



LEGAL OPINION

Mr. J. Veltman, 3 september 2019

1.1 Over het voornemen van de gemeente Barneveld om het recreatiegebied Zeumeren te betrekken in een onderzoek naar de plaatsingsmogelijkheden voor windturbines zijn twee stellingen aan mij voorgelegd. De eerste stelling verwoordt het standpunt van het actiecomité Voorthuizen Windmolens NEE en luidt als volgt:

‘Aangezien volgens de elektriciteitswet een windmolenplan niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening, moet de gemeenteraad van de Gemeente Barneveld besluiten Recreatiegebied Zeumeren en omgeving niet verder in de definitieve NRD mee te nemen o.b.v. de geldende Gebiedsvisie Zeumeren waar dit plan haaks op staat. Doet ze dat niet, dan mist ze deze kans o.b.v. ruimtelijke ordening omdat de gemeente anders het belang daarvan blijkbaar niet voldoende vindt en omdat er in de Nota van de gemeente hierover staat:

“De gebiedsvisie Zeumeren is inderdaad staand beleid van de gemeenteraad. Mocht op basis van de nog uit te voeren m.e.r. blijken dat Zeumeren potentieel geschikt is voor het plaatsen van windturbines, dan zullen wij bij het opstellen van de Structuurvisie Windenergie ingaan op de doelen uit de Gebiedsvisie Zeumeren zodat de gemeenteraad een afweging kan maken of de doelen verenigbaar zijn met het plaatsen van windturbines dan wel of een keuze gemaakt moet worden en er nieuwe doelen moeten worden vastgesteld.”

En ruimtelijke ordening is nu eenmaal het enige argument voor de provincie Gelderland om als er initiatiefnemers voor windmolens bij hen komen met het verzoek voor een Provinciaal Inpassingsplan (PIP) voor locatie Zeumeren omdat de Gemeente Barneveld daaraan niet mee wil werken, om die PIP te kunnen weigeren.’

1.2 Ik begrijp deze stelling zo dat het actiecomité vreest dat het onderzoek naar de mogelijke geschiktheid van het recreatiegebied Zeumeren een voldongen feit kan scheppen. Als namelijk uit dit onderzoek blijkt dat het gebied zich op enigerlei wijze leent voor de plaatsing van windturbines, en dit niet per se – bijvoorbeeld na het treffen van mitigerende maatregelen op het punt van slagschaduw en geluidhinder – in strijd komt met de wettelijke norm van een goede ruimtelijke ordening, kan het gemeentebestuur en/of de provincie op grond van de Elektriciteitswet gedwongen zijn mee te werken aan initiatieven voor een windpark. Voor een goed begrip, elk bestemmingsplan en ook elk inpassingsplan moet in overeenstemming zijn met ‘een goede ruimtelijke ordening’, een vaag begrip dat erop neer komt dat ruimtelijke ontwikkelingen in voldoende mate recht moeten doen aan een goed woon-, werk- en leefklimaat en voldoende ruimtelijke kwaliteit moeten bieden.

1.3 De tweede stelling behelst het standpunt van het gemeentebestuur van Barneveld. Deze stelling luidt:

“We moeten juist Zeumeren en omgeving in de NRD => MER => Structuurvisie meenemen, zodat als de gemeenteraad dan een keuze maakt voor de voorkeurslocaties en Recreatiegebied Zeumeren daar niet



bij zit, een initiatiefnemer niet met succes naar de Provincie Gelderland kan stappen voor een Provinciaal Inpassingsplan.”

1.4 Deze tweede stelling komt erop neer dat het gemeentebestuur in het onderzoek alle opties wil openhouden. Als op basis van de onderzoeksbevindingen een keuze wordt gemaakt voor een of meer voorkeurslocaties en Zeumeren daar niet toe behoort, is daarmee de kous af. Dit zou dan een voldoende argument zijn voor zowel de gemeente als de provincie om medewerking aan eventuele initiatieven voor een windpark bij Zeumeren te weigeren.

2. Het provinciale beleid en de Elektriciteitswet

2.1 Het provinciale beleid inzake windturbines is vastgelegd in de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (2019) en de uitwerking ervan in de Beleidslijn Windenergie. Daarin valt te lezen dat het huidige doel is een geplaatst vermogen van 230,5 MW aan windenergie in 2020, maar dat het daarbij niet zal blijven. Na 2020 voorziet de provincie een verdere uitbreiding van het aantal windparken.

2.2 Het provinciale beleid komt erop neer dat dat windturbines bij voorkeur moeten worden geplaatst in combinatie met andere intensieve functies (infrastructuur, bedrijventerreinen e.d.). Maar dat laat onverlet, aldus paragraaf 2 van de Beleidslijn, dat als zo'n combinatie niet mogelijk is, het provinciale beleid geen beletsel mag vormen voor de plaatsing van windturbines elders, zolang maar uit onderzoek blijkt dat voldaan kan worden aan de wettelijke leidraad van een goede ruimtelijke ordening.

2.3 Op de kaarten bij de Omgevingsvisie is aangegeven waar windturbines mogelijk zijn. Hieruit blijkt dat de plaatsingsmogelijkheden voor windturbines in de omgeving van Zeumeren variëren van 'mogelijk' tot 'niet kansrijk'. In zijn algemeenheid gaat het provinciale beleid er dus vanuit dat windturbines in deze omgeving in beginsel kunnen voldoen aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

2.4 Nog steeds hecht de provincie aan draagvlak onder de betrokken gemeenten, maar het uitgangspunt in de vorige Omgevingsvisie, namelijk dat alleen die locaties voor windenergie worden aangewezen, waarvoor draagvlak is bij de betrokken gemeenteraden, vind ik niet meer terug in de nieuwe Omgevingsvisie. De provincie heeft zichzelf daarmee een grotere vrijheid gegeven om een gemeente die niet instemt met een windturbinelocatie, te 'overrulen'.

2.5 De Elektriciteitswet biedt de provincie daarvoor ook de mogelijkheid. Artikel 9e van deze wet bepaalt namelijk dat Provinciale Staten bevoegd zijn om voor een windpark met een capaciteit tussen 5 en 100 MW een provinciaal inpassingsplan in de zin van artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen. Van deze bevoegdheid hoeven zij geen gebruik te maken. Als de gemeente bereid en in staat is om de planvorming en vergunningverlening zelf af te handelen, mag dat dus ook.



2.6 Artikel 9e, tweede lid, van de Elektriciteitswet bepaalt dat de provincie in elk geval toepassing geeft aan deze bevoegdheid, als de betrokken gemeente niet wenst mee te werken aan de aanvraag voor het windpark. Wil de gemeente niet meewerken, dan brengt dit – anders dan de bewoordingen van het tweede lid suggereren – niet mee dat de provincie zonder meer verplicht is om medewerking aan het initiatief te verlenen. Als zij van oordeel is dat het voorgestelde windpark in strijd is met het provinciale beleid en/of met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, kan zij haar medewerking weigeren. Dit laatste blijkt uit een uitspraak van de Raad van State van 19 december 2012 (te vinden op rechtspraak.nl onder nummer ECLI:NL:RVS:2012:BY6671; zie ook de uitspraak van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:1146). Daarin kwam de Raad van State tot het oordeel dat provinciale staten mogen weigeren om een inpassingsplan vast te stellen, als zij tot de conclusie komen dat het betrokken windpark niet in overeenstemming is met de wettelijke eis van een goede ruimtelijke ordening.

2.7 Gezien het hiervoor besproken ‘windturbine-vriendelijke’ provinciale beleid is de kans zeer reëel dat de provincie medewerking zal willen verlenen aan een windpark bij Zeumeren en in dat kader zal oordelen dat een windpark aldaar voldoet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. De ervaring leert namelijk dat het begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’ dermate vaag is dat hiermee hooguit sporadisch een drempel kan worden opgeworpen tegen de komst van een windpark.

2.8 Ik wijs in dit kader allereerst naar de uitspraak van de Raad van State inzake het windpark Wieringermeer (4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228). In de rechtsoverwegingen 38 t/m 52 gaat de Raad van State in op de geluidhinder en slagschaduw die dit windpark zal gaan veroorzaken. Het oordeel van de Afdeling over deze beide vormen van hinder komt er in wezen op neer dat als de wettelijke normen voor slagschaduw en geluid maar kunnen worden nageleefd, zo nodig met behulp van aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld het voorschrift om ‘s nachts in een silent mode te draaien), er in beginsel ook geen sprake kan zijn van strijd met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Ik merk op dat windparken vrijwel steeds kunnen voldoen aan de wettelijke normen. De geluidsnorm bijvoorbeeld is een jaargemiddelde norm, zodat overschrijding in een deel van het jaar kan worden opgevangen door de turbines nu en dan gedurende enige tijd stil te zetten. Minimale afstandsnormen ten opzichte van geluidgevoelige objecten zijn daardoor niet meer nodig.

2.9 Daarnaast blijkt uit de rechtspraak dat het gemeentebestuur mag afwijken van een negatief welstandsadvies over een windpark vanuit de overweging dat het streven naar duurzaamheid meer gewicht in de schaal moet leggen (zie bijvoorbeeld de uitspraak over het windpark Duiven, ECLI:NL:RVS:2011::BT2817, r.o. 2.4). Hetzelfde geldt als een windpark vanuit landschappelijk oogpunt minder gewenst is (zie de hiervoor al genoemde uitspraak inzake het Windpark Wieringermeer, rechtsoverweging 61, waarin zelfs een afwijking van de criteria van het gemeentelijk Beeldkwaliteitsplan door de beugel kon).



2.10 Bij het voorgaande is het verder van belang om te beseffen dat het bestuur een grote mate van vrijheid heeft bij de vaststelling van een bestemmingsplan, inpassingsplan of een vergunning ter afwijking van een bestemmingsplan. Daarbij kan het bestuur uiteenlopende keuzes maken, die alle juridisch aanvaardbaar zijn. Dit betekent dus ook dat het bestuur windenergie mag laten prevaleren boven bijvoorbeeld het recreatiebelang. Pas als de keuze buiten de bandbreedte valt van wat een redelijk handelend bestuur nog voor zijn rekening kan nemen – en die bandbreedte is heel ruim –, zal de rechter het desbetreffende besluit vernietigen. In de praktijk gebeurt dat maar betrekkelijk zelden.

3. De juistheid van de beide stellingen

3.1 De stelling van het gemeentebestuur houdt in dat als Zeumeren in het onderzoek wordt meegenomen en vervolgens niet als voorkeurslocatie wordt aangewezen, daarmee de kous af is. In dat geval zal, aldus het gemeentebestuur, ook de provincie niet meewerken aan een initiatief voor een windpark bij Zeumeren. Maar in het licht van het voorgaande zal het duidelijk zijn dat deze stelling alleen maar juist is, als uit het onderzoek klip en klaar blijkt dat een windpark bij Zeumeren hoe dan ook in strijd is met het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

3.2 Als daarentegen blijkt dat de locatie Zeumeren ruimte biedt aan een windpark en dat dit park zo kan worden ingepast – bijvoorbeeld met behulp van stilstandsregelingen e.d. – dat geen strijd ontstaat met de eis van een goede ruimtelijke ordening, is het heel goed denkbaar dat zo'n windpark er ook komt. Een projectontwikkelaar kan dan een initiatief ontwikkelen en dat 'doordrukken'. Het gemeentebestuur zou weliswaar kunnen weigeren daaraan mee te werken met als argument dat Zeumeren niet is aangewezen als gemeentelijke voorkeurslocatie, maar daar zal de ontwikkelaar dan geen boodschap aan hebben. Die zal zich in dat geval wenden tot de provincie en daarvan zal hij dan vermoedelijk alle medewerking krijgen. Immers, de provincie heeft in zijn windbeleid al te kennen gegeven dat zij meewerkt aan elk initiatief dat voldoet aan de eis van een goede ruimtelijke ordening – en aan die eis wordt zoals we zagen al snel voldaan.

3.3 Illustratief is in dit verband de gang van zaken rond het windpark Bijvanck. In de vorige Omgevingsvisie stelde de provincie bestuurlijk draagvlak onder gemeenten voorop. Alleen bij windpark Bijvanck was dit anders. De reden daarvoor is dat projectontwikkelaar Raedthuys, nadat zij nul op het rekest had gekregen van de gemeente, een verzoek om planologische medewerking indiende bij de provincie. Dat verzoek is ingewilligd, omdat de provincie van opvatting was dat artikel 9e van de Elektriciteitswet daartoe dwong. Zie het volgende citaat uit een interview met verantwoordelijk gedeputeerde Van Dijk in De Gelderlander van 7 januari 2017:

'Gedeputeerde Van Dijk wil gemeenten niet dwingen om windmolens te plaatsen. Volgens hem werkt het beter als dorpen of stadsbuurten zelf meeprofiteren van de opbrengst van de windmolens in hun buurt. Op die regel bestaat één uitzondering. Voor de plaatsing van vier windturbines in de Bijvanck



bij Angerlo deed energiebedrijf Raedthuys een beroep op de Crisis- en Herstelwet (bedoeld is artikel 9e van de Elektriciteitswet; deze bepaling is in het kader van de Crisis- en Herstelwet ingevoegd in de Elektriciteitswet; JV). Van Dijk zegt dan geen andere keuze te hebben dan mee te werken.'

3.4 Het gemeentelijke standpunt zoals verwoord in de stelling is daarom niet juist. Dit is alleen anders als het onderzoek uitwijst dat windturbines bij Zeumeren pertinent in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. In alle andere gevallen kan het onderzoek de opmaat vormen voor de bouw van een windpark bij Zeumeren. De stelling van het Actiecomité zoals ik die in paragraaf 1.2 heb verwoord, is gelet op al het voorgaande wel juist.
