuurvisie) staat als hoofdopgave geformuleerd het behoud en de versterking van het karakteristieke kommenlandschap. De openheid van het Beuningse Veld wordt hoog gewaardeerd. De opgave is om deze openheid te behouden en waar mogelijk ook de beleving van het Beuningse Veld te versterken. Verder staat in de structuurvisie als keuze dat de karakteristieke openheid van het Beuningse Veld als kwaliteit moet worden behouden. Dat betekent dat het gebied zo veel mogelijk gevrijwaard wordt van stedelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw of de realisatie van windturbines. Paragraaf 4.7 van de structuurvisie vermeldt over milieu en duurzaamheid dat het de ambitie is om duurzame energie op te wekken met toepassing van zonne-energie. Er wordt niet ingezet op windenergie, omdat de plaatsing van windmolens in het Beuningse Veld of langs de A73/Maas en Waal weg een grote impact heeft op het landschap.

Nadien is op 24 januari 2017 de Energievisie vastgesteld. In deze visie staat aangegeven wat er gedaan moet worden om uiterlijk in 2040 energieneutraal te zijn in de gemeente.

16.2. De Afdeling stelt voorop dat de structuurvisie een beleidsdocument is dat is vastgesteld door de raad. De raad mag hiervan afwijken, maar moet dan wel goed motiveren waarom daar in een concreet geval van wordt afgeweken. In de structuurvisie staat dat het Beuningse Veld zoveel mogelijk wordt gevrijwaard van stedelijke ontwikkelingen. Het Beuningse Veld wordt gevormd door het open landschap dat aan de noordzijde wordt begrensd door de A73 en aan de westzijde door de A50. De raad heeft onderkend dat het landschap in en rondom Beuningen zal worden aangetast door de komst van het windpark. Vanwege de landschappelijke en cultuurhistorische waarden zal de meeste negatieve impact zich voordoen bij de rivierduinen. Karakteristieken en belevingswaarden van de uiterwaarden, oeverwallen en komgronden zullen ook negatief worden beïnvloed. De beleving en

aantasting ten aanzien van de snelwegen, die in de landschappelijke beoordeling zijn getypeerd als landschapstype ‘grootschalige infrastructuur', kent de minst negatieve impact. Met het VKA is er uiteindelijk voor gekozen om een beperkt aantal grotere windturbines te plaatsen, zodat de energiedoelen kunnen worden gehaald en de openheid zo goed als mogelijk wordt gewaarborgd. Daarbij heeft de raad erop gewezen dat met de landschappelijke kwaliteit rekening is gehouden doordat de windturbines helemaal aan de noordelijke randen van het Beuningse en Ewijkse veld worden gesitueerd, zodat de aantasting daarvan wordt beperkt.
Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad toereikend gemotiveerd waarom met het plan wordt afgeweken van de structuurvisie. Daarbij heeft de raad betrokken dat het windpark leidt tot een aantasting van het landschap, maar dat hij uiteindelijk een groter belang heeft willen toekennen aan het belang om de gemeentelijke doelen te halen ten aanzien van duurzame energieopwekking, zoals ook is verwoord in de Energievisie. In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling niet dat de gevolgen voor het landschap onvoldoende bij de vaststelling van het plan zijn betrokken.

De betogen slagen niet.

16.3. Het betoog van de Stichting en anderen dat het herstelbesluit onrechtmatig is, omdat de structuurvisie ten onrechte met terugwerkende kracht is ingetrokken, volgt de Afdeling niet. De rechtmatigheid van de intrekking van de structuurvisie staat hier niet ter toetsing. De raad heeft de structuurvisie ook niet ingetrokken om het herstelbesluit mogelijk te maken. De raad heeft de structuurvisie bij besluit van 28 februari 2023 ingetrokken, omdat inmiddels een nieuw beleidskader is vastgesteld in de vorm van de Omgevingsvisie, maar daarbij verzuimd is om de oude structuurvisie gelijktijdig in te trekken. Dat is bij besluit van 28 februari 2023 alsnog gebeurd. Dat de structuurvisie alleen maar is ingetrokken om het herstelbesluit te onttrekken aan strijdigheid daarmee, volgt de Afdeling daarom niet.

Het betoog slaagt niet.

MER, alternatievenonderzoek en voorkeursalternatief

17. [appellanten sub 1], de Stichting en anderen en Rondeel Ewijk B.V. hebben bezwaren naar voren gebracht over de aan het bestemmingsplan ten grondslag gelegde combiMER. Die zien onder meer op de daarin in beschouwing genomen locatie- en inrichtingsalternatieven en de keuze om een gecombineerd plan- en project-MER op te stellen.

17.1. In het rapport "Windpark Beuningen, Concept-CombiMER" van 3 juni 2021 van Bosch & Van Rijn (hierna: het MER) zijn zeven locatie-alternatieven (A t/m G) onderzocht, zoals is weergegeven in figuur 12 van het MER. De raad heeft een zoekzone aangewezen, zoals is weergegeven in figuur 10. De uiteindelijke locatiekeuze vertoont overlap met de MER-alternatieven B en C. Vervolgens zijn voor het zoekgebied drie inrichtingsalternatieven uitgewerkt, zoals is beschreven in hoofdstuk 9 van het MER. Het VKA overlapt met inrichtingsalternatief 1, bestaande uit vijf grote windturbines, waarvan twee ten westen van de A50 en drie ten oosten daarvan.

Alternatievenonderzoek

18. [appellanten sub 1], de Stichting en anderen en Rondeel Ewijk B.V. voeren aan dat het alternatievenonderzoek dat is uitgevoerd in het combiMER, niet deugdelijk is. De raad heeft volgens hen niet goed gemotiveerd waarom is gekozen voor het VKA.

[appellant sub 1] wijzen erop dat de Commissie mer heeft geconstateerd dat het VKA negatief scoort op veel aspecten, en op enkele aspecten, zoals slagschaduw, en externe veiligheid (buisleidingen en risicovolle installaties), zeer negatief. De keuze voor het VKA is in het combiMER volgens hen in dit licht niet goed onderbouwd. Het VKA verschilt ook van de in het combiMER onderzochte alternatieven. Ten opzichte van MER-alternatief 1 is één extra windturbine toegevoegd en de afstand van de windturbines tot de bebouwde kom is kleiner. Ook scoort het VKA qua effecten voor de omgeving slechter.

Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat in het combiMER wordt vermeld dat de keuze voor de uiteindelijke variant aan de initiatiefnemer is, en dat dit onjuist en te vrijblijvend is. Uit het advies van de Commissie mer volgt dat in het combiMER een rangorde is aangebracht waarin de praktische elementen een rol hebben gespeeld bij de weging van de diverse varianten. Het combiMER brengt hierin kennelijk een ordening aan waarin de praktische elementen prevaleren boven de milieutechnische. Rondeel Ewijk B.V. voert verder aan dat in het combiMER niet alleen had moeten worden gekeken naar alternatieve locaties voor windturbines, maar ook naar alternatieve manieren om energie op te wekken.

De Stichting en anderen voeren aan dat geen van de alternatieven serieus is onderzocht. Zo heeft overleg met de gemeente Wijchen om te onderzoeken of het mogelijk is om windturbines dichter tegen de gemeentegrens te plaatsen nooit plaatsgevonden. Het alternatief om windturbines aan de andere kant van de Elzenpas te plaatsen is afgedaan met de opmerking dat fietsers kunnen worden getroffen door vallende stukken ijs van de wieken op een afstand van 200 m. Alternatief D is weggestreept omdat de combinatie van de A73 en N322 beter uit de bus kwam, terwijl de alternatieven B en C afzonderlijk slechter scoorden. Minder overlastgevende locaties zijn ten onrechte niet serieus genomen. De Stichting en anderen wijzen er daarnaast op dat alternatief E gunstiger zou zijn als het zoekgebied 200 m kleiner was gemaakt en het gebied minder dicht op bebouwing van Nijmegen was gekozen.

De Stichting en anderen voeren verder aan dat inrichtingsalternatieven voor het VKA niet serieus zijn behandeld. De vijfde windturbine, gesitueerd in het uiterst oostelijke deel van het zoekgebied, is niet onderzocht op milieu- en andere effecten.

18.1. In de plantoelichting staat dat het oprichten van een windpark van meer dan 10 windturbines, of met een vermogen van 15 MW of meer is genoemd in categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer). Dat betekent dat in het kader van een vergunningaanvraag ingevolge artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm), gelezen in samenhang met artikel 2, vierde lid, van het Besluit mer een besluit-mer-beoordelingsplicht geldt, als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wm. Uit artikel 7.2, tweede lid, van de Wm, gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit mer volgt daarnaast dat, indien er een kaderstellend plan wordt vastgesteld voor deze activiteit, het verplicht is om daarvoor een plan-MER op te stellen.

De raad heeft ervoor gekozen om een plan-MER op te stellen vooruitlopend op het instappen van een initiatiefnemer in het proces. Dit MER bevat de onderbouwing voor de locatiekeuze voor het bestemmingsplan (plan-MER), maar zal ook voor de projectinrichting en vergunningverlening als project-MER gebruikt worden. De raad heeft ervoor gekozen om een gecombineerd plan- en besluit-MER op te stellen.

18.2. Uit artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wm volgt dat een plan-MER een beschrijving moet bevatten van de voorgenomen activiteit en de alternatieven daarvoor die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen. De keuze voor de in beschouwing

genomen alternatieven moet worden gemotiveerd. Uit onderdeel e van deze bepaling volgt dat in het plan-MER de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven moeten worden beschreven. Vergelijkbare eisen gelden voor een besluit-MER, zo volgt uit artikel 7.23, eerste lid, aanhef en onder b en d, van de Wm.
18.3. De Afdeling stelt voorop dat het antwoord op de vraag welke alternatieven in een MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Pas wanneer met de uitvoering van een bepaald alternatief kan worden beantwoord aan de doelstelling van de initiatiefnemer, kan sprake zijn van een redelijkerwijs in ogenschouw te nemen alternatief (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250, onder 10.2).

18.4. Paragraaf 2.1 van het combiMER gaat in op de doelstelling van het project. Er wordt vermeld dat in 2017 de Energievisie is vastgesteld door de raad. Deze visie geeft aan wat er gedaan moet worden om uiterlijk in 2040 energieneutraal te zijn. In april 2019 heeft de raad naar aanleiding van de bespreking van het locatieplan onder meer een zoekzone en randvoorwaarden voor windenergie vastgesteld. Met het windpark beoogt de gemeente een belangrijke bijdrage te leveren aan de doelstelling uit het nationale Klimaatakkoord, zoals vastgesteld op 28 juni 2019, waarin is opgenomen dat op land ten minste 35 terawattuur (TWh) aan hernieuwbare energie op land moet worden gerealiseerd. Daarbij wordt aangegeven dat windenergie één van de meest kosteneffectieve manieren is om hernieuwbare energie te produceren.

Paragraaf 4.6 van het combiMER vermeldt dat het initiatief past binnen het nationale beleid en bijdraagt aan de doelstelling van 6.000 MW op land en aan de doelstelling van 35 TWh. De locatie past binnen het provinciaal beleid, gezien de aanduidingen ‘Windenergie kansrijke locaties extra ontwikkeling’ en ‘Windenergie mogelijk’, zoals weergegeven op kaart 5 van de Omgevingsvisie ‘Gaaf Gelderland’. Met het windpark wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de doelstelling van de gemeente om in 2040 energieneutraal te zijn.

18.5. Over het betoog van Rondeel Ewijk B.V. dat ten onrechte niet is gekeken naar alternatieve manieren om (duurzame) energie op te wekken overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat in het alternatievenonderzoek voornamelijk is gekeken naar alternatieven met kleinere windturbines. Een zonnepark komt volgens de raad niet in de plaats van de beoogde windturbines, maar in aanvulling daarop, zodat aan de energiedoelstellingen kan worden voldaan. Een andere alternatieve manier om energie op te wekken is niet onderzocht, omdat dit niet beantwoordt aan de projectdoelstelling. Dit volgt ook uit onder meer de paragrafen 2.1, 4.6 en 7.2 van het MER. In paragraaf 7.1 staat dat omdat met het project invulling is gegeven aan het gemeentelijk beleid voor duurzame energie, in het combiMER geen onderzoek is verricht naar overige vormen van opwekking van duurzame energie.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanknopingspunten voor de conclusie dat ten onrechte andere vormen van energieopwekking in het combiMER buiten beschouwing zijn gelaten. Daarbij heeft de raad doorslaggevend mogen achten dat zulke vormen van energieopwekking niet beantwoorden aan de projectdoelstelling. Alleen de omstandigheid dat appellanten een andere keuze voor de wijze van opwekking van duurzame energie voorstaan, betekent op zichzelf bezien nog niet dat de door de raad gemaakte afweging onzorgvuldig of onredelijk is.

18.6. Over de betogen die gaan over de totstandkoming van het VKA, overweegt de Afdeling het volgende.

18.7. In paragraaf 4.4 van de plantoelichting is beschreven hoe de selectie van het VKA tot stand is gekomen. Daarin staat dat op basis van de resultaten van het combiMER een VKA is gedefinieerd, bestaande uit vijf windturbines waarvan de locaties vastliggen. Het bepalen van het VKA is een iteratief proces geweest waarbij verschillende partijen een rol hebben gehad. Naast milieueffecten is het VKA ook gebaseerd op de uitvoerbaarheid en lokaal en politiek draagvlak. Hoewel de gemeente een sturende rol heeft bij de keuze, ligt de eindbeslissing bij de initiatiefnemer, die de vergunningaanvraag gaat indienen.

Hoofdstuk 5 van het combiMER bevat een beschrijving van de wijze waarop de locatie-alternatieven zijn vastgesteld. Er zijn in totaal zeven locaties betrokken bij het onderzoek (A t/m G), zie ook figuur 12. Hoofdstuk 6 bevat een effectbeoordeling van de gevolgen van de locatie-alternatieven. Paragraaf 6.7 bevat een overzichtstabel waarin te zien is hoe de verschillende locatie-alternatieven op de onderzochte elementen scoren volgens een multi-criteria-analyse.

Hoofdstuk 7 beschrijft de totstandkoming van het VKA. Daarin staat dat de zoekzone windenergie, waarop het VKA mede is gebaseerd, voorafgaand aan de mer-procedure tot stand is gekomen. De uitkomsten van het combiMER hebben niet aan deze keuze ten grondslag gelegen. Uit de effectbeoordeling van de locatiealternatieven blijkt dat de zoekzone (bestaande uit de Plan-MER alternatieven B en C) redelijk scoort ten opzichte van de andere alternatieven (zie tabel 33).

Paragraaf 7.2 bevat een beschrijving van de bestuurlijke voorgeschiedenis. Hieruit volgt dat er twee locaties in de gemeente Beuningen door de provincie zijn aangewezen als ‘windenergie kansrijke locaties extra ontwikkeling’. Dit zijn de locaties ten zuidwesten en zuidoosten van knooppunt Ewijk. Daarnaast heeft de gemeente op 24 januari 2017 de Energievisie vastgesteld. Verder heeft een gebiedsproces plaatsgevonden. In 2018 heeft de Gebiedsraad in opdracht van de gemeente toegewerkt naar een locatieplan. Dit behelst een advies aan de raad en bevat het speelveld en de spelregels voor windenergie en zonne-energie in de gemeente Beuningen. Op 9 april 2019 heeft de gemeenteraad besloten om grootschalige opwek van zonne- en windenergie, onder voorwaarden, mogelijk te maken. Hierbij heeft de gemeenteraad besloten om naar aanleiding van de bespreking van het locatieplan en het advies van de Gebiedsraad onder meer een zoekzone voor windenergie vast te stellen. De locatie van het windpark maakt hier deel van uit.

Paragraaf 7.3 beschrijft ten slotte de randvoorwaarden waaraan de te onderzoeken inrichtingsalternatieven moeten voldoen. Hierbij is onder meer als randvoorwaarde gesteld dat het inrichtingsalternatief moet stroken met het advies van de Gebiedsraad. Hierdoor moeten de windturbines worden geplaatst in de zoekzone zoals is vastgesteld door de raad op 9 april 2019. Dat zoekgebied bevindt zich in de plan-MER-alternatieven B en C. In paragraaf 7.4 wordt geconcludeerd dat hoewel er in het combiMER zeven potentiële locaties naar voren zijn gekomen, uiteindelijk in overeenstemming met het advies van de Gebiedsraad is gekozen voor alternatieven B en C.

18.8. Over het betoog van de Stichting en anderen dat locatie-alternatieven in het kader van het combiMER onvoldoende zijn onderzocht, overweegt de Afdeling dat, zoals volgt uit hoofdstuk 6 van het combiMER, wel een effectbeoordeling van de diverse locatie-alternatieven is verricht. De keuze voor de locatiealternatieven in het combiMER is gemaakt aan de hand van de beperkingen die voortvloeien uit milieueffecten van het windpark als geluid, slagschaduw en veiligheid. Ook zijn hierbij milieuthema’s, zoals ecologie, bodem, water en landschap, betrokken. Hiertoe is een ‘Quickscan ruimtelijke beperkingen’

uitgevoerd, die is opgenomen in bijlage A van het MER. Hieruit komt naar voren dat er een zevental locaties is waar windturbines kunnen worden gerealiseerd. De positieve en negatieve effecten hiervan zijn volgens een beoordeling aan de hand van een multi-criteria-analyse uiteengezet in paragraaf 6.7 van het combiMER. Hieruit komt naar voren dat de gekozen alternatieven B en C redelijk scoren ten opzichte van de andere onderzochte locatiealternatieven.
In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de milieugevolgen van de verschillende locatiealternatieven niet of onvoldoende duidelijk zijn geworden. Dat appellanten een andere weging voorstaan van het VKA ten opzichte van de onderzochte locatiealternatieven doet daar niet aan af. Hierbij betrekt de Afdeling dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2639 (Rondweg Oudenbosch), er voor de raad geen verplichting bestaat om het meest milieuvriendelijke alternatief te kiezen. In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat de raad niet redelijkerwijs voor het door hem voorgestane locatie-alternatief heeft mogen kiezen.

Het betoog dat het VKA afwijkt van de onderzochte alternatieven en de milieugevolgen daarvan niet zijn onderzocht, volgt de Afdeling niet. De windturbines van het VKA zijn gesitueerd binnen het zoekgebied dat in het combiMER voor de drie inrichtingsvarianten is gehanteerd en lijkt deels op inrichtingsvariant 1, zij het dat direct ten oosten van de A50 een vijfde, extra turbine is voorzien. In hoofdstuk 11 van het combiMER is aangegeven waarom voor vijf grote windturbines is gekozen. Daarbij is aangegeven dat de energieopbrengst aanzienlijk hoger ligt bij grotere afmetingen, en dat bij het bepalen van het VKA het aspect haalbaarheid een belangrijke rol heeft gespeeld. De posities van de windturbines zijn bepaald met het idee om de geluidbelasting op de woningen te minimaliseren, terwijl wordt voldaan aan de normen voor externe veiligheid. Het VKA is in hoofdstuk 11 van het combiMER op alle relevante milieuaspecten (waaronder geluid en slagschaduw) beoordeeld. Op basis van de effectbeoordeling scoort het VKA ten opzichte van de andere alternatieven redelijk. Dat sprake is van een gebrek in de totstandkoming van de locatiekeuze voor het VKA volgt de Afdeling gelet op voormelde omstandigheden dan ook niet.

18.9. Het betoog van Rondeel Ewijk B.V., dat de keuze voor de uiteindelijke variant aan de initiatiefnemer is, en dat dit onjuist en te vrijblijvend is, en dat bovendien uit het advies van de Commissie mer volgt dat in het combiMER een rangorde is aangebracht waarin de praktische elementen een rol hebben gespeeld bij de weging van de diverse varianten, waarbij die elementen ten onrechte hebben geprevaleerd boven milieutechnische aspecten, slaagt ook niet. Hoewel de keuze voor het uiteindelijke project dat wordt aangevraagd aan de initiatiefnemer is, zijn in het plan, mede op basis van de in het combiMER onderzochte locatie- en inrichtingsalternatieven, de locaties voor de verschillende windturbines aangewezen, en zijn bandbreedtes opgenomen (voor o.a. de grootte van de windturbines) waarbinnen het project kan worden vergund. Het betoog dat de keuze voor het windpark volledig aan de initiatiefnemer wordt gelaten, gaat in zoverre dus niet op.

Over het betoog dat ten onrechte een afweging is gemaakt van de diverse varianten, waarbij praktische aspecten de doorslag hebben gegeven en niet milieutechnische, overweegt de Afdeling dat door de Commissie mer twee adviezen zijn uitgebracht. Op 25 mei 2021 is een voorlopig toetsingsadvies uitgebracht en op 8 juni 2021 een toetsingsadvies MER en aanvulling op MER. In het voorlopige advies wordt door de Commissie mer vastgesteld dat het VKA negatief scoort op een aantal aspecten. Ook wordt daarin vastgesteld dat in de keuze van het VKA naast milieuafwegingen ook eigendom van grond en vergunbaarheid een rol hebben gespeeld. De Commissie mer komt echter niet tot een negatief toetsingsadvies.

In het advies staat dat de milieueffecten van de inrichtingsalternatieven en het VKA in het project-MER goed in beeld zijn gebracht. In zoverre ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat ten onrechte praktische elementen een doorslaggevende rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke keuze voor het VKA. Daarbij betrekt de Afdeling dat, zoals hiervoor onder 18.8 is overwogen, geen verplichting bestaat om te kiezen voor het meest milieuvriendelijke alternatief. In wat Rondeel Ewijk B.V. aanvoert, ziet de Afdeling dan ook geen grond voor de conclusie dat de weging van het VKA ten opzichte van de andere inrichtingsalternatieven onrechtmatig is geweest.
De betogen slagen niet.

Overige mer-aspecten

- Behandeling zienswijze

19. Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat in strijd is gehandeld met artikel 7.14, eerste lid, onder c, van de Wm omdat partijen niet de mogelijkheid hebben gehad om een zienswijze naar voren te brengen over de gewijzigde vaststelling van het plan. Hierdoor heeft Rondeel Ewijk B.V. niet de mogelijkheid gehad haar zienswijze naar voren te brengen over de in het plan opgenomen milieunormen.

19.1. Artikel 7.14, eerste lid, aanhef, en onder c, van de Wm luidde ten tijde van belang:

"1. In of bij het plan wordt in ieder geval vermeld:

c. hetgeen is overwogen omtrent de bij het ontwerp van het plan terzake van het milieueffectrapport naar voren gebrachte zienswijzen;".

19.2. De raad stelt zich op het standpunt dat uit bovenvermeld artikel niet volgt dat bij iedere aanpassing van het bestemmingsplan die gevolgen heeft voor de omgeving, de indieners in de gelegenheid moeten worden gesteld om opnieuw een zienswijze naar voren te brengen. In dit geval wordt voldaan aan artikel 7.14, eerste lid, aanhef, en onder c, van de Wm, omdat in de nota van beantwoording zienswijzen is vermeld wat de raad heeft overwogen omtrent de zienswijzen die over het combiMER gaan. De milieunormen voor windturbines die zijn toegevoegd aan het plan zijn niet toegevoegd als gevolg van een ingediende zienswijze, maar zijn het gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

19.3. De Afdeling overweegt dat artikel 7.14, eerste lid, van de Wm, zoals dat gold op het moment van de vaststelling van het herstelbesluit, de verplichting bevatte voor het bevoegd gezag om bij de vaststelling van het plan-mer-plichtige plan te vermelden op welke wijze rekening is gehouden met de in het plan-MER beschreven milieugevolgen en wat is overwogen met betrekking tot de in dat rapport beschreven alternatieven, de naar voren gebrachte zienswijzen en het door de Commissie mer uitgebrachte toetsingsadvies. Met de expliciete motiveringsplicht wordt verzekerd dat het bevoegd gezag de gegevens over de gevolgen voor het milieu van een voorgenomen activiteit daadwerkelijk in de planvorming meeweegt. Alleen de omstandigheid dat het plan materieel is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp, is naar het oordeel van de Afdeling geen omstandigheid die tot de verplichting leidt om opnieuw de mogelijkheid te bieden tot het geven van zienswijzen. Dat de inhoudelijke, op de windturbines van toepassing zijnde milieunormen zijn gewijzigd ten opzichte van het ontwerp leidt ook niet tot deze conclusie. In de nota van beantwoording zienswijzen is naar het oordeel van de Afdeling toereikend gemotiveerd wat met de zienswijzen over het combiMER is gedaan. Hiermee is voldaan aan de in artikel 7.14, eerste lid, aanhef, en onder c, van de Wm opgenomen verplichting.

Het betoog slaagt niet.

- Samenvoeging plan-MER en project-MER en ontbreken beoordeling enkele milieuaspecten en milieunormen

20. Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat door een plan-MER en een project-MER samen te voegen de opzet van het document onduidelijk is en de behandelde thema's versnipperd zijn geraakt. Zo ontbreekt in de opzet een beoordeling van het landschap, de afweging ten aanzien van het bedrijf van Rondeel Ewijk B.V. en mist een beoordeling van laag frequent geluid en de invloed daarvan op bedrijven. Daarnaast zijn de milieunormen die ten gevolge van de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, in het plan zijn opgenomen, niet beoordeeld in het kader van het MER.

20.1. In paragraaf 3.2 van het combiMER staat beschreven waarom is gekozen voor een gecombineerd plan- en project-MER. Daarin staat dat de Wm het mogelijk maakt dat, wanneer zoals in dit geval voor één activiteit zowel een plan- als een project-MER worden opgesteld, deze gecombineerd kunnen worden tot één combi-MER. Voor een mer-beoordelingsplichtig windturbinepark moet het bevoegd gezag beoordelen of een project-MER ten behoeve van de vergunningaanvraag nodig is. Omdat er voor het plan al een MER opgesteld moest worden, is er voor het projectdeel gekozen aan te sluiten bij het plan-MER door middel van een combi-MER. Er is door de gemeente gekozen om geen mer-beoordeling uit te laten voeren voor het windpark, maar om direct een MER op te stellen.

20.2. In wat Rondeel B.V. aanvoert, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de raad redelijkerwijs niet voor een gecombineerd plan- en project-MER heeft mogen kiezen. De Wm verzet zich daar niet tegen. De Afdeling volgt ook het betoog niet dat door het plan- en project-MER samen te voegen, de in het MER opgenomen milieu-informatie versnipperd is geraakt, en de opzet van het document onduidelijk is geworden. Het combiMER bevat een voldoende duidelijke hoofdstukkenstructuur. Daarnaast bevatten de verschillende hoofdstukken de relevante inzichten over de milieueffecten van de plan-MER-alternatieven (hoofdstuk 5 en 6) en de project-MER-alternatieven (hoofdstuk 9 en 10) en het VKA (hoofdstuk 11).

Het betoog slaagt niet.

20.3. Over het betoog dat in de opzet een beoordeling ontbreekt van de aspecten landschap, laagfrequent geluid en de gevolgen voor het bedrijf van Rondeel Ewijk B.V., overweegt de Afdeling als volgt.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het combiMER voldoende ingaat op de alternatieven en de gevolgen voor het landschap. Wat dit laatste aspect betreft, verwijst de raad naar paragraaf 4.9 van de plantoelichting. Deze paragraaf bevat een afweging ten aanzien van landschap. Aandacht is besteed aan de volgende elementen:

a. de ruimtelijke kenmerken van het landschap;

b. de maat, schaal en inrichting in het landschap;

c. de visuele interferentie met een nabijgelegen windturbine of windturbines;

d. de cultuurhistorische achtergrond en waarden van het landschap;

e. de beleving van de windturbines of het windturbinepark in het landschap.

Ook in het combiMER is landschap uitdrukkelijk betrokken in de effectbeoordeling. Zie onder

meer de paragrafen 6.4, 10.7 en 11.7. In zoverre ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat het combiMER op dit punt onvolledig is, en het niet aan het bestreden besluit ten grondslag kon worden gelegd.
Het betoog slaagt in zoverre niet.

20.4. Over het aspect laagfrequent geluid en de invloed daarvan op het bedrijf van Rondeel Ewijk B.V., overweegt de Afdeling dat in het combiMER is beschreven dat een norm van 47 dB Lden ook voldoende bescherming biedt tegen laagfrequent geluid (zie paragraaf 10.2.5). Over de gevolgen van het windpark op de bedrijfsvoering van Rondeel Ewijk B.V. heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat er geen effecten te verwachten zijn op de gezondheid van dieren. Daarom is er ook geen reden om aan te nemen dat het windpark nadelige gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van Rondeel Ewijk B.V. Er is geen onderzoek bekend waaruit een verband blijkt dat windturbines effect hebben op dierenwelzijn de gezondheid van dieren. Daarbij betrekt de raad dat de Afdeling in de uitspraken van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228 en 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146 (Windpark Bijvanck), heeft overwogen dat niet aannemelijk is dat slagschaduw bij paarden tot stress gerelateerde klachten leidt.

In wat Rondeel Ewijk B.V. in het kader van het combiMER heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de conclusie dat onvoldoende rekening is gehouden met aspecten als laagfrequent geluid en gezondheidseffecten van windturbines of het windturbinepark voor dieren, waaronder kippen in het bedrijf van Rondeel B.V..

De betogen slagen niet.

20.5. Over het betoog dat de milieunormen die in het plan zijn opgenomen ten gevolge van de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, niet zijn beoordeeld in het kader van het combiMER en dat het daarom onvolledig is, overweegt de Afdeling het volgende. Het combiMER is aangevuld met drie oplegnotities van Bosch & Van Rijn van 1 oktober 2021, waarin is ingegaan op de normstelling voor het windpark voor geluid, slagschaduw en externe veiligheid, en de gevolgen daarvan voor het milieu. In wat Rondeel B.V. heeft aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook geen aanknopingspunt voor het oordeel dat het combiMER onvolledig is geweest.

Het betoog slaagt niet.

Eigen normen milieuaspecten formeel

21. De Stichting en anderen betogen dat de raad en het college van B en W in de planregels en de voorschriften van de omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo (hierna: omgevingsvergunning voor de activiteit milieu) ten onrechte in plaats van de algemene windturbinebepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit en 3.2.3 van de Activiteitenregeling, eigen normen hebben gehanteerd voor de aspecten geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid, zonder dat voor die eigen normen een MER is gemaakt. Volgens de Stichting en anderen wordt daarmee het Unierecht, waaronder de SMB-richtlijn omzeild. Daarnaast moet volgens de Stichting en anderen worden gewacht op de nieuwe landelijke windturbinenormen. Verder betogen de Stichting en anderen dat de Regionale Energiestrategie (hierna: RES) en de Energievisie als kaderstellend plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn moeten worden aangemerkt. Ook daarvoor is volgens de Stichting en anderen dus ten onrechte geen MER gemaakt.

21.1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395

(hierna: de Delfzijltussenuitspraak), over de algemene windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling overwogen dat deze, in strijd met de SMB-richtlijn, niet vooraf zijn gegaan door een milieubeoordeling als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn. Anders dan de Stichting en anderen betogen, betekent het feit dat voor de algemene windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling geen milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn is verricht, niet dat de raad en het college voor de door hen gekozen eigen normen als zodanig nu zo'n milieubeoordeling/MER moeten maken. De SMB-richtlijn, de Mer-richtlijn, de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage verplichten daar niet toe. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1433 (hierna: de Delfzijleinduitspraak), onder 17.4 en 17.5, en haar uitspraak van 12 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1446 (hierna: de Karolinapolderuitspraak), onder 32.1 en 32.2. Gelet hierop was het opstellen van een MER voor de gehanteerde eigen normen in dit geval niet vereist. Anders dan de Stichting en anderen betogen, hoefde niet te worden gewacht op de nieuwe landelijke windturbinenormen, maar kunnen de raad en het college kiezen voor eigen normen. De Afdeling verwijst naar de Delfzijltussenuitspraak, onder 65-66.
Ook betekent de omstandigheid dat voor de RES en de Energievisie geen MER is gemaakt niet dat aan het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu een Unierechtelijk gebrek kleeft. Daarvoor is al van belang dat de RES en de Energievisie voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu niet kaderstellend waren, als is bedoeld in de Delfzijltussenuitspraak, onder 39 tot en met 45. In alleen de stelling van de Stichting en anderen dat naar aanleiding van de Energievisie nieuwe en meer integrale beleidskaders zijn ontstaan als basis voor "het proces van wind", ziet de Afdeling geen aanleiding voor een andere conclusie. Verder is wat betreft de RES door de raad en het college van B en W op de zitting nader toegelicht dat in dit geval de zogenoemde RES 1.0 van toepassing was, dat een vrijwillig karakter heeft, zonder externe werking. Ook hebben de raad en het college van B en W op de zitting onweersproken verklaard dat de RES niet bepalend of sturend is geweest voor de besluitvorming over het windpark. Het betoog slaagt niet.

Uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024

22. De Stichting en anderen betogen in hun nader stuk van 11 oktober 2024 in reactie op de uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3744 (Windplan Blauw) en ECLI:NL:RVS:2024:3745 (windpark De Rietvelden) dat het plan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu in strijd zijn met het Unierecht, omdat de SMB-richtlijn niet correct is geïmplementeerd. Volgens de Stichting en anderen verplicht het Unierecht daarom om het plan en de omgevingsvergunning te vernietigen.

22.1. Zoals hiervoor onder 21.1 is vermeld, heeft de Afdeling in de Delfzijltussenuitspraak, over de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling overwogen dat deze, in strijd met de SMB-richtlijn, niet vooraf zijn gegaan door een milieubeoordeling als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de SMB-richtlijn. Zoals in de Delfzijltussenuitspraak is overwogen, kleefde aan de besluiten die in die zaak in het geding waren geen gebrek vanwege strijd met de SMB-richtlijn, maar een zorgvuldigheids- en motiveringsgebrek. Omdat de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling wegens het geconstateerde SMB-beoordelingsgebrek buiten toepassing moeten blijven, hadden de bevoegde bestuursorganen in hun besluiten niet van de veronderstelling mogen uitgaan dat de initiatiefnemer zich bij het gebruik van het windpark aan deze windturbinebepalingen moest houden.

22.2. Het in de Delfzijltussenuitspraak geconstateerde SMB-beoordelingsgebrek heeft dus betrekking op de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Maar de raad en het college van B en W zijn in de onderhavige zaak voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu niet van de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling uitgegaan. In plaats daarvan hebben de raad en het college van B en W voor de aspecten geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid eigen normen gehanteerd. Deze eigen normen zijn geen landelijke normen voor windturbines, waarvoor op grond van de SMB-richtlijn een SMB-milieubeoordeling (MER) moet worden verricht. Het zijn normen die door de raad en het college van B en W zijn bepaald aan de hand van een op dit windpark toegespitste motivering. Ze gelden alleen voor dit windpark. Anders dan de Stichting en anderen betogen, betekent het op de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling betrekking hebbende SMB-beoordelingsgebrek daarom niet dat aan het plan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu in deze zaak een Unierechtelijk gebrek kleeft. De windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling waren in dit geval voor het plan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu namelijk niet kaderstellend, als is bedoeld in de Delfzijltussenuitspraak, onder 39 tot en met 45.

22.3. Verder volgt uit de Delfzijltussenuitspraak en daaropvolgende uitspraken van de Afdeling, zoals de Delfzijleinduitspraak, onder 17.4 en 17.5, en de Karolinapolderuitspraak, onder 32.1 en 32.2, dat de SMB-richtlijn niet in de weg staat aan het hanteren van eigen normen in plaats van de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, als die eigen normen zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Of de door de raad en het college gehanteerde eigen normen in dit geval van een dergelijke motivering zijn voorzien, komt hierna onder 23 e.v. aan de orde.

22.4. In het nader stuk van 11 oktober 2024 hebben de Stichting en anderen, nadat zij op de zitting om de gelegenheid daartoe hebben verzocht, een reactie gegeven op de uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024 over Windplan Blauw en windpark De Rietvelden. In die uitspraken was de situatie aan de orde dat bij het verlenen van de betreffende omgevingsvergunningen voor de betreffende windparken er voor de beoordeling van de activiteiten met gevolgen voor het milieu van was uitgegaan dat de betreffende windturbines zouden moeten voldoen aan de toen geldende windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Het gaat in die uitspraken dus om omgevingsvergunningen waarvoor de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling kaderstellend waren als is bedoeld in de Delfzijltussenuitspraak, onder 39 tot en met 45. Verder waren de betreffende omgevingsvergunningen onherroepelijk geworden en zien de uitspraken van 18 september 2024 op verzoeken om die omgevingsvergunningen wegens strijd met het Unierecht in te trekken. Deze uitspraken zien dus op een wezenlijk andere situatie dan in de onderhavige zaak aan de orde is. Zoals hiervoor is overwogen, zijn in de onderhavige zaak de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling namelijk niet kaderstellend voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu en hebben de raad en het college van B en W in plaats daarvan voor de aspecten geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid eigen normen gehanteerd. Verder zijn de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde besluiten niet onherroepelijk en is niet verzocht om intrekking daarvan.

22.5. De uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024 over Windplan Blauw en windpark De Rietvelden zien dus op een andere situatie dan in de onderhavige zaak aan de

orde is. Verder vallen die uitspraken en de rechtbankuitspraken die daarin aan de orde zijn, als zodanig buiten de omvang van het geding. In de onderhavige uitspraak kan de Afdeling alleen ingaan op de gronden die de Stichting en anderen hebben aangevoerd tegen de in het procesverloop vermelde besluiten. Wat de Stichting en anderen in het nader stuk van 11 oktober 2024 aanvoeren tegen de uitspraken van de Afdeling van 18 september 2024 en de daarin aan de orde zijnde rechtbankuitspraken als zodanig, moet daarom onbesproken worden gelaten.
De betogen slagen niet.

Eigen normen milieuaspecten inhoudelijk: geluid

23. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen betogen dat de eigen normen die de raad en het college van B en W in de planregels van het bestemmingsplan en de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu hebben opgenomen, niet zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering, als is bedoeld in de Delfzijltussenuitspraak, onder 65 en 66.

23.1. Artikel 4.4.4 van de planregels luidt:

"a. De geluidsbelasting van alle windturbines van Windpark Beuningen samen mag ten behoeve van het beperken van geluidhinder niet hoger zijn dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen en terreinen.

b. Het laagfrequente geluidsbronvermogen van een windturbine, gedefiniëerd als de opgetelde geluidsbronvermogens in de octaafbanden 31,5; 63 en 125 Hz, mag niet hoger zijn dan 96 dB(A). Toetsing van deze waarde geschiedt door een meting conform de IEC 61400-11 of de uitbreide methode van het reken- en meetvoor-schrift windturbines uit te voeren. Hierbij mag rekening worden gehouden met een meetonzekerheid van 3 dB."

23.2. Voorschrift 3.1.2 van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu luidt:

"De geluidbelasting van alle windturbines van Windpark Beuningen samen moet voldoen aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein."

- Jaargemiddelde dosismaat

24. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad en het college van B en W niet hadden mogen kiezen voor een normstelling van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight voor geluid, omdat deze normstelling uitgaat van jaargemiddelden, waarbij op sommige momenten een hoger geluidniveau kan optreden en piekgeluiden kunnen optreden. Volgens [appellant sub 1] en anderen had de raad daarom moeten kiezen voor grenswaarden voor de dag- avond- en nachtperiode.

24.1. De Afdeling heeft eerder in de uitspraak van 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4038 (BurgerWindPark A2 Lage Rooijen), onder 26.2 overwogen dat het feit dat het bij een normstelling van dB Lden en dB Lnight om jaargemiddelde dosismaten gaat, niet maakt dat daarmee onvoldoende bescherming tegen geluid wordt geboden. De Afdeling heeft daarbij in zoverre verwezen naar de Delfzijleinduitspraak, onder 22.3. In wat [appellant sub 1] en anderen hierover aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding om hierover in dit geval anders te concluderen. Er zijn dan ook geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de raad en het college van B en W niet de normstelling van 47 dB Lden en 41 dB Lnight hebben mogen hanteren omdat het daarbij om jaargemiddelde dosismaten gaat. Het betoog slaagt niet.

- Dosishinderrelatie

25. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen betogen dat in de Oplegnotitie geluid Windpark Beuningen van Bosch & van Rijn van 1 oktober 2021 (hierna: de Oplegnotitie geluid), op basis waarvan de eigen geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight is gekozen, ten onrechte is uitgegaan van publicaties van TNO over de dosishinderrelatie. Het gaat daarbij om het rapport van TNO "Hinder door geluid van windturbines, Dosis-effectrelaties op basis van Nederlandse en Zweedse gegevens", door Janssen, Vos en Eisses, uit 2008, waarvan de resultaten ook in 2011 zijn gepubliceerd (hierna gezamenlijk: de TNO-publicaties). Volgens [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen zijn de TNO-publicaties over de dosishinderrelatie niet meer actueel en kan daarom geen sprake zijn van een actuele en deugdelijke motivering voor de eigen geluidnorm. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen voeren daartoe aan dat windturbines steeds groter zijn geworden en dat ook de hier aan de orde zijnde windturbines groter zijn dan waarvan in de TNO-publicaties over de dosishinderrelatie is uitgegaan. Bij deze grote windturbines zou ter voorkoming van gezondheidsklachten door geluidhinder een afstandsnorm van minstens tien keer de tiphoogte moeten worden gehanteerd. Dit wordt ook geadviseerd in de position paper "Windturbinegeluid & gezondheid" van 3 februari 2022, die door een klinisch-fysicus-audioloog van het Leids Universitair Medisch Centrum is opgesteld voor een rondetafelgesprek met de Tweede Kamer (hierna: de position paper). Verder is volgens de Stichting en anderen in de Oplegnotitie geluid ten onrechte vermeld dat de TNO-publicaties over de dosishinderrelatie nog actueel zouden zijn gelet op het WHO-rapport "Environmental Noise Guidelines fort the European Region" uit 2018 (hierna: de WHO-richtlijnen 2018), omdat de WHO zich daarin op de TNO-publicaties zou baseren en tot dezelfde conclusies zou komen. Volgens de Stichting en anderen is in de WHO-richtlijnen 2018 juist aanbevolen om een norm van ten hoogste 45 dB Lden te hanteren, waarbij nog steeds sprake zou zijn van 10% ernstig gehinderden. Ook is volgens de Stichting en anderen in de WHO-richtlijnen 2018 vermeld dat Lden niet geschikt is als geluidnorm en dat nader onderzoek moet worden gedaan naar de impact van windturbinegeluid op de volksgezondheid. Verder gaan de WHO-richtlijnen 2018 uit van hogere percentages gehinderden en ernstig gehinderden bij dezelfde decibellen dan de TNO-publicaties en de Oplegnotitie geluid. Volgens de Stichting en anderen is daarnaast ook in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het planMER Windturbinebepalingen Leefomgeving van Arcadis van 19 december 2021 (hierna: de Notitie Reikwijdte en Detailniveau) vermeld dat de ouderdom van de TNO-publicaties over de dosishinderrelatie problematisch is. Verder is volgens de Stichting en anderen onjuist dat er geen onderzoeken zijn op grond waarvan de dosishinderrelatie uit de TNO-publicaties kan worden betwist. De Stichting en anderen verwijzen daarbij naar het onderzoek "Exposure to wind turbine noise: Perceptual responses and reported health effects" van David S. Michaud en anderen uit 2016 (hierna: het Canadese onderzoek) en het onderzoek van Tatsuya Ishitake "Wind Turbine Noise and Health Effects" uit 2018 (hierna: het Japanse onderzoek).

25.1. In de Oplegnotitie geluid is naar het oordeel van de Afdeling aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten uiteengezet hoe de milieugevolgen van Windpark Beuningen zouden kunnen worden genormeerd. De raad en het college van B en W hebben erkend dat de TNO-publicaties relatief oud zijn en dat windturbines steeds groter zijn geworden, maar hebben zich op het standpunt gesteld dat er geen wetenschappelijke inzichten zijn waaruit volgt dat de TNO-publicaties niet meer bruikbaar zijn of dat de dosishinderrelatie bij grotere windturbines significant anders zou zijn.

In wat [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan deze toelichting van de raad en het college van B en W te

twijfelen. Daarbij houdt de Afdeling ook rekening met de aard en omvang van de onderzoeksplicht die van de raad en het college van B en W mag worden verwacht, zoals uiteengezet in de Delfzijleinduitspraak onder 18.1-18.2, en de Karolinapolderuitspraak, onder 33.1 en 33.2.
Ook anderszins biedt wat [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen hebben aangevoerd, geen aanknopingspunt om ervan uit te gaan dat op het moment van het nemen van de bestreden besluiten andere algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de dosishinderrelatie beschikbaar waren dan die door de raad en het college van B en W zijn gehanteerd. De Afdeling verwijst naar de Delfzijleinduitspraak onder 23.4, en de Karolinapolderuitspraak, onder 37.3, waarin de Afdeling ook heeft overwogen dat de omstandigheid dat een robuust onderzoek naar geluidhinder van grotere windturbines ontbreekt, niet maakt dat de dosishinderrelatie uit de TNO-publicaties niet meer als beschikbare wetenschappelijke inzichten kunnen worden gehanteerd.

In alleen de verwijzing naar de in de position paper geadviseerde afstandsnorm van minstens tien keer de tiphoogte, ziet de Afdeling geen grond voor een ander oordeel. Uit de position paper valt namelijk op zichzelf niet af te leiden op basis van welke concrete nieuwe inzichten tot dat advies wordt gekomen. Ook in de enkele stellingen van de Stichting en anderen dat uit het Canadese onderzoek volgt dat het aantal mensen dat ernstige geluidhinder ondervindt in de praktijk hoger is dan verondersteld en dat uit het Japanse onderzoek volgt dat slaapstoornissen twee keer zo vaak voorkomen bij omwonenden van een windturbine dan daarbuiten, ziet de Afdeling geen aanleiding om ervan uit te gaan dat op het moment van het nemen van de bestreden besluiten andere algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de dosishinderrelatie beschikbaar waren dan die door de raad en het college van B en W zijn gehanteerd. Daarbij betrekt de Afdeling dat de Stichting en anderen alleen met deze stellingen over deze onderzoeken hebben volstaan. Voor wat de Stichting en anderen verder aanvoeren over de WHO-richtlijnen 2018, verwijst de Afdeling naar de Delfzijleinduitspraak onder 27.3, en de Karolinapolderuitspraak, onder 41.3, waarin de Afdeling heeft overwogen dat de WHO-richtlijnen 2018 een voorwaardelijk advies vormen, met, zoals ook in de "Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018)" van het RIVM uit 2020 staat, als laag te beschouwen bewijs. De Afdeling heeft daarin dan ook uitgemaakt dat de WHO-richtlijnen 2018 niet tot de conclusie kunnen leiden dat niet mag worden gekozen voor een norm van ten hoogste 47 dB Lden.

De betogen slagen niet.

- Afstandsnorm

26. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen betogen, onder verwijzing naar onder meer de inzichten van een klinisch-fysicus-audioloog van het Leids Universitair Medisch Centrum en een artsencollectief, dat niet goed is gemotiveerd waarom niet is gekozen voor een afstandsnorm. Daarbij zou een afstand van minstens tien keer de tiphoogte tot woningen moeten worden aangehouden.

26.1. De raad en het college van B en W hebben toegelicht dat de Lden-systematiek een minder grove bescherming biedt dan een afstandsnorm, omdat een afstandsnorm geen rekening houdt met het daadwerkelijk optredende geluidniveau, dat afhangt van verschillende factoren waar in de Lden-systematiek wel rekening mee wordt gehouden. Bij de Lden-systematiek wordt een grens gesteld aan de geluideffecten ter plaatse van gevoelige objecten, waarbij de momenten waarop een bepaalde geluidbelasting optreedt, meewegen. Ook hebben de raad en het college van B en W gewezen op de beperkte ruimte op land in

Nederland en het grote belang bij duurzame energieopwekking. Een afstandsnorm van minstens tien keer de tiphoogte tot woningen of andere gevoelige objecten zou ertoe leiden dat de opwekking van windenergie op land niet mogelijk is. De raad en het college van B en W hebben hiermee naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd waarom niet is gekozen voor een afstandsnorm. De betogen slagen niet.
- Handhaafbaarheid

27. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen betogen tevergeefs dat de handhaafbaarheid van een normstelling van dB Lden problematisch is ten opzichte van een afstandsnorm, omdat bij een jaargemiddelde normstelling van dB Lden pas na lange tijd en achteraf kan worden geconstateerd dat de geluidnorm is overschreden. De Afdeling heeft eerder geoordeeld, in bijvoorbeeld de uitspraak van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064 (Windlocatie Battenoord), onder 36 en verder, dat er geen aanleiding is voor de conclusie dat een normstelling van dB Lden niet is te handhaven en dat op ieder moment met een steekproefsgewijze controle van het geluidvermogen met behulp van modellen kan worden berekend of de jaargemiddelde geluidnorm bij omliggende woningen zal worden overschreden.

[appellant sub 1] en anderen betogen verder tevergeefs dat de in de onderzoeken vermelde geluidreducerende maatregelen om te kunnen voldoen aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight in de planregels moeten worden opgenomen. De geluidnorm is namelijk in de planregels en de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu opgenomen. Als de geluidreducerende maatregelen niet zouden worden getroffen waardoor niet aan de geluidnorm zou worden voldaan, kan op grond van de in de planregels en de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu opgenomen geluidnorm worden gehandhaafd. De betogen slagen niet.

- Berekeningen Oplegnotitie geluid

28. De Stichting en anderen betogen dat onduidelijk is waar de aantallen ernstig gehinderden bij verschillende geluidsniveaus in de Oplegnotitie geluid op zijn gebaseerd. Ook ontbreken berekeningen en is onduidelijk van welke aannames in de modellen is uitgegaan. Verder is in de Oplegnotitie geluid vermeld dat geen metingen zijn verricht bij windturbines met een diameter groter dan 126 m, terwijl de voorziene windturbines een diameter van 150 tot 180 m zullen hebben, zo betogen de Stichting en anderen.

28.1. De Afdeling stelt vast dat in Bijlage A van de Oplegnotitie geluid is vermeld dat in de daarbij gevoegde tabel voor meer dan 2.900 woningen is weergegeven hoeveel geluid op de gevel zal worden ontvangen als gevolg van het doorgerekende, representatieve windturbinetype, bij verschillende mogelijke geluidsnormen. Daarbij is vermeld dat op basis van de dosis-effectrelatie en het gemiddelde aantal bewoners per huishouden een statistische schatting is gemaakt van het aantal ernstig gehinderden, zowel per woning als in totaal per scenario. Anders dan de Stichting en anderen betogen, is hiermee naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk op welke berekeningen en uitgangspunten de aantallen ernstig gehinderden bij verschillende geluidsniveaus in de Oplegnotitie geluid zijn gebaseerd.

Dat verder in de Oplegnotitie geluid is vermeld dat geen metingen zijn verricht bij windturbines met een diameter groter dan 126 m, betekent niet dat in de Oplegnotie geluid geen rekening is gehouden met de geluidsgevolgen van windturbines met een diameter groter dan 126 m. In de Oplegnotitie geluid is namelijk vermeld dat het representatieve windturbinetype dat voor de berekeningen is gehanteerd, het grootst mogelijke momenteel commercieel verkrijgbare windturbinetype is. Het betoog slaagt niet.

- Definitie Lden en reken- en meetmethode

29. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen betogen, onder verwijzing naar paragraaf 2.1.2 van de Notitie "Windpark Beuningen: geluidsaspecten" van Peutz van 26 januari 2023 (hierna: de Notitie van Peutz van 26 januari 2023) en paragraaf 2.2 en 2.3 van de Notitie "Windpark Beuningen: geluidsaspecten in beroep tegen bestemmingsplan en omgevingsvergunning" van Peutz van 5 februari 2024 (hierna: de Notitie van Peutz van 5 februari 2024) dat in artikel 4.4.4, onder a, van de planregels ten onrechte niet is bepaald van welke definitie van Lden wordt uitgegaan en welke reken- en meetmethode daarbij van toepassing is.

29.1. Over dit betoog oordeelt de Afdeling als volgt. Weliswaar is in de plantoelichting vermeld dat het Reken- en meetvoorschrift Windturbines, zoals te vinden in Bijlage 4 van de Activiteitenregeling, van toepassing is en dat Lden conform dat reken- en meetvoorschrift wordt gedefinieerd, maar dat is niet in artikel 4.4.4, onder a, van de planregels opgenomen. De planregeling is daarmee in zoverre rechtsonzeker. De betogen slagen.

- Laagfrequent geluid

30. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen voeren verschillende betogen aan over laagfrequent geluid.

De Stichting en anderen betogen, onder verwijzing naar een in de Karolinapolderuitspraak onder 37.2 vermelde conclusie van de STAB en een overzichtsartikel in het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, dat in de verrichte geluidsonderzoeken voor laagfrequent geluid onvoldoende rekening is gehouden met het formaat van de voorziene windturbines. Daarnaast betogen de Stichting en anderen dat in de Oplegnotitie geluid ten onrechte is verwezen naar literatuuronderzoeken van het RIVM, waaruit zou volgen dat er geen bewijs is voor een specifiek gezondheidseffect van laagfrequent geluid van windturbines. Die literatuuronderzoeken van het RIVM zien volgens de Stichting en anderen op kleinere windturbines. Ook verwijzen de Stichting en anderen naar verschillende kritieken op de literatuuronderzoeken van het RIVM.

30.1. De Afdeling stelt allereerst vast dat de raad een specifieke bepaling voor laagfrequent geluid in de planregels heeft opgenomen. In artikel 4.4.4, onder b, van de planregels is bepaald dat het laagfrequente geluidsbronvermogen van een windturbine, gedefinieerd als de opgetelde geluidsbronvermogens in de octaafbanden 31,5, 63 en 125 Hz, niet hoger mag zijn dan 96 dB(A). Deze specifieke norm voor laagfrequent geluid is in hoofdstuk 4 van de Oplegnotitie geluid onderzocht. Daarbij is het maximale laagfrequente geluidsbronvermogen in de octaafbanden 31,5, 63 en 125 Hz van zeven verschillende windturbinetypes met een rotordiameter van minimaal 150 en maximaal 180 m berekend. Dit is dezelfde minimale en maximale rotordiameter als in artikel 4.2.1, onder d en e, van de planregels voor dit windpark is bepaald. Het maximale laagfrequente geluidsbronvermogen van windturbines van deze afmetingen ligt volgens de berekening in de Oplegnotitie geluid rond de 96 dB(A). Dit is dus gelijk aan het maximum dat als eigen norm voor laagfrequent geluid in artikel 4.4.4, onder b, van de planregels is bepaald. Gelet op het voorgaande, is, anders dan de Stichting en anderen betogen, voor het bepalen van de eigen norm voor laagfrequent geluid wel degelijk rekening gehouden met het formaat van de voorziene windturbines.

Verder is naar het oordeel van de Afdeling niet relevant dat in paragraaf 2.1.2 van de Oplegnotitie geluid is verwezen naar de literatuuronderzoeken van het RIVM, waaruit zou volgen dat er geen bewijs is voor een specifiek gezondheidseffect van laagfrequent geluid

van windturbines. De raad heeft in dit geval namelijk een specifieke norm voor laagfrequent geluid in de planregels opgenomen. De betogen slagen in zoverre niet.
31. [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen betogen, onder verwijzing naar de Notitie van Peutz van 26 januari 2023 en de Notitie van Peutz van 5 februari 2024, dat de eigen norm voor laagfrequent geluid in artikel 4.4.4, onder b, van de planregels onvoldoende bescherming biedt tegen onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid. In artikel 4.4.4, onder b, van de planregels is bepaald dat toetsing van het maximaal toegestane laagfrequente geluidsbronvermogen geschiedt door "een meting conform de IEC 61400-11 of de uitbreide methode van het reken- en meetvoorschrift windturbines uit te voeren. Hierbij mag rekening worden gehouden met een meetonzekerheid van 3 dB". In de Notitie van Peutz van 26 januari 2023 en de Notitie van Peutz van 5 februari 2024 is uiteengezet waarom hiermee volgens Peutz onvoldoende bescherming tegen onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid wordt geboden. Zo is de juistheid van het reken- en meetvoorschrift windturbines volgens Peutz momenteel onduidelijk en ligt het daarom voor de hand alleen de internationale meting conform de IEC 61400-11 te hanteren. Maar daarbij is volgens Peutz onduidelijk welke versie van de IEC 61400-11 volgens de planregel precies van toepassing is. Verder moet volgens Peutz ter voorkoming van onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid de Vercammencurve worden gehanteerd in plaats van de hier gekozen normstelling. Ook de verdeling van de geluidsbronvermogens in de octaafbanden 31,5, 63 en 125 Hz in combinatie met een meetonzekerheid van 3 dB volstaat volgens Peutz niet om onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid te voorkomen.

31.1. De raad heeft op de zitting nader toegelicht dat het uitgangspunt van de raad is dat de geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight in beginsel al voldoende bescherming biedt tegen onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid. Maar de raad heeft een goed handhaafbare norm willen formuleren op grond waarvan in uitzonderingsgevallen, waarbij een windturbine meer laagfrequent geluid produceert dan volgens de fabrieksgegevens zou moeten, kan worden opgetreden. Met de in artikel 4.4.4, onder b, van de planregels bepaalde meetmethode kan volgens de raad direct bij de windturbine zelf worden gemeten, waarbij aan de hand van de fabrieksgegevens van de windturbine duidelijk kan worden geconstateerd of de in de planregel opgenomen norm voor laagfrequent geluid is overschreden. Dit is op de zitting in zoverre ook nader toegelicht door de deskundige van de raad.

31.2. De Afdeling heeft in eerdere uitspraken, zoals de Karolinapolderpolderuitspraak, onder 39.2, overwogen dat bij windturbines, naast een algemene geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight in beginsel geen afzonderlijke norm voor laagfrequent geluid is vereist. De raad mocht zich dus op het standpunt stellen dat de geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight in beginsel al voldoende bescherming biedt tegen onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid. De gronden over de Vercammencurve en de verdeling van de geluidsbronvermogens over de octaafbanden, die zien op de vraag of voldoende bescherming tegen laagfrequent geluid wordt geboden, kunnen dus niet slagen.

Dat neemt niet weg dat de raad er in dit geval voor mocht kiezen om, in aanvulling op de geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight, een specifieke norm voor laagfrequent geluid te hanteren ten behoeve van de handhaafbaarheid. Wat in voormelde notities van Peutz over de in artikel 4.4.4, onder b, van de planregels opgenomen norm en meetmethode is vermeld, leidt naar het oordeel van de Afdeling niet tot de conclusie dat die planregel ongeschikt is om beter te kunnen handhaven tegen onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid. Daarvoor is van belang dat de raad heeft mogen kiezen voor de insteek van een zo goed mogelijk handhaafbare norm en meetmethode, waarbij door een meting

direct bij de windturbine en de fabrieksgegevens duidelijk kan worden geconstateerd of de in de planregel opgenomen norm voor laagfrequent geluid is overschreden. Verder is tussen partijen niet in geschil dat met de in de planregel bedoelde meting conform de IEC 61400-11 wordt bedoeld de op het moment van vaststelling van het plan geldende NEN-EN-IEC 61400-11:2013/A1:2018/C1:2019. In zoverre is naar het oordeel van de Afdeling dan ook geen sprake van een rechtsonzekere planregeling. De betogen slagen ook in zoverre niet.
32. De Stichting en anderen betogen, onder verwijzing naar de Notitie van Peutz van 26 januari 2023, tevergeefs dat de planregel over laagfrequent geluid ten onrechte niet ook als voorschrift in de omgevingsvergunning is opgenomen. De Afdeling wijst in dit verband op wat hiervoor is overwogen over de bescherming die met de geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight al wordt geboden tegen onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid. Verder wijst de Afdeling overigens nog op de in artikel 4.4.4, onder b, van de planregels opgenomen norm, waarmee voldoende is geborgd dat de daarin opgenomen norm voor laagfrequent geluid niet mag worden overschreden. De betogen slagen ook in zoverre niet.

- Tonaal geluid

33. Naar aanleiding van de betogen van [appellant sub 1] en anderen en de Stichting en anderen over tonaal geluid, heeft de raad de Afdeling op de zitting verzocht om zelf voorziend aan artikel 4.4.4 van de planregels een bepaling toe te voegen ter voorkoming van het incidenteel optreden van onaanvaardbare hinder door tonaal geluid. Hierin zou moeten worden opgenomen dat een windturbine, gemeten volgens IEC-61400-11, op het referentiepunt, de "reference position" zoals omschreven in IEC-61400-11, maximaal +3 dB "tonal audibility" mag veroorzaken.

33.1. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het besluit van 28 februari 2023 heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is dat besluit genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb. De betogen slagen in zoverre.

34. Op de zitting hebben partijen aangegeven dat zij ermee kunnen instemmen als de Afdeling zelf voorziend de door de raad voorgestelde bepaling ter voorkoming van onaanvaardbare hinder door tonaal geluid aan artikel 4.4.4 van de planregels toevoegt. Niet aannemelijk is dat derden daarmee in hun belangen zouden worden geschaad. Omdat de Afdeling de raad en het college van B en W in deze uitspraak echter al opdracht zal geven om andere, hiervoor en hierna geconstateerde gebreken te herstellen, ziet de Afdeling geen aanleiding deze bepaling zelf voorziend aan artikel 4.4.4 van de planregels toe te voegen. In plaats daarvan zal de Afdeling het toevoegen van de door de raad voorgestelde bepaling ter voorkoming van onaanvaardbare hinder door tonaal geluid aan de planregels betrekken in de aan de raad te geven opdracht om de in deze uitspraak geconstateerde gebreken te herstellen.

- Geertjesgolf

35. De Stichting en anderen betogen dat bij het bepalen van de eigen normen voor het aspect geluid onvoldoende rekening is gehouden met de geluidreflectie door de (toekomstige) wateroppervlakten van het zandwinningsproject Geertjesgolf. Volgens de Stichting en anderen zou voor het aspect geluid een afstandsnorm moeten worden gehanteerd van minstens tien keer de ashoogte. Die afstand zou bij reflectie door water nog anderhalf keer zo groot moeten zijn. Daartoe verwijzen de Stichting en anderen naar een citaat in een artikel van de Volkskrant van een klinisch-fysicus-audioloog van het Leids

Universitair Medisch Centrum en een "brandbrief" van verschillende medici van eind maart 2021 aan de gemeenteraad van Amsterdam. Volgens de Stichting en anderen blijkt uit de verschillende geluidsonderzoeken onvoldoende dat de geluidreflectie door de (toekomstige) wateroppervlakten van Geertjesgolf bij het bepalen van de eigen normen voor het aspect geluid is betrokken.
35.1. De Afdeling stelt vast dat in figuur 4 van het Akoestisch onderzoek t.b.v. combiMer voor Windpark Beuningen van Bosch & van Rijn van 20 mei 2021 (hierna: het Akoestisch onderzoek) het westelijke deel van Geertjesgolf als reflecterende bodem met een bodemfactor van 0 is aangemerkt. Het oostelijke deel van Geertjesgolf is in figuur 4 van het Akoestisch onderzoek als zachte bodem met een bodemfactor van 1 aangemerkt. Dat deel zal namelijk deels uit water en deels uit gras bestaan. In het Memo "Aanvullende berekeningen en overwegingen n.a.v. beroepsgronden tegen bestemmingsplan windpark Beuningen" van Bosch & van Rijn van 30 november 2022 (hierna: het Veegmemo) is de situatie van Geertjesgolf "worst case" in beeld gebracht door ook het oostelijke deel als reflecterende bodem met een bodemfactor van 0 aan te merken. Dit is weergegeven in figuur 2 van het Veegmemo. Uit tabel 2 van het Veegmemo blijkt dat de toename van het geluidniveau bij het bovengrens-voorkeursalternatief, indien ook voor het oostelijke deel van Geertjesgolf wordt uitgegaan van een reflecterende bodem met een bodemfactor van 0, voor alle onderzochte woningen in de omgeving minder dan 1 dB is en dat het geluidsniveau bij al die woningen ruim onder de norm van 47 dB Lden blijft.

Gelet op het voorgaande bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat bij het bepalen van de eigen normen voor het aspect geluid onvoldoende rekening is gehouden met de geluidreflectie door de (toekomstige) wateroppervlakten van het zandwinningsproject Geertjesgolf. Ook bestaat alleen al gelet op de in tabel 2 van het Veegmemo weergegeven resultaten geen aanleiding voor de conclusie dat ten onrechte geen afstandsnorm van minstens tien keer de ashoogte, vermenigvuldigd met anderhalf, is gehanteerd.

De enkele, niet onderbouwde of nader toegelichte stellingen van de Stichting en anderen dat de afgebeelde geluidscontouren in figuur 2 van het Veegmemo onduidelijk zijn en dat onduidelijk is op welke reken- en meetmethoden de resultaten in tabel 2 van het Veegmemo zijn gebaseerd, zijn onvoldoende voor de conclusie dat niet van het Veegmemo mocht worden uitgegaan. Daarnaast betogen de Stichting en anderen tevergeefs dat het aanmerken van de wateroppervlakten als harde, reflecterende bodem onvoldoende is omdat water meer geluid kan reflecteren dan harde bodems. De (toekomstige) wateroppervlakten van Geertjesgolf zijn in het Veegmemo namelijk met de laagst mogelijke bodemfactor van 0 aangemerkt. Verder betogen de Stichting en anderen tevergeefs dat in figuur 1 van het Veegmemo een te klein gedeelte van het oostelijke deel van Geertjesgolf als water is aangemerkt. Figuur 1 van het Veegmemo ziet namelijk niet op de reflecterende waarden van de bodem. Het betoog slaagt niet.

- Afweging geluidnorm

36. De Stichting en anderen betogen dat bij de keuze voor de geluidnorm van ten hoogste 47 dB Lden onvoldoende rekening is gehouden met het aantal ernstig gehinderden en met de negatieve gezondheidseffecten voor omwonenden. Daarbij wijzen zij op het voorzorgsbeginsel. Ook wijzen de Stichting en anderen op verschillende, deels buitenlandse, publicaties over het verband tussen negatieve gezondheidseffecten en geluidhinder bij omwonenden van windturbines. Verder stellen de Stichting en anderen dat in verschillende andere landen veel strengere normen gelden, bijvoorbeeld afstandsnormen. Dat bij de keuze

voor de norm van ten hoogste 47 dB Lden een bepaald percentage ernstig gehinderden aanvaardbaar is geacht is volgens de Stichting en anderen in de strijd met de doelstelling van de SMB-richtlijn om bij te dragen aan de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens.
36.1. In de Oplegnotitie geluid is op basis van de dosishinderrelatie het aantal ernstig gehinderden in beeld gebracht bij verschillende mogelijke geluidnormen. Dit is vervolgens afgezet tegen het gemiddeld productieverlies van de verschillende windturbinetypes. Op basis van de Oplegnotitie geluid hebben de raad en het college van B en W gekozen voor de norm van ten hoogste 47 dB Lden. Daarbij hebben de raad en het college van B en W betrokken dat het aantal ernstig gehinderden in absolute zin beperkt is en dat de milieuwinst van een strengere norm zo gering is dat deze niet opweegt tegen het nadeel van een beperking van de energieproductie en daarmee een lagere bijdrage aan het maatschappelijke doel van vermindering van de CO2-uitstoot door middel van de opwekking van duurzame energie. In de Oplegnotitie geluid is er daarbij op gewezen dat het hanteren van bijvoorbeeld een norm van ten hoogste 45 dB Lden zou leiden tot circa vier minder ernstig gehinderde omwonenden, maar zou betekenen dat er jaarlijks circa 5.000 MWh minder elektriciteit wordt geproduceerd, evenveel als het verbruik van 1.800 huishoudens.

36.2. In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad en het college van B en W niet redelijkerwijs voor een norm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight hebben mogen kiezen. Zoals is geoordeeld in meerdere uitspraken over windparken, waaronder de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616 (Windpark De Drentse Monden en Oostermoer), onder 119.3, strekt het voorzorgsbeginsel niet zover dat de raad en het college van B en W op basis van publicaties, waarin slechts een mogelijk verband wordt gelegd tussen windturbines en gezondheidsklachten, van de vergunningverlening hadden behoren af te zien. De omstandigheid dat er publicaties zijn die, om ieder risico bij voorbaat uit te sluiten, een hogere mate van bescherming of een grotere afstand tot windturbines aanbevelen, of dat het wenselijk is dat nader onderzoek wordt verricht, betekent dan ook op zichzelf niet dat de raad het plan niet had mogen vaststellen en het college van B en W de omgevingsvergunning niet mocht verlenen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zulk nader onderzoek jaren vergt en bij voorkeur op landelijke schaal zou moeten worden uitgevoerd. Verder betrekt de Afdeling hierbij dat, zoals ook in de Delfzijleinduitspraak onder 27.3, en de Karolinapolderuitspraak, onder 41.3, is overwogen, voorzorg van betekenis kan zijn bij de door het bestuursorgaan te maken afweging, maar dat het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico primair een bestuurlijke taak is. De Afdeling ziet in dit licht geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de door de raad en het college van B en W gemaakte belangenafweging onzorgvuldig is geweest. Dat de raad en het college van B en W vanwege de beperkte milieuwinst niet voor een strengere geluidnorm hebben gekozen acht de Afdeling ook niet onredelijk. Verder betekent de in de SMB-richtlijn geformuleerde doelstelling om bij te dragen aan de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens niet dat een ontwikkeling die leidt tot een bepaald percentage ernstig gehinderden alleen al daarom in strijd is met de SMB-richtlijn. De betogen slagen niet.

- Overige gronden Oplegnotitie geluid

37. De Stichting en anderen betogen dat in de Oplegnotitie geluid ten onrechte is gesteld dat het aantal ernstig gehinderden door het geluid van het voorziene windpark vergelijkbaar is met de norm die geldt voor weg- en railverkeer. Volgens de Stichting en anderen heeft windturbinegeluid een geheel eigen karakter en is het daarom totaal niet vergelijkbaar met geluid van weg- en railverkeer. De Stichting en anderen verwijzen daarbij naar verschillende,

deels buitenlandse, publicaties. Daarnaast betogen de Stichting en anderen dat de Oplegnotitie geluid is opgesteld door Bosch & van Rijn, die belang hebben bij de aanleg van windparken. In plaats daarvan zou objectief advies moeten worden ingewonnen, bijvoorbeeld bij de GGD of de STAB.
37.1. In paragraaf 2.5 van de Oplegnotitie geluid is vermeld dat het aantal gehinderden bij het hanteren van een norm van 47 dB Lden voor dit windpark vergelijkbaar is met de hinder als gevolg van weg- en railverkeer. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee evident bedoeld dat het aantal ernstig gehinderden bij het hanteren van een norm van 47 dB Lden voor dit windpark vergelijkbaar is met het aantal ernstig gehinderden dat bij geluid als gevolg van weg- en railverkeer aanvaardbaar wordt geacht. Anders dan de Stichting en anderen lijken te betogen, is in de Oplegnotitie geluid verder niet gesteld dat hinder door windturbinegeluid vergelijkbaar is met hinder door weg- en railverkeer. In de eveneens door Bosch & van Rijn opgestelde plantoelichting is in paragraaf 4.4.1.3 ook juist vermeld dat uit de daarbij opgenomen grafiek blijkt dat het hinderpercentage van 9-11% ernstig gehinderden bij windturbines al bij een lager geluidniveau optreedt dan bij andere geluidbronnen, zoals weg- en railverkeer en industrielawaai, omdat windturbinegeluid als hinderlijker wordt ervaren dan geluid van andere bronnen, onder meer door de amplitudemodulatie. Verder is de enkele omstandigheid dat Bosch & van Rijn in opdracht onderzoeken voor windparken verricht onvoldoende voor twijfel aan de juistheid van de door Bosch & van Rijn verrichte onderzoeken. De betogen slagen niet.

Eigen normen milieuaspecten inhoudelijk: Slagschaduw

38. [appellant sub 1] en anderen, de Stichting en anderen en Rondeel Ewijk B.V. betogen dat onvoldoende is geborgd dat de windturbines geen onaanvaardbare hinder door slagschaduw zullen veroorzaken, doordat, zo is op de zitting nader gespecificeerd, de technische stilzettijd niet juist is geborgd.

38.1. Artikel 4.4.3, aanhef en onder a, van de planregels luidt:

"Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering gelden de volgende regels:

a. de windturbine dient voorzien te zijn van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en voor zover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige objecten of woonwagens ramen bevinden. In verband met de technische stilzettijd mag per jaar gemiddeld maximaal 30 minuten slagschaduw optreden ter plaatse van gevoelige objecten."

38.2. Voorschrift 4.4.1 van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu luidt:

"Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van:

a. gevoelige objecten;

[…]

voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten en […] minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en voor zover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen, woonwagens of […] ramen

bevinden.
In verband met de technische stilzettijd mag gemiddeld per jaar maximaal 30 minuten slagschaduw optreden ter plaatse van gevoelige objecten.

[…]

38.3. Op de zitting hebben de raad en het college van B en W de Afdeling verzocht om zelf voorziend artikel 4.4.3, onder a, van de planregels en voorschrift 4.4.1 van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu zodanig aan te passen dat duidelijk is dat in verband met de technische stilzettijd per jaar maximaal 30 minuten slagschaduw per gevoelig object mag optreden.

38.4. Omdat de raad en het college van B en W zich in zoverre op een ander standpunt stellen dan zij in het besluit van 28 februari 2023 en het besluit van 13 december 2021 hebben gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, zijn die besluiten genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb. De betogen slagen in zoverre.

38.5. Op de zitting hebben [appellant sub 1] en anderen, de Stichting en anderen en Rondeel Ewijk B.V. aangegeven dat zij ermee kunnen instemmen als de Afdeling zelf voorziend artikel 4.4.3, onder a, van de planregels en voorschrift 4.4.1 van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu op de door de raad en het college van B en W verzochte wijze aanpast. Niet aannemelijk is dat derden daarmee in hun belangen zouden worden geschaad. Omdat de Afdeling de raad en het college van B en W in deze uitspraak echter al opdracht zal geven om andere, hiervoor en hierna geconstateerde gebreken te herstellen, ziet de Afdeling geen aanleiding zelf voorziend artikel 4.4.3, onder a, van de planregels en voorschrift 4.4.1 van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu op de door de raad en het college van B en W verzochte wijze aan te passen. In plaats daarvan zal de Afdeling het aanpassen van die bepalingen betrekken in de aan de raad en het college van B en W te geven opdracht om de in deze uitspraak geconstateerde gebreken te herstellen.

Lichthinder

39. [appellanten sub 1] vrezen als gevolg van het plan voor lichthinder. In de eerste plaats voeren zij aan dat de regeling in het herstelbesluit voor verlichting onduidelijk is. In het wijzigingsdocument schrijft de gemeente dat wordt gekozen voor vast brandende lampen om hinder zoveel mogelijk te beperken. Het verlichtingsplan dat als bijlage is opgenomen bij de planregels van het herstelplan beschrijft echter dat ook wit flitsende lampen in de dag- en schemerperiode zijn toegestaan. Daarnaast laten de in het verlichtingsplan opgenomen tekeningen lichten zien die zowel in de dag- als de nachtperiode 20 tot 60 keer per minuut flitsen. Het verlichtingsplan zegt verder dat de exacte uitvoering van de verlichting afhankelijk is van de te kiezen lichtarmaturen, die op hun beurt weer afhankelijk zijn van het definitieve windturbinetype dat wordt gekozen. Gelet hierop is allerminst duidelijk wat voor type lampen gebruikt gaat worden. Rondeel Ewijk B.V. vreest dat het verlichtingsplan leidt tot horizonvervuiling. Zij voert aan dat de verwijzing naar het verlichtingsplan in artikel 4.4.6 rechtsonzeker is, omdat deze pas na ver door te klikken vindbaar is en niet zichtbaar is via de verbeelding op www.ruimtelijkeplannen.nl.

Rondeel Ewijk B.V. voert verder aan dat de in artikel 4.4.6 van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichting onvoldoende waarborgen biedt voor het verzekeren van de vliegverkeersveiligheid. De voorwaardelijke verplichting is namelijk gekoppeld aan het gebruik van de windturbines. Dit impliceert dat zolang deze stilstaan, de windturbines geen gevaar

opleveren voor het vliegverkeer. Dit volgt echter nergens uit, en lijkt ook niet logisch, zodat de veiligheid van het vliegverkeer onvoldoende is gewaarborgd. Rondeel Ewijk B.V. voert verder aan dat in het kader van de ontheffing op grond van de Wnb ten onrechte geen rekening is gehouden met de obstakelverlichting.
Rondeel Ewijk B.V. voert ten slotte aan dat artikel 4.4.6, onder b, van de planregels een hele ruime afwijkingsbepaling bevat voor het college om te bepalen op welke andere geschikte wijze kan worden voldaan aan de eisen omtrent obstakelverlichting van de ILT.

39.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bepaalde in artikel 4.4.6 van de planregels een toereikende waarborg biedt voor het verzekeren van de vliegverkeersveiligheid. Deze bepaling is volgens de raad ook voldoende duidelijk. De planregel verwijst naar het verlichtingsplan dat als bijlage bij de planregels is gevoegd. Hieruit blijkt voldoende duidelijk waaraan de obstakelverlichting op de windturbines moet voldoen. Omdat in de nachtperiode wordt gewerkt met een rood vast-brandend licht met een gemiddelde lichtintensiteit type C, conform het informatieblad ‘aanduiding van windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland’, juni 2020, is volgens de raad geen sprake van onaanvaardbare lichthinder.

39.2. Artikel 4.4.6 van de planregels van het herstelbesluit luidt:

"a. Een nieuwe windturbine mag slechts in gebruik worden genomen en gehouden indien er obstakelverlichting op die windturbine gerealiseerd is conform het verlichtingsplan zoals opgenomen in de bijlage bij de planregels.

b. Burgemeester en wethouders kunnen bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid a van dit artikel indien op een andere geschikte wijze kan worden voldaan aan de eisen omtrent obstakelverlichting van de Inspectie Leefomgeving en Transport - Luchtvaart.".

39.3. Het betoog van Rondeel Ewijk B.V. dat de verwijzing naar het verlichtingsplan rechtsonzeker is omdat dit pas na door te klikken via www.ruimtelijkeplannen.nl raadpleegbaar is, volgt de Afdeling niet. Het is gebruikelijke praktijk om te werken met een verwijzing in de planregels naar een bij een bestemmingsplan te voegen bijlage. Die systematiek is in overeenstemming met het Besluit ruimtelijke ordening, en kan op zichzelf beschouwd niet de conclusie rechtvaardigen dat artikel 4.4.6 van de planregels rechtsonzeker is.

Het betoog slaagt niet.

39.4. Over het betoog van Rondeel Ewijk B.V. dat de in artikel 4.4.6 van de planregels van het herstelbesluit opgenomen voorwaardelijke verplichting ten onrechte is gekoppeld aan het gebruik van de windturbine, overweegt de Afdeling het volgende.

In artikel 4.4.6 is de voorwaardelijke verplichting opgenomen dat een nieuwe windturbine slechts in gebruik mag worden genomen en gehouden indien er obstakelverlichting op die windturbine gerealiseerd is conform het verlichtingsplan zoals opgenomen in de bijlage bij de planregels. Maar de raad heeft op de zitting erkend dat bedoeld is om in artikel 4.4.6 niet alleen voor te schrijven dat de windturbines niet mogen worden gebruikt zonder dat de voorgeschreven obstakelverlichting wordt aangebracht, maar ook niet mogen worden gebouwd zonder die verlichting. Gelet hierop heeft de raad in het plan iets anders geregeld dan de raad heeft beoogd. Daarom is het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

39.5. Over het betoog dat onduidelijk is welke eisen er ingevolge het verlichtingsplan worden

gesteld aan obstakelverlichting, overweegt de Afdeling het volgende.
In de bijlage bij de regels van het herstelbesluit is het document "Verlichtingsplan Windpark Beuningen" van Bosch & Van Rijn van 16 januari 2023 (hierna: het verlichtingsplan) opgenomen. Dat document bevat een beschrijving van het verlichtingsplan voor de obstakelverlichting van de windturbines op basis van het 'Informatieblad aanduiding van windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland' van het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat (versie juni 2020). Dit document bevat uitgangspunten voor obstakelverlichting voor windturbines op land. Op pagina 3 en 4 van het verlichtingsplan staan onder het kopje 'Verlichtingsplan' de eisen die aan de obstakelverlichting voor windpark Beuningen worden gesteld. Daarin staat onder meer dat alle windturbines worden voorzien van obstakellichten, dat in de dag- en schemerlichtperiode de windturbines worden uitgerust met een wit flitsend licht op de gondel met een gemiddelde lichtintensiteit van type A, en dat de windturbines in de nachtperiode worden uitgerust met een rood vast brandend licht op de gondel met gemiddelde lichtintensiteit van type C. Hierbij wordt ook gewezen op figuur 1 waarin de verschillende typen obstakellichten nader worden gespecificeerd. Het verlichtingsplan bevat verder verschillende eisen voor de obstakelverlichting in relatie tot de hoogte van de windturbines, en op welke delen en hoogten obstakelverlichting moet worden aangebracht. Ook bevat het verlichtingsplan eisen ten aanzien van de beperking van de lichtintensiteit bij helder zicht, de kleurstelling en het aanbrengen van zichtmeters.
Vervolgens zijn in figuur 2 en 3 twee principetekeningen opgenomen waarop schetsmatig is weergegeven hoe de obstakelverlichting bij dag- en schemerlicht en in de nachtperiode eruit moet komen te zien. Figuur 3 vermeldt hierbij dat in de nachtperiode, in plaats van rood vast brandend licht, ook rood flitsende obstakelverlichting (20-60 flitsen per minuut) met een gemiddelde lichtintensiteit van type C op de gondel van de windturbines mag worden aangebracht.

39.6. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat hij het vanuit het oogpunt van vliegverkeerveiligheid en het woon- en leefklimaat van omwonenden aanvaardbaar acht dat gedurende de nachtperiode rood, vastbrandend licht met gemiddelde lichtintensiteit van type C wordt gehanteerd. Maar de Afdeling stelt vast dat het op basis van de eisen en de principetekeningen, in het bijzonder figuur 3, die zijn opgenomen in het verlichtingsplan niet is uitgesloten dat in de nachtperiode ook rood flitsende obstakelverlichting kan worden toegepast op de windturbines. Omdat het verlichtingsplan op dit punt onduidelijk is en daarin niet precies tot uiting is gekomen wat de raad heeft beoogd, komt de Afdeling tot het oordeel dat de verwijzing in artikel 4.4.6 van de planregels van het herstelbesluit naar het verlichtingsplan in strijd moet worden geacht met de rechtszekerheid.

Het betoog slaagt.

39.7. Over het betoog van Rondeel Ewijk B.V. over artikel 4.4.6, onder b, van de planregels van het herstelbesluit, overweegt de Afdeling dat daarmee is beoogd enige mate van flexibiliteit te laten in het plan voor het geval op een andere geschikte wijze aan de eisen omtrent obstakelverlichting van de ILT kan worden voldaan. In het aangevoerde ziet de Afdeling niet dat de raad deze flexibiliteitsbepaling redelijkerwijs niet heeft kunnen opnemen. Het betoog geeft ook geen aanknopingspunten voor de conclusie dat het belang van vliegverkeersveiligheid hiermee onvoldoende is gewaarborgd omdat bij toepassing van die bepaling aan de eisen omtrent obstakelverlichting van de ILT zal moeten worden voldaan.

Het betoog slaagt niet.

39.8. Over het betoog van Rondeel Ewijk B.V. dat bij de verlening van de ontheffing van het

beschermingsregime voor soorten uit de Wnb geen rekening is gehouden met de eisen die worden gesteld aan obstakelverlichting, overweegt de Afdeling dat artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) bepaalt dat dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Artikel 11 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet bepaalt dat de raad bij de bekendmaking van een besluit moet vermelden dat de beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld. Dit heeft de raad gedaan. Rondeel Ewijk B.V. heeft voor het eerst naar aanleiding van het herstelbesluit een beroepsgrond over de Wnb-ontheffing naar voren gebracht, die het college van gedeputeerde staten bij besluit van 13 december 2021 heeft verleend. Maar het herstelbesluit ziet niet op die beschikking, maar alleen op het bestemmingsplan. Daarom blijft de grond op grond van artikel 1.6a Chw buiten beschouwing.
(Externe) veiligheid

IJsafslag- en afworp

40. De Stichting en anderen vrezen voor veiligheidsrisico's als gevolg van ijsafslag- en afworp. Hier is ten onrechte geen onderzoek naar gedaan. Weliswaar staat in het combiMER dat bij de positionering van windturbine 4 ijsafval een rol heeft gespeeld, maar dit wordt voor windturbine 2 nergens vermeld, terwijl ook deze windturbine over de weg heen komt te hangen. Ook over ijsafworp zwijgt het externe veiligheidsonderzoek. Het ijsdetectiesysteem met stilstandvoorziening dat is voorgeschreven in de planregels biedt geen oplossing voor stilstaande windturbines die over de openbare weg heen hangen.

40.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er wel rekening is gehouden met ijsafworp- en afslag. De raad wijst op paragraaf 11.6.5 van het MER, waarin uitdrukkelijk op deze aspecten is ingegaan. Ook is in artikel 4.4.1 van de planregels vastgelegd dat de windturbines moeten zijn uitgerust met een ijsdetectiesysteem dat de windturbines stilzet die over een openbare weg draaien als sprake is van ijsvorming.

40.2. Artikel 4.4.1 van de planregels luidt:

"Het in gebruik nemen en houden van de windturbines is slechts toegestaan indien deze zijn uitgerust met een ijsdetectiesysteem dat windturbines die over een openbare weg draaien stilzet in geval van ijsvorming.".

40.3. Paragraaf 10.6 van het combiMER gaat in op het de externe veiligheid. Paragraaf 11.6.2 vermeldt dat voor ijsafworp geen wettelijk kader geldt en in het combiMER geen beoordelingscriterium is opgenomen. Wel is onderzocht wat het risico is dat ijs op nabijgelegen wegen terechtkomt. In paragraaf 11.1 staat dat bij de positionering van windturbine 4 ijsafval een rol heeft gespeeld. De windturbine is dusdanig geplaatst dat deze wordt stilgezet in een vooraf bepaalde positie, zodat er geen ijsafval plaatsvindt op een openbare weg. In paragraaf 11.6.1 staat dat buiten de eerdergenoemde (wettelijke) toetsingskaders als het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen en de Handreiking Risicozonering Windturbines, de windturbines ook dienen te voldoen aan eisen omtrent interne veiligheid. Daarbij gaat het om voorzieningen in en aan de windturbines zelf die de kans op onveilige situaties (onder meer brand, elektrocutie, en de afworp van ijsafzettingen) zo klein mogelijk maken. Deze voorzieningen gelden voor elk type turbine in elke willekeurige opstelling. Deze veiligheidsvoorzieningen zijn samengevat in een geobjectiveerd eisen- pakket NVN 11400-0 "Windturbines, voorschriften voor typecertificatie, technische eisen" of haar opvolger IEC 61400-1 "Wind Turbine Safety and Design". Windturbines moeten zijn voorzien van een geldig certificaat conform de hierboven genoemde normen.

40.4. In wat de Stichting en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling gelet op het vorenstaande geen aanknopingspunt voor de conclusie dat onvoldoende rekening is gehouden met de veiligheidsrisico's vanwege ijsafslag of -afworp. De raad heeft op basis van de beschrijving van de risico's in het MER, de positionering van windturbine 2 en 4 en de certificering voor interne veiligheidsrisico's, voldoende aannemelijk kunnen achten dat zich vanwege de realisatie van het windpark geen onaanvaardbare veiligheidsrisico's kunnen voordoen vanwege ijsafslag en -afworp. Ook is in artikel 4.4.1 van de planregels voorgeschreven dat de windturbines waarbij zich overdraai voortdoet, moeten zijn voorzien van een ijsdetectiesysteem gekoppeld aan een automatische stilstandvoorziening. Over het argument van de Stichting en anderen dat dit ijsdetectiesysteem met automatische stilstandvoorziening niet het risico wegneemt dat de windturbine op het moment van stilzetten over de openbare weg hangt en daar blijft hangen en aldus nog steeds een risico voor ijsafslag of ijsafworp op de openbare weg veroorzaakt, overweegt de Afdeling dat de raad op de zitting heeft toegelicht dat als zich ijsafzetting voordoet, de windturbines 2 en 4 worden stilgezet én van de weg worden afgedraaid, zodat zij niet boven de weg (blijven) hangen. Dit alles bij elkaar heeft de raad een voldoende waarborg mogen achten.

Het betoog slaagt niet.

Laagvliegzone

41. De Stichting en anderen betogen dat bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening is gehouden met het laagvlieggebied 'Maas / Waal'. Dat dit gebied niet reikt tot de gemeentegrenzen van Beuningen doet er niet aan af dat er in de praktijk veelvuldig laag over het gebied heen wordt gevlogen. Daarom had uit voorzorg een bandbreedte rondom het laagvlieggebied heen vrijgehouden moeten worden. De Stichting en anderen wijzen op de risico's van het zogeheten 'wake effect' van windturbines voor het vliegverkeer, wat turbulentie veroorzaakt.

41.1. De raad meent dat voldoende rekening is gehouden met het laagvlieggebied en de risico's voor de vliegverkeersbewegingen van defensie in en rondom het plangebied. Het laagvlieggebied reikt niet tot de gemeente Beuningen. Verder is er een radartoets opgesteld door TNO, die als bijlage J bij de plantoelichting is gevoegd. Deze toets is opgestuurd naar het ministerie van Defensie. Het ministerie van Defensie heeft vervolgens aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de realisatie van het windpark.

41.2. Bijlage A bij het combiMER bevat de notitie 'Ruimtelijke beperkingen gemeente Beuningen'. Hierin is onder meer ingegaan op de aanwezigheid van laagvliegroutes en luchtvaartbegeleiding. In paragraaf 2 van deze notitie staat dat de laagvliegroutes voor gevechtsvliegtuigen niet over het grondgebied van de gemeente Beuningen lopen. Voor laagvlieggebieden geldt geen wettelijke bescherming. Deze bevinden zich wel nabij de gemeentegrenzen. In paragraaf 3 staat hierover dat in de nabijheid van de gemeente Beuningen zich het laagvlieggebied Maaswaal evenals een laagvliegroute voor helikopters bevinden. Dit gebied en deze vliegroute liggen buiten de gemeentegrenzen. Deze constatering, in combinatie met het feit dat deze gebieden in de provincie Gelderland geen status hebben als belemmering voor windenergie, leidt ertoe dat militaire laagvlieggebieden- en routes niet als belemmering worden gezien voor de ontwikkeling van het windpark. Het Ministerie van Defensie stelt het op prijs als eventuele voornemens voor het plaatsen van windturbines nabij een militair laagvlieggebied tijdig worden gemeld, zo wordt vermeld in de notitie. Geconcludeerd wordt dat er geen andere relevante belemmeringen omtrent radar en luchtvaart gelden voor de gemeente Beuningen, anders dan het beschermingsvlak voor

Defensieradar, dat een vrijwel landelijke dekking kent. Hiervoor moet een radarhindertoetsing worden uitgevoerd waaruit blijkt dat windturbines die ruimtelijk mogelijk worden gemaakt, met een bestemmingsplan en/of omgevingsvergunning, geen ontoelaatbare radarhinder veroorzaken. Deze radartoetsing is uitgevoerd door TNO en de resultaten hiervan zijn opgenomen in het memo "Radarhindertoetsing windpark Beuningen" van 23 november 2020, dat als bijlage J bij de plantoelichting is opgenomen.
41.3. De Afdeling is van oordeel dat, gelet op wat in de notitie 'Ruimtelijke beperkingen gemeente Beuningen' is beschreven, de raad zich in voldoende mate heeft vergewist van het nabij het windpark gelegen laagvlieggebied en de laagvliegroute voor helikopters. Wat de Stichting en anderen in dit verband hebben aangevoerd, geeft geen grond voor de conclusie dat onvoldoende rekening is gehouden met de risico's voor de militaire luchtvaart. Voor het oordeel dat, zoals De Stichting en anderen hebben aangevoerd, een bufferzone rondom het laagvlieggebied en de laagvliegroute moet worden gehanteerd, heeft de raad in dit licht redelijkerwijs geen aanleiding hoeven zien.

Het betoog slaagt niet.

Helihaven

42. [appellant sub 4] betoogt dat bij de positionering van de windturbines onvoldoende rekening is gehouden met de aanwezigheid van de helihaven op zijn perceel. De gebruiksregel die aan de regels van het plan is toegevoegd, biedt volgens [appellant sub 4] onvoldoende waarborgen voor de vliegveiligheid. In artikel 4.4.2 staat niet dat deze bepaling ook betrekking heeft op de helihaven. [appellant sub 4] voert verder aan dat de in artikel 4.4.2 genoemde Verklaring Veilig gebruik Luchtruim had moeten zijn verleend voorafgaand aan de vaststelling van het plan. [appellant sub 4] betoogt verder dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de inhoud van de rapporten van 20 juli 2021 en 16 september 2021 van Adecs AirInfra, waarin de effecten van de toekomstige windturbines op het vliegverkeer vanwege de helihaven zijn onderzocht. Uit die rapporten blijkt bovendien dat er sprake is van leemten in kennis.

42.1. Artikel 4.4.2 van de planregels luidt:

"Het in gebruik nemen en houden van de windturbines is slechts toegestaan nadat hiervoor een Verklaring Veilig gebruik Luchtruim van de Inspectie Leefomgeving en Transport is afgegeven."

42.2. De raad wijst erop dat in artikel 4.4.2 is neergelegd dat het windpark slechts in gebruik mag worden genomen en gehouden nadat hiervoor een Verklaring Veilig gebruik Luchtruim is afgegeven door de ILT. In opdracht van de gemeente en initiatiefnemers heeft Adecs AirInfra onderzoek gedaan naar de aanwezigheid van de helihaven. De resultaten van deze onderzoeken zijn vastgelegd in de rapporten 'Helihaven Winssen i.r.t. Windpark Beuningen' van 20 juli 2021 en 'Onderzoek turbulentie nabij helihaven Winssen' van 16 september 2021. Het eerste onderzoek is een meer algemeen onderzoek naar de gevolgen van Windpark Beuningen voor de helihaven. Daarin is geconstateerd dat enkele windturbines mogelijk verstoringen voor helikopters op de helihaven veroorzaken. Om deze verstoringen in kaart te brengen is het aanvullende onderzoek uitgevoerd. In het aanvullende onderzoek wordt geconcludeerd dat als een aantal windturbines van Windpark Beuningen wordt stilgezet wanneer een helikoper gebruikmaakt van de helihaven en wanneer een bepaalde windrichting en -snelheid optreedt, er geen verstoringen voor de helihaven optreden. De definitieve te treffen voorzieningen zijn afhankelijk van het type windturbines. Hiermee is volgens de raad aannemelijk dat de Verklaring Veilig Gebruik Luchtruim kan worden verleend

en is geborgd dat er geen onveilige situaties kunnen ontstaan bij het opstijgen en landen van helikopters.
Daarnaast wijst de raad erop dat uit het geanonimiseerde logboek van de helihaven [appellant sub 4] blijkt dat in de periode tussen 2011-2020 niet meer dan 27 keer gebruik is gemaakt van de helihaven (bijlage 8). Dit komt neer op nog geen 3 keer per jaar. Het eventueel tijdelijk stilzetten van de windturbines bij gebruik van de helihaven zal dan ook niet of nauwelijks van betekenis zijn voor (het functioneren van) het windpark.

42.3. De Afdeling stelt vast dat uit de rapporten van Adecs AirInfra volgt dat het mogelijk is om zowel het windpark als de helihaven in elkaars nabijheid te laten functioneren. Maar hiervoor is het nodig om enkele windturbines bij bepaalde windomstandigheden stil te zetten, zodat er geen verstoringen voor de helihaven optreden. Daarvoor moet, zoals blijkt uit de rapporten van Adecs AirInfra, nadere afstemming plaatsvinden met [appellant sub 4] over het gebruik van de helihaven en moet een technische voorziening worden gerealiseerd waarmee de windturbines kunnen worden stilgezet. De raad heeft aangegeven dat het in dit licht aannemelijk is dat een Verklaring Veilig Gebruik Luchtruim door de ILT kan worden afgegeven.

Maar de Afdeling is er onvoldoende van overtuigd geraakt of, in het licht van het vorenstaande en wat de raad op de zitting heeft verklaard, aannemelijk is dat de benodigde verklaring door de ILT kan worden afgegeven. Daarvoor acht de Afdeling het relevant dat de raad nog geen eerdere ervaringen heeft met het aanvragen van zo'n verklaring, dat niet precies duidelijk is wanneer en onder welke omstandigheden de ILT een verklaring afgeeft, dat er nog geen afstemming heeft plaatsgevonden met [appellant sub 4] en dat het onduidelijk is of een technische voorziening gerealiseerd kan worden. In dit licht heeft de raad onvoldoende aannemelijk kunnen achten dat het bepaalde in artikel 4.4.2 van de planregels op voorhand niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. Het besluit berust in zoverre niet op een deugdelijke motivering.

Het betoog slaagt.

Woon- en leefklimaat en bedrijfsbelangen

- [appellant sub 1] en anderen: cumulatieve geluidbelasting en tuinen

43. [appellant sub 1] en anderen vrezen hinder als gevolg van de cumulatieve geluidbelasting. Daarbij wijzen zij erop dat het geluid van de windturbines bovenop het al aanwezige geluid van de A73 en andere geluidbronnen zal komen, zoals airconditioningsinstallaties op winkels en bedrijfspanden en muziekgeluid van sportscholen en horeca. Daarbij is volgens [appellant sub 1] en anderen ook relevant dat een deel van die andere geluiden in de nacht zal wegvallen, waardoor het windturbinegeluid in de nacht zal zorgen voor slaapverstoring. Hierbij wijzen zij op literatuuronderzoek van het RIVM, waarin is vermeld dat windturbines kunnen zorgen voor slaapverstoring. Ook zal het door het windturbinegeluid niet meer mogelijk zijn in de nacht met open ramen te slapen. [appellant sub 1] en anderen wijzen erop dat uit het Akoestisch onderzoek blijkt dat de cumulatieve geluidbelasting, die in de huidige situatie al te hoog is, zal toenemen als gevolg van de voorziene windturbines. Ook het woon- en leefklimaat in de tuinen zal daardoor onaanvaardbaar worden aangetast, zo betogen [appellant sub 1] en anderen.

43.1. In het Akoestisch onderzoek is ingegaan op de cumulatieve geluidbelasting. Daarin is in Tabel 22 de cumulatieve geluidbelasting weergegeven van woningen waar de geluidbelasting als gevolg van het VKA 42 dB Lden of meer bedraagt. Van de personen die tot [appellant sub

1] en anderen horen, zijn alleen de woonadressen Kooistraat 6 in Winssen en de Steeg 12 in Ewijk weergegeven als woningen waar de geluidbelasting als gevolg van het VKA 42 dB Lden of meer bedraagt. [appellant sub 1] en anderen hebben niet gesteld dat dit onjuist is. Voor de Kooistraat 6 in Winssen verandert de cumulatieve geluidbelasting van 51 dB Lcum in de situatie zonder de voorziene windturbines naar 54 dB Lcum bij het VKA-boven met mitigatie. Daarmee gaat de GES-score van "redelijk" naar "matig". Voor de Steeg 12 in Ewijk verandert de cumulatieve geluidbelasting van 58 dB Lcum in de situatie zonder de voorziene windturbines naar 59 dB Lcum bij het VKA-boven met mitigatie. Daarmee blijft de GES-score "zeer matig". In het Nader onderzoek diverse geluidsaspecten van LBP Sight van 25 november 2022 (hierna: het Nader onderzoek van LBP Sight) is bevestigd dat in het onderzoek naar de cumulatieve geluidbelasting onder meer het wegverkeersgeluid is betrokken. Ook is in het Nader onderzoek van LBP Sight uitgelegd waarom verschillende andere zeer lokale geluidbronnen, zoals airconditioningsinstallaties op winkels en bedrijfspanden en muziekgeluid van sportscholen en horeca niet zijn betrokken bij de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting. Die uitleg komt de Afdeling aannemelijk voor en [appellant sub 1] en anderen zijn hier niet op ingegaan. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat daarom geen aanleiding voor de conclusie dat deze andere zeer lokale geluidbronnen moesten worden betrokken bij de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting. Met wat [appellant sub 1] en anderen verder aanvoeren over het wegvallen van bepaalde geluidbronnen in de nacht, waardoor het overblijvende windturbinegeluid zal zorgen voor slaapverstoring, gaan zij naar het oordeel van de Afdeling voorbij aan de norm van 41 dB Lnight die juist voor de nachtperiode is gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de raad en het college van B en W de toename van de cumulatieve geluidbelasting bij de onderzochte woningen van [appellant sub 1] en anderen redelijkerwijs aanvaardbaar mogen achten. Daarbij hebben de raad en het college van B en W mogen betrekken dat de toenames van de GES-scores gering zijn en dat de GES-score voor de Steeg 12 in Ewijk weliswaar "zeer matig" is, maar dat deze dat ook zonder windturbines al is. Over de geluidbelasting in de tuinen hebben de raad en het college van B en W zich op het standpunt gesteld dat deze in het slechtste geval 3 dB(A) hoger is dan de geluidbelasting op de gevels en dat, omdat de geluidbelasting op de gevels acceptabel wordt geacht, dat ook geldt voor de geluidbelasting in de tuinen. [appellant sub 1] en anderen zijn hier niet concreet op ingegaan. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de raad en het college van B en W ook de geluidbelasting in de tuinen redelijkerwijs aanvaardbaar mogen achten. Het betoog slaagt niet.

- [appellant sub 1] en anderen: uitzicht

44. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het windpark zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van hun uitzicht.

44.1. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de raad en het college van B en W de aantasting van het uitzicht van [appellant sub 1] en anderen redelijkerwijs aanvaardbaar mogen achten. Daarbij hebben de raad en het college van B en W gewezen op de afstand tussen de woningen van [appellant sub 1] en anderen en de windturbines en de omstandigheid dat daartussen de weg A73 is gelegen en sprake is van begroeiing. Verder hebben de raad en het college van B en W gewezen op het grote belang bij duurzame energieopwekking. Het betoog slaagt niet.

- [appellant sub 1] en anderen: toekomstige windturbines

45. Voor zover [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad en het college van B en W bij de beoordeling van de effecten van het voorliggende windpark op hun woon- en

leefklimaat rekening hadden moeten houden met toekomstige windturbines bij het bedrijventerrein Bijsterhuizen, kan dat betoog niet slagen. Daartoe is van belang dat op het moment van de vaststelling van het herstelbesluit en de verlening van de voorliggende omgevingsvergunning, de besluitvorming over de door [appellant sub 1] en anderen bedoelde toekomstige windturbines in de omgeving nog niet zo concreet was dat daarmee bij de beoordeling van de effecten van het voorliggende windpark op het woon- en leefklimaat rekening had moeten worden gehouden. Het betoog slaagt niet.
- De Stichting en anderen: wegverkeer en helihaven

46. De Stichting en anderen betogen tevergeefs dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de cumulatie van het geluid van een nabijgelegen helihaven en de wegen A73, A50 en N322. Daar is namelijk wel rekening mee gehouden. In het Nader onderzoek van LBP Sight is toegelicht dat in het onderzoek naar de cumulatieve geluidbelasting onder meer het wegverkeersgeluid is betrokken. Ook is in het Nader onderzoek van LBP Sight uitgelegd dat het geluid van de betreffende helihaven nauwelijks effect heeft op de cumulatieve geluidbelasting van de voorziene windturbines. Met het geluid van de helihaven is dus ook rekening gehouden. Het betoog slaagt niet.

- Rondeel Ewijk B.V.: (laagfrequent)geluid en kippenrondeel

47. Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat het (laagfrequent) geluid van het windpark zal leiden tot negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van zijn kippenrondeel en het dierenwelzijn van de kippen die daarin verblijven. Eén van de windturbines is voorzien op een afstand van ongeveer 120 m van de kippenrondeel. Rondeel Ewijk B.V. wijst op Pools onderzoek uit 2015 over het effect van verschillende afstanden van windturbines tot varkens, waarbij is gebleken dat het geluid van windturbines bij varkens stress veroorzaakte en een negatief effect had op de vleeskwaliteit en het dierenwelzijn. Ook wijst Rondeel Ewijk B.V. op een notitie van Wageningen University & Research van november 2018, waarin onder meer het Pools onderzoek uit 2015 wordt aangehaald.

47.1. In het Veegmemo is vermeld dat het windpark ter plaatse van de kippenrondeel voor een geluidbelasting van 51,2 dB Lden zal zorgen. Volgens het Veegmemo komt dit overeen met een jaargemiddelde geluidbelasting van circa 45 dB(A) en is de maximale momentane geluidbelasting daarbij circa 48 dB(A). Volgens het Veegmemo zijn die geluidbelastingen te laag om geluidoverlast te geven bij dieren in stallen. Verder is in het Veegmemo vermeld dat de cumulatieve geluidbelasting als gevolg van het windpark zal toenemen van 61,13 dB Lcum naar maximaal 61,6 dB Lcum. Dat deze toename zo beperkt is, komt volgens het Veegmemo doordat de geluidbelasting als gevolg van de windturbines aanzienlijk minder zal zijn dan de bestaande geluidbelasting als gevolg van het wegverkeer. Daarnaast is in het Nader onderzoek van LBP Sight vermeld dat weinig kennis beschikbaar is over het effect van de geluidbelasting van windturbines op pluimvee. Weliswaar is er onderzoek waarin is geconcludeerd dat hoge geluidniveaus van invloed kunnen zijn op het (eet-)gedrag van pluimvee, maar dat gaat om veel hogere geluidniveaus dan hier het geval zou zijn. Bovendien zijn in dit geval de geluidniveaus van het wegverkeer hoger, zodat aannemelijk is dat het wegverkeersgeluid meer invloed zal hebben dan het windturbinegeluid, zo stelt het Nader onderzoek van LBP Sight. Verder is volgens het Nader onderzoek van LBP Sight niet aannemelijk dat pluimvee gehinderd zou zijn door het karakter van windturbinegeluid, omdat kleinere dieren dan de mens minder goed laagfrequent geluid kunnen waarnemen. In het Nader onderzoek van LBP Sight wordt ook de notitie van Wageningen University & Research van november 2018 aangehaald. Daarin is vermeld dat het hoorbare geluid in de buurt van windturbines (circa 55 dB(A) op 50 m) te zacht is om echt geluidoverlast te geven bij dieren in

stallen. Hierbij is vermeld dat in kippenstallen het hoorbaar geluidniveau vaak al op 65 dB(A) ligt door ventilatoren, kippengeluiden en voersystemen. Het is echter de vraag wat het effect is van laagfrequent geluid door windturbines. Er zijn wat suggesties dat dit van invloed kan zijn op dieren, maar echt hard bewijs ontbreekt, zo staat in de notitie van Wageningen University & Research van november 2018.
47.2. Rondeel Ewijk B.V. voert verschillende punten aan over het Nader onderzoek van LBP Sight. Allereerst betoogt Rondeel Ewijk B.V. in dat kader tevergeefs dat in het Nader onderzoek van LBP Sight niet onderbouwd wordt gesteld dat de literatuur over effecten van treingeluid van 42 tot 49 dB(A) op de dichtheid van wilde vogels en weidevolgels niet relevant is voor de effecten van windturbinegeluid op pluimvee in de kippenrondeel, omdat die situaties niet vergelijkbaar zijn. Hoewel Rondeel Ewijk B.V. terecht stelt dat die literatuur ziet op lagere geluidniveaus dan de geluidniveaus van de voorziene windturbines, is naar het oordeel van de Afdeling duidelijk dat de onvergelijkbaarheid is gelegen in het feit dat de betreffende literatuur ziet op effecten van geluid op de dichtheid van wilde vogels en weidevogels in plaats van op effecten van geluid op het welzijn of de productie van pluimvee in een kippenstal.

Ook betoogt Rondeel Ewijk B.V. tevergeefs dat in het Nader onderzoek van LBP Sight ten onrechte is gesteld dat het wegverkeersgeluid meer invloed heeft dan het windturbinegeluid. Dat de wegen die het wegverkeersgeluid ter plaatse van de kippenrondeel veroorzaken verder weg zijn gelegen dan de voorziene windturbine, neemt namelijk niet weg dat het wegverkeersgeluid in dit geval hoger is. Voor zover Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat in het Nader onderzoek van LBP Sight ten onrechte is gesteld dat windturbinegeluid weinig tot geen plotselinge verhogingen kent zoals wegverkeersgeluid door bijvoorbeeld vrachtwagens, kan dat betoog niet slagen. Voor zover Rondeel Ewijk B.V. daarbij wijst op het zwiepende en zoevende windturbinegeluid, betekent dat namelijk nog niet dat dit vergelijkbaar is met de plotselinge verhogingen van wegverkeersgeluid door bijvoorbeeld vrachtwagens die in het Nader onderzoek van LBP Sight zijn bedoeld. Voor zover Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat het Nader onderzoek van LBP Sight deels is gebaseerd op de notitie van Wageningen University & Research van november 2018, terwijl die notitie ziet op andere soorten pluimvee en uitgaat van een grotere afstand van de windturbines, doet dit niets af aan de conclusie in die notitie dat onduidelijk is wat het effect van het laagfrequent van windturbines is op kippen in stallen, maar dat hard bewijs ontbreekt dat dit van invloed kan zijn op dieren. Het betoog slaagt in zoverre niet.

47.3. Rondeel Ewijk B.V. betoogt terecht dat de raad en het college van B en W ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de maximale planologische mogelijkheden voor de uitbreiding van de kippenrondeel in de richting van de windturbine die op ongeveer 120 m van de kippenrondeel is voorzien. Anders dan de raad en het college van B en W op de zitting hebben gesteld, is het bouwvlak van de kippenrondeel in het bestemmingsplan "Buitengebied" nog bijna 10 m in de richting van die windturbine gelegen. Dit betekent dat in de berekeningen van de geluidbelasting ter plaatse van de kippenrondeel ten onrechte geen rekening is gehouden met de maximale planologische mogelijkheid van een uitbreiding van de kippenrondeel in de richting van de dichtstbij voorziene windturbine. Het betoog slaagt.

- [appellant sub 4]: camping

48. [appellant sub 4] betoogt dat de raad en het college van B en W onvoldoende rekening hebben gehouden met de gevolgen van het windpark voor zijn camping. [appellant sub 4] wijst erop dat de camping op ongeveer 440 m van de voorziene windturbines is gelegen. [appellant sub 4] vreest voor het voortbestaan van de camping vanwege het

windturbinegeluid dat de campinggasten zullen ervaren en het verslechterde uitzicht dat zij als gevolg van de windturbines zullen hebben. Bij het windturbinegeluid moet daarbij volgens [appellant sub 4] ook rekening worden gehouden met de reflectie van geluid door de wateroppervlakten van Geertjesgolf. Verder wijst [appellant sub 4] op een artikel van Hiswa Recon van december 2021 over de effecten van windturbines op de recreatie- en toerismesector in Voorthuizen en Zeumeren.
48.1. De raad en het college van B en W wijzen erop dat tussen het windpark en de camping de woning aan de Betenlaan 3 in Winssen is gelegen. Voor die woning zal de geluidbelasting als gevolg van het windpark met mitigerende maatregelen maximaal 42 dB Lden en 34 dB Lnight bedragen. In de berekening waarbij de bodemvlakken van Geertjesgolf vanwege de wateroppervlakten "worst case" geheel als harde bodem zijn betrokken, zal deze geluidbelasting beperkt toenemen met 0,10 dB. Verder zal de cumulatieve geluidbelasting voor de woning aan de Betenlaan 3 als gevolg van het windpark met mitigerende maatregelen nagenoeg gelijk blijven. Wat betreft het uitzicht wijzen de raad en het college van B en W erop dat de afstand tussen de camping en de twee westelijke windturbines meer dan 500 m is en dat daartussen de gebouwen van de boerderij, langgerekte bomenlinten aan weerszijden van de Betenlaan en de N322, die overgaat in de A73 en de A50, zijn gelegen. Daarom zal er vanaf de camping geen of slechts beperkt zicht zijn op de twee westelijke windturbines. Verder zijn de drie oostelijke windturbines op een afstand van meer dan 2 km van de camping voorzien, zo stellen de raad en het college van B en W.

48.2. Gelet op het voorgaande hebben de raad en het college van B en W naar het oordeel van de Afdeling, op grond van de geluidbelasting die voor de woning aan de Betenlaan 3 is berekend, de geluidbelasting van het windpark op de camping van [appellant sub 4] redelijkerwijs aanvaardbaar mogen achten. Daarbij betrekt de Afdeling dat de geluidbelasting van maximaal 42 dB Lden en 34 dB Lnight, welke als gevolg van de "worst case" berekening van de wateroppervlakten van Geertjesgolf met 0,10 dB toeneemt, ruim onder de norm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight blijft, welke norm de raad en het college van B en W voor dit windpark hebben gehanteerd voor gevoelige objecten. Ook zal de cumulatieve geluidbelasting nagenoeg gelijk blijven. Weliswaar heeft [appellant sub 4] op de zitting terecht gesteld dat een tent minder tegen geluid zal beschermen dan de muren van een woning, maar alleen dat gegeven is, gelet op de omstandigheid dat ruim onder de norm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight wordt gebleven, onvoldoende voor de conclusie dat de geluidbelasting ter plaatse van de camping onaanvaardbaar zal zijn en daarmee het voortbestaan van de camping in gevaar zal brengen. Daarnaast zal het uitzicht vanaf de camping door de komst van het windpark veranderen, maar gelet op de afstand en de tussengelegen bebouwing, bomen en wegen hebben de raad en het college van B en W dit naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs aanvaardbaar mogen achten. Met het overleggen van het artikel van Hiswa Recon van december 2021, over de effecten van windturbines op de recreatie- en toerismesector in Voorthuizen en Zeumeren, heeft [appellant sub 4], alleen al omdat de daarin beschreven situatie niet vergelijkbaar is met de voorliggende situatie, niet aannemelijk gemaakt dat het hier voorliggende windpark onaanvaardbare negatieve effecten zal hebben op het voortbestaan van zijn camping. Ook geeft dit artikel geen aanleiding voor de conclusie dat de raad en het college van B en W ten onrechte niet meer onderzoek hebben gedaan naar de gevolgen van het windpark voor de camping dan zij al hebben gedaan. Het betoog slaagt niet.

- [appellant sub 4]: Calf Research Center

49. [appellant sub 4] betoogt dat de gevolgen van het windpark voor zijn Calf Research Center ten onrechte niet zijn onderzocht. Met het Calf Reseach Center houdt [appellant sub

4] vleeskalveren, onder meer voor onderzoek. Volgens [appellant sub 4] is het voor dat onderzoek van belang dat de omstandigheden, waaronder het omgevingsgeluid, stabiel blijven. [appellant sub 4] vreest daarom voor de gevolgen van het windturbinegeluid.
49.1. De raad en het college van B en W wijzen erop dat het Calf Research Center op ongeveer 450 m van de dichtstbij voorziene windturbine is gelegen. Daartussen is ook nog de N322 gelegen. Daarom valt volgens de raad en het college van B en W niet te verwachten dat het windpark voor een onaanvaardbare geluidbelasting ter plaatse van het Calf Research Center zal zorgen. Gelet daarop en omdat [appellant sub 4] de eerst in de zienswijze op het nader besluit van 28 februari 2023 aangevoerde vrees voor de gevolgen van het windturbinegeluid op het Calf Research Center niet nader heeft onderbouwd, hebben de raad en het college van B en W zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat een specifiek onderzoek naar de geluidbelasting ter plaatse van het Calf Research Center achterwege kon blijven. Het betoog slaagt niet.

- [appellant sub 4]: helihaven

50. [appellant sub 4] betoogt dat onduidelijk is hoe de berekening en conclusies in paragraaf 5 van het Nader onderzoek van LBP Sight over het geluid van zijn helihaven tot stand zijn gekomen. Volgens [appellant sub 4] is namelijk onduidelijk hoe de daar vermelde geluidbelasting van de helihaven ter plaatse van bepaalde woningen zich verhoudt tot de vermelde geluidbelastingen voor diezelfde woningen in tabel 1 van het Veegmemo. Verder is de inpandige woning aan de Betenlaan 5 ten onrechte niet bij de berekeningen betrokken en is onduidelijk welke functie het op p. 9 van het Nader onderzoek van LBP Sight vermelde controlepunt heeft, zo betoogt [appellant sub 4]. Daarnaast heeft [appellant sub 4] een overzicht van het aantal helikoptervluchten vanuit zijn helihaven in 2022 overgelegd.

50.1. In paragraaf 5 van het Nader onderzoek van LBP Sight is de geluidbelasting van de helihaven ter plaatse van verschillende woningen weergegeven. Op basis van die resultaten is daarbij uitgelegd dat het geluid van de helihaven nauwelijks effect heeft op de cumulatieve geluidbelasting van de voorziene windturbines en dat op het controlepunt op maximaal 100 m het geluid van de helihaven onder de 56 dB Lden blijft en daarom niet als luchtvaartlawaai hoeft te worden betrokken bij de cumulatieve geluidbelasting van de voorziene windturbines. Daarbij is toegelicht dat er voor de berekeningen van uit is gegaan dat vanaf de helihaven zes vliegbewegingen per week mogen plaatsvinden. Voor zover [appellant sub 4] met het overgelegde overzicht van het aantal helikoptervluchten in 2022 betoogt dat van meer dan zes vliegbewegingen per week had moeten worden uitgegaan, kan dat betoog alleen al niet slagen, omdat op de zitting is vastgesteld dat niet in geschil is dat maximaal zes vliegbewegingen per week zijn toegestaan. Verder heeft de raad in het nader verweerschrift van 17 juli 2023 nader toegelicht dat tabel 1 van het Veegmemo ziet op een geheel andere situatie, namelijk de geluidbelasting van de voorziene windturbines uitgaand van een volledig harde bodem van Geertjesgolf en dat het geluid van de helihaven daarvoor niet van belang is. Ook heeft de raad daarin nader toegelicht dat de woning aan de Betenlaan 5 een inpandige ofwel directe buurwoning is van de woning aan de Betenlaan 3 en dat daarom met de geluidberekeningen voor de woning aan de Betenlaan 3 ook de woning aan de Betenlaan 5 is meegenomen. [appellant sub 4] heeft hier niet inhoudelijk op gereageerd. De Afdeling ziet daarom geen reden om op dit punt aan de juistheid van het Nader onderzoek van LBP Sight over het geluid van de helihaven te twijfelen. Het betoog slaagt niet.

Financiële belangen

51. De Stichting en anderen voeren aan dat de raad in de belangenafweging ten onrechte het

commerciële rendement en de haalbaarheid van het windpark zwaarder heeft gewogen dat de gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. De stelling dat het hanteren van strengere normen voor overlast negatieve invloed heeft op de haalbaarheid, en daarmee op het rendement, is misleidend. Misleidend is ook de stelling dat daarmee de opbrengsten afnemen die voor een deel lokaal terecht zouden moeten komen. Het gaat hier namelijk om gezondheidswinst. Dat is iets anders dan milieuwinst. De gezondheid van omwonenden moet niet worden afgewogen tegen het rendement van een windpark. Bovendien geldt dat de overwinst op windturbines bijzonder groot is. Gewezen wordt op onderzoek uit 2021, waaruit volgt dat windparken veel rendabeler zijn dan van te voren - bij het instellen van de subsidieregelingen voor windparken - door de rijksoverheid is ingeschat.
51.1. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat de raad de financiële belangen van het windpark heeft betrokken in de belangenafweging, niet betekent dat de raad daarmee te veel gewicht heeft toegekend aan de financiële belangen van het project. Hierbij betrekt de Afdeling, zoals onder meer ook volgt uit de plantoelichting, dat de raad de belangen van omwonenden bij de vaststelling van het plan heeft betrokken. Zo is in het bestemmingsplan een norm voor slagschaduw neergelegd die bepaalt dat er, uitgezonderd 30 minuten afslagtijd, geen slagschaduwhinder mag optreden bij gevoelige objecten. Verder staat in de nota van beantwoording zienswijzen dat bij de vaststelling van het plan een belangenafweging is gemaakt, waarbij is gezocht naar een balans tussen de productiecapaciteit van de windmolens en de bijdrage aan de duurzame energieopgave enerzijds, en de belangen van omwonenden anderzijds. Hierbij is aangesloten bij de huidige kennis en regelgeving omtrent gezondheid, veiligheid en milieu. In dit verband is in het bestemmingsplan een maximalisatie aan hoogte gegeven en zijn onder meer normen gesteld voor geluid, slagschaduw en externe veiligheid. In het kader van de belangenafweging heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling de belangen die zijn gemoeid met de realisatie van het windpark zwaarder mogen laten wegen dan de gevolgen van het windpark op het woon- en leefklimaat van de personen voor wie de Stichting en anderen opkomen.

51.2. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad de financiële gevolgen van het windpark voldoende bij zijn afweging heeft betrokken. Voor zover de Stichting en anderen hebben betoogd dat de raad zwaarder gewicht had moeten toekennen aan het gezondheidsbelang voor omwonenden, overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat een ontwikkeling die in het algemeen belang mogelijk wordt gemaakt, negatieve gevolgen heeft voor omwonenden, op zichzelf niet betekent dat de keuze van de raad om voor deze ontwikkeling een bestemmingsplan vast te stellen, onredelijk moet worden geacht. Ter beoordeling staat of deze nieuwe ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en als gevolg van deze ontwikkeling geen onevenredige aantasting van individuele of collectieve belangen plaatsvindt. In wat de Stichting en anderen hebben aangevoerd en gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat hieraan in dit geval niet wordt voldaan. Dat anderen baat hebben bij de opgewekte energie van de nieuwe windturbines en daar zelf geen hinder van ondervinden, maakt dit niet anders.

Het betoog slaagt niet.

Planregels overig

Verwijderen windturbines

52. [appellanten sub 1] voeren aan dat ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting is opgenomen in het plan om de windturbines te verwijderen wanneer de levensduur van de

windturbines is verstreken.
52.1. Artikel 4.3.4 van de planregels van het herstelbesluit luidt:

"Binnen de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' zijn windturbines toegestaan, met inachtneming van het volgende: de windturbines, fundaties vanaf het maaiveld tot een diepte van 2,5 meter onder het maaiveld en bekabeling mogen na de start van de exploitatiefase aanwezig blijven totdat de windturbines permanent buiten bedrijf worden gesteld en wordt afgezien van vervanging van de windturbines. Een windturbine wordt in ieder geval geacht permanent buiten bedrijf te zijn gesteld indien de windturbine gedurende ten minste zes maanden onafgebroken buiten gebruik is geweest en er nog geen aanvraag voor een nieuwe of vervangende windturbine is ingediend."

52.2. De Afdeling stelt vast dat met het bepaalde in artikel 4.3.4 tegemoet is gekomen aan de beroepsgrond. Dit is op de zitting met partijen besproken. Zij hebben niet aangegeven zich niet in het bepaalde in artikel 4.3.4 te kunnen vinden. Daarom slaagt het betoog niet.

Verwijzing naar NEN-norm

53. De Stichting en anderen betogen dat de NEN-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4.4.5, over de veiligheid van de plaatsing van windturbines, niet kosteloos toegankelijk zijn.

53.1. Artikel 4.4.5, onder c, van de planregels luidt:

"Plaatsing van windturbines is alleen toegestaan indien zij voldoen aan de veiligheidseisen opgenomen in NEN-EN-IEC 61400-1, NEN-EN-IEC 61400-2 of NEN-EN-IEC 61400-3."

53.2. De raad stelt zich op het standpunt dat kosteloos inzage kan worden verkregen in de in artikel 4.4.5, onder c, bedoelde NEN-normen en dat hiermee voldoende is verzekerd dat betrokkenen hiervan kennis kunnen nemen.

53.3. De Afdeling overweegt dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de kenbaarheid van NEN-normen, waarnaar in artikel 4.4.5, onder c, van de planregels is verwezen, voldoende is verzekerd. Deze normen kunnen namelijk feitelijk worden geraadpleegd in de bibliotheek van het Nederlands Normalisatie Instituut. Er bestond daarom voor de raad niet de verplichting om deze normen op een andere wijze kosteloos raadpleegbaar te maken.

Het betoog slaagt niet.

Soortenbescherming

54. [appellanten sub 1] betogen dat de raad de gevolgen van het plan voor beschermde vogels en vleermuizen onvoldoende heeft onderzocht. Zij voeren verder aan dat in het plan ten onrechte geen stilstandvoorziening is voorgeschreven om vogels te beschermen, met een monitoringsverplichting over meerdere jaren. In de soortenontheffing is voor vleermuizen wel een stilstandvoorziening voorgeschreven. Zo'n voorziening ontbreekt ten onrechte in het plan. Verder betogen zij dat de sterfte onder vogels als gevolg van het plan en in het algemeen wordt onderschat. Bij de toepassing van de 1%-mortaliteitsnorm, waarbij uitgegaan wordt van de landelijke populatie, dient ook alle landelijke sterfte door andere projecten, in het bijzonder windparken, te worden betrokken.

54.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een geslaagd beroep op de normen uit de Wnb over soortenbescherming.

54.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

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

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

54.3. Als een natuurlijke persoon zich beroept op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van plant- en diersoorten, beroept hij zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. Niet in alle gevallen hoeft echter op voorhand uitgesloten te worden geacht dat de Wnb met de bescherming van plant- en diersoorten ook bescherming biedt aan het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe woon- en leefomgeving van natuurlijke personen. De belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving kunnen zo verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor bedoeld kan worden aangenomen, wordt in het bijzonder rekening gehouden met de afstand tussen de woning van een appellant en de locatie waarop het voorziene project wordt uitgevoerd. Als die afstand hemelsbreed meer dan 100 m bedraagt, dan zal in het algemeen niet zo'n verwevenheid worden aangenomen. De kwaliteit van de directe leefomgeving van een appellant houdt dan onvoldoende verband met de bescherming van de volgens hem op de gronden van het voorziene project levende diersoorten.

54.4. De Afdeling stelt vast dat de woningen van [appellanten sub 1] op afstanden staan van meer dan 800 m van de dichtst bij hun woningen geprojecteerde windturbine. Dat is niet in geschil. De betreffende afstanden tot de projectlocatie zijn te groot om verwevenheid aan te kunnen nemen. Gelet hierop moet wat deze indieners van de beroepen betreft, worden geconcludeerd dat hun directe woon- en leefklimaat niet is betrokken bij fatale aanvaringen van vleermuizen en vogels. Onder die omstandigheden moet dan ook worden geoordeeld dat de bepalingen uit de Wnb over soortenbescherming kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van [appellanten sub 1]. Daarom zou artikel 8:69a van de Awb in de weg staan aan het vernietigen van het herstelbesluit. De Afdeling zal hun beroepen daarom niet inhoudelijk bespreken.

54.5. Over het betoog van [melkveebedrijf] overweegt de Afdeling dat verwevenheid ook ontbreekt wanneer het belang van appellant is gelegen in diens bedrijfseconomische belangen, waaronder diens concurrentiebelang en het belang bij het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten, en de door deze appellant ontplooide bedrijfsactiviteiten niet worden beïnvloed door de instandhouding van een populatie binnen het plangebied.

De bedrijfsbebouwing van [melkveebedrijf] bevindt zich op een afstand van ongeveer 300 m van de dichtst bij haar bedrijf gepositioneerde windturbine. De bedrijfsactiviteiten (de exploitatie van een melkveebedrijf) kunnen niet worden beïnvloed door de instandhouding

van de populaties binnen het plangebied. In zoverre bestaat ook voor wat betreft het beroep van [melkveebedrijf] geen verwevenheid met het belang van soortenbescherming dat de Wnb beoogt te beschermen. Ook wat haar betreft moet dus worden geoordeeld dat artikel 8:69a van de Awb aan een geslaagd beroep in de weg staat. De Afdeling laat de gronden daarom inhoudelijk buiten beschouwing.
Overige gronden

Planschade

55. [appellanten sub 1] vrezen voor waardedaling van hun woningen als het plan wordt gerealiseerd. Omdat bij planschadeclaims een steeds groter deel van het nadeel voor eigen risico blijft, hoort dit nadeel zo klein mogelijk te blijven. De raad had bij vaststelling van het plan de omvang van de planschade moeten voorkomen, bijvoorbeeld door niet zo hoge windturbines toe staan, en wel zo dat geen of heel weinig planschade te verwachten valt.

55.1. Wat de eventueel nadelige invloed van het herstelbesluit op de waarde van de woningen van appellanten betreft, bestaat geen aanleiding voor de verwachting dat die waardevermindering zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. In de Nota van beantwoording zienswijzen staat dat inkomensderving en/of waardedaling van onroerend goed geen aanleiding vormen om af te zien van de verlening van de omgevingsvergunning voor het windpark. Hiermee is dit aspect in de belangenafweging bij het vaststellen van het bestemmingsplan betrokken. Verder overweegt de Afdeling dat een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade kan worden ingediend. De vraag of ook inderdaad sprake is van planschade, zal in de daarvoor bestemde, afzonderlijke procedure worden beoordeeld en is in deze procedure niet inhoudelijk aan de orde.

Het betoog slaagt niet.

Evidente privaatrechtelijke belemmering

56. Rondeel Ewijk B.V. betoogt dat het plan tot significante (milieu-)belemmeringen leidt bij haar bedrijf, waardoor zij schade dreigt te leiden. Op grond van artikel 5:37 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: het BW) dient de gemeente zich te onthouden van het veroorzaken van directe hinder, waaronder het verspreiden van geluid, het onthouden van licht (slagschaduw) en trillingen. Gezien de zeer korte afstand tussen het plangebied en de windturbines en de bedrijfsbebouwing van Rondeel Ewijk B.V. is volgens haar sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering.

56.1. Ingevolge artikel 5:37 van het BW mag de eigenaar van een erf niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen zoals door het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, door het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, alleen aanleiding wanneer deze een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is namelijk de eerst aangewezene om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9957.

56.2. In wat is aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat de mogelijk

vanwege het windturbinepark optredende hinder voor de bedrijfsvoering van Rondeel Ewijk B.V. zo groot is dat zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat door de exploitant niet kan worden gehandeld in overeenstemming met het bepaalde in artikel 5:37 van het BW. Daarom is de Afdeling van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen zo duidelijke privaatrechtelijke belemmering is dat verwezenlijking van het plan niet mogelijk is.
Het betoog slaagt niet.

Schaarse rechten

57. De Stichting en anderen betogen dat er met de verlening van de omgevingsvergunning een schaars recht is toebedeeld aan de initiatiefnemers. Volgens hen is namelijk niet uitgesloten dat er meer gegadigden dan beschikbare vergunningen zijn. Daarom had een passende mate van openbaarheid moeten worden betracht met betrekking tot de gunning van het project en had een transparante verdelingsprocedure moeten worden gehanteerd.

57.1. De Afdeling overweegt dat niet is gebleken dat de Stichting en anderen concrete interesse hebben (gehad) om mee te dingen naar de mogelijkheid tot realisatie van dit windpark of een ander windpark. Zij hebben beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten, omdat zij opkomen voor hun belangen en de belangen van personen uit de omgeving van het windpark die tegen de realisatie zijn van windturbines in een dicht bewoond gebied en in natuur- en recreatiegebieden in het algemeen, en in het bijzonder de gemeente Beuningen. De normen waar de Stichting en anderen in dit verband een beroep op doen, strekken kennelijk niet tot de bescherming van hun (statutaire) belangen. Ook als hun betoog zou slagen, dan kan dit niet leiden tot vernietiging van de bestreden besluiten, gelet op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141 (Windpark Spui), onder 71 tot en met 71.2, en van 2 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3322 (Windpark Weert), onder 55 en 55.1. Daarom wordt deze beroepsgrond niet inhoudelijk besproken.

Omgevingsvergunning: kennisgeving aanvraag

58. [appellant sub 1] en anderen betogen tevergeefs dat in strijd met artikel 3.8 van de Wabo niet onverwijld kennis is gegeven van de aanvraag. Artikel 3.8 van de Wabo is in dit geval namelijk op grond van artikel 3.7, eerste lid, van de Wabo niet van toepassing, omdat paragraaf 3.3 van de Wabo van toepassing is. Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvergunning: windturbinetype

59. [appellant sub 1] en anderen betogen dat in de omgevingsvergunning onvoldoende specifiek is bepaald welk type windturbine is toegestaan. Dat in de omgevingsvergunning is bepaald dat de windturbines een vermogen mogen hebben van 3 tot 8 MW, een ashoogte van 140 tot 170 m, een rotordiameter van 150 tot 180 m en een tiphoogte van 215 tot 245 m, geeft onvoldoende duidelijkheid over het windturbinetype, zo betogen [appellant sub 1] en anderen.

59.1. De Afdeling stelt voorop dat niet is vereist dat in de vergunningaanvraag en bij de vergunningverlening al een keuze wordt gemaakt voor het type windturbine of voor een precieze as- en tiphoogte. Bij de beoordeling van het project is het college uitgegaan van de maximale waarden binnen de in de aanvraag vermelde bandbreedten, een zogenoemde worst case-benadering. Uitgaande van die worst case-benadering is beoordeeld of de omgevingsvergunning kon worden verleend en zijn verschillende voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden. Dit mocht het college doen. De Afdeling verwijst naar haar

uitspraak van 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4038, onder 44.1. Het betoog slaagt niet.
Omgevingsvergunning: reken- en meetvoorschrift en best beschikbare technieken

60. De Stichting en anderen betogen dat in de begrippenlijst bij de omgevingsvergunning een onjuiste definitie is gegeven van het reken- en meetvoorschrift windturbines. Daarnaast is de vermelding in de omgevingsvergunning dat beste beschikbare technieken moeten worden gehanteerd onvoldoende concreet, zo betogen de Stichting en anderen.

61. In de begrippenlijst bij de omgevingsvergunning is het reken- en meetvoorschrift windturbines beschreven. In deze begripsomschrijving is vermeld dat het daarbij gaat om de versie die als bijlage 4 is opgenomen bij de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, zoals deze gold op 29 juni 2021. De Stichting en anderen betogen tevergeefs dat in deze begripsomschrijving ten onrechte is verwezen naar de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer in plaats van de Activiteitenregeling milieubeheer. Duidelijk is namelijk dat bijlage 4 van de Activiteitenregeling wordt bedoeld. Die bijlage heeft namelijk de titel "Bijlage 4 bij de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer". Anders dan de Stichting en anderen betogen, heeft het college van B en W er daarnaast voor mogen kiezen om in de begripsomschrijving op te nemen dat het gaat om de versie zoals deze gold op 29 juni 2021. Verder hebben de Stichting en anderen niet toegelicht waarom in de omgevingsvergunning niet voldoende concreet is vermeld welke voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. Het betoog slaagt niet.

Omgevingsvergunning: welstand

62. [appellanten sub 1], de Stichting en anderen en [appellant sub 4] voeren aan dat de afwijking van het advies van de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: CRK) onvoldoende is gemotiveerd. De CRK heeft opgemerkt dat de windturbines niet voldoen aan de Nota Ruimtelijke Kwaliteit gemeente Beuningen. Alleen het argument dat er duurzame energie moet worden opgewekt, is onvoldoende om af te wijken van het CRK-advies. Deze adviseerde immers te kijken of wat minder hoge windturbines in een andere opstelling een oplossing zijn. De Stichting en anderen betogen dat de CRK in een te laat stadium is ingeschakeld voor een beoordeling van de plannen.

62.1. Op grond van artikel 2.10. eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op de activiteit "bouwen", de omgevingsvergunning geweigerd als het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het college van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.

Het college mag van een negatief welstandsoordeel afwijken op grond van overwegingen van algemeen belang, zoals economische of maatschappelijke belangen. Het college mag ook afwijken van een negatief welstandsoordeel op basis van overwegingen die niet van algemeen belang zijn, zoals individuele omstandigheden van de aanvrager.

62.2. Aan de aanvraag om omgevingsvergunning is ten grondslag gelegd het advies van de CRK van 2 maart 2021. Daaruit volgt dat het bouwplan zowel op zichzelf als in relatie tot de omgeving niet voldoet aan de redelijke eisen van welstand. In de overwegingen van de omgevingsvergunning is ingegaan op het negatieve welstandadvies. Hierin staat dat het verlagen van de tiphoogte grote negatieve gevolgen heeft voor de hoeveelheid duurzame

energie die met het park opgewekt kan worden. In het combiMER is een uitgebreide landschappelijke beoordeling gedaan. Windturbines hebben geen positief effect op het landschap, maar zijn wel noodzakelijk in de energietransitie. Op 9 maart 2021 heeft het college het advies van de commissie besproken in de collegevergadering. In verband met de maatschappelijke belangen en politieke verantwoordelijkheid voor het beleidsthema duurzaamheid en bijbehorende bijdrage aan lokale, regionale en nationale doelstellingen, gaat het college voorbij aan het welstandsadvies en is het van mening dat de omgevingsvergunning kan worden verleend.
62.3. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college niet tot de conclusie heeft kunnen komen dat de belangen die zijn gemoeid met de realisatie van het windpark zo groot zijn dat die zwaarder dienen te wegen dan het negatieve welstandsadvies. Daarbij heeft het college ook mogen betrekken dat met kleinere windturbines de gestelde energiedoelstellingen niet kunnen worden gehaald. In de omstandigheid dat de CRK volgens de Stichting en anderen in een te laat stadium is ingeschakeld voor de beoordeling van de plannen ziet de Afdeling geen aanknopingspunt voor de conclusie dat de aan de omgevingsvergunning ten grondslag gelegde welstandsbeoordeling onzorgvuldig is geweest of niet in overeenstemming is met de daaraan te stellen eisen.

Het betoog slaagt niet.

De ontheffing soortenbescherming

63. [appellanten sub 1] betogen dat een stilstandvoorziening ter bescherming van vogels ten onrechte niet is voorgeschreven in de ontheffing. Daarnaast betogen zij dat onduidelijk is wat de ontheffing betekent voor weidevogels. De aanleg van het windpark gaat volgens hen samen met een verlaging van de grondwaterstand, maar het besluit bevat volgens hen geen toereikende maatregelen om de nadelige gevolgen voor weidevogels (als gevolg van een daling van de grondwaterstand) te voorkomen. De landelijke en lokale staat van instandhouding van weidevogels, waaronder de kievit, scholekster en wulp, is al zeer slecht.

De Stichting en anderen hebben in hun zienswijze een aantal punten naar voren gebracht over de ontheffing soortenbescherming. In hun beroepschrift hebben de Stichting en anderen een aantal van deze punten herhaald.

63.1. Gelet op wat hiervoor onder 54.3-54.5 is overwogen, bestaat geen aanleiding voor een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van [appellanten sub 1] over de Wnb-ontheffing.

63.2. De beroepsgronden van de Stichting en anderen vormen een herhaling van wat zij in hun zienswijze hebben aangedragen tegen de ontwerpontheffing. Deze gronden zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de Nota van beantwoording zienswijzen. De Stichting en anderen hebben geen reden aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijzen in de Nota van beantwoording zienswijzen onjuist zou zijn. Daarom slaagt het betoog niet.

Conclusie

64. Gelet op wat hiervoor onder 29.1, 33.1, 38.4, 39.4, 39.6, 42.3 en 47.3 is overwogen, is het besluit van de raad van 28 februari 2023, waarbij de raad het bestemmingsplan "Windpark Beuningen" heeft gewijzigd en opnieuw heeft vastgesteld, genomen in strijd met de rechtszekerheid en artikel 3:2 en 3:46 van de Awb en is het besluit van het college van B en W van 13 december 2021, waarbij het college van B en W de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e van de Wabo voor de bouw en het oprichten en in werking hebben van een windpark met vijf windturbines heeft verleend,

genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Met het oog op finale geschilbeslechting zal de Afdeling op grond van artikel 8:51d van de Awb de raad en het college van B en W opdragen om met inachtneming van hetgeen onder 29.1, 33.1, 38.4, 39.4, 39.6, 42.3 en 47.3 is overwogen binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak de daar omschreven gebreken te herstellen.
64.1. De raad kan dit doen door:

- in de planregels te bepalen van welke definitie van Lden wordt uitgegaan en welke reken- en meetmethode daarbij van toepassing is,

- aan de planregels een bepaling toe te voegen ter voorkoming van het incidenteel optreden van onaanvaardbare hinder door tonaal geluid, waarmee wordt geregeld dat een windturbine, gemeten volgens IEC-61400-11, op het referentiepunt, de "reference position" zoals omschreven in IEC-61400-11, maximaal +3 dB "tonal audibility" mag veroorzaken,

- de planregels over slagschaduw op zo'n wijze aan te passen dat duidelijk is dat in verband met de technische stilzettijd van de windturbines per jaar maximaal 30 minuten slagschaduw per gevoelig object mag optreden,

- een regeling in het plan op te nemen waarin is geborgd dat de windturbines niet mogen worden gerealiseerd zonder de benodigde obstakelverlichting,

- het aan de planregels gekoppelde verlichtingsplan op zo'n wijze aan te passen dat daarin de door de raad gewenste wijze van obstakelverlichting duidelijk en consequent wordt voorgeschreven,

- deugdelijk te motiveren dat het plan vanwege de in artikel 4.4.2 neergelegde voorwaardelijke verplichting uitvoerbaar is,

- in de berekeningen van de geluidbelasting ter plaatse van de kippenrondeel van Rondeel Ewijk B.V. alsnog de maximale planologische mogelijkheid van een uitbreiding van de kippenrondeel in de richting van de dichtstbij voorziene windturbine te betrekken en zo nodig een nieuw of gewijzigd besluit te nemen.

64.2. Het college van B en W kan dit doen door:

- de voorschriften van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu over slagschaduw op zo'n wijze aan te passen dat duidelijk is dat in verband met de technische stilzettijd van de windturbines per jaar maximaal 30 minuten slagschaduw per gevoelig object mag optreden,

- in de berekeningen van de geluidbelasting ter plaatse van de kippenrondeel van Rondeel Ewijk B.V. alsnog de maximale planologische mogelijkheid van een uitbreiding van de kippenrondeel in de richting van de dichtstbij voorziene windturbine te betrekken en zonodig een nieuw of gewijzigd besluit te nemen.

65. De raad en het college van B en W dienen de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en eventuele nieuwe of gewijzigde besluiten zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Bij de voorbereiding van de nieuwe besluiten behoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast.

66. In de einduitspraak zal worden geoordeeld over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Beuningen en het college van burgemeester en wethouders van Beuningen op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat in 29.1, 33.1, 38.4, 39.4, 39.6, 42.3 en 47.3 is overwogen, de daar omschreven gebreken met in achtneming van wat is overwogen in 64.1 en 64.2 te herstellen en;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en eventuele nieuwe of gewijzigde besluiten zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. B. Meijer, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Meijer
voorzitter

w.g. Sommer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 juni 2025

826-901

Bijlage

Verdrag van Aarhus

Artikel 6, derde en vierde lid:

"3. De inspraakprocedures omvatten redelijke termijnen voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met het voorgaande tweede lid en voor het publiek om zich gedurende de milieu-besluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen.

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

SMB-richtlijn

Artikel 3, tweede lid:

"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, of

(…)"

Awb

Artikel 6.19:

"1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot

intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.
(…)"

Wro

Artikel 3.30:

"1. Bij besluit van de gemeenteraad kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

(…)

b. de voorbereiding en bekendmaking van een bestemmingsplan, een wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.

(…)"

Wabo

Artikel 2.1:

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

(…)

e.

1o. het oprichten,

2o. het veranderen of veranderen van de werking of

3o. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk,

(…)"