

## Uitspraak 201100875/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BV3215
Datum uitspraak	8 februari 2012
Inhoudsindicatie	In december 2010 hebben de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu met toepassing van artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) het rijksinpassingsplan "Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

### Volledige tekst

201100875/1/R2.

Datum uitspraak: 8 februari 2012

### AFDELING

#### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Tollebeek, gemeente Noordoostpolder,
2. het college van burgemeester en wethouders van Lemsterland (hierna: het college van Lemsterland),
3. de stichting Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren (hierna: SWIJR), gevestigd te Lelystad,
4. [appellant sub 4], wonend te Tollebeek, gemeente Noordoostpolder,
5. [appellant sub 5], wonend te Rutten, gemeente Noordoostpolder,
6. de stichting Stichting Gaasterlân Natuerlân (hierna: Gaasterlân), gevestigd te Rijs, gemeente Gaasterlân-Sleat,
7. [appellant sub 7], wonend te Espel, gemeente Noordoostpolder,
8. [appellant sub 8] en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 8]),
9. de stichting Stichting Erfgoed Urk en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Erfgoed Urk), gevestigd te Urk,
10. Bond Heemschut commissie Heemschut Flevoland (hierna: Heemschut), gevestigd te Lelystad,
11. [appellant sub 11], wonend te Urk, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 11]),

**Opmerking [ak1]:** In order to reply to Question 5 I have added "balloons" to the text of each decision. If the text in a balloon has a pink or grey background color, that text is a translation in English of the marked sentences in the decision. If the background color of the text in the balloon is yellow, that text represents a statement of the NLVOW.

**Opmerking [ak2]:** Translation: "Administrative Law Division" of the Raad van State (Council of State). The Division will hereinafter referred to with the acronym "ALD".

12. [appellante sub 12], wonend te Urk, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 12]),  
 13. de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek (hierna: SRH), gevestigd te Creil, gemeente Noordoostpolder,  
 14. [appellant sub 14], wonend te Emmeloord, gemeente Noordoostpolder,  
 15. [appellant sub 15], wonend te Urk,  
 16. de stichting Nationaal Kritisch Platform Windenergie (hierna: NKPW), gevestigd te Hippolytushoef, gemeente Hollands Kroon,  
 17. [appellant sub 17], wonend te Tollebeek, gemeente Noordoostpolder,  
 18. [appellant sub 18], wonend te Creil, gemeente Noordoostpolder,  
 19. [appellant sub 19], wonend te Creil, gemeente Noordoostpolder,  
 20. [appellant sub 20], wonend te Urk, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 20]),  
 21. [appellant sub 21], wonend te Creil, gemeente Noordoostpolder,  
 22. [appellante sub 22], wonend te Creil, gemeente Noordoostpolder,  
 23. de stichting Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer (hierna: SVBIJ), gevestigd te Castricum,  
 24. [appellant sub 24A] en [appellant sub 24B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 24]), wonend te Creil, gemeente Noordoostpolder, appellanten,  
 en

1. de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
 2. de minister van Infrastructuur en Milieu,  
 3. het college van gedeputeerde staten van Flevoland (hierna: het college van Flevoland),  
 4. het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder (hierna: het college van Noordoostpolder),  
 5. het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Zuiderzeeland (hierna: het waterschap),  
 verweerders.

## 1. Procesverloop

In december 2010 hebben de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu met toepassing van artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) het rijksinpassingsplan "Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Verweerders hebben ter uitvoering van de in het rijksinpassingsplan voorziene windparken op grond van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro in totaal 33 uitvoeringsbesluiten genomen, die zijn vermeld in de openbare kennisgeving zoals gepubliceerd in de Staatscourant (2011, 227).

Tegen deze besluiten hebben [appellant sub 1], het college van Lemsterland, SWIJR, [appellant sub 4], [appellant sub 5], Gaasterlân, [appellant sub 7], [appellant sub 8], Erfgoed Urk, Heemschut, [appellant sub 11], [appellant sub 12], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 15], NKPW, [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 20], [appellant sub 21], [appellante sub 22], SVBIJ en [appellant sub 24] tijdig beroep ingesteld. Sommigen hebben de gronden van hun beroep schriftelijk aangevuld.

De ministers, het college van Flevoland, het college van Noordoostpolder en het waterschap hebben een verweerschrift ingediend.

**Opmerking [ak3]:** The parties involved. In this case: as appellants private organizations, individual persons and one municipality and as defendants two minister, a province, a municipality and a water authority. Due to the size of the planned wind farm decision-making was in the hands of the national government.

**Opmerking [ak4]:** Translation: "Course of events". In this section the ALD summarizes the sequence of events. This case is a appeal directly to the ALD against decisions of the ministers and other defendants. Appellants had no access to a lower court as a special law ("Crisis en Herstelwet") applied. Thus, the ALD was the single court available to appellants and its ruling (in one instance) was final.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8], Erfgoed Urk, SRH, Heemschut, [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 15], NKPW, [appellant sub 17], [appellant sub 19], [appellante sub 22], [appellant sub 24], het college van Flevoland, het college van Noordoostpolder, het waterschap, De Koepel en de ministers hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

SRH, NKPW, [appellant sub 11], [appellant sub 15], [appellant sub 20], Erfgoed Urk, SVBIJ, [appellant sub 7] en het waterschap hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 en 11 oktober 2011, waar een aantal partijen ter zitting is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook de ministers en de andere verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen.

## 2. Overwegingen

### Planbeschrijving

2.1. Het rijksinpassingsplan voorziet in de aanleg van vier windparken langs de Noordermeerdijk, de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk van de Noordoostpolder. De initiatiefnemers van deze windparken zijn Windmolenproject Westermeerdijk binnendijs V.O.F., Essent Wind Nederland B.V. (thans: RWE Energy Windpower Netherlands B.V.), Westermeerwind B.V. en Windpark Creil B.V. (hierna gezamenlijk aangeduid als: De Koepel). Langs de drie genoemde dijken van de Noordoostpolder zullen in totaal 86 windturbines worden gebouwd, met een capaciteit van ongeveer 450 Megawatt (hierna: MW). De 50 bestaande windturbines langs de Westermeerdijk en 5 bestaande windturbines nabij de Zuidermeerdijk zullen worden afgebroken. De nieuwe windturbines variëren in hoogte van minimaal 90 meter tot maximaal 135 meter - exclusief de rotorbladen - met een onderlinge afstand van 300 tot 650 meter.

### Ontvankelijkheid

#### Belanghebbendheid natuurlijke personen

2.2. De Koepel brengt naar voren dat [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 11], [appellant sub 14], [belanghebbende A] en [belanghebbende B] uit Emmeloord, [belanghebbende C], [belanghebbende D], [belanghebbende E], [belanghebbende F], [belanghebbende G] uit Utrecht, [belanghebbende H] en [belanghebbende I] op meer dan 2500 meter van het plangebied wonen en daarom niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij de bestreden besluiten.

2.2.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen besluiten als de aan de orde zijnde. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De wetgever heeft deze eis gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

**Opmerking [ak5]:** Translation:

"Considerations. In this section the ALD reviews the arguments of the parties. It is divided in several numbered paragraphs that each deal with a specific issue. Each numbered paragraph is then sub-divided in sub-paragraphs with a sub-number on a specific aspect of the issue being discussed in that paragraph."

**Opmerking [AK6]:** Translation:  
"Admissability".

2.2.2. Gezien de ruimtelijke uitstraling die de in het plan voorziene windturbines hebben vanwege hun omvang en hun plaatsing in het open gebied en de mogelijke effecten die deze windturbines kunnen hebben voor het milieu, is de Afdeling van oordeel dat de belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 4], beiden wonend in Tollebeek, en [appellant sub 11] en [belanghebbende E], beiden wonend op Urk, rechtstreeks bij de bestreden besluiten zijn betrokken. Ook het belang van [appellant sub 14], van wie is gebleken dat hij eigenaar is van een landbouwbedrijf aan het [locatie 1] in Creil, is om die reden rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokken.

2.2.3. [belanghebbende C], [belanghebbende D] en [belanghebbende F], [belanghebbende A] en [belanghebbende B] wonen in Emmeloord, en [belanghebbende G], [belanghebbende H] en [belanghebbende I], wonen in Utrecht. De afstand tussen hun woningen en het plangebied is naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij de bestreden besluiten betrokken belang te kunnen aannemen. Er zijn geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat zij ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang hebben dat hen in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks door de bestreden besluiten zou worden geraakt. Een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook is, is daarvoor niet voldoende.

De conclusie is dat [belanghebbende C], [belanghebbende D] en [belanghebbende F], [belanghebbende A] en [belanghebbende B] uit Emmeloord, [belanghebbende G] uit Utrecht, [belanghebbende H] en [belanghebbende I], geen belanghebbende zijn bij de bestreden besluiten als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat zij daartegen ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wro, geen beroep kunnen instellen.

Het beroep van [appellant sub 20], voor zover ingediend door [belanghebbende A] en [belanghebbende B] uit Emmeloord, [belanghebbende C], [belanghebbende D], [belanghebbende F], [belanghebbende G] uit Utrecht, [belanghebbende H] en [belanghebbende I], is niet-ontvankelijk.

Belanghebbendheid privaatrechtelijke rechtspersonen

2.3. De Koepel brengt naar voren dat Gaasterlân niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij de bestreden besluiten, nu haar territoriale doelstelling is beperkt tot de gemeente Gaasterlân-Sleat.

2.3.1. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

2.3.2. Gaasterlân stelt zich blijkens artikel 2, eerste lid, van haar statuten ten doel het instandhouden en zo mogelijk versterken van de natuur, landschaps- en milieuwaarden in de gemeente Gaasterlân-Sleat en het bevorderen van het natuur- en milieubesef onder de inwoners van de gemeente Gaasterlân-Sleat, alles in de meest ruime zin genomen. Ingevolge het tweede lid tracht zij dit doel onder meer te bereiken door het geven van voorlichting, het stimuleren van op natuur en milieu gericht onderwijs; het geven van adviezen aan bestuurlijke organen, bedrijven en andere instanties; het signaleren van natuur, landschap en

**Opmerking [AK7]:** Certain individual persons/appellants are considered "to have no interest" as they live too far away from the planned farms. Their appeals are inadmissible. The ALD interprets its mandate narrowly.

milieubedreigende activiteiten en gebeurtenissen en het bestrijden hiervan.

2.3.3. Gelet op de ruimtelijke uitstraling van de windturbines, de hoogte daarvan en de plaatsing in het open landschap, is niet uitgesloten dat het rijksinpassingsplan ondanks de afstand tussen het plangebied en de gemeente Gaasterlân-Sleat gevolgen kan hebben voor de natuur-, landschaps- en milieuwaarden als omschreven in de statutaire doelstelling van Gaasterlân. Gelet hierop en gelet op haar feitelijke werkzaamheden, is de Afdeling van oordeel dat Gaasterlân door de bestreden besluiten rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. Gaasterlân kan dan ook als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt.

2.4. De Koepel betoogt dat Heemschut niet als belanghebbende bij de bestreden besluiten kan worden aangemerkt. In dit verband brengt zij naar voren dat ook een onderdeel van Heemschut in de provincie Flevoland is gevestigd en dat dit onderdeel beroep tegen de bestreden besluiten had kunnen instellen.

2.4.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van haar statuten stelt Heemschut zich ten doel de bescherming van de schoonheid en het historisch ruimtelijk karakter van Nederland in het algemeen en van cultuurmonumenten in het bijzonder. Ingevolge het tweede lid van dit artikel tracht zij dit doel te bereiken door:

- a. het benaderen van de overheid, particuliere organisaties en particulieren;
- b. het gevraagd en ongevraagd geven van advies en voorlichting aan derden;
- c. het bestuderen en doen bestuderen van vraagstukken die daarop direct of indirect betrekking hebben;
- d. het uitgeven of doen uitgeven van een tijdschrift en verdere geschriften, alsmede het organiseren van en medewerken aan acties, bijeenkomsten, excursies en tentoonstellingen;
- e. het al of niet in samenwerking met derden oprichten van andere rechtspersonen met een gelijk of aanverwant doel en het al of niet besturen van deze rechtspersonen;
- f. het aangaan van samenwerkingsverbanden van blijvend of tijdelijk karakter;
- g. alle overige wettige middelen.

2.4.2. De Afdeling is gezien de hiervoor weergegeven doelstelling van Heemschut en haar feitelijke werkzaamheden van oordeel dat Heemschut door de bestreden besluiten rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. Heemschut moet naar het oordeel van de Afdeling dan ook worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Haar beroep tegen de bestreden besluiten is ontvankelijk. Dat een onderdeel van Heemschut ook in beroep had kunnen gaan, wat daar ook van zij, kan geen afbreuk doen aan de ontvankelijkheid van Heemschut zelf.

Belanghebbendheid publiekrechtelijke rechtspersonen

2.5. Op de onderhavige zaak is de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing.

Ingevolge artikel 1.4 van de Chw kan in afwijking van artikel 8:1, eerste lid, van de Awb een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een niet tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan geen beroep instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon, onderscheidenlijk tot dat bestuursorgaan of tot de rechtspersoon waartoe dat bestuursorgaan behoort.

2.5.1. Het beroep van [appellant sub 8] is mede ingesteld door het college van burgemeester en wethouders van Urk (hierna: het college van Urk). Vaststaat dat een gemeente een niet tot de centrale overheid behorende rechtspersoon is die krachtens publiekrecht is ingesteld. Tevens staat vast dat het college van Lemsterland noch het college van Urk tot de centrale overheid behorende bestuursorganen zijn. Nu de door hen bestreden besluiten niet tot de desbetreffende gemeenten of een van beide colleges gerichte besluiten zijn, kunnen zij daartegen geen beroep instellen.

2.5.2. Voor zover het college van Lemsterland betoogt dat artikel 1.4 van de Chw in strijd is met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM), overweegt de Afdeling dat onder meer in de uitspraak van 7 december 2011 in zaak nr. 201107071/1/H1 is overwogen dat het EVRM niet van toepassing is op een geschil tussen overheden. De aard en historische oorsprong van de daarin opgenomen rechten brengen met zich dat deze niet bedoeld zijn ter bescherming van de overheid en derhalve niet inroepbaar zijn door bestuursorganen. Dat geldt ook voor de decentrale bestuursorganen. Deze visie komt tot uitdrukking in tekst, systeem en strekking van het EVRM en vindt ondersteuning in de afbakening in artikel 34 van het EVRM van de kring van rechtssubjecten ter zake van EVRM-rechten wat betreft hun inroepbaarheid. Uit vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) (onder meer de beslissing van 9 november 2010 inzake Demirbaş en anderen tegen Turkije, zaak nr. 1093/08 en verder; [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)) volgt dat decentrale bestuursorganen geen partij zijn als bedoeld in die bepaling.

2.5.3. Voor zover [appellant sub 8] betoogt dat gronden nabij de windparken in eigendom zijn van de gemeente Urk en daarmee het college belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, overweegt de Afdeling dat artikel 1.4 van de Chw op het beroepsrecht van belanghebbenden een expliciete uitzondering maakt voor niet tot de centrale overheid behorende rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld of niet tot de centrale overheid behorende bestuursorganen. Reeds hierom faalt dit betoog.

Voorts volgt uit de uitspraak van 29 juli 2011 in zaak nr. 201011757/14/R1 dat de omstandigheid dat de gemeente Urk bezit in of rondom het gebied waarop een rijksinpassingsplan ziet, niet ertoe leidt dat het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan en de eventuele gecoördineerde besluiten moeten worden aangemerkt als besluiten die zijn gericht aan de gemeente Urk.

2.5.4. Gelet op het voorgaande is het beroep van het college van Lemsterland en het beroep van [appellant sub 8], voor zover ingediend door het college van Urk, niet-ontvankelijk.

Geen zienswijze

2.6. De Koepel stelt dat [appellante sub 12], [belanghebbende J] en [belanghebbende K] en [belanghebbende L] geen zienswijze tegen de gecoördineerde besluiten naar voren hebben gebracht.

2.6.1. Ingevolge artikel 3.35, vierde lid, van de Wro in samenhang met artikel 3.8, eerste lid, van de Wro en de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing en worden de gecoördineerde besluiten gelijktijdig ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de ministers.

Bij brief van 27 juli 2010 is een zienswijze tegen de gecoördineerde besluiten naar voren gebracht namens de familie [belanghebbende M], welke mede is ondertekend door

[appellante sub 12]. De stelling van De Koepel dat zij geen zienswijze heeft ingediend, mist derhalve feitelijke grondslag. De Afdeling stelt vast dat [belanghebbende K] en [belanghebbende L] geen zienswijze tegen de gecoördineerde besluiten naar voren hebben gebracht bij de ministers. De ter zitting naar voren gebrachte stelling dat [belanghebbende K] en [belanghebbende L] de door het comité Urk Briest naar voren gebrachte zienswijze hebben ondertekend, mist feitelijke grondslag. [belanghebbende J] heeft evenmin een zienswijze tegen de gecoördineerde besluiten naar voren gebracht.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, onder e, van de Wro in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld door de belanghebbende die tegen de gecoördineerde besluiten tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. [belanghebbende K] en [belanghebbende L] noch [belanghebbende J] hebben omstandigheden aangevoerd waarom hen redelijkerwijs niet kan worden verweten dat ter zake door hen geen zienswijze naar voren is gebracht.

De beroepen van [appellant sub 20], voor zover ingesteld door [belanghebbende K] en [belanghebbende L], en van [appellant sub 12], voor zover ingesteld door [belanghebbende J], zijn niet-ontvankelijk.

2.7. De Koepel betoogt dat het beroep van SWIJR niet-ontvankelijk moet worden verklaard, nu zij zich eerst in beroep tegen de krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleende vergunning richt.

2.7.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende slechts beroep worden ingesteld tegen de gecoördineerde besluiten als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, onder a of b, van de Wro, voor zover dit beroep zich richt tegen de gecoördineerde besluiten die de belanghebbende in een naar voren gebrachte zienswijze heeft bestreden. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij ter zake geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

2.7.2. De Afdeling stelt vast dat SWIJR zich in haar zienswijze tegen het ontwerp van het rijksinpassingsplan en het daaraan ten grondslag liggende milieueffectrapport heeft gericht. In beroep richt zij zich tevens tegen het besluit tot verlening van een vergunning krachtens de Nbw 1998. Het beroep steunt in zoverre niet op een naar voren gebrachte zienswijze. SWIJR heeft geen omstandigheden aangevoerd waarom haar redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij ter zake van de verleende Nbw-vergunning geen zienswijze naar voren heeft gebracht. Het beroep van SWIJR, voor zover dat is gericht tegen de door het college van Flevoland verleende vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998, is niet-ontvankelijk.

2.8. Ook andere, in haar nadere uiteenzetting genoemde, appellanten zouden volgens De Koepel deels niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, omdat deze appellanten sommige beroepsgronden eerst in beroep naar voren hebben gebracht.

2.8.1. De door De Koepel genoemde appellanten hebben een zienswijze tegen de gecoördineerde besluiten naar voren gebracht en deze zienswijzen hebben steeds betrekking op alle onderdelen van het windturbinepark. In een dergelijk geval wordt de mogelijkheid om in beroep nieuwe gronden aan te voeren niet door artikel 6:13 van de Awb beperkt. De omstandigheid dat de desbetreffende appellanten sommige beroepsgronden eerst in beroep naar voren hebben gebracht, geeft dan ook geen aanleiding om de beroepen van deze appellanten in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

**Opmerking [AK8]:** Translation: "The appeals of [appellant sub20], insofar as submitted by [party K] and [party L] and of [appellant 12], insofar as submitted by party J) are inadmissible". This on the ground that these appellants/parties did not submit an opinion when the draft plans were submitted to the public for comments. In the ALD's view: under article 8.2 of the Spatial Planning Act and article 6.13 of the General Administrative Law Act the submission of an opinion is required in order to have access to the ALD: no opinion on the draft decision equals no access to a court of law. As will be further discussed in the Cover Note for Question 5, this interpretation has been explicitly rejected by the European Court of Justice as a violation of the Aarhus Convention: access to a court may not be made conditional upon participation in political decision-making.

**Opmerking [AK9]:** Translation: "The appeal of SWIJR, insofar as it refers to the license granted by the province Flevoland under article 19d of the Flora and Fauna Act of 1998, is inadmissible. In the ALD's view: under article 8.2 of the Spatial Planning Act and article 6.13 of the General Administrative Law Act an appeal to the ALD may only make allegations and statements that in principle have already been made in the opinion submitted by the appellant concerned on the draft decisions submitted to the public for comment. In other words: an appeal may not include allegations or statements that were not advanced in the earlier opinion on the draft decisions. This interpretation has also been rejected by the European Court of Justice.

Besluit om geen exploitatieplan vast te stellen

2.9. [appellant sub 4], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] betogen dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld. In dit verband voeren zij aan dat het kostenverhaal via de anterieure exploitatieovereenkomst niet is verzekerd, aangezien hierin geen deugdelijke schaderegeling is opgenomen.

2.9.1. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wro in samenhang gelezen met artikel 6.25, derde lid, van de Wro, stellen de ministers een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, kunnen de ministers, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een rijksinpassingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins verzekerd is.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld rijksinpassingsplan.

Ingevolge het vijfde lid, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.9.2. De beroepen van [appellant sub 4], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] zijn in zoverre gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. Indien de ministers in dit geval een exploitatieplan zouden hebben vastgesteld, zouden [appellant sub 4], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij de desbetreffende onderdelen van het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat zij geen eigenaren zijn van gronden in het exploitatiegebied en evenmin een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro hebben gesloten met betrekking tot gronden in het exploitatiegebied. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van onderdelen van een exploitatieplan, kunnen zij evenmin worden aangemerkt als belanghebbenden bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. De beroepen van [appellant sub 4], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] zijn in zoverre niet-ontvankelijk.

#### Procedurele aspecten

Artikel 1.6a van de Chw

2.10. Enkele appellanten betogen dat zij door toepassing van artikel 1.6a van de Chw onvoldoende tijd hebben gehad om hun beroepsgronden aan te voeren. Volgens hen is hun rechtsbescherming in geding en moet het artikel wegens strijd met het Europeesrechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming buiten toepassing worden gelaten. Het artikel

**Opmerking [AK10]:** Translation:  
"Procedural issues"



verdraagt zich voorts niet met artikel 6 van het EVRM, aldus deze appellanten.

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

2.10.2. Uit de artikelen 93 en 94 van de Grondwet volgt dat een wet in formele zin slechts buiten toepassing blijft, indien deze in strijd is met een ieder verbindende bepaling van verdragen of volkenrechtelijke organisaties. Ter beoordeling staat of de genoemde artikelen in de Chw zich verdragen met artikel 6 van het EVRM.

Uit de jurisprudentie van het EHRM (onder meer het arrest van 28 mei 1985 in zaak 8225/78, *Ashingdane tegen het Verenigd Koninkrijk* ([www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int))) volgt dat in artikel 6 van het EVRM niet een absoluut recht op toegang tot de rechter is neergelegd. Aan de verdragsstaten komt een zekere beoordelingsvrijheid toe tot het stellen van regels die zekere beperkingen inhouden, mits daardoor het recht op toegang tot de rechter niet in zijn kern wordt aangetast, de gestelde beperkingen een rechtmatig doel dienen en aan de evenredigheids eis is voldaan.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 17 november 2010 in zaak nr. 201004771/1/M2 heeft overwogen, tast artikel 1.6a van de Chw het recht op toegang tot de rechter niet in de kern aan. Daarnaast volgt uit deze uitspraak dat het doel van deze bepaling om vertragingen in de beroepsprocedures zo veel mogelijk te voorkomen en het voor de rechter mogelijk te maken om binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak te doen, een rechtmatig doel is. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd, is voorts geen grond gelegen voor het oordeel dat niet aan de evenredigheids eis is voldaan. **Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat artikel 1.6a van de Chw niet buiten toepassing moet blijven vanwege strijd met artikel 6 van het EVRM.**

2.10.3. Nu in het kader van de vaststelling van het rijksinpassingsplan en de daarmee samenhangende uitvoeringsbesluiten toepassing is gegeven aan bepalingen uit het nationale recht die strekken ter implementatie van Europese richtlijnen, waaronder de hierna nog aan de orde komende SMB-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn, valt het plan binnen de werkingssfeer van het Europese recht. Ter beoordeling staat of artikel 1.6a van de Chw zich verdraagt met het Europeesrechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming.

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 17 november 2010 onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 16 december 1976 in zaak 33/76, *Rewe* ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)) heeft overwogen, is de vaststelling van de procesregels, bij het ontbreken van een regeling ter zake in het Europese recht, een aangelegenheid van de nationale rechtsorde van Nederland. Deze procesregels mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen. Toepassing van de procesregels moet enkel achterwege blijven indien deze regels het in de praktijk onmogelijk zouden maken de rechten uit te oefenen die de nationale rechter verplicht is te handhaven. Dit laatste is zoals het Hof heeft overwogen in het arrest van 16 december 1976, niet het geval bij het vaststellen van redelijke beroepstermijnen op straffe van verval van rechten. De in artikel 1.6a van de Chw neergelegde eis dat de beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden aangevoerd, geldt voor ieder beroep waarop afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is. Deze procedureregels zijn dus niet ongunstiger dan die voor soortgelijke procedures, zoals in de zin van het arrest *Rewe* is vereist. Verder maken deze regels het in de praktijk niet onmogelijk om het beroepsrecht uit te oefenen, omdat een termijn van zes weken is gegeven om beroepsgronden aan te voeren.

Gelet op het voorgaande ziet **de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 1.6a van**

**Opmerking [AK11]:** Translation: " The Division concludes that there are no grounds not to apply article 1.6a of the Crisis and Recovery Act on the ground that this provision is in violation of article 6 ECHR". Article 1.6a of the CRA provides that no new grounds for appeal may be submitted once the deadline for submitting an appeal has passed. The Division finds that: (a) article 1.6a falls within the discretionary powers of the States-Parties to the ECHR; (b) the provision serves a legitimate purpose; and (c) the provision meets the requirement of proportionality. The ALD interprets its mandate narrowly.

de Chw buiten toepassing had moeten blijven vanwege strijd met het beginsel van effectieve rechtsbescherming.

Artikel 3.35 van de Wro

2.11. Een aantal appellanten voert aan dat de rijkscoördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.35 van de Wro niet goed is toegepast. Zij voeren aan dat de drie keurontheffingen die in 2005 en 2006 zijn verleend in strijd zijn met artikel 3.35, eerste lid, van de Wro, omdat die niet tegelijkertijd met het rijksinpassingsplan zijn voorbereid en bekendgemaakt. Volgens hen kunnen de drie keurontheffingen daarom niet worden gebruikt voor de realisering van het windturbinepark.

Daarnaast betoogt [appellant sub 8] dat het besluit met betrekking tot de aanlegvergunning voor kabels bij de Zuidermeerdijk niet had mogen worden aangehouden, maar gelijktijdig met de overige besluiten voorbereid en bekend had moeten worden gemaakt.

2.11.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat in dit geval de rijkscoördinatieregeling juist is toegepast. De desbetreffende keurontheffingen waren volgens de ministers ten tijde van de voorbereiding en bekendmaking van het ontwerp van het rijksinpassingsplan niet aan te merken als "te nemen besluiten" als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, onder b, van de Wro, aangezien deze keurontheffingen reeds onherroepelijk waren geworden.

2.11.2. Zoals deze bepaling ten tijde van belang luidde is ingevolge artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998 op een productie-installatie met een capaciteit van ten minste 100 MW artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro van toepassing.

Zoals deze bepaling ten tijde van belang luidde kan ingevolge artikel 9b, derde lid, aanhef en onder d, voor zover hier van belang, de minister bepalen dat de procedure, als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro van toepassing is op de aanleg van een installatie als bedoeld in het eerste lid van artikel 9b indien redelijkerwijze niet valt te verwachten dat toepassing van de procedures, bedoeld in het eerste artikellid, de besluitvorming in betekende mate zal versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden.

Ingevolge artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro - zoals dat destijds luidde - wordt een rijksinpassingsplan vastgesteld en wordt de voorbereiding en bekendmaking daarvan gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van de nader aan te duiden besluiten als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, onder a, van de Wro.

2.11.3. In het besluit van 19 februari 2010 heeft de minister van Economische zaken (thans: de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) bepaald dat voor het project "Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder" eerst een rijksinpassingsplan dient te worden vastgesteld en dat in afwijking van artikel 9b, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, de procedure als omschreven in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro zal worden toegepast. Daarbij is in dit besluit vermeld dat het rijksinpassingsplan en (een gedeelte van) de uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd gecoördineerd worden voorbereid en bekendgemaakt.

De Afdeling overweegt dat uit de redactie van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder a en onder b, van de Wro - zoals die destijds luiden - niet volgt en uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 3.35, eerste lid, onder b, van de Wro (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 40 en 41) ook niet blijkt, dat toepassing van de rijkscoördinatieregeling ertoe verplicht dat alle besluiten die benodigd zijn ter uitvoering van een rijksinpassingsplan

**Opmerking [AK12]:** Translation: "The Division sees no grounds for the conclusion that article 1.6a is in violation of the principle of effective protection by the law", as laid down in EU law. This as the provision does not make it "impossible" to seek adequate legal protection. The ALD interprets its mandate narrowly.

gelijktijdig dienen te worden voorbereid en bekend gemaakt. Het feit dat ten behoeve van het windturbinepark reeds in 2005 en 2006 een aantal keurontheffingen is verleend voor het plaatsen en onderhouden van windturbines langs de Noordermeerdijk en de Westermeerdijk, betekent niet dat de ministers een onjuiste toepassing hebben gegeven aan de rijkscoördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.35 van de Wro. Het voorgaande geldt evenzeer voor het aanhouden van de besluitvorming omtrent de aanlegvergunning voor kabels bij de Zuidermeerdijk. Dit betoog faalt.

Overleg met Urk

2.12. [appellant sub 12] en [appellant sub 15] betogen dat het gemeentebestuur van Urk ten onrechte niet in de besluitvorming omtrent het windturbinepark is betrokken. Hiertoe heeft [appellant sub 12] aangevoerd dat het Omgevingsplan 2006 van de provincie Flevoland intergemeentelijke afstemming en overleg vereist bij nieuwe windturbineprojecten en dat dit in dit geval niet is geschied.

2.12.1. Ingevolge artikel 1.1.1, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) wordt in het Bro en de hierop berustende bepalingen onder een bestemmingsplan mede begrepen een rijksinpassingsplan.

Ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn.

2.12.2. Ingevolge artikel 1.9 van de Chw vernietigt de administratieve rechter 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.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 19 januari 2011 in zaak nr. 201006426/1/R2 kan uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel van de Chw (Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 49) worden afgeleid dat de wetgever met artikel 1.9 van de Chw de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) reden om een besluit in rechte aan te vechten en dat de bestuursrechter een besluit niet moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.

Daargelaten de vraag of in onderhavig geval de verplichting tot overleg met het gemeentebestuur van Urk ingevolge artikel 3.1.1, eerste lid, van het Bro is geschonden, overweegt de Afdeling dat deze bepaling kennelijk niet strekt ter bescherming van de belangen van de individuele inwoners van een betrokken gemeente, zodat artikel 1.9 van de Chw in zoverre aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat.

Informatievoorziening

2.13. [appellant sub 20] voert aan dat de informatievoorziening aan de omwonenden, met name de bewoners op Urk, onvoldoende is geweest. Tevens heeft volgens [appellant sub 20] onvoldoende inspraak en overleg met omwonenden plaatsgevonden.

Blijkens de Antwoordnota heeft informatievoorziening aan bewoners van Urk plaatsgevonden door een informatiekaravaan die in de maanden augustus en september van 2009 onder

**Opmerking [AK13]:** The ALD accepts that the ministers in charge are not required to make all decisions required by different laws at the same time even though this makes it more difficult for the public to oversee all consequences of the total package. Once again: mandate interpreted narrowly.

**Opmerking [AK14]:** The Division accepts article 1.9 of the Crisis and Recovery Act. The ALD rules: "Translation: 'that an administrative law court is not required to annul a decision on the ground that it is in violation of a rule of law if that rule is not intended to protect an interest of appellant that is in danger of being negatively affected'. In other words: a decision of a public authority may be illegal, but if the interests of an appellant are not negatively impacted, a court is not required to annul that decision. The ALD therefore rules that an inherently illegal decision can only be annulled by a court if that decision has a direct and negative impact on the interests of the appellant. What about the rule of law? Once again a (most) narrow interpretation of the ALD's mandate.

andere de gemeente Urk heeft aangedaan. Tevens zijn in november 2009 inloopbijeenkomsten georganiseerd voor belangstellenden en is in juli 2010 op Urk een informatiebijeenkomst georganiseerd over het ontwerp-rijksinpassingsplan. Dat deze informatievoorziening heeft plaatsgevonden wordt door [appellant sub 20] niet weersproken.

De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de bewoners op Urk onvoldoende geïnformeerd zijn over het plan.

Voorts maakt het bieden van inspraak geen deel uit van de in de Wro en het Bro geregelde planprocedure. Het schenden van een inspraakverplichting heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de planprocedure en het rijksinpassingsplan. Dit betoog slaagt niet.

#### Plantechnische bezwaren

##### Rechtszekerheid planregels

2.14. [appellant sub 8] en [appellant sub 4] betogen dat de in artikel 3.2.1 van de planregels opgenomen bouwregels niet duidelijk zijn in relatie tot de verbeelding, omdat in de planregels met betrekking tot de maximale en minimale bouwhoogte een verwijzing naar de desbetreffende aanduidingen op de verbeelding ten onrechte ontbreekt.

2.14.1. [appellant sub 8] en [appellant sub 4] stellen met juistheid dat in artikel 3.2.1 van de planregels geen verwijzing naar de bijbehorende verbeelding van het plan is opgenomen. Dit betekent naar het oordeel van de Afdeling echter niet dat daarmee niet duidelijk is wat met de aanduidingen 'windturbine', 'minimale bouwhoogte (meter)' en 'maximale bouwhoogte (meter)' wordt bedoeld.

Hierbij is van belang dat ingevolge artikel 1.2 van de planregels onder 'inpassingsplan' de geometrische bepaalde planobjecten als vervat in het GML-bestand NL.IMRO.0000.EZ10ipwindNOP-3000 met de bijbehorende regels en bijlagen wordt verstaan. Uit deze definitiebepaling volgt dat de bij het plan behorende verbeelding onderdeel vormt van het plan. De in de planregels opgenomen aanduidingen verwijzen derhalve naar de aanduidingen op de verbeelding die in de legenda daarvan worden verklaard.

Anders dan [appellant sub 8] en [appellant sub 4] betogen is het rijksinpassingsplan in zoverre niet in strijd met de rechtszekerheid.

##### Tijdelijke voorzieningen

2.15. [appellant sub 8] en [appellant sub 4] voeren aan dat onduidelijk is of de op de verbeelding aangegeven bestemming "Bedrijf-Windturbinepark (B-WTP)" voldoende ruimte biedt voor het realiseren van zowel de tijdelijke voorzieningen die benodigd zijn voor de aanleg van het windturbinepark als het realiseren van de windturbines zelf.

2.15.1. Op de verbeelding is aan de gronden ter hoogte van elke voorziene windturbine de bestemming "B-WTP" toegekend. De oppervlakte van de gronden met deze bestemming varieert tussen ongeveer 18 hectare en 32 hectare. Gelet op deze vrij grote oppervlakte en het feit dat de windturbines maximaal een grondoppervlakte van ongeveer 1.385 m<sup>2</sup> zullen beslaan - gezien de diameter van de fundering van maximaal 25 tot 30 meter met eventueel een omliggende terp met een diameter van 42 meter - hebben [appellant sub 4] en [appellant sub 8] niet aannemelijk gemaakt dat voor het verwezenlijken van de benodigde tijdelijke voorzieningen en de windturbines zelf onvoldoende ruimte beschikbaar zal zijn op de gronden waaraan de bestemming "B-WTP" is toegekend. Daarbij is mede van belang dat niet is weersproken dat geen tijdelijke haven zal worden aangelegd voor de oprichting van de buitendijkse windturbines, maar gebruik zal worden gemaakt van bestaande havens.

**Opmerking [AK15]:** Translation: "The Division sees no grounds to conclude that the residents of the municipality of Urk have not been adequately informed". This in the basis of just two town hall meetings on a highly complex package of draft decisions (several thousand pages). That is adequate to meet the requirement of public participation.

**Opmerking [AK16]:** Translation: "Non compliance with an obligation to organize public participation has no consequences for the legitimacy of the planning procedure and the national Land-use plan ..." [for the wind farms involved]. The ALD takes the view that the Spatial Planning Act and a Decree to implement that Act do not require public participation. Here the ALD explicitly ignores the Aarhus Convention by only considering national laws and ignoring the international obligations of the Netherlands.

**Opmerking [AK17]:** Whereas the preceding paragraphs dealt with procedural aspects, the paragraphs below will all deal with the technical aspects of the Land-use plans.

Overigens merkt de Afdeling op dat op gronden met de bestemming "Verkeer" ingevolge artikel 4.1, aanhef en onder c, van de planregels ook de aanleg van tijdelijke voorzieningen is toegestaan.

2.16. [appellant sub 4] betoogt dat onduidelijk is wat onder het oprichten van tijdelijke voorzieningen binnen de bestemming "B-WTP" wordt verstaan. Bovendien voorzien de planregels in een maximale bouwhoogte van 10 meter voor deze tijdelijke voorzieningen.

2.16.1. Ingevolge artikel 1.32 van de planregels wordt onder tijdelijke voorzieningen verstaan: "bouwwerken, geen gebouwen zijnde, alsmede werken (waaronder opslagplaatsen) gedurende een periode van maximaal 5 jaar. Gezien deze definitie is naar het oordeel van de Afdeling niet onduidelijk wat onder tijdelijke voorzieningen wordt verstaan.

Ingevolge artikel 3.2.4, onder d, van de planregels is de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, maximaal 3 meter. Ingevolge artikel 11, aanhef en onder c, van de planregels kan hiervan door middel van een omgevingsvergunning worden afgeweken, met dien verstande dat de toegestane bouwhoogte maximaal 10 meter mag zijn. [appellant sub 4] heeft niet onderbouwd waarom een dergelijke maximale bouwhoogte voor tijdelijke voorzieningen vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is.

Nut en noodzaak

2.17. Verschillende appellanten betwijfelen het nut en de noodzaak van het te realiseren windturbinepark. [appellant sub 4] en [appellant sub 20] voeren aan dat de ministers het nut en de noodzaak van het windturbinepark ten onrechte hebben gebaseerd op het zogenoemde werkprogramma "Schoon en Zuinig" uit 2007. Zij voeren aan dat het werkprogramma zelf kritische kanttekeningen plaatst bij het nut van windenergie. Bovendien is inmiddels gebleken dat de ambities in het werkprogramma, onder meer vanwege de gewijzigde economische omstandigheden, onbereikbaar zullen zijn, zo stellen [appellant sub 4] en [appellant sub 20]. Voorts wijst het werkprogramma volgens [appellant sub 4] geen gewenste locaties voor windparken aan, noch geeft dit voorschriften voor vereiste capaciteiten.

2.17.1. De ministers stellen dat windenergie één van de meest kosteneffectieve wijzen is om duurzame energie op te wekken. De ministers wijzen erop dat het kabinet in het werkprogramma "Schoon en Zuinig" heeft uitgesproken dat de groei van hernieuwbare energie de eerstkomende jaren vooral zal komen van windenergie. Het kabinet heeft zich daarom gecommitteerd aan het realiseren van 2.000 MW extra windenergie op land in 2011. Het windturbinepark langs de dijken van de Noordoostpolder zal met moderne windturbines op een goede windlocatie en een vermogen van ongeveer 450 MW een substantiële bijdrage leveren aan de verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening, zo stellen de ministers. Overigens dient Nederland volgens de ministers vanwege Europese regelgeving te voldoen aan de opdracht om in 2020 14% van de energieproductie uit hernieuwbare energie te laten bestaan.

2.17.2. In de Nota Ruimte uit 2006 staat de doelstelling vermeld om in 2020 in 10% van de energiebehoefte van Nederland op een duurzame wijze te voorzien en dat de rijksoverheid een verantwoordelijkheid heeft om deze vormen van opwekking, voor zover nodig met specifieke stimuleringsmaatregelen, binnen de geliberaliseerde markt een kans te geven. Het kabinet stimuleert met behulp van een investeringsklimaat voor windenergieopwekking de plaatsing van windturbines zodanig dat in 2020 de doelstelling van een totaal

opwekkingsvermogen van 7500 MW zal zijn bereikt. In de Nota Ruimte wordt voorts gewezen op de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie uit 2001 waarin de rijksoverheid met de gemeenten en de provincies heeft afgesproken dat in 2010 in het provinciaal ingedeelde gebied van Nederland 1500 MW windvermogen op land om dwingende redenen van groot openbaar belang zal worden gerealiseerd. In de Nota Ruimte staat voorts dat de provincies een plaatsingsstrategie kiezen van grootschalige dan wel kleinschalige bundeling van windturbines, afhankelijk van de mogelijkheden per landschapstype en de mogelijkheden tot combinatie met infrastructuur en bedrijventerreinen. Langs nieuwe strakke dijken kunnen windturbines worden geplaatst, mits deze niet leiden tot een omheining. Ter bescherming van de open horizon is plaatsing in open water ongewenst; de windturbines dienen zo dicht mogelijk langs de dijken geplaatst te worden, voor zover op basis van technische en ecologische criteria mogelijk. Afhankelijk van de situatie kunnen de windturbines in enkele lijnopstelling of in meerdere lijnen geplaatst worden, zo staat in de Nota Ruimte verwoord.

In het milieueffectrapport 'Windpark Noordoostpolder' - Algemeen Deel - van 1 oktober 2009, opgesteld door Pondera Consult, (hierna: het MER) staat dat het belang van windenergie in het bijzonder is gelegen in de bijdrage aan het beperken van de klimaatverandering, de transitie naar hernieuwbare energie en de vermindering van de afhankelijkheid van energie-exporterende landen. Uit het MER volgt dat het Rijk in het werkprogramma "Schoon en Zuinig" als ambitie heeft neergelegd om een aanzienlijk deel van het totale energieverbruik in Nederland in 2020 duurzaam te produceren. In het werkprogramma "Schoon en Zuinig" wordt als doel gesteld 2.000 MW windenergie op land extra te vergunnen in de periode tot en met 2011. Het windturbinepark is noodzakelijk om de kabinetsdoelstelling inzake de duurzame energievoorziening te kunnen halen. Niet alleen om reden van de omvang van het te installeren vermogen, maar eveneens omdat op deze locatie voor Nederland optimale windomstandigheden heersen en omdat de voorbereiding in samenwerking met de gemeente Noordoostpolder, de provincie Flevoland en initiatiefnemers reeds zodanig ver is gevorderd dat realisering in principe op korte termijn mogelijk is, zo staat in het werkprogramma. Het werkprogramma biedt een pakket maatregelen om in Nederland in 2020 één van de meest efficiënte en schone energievoorzieningen van Europa te bewerkstelligen.

2.17.3. De vraag of de ambities in het werkprogramma "Schoon en Zuinig", onder meer vanwege de gewijzigde economische omstandigheden, onhaalbaar zullen zijn, staat, wat daarvan ook zij, in deze procedure niet ter beoordeling. Van belang is dat niet aannemelijk is gemaakt dat de ministers als gevolg van gewijzigde economische omstandigheden op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het rijksinpassingsplan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode. De enkele stelling dat in kritische rapporten wordt aangegeven dat in het werkprogramma een te rooskleurige economische situatie is geschetst, is daartoe niet voldoende. De Afdeling overweegt voorts dat windenergie op land weliswaar onderdeel uitmaakt van het werkprogramma, maar dat het werkprogramma niet is bedoeld om specifieke locaties en capaciteiten te bepalen voor windenergie op land. Het betoog dat het plan in zoverre ten onrechte op het werkprogramma is gebaseerd, slaagt niet.

Met het windturbinepark hebben de ministers beoogd een substantiële bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening. Naast de in 2.17.2. genoemde beleidsdocumenten hebben zij in dit verband bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan waarde mogen hechten aan de verplichtingen ingevolge richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van richtlijn

2001/77/EG en richtlijn 2003/30/EG (hierna: de Richtlijn voor hernieuwbare energie).

Ingevolge de Richtlijn voor hernieuwbare energie dient Nederland er immers voor te zorgen dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in 2020 minstens gelijk is aan 14%. Gelet op het vorenstaande geeft hetgeen appellanten aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan niet op de hiervoor genoemde uitgangspunten mochten baseren.

2.18. [appellant sub 8], Erfgoed Urk en [appellant sub 12] betwijfelen het nut en de noodzaak van het windturbinepark nu de precieze opbrengstcijfers niet bekend zijn. Een aantal appellanten betoogt dat de ministers de netto-opbrengsten aan windstroom overschatten. NKPW voert aan dat de stroomopbrengst van het windturbinepark uiterst gering is, aangezien het windturbinepark volgens NKPW slechts zal voorzien in 0,1% van de Nederlandse energieproductie. Volgens Gaasterlân zullen de windturbines slechts 0,2 tot 0,6% bijdragen aan de jaarlijkse energiebehoefte van Nederland. Volgens een aantal appellanten zijn de toegepaste berekeningsmethodieken onjuist omdat deze niet overeenkomen met de methodiek in de Richtlijn voor hernieuwbare energie. Voorts is volgens enkele appellanten onvoldoende rekening gehouden met verschillende negatieve effecten die het verschil tussen de bruto- en netto-opbrengsten vergroten. Zo is bijvoorbeeld onvoldoende rekening gehouden met het aspect windschaduw, waarbij een eerste rij windturbines windeffecten veroorzaakt die van invloed zijn op achterliggende windturbines, en evenmin met de verminderde opbrengst ten gevolge van de bij de binnendijkse windparken noodzakelijke stilstandvoorzieningen om onder andere slagschaduwhinder te beperken.

Verder betogen enkele appellanten dat ten onrechte geen rekening is gehouden met het zogenoemde brandstofbeslag, waaronder wordt verstaan het beslag dat windenergie legt op de capaciteit van centrales die worden gestookt met fossiele brandstoffen. Volgens Gaasterlân is minimaal één kolengestookte centrale nodig om pieken in het elektriciteitsnet op te vangen als het niet of nauwelijks waait. NKPW brengt ten slotte naar voren dat het goed mogelijk is dat het windturbinepark CO<sub>2</sub> gaat genereren.

2.18.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat het windturbinepark in zijn geheel maximaal 450 MW oplevert, hetgeen voor ongeveer 480.000 huishoudens stroom betekent. Volgens de ministers voorkomt het windturbinepark daarnaast jaarlijks de uitstoot van ongeveer 827 kiloton CO<sub>2</sub>. De Nederlandse methode voor het berekenen van hernieuwbare energie en de methode uit de Richtlijn voor hernieuwbare energie verschillen weliswaar van elkaar, maar de ministers benadrukken dat met het ingaan van het nieuwe regeerakkoord de Europese doelen leidend zijn. Volgens de ministers zijn de berekeningen dan ook in overeenstemming met de Richtlijn voor hernieuwbare energie.

Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat wel degelijk onderzoek is gedaan naar eventuele lagere opbrengsten als gevolg van stilstand van de windturbines. Dit verlies is niet dusdanig dat dit effect heeft op het rendement.

2.18.2. Ten behoeve van het MER is de verwachte productie en emissiereductie als gevolg van het windturbinepark berekend. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Onderzoek naar slagschaduwhinder van vijf windparken in de Noordoostpolder" van Van Grinsven Advies van maart 2009. In dit rapport staat dat onder meer aan de hand van verwachte windsnelheden en het Handboek Energieopbrengsten van windturbines een indicatieve berekening is gemaakt. De opbrengstberekeningen zijn gemaakt op basis van de lokale situatie waarbij met name de karakteristieken van de wind relevant zijn geacht.

In het rapport zijn verschillende varianten onderzocht, uitgaande van verschillende soorten

windturbines en het aantal windturbines in een park. Zo is een vergelijking gemaakt tussen de resultaten van windturbines in de kleine vermogensklassen (2-3 MW en 3-4 MW) en in de grote vermogensklasse (5-8 MW). Op de resultaten is een correctie toegepast, omdat rekening dient te worden gehouden met een onzekerheidsmarge, productieverlies door terugregeling om geluiduitstraling te beperken, stilstand om slagschaduwhinder te beperken en verlies door het zogenaamde parkeffect, zo staat in het rapport. In het rapport wordt geconcludeerd dat de varianten met de grootste turbines, ook al is het aantal turbines minder, de meeste groene stroom en de hoogste emissiereductie leveren. Volgens het MER kunnen de referentieturbines met het hogere rendement, gelet op de specifieke windsituatie ter plaatse, rond de 3.000 vollasturen of meer produceren. Het windturbinepark levert in de grootste variant groene stroom voor ongeveer 500.000 huishoudens en in de kleinste variant voor ongeveer 250.000 huishoudens. De opbrengsten in MWh/jaar zijn voor deze vermogensklassen berekend op onderscheidenlijk 1.127.603 MWh/jaar en 1.805.452 MWh/jaar. De vermeden primaire energie in GJ/jaar is berekend op onderscheidenlijk 4.059.371 GJ/jaar en 6.497.827 GJ/jaar. Voorts is de CO<sub>2</sub>-emissiereductie in Kton/jaar onderscheidenlijk 639 Kton/jaar en 1.021 Kton/jaar en de vermeden zuurequivalenten onderscheidenlijk 18,6 Meq en 29,8 Meq. De meeropbrengst van de grote turbines ten opzichte van de kleine turbines is derhalve voor elk van deze aspecten ongeveer 38%. De vermeden emissies zijn evenredig aan de productie, zo wordt in het rapport geconcludeerd. In het MER staat ten slotte dat op basis van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek kan worden gesteld dat wat betreft milieuwinst geen leemten in kennis bestaan die een verantwoorde besluitvorming in de weg staan.

2.18.3. De Afdeling stelt voorop dat de ramingen van de feitelijke opbrengsten naar hun aard inschattingen zijn. Dit betekent evenwel niet dat deze niet als uitgangspunt kunnen dienen.

In het MER staat dat de milieuwinst enerzijds wordt bepaald met een algemene rekenregel volgens het zogenoemde Protocol Monitoring Duurzame Energie en anderzijds met behulp van berekeningen die rekening houden met de specifieke windopbrengst op de locatie in de Noordoostpolder. Ter zitting hebben de ministers onweersproken gesteld dat de opbrengstcijfers in het Protocol Monitoring Duurzame Energie en van het Centraal Bureau voor de Statistiek uitgaan van de huidige generatie windturbines. De ministers hebben ter zitting toegelicht dat de nieuwere generatie windturbines die langs de dijken van de Noordoostpolder zullen worden geplaatst groter zullen zijn en daarom hogere opbrengsten zullen leveren dan tot dusver behaald. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers aldus de stelling van NKPW ter zitting, dat de voorgestelde stroomproductie uitgaat van een theoretisch maximale productie, genoegzaam gemotiveerd weerlegd.

Verder hebben de ministers ter zitting gesteld dat als gevolg van de overheersende westelijke windrichtingen er in mindere mate windschaduw zal zijn. Appellanten hebben deze stelling niet weersproken. Voorts heeft De Koepel gesteld dat de stilstandvoorzieningen in verband met de slagschaduw een zeer beperkt opbrengstverlies zullen veroorzaken, omdat slechts voor de binnendijkse windparken een stilstandvoorziening in verband met slagschaduwhinder noodzakelijk is. De Afdeling acht dit niet onaannemelijk. Voorts hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat de stilstand van windturbines ten behoeve van het voorkomen van geluidhinder aanmerkelijke opbrengstverliezen tot gevolg zal hebben. Gelet hierop ziet de Afdeling niet in waarom onvoldoende rekening zou zijn gehouden met verminderde opbrengst ten gevolge van de noodzakelijke stilstandvoorzieningen dan wel andere negatieve effecten die het verschil tussen de bruto- en netto-opbrengsten vergroten. De Afdeling overweegt overigens dat uit het onderzoek blijkt dat in verband met voornoemde aspecten niettemin enige correctie op de opbrengstresultaten is toegepast.



Ten aanzien van het aspect brandstofbeslag wordt overwogen dat De Koepel heeft gesteld dat het aandeel van het windturbinepark in de totale elektriciteitsproductie een verwaarloosbaar effect heeft op de prestaties van fossiele energiecentrales. De Afdeling ziet in het door appellanten aangevoerde geen aanleiding hieraan te twijfelen. Voor zover appellanten hebben verwezen naar opbrengstberekeningen van windparken in de Verenigde Staten en Ierland, is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat die situaties vergelijkbaar zijn met die van het onderhavige windturbinepark. De enkele stelling dat er geen reden valt aan te wijzen waarom dit verschijnsel in het onderhavige geval niet zou optreden, is daartoe onvoldoende. Het betoog van Gaasterlân en NKPW, dat het goed mogelijk is dat het windturbinepark bij afwezigheid van wind juist CO<sub>2</sub> gaat genereren ten gevolge van het in bedrijf stellen van elektriciteitscentrales, is naar het oordeel van de Afdeling niet onderbouwd.

Voor zover Gaasterlân nog heeft betoogd dat de windturbines slechts minimaal zullen bijdragen aan de jaarlijkse energiebehoefte van Nederland, overweegt de Afdeling dat wat daarvan verder ook zij, de ministers in dit geval in redelijkheid waarde hebben kunnen hechten aan de omstandigheid dat het windturbinepark een belangrijke bijdrage levert aan het behalen van de doelstellingen voor duurzame energie.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de ministers zich op grond van het MER en het bovengenoemde daaraan ten grondslag liggende onderzoek in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat inzicht bestaat in de rendementen van het windturbinepark en dat het nut met die rendementen voldoende vaststaat.

2.19. Voorts voert Gaasterlân aan dat is beoogd dat het project de Nederlandse economie zou stimuleren, maar dat desondanks nauwelijks arbeidsplaatsen worden gecreëerd.

2.19.1. In het MER staat dat de economische effecten onder meer bestaan uit de investering, waarbij voor een deel gebruik kan worden gemaakt van lokale bedrijvigheid voor de bouw van het windturbinepark, de participatiemogelijkheid bij het windturbinepark en het creëren van nieuwe werkgelegenheid voor onderhoud. Voorts staat in het MER dat onderhoud en reparatie per locatie ongeveer 1 à 2 directe arbeidsplaatsen kunnen opleveren en dat dit voor de vier windparken samen derhalve kan oplopen tot 5 à 10 arbeidsplaatsen. De Afdeling overweegt dat uit het MER volgt dat de realisatie van het windturbinepark positieve economische gevolgen heeft. Dat de positieve economische effecten naar de mening van Gaasterlân onvoldoende groot zijn, maakt niet dat de ministers deze positieve effecten niet in hun beoordeling hebben mogen betrekken.

2.20. Gelet op het al vorenstaande hebben de ministers in redelijkheid het nut en de noodzaak van het plan kunnen aannemen.

2.21. SWIJR, [appellant sub 12] en [appellant sub 20] voeren aan dat het draagvlak voor het voorziene windturbinepark ontbreekt.

2.21.1. De Afdeling is van oordeel dat de ministers zich, gelet op het overwogene onder 2.18.3, in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de realisatie van het windturbinepark in een behoefte voorziet en noodzakelijk is. Of voldoende draagvlak voor het plan bij de plaatselijke bevolking bestaat is in dit verband niet van doorslaggevende betekenis.

#### Alternatieven

2.22. Verschillende appellanten hebben bezwaren aangevoerd ten aanzien van de keuze van de locatie van het windturbinepark en de beschouwing van de alternatieven voor het

#### Opmerking [AK18]:

Translation: "Considering the above, the Division concludes that, on the basis of the EIA and the studies on which that EIA is based, the ministers could reasonably take the position ..." that the wind farms are needed and useful. Paragraphs 2.17 and 2.18 deal with the question whether or not the wind farms are needed for the transition to sustainable energy.

First observation NLVOW. Throughout these paragraphs the ALD briefly mentions the arguments of appellants against the need for wind farms, but quotes extensively from the documents submitted by the ministers. Never mind that these documents were commissioned and paid for by the (commercial) developers of the farms. The ALD seeks no independent advice or testimony. It does not intervene to ensure equality of arms.

Second observation NLVOW. The ALD uses reasonableness as the criterion to reject the arguments of appellants that wind farms are not needed. In evaluating the "reasonableness" of the ministers, the ALD relies overwhelmingly on reports submitted by the ministers – see above. Additionally, in paragraph 64 of its Communication the NLVOW alleges that the reasonableness criterion is similar, if not identical, to the "Wednesbury test" rejected by the Compliance Committee in earlier decisions.

Opmerking [AK19]: Once again the "reasonableness" test, this time in relation to the position of the ministers that the project is beneficial to the national economy.

windturbinepark in het MER.

Enkele van hen stellen dat het onderzoek naar alternatieven niet voldoet aan richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197 van 21 juli 2001, blz. 30; hierna: SMB-richtlijn) en de Wet milieubeheer. NKPW stelt dat bij de opwaardering van het oorspronkelijke besluit-MER naar een plan-MER ten onrechte de alternatieven niet grondig zijn onderzocht. Enkele appellanten betogen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar alternatieve locaties. Aangevoerd wordt dat heel Nederland in het alternatievenonderzoek in ogenschouw had moeten worden genomen. Voorts betogen verschillende appellanten dat ten onrechte de zee niet als mogelijke locatie is onderzocht. Zij stellen in dit verband dat windturbines op zee weliswaar duurder zijn, maar niet zo onevenredig duurder dat deze mogelijkheid niet als alternatief had moeten worden onderzocht. [appellant sub 7] en NKPW voeren aan dat het windturbinepark ook op kleinere schaal kan worden gerealiseerd of had kunnen worden opgesplitst. NKPW stelt dat buiten de natuurgebieden voldoende ruimte is voor het genereren van windenergie.

Daarnaast voert [appellant sub 20] aan dat binnen de provincie Flevoland ten onrechte geen andere locaties zijn onderzocht. In dit kader betoogt [appellant sub 20] dat uit de alternatievenafweging in het MER blijkt dat op het punt van ecologie bijna alle alternatieve locaties beter scoren dan de gekozen locatie langs de Noordoostpolder. Bij de afweging van de alternatieven is volgens [appellant sub 20] in het MER ten onrechte eraan voorbij gegaan dat het IJsselmeer een Natura 2000-gebied is. Omdat een aantal kwalificerende soorten waarvoor het IJsselmeer is aangewezen in een ongunstige staat van instandhouding verkeert, had volgens [appellant sub 20] bij de afweging van de alternatieven een zwaarder gewicht aan het belang van dit Natura 2000-gebied moeten worden toegekend dan aan de overige betrokken belangen.

[appellant sub 8] en Erfgoed Urk stellen dat de omstandigheid dat men gebonden is aan beleid of dat in de toekomst nog meer windparken zullen worden gerealiseerd - als dat al in een omvang als het onderhavige gebeurt - onvoldoende aanleiding geeft om het zoekgebied te beperken. Volgens NKPW zijn slechts particuliere belangen leidend geweest. [appellant sub 8] en Erfgoed Urk hebben de Afdeling in overweging gegeven om ten aanzien van het onderzoek naar alternatieve locaties in het MER prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie.

Gaasterlân en NKPW stellen dat onvoldoende aandacht is besteed aan alternatieve manieren om op duurzame wijze energie op te wekken. Gaasterlân wijst ter onderbouwing van haar standpunt op de mogelijkheden om energie te genereren uit het spanningsverschil tussen zoet en zout water, ook wel osmose-energie, of door middel van zonnepanelen op daken.

2.22.1. Volgens de ministers is het alternatievenonderzoek in het MER en het rapport "Aanvulling MER windpark Noordoostpolder" van 2 maart 2010 (hierna: Aanvulling MER) in overeenstemming met de eisen die daaraan in de Wet milieubeheer en de SMB-richtlijn worden gesteld. De ministers stellen zich op het standpunt dat locaties die geschikt zijn om de doelstellingen voor windenergie op land uit het rijksbeleid te kunnen behalen, zoveel mogelijk dienen te worden benut. De dijken van de polders in het IJsselmeergebied behoren volgens de ministers tot die geschikte locaties. Gelet op deze doelstelling vallen alternatieven die betrekking hebben op andere bronnen van duurzame energie en windenergie op zee reeds af, aldus de ministers.

Voorts stellen de ministers zich op het standpunt dat in het MER en in de Aanvulling MER een uitgebreide toelichting is opgenomen van de wijze waarop de locatieafweging voor dit

windturbinepark heeft plaatsgevonden. Daarbij stellen de ministers zich op het standpunt dat het onderzoek naar de alternatieven die in het kader van het MER wordt uitgevoerd niet ertoe verplicht om te kiezen voor het alternatief dat uit het oogpunt van de natuur het beste scoort. Het voorzorgsbeginsel uit de Habitatrichtlijn vereist volgens de ministers ook niet dat wordt gekozen voor het alternatief dat een Natura 2000-gebied het minste aantast. Daarnaast voeren de ministers aan, onder verwijzing naar de Aanvulling MER, dat windenergie momenteel aantrekkelijker is dan andere bronnen van energie en dat windenergie op zee niet als redelijk alternatief kan worden aangemerkt. Voorts bestaat volgens de ministers voor een windpark met een opgesteld vermogen van 450 MW slechts ruimte in de provincie Flevoland, zodat andere alternatieven op nationaal niveau bezien, daaronder eveneens de kustzones begrepen, niet aanwezig zijn.

2.22.2. In de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994) wordt onderscheid gemaakt tussen een m.e.r. voor plannen en een m.e.r. voor besluiten. Het MER dat is opgesteld, dient als onderlegger voor het rijksinpassingsplan en de verschillende milieuvergunningen voor de windturbines. Het MER dient aldus te worden beschouwd als een zogenoemd gecombineerd MER.

De Afdeling heeft de beroepen voor zover deze betrekking hebben op alternatieven aldus opgevat dat appellanten menen dat het MER in strijd is met de Wet milieubeheer, voor zover het ziet op een m.e.r. voor plannen.

2.22.3. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer, zoals dit luidde ten tijde van belang, bevat een milieueffectrapport, indien het milieueffectrapport betrekking heeft op een plan, een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven.

2.22.4. In het MER is een onderbouwing van de keuze voor de onderhavige locatie van het windturbinepark langs de dijken van de Noordoostpolder gegeven. Als alternatieven zijn daarbij verschillende inrichtings- en uitvoeringsvarianten met elkaar vergeleken.

2.22.5. Naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.) en uitgebrachte zienswijzen is in de Aanvulling MER beoogd het MER op enkele punten te verduidelijken en aan te vullen. De Commissie m.e.r. heeft vervolgens in haar toetsingsadvies geoordeeld dat in het MER, op basis van de gewenste omvang van het windturbinepark, mogelijke locaties in en om het IJsselmeer zijn onderzocht op hun milieueffecten. Voorts staat in het toetsingsadvies dat de milieubeoordeling en de wettelijke en beleidskaders hebben geleid tot de locatie langs de dijken van de Noordoostpolder. De Commissie m.e.r. kan zich, naar zij stelt, voor dit specifieke project vinden in deze aanpak, omdat de gekozen locatie reeds is vastgelegd in een aantal beleidsstukken, waaronder de Nota Ruimte, en in het door het kabinet vastgestelde Nationale Waterplan, maar ook omdat de nationale doelstellingen betreffende windenergie in 2007 dermate zijn verhoogd dat verschillende geschikte windlocaties gebruikt zullen moeten worden voor energieopwekking. De Commissie m.e.r. is tot slot van oordeel dat in het MER en de aanvulling tezamen de essentiële informatie aanwezig is voor de besluitvorming over het rijksinpassingsplan.

2.22.6. De Afdeling overweegt dat, omdat de SMB-richtlijn thans in de Nederlandse wetgeving is omgezet, de doorwerking van die richtlijn in beginsel plaatsvindt via het nationale recht. De SMB-richtlijn kan niettemin van belang zijn voor de interpretatie van een nationale bepalingen die strekken ter implementatie van de SMB-richtlijn.

**Opmerking [AK20]:** Translation: "The SMB-Directive may be relevant for the interpretation of national provisions designed to implement the SMB-Directive".  
**Legally incorrect!** The European Court of Justice has clearly ruled (ECJ: EU:C:2020:503, consideration 75) that the interpretation of legal concepts of EU law is up to the ECJ and not in the hands of national courts. Accordingly, the phrase "The SMB-Directive may be relevant to the interpretation ..." reflects the ALD's incorrect interpretation of EU law. The legally correct phrase is: "The SMB-Directive determines the interpretation of ..."

Voor de interpretatie van artikel 7.10, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer acht de Afdeling in het onderhavige geval artikel 5, eerste lid, van de SMB-richtlijn relevant. Ingevolge dit artikel, voor zover hier van belang, moet ingeval een milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn is vereist, een milieuraapport worden opgesteld, waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan, worden bepaald, beschreven en beoordeeld.

De SMB-richtlijn zegt niet wat wordt bedoeld met een "redelijk alternatief" voor een plan of programma. De Afdeling ziet in het 'guidance document' "Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's" (hierna: de Handleiding) van de Europese Commissie - welke is bedoeld om de lidstaten een handleiding te verschaffen om te garanderen dat de SMB-richtlijn zo consistent mogelijk wordt geïmplementeerd en toegepast - aanknopingspunten voor de uitleg van dit begrip. Zo bevestigt de Handleiding het bepaalde in artikel 5, eerste lid, van de SMB-richtlijn dat wanneer een beslissing wordt genomen over mogelijke redelijke alternatieven allereerst moet worden gekeken naar de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan of programma. Tevens staat in de Handleiding dat de gekozen alternatieven realistisch moeten zijn.

**Opmerking [AK21]:** In this paragraph the ALD – incorrectly – takes it upon itself to interpret once again the terminology of the SMD-Directive.

2.22.7. De Afdeling stelt voorop dat het antwoord op de vraag welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen, afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.

2.22.8. Als uitgangspunt van het plan is genomen het voornemen van de initiatiefnemer een grootschalig windpark van maximaal 450 MW langs de dijken van de Noordoostpolder te realiseren. In het MER staat dat het Rijk in 2007 het Windpark Noordoostpolder heeft betiteld als een project van nationaal belang. Tussen partijen is niet in geschil dat het plan een nationale geografische reikwijdte heeft.

2.22.9. 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. De Afdeling overweegt ten aanzien van het alternatief voor het windturbinepark om windenergie op zee te realiseren, dat de ministers waarde hebben mogen hechten aan de omstandigheid dat het initiatief specifiek is gericht op het produceren van windenergie op het land. Gelet op het uitgangspunt van het plan acht de Afdeling het voorts niet onredelijk dat in de locatieselectie zoals weergegeven in de Aanvulling MER, de potentie voor het opstellen van een grootschalig windpark van maximaal 450 MW per provincie is onderzocht. In zoverre behoeften de ministers evenmin waarde te hechten aan het betoog dat het windturbinepark ook op kleinere schaal kan worden gerealiseerd of kan worden opgesplitst. Voor zover binnen de provincie Zuid-Holland wel voldoende ruimte aanwezig was voor het realiseren van een windpark met een dergelijke grootte, overweegt de Afdeling dat de ministers, gelet op de omstandigheid dat in deze provincie een voornemen bestaat om op de Maasvlakte een windpark met 120 MW aan vermogen te realiseren, deze provincie in redelijkheid niet nader op potentiële alternatieve locaties behoeften te onderzoeken.

**Opmerking [AK22]:** Translation: "The Division does not consider it unreasonable ...". This time in relation to the position of the ministers on the selection of the locations for the wind farms. Here the ALD actually goes one step beyond the "reasonableness test" as it now uses in fact an "unreasonableness" test.

In de locatieselectie in het MER is nader ingegaan op locaties in en om het IJsselmeer en in de Noordoostpolder. Daarbij is een aantal locaties onderzocht op de aspecten landschap, ecologie, milieuwinst, hinder en archeologie. Uit het MER volgt dat gelet op de locatieselectie een locatie langs de dijken van de Noordoostpolder de voorkeur verdient voor

de realisatie van een windpark van ongeveer 450 MW.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers genoegzaam aangetoond dat slechts een locatiealternatief, namelijk de locatie langs de dijken van de Noordoostpolder, redelijkerwijs in het MER diende te worden beschouwd. In dit verband is van belang dat geen van de appellanten de conclusies in de onderbouwing van de locatieselectie gemotiveerd heeft betwist. Voorts hebben de ministers, gelet op de in overweging 2.17.3 genoemde Europese doelstelling om in 2020 het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen minstens gelijk te laten zijn aan 14%, van belang mogen achten dat de onderhavige locatie in de Noordoostpolder vergeleken met de andere locaties op een kortere termijn is te ontwikkelen. In tegenstelling tot hetgeen [appellant sub 8] en Erfgoed Urk hebben aangevoerd, volgt uit het vorenstaande dat bij de locatieselectie niet slechts beleidsmatige overwegingen een rol hebben gespeeld. Dit neemt niet weg dat de ministers wel waarde hebben mogen hechten aan de omstandigheid dat de gekozen locatie in overeenstemming is met de Nota Ruimte en het Nationale Waterplan.

Gelet op het vorenstaande hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er, rekening houdend met de doelstellingen en de geografische reikwijdte van het plan, noch op landelijk niveau noch elders in de provincie Flevoland, realistische locatiealternatieven waren die in het plan-MER redelijkerwijs in beschouwing hadden moeten worden genomen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het beschouwen van slechts één locatiealternatief in het MER in het onderhavige geval in strijd met de SMB-richtlijn dan wel de Wet milieubeheer is.

De Afdeling ziet geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie - zoals door [appellant sub 8] en Erfgoed Urk is aangedragen - nu redelijkerwijs geen grond bestaat voor twijfel, of de uitleg van het begrip redelijke alternatieven in overeenstemming is met de SMB-richtlijn, die tot het stellen van prejudiciële vragen noopt.

2.22.10. De ministers behoeften gelet op het vorenstaande, anders dan SRH, [appellant sub 17] en [appellant sub 21] stellen, voorts geen aanleiding te zien om de realisatie van het plan op deze locatie op te schorten en aansluiting te zoeken bij de lange-termijnverkenning van het Rijk, IPO en VNG naar de doorgroei van windenergie op land voor in totaliteit minimaal 6000 MW.

2.22.11. De ministers stellen zich terecht op het standpunt dat uit artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer noch uit de Vogel- en Habitatrichtlijn volgt dat bij de afweging van de alternatieven die in beschouwing zijn genomen in het MER, aan de scores die betrekking hebben op een Natura 2000-gebied een doorslaggevend gewicht dient te worden toegekend ten opzichte van de andere belangen - landschap, milieuwinst, hinder en archeologie - die een rol spelen bij de onderlinge weging van de alternatieven. Anders dan [appellant sub 20] betoogt, betekent de omstandigheid dat alternatieve locaties in de Noordoostpolder beter scoren op het punt van ecologie derhalve niet dat de ministers reeds hierom niet in redelijkheid voor de locatie langs de dijken van de Noordoostpolder konden kiezen.

2.22.12. Ten aanzien van de voorgestelde alternatieven voor andere vormen van duurzame energiebronnen, zoals zonne-electriciteit of osmose-energie, overweegt de Afdeling als volgt.

Daargelaten de omstandigheid dat de realisatie van andersoortige energiebronnen niet aansluit bij de doelstelling van de initiatiefnemer, stelt de Afdeling vast dat in de Aanvulling MER niettemin is ingegaan op de mogelijke opbrengsten van deze energiebronnen bij

**Opmerking [AK23]:** Translation: "Considering the above, the ministers could reasonably take the position ...". This time on there being no realistic alternative locations. Once again the "reasonableness test" as the basis for the ALD's ruling. See [ak 18] above.

**Opmerking [AK24]:** Translation: : The Division sees no reasons to request a preliminary ruling of the Court of Justice of the European Union ... now that there reasonably are no grounds to question the interpretation of the words "reasonable alternatives" in the SMB-Directive". Here the ALD does exactly what the ECJ forbids: interpreting on its own concepts of EU law. See [ak20] above.

situering nabij de Afsluitdijk en de bijbehorende kosten. In het MER wordt aangesloten bij onderzoek van ECN uit 2009, waarin wordt geconcludeerd dat windenergie in de omgeving van de Afsluitdijk een relatief groot potentieel heeft van 225-450 MW en nauwelijks duurder zou zijn dan conventioneel opgewekte elektriciteit (6-7 ct/kWh in 2020). Ten aanzien van zonne-elektriciteit wordt het potentieel geschat op 8-10 MW, terwijl de kosten geschat worden op 20-25 ct/kWh in 2020. Wat betreft de mogelijkheid van osmose energie wordt het potentieel geschat op 200 MW en zullen de kosten in 2020 ongeveer 10-20 ct/kWh bedragen. Over osmose-energie wordt opgemerkt dat de techniek zich nog in een onderzoeks- en ontwikkelingsstadium bevindt. Gelet op het gegeven dat wind voldoende beschikbaar is in Nederland (vollasturen en windsnelheid), windenergie in omvang en kostprijs het aantrekkelijkst is en gelet op de omstandigheid dat de technologie om windenergie op te wekken zich in een vergevorderd stadium bevindt, is in het MER geconcludeerd dat andere bronnen dan windenergie thans geen redelijk alternatief zijn voor het initiatief. Appellanten hebben de resultaten van het uitgevoerde onderzoek naar de alternatieve vormen van energieopwekking niet betwist, noch aannemelijk gemaakt dat dit onderzoek ondeugdelijk is.

Gelet hierop ziet de Afdeling in het door appellanten aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat alternatieve vormen van energieopwekking ten onrechte niet als redelijk alternatief in het MER zijn betrokken.

Landschappelijke aspecten

Aantasting landschap en visualisaties

2.23. NKPW en [appellant sub 20] voeren aan dat in het MER onvoldoende rekening is gehouden met het karakter en de waarde van het bestaande landschap rondom Urk. Het gaat hierbij om het open, niet verstoorde vergezicht van het IJsselmeer, het weidse landschap, de doorgaande horizon en de uitgestrekte luchten. Daarnaast zal volgens [appellant sub 8] door het plan de huidige kustlijn met de beeldbepalende vuurtoren van Urk worden aangetast.

Een aantal appellanten betoogt daarbij dat de visualisaties van het toekomstige windturbinepark in het MER een onjuiste weergave van de werkelijkheid zullen geven en de visuele effecten van het windturbinepark op het aangezicht van Urk en de omgeving derhalve onvoldoende zijn onderzocht en afgewogen. Hiertoe voeren zij aan dat in het MER ten onrechte is uitgegaan van windturbines uit de 2-3 MW klasse als referentie, terwijl het plan uitgaat van windturbines in de 7,5 MW klasse. [appellant sub 8] stelt dat uit visualisaties die in zijn opdracht zijn vervaardigd door Centraal Bureau Bouwtoezicht (hierna: CBB) blijkt dat de visualisaties die behoren bij het MER een te rooskleurig beeld geven van de toekomstige situatie. Verder voert [appellant sub 8] aan dat ten onrechte visualisaties van de effecten van het windturbinepark op het aangezicht van Urk vanaf het IJsselmeer ontbreken.

Tevens betogen [appellant sub 8] en [appellant sub 12] dat ten onrechte visualisaties van het windturbinepark bij nacht ontbreken. Volgens [appellant sub 8] zal door de toplichten op de windturbines ook 's nachts het windturbinepark duidelijk zichtbaar zijn en deze lichten de indruk wekken van omvangrijke bebouwing. Daarnaast voert een aantal appellanten aan dat het windturbinepark leidt tot horizonvervuiling vanwege de lichtbronnen die op de windturbines zullen worden aangebracht. Volgens hen is hier, mede gezien het beoogde aantal windturbines, ten onrechte geen onderzoek naar gedaan.

2.23.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de beschrijvingen, visualisaties, 'viewsheds' en de beoordeling van de visuele invloed voldoende informatie bieden over de effecten op landschappelijke en cultuurhistorische kenmerken voor de besluitvorming. Hierbij

merken zij op dat naar aanleiding van het vooroverleg over het ontwerp-rijksinpassingsplan en de reacties op het MER rekening is gehouden met de maatschappelijke en cultuurhistorische waarden van Urk door op de locatie Westermeerdijk buitendijks aan zeven van de aangevraagde windturbines het dichtst bij Urk geen planologische medewerking te verlenen. Hiermee wordt deels tegemoet gekomen aan de weidse zichten over het water vanaf de dijk en vanuit Urk. Verder is volgens de ministers hierdoor de flankering van Urk door de voorziene windturbines enigszins afgenomen en zal de 'skyline' van Urk vanaf het IJsselmeer, komend vanuit het noorden, minder schuil gaan achter de lijnopstellingen van het middelste deelgebied.

De ministers stellen zich voorts op het standpunt dat in het MER en in de Aanvulling MER visualisaties zijn opgenomen van het windturbinepark vanuit verschillende locaties op Urk en kijkend naar Urk. Daarbij is in de Aanvulling MER een nadere visualisatie gegeven van de impact van het windturbinepark. Volgens de ministers onderschrijft de Commissie m.e.r. op basis van de stukken en een locatiebezoek dat het MER de visuele invloed op Urk goed in beeld brengt. Voorts heeft De Koepel in de Aanvulling MER specifiek voor de effecten op Urk van verschillende standpunten visualisaties bij elkaar geplaatst op groter formaat. Tevens is vanaf elke locatie een visualisatie beschikbaar die uitgaat van de maximale variant. Binnendijks betreft dat een windturbine met een ashoogte van 135 meter en een rotordiameter van 127 meter. De Commissie m.e.r. bevestigt in haar advies de bevindingen in het MER op dit punt en de deugdelijkheid van de visualisaties is gecontroleerd door de TU Delft, aldus de ministers.

Met betrekking tot verlichting stellen de ministers zich op het standpunt dat windturbines hoger dan 150 meter moeten zijn voorzien van luchtvaartverlichting. Deze verlichting, waarbij onderscheid is tussen dag- en nachtverlichting, bestaat uit een licht op de gondel dat is geplaatst op een horizontale schijf om uitstraling naar beneden te voorkomen. Volgens de ministers vindt geen directe lichtuitstraling plaats naar woningen in de omgeving. Op grotere afstand zullen deze lichten als puntbronnen zichtbaar zijn. Het betreft puntbronnen met een grote onderlinge afstand van minimaal ongeveer 800 meter die in de nachtperiode niet leiden tot een aantasting van de duisternis. Er zal volgens de ministers geen verlichting van de lucht in de vorm van zogenoemde 'airglow' optreden. In het kader van de horizonvervuiling brengen de ministers naar voren dat de verlichting op de toekomstige windturbines een beperkte mate van licht toevoegt aan het licht afkomstig van de reeds bestaande lichtbronnen zoals de vuurtoren op Urk, straatverlichting en sluizen.

2.23.2. Ten aanzien van de gestelde onvoldoende aandacht voor de gevolgen voor het landschap overweegt de Afdeling als volgt. De Commissie m.e.r. heeft geen aanvulling gevraagd op het punt van de aantasting van landschap. De Commissie m.e.r. concludeert dat het MER en de aanvulling daarop een goed beeld geven van het aangezicht en de zichtbaarheid van het windturbinepark. De Commissie m.e.r. constateert dat het MER hiermee voldoende (beeld)materiaal bevat om een indruk te geven van de effecten van het windturbinepark op het grootschalige, open landschap. De Commissie m.e.r. constateert dat het rechtstreekse zicht op Urk vanaf het IJsselmeer en de Ketelbrug weliswaar geflankeerd zal worden door windturbines, maar dat Urk wel ongehinderd zichtbaar blijft. Door de maat, schaal en uitstraling van de windturbines in de nabijheid van het dorp zal de beleving van Urk, en daarmee het markante beeld van het dorp, wel wijzigen. Het MER brengt dit naar het oordeel van de Commissie m.e.r. duidelijk in beeld. In het MER wordt geconcludeerd dat door de grote onderlinge afstand tussen de windturbines het landschap zijn open en ruime karakter in zekere zin zal behouden en dat het zicht op de kustlijn van Urk maar in een beperkt gebied wordt belemmerd door de windturbines.

Wat betreft het zicht op de vuurtoren van Urk, blijkt uit de figuren op bladzijde 213 van het MER dat het windturbinepark met name vanuit noordwestelijke richting - vanaf het IJsselmeer en vanuit een deel van zuidelijk Friesland - het zicht op de vuurtoren van Urk gedeeltelijk ontnemt. Vanuit de overige delen van het IJsselmeer en noordelijk Flevoland blijft de vuurtoren wel goed zichtbaar.

In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan de gevolgen van het plan voor het landschap rondom Urk en de vuurtoren op Urk onvoldoende aandacht is besteed in het MER.

2.23.3. Met betrekking tot de gestelde onjuistheid van de visualisaties in het MER, constateert de Afdeling dat in paragraaf 7.3 van het MER zowel een windturbine uit de 2-3 MW klasse met een ashoogte van 100 meter en een rotordiameter van 82 meter als een windturbine uit de 6 MW klasse met een ashoogte van 135 meter en een rotordiameter van 127 meter is vermeld als referentie. Deze hoogte voor de referentiewindturbines komt overeen met de maximale bouwhoogte van 135 meter die het rijksinpassingsplan toestaat. De visualisaties die zijn gemaakt ten behoeve van het MER geven voor elk van de gekozen 37 fotolocaties een indruk van windturbines van de 2 MW klasse oplopend tot de klasse 6 MW. De Afdeling kan derhalve het betoog dat in het MER van een onjuist formaat voor de toekomstige windturbines is uitgegaan, niet volgen.

Blijkens bijlage H2 van het MER zijn de gemaakte visualisaties onderzocht door de faculteit Bouwkunde van de TU Delft. Daarin is vermeld dat de gehanteerde software een accuraat beeld genereert en wordt geconcludeerd dat de visualisaties een realistische weergave zijn van de werkelijkheid, waarbij specifiek - maar niet uitsluitend - is gelet op de schaal ten opzichte van de omgeving. De door [appellant sub 8] overgelegde visualisaties die zijn gemaakt door CBB geven geen aanleiding om aan de visualisaties behorende bij het MER te twijfelen, nu niet inzichtelijk is gemaakt op welke invoergegevens en welke programmatuur de door CBB gemaakte visualisaties zijn gebaseerd. Daarbij is ook van belang dat de visualisaties behorende bij het MER en de visualisaties gemaakt door CBB niet dusdanig van elkaar afwijkende afbeeldingen opleveren dat dit aanleiding geeft om aan de visualisaties behorende bij het MER te twijfelen. Anders dan [appellant sub 8] betoogt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat visualisaties vanaf het IJsselmeer richting Urk ontbreken in het MER, aangezien vanaf 37 locaties op en rondom het IJsselmeer en op Urk visualisaties zijn gemaakt in verschillende richtingen.

Gelet op het voorgaande hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat de visualisaties behorende bij het MER een onjuist beeld geven van de toekomstige situatie en dat de visuele effecten van het windturbinepark op het aanzicht van Urk en het omliggende landschap zijn onderschat in het MER.

2.23.4. Ten aanzien van het ontbreken van visualisaties bij nacht ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen reden om de ministers niet te volgen in hun standpunt dat - gezien de onderlinge afstand tussen de windturbines - geen verlichting van de lucht zal optreden noch het gestelde effect van een omvangrijk gebouw zal optreden en dat derhalve het opnemen in het MER van visualisaties van het windturbinepark bij nacht niet noodzakelijk is.

In dit kader is van belang dat niet alle windturbines zullen worden voorzien van dag- en/of nachtverlichting. In het deskundigenbericht is vermeld dat vanwege de luchtvaart de helft van de binnendijkse windturbines - 21 in totaal - zal worden voorzien van nachtverlichting in de vorm van een toplicht en verlichting halverwege de mast en dat vier van de buitenste buitendijkse windturbines zullen worden voorzien van nachtverlichting in de vorm van een

**Opmerking [AK25]:** Translation: "The Division sees no grounds in what has been submitted that the EIA did not adequately consider the impacts of the farms on the landscape". Once again the ALD relies on reports submitted by the ministers, but actually commissioned and paid for by the developers. No independent advice or testimony. No equality of arms.

**Opmerking [AK26]:** Same reasoning as in [ak25] above, this time on the accuracy of visual representations.



toplicht, maar daarop geen mastverlichting zal worden aangebracht. Tevens zal vanwege de scheepvaart op de vijf buitenste buitendijkse windturbines nautische verlichting - bestaande uit drie lampen - aan de voet van de mast worden aangebracht. De mastverlichting en de nautische verlichting zullen een intensiteit hebben die het equivalent is van een gloeilamp van ongeveer 40 Watt.

Volgens het deskundigenbericht zullen de toplichten 's nachts weinig uitstraling naar de omgeving hebben. De toplichten zullen waarschijnlijk wel van grote afstand zichtbaar zijn en daarmee de contouren van het windturbinepark gedurende de nacht enigszins accentueren, maar van een overheersende visuele aantasting zal geen sprake zijn vanwege het aantal toplichten en de grote afstand tussen de toplichten. De mastlichten kunnen volgens het deskundigenbericht een grotere zichtbaarheid hebben, maar gezien de geringe intensiteit daarvan en de grote afstand ertussen zal geen sprake zijn van aantasting van de duisternis.

[appellant sub 8] heeft niet aannemelijk gemaakt dat door de verlichting het windturbinepark 's nachts de indruk zal wekken van omvangrijke bebouwing. Hierbij is van belang dat 60 van de in totaal 86 windturbines geen enkele vorm van nachtverlichting zullen hebben, de intensiteit van de nachtverlichting op de masten niet erg groot is en dat de afstand tussen de nachtverlichting in de vorm van toplichten en mastverlichting op de binnendijkse windturbines relatief groot zal zijn. Wat betreft dit laatste aspect is niet weersproken dat de afstand tussen de nachtverlichting op de binnendijkse windturbines ongeveer 1 kilometer zal bedragen, doordat bij de binnendijkse windturbines op elke tweede windturbine zowel het toplecht als de mastverlichting wordt aangebracht en in het plan een onderlinge afstand tussen de windturbines zal worden aangehouden van ongeveer 500 meter.

Voorts leidt het plan naar het oordeel van de Afdeling weliswaar tot enige mate van horizonvervuiling, maar gezien de beperkte verlichting die op de windturbines zal worden aangebracht, de aanzienlijke afstanden daartussen alsmede de bestaande lichtbronnen in de omgeving, is dit niet zodanig dat naar de effecten hiervan in het MER onderzoek had moeten worden gedaan.

2.23.5. Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden ontkend dat gezien het aantal en de hoogte van de windturbines waarin het plan voorziet er een nadelig ruimtelijk effect op het landschap zal zijn, waaraan in het MER op een juiste en voldoende wijze aandacht is besteed.

De Afdeling ziet, mede gelet op het deskundigenbericht, in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de aantasting van het landschap - bij dag en nacht - niet zodanig zal zijn dat hieraan bij de afweging van de belangen een groter gewicht had moeten worden toegekend dan aan de belangen die met de realisering van het rijksinpassingsplan zijn gemoeid.

Nota Ruimte, kernwaarden IJsselmeer en Nationaal Waterplan 2009-2015

2.24. Een aantal appellanten voert aan dat het plan in strijd is met de Nota Ruimte, omdat het leidt tot omheining van het IJsselmeer. De onderbreking van 1,4 kilometer bij Urk is volgens hen niet voldoende om een omheiningseffect te voorkomen. Voorts betoogt een aantal appellanten dat het plan de kernwaarden van het gebied aantast, te weten de openheid, de duisternis en de rust in het IJsselmeergebied.

Daarnaast voert SWIJR aan dat het plan in strijd is met het Nationaal Waterplan 2009-2015 (hierna: het Nationaal Waterplan), omdat het plan de ruimtelijke kwaliteit aantast en een inbreuk wordt gemaakt op het voornemen van het Rijk om de ruimtelijke kwaliteit van het IJsselmeergebied te waarborgen.

**Opmerking [AK27]:** Translation: "In the arguments of appellants the Division sees no grounds, also in view of expert advice [commissioned by the ministers], to conclude that the ministers could not reasonably taken the position ..." that the negative impacts on the landscape do not outweigh the interests served by the Land-use plan. Once again the "reasonableness test. See [ak 18] above. For appellants it is a mission impossible to prove that the ministers acted unreasonable, especially given all the expert advice available to the ministers commissioned and paid for by the developers. Access to justice in form only. No equality of arms.

2.24.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat zowel in de Nota Ruimte als in de Integrale visie IJsselmeergebied 2030 wordt aangegeven dat ontwikkelingen in het landschap zeker mogelijk zijn, als rekening wordt gehouden met bestaande kwaliteiten. Volgens de ministers zal plaatsing van de windturbines langs de Noordoostpolder leiden tot een verandering in de beleving van het bestaande landschap. Die veranderingen kunnen positief - versterken van structuur en oriëntatie - of negatief - effect op openheid, rust en zichtbaarheid - zijn. Met deze bestaande kwaliteiten wordt rekening gehouden door de negatieve effecten duidelijk te beperken, onder andere door de windturbines zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen wat betreft vormgeving, draairichting en kleurstelling. Voorts stellen de ministers zich op het standpunt dat vanwege de grote onderlinge afstanden tussen de windturbines en de schaal van zowel het IJsselmeer als het voorliggende plan, het gevaar van omheining vrijwel nihil is te noemen. Indien het windturbinepark vanaf een grotere afstand vanaf het IJsselmeer gezien wordt, wordt ook de schaal van de turbines evenredig kleiner, waardoor ook het effect op het landschap kleiner wordt. Bovendien zal door het gat van ruim 1400 meter bij de Westermeerdijk en Noordermeerdijk van omheining geen sprake zijn, aldus de ministers.

2.24.2. Met betrekking tot de Nota Ruimte en wat daarin is opgenomen omtrent de locaties voor nieuwe windparken wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen onder 2.17.2 is vermeld. Daar wordt hier aan toegevoegd dat tevens in de Nota Ruimte is vermeld dat plaatsing van windturbines bij de Houtribdijk ongewenst is gelet op de doelstelling van behoud van de open horizon van het IJsselmeergebied. Om dezelfde reden en gelet op de externe werking van het Waddenzeebeleid is plaatsing bij de Afsluitdijk eveneens ongewenst volgens de Nota Ruimte.

In de 'Integrale visie IJsselmeergebied 2030' is vermeld dat de grote wateren in het IJsselmeergebied vanwege de aanwezige wind zich lenen voor de plaatsing van windturbines. In beginsel kan de ruimte voor aanleg van windparken in het gebied worden geboden aan de randen van het open water. Op basis van een integrale afweging voor het IJsselmeergebied kunnen locaties voor windturbines uitsluitend worden gezocht nabij de nieuwe dijken. Windturbines kunnen op de beoogde locaties zowel in het water in de nabijheid van de nieuwe dijk als op het land worden geplaatst. De vormgeving en opstelling van windturbines dienen het strakke karakter van de dijken zoveel mogelijk te versterken. De windturbines moeten zo dicht mogelijk bij de dijken worden geplaatst en het visuele effect van een omheining dient te worden vermeden. In de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 wordt een aantal locaties expliciet uitgesloten van plaatsing van windturbines, te weten de Houtribdijk, de Oostvaardersdijk, het Ketelmeer en de randmeren.

2.24.3. Gezien het bovenstaande stellen de ministers zich terecht op het standpunt dat de Nota Ruimte en de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 zich niet verzetten tegen de komst van het windturbinepark langs de dijken van de Noordoostpolder, aangezien de gekozen locatie niet is aangemerkt als een van de locaties waarvan uitdrukkelijk is bepaald dat daar geen windturbines mogen worden geplaatst.

Voorts is de Afdeling van oordeel dat aan de randvoorwaarden voor het plaatsen van windturbines die worden genoemd in de Nota Ruimte en de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 is voldaan. Wat betreft het aspect dat geen 'omheining' van het IJsselmeer mag plaatsvinden, ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat gezien de schaal van het landschap en de onderlinge afstand tussen de windturbines, het effect van 'omheining' van het IJsselmeer niet zodanig zal zijn dat hieraan bij de belangenafweging een

**Opmerking [AK28]:** Once again the "reasonableness test". This time in relation to the position of the ministers on the impacts of the wind farms on the visual borders of the IJsselmeer.

doorslaggevend gewicht had moeten worden toegekend.

Wat betreft de gestelde strijd van het rijksinpassingsplan met het Nationaal Waterplan stelt de Afdeling vast dat blijkens kaart 20 die bij het Nationaal Waterplan hoort, de Noordermeerdijk, de Zuidermeerdijk en de Westerveerdijk van de Noordoostpolder zijn aangemerkt als zoeklocatie voor windturbines, zodat het rijksinpassingsplan binnen dit beleid past en het betoog van SWIJR faalt.

Cultuurhistorie en beschermd dorpsgezicht Urk

2.25. Een aantal appellanten betoogt dat het plan leidt tot aantasting van het beschermde dorpsgezicht van Urk. Hiertoe voeren zij aan dat het windturbinepark weliswaar buiten de begrenzing ligt van het gebied dat is aangewezen als beschermd dorpsgezicht, maar dat ook ruimtelijke ontwikkelingen daarbuiten tot aantasting van het beschermde dorpsgezicht kunnen leiden. Zij wijzen daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2010 in zaak nr. [200905912/1/R3](#).

Daarnaast voert een aantal appellanten aan dat het plan leidt tot aantasting van de cultuurhistorische waarden van Urk. In dit kader wijzen zij op de Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg van 28 september 2009, waarin volgens hen staat dat meewegen van cultuurhistorische waarden niet voldoende is, maar dat een integrale afweging moet plaatsvinden van alle belangen die een effect hebben op de kwaliteit van de ruimte en dat cultuurhistorie één van die belangen is.

2.25.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat een afweging heeft plaatsgevonden tussen het belang van het beschermde dorpsgezicht en het belang dat gediend is met het verantwoord winnen van windenergie op deze plek. De afstand van de windturbines ten opzichte van Urk is, de belangen afwegend, volgens de ministers verantwoord. Het beschermd dorpsgezicht richt zich op het behoud van het uiterlijk aanzien van de bebouwing binnen het gebied dat de status van beschermd dorpsgezicht is toegekend. De windturbines liggen buiten de contour van dit beschermde gebied. Wat betreft de aangehaalde uitspraak van de Afdeling stellen de ministers zich op het standpunt dat daaruit kan worden afgeleid dat ruimtelijke plannen buiten het beschermde dorpsgezicht daarop van invloed kunnen zijn, maar dat dit niet betekent dat de plannen niet kunnen worden gerealiseerd. Uit de aangehaalde uitspraak volgt volgens de ministers dat als ruimtelijke plannen buiten het beschermde dorpsgezicht invloed kunnen hebben op het beschermde dorpsgezicht, dit expliciet in de beoordeling dient te worden betrokken en dat is volgens de ministers ook gebeurd. Vanwege de bijzondere cultuurhistorische status van Urk is ook besloten om 7 windturbines langs de Westerveerdijk die het dichtst bij Urk waren voorzien uit het plan te halen, aldus de ministers.

2.25.2. In het MER is vermeld dat de afstand van de windturbines tot de rand van de bebouwing kom van Urk meer dan 1.600 meter bedraagt, hetgeen niet wordt bestreden. Evenmin is weersproken dat 7 windturbines die ten noordoosten van Urk langs de Westerveerdijk waren voorzien uit het ontwerpplan zijn gehaald vanwege het cultuurhistorische aanzicht van Urk.

Ten aanzien van de aangehaalde uitspraak van 4 mei 2010 in zaak nr. [200905912/1/R3](#), overweegt de Afdeling dat uit die uitspraak niet volgt dat ruimtelijke ontwikkelingen die buiten de begrenzing van een gebied liggen dat is aangewezen als beschermd dorpsgezicht, maar die een aantasting vormen van dat beschermd dorpsgezicht, als gevolg hiervan niet kunnen doorgaan. De door de ministers voorgestane uitleg van deze uitspraak is juist, namelijk dat deze aantasting van het beschermde dorpsgezicht uitdrukkelijk in de afweging

van alle belangen dient te worden betrokken bij de vaststelling van een ruimtelijk plan. Met betrekking tot de Beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (kamerstukken II, 2009/10, 32 15, nr. 1) overweegt de Afdeling dat uit deze brief blijkt dat bij ruimtelijke plannen wat betreft cultuurhistorische waarden een zichtbare afweging dient plaats te vinden bij de vaststelling van een plan. Voor zover wordt betoogd dat aan de cultuurhistorische waarden en het beschermde dorpsgezicht van Urk bij deze afweging een doorslaggevend gewicht dient te worden toegekend, is voor dat standpunt geen aanknopingspunt te vinden in de eerdergenoemde beleidsbrief. Het belang van de cultuurhistorische waarden en het beschermde dorpsgezicht dienen te worden afgewogen tegen de andere belangen die zijn gemoeid bij ruimtelijke plannen, hetgeen is geschied.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft aangegeven dat in het MER voldoende informatie is verzameld over de mogelijke effecten van de voorgenomen ingreep op de aanwezige cultuurhistorische waarde om een besluit op te kunnen baseren. Gelet op deze instemming, het feit dat het plan is aangepast vanwege het aanzicht van Urk alsmede gezien de stukken - waaronder de gemaakte visualisaties, paragraaf 5.6 van het MER en paragraaf 6.14 van de plantoelichting - kan naar het oordeel van de Afdeling niet met vrucht staande worden gehouden dat onvoldoende aandacht is geschonken aan de cultuurhistorische status en het beschermde dorpsgezicht van Urk noch dat de ministers bij de belangenafweging aangaande dit plan **in redelijkheid** aan deze cultuurhistorische waarde een doorslaggevend gewicht hadden moeten toekennen.

Plaatsing windturbines uit de kust

2.26. [appellant sub 12] betoogt dat de windturbines te dicht bij Urk worden geplaatst en dat onvoldoende is gemotiveerd waarom in dit plan van het oorspronkelijke standpunt wordt afgeweken, namelijk het bouwen van het windturbinepark op een afstand van 10 kilometer uit de kust.

2.26.1. Zoals hiervoor onder 2.17.2 is weergegeven zou het plaatsen van windturbines in open water - op een afstand van 10 kilometer uit de kust - in strijd zijn met het uitgangspunt van de Nota Ruimte dat ter bescherming van de open horizon het plaatsen van windturbines in open water ongewenst is. Tevens zou dit zich niet verdragen met de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 dat grootschalige ontwikkelingen in het open water van het IJsselmeergebied zijn uitgesloten. Dit betoog slaagt daarom niet.

Rustige aanblik windturbines

2.27. [appellant sub 15] voert aan dat het grote aantal windturbines van het windturbinepark de gestelde rustige aanblik van de windturbines teniet doet.

Nu [appellant sub 15] niet heeft weersproken dat grotere windturbines met een grotere rotordiameter langzamer draaien dan kleinere en de ministers hebben gesteld dat proefondervindelijk is vastgesteld dat windturbines die langzamer draaien een rustiger beeld opleveren, alsmede gezien het feit dat niet alle windturbines van het windturbinepark in één blikveld zijn te vangen, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan de onderbouwing van het bestreden besluit op dit punt te twijfelen en te oordelen dat aan dit aspect onvoldoende aandacht is besteed in het plan.

Beleving en draagvlak

2.28. [appellant sub 20] betoogt dat in het MER ten onrechte geen beoordeling is gemaakt van de esthetische beleving van een dergelijk omvangrijk windturbinepark door omwonenden

**Opmerking [AK29]:** Again the "reasonableness test". This time in relation to the question whether or not the ministers gave adequate consideration to the protection of the historic qualities of the town of Urk.

en van het draagvlak onder de inwoners van Urk.

2.28.1. Ingevolge artikel 7.10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van belang, bevat een milieueffectrapportage onder meer een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven.

Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de Wet milieubeheer worden onder gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen alsmede de gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen, alsmede gevolgen die verband houden met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

2.28.2. Wat betreft het gestelde gebrek aan draagvlak onder de inwoners van Urk, wordt verwezen naar hetgeen onder 2.21.1 is overwogen. Voorts stellen de ministers zich terecht op het standpunt dat de esthetische beleving van een ruimtelijk plan niet behoort tot de onderwerpen die in een MER moeten worden beschreven. De esthetische beleving van het windturbinepark door de inwoners van Urk kan, gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de Wet milieubeheer, niet worden aangemerkt als 'gevolgen voor het milieu' als bedoeld in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer, zodat deze beroepsgrond faalt.

Nota Belvédère en Werelderfgoedlijst

2.29. Een aantal appellanten betoogt dat de Noordoostpolder onderdeel uitmaakt van het Belvédère-gebied en tevens is geplaatst op de voorlopige lijst van de Werelderfgoederen van UNESCO en dat hiermee in het MER onvoldoende rekening is gehouden. Daarbij wijzen zij op de aanwezigheid van het ir. D.F. Woudagemaal, dat is aangewezen als Werelderfgoed.

2.29.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de Nota Belvédère uitgaat van ontwikkeling met behoud van bestaande historische en landschappelijke kwaliteiten. De nieuwe generatie windturbines die in het plan is voorzien past niet in het relatief kleinschalige middengebied van de Noordoostpolder. Bij de locatiekeuze is daarom bepalend geweest dat windturbines van deze afmetingen alleen maar geplaatst kunnen worden in relatie tot grootschalige landschappelijke elementen. Een dijk is een landschappelijk element bij uitstek volgens de ministers, dat in redelijke verhouding staat tot windturbines van deze omvang. Door aansluiting te zoeken bij de landschappelijke structuur van de begrenzing van de Noordoostpolder wordt tegemoet gekomen aan de Nota Belvédère.

Voorts stellen de ministers zich op het standpunt dat de aanmelding van de Noordoostpolder voor de Werelderfgoedlijst samenhangt met de unieke ontstaansgeschiedenis van deze polder en het feit dat het oorspronkelijke ontwerp van de polder grotendeels intact is gebleven. Het plan tast de kenmerkende onderdelen van de Noordoostpolder zoals die zijn aangemeld bij UNESCO niet aan, aldus de ministers.

Wat betreft het ir. D.F. Woudagemaal stellen de ministers zich op het standpunt dat het aangezicht daarvan door de plaatsing van windturbines wordt beïnvloed. De plaatsing van de windturbines ten opzichte van Urk en het Woudagemaal is gebaseerd op een afweging tussen enerzijds het belang van het op verantwoorde wijze winnen van windenergie op deze

plek en anderzijds het aanzicht alsmede de cultuurhistorische waarden. Daarbij merken de ministers op dat op verzoek van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed aanvullende visualisaties zijn gemaakt voor de omgeving van het Woudagemaal en dat die zijn opgenomen in de toelichting van het rijksinpassingsplan.

2.29.2. In de bijlage van de Nota Belvédère is vermeld dat bij de locatiekeuze van windturbines in de Noordoostpolder rekening moet worden gehouden met de aanwezige cultuurhistorische patronen. Volgens de bijlage bij de Nota Belvédère bestaan de kenmerkende patronen van de Noordoostpolder uit een ring van dorpen, het assenkruis van de hoofdwegen en hoofdvaarten, een daarop aansluitende regelmatige verkaveling geënt op de toenmalige landbouwkundige productietechniek, een karakteristiek repeterend patroon van boerderijen met twee of vier boerderijen bij elkaar gegroepeerd aan een landbouwweg, rijtjes arbeiderswoningen met omringende beplanting en een grofmazig patroon van wegbeplantingen die de relatief beperkte maatvoering benadrukken.

In paragraaf 3.3. van het MER wordt gewezen op het beleid van de Nota Belvédère met betrekking tot de Noordoostpolder. Dezelfde kenmerken zijn ook de aanleiding geweest om de Noordoostpolder op de voorlopige lijst van Werelderfgoed van de UNESCO te plaatsen.

De ministers hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de hiervoor beschreven cultuurhistorische patronen niet zullen worden aangetast door plaatsing van windturbines langs de dijken van de Noordoostpolder. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat met de Nota Belvédère dan wel de plaatsing van de Noordoostpolder op de voorlopige lijst van Werelderfgoed van UNESCO onvoldoende rekening is gehouden in het MER. Overigens is ter zitting bevestigd dat na het nemen van de bestreden besluiten de gemeenteraad van Noordoostpolder heeft besloten niet in te stemmen met plaatsing van de Noordoostpolder op de herziene voorlopige lijst, waarna de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Noordoostpolder van de voorlopige lijst van Werelderfgoed van de UNESCO heeft verwijderd.

Ten aanzien van het ir. D.F. Woudagemaal heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed in haar brief van 19 januari 2010 geadviseerd om ook andere invalshoeken rondom dit gemaal - waaronder het zicht vanaf het IJsselmeer - in het MER te betrekken, omdat het Werelderfgoed dat op de lijst van UNESCO is geplaatst groter is dan het rijksmonument Woudagemaal en mede een bufferzone omvat. In de Aanvulling MER is daarom nader onderzoek gedaan naar de visuele effecten van het windturbinepark op het Woudagemaal. In de toelichting bij het rijksinpassingsplan is vermeld dat de dichtstbijzijnde windturbines buiten het rijksmonument en de bufferzone rondom het gemaal komen te staan, op een afstand van ongeveer 2,5 kilometer. Uit de visualisaties in de Aanvulling MER blijkt dat vanaf het gemaal de windturbines van het Noordermeerdijkgebied zichtbaar zullen zijn. Vanaf de doorgaande weg Lemmer-Balk (de N359) zullen de windturbines achter het gemaal nauwelijks zichtbaar zijn. Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de visuele aantasting van het Woudagemaal niet zodanig is, dat hieraan een doorslaggevend belang had moeten worden toegekend.

Rijksadviseur voor het landschap

2.30. Een aantal appellanten betoogt dat voor dit plan ten onrechte geen advies is gevraagd aan de Rijksadviseur voor het Landschap, aangezien in het recent verschenen rapport "Een choreografie voor 1000 windmolens" een gedeeltelijk ander windturbinepark wordt voorgesteld.

2.30.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de Rijksadviseur voor het Landschap

**Opmerking [AK30]:** Once again the "reasonableness test". This time in relation to the position of the ministers that the wind farms do not have an negative impact on the cultural and historic values of the landscape. Once again, the ALD reaches this conclusion on the basis of documents and policy documents of the ministers.

**Opmerking [AK31]:** "Reasonableness test". On the impact of the wind farms on a historic building.

niet behoort tot de wettelijke adviseurs, en daarom ook niet als zodanig is verzocht advies uit te brengen. Blijkens een kaart in dit rapport worden wel windturbines voorzien op de Noordermeerdijk en de Westermeerdijk, maar niet op de Zuidermeerdijk. De ministers stellen zich op het standpunt dat het rapport "Een choreografie voor 1000 windmolens" niet is opgesteld om een beter ontwerp aan te bieden voor een windturbinepark bij de Noordoostpolder en dat dit advies nog een plaats moet krijgen binnen het beleid van de rijksoverheid.

2.30.2. De ministers stellen zich terecht op het standpunt dat voorafgaand aan de vaststelling van het rijksinpassingsplan ingevolge artikel 3.1.1 van het Bro geen overleg behoeft te worden gevoerd met de Rijksadviseur voor het Landschap. Dit betoog faalt reeds hierom.

Overigens is in het aangehaalde rapport "Een choreografie voor 1000 windmolens" van de Rijksadviseur voor het Landschap vermeld dat dit rapport een ontwerpende verkenning is die als inspiratie voor bestuurlijke besluitvorming en als opmaat voor verdere, meer op uitwerking gerichte ontwerpstudies kan dienen. Anders dan wordt betoogd, is dit rapport derhalve geen bindend beleidsdocument en kan aan het feit dat in dit rapport geen windturbines zijn voorzien op de Zuidermeerdijk geen doorslaggevend belang worden gehecht. Dit geldt temeer nu niet is weersproken dat dit rapport geen onderdeel vormt van het rijksbeleid.

Flora- en faunawet

Wettelijk kader

2.31. Ingevolge artikel 5, aanhef en onder a, van de richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Pb EU L20) (hierna: de Vogelrichtlijn) nemen de lidstaten onverminderd artikel 9 de nodige maatregelen voor de invoering van een algemene regeling voor de bescherming van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten. Deze maatregelen omvatten onder andere het verbod om, ongeacht de gebruikte methode, opzettelijk de in artikel 1 bedoelde vogels te doden.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a, mogen de lidstaten, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van artikel 5:

- in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren;
- ter bescherming van flora en fauna.

Ingevolge artikel 14 kunnen de lidstaten beschermingsmaatregelen treffen die strenger zijn dan in de richtlijn wordt voorgeschreven.

2.31.1. Ingevolge artikel 9 van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Ingevolge artikel 75, eerste lid, kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, voorzover niet bij of krachtens enig ander artikel van deze wet vrijstelling is of kan worden verleend, vrijstelling worden verleend van de bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 18 bepaalde verboden.

Ingevolge het vijfde artikellid worden vrijstellingen en ontheffingen tenzij uitvoering van

internationale verplichtingen of bindende besluiten van organen van de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties noodzaakt tot het verlenen van vrijstelling of ontheffing om andere redenen, slechts verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort.

Ingevolge het zesde artikellid, aanhef en onder c, wordt, onverminderd het vijfde lid, voor soorten genoemd in bijlage IV van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206; hierna: de Habitatrichtlijn), voor soorten vogels als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- of plantensoorten vrijstelling of ontheffing slechts verleend wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat met het oog op andere, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, belangen.

2.31.2. Ingevolge artikel 2, derde lid, aanhef en onder d en e, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (hierna: het Vrijstellingsbesluit) zijn als andere belangen als bedoeld in artikel 75, vijfde lid (lees: zesde lid), onderdeel c, van de Ffw de volksgezondheid, de openbare veiligheid en dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten aangewezen.

Ingevolge artikel 2c, eerste lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, kan met betrekking tot de diersoorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, van de artikelen 9 tot en met 12 van de wet slechts ontheffing worden verleend ten behoeve van de belangen, genoemd in het derde lid van artikel 2, onderdelen a, b, c, d, e of f.

Zeearend

2.32. Een aantal appellanten voert aan dat in het MER ten onrechte geen beoordeling is gemaakt van de mogelijke kans dat zeearenden in aanvaring komen met een van de windturbines van het windturbinepark langs de Noordoostpolder. Hiertoe voeren zij aan dat zeearenden zowel in de Oostvaardersplassen als het Lauwersmeergebied voorkomen en dat het volgens hen in de rede ligt dat zeearenden zich verplaatsen tussen deze twee natuurgebieden. Hierbij zullen zij logischerwijs een route kiezen die langs het windturbinepark loopt. Daarbij is volgens hen van belang dat zeearenden tot de meest kwetsbare soorten behoren wat betreft aanvaringen met windturbines, omdat deze roofvogels evolutionair niet zijn ingesteld op het zien en vermijden van de rotorbladen van de windturbines. Zij betogen dan ook dat gezien de risico's voor zeearenden ten onrechte voor deze vogelsoort geen ontheffing van de Ffw is aangevraagd.

2.32.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de zeearenden die nestelen in de Oostvaardersplassen vrijwel hun gehele leven doorbrengen in dat natuurgebied. De kans dat een zeearend uit de Oostvaardersplassen ver van het eigen leefgebied in aanraking komt met een windturbine bij de Noordoostpolder is verwaarloosbaar klein, aldus de ministers.

2.32.2. In paragraaf 9.5. van het MER zijn de eventuele effecten op de kwalificerende vogelsoorten beoordeeld waarvoor het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" is aangewezen, waarbij ook is gelet op vogelsoorten in andere nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Daarbij zijn eventuele effecten op de zeearend - in de vorm van aanvaringskansen - niet beoordeeld, omdat het IJsselmeer en andere nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet zijn aangewezen voor deze roofvogelsoort.

De Afdeling ziet - anders dan wordt betoogd - geen aanleiding voor het oordeel dat ten

**Opmerking [AK32]:** Translation: "The Division sees no ground to conclude ..."  
that the EIA did not adequately consider the impacts on sea eagles. The ALD relies [again] on studies commissioned and paid for by the developers. No independent advice or testimony. Passivity



onrechte in het MER een beoordeling van de mogelijke effecten op de zeearend achterwege is gelaten. Hierbij is van belang dat niet is weersproken dat voor het huidige broedpaar in de Oostvaardersplassen voldoende voedsel in dat natuurgebied en de nabije omgeving daarvan aanwezig is. Gezien dat feit alsmede gelet op de afstand tussen de Oostvaardersplassen en het windturbinepark van hemelsbreed meer dan 20 kilometer, is niet aannemelijk gemaakt dat dit broedpaar meer dan uiterst incidenteel in de omgeving van het windturbinepark aanwezig zal zijn. Voor de stelling dat regelmatig uitwisseling van zeearenden tussen het Lauwersmeergebied en de Oostvaardersplassen plaatsvindt, is geen onderbouwing gegeven. Dat trekbewegingen van zeearenden tussen beide natuurgebieden met enige regelmaat zouden plaatsvinden is - mede gezien het deskundigenbericht op dit punt - evenmin aannemelijk gemaakt.

Gezien het voorgaande hebben de ministers zich terecht op het standpunt gesteld dat in het MER een risico-inschatting van de kans op een aanvaring van een zeearend met een windturbine van het windturbinepark achterwege kon worden gelaten, nu de kans hierop gezien de hierboven geschetste omstandigheden verwaarloosbaar klein is. Gelet op de uitzonderlijk kleine sterftekans voor de zeearenden in de Oostvaardersplassen die dit plan met zich brengt, behoefde geen ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw te worden aangevraagd voor die zeearenden.

Vleermuizen en overige vogelsoorten

2.33. Een aantal appellanten betoogt dat in het MER voor een drietal vleermuizensoorten - de gewone dwergvleermuis, de ruige dwergvleermuis en de tweekleurige vleermuis - wordt geconstateerd dat aanzienlijke aantallen aanvaringsslachtoffers zullen vallen door windturbines. Ook ten aanzien van vogels is in het MER vermeld dat minstens 3.500 vogels zullen worden gedood na een aanvaring met een van de windturbines van het windturbinepark. Volgens hen is dan ook ten onrechte geen ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw aangevraagd voor zowel de vleermuizen als de vogels. Daarbij betwijfelen zij of, gelet op de Vogelrichtlijn, een Ffw-ontheffing zal kunnen worden verleend voor de beschermde vogelsoorten die als gevolg van dit plan aanvaringsslachtoffer zullen worden.

2.33.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de minister van LNV (thans: de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) in de brief van 2 februari 2010, kenmerk DRZW/2010-859, op basis van de uitgevoerde onderzoeken heeft meegedeeld dat geen overtreding van de verbodsbepalingen van de Ffw is te verwachten en dat derhalve geen Ffw-ontheffing benodigd is voor dit plan. In dit kader is volgens de ministers ook van belang dat De Koepel ten aanzien van vleermuizen een monitoringsvoorstel heeft opgesteld in overleg met de Dienst Regelingen en de Directie Regionale Zaken van het (voormalige) Ministerie van LNV. Minimaal drie maanden voordat het windturbinepark in gebruik wordt genomen zal De Koepel in overleg met het ministerie dit monitoringsvoorstel uitwerken. Ook heeft De Koepel aangegeven bereid te zijn mitigerende maatregelen te treffen, mocht dit nodig zijn.

2.33.2. In het MER en de passende beoordeling is vermeld dat het voorliggende plan tot de dood van aanzienlijke aantallen beschermde vleermuis- en vogelsoorten zal leiden. Het in artikel 9 van de Ffw opgenomen verbod is niet beperkt tot het opzettelijk doden van beschermde inheemse diersoorten. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling blijkt dat de wetgever bewust het opzetvereiste achterwege heeft gelaten in deze verbodsbepaling (Kamerstukken II, 1995/96, 23 147, nr. 7, p. 45). Nu voor het overtreden van de verbodsbepaling van artikel 9 van de Ffw niet van belang is of sprake is van opzettelijk doden van beschermde inheemse diersoorten, stellen de ministers zich ten onrechte op het

standpunt dat het rijksinpassingsplan niet leidt tot een overtreding van artikel 9 van de Ffw ten aanzien van de diverse beschermde inheemse vogelsoorten, de gewone dwergvleermuis, de ruige dwergvleermuis en de tweekleurige vleermuis. Dat een monitoringsplan is opgesteld ten behoeve van de vleermuissoorten maakt dat niet anders.

2.33.3. Nu een ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw is vereist, ziet de Afdeling zich vervolgens voor de vraag gesteld of de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

2.33.4. De gewone dwergvleermuis, de tweekleurige vleermuis en de ruige dwergvleermuis zijn vermeld in bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 januari 2009 in zaak nr. 200802863/1) biedt de Habitatrichtlijn geen aanknopingspunten voor het oordeel dat lidstaten in de nationale wetgeving grondslagen voor het verlenen van ontheffing van aan de Habitatrichtlijn ontleende verbodsbepalingen mogen hanteren die niet in die richtlijn zijn genoemd en hiervan ook niet direct zijn af te leiden. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat, gezien artikel 16 van de Habitatrichtlijn, een ontheffing voor deze vleermuissoorten op grond van artikel 2, derde lid, onder d of e, van het Vrijstellingsbesluit niet mogelijk zal zijn en de Ffw in zoverre aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

2.33.5. Ten aanzien van de diverse beschermde inheemse vogelsoorten en het betoog van appellanten dat daarvoor een Ffw-ontheffing niet mogelijk is gelet op de Vogelrichtlijn, overweegt de Afdeling als volgt.

Omdat de verbodsbepaling van artikel 9 van de Ffw niet is beperkt tot opzettelijke handelingen, heeft deze verbodsbepaling een ruimere werkingssfeer dan de verbodsbepaling van artikel 5 van de Vogelrichtlijn, die wel is beperkt tot opzettelijke handelingen. Artikel 14 van de Vogelrichtlijn biedt de lidstaten daartoe de mogelijkheid. Voorts vloeien uit de Vogelrichtlijn geen beperkingen voort ten aanzien van de mogelijkheden om vrijstelling of ontheffing te verlenen van artikel 9 van de Ffw, voor zover die verbodsbepaling een ruimere werkingssfeer heeft dan artikel 5 van de Vogelrichtlijn. Naar het oordeel van de Afdeling behoeften de ministers in zoverre niet op voorhand in te zien dat geen ontheffing ingevolge artikel 75 van de Ffw kan worden verleend.

Wat betreft het betoog van appellanten dat voor het verlenen van een Ffw-ontheffing de redenen genoemd in artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn in dit geval geen grondslag bieden om af te wijken van artikel 5 van de Vogelrichtlijn en het verlenen van ontheffing derhalve met die richtlijn in strijd zou zijn, is de Afdeling van oordeel dat de ministers belang hebben kunnen hechten aan het ter zitting aangehaalde "Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC" van de Europese Commissie van februari 2007 (zie [http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/directives\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/directives_en.htm)), in het bijzonder hetgeen op bladzijde 49 van dit 'guidance document' is vermeld omtrent het bij toeval doden van dieren in relatie tot de aanvaringsslachtoffers van windturbines. In dit kader heeft de Afdeling acht geslagen op de waarde die blijkt uit het arrest van 17 juni 2007, C-342/05, Commissie tegen Finland (wolverij), punt 29 ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) aan dit 'guidance document' wordt gehecht.

Hetgeen appellanten hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw, mede gelet op de

**Opmerking [AK33]:** Paragraph 2.33 deals with the impact of the wind farms on bats and birds. Applying the "reasonableness test" the Division concludes that there are no grounds to rule that the ministers should have taken the position that the Flora and Fauna Act makes the realization of the plan impossible due to the impact of the wind farms on bats and birds.

artikelen 5 en 9 van de Vogelrichtlijn, aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De vraag op welke grondslag de Ffw-ontheffing dient te worden verleend en welk belang daartoe het meest aangewezen is staat echter niet ter beoordeling in onderhavige procedure gezien het overwogene onder 2.33.3, maar dient in een procedure op grond van artikel 75 van de Ffw ten principale aan de orde te worden gesteld. Natuurbeschermingswet 1998

#### Bestreden besluit

2.34. Het college van Flevoland heeft aan De Koepel een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 verleend voor de aanleg en exploitatie van de vier windparken langs de Noordermeerdijk, Westerveerdijk en Zuidermeerdijk van de Noordoostpolder. Die windparken liggen binnen de begrenzing dan wel in de buurt van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer".

#### Wettelijk kader

2.35. Het gebied "IJsselmeer" is bij besluit van 23 december 2009, kenmerk PDN/2009-072 aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Habitatrichtlijn. Tevens is daarbij het besluit van 24 maart 2000, kenmerk N/2000/333, tot aanwijzing van het gebied IJsselmeer als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Pb EG L 103) zoals vervangen door de Vogelrichtlijn, gewijzigd.

2.35.1. Ingevolge artikel 1, onder n, van de Nbw 1998 wordt onder Natura 2000-gebied verstaan:

1°. gebied dat is aangewezen op grond van artikel 10a, eerste lid,

2°. (...)

3°. gebied dat voorkomt op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

2.35.2. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college van gedeputeerde staten projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

2.35.3. Ingevolge artikel 19e, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, houden gedeputeerde staten bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

2.35.4. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, voor zover hier van belang, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden

**Opmerking [AK34]:** This and the following paragraphs concern the fact that the wind farms are located near or even in an area that has been designated as a Natura-2000 area under the EU Habitat-Directive. In Natura-2000 areas no activities may take place that have a negative impact on the preservation of the natural qualities unless these activities are approved by the provincial government.

met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied. Ingevolge het tweede artikellid kan een passende beoordeling ten behoeve van een vergunningaanvraag als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, onderdeel uitmaken van een voor dat project voorgeschreven milieueffectrapportage.

2.35.5. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van het eerste lid van artikel 19f, een vergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 19d slechts worden verleend indien gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

#### Verricht onderzoek

2.36. Aan het MER is een aantal ecologische onderzoeken ten grondslag gelegd die tezamen de zogenoemde 'voortoets' als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998 vormen. Het betreft onder andere het rapport 'Effecten van vijf windparken op vogels langs de dijken van de Noordoostpolder. Effectbeoordeling ten behoeve van het MER Windparken Noordoostpolder' van 7 september 2009, opgesteld door Bureau Waardenburg (hierna: het Vogelrapport) en het rapport 'Vleermuizen en windturbines in de Noordoostpolder' van 22 december 2008, opgesteld door Altenburg & Wymenga ecologisch onderzoek B.V. en Zoogdiervereniging VZZ (hierna: het Vleermuizenrapport). Omdat uit de voortoets bleek dat significante gevolgen niet waren uitgesloten, is een passende beoordeling opgesteld die in het MER is verwerkt. Aangezien het vastgestelde plan ten opzichte van het ontwerpplan op een aantal punten is aangepast zijn de effecten hiervan bezien in het rapport 'Passende beoordeling Windpark Noordoostpolder' van 3 maart 2010, opgesteld door Pondera Consult en Bureau Waardenburg (hierna: de Passende beoordeling).

#### Bufferzone

2.37. Een aantal appellanten betoogt dat ten onrechte geen bufferzone van 1200 meter is aangehouden tussen het windturbinepark en het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". Volgens hen hanteren Birdlife International en de Vogelbescherming als maatstaf voor afstanden tussen windturbines en vogelgebieden 10 maal de hoogte van de windturbine, met een minimumafstand van 1200 meter.

2.37.1. Aan de door Birdlife International en de Vogelbescherming gehanteerde maatstaf inzake het aanhouden van een bepaalde afstand tussen windturbines en Vogelrichtlijngebieden kan niet het belang worden gehecht dat appellanten daaraan gehecht willen zien. Uit de Vogel- en Habitatrichtlijn vloeit niet voort dat projecten - zoals de aanleg van een windturbinepark - in geen geval in of in de nabijheid van een Natura 2000-gebied kunnen worden uitgevoerd. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat een vooraf bepaalde vaste afstand tussen windturbines en Natura 2000-gebieden dient te worden aangehouden, nu niet in algemene zin op voorhand kan worden vastgesteld of een project vanaf een bepaalde afstand wel of geen verslechterende of significant versturende effecten kan hebben. Aan het enkele feit dat het windturbinepark in de Noordoostpolder binnen een afstand van 1200 meter van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" is gelegen, komt dan ook geen doorslaggevende betekenis toe.

#### Verstoringsafstanden

2.38. [appellant sub 20] betoogt dat in de Passende beoordeling ten onrechte de verstoringsafstanden zijn gebruikt als vaste waarde, omdat volgens het rapport 'Verstoringsgevoeligheid van vogels' uit 2009, dat is opgesteld door Bureau Waardenburg, deze verstoringsafstanden slechts een indicatieve waarde hebben. Het onderzoek naar de verstoring van vogels door dit plan is onvoldoende zorgvuldig gebeurd volgens [appellant sub 20].

2.38.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat het door [appellant sub 20] aangehaalde rapport van Bureau Waardenburg bekend is, maar dat dit geen reden geeft om de Passende beoordeling als onvoldoende accuraat te beschouwen. De verstoringsafstanden die voor de beoordeling van de effecten van het windturbinepark gebruikt zijn, zijn volgens het college van Flevoland gebaseerd op een groot aantal specifiek hiervoor uitgevoerde wetenschappelijke studies naar de invloed van windturbines op vogels, zowel nationaal als internationaal en onder veel verschillende omstandigheden. Aangezien uit deze studies vergelijkbare conclusies komen, bijvoorbeeld welke vogelgroepen in welke mate verstoringsgevoelig zijn, kunnen generieke uitspraken worden gedaan over de afstand waarop vogels worden verstoord. Hierbij is het maximum effect scenario gehanteerd om nuances en onderlinge verschillen te minimaliseren. Het onderzoek naar de verstoring van vogels ten gevolge van het plan is dan ook zorgvuldig uitgevoerd, aldus het college van Flevoland.

2.38.2. De Afdeling merkt op dat het rapport 'Verstoringsgevoeligheid van vogels' van 23 december 2008, opgesteld door Bureau Waardenburg, waarnaar [appellant sub 20] verwijst, uitsluitend ziet op verstoring van vogels ten gevolge van recreatieactiviteiten en dit rapport geen inzichten bevat over de verstoring van vogels ten gevolge van windturbines.

In het Vogelonderzoek is vermeld dat bij het berekenen van het verstoringseffect van het windturbinepark voor de verschillende vogelsoorten een soortspecifieke verstoringzone is bepaald rondom de windturbines, waarvan de uitkomsten zijn opgenomen in figuur 2.2 van het Vogelonderzoek. Daaruit blijkt dat de berekende verstoringsafstanden variëren van 50 meter tot 400 meter, naargelang de vogelsoort. Aan de hand van deze verstoringsafstanden is berekend dat het aantal verstoorde vogels nabij het windturbinepark op jaarbasis voor zes kwalificerende vogelsoorten enkele honderden vogels kan bedragen. Het betreft hier de toendrarietgans, de kolgans, de brandgans, de wilde eend, de kuifeend en de topper. Op basis van een deskundigenoordeel, dat in paragraaf 6.3 van het Vogelrapport nader is toegelicht, zal het beoogde windturbinepark naar verwachting veel minder vogels verstoren en zal dit beperkt zijn tot enkele tientallen verstoorde exemplaren per vogelsoort.

De Afdeling begrijpt de gehanteerde verstoringsafstanden aldus dat daarmee een inschatting is gemaakt van een 'worst case'-scenario ten aanzien van de aantallen vogels die zullen worden verstoord door de windturbines. [appellant sub 20] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de gebruikte verstoringsafstanden in het Vogelrapport leiden tot een onderschatting van het aantal verstoorde vogels. Gezien het voorgaande geeft hetgeen [appellant sub 20] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college van Flevoland zich niet op het Vogelrapport en de Passende beoordeling heeft mogen baseren.

#### Aanvaringslachtoffers onder vogels

2.39. Een aantal appellanten voert aan dat het aantal vogels dat in aanvaring met een windturbine van het windturbinepark zal komen onderschat is. Hiertoe wordt aangevoerd dat de meeste vliegbewegingen in de vroege ochtend en avond plaatsvinden wanneer het zicht niet optimaal en de kans op aanvaringen relatief groot is. Voorts wordt aangevoerd dat de

berekeningen van de aantallen aanvaringslachtoffers ten onrechte zijn gebaseerd op onderzoek bij een windpark bij Oosterbierum, omdat de feitelijke situatie bij dat windpark anders is dan bij dit windturbinepark en niet inzichtelijk is gemaakt hoe daarvoor een correctie is toegepast. Tevens is volgens hen onvoldoende onderkend dat de Noordermeerdijk, Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk, mede als gevolg van het effect van 'stuwing', een belangrijke trekroute vormen voor vogels. Verder is ten onrechte geen aandacht besteed in het MER aan de gevolgen voor vogelsoorten met een lage reproductie zoals roofvogels en zwanen, omdat volgens appellanten dergelijke vogelsoorten extra gevoelig zijn voor onnatuurlijke sterfte als gevolg van windturbines.

2.39.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat in het MER de effecten van het plan in beeld zijn gebracht op vogels waaronder ganzen, waarbij is uitgegaan van daadwerkelijk getelde vogels op verschillende locaties. In het MER is ook rekening gehouden met het moment van de dag waarop vliegbewegingen van ganzen en kleine zwanen plaatsvinden. In het Vogelrapport dat ten grondslag is gelegd aan het MER zijn deze aannames opgenomen en onderbouwd. Hieruit blijkt onder meer dat een aanname is gedaan ten aanzien van het percentage ganzen dat 's nachts vliegt. Dit is gebaseerd op tellingen van deze soorten in en nabij het plangebied, waarnemingen van vliegbewegingen van ganzen en zwanen bij bestaande andere windparken - onder andere Wieringermeer, Tholen en Almere - en wetenschappelijke publicaties.

Voorts stelt het college van Flevoland zich op het standpunt dat in de Passende beoordeling is weergegeven hoeveel aanvaringsslachtoffers onder kwalificerende vogelsoorten worden verwacht en dat die getallen zijn gebaseerd op het Vogelrapport. Volgens het college van Flevoland is niet alleen informatie van het windpark bij Oosterbierum gebruikt, maar ook informatie van andere slachtofferonderzoeken bij andere bestaande windparken. Wat betreft de effecten van grote windturbines op trekvogels blijkt volgens het college van Flevoland uit onderzoek dat aanvaringsrisico's voor trekvogels zeer laag zijn. Naast het windpark bij Oosterbierum en de Westermeerdijk is ook gekeken naar de situatie langs de Jaap Rodenburgdijk en de Eemmeerdijk. Noch uit onderzoek bij deze windparken noch uit de praktijk blijkt dat hier grote aantallen vogelslachtoffers vallen. Ten aanzien van de invloed op trekvogels is in het Vogelrapport vermeld dat sprake is van breedfronttrek waarbij vogels in lage dichtheden trekken, veelal op aanzienlijke hoogte. Overdag zal daarbij volgens het college van Flevoland sprake zijn van enige stuwing langs de IJsselmeerdijken, maar in het donker trekkende vogels vliegen hoger - veelal boven de rotorhoogte - en laten zich veel minder leiden door de topografie van het landschap. Er is volgens het college van Flevoland dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat het aantal aanvaringsslachtoffers onder trekvogels onderschat is.

Daarnaast stelt het college van Flevoland zich op het standpunt dat ganzen, de kleine zwaan, de lepelaar en de bruine kiekendief behoren tot de vogelsoorten die een lage reproductie hebben en waarvoor het IJsselmeer is aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor lepelaar en bruine kiekendief is in de Passende beoordeling beschreven dat deze niet of nauwelijks in of bij het plangebied voorkomen. Voor kleine zwaan en ganzen geldt dat deze zeer kleine aanvaringsrisico's kennen en dat de effecten daarvan zijn gezien in de Passende beoordeling. Volgens het college van Flevoland zijn de risico's op populatieniveau voor soorten met een lage reproductie derhalve nihil.

2.39.2. Anders dan wordt betoogd, is in het Vogelrapport en de Passende beoordeling wel rekening gehouden met de effecten die het plan heeft op onder andere trekvogels en vogelsoorten met een lage reproductie. Zo wordt in paragraaf 5.2.3 en paragraaf 6.2.1 van het Vogelrapport het passeren van trekvogels in het voorjaar en najaar en het daarbij

optredende effect van 'stuwing' beschreven. In tabel 4.5 in paragraaf 4.8 van de Passende beoordeling is vermeld dat soorten met een lage reproductie zoals de lepelaar en de bruine kiekendief hooguit sporadisch voorkomen in het plangebied.

Voor zover wordt aangevoerd dat onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat de meeste vogels in de vroege ochtend en avond door gebrekkig zicht in aanvaring zullen komen met een van de windturbines, wijst de Afdeling erop dat daarmee wel rekening is gehouden. In paragraaf 2.2.1 van het Vogelrapport is vermeld dat in eerdere studies over vogelhinder door windturbines in Nederland is vastgesteld dat vogels zelden overdag tegen windturbines vliegen en dat de beoordeling van de effecten van het windturbinepark zich daarom richt op vogels die in het donker in of nabij het plangebied in grotere aantallen rondvliegen. Het betreft hier de soortgroepen zwanen, ganzen en eenden die in het donker tussen foerageer-en rust/slaapplaats heen en weer vliegen en dan mogelijk het windturbinepark zullen doorkruisen.

Wat betreft de gestelde onjuiste vergelijking met het windpark bij Oosterbierum overweegt de Afdeling dat uit paragraaf 2.2.1 en bijlage 1 van het Vogelrapport blijkt dat de berekeningen van de aanvaringskansen met een windturbine van het windturbinepark langs de Noorddoostpolder niet uitsluitend zijn gebaseerd op onderzoek bij het windpark bij Oosterbierum, maar op in totaal 11 onderzoeken bij windparken in Nederland en België in de periode tussen 1987 en 2004. Anders dan wordt betoogd, is in bijlage 2 van het Vogelrapport inzichtelijk gemaakt op welke punten de aanvaringskansen voor dit plan zijn gecorrigeerd ten opzichte van de aanvaringskansen bij Oosterbierum. Er heeft onder andere een correctie plaatsgevonden voor de turbinegrootte en het aanbod van gestuwde seizoenstrek door vogels. De systematiek die is gebruikt voor de correctie van het aanvaringsrisico is ook verifieerbaar, omdat deze is toegelicht en de gebruikte bronnen zijn vermeld.

2.39.3. Gezien het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de berekeningsmethode van het aanvaringsrisico op onjuiste uitgangspunten zou zijn gebaseerd en derhalve de aanvaringskansen van vogels zijn onderschat in het Vogelrapport en de Passende beoordeling.

#### Aanvaringslachtoffers onder vleermuizen

2.40. Een aantal appellanten betoogt dat in het Vleermuizenrapport ten onrechte wordt geconcludeerd dat het plan geen significant negatieve effecten heeft op de ter plaatse aanwezig vleermuissoorten. Hiertoe voeren zij aan dat ten onrechte uitsluitend naar de instandhoudingsdoelstelling voor de meervleermuis is gekeken, terwijl in het plangebied onder andere de gewone dwergvleermuis, de ruige dwergvleermuis en de tweekleurige vleermuis ook voorkomen. Verder wordt betoogd dat het onderzoek in het Vleermuizenrapport naar de meervleermuis te beperkt is geweest en is verricht in de verkeerde periode van het jaar en daarmee een onvolledig beeld geeft van de effecten op deze soort.

2.40.1. In het kader van de Nbw-vergunning is uitsluitend een beoordeling nodig van de effecten op soorten - in dit geval vleermuizen - waarvoor een instandhoudingsdoelstelling is geformuleerd in de desbetreffende aanwijzingsbesluiten. Voor het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" is uitsluitend een instandhoudingsdoelstelling voor de meervleermuis (H1318) opgenomen en in het aanwijzingsbesluit voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied "Ketelmeer & Vossemeer" is geen instandhoudingsdoelstelling voor een vleermuissoort opgenomen. Gelet op het voorgaande kunnen de bezwaren ten aanzien van vleermuissoorten anders dan de meervleermuis in het kader van de Nbw-vergunning niet aan

**Opmerking [AK35]:** In the above paragraphs the allegations of appellants are briefly mentioned by the ALD, but all substantive discussion is based on reports commissioned and paid for by the developers. No independent expert advice or testimony. No intervention to ensure equality of arms. Hence in translation the conclusion: "Considering the above the Division sees no ground to conclude ...". In this case in relation to impacts on birds in the Nature-2000 area,

de orde worden gesteld.

Voor zover wordt betoogd dat in het Vleermuizenrapport ten onrechte wordt gesteld dat in het plangebied geen verblijfplaatsen - bomen en huizen - voorkomen, omdat op 300 meter van het windturbinepark boerderijen staan waar vleermuizen verblijven, stelt de Afdeling vast dat die boerderijen niet binnen de begrenzing van het plangebied liggen, zodat het Vleermuizenrapport in zoverre feitelijk juist is.

Ten aanzien van de meervleermuis is de stelling van het Vleermuisrapport niet weersproken dat deze soort altijd laag over het water foerageert en trekt, te weten tot een hoogte van 5 meter en daarmee buiten het bereik van de rotorbladen van de windturbines blijft. Dat ten gevolge van het zogenoemde 'barotrauma'-effect meervleermuizen zullen overlijden, is niet aannemelijk gemaakt. Hierbij is van belang dat blijkens de stukken de rotorbladen van de windturbines niet lager dan ongeveer 40 meter boven de grond dan wel het wateroppervlak zullen reiken, waardoor de afstand tussen de rotorbladen en de vlieghoogte van meervleermuizen minstens 35 meter zal bedragen. Hoewel volgens het deskundigenbericht verwacht mag worden dat de drukverschillen die leiden tot het barotrauma-effect verder strekken dan de omvang van de rotorbladen, blijkt naar het oordeel van de Afdeling uit het weinige onderzoek naar dit recent ontdekte fenomeen niet dat op een afstand van minstens 35 meter van de rotorbladen nog rekening moet worden gehouden met een dodelijk barotrauma-effect bij meervleermuizen.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in het Vleermuisrapport ten onrechte de conclusie is getrokken dat het plan niet leidt tot slachtoffers onder meervleermuizen en derhalve geen sprake is van significante gevolgen voor de meervleermuis.

Toepassing 1%-criterium

2.41. [appellant sub 20] voert aan dat ten onrechte wordt geconcludeerd dat bij het gebruik van het zogenoemde 1%-criterium significante gevolgen vanwege dit plan kunnen worden uitgesloten. Hiertoe voert hij aan dat dit criterium is ontwikkeld in het kader van de Vogelrichtlijn en niet duidelijk is of het 1%-criterium ook mag worden toegepast op soorten die worden beschermd door de Habitatrichtlijn. Bovendien is het volgens [appellant sub 20] niet uitgesloten dat het aantal aanvaringsslachtoffers meer dan 1% van de totale jaarlijkse sterfte zal bedragen, hetgeen volgens jurisprudentie van het Hof wel is vereist. Bovendien houdt het 1%-criterium ten onrechte geen rekening met de staat van instandhouding van een soort en zijn significante gevolgen niet uitgesloten als een soort reeds in een ongunstige staat van instandhouding verkeert. In dit kader betoogt een aantal andere appellanten dat daarom het 1%-criterium niet kan worden toegepast op de topper, omdat die vogelsoort in een ongunstige staat van instandhouding verkeert op landelijk niveau.

2.41.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat bij de Passende beoordeling is uitgegaan van het door het ORNIS-comité geformuleerde 1%-criterium. Dit criterium houdt in dat indien het effect van het plan leidt tot minder dan 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte van de soort, er geen aantoonbaar effect is op de populatieomvang van de soort en geen sprake is van significante negatieve effecten. Het criterium van minder dan 1% van de natuurlijke sterfte wordt gangbaar toegepast in Nederland, aldus het college van Flevoland.

2.41.2. Bij zijn arrest van 9 december 2004, in zaak C-79/03, punten 36 en 41, (www.curia.europa.eu), heeft het Hof geoordeeld dat het door het ORNIS-comité geformuleerde criterium, inhoudende dat iedere tol van minder dan 1% van de totale jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie (gemiddelde waarden) voor de soorten die niet

**Opmerking [AK36]:** See [ak35] above, but this time in relation to the impact on bats.



mogen worden gejaagd, en van 1% van de te bejagen soorten, als maatstaf kan worden gebruikt om te beoordelen of de door de lidstaat krachtens artikel 9, eerste lid, sub c, van de Vogelrichtlijn verleende afwijking van het verbod van artikel 8, eerste lid, van die richtlijn om vogels met lijmstokken te vangen voldoet aan de voorwaarde dat de betrokken vogels in kleine hoeveelheden worden gevangen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 april 2009 in zaak nr. 200801465/1/R2) kan dit criterium, bij het ontbreken van een ander wetenschappelijk onderbouwd criterium, gehanteerd worden als uitgangspunt om te bepalen of de te verwachten aantallen vogelslachtoffers door de windturbines de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten of een verstorend effect kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Tevens is in die uitspraak overwogen dat de omstandigheid dat het in die zaak ging om een kleine populatie van een soort, niet tot een ander oordeel leidde, nu het criterium in een percentage van de totale te verwachten sterfte van die soort in de desbetreffende gebieden is geformuleerd.

2.41.3. Gelet op het voorgaande bestaat ten aanzien van de aanvaringslachtoffers onder vogelsoorten die worden veroorzaakt door het plan en die worden beschermd door de Vogelrichtlijn, **geen aanleiding voor het oordeel** dat het 1%-criterium niet kan worden toegepast in onderhavig geval. Dit oordeel geldt - anders dan wordt betoogd - evenzeer voor de toppeer. In dit kader is van belang dat de in het Vogelrapport berekende aantallen aanvaringslachtoffers onder vogels noch de geschatte jaarlijkse sterfte onder deze soorten onjuist zijn gebleken. Blijkens tabel 6.1 en tabel 7.2 in het Vogelrapport is het voorziene aantal exemplaren van de soorten die met de windturbines van het windturbinepark in aanraking komen minder dan 1% van de jaarlijkse sterfte in het Natura 2000-gebied IJsselmeer. Nu de berekende cijfers niet onjuist zijn gebleken, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van Flevoland zich niet heeft mogen baseren op de conclusie in het Vogelrapport dat het plan op dit punt niet leidt tot significante effecten voor de desbetreffende vogelsoorten.

Ten aanzien van de toppeer overweegt de Afdeling dat uit de hiervoor reeds genoemde uitspraak van het Hof en uit het door [appellant sub 20] aangehaalde arrest van het Hof van 15 december 2005, in zaak C-344/03, ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) niet volgt dat het 1%-criterium niet mag worden toegepast op soorten die reeds in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Nu niet is gebleken dat het aantal aanvaringslachtoffers onder toppers als gevolg van dit plan meer zal zijn dan 1% van de jaarlijkse sterfte in het IJsselmeer, bestaat derhalve geen aanleiding om het plan in zoverre in strijd met de Vogelrichtlijn te achten.

2.41.4. Ten aanzien van het betoog dat het 1%-criterium nog niet is geaccepteerd door het Hof voor soorten die worden beschermd door de Habitatrichtlijn, overweegt de Afdeling dat dit betoog miskent dat het 1%-criterium in onderhavig geval niet is toegepast op soorten die worden beschermd door de Habitatrichtlijn. Uit hetgeen hiervoor is overwogen onder 2.40.1 blijkt dat het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" onder andere is aangewezen voor de meervleermuis en dat voor die soort het 1%-criterium niet is toegepast, aangezien door de beperkte vlieghoogte van deze soort significante effecten reeds kunnen worden uitgesloten. Voorts is niet aangevoerd dat de bouw dan wel de ingebruikname van het windturbinepark een significant versturend effect kan hebben op andere habitatsoorten waarvoor het IJsselmeer als Habitatrichtlijngebied is aangewezen.

Barrièrewerking windturbinepark

**Opmerking [AK37]:** The ALD again "sees no grounds". In this case to rule that the 1 % criterion can not be applied. This criterion states that there are no unacceptable impacts of an activity on the preservation of a protected species if the increase in mortality as a result of that activity is less than 1 % of the natural mortality.

2.42. Een aantal appellanten voert aan dat de voorziene windturbines leiden tot een barrière voor vogels langs de Westermeerdijk en de Noordermeerdijk. Hiertoe voeren zij aan dat de onderlinge afstanden tussen de windturbines en de open ruimte van ongeveer 1.400 meter tussen de windturbineopstellingen langs de Westermeerdijk en de Noordermeerdijk bij de Rotterdamse Hoek volgens hen niet groot genoeg zijn om vogelsoorten waaronder ganzen, kleine zwanen en eenden te laten passeren. In dit kader voert [appellant sub 20] aan dat door het omvliegen van kleine zwanen ongeveer 10% van hun foerageergebied onbereikbaar wordt en dat dit een significant effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor deze vogelsoort.

2.42.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat de effecten van barrièrewerking zijn meegenomen in de Passende beoordeling en dat hieruit blijkt dat slechts hinder optreedt voor een aantal vogelsoorten en met zekerheid geen significante effecten optreden voor de populatie vogels. Mede vanwege de dagelijkse trek van ganzen vanaf het gebied de Steile Bank naar de Noordoostpolder is het voorliggende plan aangepast, in de zin dat de oorspronkelijk voorziene windturbines ter hoogte van Rotterdamse Hoek zijn vervallen. Mede omdat dit gebied open wordt gelaten, worden significante gevolgen door barrièrewerking uitgesloten, aldus het college van Flevoland.

2.42.2. In paragraaf 2.3.2 van het Vogelrapport is vermeld dat sprake is van een barrière als vogels door een windparkopstelling hun voedsel- of rustgebied niet kunnen bereiken. Als barrièrewerking niet leidt tot het compleet of gedeeltelijk mijden van voedsel- of rustgebieden kan de hindernis nog dermate groot zijn dat het energieverlies dat de vogels lijden als gevolg van het omvliegen een wezenlijk effect heeft op de functie van het gebied voor de betreffende vogelsoort. Dit effect treedt op als vogelsoorten vanwege het omvliegen substantieel meer moeten eten om het energieverlies te compenseren of, als dit niet lukt binnen de gegeven tijd, substantieel in mindere conditie zijn of komen waardoor andere functies, zoals opvetten, in gevaar komen.

In paragraaf 4.5.4 van de Passende beoordeling is vermeld dat voor duikeenden en zwemeenden de windturbines nauwelijks hinder opleveren, mede omdat die vogelsoorten tussen de windturbines door vliegen. Er treedt geen volledige barrièrewerking op waardoor foerageer- en/of rustgebieden niet meer bereikbaar zullen zijn.

Voor ganzen en de kleine zwaan wordt blijkens de Passende beoordeling wel hinder ten gevolge van barrièrewerking verwacht door de opstelling langs de Noordermeerdijk. Die windturbines staan loodrecht op de belangrijkste vliegbewegingen van kleine zwanen en ganzen die vanuit de foerageergebieden in de Noordoostpolder naar de slaappleatsen op de Steile Bank willen vliegen. De opstellingen langs de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk liggen niet tussen dergelijke gebieden en zorgen voor deze soorten niet voor een barrièrewerking. Volgens de Passende beoordeling heeft de barrièrewerking voor ganzen relatief weinig gevolgen omdat ganzen dagelijks tot op 30 kilometer afstand van de slaappleats kunnen foerageren. Door uit te wijken door de open ruimte bij de Rotterdamse Hoek, door langs de noordzijde van de opstelling te vliegen of over de windturbines heen te vliegen neemt de afstand van foerageergebieden in de Noordoostpolder tot de slaappleats op de Steile Bank slechts met enkele kilometers toe. Volgens de Passende beoordeling zijn de extra benodigde energiebehoefte en het areaal foerageergebied dat door barrièrewerking verloren gaat verwaarloosbaar.

Voor kleine zwanen geldt dat ze wel tot op meer dan 10 kilometer van de slaappleats foerageren, maar ze een voorkeur hebben voor foerageergebieden die dichtbij de slaappleats

liggen. Uitgaande van de maximaal haalbare afstand van 15 kilometer zal volgens de Passende beoordeling een deel van de foerageergebieden in de Noordoostpolder in de loop van de winter moeilijk of helemaal niet meer bereikbaar worden door barrièrewerking. Voor de kleine zwanen die slapen op de Steile Bank en foerageren in de Noordoostpolder zal het totaal beschikbare foerageergebied in de Noordoostpolder als gevolg van dit plan met maximaal 10% verminderen. Volgens de Passende beoordeling leidt dit verlies aan areaal foerageergebied niet tot een significant negatief effect, omdat dit de verst gelegen foerageergebieden betreft die niet de voorkeursgebieden zijn en de omvang van het gebied dat mogelijk onbereikbaar wordt uit energetisch oogpunt ten opzichte van het totale areaal foerageergebied dat beschikbaar is voor de kleine zwanen rond het IJsselmeer verwaarloosbaar is. Voor de kleine zwaan blijven andere belangrijke foerageergebieden wel beschikbaar zoals de Flevopolder, de Wieringermeer, de buitendijkse gebieden in het IJsselmeer en de graslandpolders in Friesland.

In het deskundigenbericht is vermeld dat de opening bij de Rotterdamse Hoek tussen de windturbineopstellingen groot genoeg is om vogels de windturbines te laten passeren. Voorts is vermeld in het deskundigenbericht dat de plaatsing van windturbines langs de Noordoostpolder waarschijnlijk ertoe zal leiden dat de desbetreffende vogelsoorten hun vliegroutes zullen moeten aanpassen, maar dat vanwege de openingen in de windturbineopstellingen bij Urk en de Rotterdamse Hoek en het ontbreken van obstakels aan weerszijden van de windparken de barrièrewerking niet onoverkomelijk is.

2.42.3. Hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling - mede gelet op het deskundigenbericht op dit punt - geen aanleiding te oordelen dat de ruimte van ongeveer 1.400 meter bij Rotterdamse Hoek tussen de windturbineopstellingen langs de Noordermeerdijk en Westerveerdijk niet breed genoeg is om vogels te laten passeren. Hoewel niet kan worden ontkend dat het plan leidt tot enige barrièrewerking voor in het bijzonder ganzen en kleine zwanen, is niet aannemelijk gemaakt dat deze vogelsoorten - door over of om het windturbinepark heen te vliegen - uit energetisch oogpunt niet langer in staat zullen zijn om hun foerageergebieden in de Noordoostpolder te bereiken.

Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan significante gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen die voor de kleine zwaan en de kwalificerende ganzensoorten zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor het IJsselmeer.

Winterperiode

2.43. [appellant sub 20] betoogt dat bij strenge winters de ijsvrije delen zich vooral bevinden aan de oostelijke kant van het IJsselmeer, op de plaats waar het windturbinepark is voorzien. De aanleg ervan leidt volgens [appellant sub 20] tot verlies aan beschikbaar open water voor de overwinterende watervogels van het IJsselmeer. De gevolgen van deze omstandigheid zijn volgens [appellant sub 20] ten onrechte niet beoordeeld. Daarbij dient volgens [appellant sub 20] ook rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat watervogels uit andere dichtgevroren Natura 2000-gebieden naar het resterende open water van het IJsselmeer zullen trekken.

2.43.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat in de Passende beoordeling rekening is gehouden met de situatie van strenge winters. Uit waarnemingen door Bureau Waardenburg is gebleken dat tijdens de vorstperiode van eind december 2008 tot half januari 2009 de kustzone bij de Noordoostpolder niet dichtvroor en dat de aanwezige eenden - onder andere 12.000 kuifeenden - zich concentreerden in het aanwezige open water nabij de Rotterdamse Hoek en het gebied ten zuiden daarvan. In dezelfde periode verzamelden grote

groepen toppers - meer dan 50.000 exemplaren - zich op de Waddenzee langs de Afsluitdijk. Deze soort komt in dergelijke uitzonderlijke situaties volgens het college van Flevoland dus niet of nauwelijks naar het resterende open water in het zuidelijke deel van het IJsselmeer. Volgens de huidige gegevens komen met strenge vorst geen grote aantallen watervogels voor op het open water bij het windturbinepark. Aangezien deze situatie zich weinig zal voordoen en als deze uitzonderlijke situatie zich voor mocht doen, mitigatie van effecten mogelijk is door de windturbines tijdelijk stop te zetten, wijzigt dit de conclusie uit de Passende beoordeling niet, aldus het college van Flevoland.

2.43.2. Anders dan [appellant sub 20] betoogt, is bij de beoordeling van de effecten van het plan wel rekening gehouden met de uitzonderlijke situatie dat 's winters een deel van het IJsselmeer dichtvriest. [appellant sub 20] heeft de waarnemingen tijdens het veldonderzoek van Bureau Waardenburg met betrekking tot de locaties in het IJsselmeer waar watervogels zich ophouden gedurende strenge winters niet weersproken.

Gezien de omstandigheid dat de omvangrijke groep kuifeenden zich bevond in de buurt van de Rotterdamse Hoek en dat deel van het IJsselmeer blijkens het Vogelrapport en de Passende beoordeling buiten de verstoringzones van de toekomstige windparken valt en dat toppers zich tijdens strenge winters niet in grote groepen ophouden in de buurt van de beoogde windparken alsmede dat [appellant sub 20] niet inzichtelijk heeft gemaakt welke andere vogelsoorten zich 's winters in grote aantallen zouden verzamelen op het water in de buurt van de beoogde windparken, kan de Afdeling het betoog van [appellant sub 20] niet volgen dat het incidentele aantal keren dat in de winterperiode het IJsselmeer grotendeels dichtvriest tot noemenswaardige problemen zal leiden voor overwinterende watervogels.

Vergelijking met bestaand windpark

2.44. [appellant sub 4] betoogt dat bij het verrichte onderzoek ten onrechte geen vergelijking is gemaakt tussen de situatie bij de Westermeerdijk waar reeds windturbines staan en de situatie bij de Noordermeerdijk waar nog geen windturbines aanwezig zijn. Tevens zijn volgens [appellant sub 4] de effecten van het bestaande windpark langs de Westermeerdijk ten onrechte niet in de beoordeling betrokken.

2.44.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat de bestaande windturbines langs de Westermeerdijk eigendom zijn van de initiatiefnemers en dat bij realisering van het plan die 50 windturbines zullen worden gesaneerd. Voorts is de bestaande situatie met betrekking tot de windturbines langs de Westermeerdijk inzichtelijk gemaakt in het locatiespecifieke deel van de MER voor de Westermeerdijk, aldus het college van Flevoland.

2.44.2. In paragraaf 3.4.2 van het MER - locatiespecifiek deel Westermeerdijk Binnendijks - is een beschrijving gegeven van de effecten van deze bestaande windturbines op beschermde soorten. Tevens is in het Vogelrapport in paragraaf 6.2.1 en in paragraaf 6.5 inzichtelijk gemaakt hoe het aantal aanvaringsslachtoffers onder vogels en de barrièrewerking voor eenden van de huidige windturbineopstelling langs de Westermeerdijk zich verhoudt tot het nieuwe windturbinepark. [appellant sub 4] heeft derhalve niet aannemelijk gemaakt dat met de effecten van de bestaande windturbines op de Westermeerdijk onvoldoende rekening is gehouden. Voorts blijkt uit hetgeen hiervoor is overwogen dat de effecten op vogels en vleermuizen van het oprichten van windturbines op de nu nog lege Noordermeerdijk in de beoordeling zijn betrokken.

Voor zover [appellant sub 4] betoogt dat het nieuwe windturbinepark zal leiden tot cumulatieve effecten ten aanzien van aanvaringsslachtoffers en barrièrewerking is, gelet op hetgeen wordt overwogen onder 2.79.2, verzekerd dat de 50 bestaande windturbines langs

de Westermeeerdijs zullen worden verwijderd bij realisering van dit plan en dat in zoverre geen cumulatieve effecten zullen optreden.

Verstoring door geluid

2.45. [appellant sub 7] betoogt dat geluidhinder een belangrijke bron van verstoring is voor vogels en dat als gevolg van het plan in een brede strook langs de kust van de Noordoostpolder de geluidsnorm van 40 dB(A) zal worden overschreden die in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 uit juni 2001 (hierna: het NMP) is vermeld. Ook zullen volgens [appellant sub 7] voor vogelsoorten zoals de meerkoet en de slobbeend de geluidwaarden worden overschreden die zijn vermeld in het rapport 'Effecten van geluid op wilde soorten - implicaties voor soorten betrokken bij de aanwijzing van Natura 2000 gebieden' uit 2008, dat is opgesteld door Alterra in opdracht van het toenmalige ministerie van LNV.

2.45.1. Ten aanzien van de gestelde strijd met het NMP, overweegt de Afdeling dat daarin is vermeld dat 30% van de natuurgebieden met een geluidniveau van meer dan 40 dB(A) te maken heeft. Tevens is in het NMP vermeld dat vanwege verschillen in functie van de EHS-gebieden geen uniforme norm is te geven voor de geluidskwaliteit in deze natuurgebieden. Het is volgens het NMP de verantwoordelijkheid van de provincies om voor deze natuurgebieden te bepalen welke geluidskwaliteit daar gewenst is. Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van de Afdeling niet dat voor het IJsselmeer een geluidsnorm van maximaal 40 dB(A) geldt. Derhalve is er geen strijd met het NMP.

Wat betreft het door [appellant sub 7] aangehaalde Alterra-rapport uit 2008 en de daarin vermelde grenswaarde voor verstoring van de meerkoet en de slobbeend van 51 dB(A) onderscheidenlijk 60 dB(A), constateert de Afdeling dat in de conclusies van dit Alterra-rapport is vermeld dat niet zeker is dat het gebruik van de dosismaat dB(A) geschikt is om de effecten van geluidsbronnen op in het wild levende soorten te meten. Tevens wordt in dit rapport geconcludeerd dat uit de destijds beschikbare kennis geen harde grenswaarden of verstoringafstanden geformuleerd kunnen worden voor Natura 2000-soorten of zelfs voor meer algemene soorten.

Het Alterra-rapport is een vrij algemene studie naar de effecten van geluid op diersoorten en dateert van enkele jaren geleden, terwijl het Vogelrapport en de Passende beoordeling recent en concreet onderzoek betreffen naar de specifieke verstoringseffecten op vogels van onder andere geluid dat wordt veroorzaakt door het plan. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college van Flevoland, gelet op het door [appellant sub 7] aangehaalde Alterra-rapport, de bevindingen in het Vogelrapport en de Passende beoordeling op dit punt niet aan het bestreden besluit ten grondslag heeft mogen leggen.

Scheepvaartvoorziening

2.46. Een aantal appellanten betoogt dat de scheepvaartvoorziening bij de Rotterdamse Hoek ten onrechte als een mitigerende maatregel is gekwalificeerd en niet als een compenserende maatregel en dat de effecten daarvan niet in de Passende beoordeling mogen worden betrokken. Hiertoe voeren zij aan dat de scheepvaartvoorziening geen onlosmakelijke samenhang heeft met het realiseren van het windturbinepark. Ook wijzen zij erop dat de Commissie m.e.r. in haar toetsingsadvies heeft signaleerd dat de scheepvaartvoorziening feitelijk onnodig is.

2.46.1. Dat het voorliggende rijksinpassingsplan een 'plan' is als bedoeld in artikel 6, derde lid en vierde lid, van de Habitatrichtlijn en dat het plan significante gevolgen kan hebben voor de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied IJsselmeer is aangewezen, is niet in geschil. Met

**Opmerking [AK38]:** The paragraphs 2.42, 2.43, 2.44 and 2.45 continue the review of the impacts of various aspects of the planned wind farms on [the preservation] of birds. For each of these aspects the ALD concludes that it "sees no grounds" not to confirm the decision of the province. All allegations and statements of the applicants are rejected, usually on the basis of references to expert reports commissioned and paid for by the developers.

betrekking tot de vraag of de wijze waarop de scheepvaartvoorziening zal worden uitgevoerd - in de vorm van een strekdam met een lengte van ongeveer 1.100 meter met daarachter een ondiep gedeelte van ongeveer 22 hectare - dient te worden aangemerkt als een mitigerende of een compenserende maatregel overweegt de Afdeling als volgt.

De aanleg van de strekdam zelf dient om aanvaringen van schepen met de buitendijkse windturbines te voorkomen en de aanleg van een luwe ondiepte van ongeveer 22 hectare achter de strekdam dient ertoe de nadelige effecten van het windturbinepark op de foerageermogelijkheden van diverse eendensoorten te ondervangen en tevens een rustgebied voor watervogels te creëren.

Uit de Passende beoordeling blijkt dat bij een vroegtijdige aanleg van de scheepvaartvoorziening en een goed ecologisch functioneren daarvan, de negatieve effecten van het windturbinepark naar verwachting worden ondervangen. In de Passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de aanleg van het windturbinepark inclusief de daarin voorgestelde wijze van uitvoering van de scheepvaartvoorziening niet leidt tot significante effecten op het Natura 2000-gebied IJsselmeer en dat een dergelijke uitvoering van de scheepvaartvoorziening voorziet in een habitat - ondiep water dat beschut is tegen golfslag - dat beperkt voorkomt in het IJsselmeer, wat een positief effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van het IJsselmeer.

2.46.2. Ten aanzien van de stelling dat de Commissie m.e.r. in haar advies heeft aangegeven dat de scheepvaartvoorziening uit een oogpunt van nautische veiligheid niet noodzakelijk is, overweegt de Afdeling dat dit niet valt te lezen in paragraaf 6.3 van het toetsingsadvies van 24 maart 2010. Weliswaar vraagt de Commissie m.e.r. in dit toetsingsadvies zich af of de positieve bijdrage voor scheepvaartveiligheid in de mate waarin geschetst in het MER daadwerkelijk behaald zal worden en of hetzelfde effect voor scheepvaartveiligheid ook niet met een andere, eenvoudiger voorziening - zoals een duidelijke betonning - kan worden bereikt, maar in haar toetsingsadvies concludeert de Commissie m.e.r. niet dat een voorziening om te voorkomen dat de bocht bij de Rotterdamse Hoek door schepen wordt afgesneden met aanvaringen met buitendijkse windturbines tot gevolg niet noodzakelijk is. Dat een dergelijke voorziening niet noodzakelijkerwijs in de vorm van een strekdam behoeft te worden uitgevoerd, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat voor deze oplossing niet in redelijkheid kon worden gekozen en evenmin dat de scheepvaartvoorziening geen onlosmakelijk en noodzakelijk onderdeel vormt van het plan.

2.46.3. Gelet op het voorgaande moet de in het plan beoogde wijze van uitvoering van de scheepvaartvoorziening naar het oordeel van de Afdeling, anders dan wordt betoogd, niet als compenserende maar als mitigerende maatregel worden beschouwd.

2.46.4. Voor zover [appellant sub 4] betoogt dat de mitigerende effecten van de wijze waarop de scheepvaartvoorziening zal worden uitgevoerd ten onrechte zijn betrokken in de Passende beoordeling, heeft de Afdeling eerder overwogen (uitspraak van 7 mei 2008 in zaak nr. 200604924/1) dat mitigerende maatregelen bij een passende beoordeling kunnen worden betrokken. Gelet hierop ziet de Afdeling derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat in de Passende beoordeling ten onrechte rekening is gehouden met de effecten van de beoogde uitvoering van de scheepvaartvoorziening bij de Rotterdamse Hoek.

2.46.5. Voor zover een aantal appellanten aanvoert dat de mitigerende effecten van de wijze van uitvoering van de scheepvaartvoorziening bij de Rotterdamse Hoek onvoldoende zijn onderbouwd, overweegt de Afdeling dat het onderzoek naar de mitigerende effecten is neergelegd in het rapport 'Ecologische effecten scheepvaartveiligheidsvoorziening nabij

**Opmerking [AK39]:** A barrier dam will be constructed to avoid collisions between ships and wind turbines located in water. The fact that there are alternatives for a dam – such as buoys – does not imply that the province could not reasonably choose a dam. Once again the “reasonableness” test to decide on legitimacy. And once again reliance on expert reports of the developers. No independent expert advice or testimony to ensure equality of arms.

windpark NOP' van 15 september 2009, opgesteld door Bureau Waardenburg. Nu appellanten niet hebben onderbouwd in welk opzicht de uitgangspunten of de bevindingen in dit rapport van Bureau Waardenburg niet juist zouden zijn, behoefde het college van Flevoland geen reden te zien om te twifelen aan de conclusies in dit rapport dat het creëren van een ondiepe en luwe zone achter de scheepvaartvoorziening een positief effect zal hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het IJsselmeer, omdat dit een geschikt leefgebied kan zijn voor vissen, bodemfauna en waterplanten en het een rust- en foerageergebied kan opleveren voor de visetende watervogels en duikeenden zoals de grote zaagbek, de fuut, de kuifeend en de tafeleend.

#### Monitoringsvoorschriften

2.47. Een aantal appellanten betoogt dat de monitoringsvoorschriften die zijn opgenomen in de Nbw-vergunning onvoldoende zijn. Hiertoe voeren zij aan dat in de voorschriften in de vergunning onvoldoende concreet is vastgelegd wanneer van de stilstandvoorziening op de windturbines gebruik moet worden gemaakt, op welke wijze de monitoring zal plaatsvinden en bovendien de voorschriften niet verplichten tot het stilzetten van de windturbines. Tevens wordt aangevoerd dat de monitoringsverplichting ten onrechte niet geldt voor de gehele looptijd van het project van 15 jaar.

2.47.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat gemonitord zal worden naar het gebruik door vogels van de ondiepte achter de scheepvaartvoorziening. In de Nbw-vergunning is voorgeschreven dat de windturbines van een stilstandvoorziening moeten zijn voorzien. Volgens het college van Flevoland kan op grond van de Nbw-vergunning dwingend worden voorgeschreven de stilstandvoorziening te benutten. Indien dit uit monitoring blijkt kunnen bij specifieke omstandigheden de windturbines tijdelijk worden stilgezet. Uit de Passende beoordeling blijkt volgens het college van Flevoland dat zeer lage aantallen aanvaringsslachtoffers onder kwalificerende vogelsoorten worden verwacht. Monitoring vindt plaats om vast te stellen dat dit klopt en niets over het hoofd is gezien. Op grond van het voorzorgsbeginsel in zowel de Wet milieubeheer als de Ffw geldt dit volgens het college van Flevoland eveneens voor andere vogelsoorten indien uit monitoring blijkt dat dit noodzakelijk is vanwege onverwachte aantallen aanvaringsslachtoffers. Een en ander zal in het monitoringsplan door De Koepel kunnen worden onderzocht en afgewogen. Tevens moet het monitoringsplan worden goedgekeurd, aldus het college van Flevoland.

2.47.2. In de verleende Nbw-vergunning is onder andere als voorschrift 1 opgenomen dat binnen 3 maanden na afgifte van de vergunning een gezamenlijk monitoringsplan van alle windparken ter beoordeling aan de provincie Flevoland dient te worden voorgelegd.

Tevens is als voorschrift 2 opgenomen dat na ingebruikname van de windparken de eerste 3 jaar monitoring plaatsvindt conform het door de provincie Flevoland goedgekeurde monitoringsplan. Door monitoring wordt in ieder geval onderzoek gedaan naar aanvaringsslachtoffers van vleermuizen en vogels, de omstandigheden waaronder de slachtoffers vallen, de verstoring van vogels en de ontwikkeling van natuurwaarden in de luwe zone achter de scheepvaartveiligheidsvoorziening en het gebruik daarvan door vogels.

Voorts is als voorschrift 3 opgenomen dat de windturbines worden voorzien van een stilstandvoorziening en dat wanneer dit uit monitoring blijkt de windturbines in overleg met het bevoegd gezag kunnen worden stilgezet bij specifieke omstandigheden.

Als voorschrift 5 is opgenomen dat wanneer uit de monitoring blijkt dat onvoorziene negatieve effecten optreden op de instandhoudingsdoelstellingen in overleg met het bevoegd gezag zo snel mogelijk maatregelen worden getroffen om deze negatieve effecten

ongedaan te maken dan wel te beperken.

Ook is als voorschrift 7 opgenomen dat alle door of namens het college gegeven aanwijzingen onverwijld dienen te worden opgevolgd.

2.47.3. Ten aanzien van de gestelde onduidelijkheid wanneer van de stilstandvoorziening op de windturbines gebruik zal worden gemaakt en op welke wijze de monitoring zal plaatsvinden, overweegt de Afdeling dat uit de hiervoor aangehaalde voorschriften van de Nbw-vergunning in voldoende mate blijkt welke effecten van de windparken zullen worden gemonitord en wanneer tot het stilzetten van de windturbines kan worden besloten.

Uit de hierboven aangehaalde voorschriften 3, 5 en 7 van de Nbw-vergunning, in onderling verband en samenhang bezien, volgt dat het college van Flevoland een dwingende aanwijzing kan geven om de windturbines stil te laten zetten, indien uit de monitoring blijkt dat onvoorziene verslechterende of significant verstorende effecten optreden voor het Natura 2000-gebied "IJsselmeer". In dit verband is van belang dat het college van Flevoland ingevolge artikel 57, vierde lid, van de Nbw 1998 ingeval van overtreding van voorschriften verboden aan de vergunning bevoegd is handhavend op te treden. In zoverre mist het betoog feitelijke grondslag.

Ten aanzien van de monitoringsverplichting van 3 jaar overweegt de Afdeling dat het college van Flevoland zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat op basis van een dergelijke periode voldoende inzicht kan worden verkregen of de werkelijke effecten van het windturbinepark op de kwalificerende habitatsoorten overeenkomen met de bevindingen in de Passende beoordeling. Daarbij acht de Afdeling van belang dat het college van Flevoland, indien de inhoud van de jaarlijkse monitoringsrapportages daartoe aanleiding geeft, het voorschrift in de Nbw-vergunning met betrekking tot de monitoringsverplichting ingevolge artikel 43, tweede lid, aanhef en onder d, van de Nbw 1998 kan wijzigen en de monitoringsperiode kan verlengen. Anders dan wordt betoogd, behoefde in de verleende Nbw-vergunning geen monitoringsverplichting voor de gehele looptijd van het project te worden opgenomen.

Zeearend en Oostvaardersplassen

2.48. Een aantal appellanten voert aan dat in de Passende beoordeling ten onrechte niet is onderkend dat het windturbinepark voor de zeearend, gezien de lage aantallen in Nederland, een significant negatief effect kan hebben. Daarbij betogen zij dat in de Passende beoordeling ten onrechte geen rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen.

2.48.1. Ten aanzien van de zeearend wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen met betrekking tot deze vogelsoort onder 2.32.2 is overwogen. Gezien de verwaarloosbaar kleine kans dat een zeearend afkomstig uit de Oostvaardersplassen met een windturbine bij de Noordoostpolder in aanraking zal komen, behoefde de mogelijke gevolgen hiervan voor de instandhoudingsdoelstelling van de Oostvaardersplassen voor deze soort in de Passende beoordeling niet te worden bezien.

Blijkens paragraaf 5.1. van het Vogelrapport zijn bij de Passende beoordeling de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied IJsselmeer bezien en is rekening gehouden met uitwisseling van vogelsoorten tussen het IJsselmeer, het Markermeer, het Ketelmeer en de Waddenzee. Wat betreft de instandhoudingsdoelstellingen voor de Oostvaardersplassen, hebben appellanten niet aangevoerd dat behalve de zeearend ook andere soorten zich meer dan 20 kilometer buiten de Oostvaardersplassen begeven en

**Opmerking [AK40]:** Translation: "considers the Division that the province Flevoland could reasonably take the position ..." that a monitoring programme will make clear whether the actual impacts on protected bird species will correspond with the impacts predicted in various studies. Once again the 'reasonableness test'. See [ak18] above.



daardoor ten gevolge van het windturbinepark langs de Noordoostpolder mogelijk een verslechterend of een significant verstorend effect kunnen ondervinden. In de Passende beoordeling behoeften de effecten op de instandhoudingsdoelstellingen voor de overige soorten van de Oostvaardersplassen derhalve evenmin te worden beoordeeld.

#### Topper

2.49. Een aantal appellanten betoogt dat het plan leidt tot significante effecten voor de topper, omdat deze soort zowel in het IJsselmeer als op landelijk niveau in een ongunstige staat van instandhouding verkeert en het windturbinepark tot verstoring van aanzienlijke aantallen toppers zal leiden. Volgens hen is ten onrechte geen rekening gehouden met cumulatieve effecten voor de topper en wordt het verlies aan leefgebied voor deze soort gebagatelliseerd, omdat niet het hele IJsselmeer geschikt is als rustgebied voor de topper. De ongunstige staat van instandhouding van de topper is volgens appellanten reden om geen enkele achteruitgang van het leefgebied van deze soort te accepteren.

2.49.1. Voor zover wordt betoogd dat ten aanzien van de topper geen rekening is gehouden met cumulatieve effecten, verwijst de Afdeling korthedshalve naar hetgeen onder 2.50.2 wordt overwogen.

In het Vogelrapport is vermeld dat verstoring van overdag rustende groepen toppers vooral mogelijk is bij de beoogde windparken langs de Noordermeerdijk en Westermeerdijk, waar overdag de grootste aantallen toppers verblijven. Op basis van telgegevens wordt in het Vogelrapport geconcludeerd dat toppers kunnen uitwijken naar alternatieve rustgebieden in de omgeving, waaronder de Baai van Lemmer, de kustzone van Urk en de niet-verstoorde open water gebieden tussen de windturbines en in de omgeving daarvan. In het Vogelrapport wordt geconcludeerd dat voor toppers geen sprake is van een verstoringseffect als gevolg van het plan.

Deze conclusie van het Vogelrapport wordt ondersteund door het veldonderzoek naar toppers in de winter van 2007-2008, waarvan de uitkomsten zijn neergelegd in het rapport 'Verspreiding toppers en enkele andere eendensoorten langs de kust van de Noordoostpolder, winter 2007/2008' van 16 oktober 2008, opgesteld door Bureau Waardenburg en door de tellingen van Rijkswaterstaat die in dat rapport zijn opgenomen. Hieruit blijkt dat toppers in die winter met name aanwezig waren langs de kust bij Urk ter hoogte van het Urkerbos, langs de Houtribdijk en langs de Noord-Hollandse en Friese IJsselmeerkust. Deze gebieden liggen alle buiten de verstoringsafstanden van de windparken. Voorts blijkt uit het Vogelrapport dat bijna alle locaties met opvisbare driehoeksmosselen - de belangrijkste voedselbron voor toppers - niet binnen de verstoringsafstanden van de buitendijkse windturbineopstellingen liggen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van Flevoland het bestreden besluit niet heeft mogen baseren op de conclusies in het Vogelrapport en de Passende beoordeling dat het plan niet leidt tot een dusdanige aantasting van het leefgebied van de topper in het IJsselmeer, dat deze soort hiervan significante effecten zal ondervinden.

#### Cumulatieve effecten

2.50. Een aantal appellanten betoogt dat de cumulatieve effecten onvoldoende zijn onderzocht. Hiertoe wordt aangevoerd dat de bijvangst van vogels door de beroepsvisserij in het IJsselmeer leidt tot een sterfte van 10.000 tot 15.000 vogels per jaar. Volgens appellanten blijkt niet dat met de reeds bestaande druk op de instandhoudingsdoelstellingen

van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" rekening is gehouden en is ten onrechte volstaan met een zeer beperkt onderzoek naar de cumulatieve effecten van aanvaringslachtoffers. Tevens had volgens appellanten bij het bepalen van de cumulatieve effecten rekening gehouden moeten worden met het aanwijzen van een zoekgebied in het IJsselmeer voor een windpark door het voormalige Ministerie van VROM in de nota 'Ruimtelijk perspectief Windenergie op Land'.

2.50.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat in hoofdstuk 6 van de Passende beoordeling de negatieve effecten van het plan in cumulatie met andere relevante plannen en projecten zijn beschreven. Hieruit blijkt volgens het college van Flevoland dat gecumuleerd met andere plannen en projecten er geen significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zijn. De cumulatie richt zich op additionele sterfte, aangezien geen andere effecten optreden. Wat betreft de status van het Nationaal Ruimtelijk Perspectief 'Wind op Land' wordt opgemerkt dat dit een ambtelijke "position paper" betreft. Bij de beoordeling van cumulatieve effecten is gelet op plannen en projecten die zijn vastgesteld of waarvan min of meer met zekerheid vaststaat dat deze vergund zullen gaan worden en dat is bij de verkennende studie 'Wind op Land' niet het geval, aldus het college van Flevoland.

2.50.2. Blijkens hoofdstuk 6 van de Passende beoordeling zijn de effecten van het windpark bij Andijk, het voorliggende plan en de beroepsvisserij betrokken bij het bepalen van de cumulatieve effecten. Hieruit blijkt dat de niet-natuurlijke sterfte als gevolg van deze activiteiten tezamen voor soorten zoals de kleine zwaan, kolgans, brandgans en tafeleend onder het eerdergenoemde 1%-criterium blijft.

Met betrekking tot de kuifeend en de topper is een nadere beoordeling gemaakt van de effecten van de beroepsvisserij, omdat deze twee vogelsoorten bekende slachtoffers zijn van staand want-visserij. In de Passende beoordeling wordt na de nadere beoordeling geconcludeerd dat het cumulatieve effect van de beroepsvisserij tezamen met het windturbinepark bij de Noordoostpolder en andere relevante projecten een niet-natuurlijke sterfte veroorzaakt die geen significant negatief effect veroorzaakt op de instandhoudingsdoelstellingen voor de topper en de kuifeend. Het betoog van appellanten dat geen rekening is gehouden met de beroepsvisserij mist derhalve feitelijke grondslag.

Het college van Flevoland stelt zich terecht op het standpunt dat met het aanwijzen van delen van het IJsselmeer als zoekgebied voor een windpark in de nota 'Wind op Land' geen rekening behoefde te worden gehouden bij het beoordelen van de cumulatieve effecten, omdat de besluitvorming over dit voornemen nog onvoldoende concreet is.

Nu appellanten niet inzichtelijk hebben gemaakt welke activiteiten in en rondom het IJsselmeer nog meer in de beoordeling van de cumulatieve effecten betrokken hadden moeten worden, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de Passende beoordeling op dit punt onvolledig is geweest.

#### Effecten visstand

2.51. [appellant sub 15] en [appellant sub 20] betogen dat de effecten van het plan op de visstand in het IJsselmeer onvoldoende zijn onderzocht. [appellant sub 15] voert aan dat als gevolg van trillingen en geluid tijdens de bouwwerkzaamheden in een ruime straal rondom de bouwwerkzaamheden vissen zullen sterven. [appellant sub 20] voert aan dat het onderwatergeluid dat het plan veroorzaakt zal leiden tot een verdere afname van de hoeveelheid spiering in het IJsselmeer, wat negatieve gevolgen heeft voor kwalificerende vogelsoorten zoals het nonnetje, de grote zaagbek, het visdiefje en de zwarte stern.

**Opmerking [AK41]:** Paragraphs 2.48, 2.49 and 2.50 each review yet another aspect of the impact of the planned wind farms on [the preservation] of birds. And once again each paragraph ends with the phrase that the ALD "sees no grounds" to question the decision of the provincial government, based as it is on expert advice – provided by the developers.

2.51.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat in het MER een uitgebreide beoordeling van de effecten van onderwatergeluid op vissen heeft plaatsgevonden voor zowel de aanlegfase, de gebruiksfase als de verwijderingsfase. Onderdeel van deze beoordeling is een notitie van TNO waarin de optredende onderwatergeluidsniveaus in de aanlegfase zijn gekwantificeerd. Daarbij is geconcludeerd dat negatieve populatie-effecten op vissen niet optreden en dat het derhalve uitgesloten is dat visetende vogels een negatief effect ondervinden. Volgens het college van Flevoland zal de ingebruikname van het windturbinepark vrijwel geen effect hebben op het spieringbestand dan wel een licht positief effect hebben, omdat spiering kan paaïen op de extra aangebrachte verhardingen in het water. Verder blijkt volgens het college van Flevoland uit het MER dat het paaigebied van de spiering tegen de oevers van de Noordoostpolder buiten de zone ligt waar tijdelijke schade kan optreden. Om het optreden van negatieve effecten als gevolg van geluid verder te beperken wordt tijdens de heiwerkzaamheden een bellenscherm gebruikt, aldus het college van Flevoland.

2.51.2. In hetgeen [appellant sub 15] en [appellant sub 20] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van Flevoland zich onterecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan niet zal leiden tot negatieve effecten op de hoeveelheid spiering in het IJsselmeer.

Hierbij is van belang dat in de notitie van 29 september 2009 inzake de effecten van onderwatergeluid op vissen, opgesteld door Pondera Consult, die aan het MER ten grondslag is gelegd en die mede is gebaseerd op gegevens uit de eerdergenoemde notitie van TNO, onder andere is gekeken naar de effecten op vissoorten als baars, blankvoorn, pos en spiering die een belangrijke voedselbron vormen voor visetende vogels. Ten aanzien van de effecten op de spieringspopulatie is in deze notitie vermeld dat een relatief klein gebied slechts tijdelijk beïnvloed wordt en dat het paaigebied tegen de oevers van de dijken van de Noordoostpolder buiten de verstoringszone blijft indien een goed ontworpen bellenscherm wordt toegepast. In de notitie wordt onder andere geconcludeerd dat het heien van de 'monopiles' waarop de windturbines zullen worden gebouwd, indien een adequaat geluiddempend bellenscherm wordt toegepast, niet leidt tot het optreden van belangrijke verstoringen of negatieve effecten op de voorkomende vissoorten - waaronder de spiering - in het IJsselmeer.

[appellant sub 15] en [appellant sub 20] hebben niet nader onderbouwd welke uitgangspunten of bevindingen in de notitie van Pondera en de notitie van TNO onjuist zouden zijn. Nu in de verleende Nbw-vergunning als voorschrift is opgenomen dat rondom de buitendijkse heilocaties een bellenscherm moet worden geplaatst, heeft het college van Flevoland naar het oordeel van de Afdeling voldoende verzekerd kunnen achten dat het plan niet leidt tot aantasting van de visstand in het IJsselmeer en dat het plan in zoverre geen significant negatieve gevolgen heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor de visetende vissoorten waarvoor het IJsselmeer is aangewezen.

Driehoeksmosselen

2.52. NKPW voert aan dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de driehoeksmossel. Volgens NKPW zal door de aanleg van het windturbinepark gedurende een lange periode en over een groot gebied de bodem worden verstoord en daardoor het zwevend slibgehalte in het water van het IJsselmeer toenemen, wat zorgt voor een verslechtering van de leefomstandigheden voor de driehoeksmossel. Dit zal volgens NKPW ook nadelige effecten hebben op het voedselaanbod voor de verschillende soorten

**Opmerking [AK42]:** Translation: "the Division sees no grounds" to conclude that the provincial government was incorrect in taken the position that there would be no negative impacts on a certain species of fish. Based on an EIA provided to the ALD by the province, but – it becomes repetitive – commissioned and paid for by the developers. No independent expert advice or testimony. Blindly following the position of a public authority that is based on advice from the developers.

duikeenden in het IJsselmeer.

2.52.1. Het college van Flevoland stelt zich op het standpunt dat het probleem van verstikking van driehoeksmosselen door een overmaat aan rondzwevend slib een probleem is in het IJmeer en Markermeer, maar niet in het IJsselmeer. Het slib dat door de werkzaamheden voor de plaatsing van de windturbines in het water kan toetreden tot de waterfase is zeer gering en zal volgens het college van Flevoland geen wezenlijke invloed hebben op het doorzicht en de groeimogelijkheden van mosselen die daar indirect mede van afhankelijk zijn.

2.52.2. In de Passende beoordeling is vermeld dat de werkzaamheden voor het kabelleggen een verwaarloosbare impact zullen hebben op het areaal driehoeksmosselen, omdat slechts relatief smalle geulen worden gemaakt. Ook kan de aanleg van de scheepvaartvoorziening leiden tot slibopwerveling door het storten van zand. Dit zal echter gebeuren door middel van een trechter waardoor minimaal slibopwerveling plaatsvindt. Voorts is in de Passende beoordeling vermeld dat in beide gevallen de slibopwerveling zeer lokaal is, mede doordat er weinig tot geen stroming in het IJsselmeer is. Voorts zijn volgens de Passende beoordeling de effecten in de aanlegfase tijdelijk. In de exploitatiefase treden geen negatieve effecten op voor driehoeksmosselen, waardoor niet of nauwelijks een afname van het aantal en de kwaliteit van driehoeksmosselen zal plaatsvinden. Voorts is in de Passende beoordeling vermeld dat vooral in het Markermeer ten aanzien van driehoeksmosselen een afnemende trend waarneembaar is.

Anders dan NKPW betoogt, zijn de mogelijke effecten van het plan op de driehoeksmosselen in het IJsselmeer wel betrokken bij de beoordeling van de effecten van het windturbinepark. Voorts heeft NKPW niet weersproken dat het windturbinepark naar verwachting een nieuwe geschikte habitat voor driehoeksmosselen biedt, door aangroei op de fundamenteën van de buitendijkse windturbines en op de harde substraten van de scheepvaartvoorziening en dat die driehoeksmosselen - in tegenstelling tot de huidige situatie ter plaatse - wel opvisbaar zullen zijn voor duikeenden. In zoverre bestaat **geen aanleiding voor het oordeel dat het plan negatieve effecten heeft voor de voedselvoorziening van de diverse soorten duikeenden in het IJsselmeer.**

Conclusie Nbw 1998

2.53. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 2.36 tot en met 2.52.2 is de Afdeling van oordeel dat het college van Flevoland op basis van de verrichte ecologische onderzoeken en de Passende beoordeling zich terecht op het standpunt stelt dat het plan niet leidt tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied IJsselmeer is aangewezen.

Evenwel dient het college van Flevoland, ook in het geval dat significante gevolgen ontbreken, ingevolge artikel 19d en artikel 19e van de Nbw 1998 te beoordelen of de aangevraagde vergunning bij afweging van de betrokken belangen kan worden verleend.

**Gelet op de hiervoor genoemde overwegingen bestaan geen aanleiding voor het oordeel dat het college van Flevoland zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, geen sprake is van zodanig nadelige effecten op de soorten waarvoor het IJsselmeer is aangewezen dan wel op de natuurlijke kenmerken van dit gebied, dat de vergunning bij afweging van de betrokken belangen had moeten worden geweigerd.**

Voor zover een aantal appellanten betoogt dat ten onrechte de zogeheten ADC-toets niet is uitgevoerd voor dit plan, volgt uit de hiervoor vermelde conclusie dat hiertoe ingevolge artikel

**Opmerking [AK43]:** Essentially the same comment as [ak42] above, but then in relation to a kind of mussel that is a source of food for a certain kind of duck.

**Opmerking [AK44]:** As an overall conclusion for the above paragraphs 2.36 to 2.52.2: Translation: "Considering the above there are no ground to conclude that the provincial government could not reasonably have taken the position ... " that there are no impacts that would require a refusal to grant a Flora and Fauna permit. See [ak18] on the NLVOW's position vis-à-vis the "reasonableness test".

19g van de Nbw 1998 geen verplichting bestaat, nu het college de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" niet zullen worden aangetast. Derhalve faalt dit betoog reeds hierom. Inrichtingen

2.54. Verschillende appellanten betogen dat het windturbinepark ten behoeve van de beoordeling van de milieuaspecten ten onrechte is opgedeeld in vier afzonderlijke inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer. Volgens hen had ten behoeve van het windturbinepark maar één milieuvergunning aangevraagd dienen te worden vanwege de technische, organisatorische en functionele bindingen tussen de verschillende lijnopstellingen en de omstandigheid dat deze lijnopstellingen in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Verder wijzen zij erop dat ten behoeve van het windturbinepark maar één plan en één MER zijn opgesteld en maar één vergunning krachtens de Nbw 1998 is aangevraagd.

2.54.1. Het college van Flevoland en het college van Noordoostpolder, bevoegde gezagen met betrekking tot de onderhavige milieuvergunningen, stellen zich op het standpunt dat het hier om in technisch en organisatorisch opzicht te onderscheiden onderdelen gaat.

2.54.2. Gelet op artikel 8.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang gezien met artikel 1.5 en categorie d van bijlage 1 van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Barim), zoals deze golden ten tijde van belang, is het verboden zonder daartoe verleende vergunning inrichtingen voor activiteiten die zijn aangewezen krachtens artikel 7.2 van de Wet milieubeheer in verband met de belangrijke nadelige gevolgen die deze inrichtingen kunnen hebben voor het milieu, op te richten of in werking te hebben.

Ingevolge artikel 1.2 van het Barim, voor zover hier van belang, wordt onder een inrichting type C verstaan: een inrichting die behoort tot een categorie van inrichtingen die op grond van artikel 8.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer is aangewezen.

Nu de in het rijksinpassingsplan voorziene activiteiten krachtens artikel 7.2 van de Wet milieubeheer zijn aangewezen, gaat het gelet op voornoemde artikelen in dit geval om type C inrichtingen die milieuvergunningplichtig zijn. Het windpark Westermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks, het windpark Noordermeerdijk binnendijks, het windpark Westermeerdijk binnendijks en het windpark Zuidermeerdijk zijn in dit kader als vier afzonderlijke inrichtingen aangemerkt en hiervoor zijn vier afzonderlijke milieuvergunningen aangevraagd en verleend.

2.54.3. Ingevolge artikel 1.1, vierde lid, tweede volzin, van de Wet milieubeheer worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

2.54.4. Elk als zelfstandige inrichting aangemerkt onderdeel van het windturbinepark wordt door een andere rechtspersoon geëxploiteerd. Gebleken is dat de verschillende rechtspersonen niet tot dezelfde onderneming of instelling kunnen worden gerekend, zodat aannemelijk is dat onderling geen zeggenschap over de verschillende bedrijfsvoeringen bestaat. Uit het deskundigenbericht volgt voorts dat elk onderdeel van het windturbinepark een eigen transformatorstation heeft waardoor elk onderdeel geheel zelfstandig kan en zal functioneren. Daarbij is van belang dat de aansluitingen voor gas-, water- en elektriciteitsvoorzieningen niet worden gedeeld. Ook personeel en/of goederen zullen

volgens het deskundigenbericht niet tussen de onderdelen worden uitgewisseld. Gelet op het voorgaande hebben het college van Flevoland en het college van Noordoostpolder zich op het standpunt kunnen stellen dat er geen organisatorische, functionele en technische bindingen zijn tussen de verschillende onderdelen van het windturbinepark.

Gelet op het voorgaande bestaat er **geen aanleiding voor het oordeel** dat de bevoegde gezagen de vier milieuvergunningen voor de vier onderdelen van het windturbinepark hadden moeten weigeren, omdat niet één gecombineerde aanvraag voor deze onderdelen is ingediend. De omstandigheid dat de vier te onderscheiden onderdelen van het windturbinepark in het kader van de planprocedure, de m.e.r.-procedure en de procedure krachtens de Nbw 1998 in onderlinge samenhang worden beschouwd, doet hieraan niet af. In deze procedures wordt gelet op de daarop toepasselijke regelgeving immers een ander criterium ter bepaling van de reikwijdte van de vergunning gehanteerd dan voor een milieuvergunning.

Geluidhinder

De milieuvergunningen

2.55. Appellanten kunnen zich niet verenigen met de in de milieuvergunningen vervatte geluidnormen. Volgens hen zijn deze normen zo hoog, dat onaanvaardbare geluidsoverlast voor hen zal optreden.

2.55.1. In verband met de geluidhinder die de op te richten windturbines kunnen veroorzaken zijn in de **milieuvergunningen van 23 november 2010 en 30 november 2010 geluidnormen voorgeschreven**.

**Op 1 januari 2011** is paragraaf 3.2.3 van het Barim over het in werking hebben van een windturbine gewijzigd. Bij deze wijziging is, voor zover thans van belang, een artikel 3.14a ingevoegd waarin in het eerste lid de normstelling van 47 dB Lden en 41 dB Lnight is vastgelegd. Aangezien hieruit volgt dat bij windturbines het vaststellen van vergunningvoorschriften ter zake van geluid niet langer is vereist, zijn de in de milieuvergunningen voorgeschreven geluidnormen per 1 januari 2011 vervallen.

Ingevolge artikel 6.1 van het Barim worden voorschriften die zijn verbonden aan vóór 1 januari 2011 krachtens de Wet milieubeheer verleende vergunningen, die vóór die datum in werking en onherroepelijk waren, onder omstandigheden als maatwerkvoorschriften aangemerkt. Omdat de onderhavige milieuvergunningen vóór 1 januari 2011 niet onherroepelijk waren, kunnen de voorschriften waarin de geluidnormen zijn vervat niet worden aangemerkt als maatwerkvoorschriften.

2.55.2. De geluidvoorschriften vervallen niet, indien tot het oordeel moet worden gekomen dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim onverbindend is. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 13 april 2011 in zaak nr. 201004917/1/R3 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) kan aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in voornoemd artikel, verbindende kracht worden onzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.

Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om alle verschillende belangen, die betrokken zijn bij de vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift, tegen elkaar af te wegen. Voor zover het gaat om de vraag of het bestuursorgaan bij het besluit tot vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen, is van betekenis dat de rechter niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen.

**Opmerking [AK45]:** Translation: "no ground" to conclude that there is a single wind farm, rather than four separate wind farms. Therefore, no ground to require a single Flora and Fauna permit rather than four separate permits. Narrow interpretation of the mandate.

**Opmerking [AK46]:** Translation: "the environmental permits of 23 November 2010 and 30 November 2010 set standards for noise". As these were norms set by a local public authority the public had a right to request the authority to re-consider its decision and to appeal to an administrative law court in case the authority refused to change the norm.

**Opmerking [AK47]:** However, on 1 January 2011 the norms for wind turbine noise were not only changed substantively, but were also included in a generally binding Decree of the national government. For this reason the norms originally set by the local authority were no longer valid and were removed from the environmental permits. Since this development – of course, not just for the Noordoostpolder situation, but generally for all (plans for) wind farms – the public has no longer the right to request a local authority to reconsider or to submit an appeal to an administrative court of law. See paragraph 68 of the NLVOW Communication on reduction of rights.

Derhalve dient de rechter deze toetsing met een zekere mate van terughoudendheid te verrichten.

2.56. Voor zover appellanten betogen dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim zich niet verdraagt met richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake evaluatie en beheersing van omgevingslawaai (Pb 2002 L 189) overweegt de Afdeling als volgt. De richtlijn is omgezet in nationale wetgeving bij wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet geluidhinder, de Wet luchtvaart en de Spoorwegwet (Stb. 2004, 338) en - anders dan appellanten kennelijk veronderstellen - niet tevens bij de invoering van artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim. Appellanten hebben geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden aangenomen dat de richtlijn hiermee niet correct is geïmplementeerd dan wel dat de nationale maatregelen niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat niet wordt bereikt. Gelet hierop kan geen rechtstreeks beroep op de bepalingen uit de richtlijn worden gedaan. In het licht hiervan bestaat geen aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Voor zover [appellant sub 7] betoogt dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim in strijd met artikel 21.6, eerste lid, en artikel 8.40, tweede lid, van de Wet milieubeheer tot stand is gekomen, overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat de in deze artikelliden opgenomen voorschriften bij de totstandkoming van artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim niet zijn nageleefd. Het betoog van [appellant sub 7] dat de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim vervatte geluidnormen zich niet verdragen met artikel 8.40 van de Wet milieubeheer voor zover daaruit volgt dat regels moeten worden gesteld ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen kunnen veroorzaken, kan evenmin slagen. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.55.2 is overwogen, beschikt het regelgevend gezag immers over een ruime mate van vrijheid bij het bepalen van het niveau van bescherming van het milieu. Niet aannemelijk is gemaakt dat het gezag in dit geval de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid heeft overschreden. Voor zover [appellant sub 7] ten slotte betoogt dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim in strijd is met artikel 18.2 van de Wet milieubeheer zoals dat destijds luidde, overweegt de Afdeling dat dit artikel uitsluitend regelt - kort weergegeven - welk bestuursorgaan tot handhavend optreden bevoegd is, en geen regels bevat waaraan een krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer vast te stellen algemene maatregel van bestuur moet voldoen.

Gelet op het voorgaande faalt het betoog dat artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim onverbindend is.

2.56.1. Uit de Nota van toelichting bij de wijziging van paragraaf 3.2.3 van het Barim over het in werking hebben van een windturbine (Stb. 2010, 749) volgt dat bij de totstandkoming van artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim een uitgebreide belangenafweging heeft plaatsgevonden. Daarbij is ook stil gestaan bij de tegen dit artikellid in inspraakreacties geuite bezwaren, die overeenkomen met de bezwaren die appellanten in deze procedure naar voren hebben gebracht. Gelet op deze omstandigheden, bezien in het licht van hetgeen hiervoor onder 2.55.2 is overwogen, bestaat **geen aanleiding voor het oordeel dat het regelgevend gezag onder afweging van alle betrokken belangen niet in redelijkheid tot vaststelling van artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim heeft kunnen komen.**

2.56.2. Uit het voorgaande volgt dat de voorschriften met geluidnormen uit de milieuvergunningen van 23 november 2010 en 30 november 2010 per 1 januari 2011 zijn vervallen en dat appellanten voor zover zij zich in beroep tegen deze voorschriften richten, geen belang meer hebben bij een inhoudelijke bespreking hiervan. De beroepen van

**Opmerking [AK48]:** Translation: "no grounds to conclude that the legislative authority in considering all interests involved could not reasonably .. " **have set the noise limits in article 3.14a of the Decree [of the national government] mentioned in [ak47]. The ALD applies the "reasonableness test" here to the legislative branch of government.**

[appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8], Erfgoed Urk, [appellant sub 12], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 15], NKPW, [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 20], [appellant sub 21], [appellante sub 22] en [appellant sub 24] zijn in zoverre niet-ontvankelijk.

Overigens hebben inmiddels ontwerpbesluiten van het college van Noordoostpolder tot vaststelling van maatwerkvoorschriften voor het windpark voor de kust van de Noordermeerdijk en de kust van de Westermeerdijk en het binnendijkse windpark inclusief transformatorstation nabij de Westermeerdijk, ter inzage gelegen. Over deze ontwerpbesluiten hebben appellanten hun zienswijzen naar voren kunnen brengen.

Het rijksinpassingsplan

- Gevoelige objecten -

2.57. Appellanten betogen dat vanwege geluidhinder geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd ter plaatse van gevoelige objecten. Zij brengen in dit verband naar voren dat er niet zonder meer van uit mocht worden gegaan dat een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd omdat de windturbines kunnen voldoen aan de in dit verband geldende milieuregels. Zij betogen voorts dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de cumulatie van geluid van de vier verschillende windparken en van het geluid van de windparken met het geluid van landbouwinrichtingen.

2.57.1. De ministers hebben in dit kader aansluiting gezocht bij de ten tijde van de vaststelling geldende normstelling uit de milieuregelgeving en het in dit verband geldende beleid. Omdat aan de in de milieuvergunningen voorgeschreven geluidnormen is voldaan, is in zoverre een aanvaardbaar woon- en leefklimaat gegarandeerd, aldus de ministers. Verder brengen de ministers naar voren dat in de milieuvergunningen al rekening is gehouden met de cumulatie van geluid van de verschillende windparken.

2.57.2. Ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan golden op grond van de milieuvergunningen van 23 november 2010 en 30 november 2010 geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevels van de woningen. In verband met de cumulatie van de vier windparken zijn in de vergunningen voor het windpark Westermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks en voor het windpark Westermeerdijk binnendijks ten aanzien van woningen aan de Westermeerweg en de Noordermeerweg lagere geluidnormen voorgeschreven.

2.57.3. De geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight zijn gebaseerd op de op 2 april 2010 door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde "Circulaire geluidhinder veroorzaakt door windturbines; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer". Met deze circulaire is vooruitgelopen op de invoering van de geluidnormen in artikel 3.14a, eerste lid, van het Barim. Uit deze circulaire volgt dat aan de introductie van de geluidnormen recent wetenschappelijk onderzoek naar de wijze van berekening van het effect van geluid bij windturbines en de dosis-effectrelatie voor het geluid van windturbines ten grondslag ligt. Gelet hierop bestaat geen aanleiding om te twijfelen aan de zorgvuldigheid die is betracht bij de totstandkoming van deze circulaire. Uit de vergunningen volgt voorts dat de lagere geluidnormen in twee van de milieuvergunningen zullen voorkomen dat de algemene normen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevels van de woningen aan de Westermeerweg en de Noordermeerweg worden overschreden als gevolg van de cumulatieve effecten van geluid van de vier windparken. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de ministers bij de beoordeling van het woon- en

**Opmerking [AK49]:** The ALD rules that the appeals against the noise standards set by the local government in the environmental permits are now inadmissible as these have been replaced by the generally binding norms of the Decree of the national government.



leefklimaat in het kader van het rijksinpassingsplan niet in redelijkheid bij de in de milieuvergunningen vervatte geluidnormen hebben kunnen aansluiten.

2.57.4. Uit de verschillende akoestische onderzoeken die Lichtveld Buis & Partners B.V. in 2010 heeft verricht, volgt dat bij alle woningen in de omgeving van de windparken aan de in de milieuvergunningen voorgeschreven geluidnormen wordt voldaan. Voor zover appellanten twijfelen aan de juistheid van de bevindingen van deze onderzoeken vanwege het gebruik van een overdrachtsmodel, overweegt de Afdeling als volgt. Met het overdrachtsmodel is aan de hand van emissiegegevens van de windturbines de geluidbelasting op de gevoelige objecten berekend. Weliswaar kunnen meteorologische omstandigheden een grote invloed op de berekeningen van het overdrachtsmodel hebben, maar hier is juist om die reden rekening mee gehouden, onder meer door gebruik te maken van door het KNMI aangeleverde langjarig gemiddelde windprofielen op ashoogte. Deze rekenmethode is in overeenstemming met een conceptbeschrijving van het reken- en meetvoorschrift windturbines, welke per 1 januari 2011 geldt krachtens artikel 3.14b van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: de Rarim) in samenhang bezien met bijlage 4 bij de Rarim. Gelet op het voorgaande is niet aannemelijk gemaakt dat met het overdrachtsmodel onvoldoende zekerheid kan worden geboden over de geluidbelasting ter plaatse van de gevoelige objecten. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd wordt dan ook geen aanleiding gevonden om te twijfelen aan de bevindingen van de akoestische onderzoeken.

2.57.5. Niet in geschil is dat op bepaalde locaties in de omgeving van de windparken cumulatie met geluid van landbouwinrichtingen zal kunnen optreden. De geluidbelasting op deze locaties is evenwel al zo hoog als gevolg van deze landbouwinrichtingen, dat aannemelijk is dat de invloed van de windparken op de akoestische kwaliteit relatief klein zal zijn. Weliswaar zal ter plaatse van enkele woningen de classificering van de milieukwaliteit volgens de zogenoemde "methode Miedema" als gevolg van de ingebruikname van de windparken een stapje terug gaan, maar de ministers hebben dit gelet op het voorgaande niet onaanvaardbaar hoeven achten.

2.57.6. Voor zover appellanten voorts nog vrezen voor cumulatie van het geluid van de windparken en van de transformatorstations, overweegt de Afdeling dat uit de akoestische onderzoeken van Lichtveld, Buis & Partners B.V. en de aanvullende nota van 10 maart 2011 volgt dat het geluid van de transformatorstations dermate beperkt is dat de bijdrage hiervan in relatie tot het geluid vanwege de windparken verwaarloosbaar is.

2.57.7. Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen onaanvaardbare geluidhinder zal ontstaan ter plaatse van de gevoelige objecten in de omgeving van de windparken. In de omstandigheid dat de in de milieuvergunningen opgenomen voorschriften met de geluidnormen na de vaststelling van het rijksinpassingsplan zijn vervallen, ziet de Afdeling in zoverre geen aanleiding voor een vernietiging van het vaststellingsbesluit.

- Percelen -

2.58. [appellant sub 7] voert aan dat de mogelijke geluidhinder vanwege de windparken buitenshuis ten onrechte niet is beoordeeld. De ministers erkennen dat in de aan het rijksinpassingsplan ten grondslag liggende onderzoeken geen aandacht aan de akoestische kwaliteit ter plaatse van de percelen is besteed, maar volgens de ministers hebben zij hier in het kader van de algemene beoordeling van de leefomgevingskwaliteit wel naar gekeken. De Afdeling ziet geen grond om aan de juistheid van deze stelling te twijfelen. In hetgeen

**Opmerking [AK50]:** Translation: "Considering the above the Division sees insufficient reason to rule that the ministers in evaluating the quality of life ... could not reasonably ..." have decided to apply the [new] noise standards. See [ak18] above on the NLVOW's views on the 'reasonableness test'.

**Opmerking [AK51]:** Translation: "Considering the above the Division sees insufficient reason to rule that the ministers in evaluating the quality of life ... could not reasonably ..." have taken the position that no unacceptable noise levels will occur. In reaching this conclusion the ALD relies blindly on expert reports commissioned and paid for by the developers. No independent expert advice or testimony. No equality of arms. Passivity. Also see [ak18] above on NLVOW's views on the "reasonableness test".

[appellant sub 7] op dit punt verder nog naar voren heeft gebracht kan voorts geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat de ministers het in de plantoelichting verwoorde standpunt dat de akoestische kwaliteit van de leefomgeving niet onaanvaardbaar wordt geacht, niet ook ten aanzien van de landbouwpercelen hebben kunnen innemen. - Gezondheidseffecten -

2.59. [appellant sub 12] voert aan dat negatieve effecten op de gezondheid kunnen optreden als gevolg van onder meer het geluid van de windturbines. Hij wijst in dit verband op Amerikaans onderzoek naar het zogenoemde windturbinesyndroom, dat is verricht door de arts N. Pierpont.

2.59.1. De ministers stellen dat er diverse onderzoeken zijn uitgevoerd naar de gezondheidseffecten van windturbines en dat de resultaten van deze onderzoeken op onderdelen verschillen vertonen. Zij brengen naar voren dat in het onderzoek van N. Pierpont een te kleine groep personen is onderzocht om algemeen geldende conclusies te kunnen trekken.

2.59.2. Onweersproken is gebleven, dat het desbetreffende onderzoek slechts heeft plaatsgevonden bij 38 personen, die bovendien allemaal reeds gezondheidsklachten hadden. Gelet op deze omstandigheden hebben de ministers geen algemene conclusies aan dit onderzoek hoeven verbinden. [appellant sub 12] heeft dan ook niet aannemelijk gemaakt dat de windturbines dusdanige geluidhinder met zich brengen, dat voor schadelijke effecten op de gezondheid moet worden gevreesd.

- Steile Bank -

2.60. [appellant sub 4] betoogt dat in het rijksinpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten onvoldoende bescherming wordt geboden aan het natuurgebied de Steile Bank tegen geluidhinder van de windturbines. In dit verband wijst hij op hetgeen omtrent geluid is vermeld in het NMP.

2.60.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat niet voor een verstoring van de natuurlijke rust van de Steile Bank hoeft te worden gevreesd.

2.60.2. Uit het deskundigenbericht volgt dat de Steile Bank op een afstand van ten minste 1,5 kilometer van de dichtstbijzijnde windturbine ligt. Tussen de Steile Bank en de windturbines ligt voorts de drukbevaren vaargeul Amsterdam-Lemmer. Uit de stukken blijkt dat de geluidbelasting op dit natuurgebied van alle in het rijksinpassingsplan plan voorziene windturbines tezamen maximaal Lden 38 dB en Lnight 31 dB bedraagt. Gelet op het vorenstaande hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet hoeft te worden gevreesd voor verstoring van de natuurlijke rust van de Steile Bank. Wat betreft het NMP overweegt de Afdeling dat hierin slechts in algemene zin is aangegeven dat wordt gestreefd naar rust in gebieden zoals de Steile Bank en dat in het NMP geen specifieke geluidsnormen voor natuurgebieden zijn vastgelegd, zoals hiervoor onder 2.45.1 is overwogen. Gelet op het voorgaande is niet aannemelijk dat het rijksinpassingsplan in de weg staat aan dit streven.

Slagschaduw

De milieuvergunningen

2.61. Voor zover enkele appellanten zich in verband met hun vrees voor slagschaduw vanwege de windturbines niet kunnen verenigen met de milieuvergunningen voor de vier windparken, overweegt de Afdeling als volgt.

2.61.1. Ingevolge artikel 3.14, vierde lid, van het Barim worden bij het in werking hebben van een windturbine ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen toegepast.

In paragraaf 3.2.3 van de Rarim zijn bepalingen opgenomen over het in werking hebben van een windturbine. In het in deze paragraaf vervatte artikel 3.12, eerste lid, staat een norm ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw. Gelet op artikel 3.13 van het Barim in samenhang gezien met artikel 3.11 van de Rarim, zoals deze luiden ten tijde van de verlening van de milieuvergunningen, was paragraaf 3.2.3 van de Rarim, voor zover thans van belang, evenwel alleen van toepassing op windturbines met een gezamenlijk vermogen kleiner dan 15 megawatt. Nu elk van de vier windparken afzonderlijk een vermogen van meer dan 15 megawatt heeft, was de norm ten aanzien van slagschaduw van artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim op het moment van de verlening van de milieuvergunningen niet van toepassing en diende zo nodig in de milieuvergunningen ter zake voorschriften te worden opgenomen.

2.61.2. Bij de wijziging van paragraaf 3.2.3 van het Barim over het in werking hebben van een windturbine van 1 januari 2011 is ook artikel 3.13 van het Barim gewijzigd, als gevolg waarvan het toepassingsbereik van paragraaf 3.2.3 van de Rarim is verruimd. Hierdoor is het in deze paragraaf van de Rarim vervatte artikel 3.12, eerste lid, ook van toepassing geworden op de onderhavige vier windparken. Aangezien hieruit volgt dat bij windturbines het vaststellen van vergunningvoorschriften ter zake van slagschaduw per 1 januari 2011 niet langer is vereist, zijn de milieuvergunningen op die datum in zoverre vervallen.

Dit is slechts anders, indien tot het oordeel moet worden gekomen dat artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim onverbindend is. Zoals hiervoor onder 2.55.2 is overwogen, kan hiervan pas sprake zijn indien het artikkelid in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel. Appellanten hebben niet gemotiveerd betoogd waarom hier sprake van zou zijn en ook overigens is niet gebleken dat een dergelijke strijdigheid zich voordoet.

2.61.3. Uit het voorgaande volgt dat de milieuvergunningen, voor zover daarin al dan niet voorschriften zijn opgenomen ten aanzien van slagschaduw, zijn vervallen en dat appellanten voor zover zij zich hiertegen in beroep richten geen belang meer hebben bij een inhoudelijke bespreking hiervan. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8], Erfgoed Urk, SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] zijn in zoverre niet-ontvankelijk.

Het rijksinpassingsplan

- Gevoelige objecten -

2.62. Een aantal appellanten betoogt dat vanwege slagschaduw geen goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd voor de gevoelige objecten in de omgeving van de windparken en dat in zoverre geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Enkele appellanten twijfelen in dit verband aan de juistheid van de aan het rijksinpassingsplan ten grondslag gelegde onderzoeken naar slagschaduw.

2.62.1. De ministers hebben aansluiting gezocht bij de norm voor de maximale slagschaduwduur uit artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim. Zij stellen zich op het standpunt dat door middel van een stilstandvoorziening kan worden gewaarborgd dat aan deze norm wordt voldaan.

2.62.2. Ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan was de norm ten aanzien van

**Opmerking [AK52]:** Translation: "The above indicates that insofar as the environmental permits set standards for shadow flicker, these standards have become invalid ..." in view of new standards set as from 1 January 2011 in a Decree of the national government. Therefore, appellants have no longer an interest in relation to their appeals against the locally set standards for shadow flicker. Essentially the same development as outlined in [ak 46] and [ak47] above, but now for shadow flicker standards rather than for noise standards. Another reduction of right as mentioned in paragraph 64 of the NLVOW Communication.

slagschaduw van artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim nog niet van toepassing op de vier windparken. Daarom diende zo nodig en voor de periode tot 1 januari 2011 - de datum waarop artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim in werking is getreden - in de milieuvergunningen voorschriften ter voorkoming of beperking van hinder door slagschaduw te worden opgenomen.

2.62.3. De Afdeling stelt vast dat in de milieuvergunningen van 23 november 2010 voor twee van de vier windparken, te weten windpark Noordermeerdijk binnendijs en windpark Zuidermeerdijk, verleend door het college van Noordoostpolder, onder C een voorschrift ten behoeve van de voorkoming of beperking van slagschaduw is opgenomen, die woordelijk overeenstemt met de norm uit artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim. In dit voorschrift staat, voor zover thans van belang, dat de windturbines ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw zijn voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden.

2.62.4. In het kader van de voorbereiding van de twee milieuvergunningen en het rijksinpassingsplan heeft Van Grinsven Advies onderzoek naar mogelijke hinder door slagschaduw vanwege de windparken Noordermeerdijk binnendijs en Zuidermeerdijk verricht. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in twee rapporten uit juni en september 2009. In het onderzoek is aansluiting gezocht bij de norm van artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim voor slagschaduw. Gelet op deze norm beperkt het onderzoek zich tot mogelijke schaduwhinder van draaiende windturbines op nabijgelegen gevoelige objecten als bedoeld in dit artikellid, in dit geval de nabijgelegen woningen. Verder is als uitgangspunt genomen dat een stilstandvoorziening nodig is als de gemiddelde duur van hinderlijke schaduw meer is dan zes uur per jaar. Niet in geschil is dat dit een strengere norm is dan in de vergunningen is voorgeschreven, nu ook de dagen met minder dan 20 minuten slagschaduw per dag worden meegerekend.

2.62.5. Uit de rapporten volgt dat aan de hand van onder meer de turbineafmetingen en de gang van de zon is berekend wat de potentiële schaduwduur per jaar ter plaatse van de nabij gelegen woningen is. Op de op deze manier verkregen resultaten zijn vervolgens enkele correcties toegepast, zodat kon worden bepaald welke hinderduur daadwerkelijk voor de woningen kan worden verwacht.

De eerste correctie is toegepast vanwege het feit dat de zon maar een bepaald deel van de dag schijnt. De correctie is toegepast op basis van langjarige informatie over het percentage zonneshijns van het KNMI. Anders dan enkele appellanten veronderstellen, zijn de nachtperiodes hier niet bij betrokken.

De tweede correctie heeft, zoals nader is toegelicht in de reactie van Van Grinsven Advies van 30 juni 2011, te maken met de oriëntatie van het rotorvlak. De windturbine past de stand van het rotorvlak zo aan dat deze optimaal de wind vangt. In dit verband kan de gondel met de gehele rotor draaien in de richting van de wind en kan de positie van de individuele rotorbladen automatisch worden aangepast aan de windsnelheid. De hierdoor verkregen oriëntatie van het rotorvlak ten opzichte van de zon beïnvloedt de grootte van het schaduwvlak. Zo is het schaduwvlak kleiner als het rotorvlak niet haaks op de lijn tussen een woning en de zon staat en wordt de schaduwduur verkort. Hiervan uitgaande en gebruik makend van langjarige gegevens van meteostations over windrichtingen en posities van de zon is in het onderzoek een tweede correctie op de berekende schaduwduur toegepast. Voor

zover enkele appellanten betogen dat in het onderzoek is miskend dat ook van hindergevende slagschaduw sprake kan zijn als de rotorbladen niet of niet meer in één lijn staan ten opzichte van de zon, overweegt de Afdeling als volgt. In dit geval is geen correctie vanwege de stand van het rotorblad toegepast, maar dit heeft het college van Noordoostpolder ook niet noodzakelijk hoeven achten. Volgens de reactie van Van Grinsven Advies is de slagschaduwduur immers een afgeleide van de rotor en het rotorvlak, zodat de stand van de rotorbladen op zichzelf niet relevant is voor het bepalen van de slagschaduwduur. De invloed van de stand van de rotorbladen op de slagschaduw is derhalve meegenomen in de bepaling van de schaduwduur op basis van het rotoroppervlak. De derde correctie die volgens de rapporten is toegepast, houdt verband met de tijd dat een windturbine in bedrijf is. Bij zeer lage of zeer hoge windsnelheden draaien de rotors volgens het deskundigenrapport niet. De hinderuren die na toepassing van de correcties voor de woningen worden verwacht, zijn getoetst aan de maximaal toegestane gemiddelde schaduwduur van 6 uur per jaar. Uit deze toets volgt dat dit maximum bij verschillende woningen wordt overschreden. Om die reden zal op bepaalde windturbines een stilstandvoorziening worden aangebracht. In het onderzoek zijn voor elke windturbine de momenten berekend waarop de automatische stilstandvoorziening moet worden ingeschakeld ter voorkoming van schaduwhinder bij de in deze rapporten nader genoemde woningen.

Voor zover onder verwijzing naar een brief van Van Grinsven Advies van 21 april 2010 wordt betoogd dat de zogenoemde stilstandtijden nog moeten worden bijgesteld, overweegt de Afdeling dat de desbetreffende brief verband houdt met de in het rijksinpassingsplan geboden mogelijkheid om de windturbines enige meters op te schuiven. Nu de plaatsen waar de windturbines komen overeenkomstig de uitgangspunten van Van Grinsven Advies in de milieuvergunningen zijn vastgelegd, zal het bijstellen van de stilstandtijden echter niet nodig zijn. Mochten desondanks de windturbines enigszins worden verschoven en de stilstandtijden worden bijgesteld, dan kan daarin alsnog geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat de in de rapporten opgenomen conclusie dat aan de voorgeschreven norm kan worden voldaan, onjuist is. Hetgeen voor het overige is aangevoerd kan naar het oordeel van de Afdeling evenmin afbreuk doen aan de conclusie dat aan de voorgeschreven norm kan worden voldaan.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich wat betreft het windpark Noordermeerdijk binnendijs en het windpark Zuidermeerdijk op het standpunt kunnen stellen dat aan het voorschrift over slagschaduw uit de milieuvergunningen van 23 november 2010 kan worden voldaan.

2.62.6. Voor zover appellanten betogen dat ten onrechte aanvullend geen maatwerkvoorschriften zijn vastgesteld als bedoeld in artikel 3.12, tweede lid, van de Rarim, overweegt de Afdeling dat hiertoe ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan geen bevoegdheid bestond. Er bestaat gelet op het voorgaande evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich, zonder dat is voorzien in extra beperkingen ten aanzien van slagschaduwhinder vanwege de twee windparken, niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat ter plaatse van de woningen geen onaanvaardbare slagschaduwhinder zal optreden. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

2.62.7. In de milieuvergunningen van 30 november 2010 voor de twee andere windparken, namelijk het windpark Westmeerdijk buitendijs en Noordermeerdijk buitendijs en het windpark Westmeerdijk binnendijs, verleend door het college van Flevoland, zijn - in

**Opmerking [AK53]:** Paragraph 2.62 deals with ensuring compliance with shadow flicker standards by applying technical measures to reduce such flicker. Here the ALD rules in support of the position of the ministers on this matter, but all considerations in support of the ruling come from expert reports commissioned and paid for by the developers. No independent expert advice or testimony. No intervention to ensure equality of arms.

**Opmerking [AK54]:** The "reasonableness test" applied in relation to the position of the ministers that no unacceptable levels of shadow flicker will occur.

tegenstelling tot de milieuvergunningen voor de twee eerdergenoemde windparken - geen voorschriften ter voorkoming of beperking van slagschaduw opgenomen. Ook in het rijksinpassingsplan, noch in de andere bestreden besluiten, zijn regels ter voorkoming van hinder door slagschaduw voorzien. Ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan golden ten aanzien van twee van de vier windparken derhalve geen nadere beperkingen aan de slagschaduw die kan optreden vanwege de rotorbladen van de windturbines, hoewel deze wel waren vereist om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ten aanzien van gevoelige objecten in de omgeving van deze windparken te kunnen waarborgen. De ministers kunnen niet worden gevolgd in hun standpunt dat er normen ten aanzien van slagschaduw golden op basis van de tabel met de precieze stilstandtijden van de windturbines in de bij de aanvraag gevoegde slagschaduwrapporten, daar niet is gebleken dat deze tabel geschikt en bedoeld is om onderdeel uit te maken van de milieuvergunning.

Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het rijksinpassingsplan, voor zover dat betrekking heeft op het windpark Westerveermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks en het windpark Westerveermeerdijk binnendijks, strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om in dit geval te onderzoeken of de rechtsgevolgen van het vernietigde deel van het besluit in stand kunnen worden gelaten.

- Landbouwpercelen -

2.63. Appellanten betogen tot slot dat de hinder door slagschaduw ter plaatse van de landbouwpercelen onvoldoende serieus is genomen. Hieromtrent overweegt de Afdeling als volgt.

Anders dan de ministers kennelijk veronderstellen waren zij bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan gehouden om de mogelijke slagschaduwhinder ter plaatse van de landbouwpercelen te beoordelen in het licht van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Nu uit de rapporten over slagschaduw en het deskundigenbericht volgt dat de schaduwwerking optreedt op een klein deel van de landbouwpercelen en dan pas vanaf het middaguur, hebben de ministers zich in dit verband evenwel op het standpunt kunnen stellen dat deze hinder ter plaatse van de landbouwpercelen niet onaanvaardbaar is. Daarbij acht de Afdeling voorts het volgende van belang. Zoals ter zitting is toegelicht, is de omvang van de slagschaduw van het rotorvlak ten opzichte van de omvang van de landbouwpercelen beperkt en wordt bij bepaalde agrarische werkzaamheden minder hinder ondervonden van mogelijke slagschaduw. Gelet hierop hebben de ministers er vanuit kunnen gaan dat er mogelijkheden bestaan om de werkzaamheden ter plaatse zodanig te plannen en uit te voeren dat bij het verrichten van arbeid op het land weinig tot geen hinder van de slagschaduw wordt ondervonden.

Externe veiligheid

2.64. Verschillende appellanten betogen dat ten onrechte is gesteld dat geen sprake zou zijn van een groepsrisico, omdat binnen het invloedsgebied van de windturbines grote groepen dieren aanwezig zijn. Voorts stellen een aantal appellanten dat de windturbines gevaar opleveren voor watersporters en fietsers. Volgens [appellant sub 15] is bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan ten onrechte geen rekening gehouden met de risico's voor mensen die onderhoud aan de windturbines zullen uitvoeren. Voorts is volgens hem niet duidelijk hoe het risico op ijsvorming op de rotorbladen wordt beperkt.

2.64.1. De ministers stellen zich in navolging van het college van Flevoland en het college van Noordoostpolder op het standpunt dat het plaatsgebonden risico door één of meer

**Opmerking [AK55]:** Translation: "Considering the above the ministers could not reasonably have taken the position that the Land-use plan [for two of the four wind farms] is designed to achieve good spatial planning". Here – for a change – the ALD rules against the ministers. However, later in section VIII of the Judgment (see below p. 85 ) the ALD rules that the legal consequences of the decision based on this position will remain intact/are not to be changed.

windturbines voor beperkt kwetsbare objecten, zoals varkensschuren, anticiperend is getoetst aan de normen uit het Barim. Hieruit volgt dat het plaatsgebonden risico niet hoger is dan de gestelde normen van 10-5 per jaar voor deze objecten. Zij stellen dat het beschermingsniveau in de vorm van het groepsrisico voor mensen geldt, maar niet voor dieren. Daarbij komt dat het risico op het falen van een windturbine of onderdelen daarvan klein is. Zij stellen voorts dat watersporters en fietsers zich slechts korte tijd ophouden in de nabijheid van de windturbines zodat het risico voor deze groepen zeer klein en aanvaardbaar is. Volgens hen is het risico op afbrekende turbineonderdelen klein, omdat deze dienen te voldoen aan ontwerp- en constructievereisten. Gevaar voor loslatend ijs wordt ondervangen doordat in de vergunning is voorgeschreven dat een turbine niet in werking wordt gesteld als zich een ijslaag heeft afgezet op de rotorbladen.

2.64.2. Vast staat dat windturbines niet vallen onder de categorieën van inrichtingen waarop het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) zich richt.

Bij de Noordermeerdijk ligt een varkensstal alwaar in de directe nabijheid een windturbine is voorzien. Zoals in het MER staat vermeld, is het Handboek Risicozonering Windturbines van SenterNovem uit 2005 als leidraad gebruikt voor de effectvoorspellingen ten aanzien van veiligheidsrisico's. In het Handboek is onder meer aangesloten bij de in het Bevi gebruikte criteria voor het groepsrisico. In het Handboek staat dat de daarin genoemde risicocriteria geen wet zijn, maar dat deze slechts dienen als richtlijn voor het bepalen van het risico na plaatsing van windturbines op een specifieke locatie. De Afdeling overweegt dat berekening van het groepsrisico geen betrekking heeft op dieren. Het groepsrisico heeft immers betrekking op de kans dat een bepaalde groep personen overlijdt als gevolg van een incident. Voorts hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat de risico's voor de voornoemde varkensstal onvoldoende in de belangenafweging zijn betrokken. Zoals van de zijde van verweerders onweersproken is gesteld, is de kans op falen van een windturbine of een onderdeel daarvan minimaal gelet op de internationale ontwerpnormen die voor de windturbines gelden.

Aangaande het betoog dat onvoldoende rekening is gehouden met de risico's ten gevolge van de windturbines voor watersporters, fietsers en mensen die onderhoudswerkzaamheden uitvoeren, overweegt de Afdeling als volgt. In het MER staat dat is geanticipeerd op de plaatsgebonden risiconormen zoals deze vanaf 1 januari 2011 in het Barim zijn opgenomen. Per 1 januari 2011 geldt ingevolge artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Barim voor kwetsbare objecten een plaatsgebonden risiconorm van 10-6 en voor beperkt kwetsbare objecten een plaatsgebonden risiconorm van 10-5. Uit het MER valt af te leiden dat binnen de daarvoor geldende contouren geen kwetsbare dan wel beperkt kwetsbare objecten liggen. Zo is volgens het MER ter plaatse geen grootschalige infrastructuur aanwezig. De Afdeling overweegt dat de ministers in redelijkheid waarde hebben kunnen hechten aan de omstandigheid dat watersporters, fietsers en mensen die onderhoudswerkzaamheden uitvoeren, zich slechts korte tijd binnen de 10-6-contour voor het plaatsgebonden risico ophouden. Niet betwist is immers dat een risico van 10-6 is berekend voor personen die zich continu, onbeschermd binnen de desbetreffende risicocontour ophouden, zodat het risico voor bovengenoemde groepen personen vele malen kleiner zal zijn.

Ten aanzien van het betoog dat loslatend ijs gevaar oplevert, overweegt de Afdeling dat aannemelijk is dat de risico's hierop voldoende worden ondervangen, nu van de zijde van verweerders onweersproken is gesteld dat de binnendijkse windturbines zullen worden voorzien van een ijsdetectiesysteem, zodat deze automatisch worden stilgezet indien ijsvorming optreedt. Ten aanzien van de buitendijkse windturbines is voldoende komen vast te staan dat binnen de maximale ijsworpafstand-contour geen kwetsbare of beperkt kwetsbare

objecten aanwezig zijn, zodat voor deze windturbines een ijsdetectiesysteem of stilstandvoorziening niet noodzakelijk is.

In hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het aspect externe veiligheid onvoldoende in de beoordeling is betrokken bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan.

Stabiliteit van de waterkeringen

Kwel en piping

2.65. Een aantal appellanten vreest dat de stabiliteit van de IJsselmeerdijken van de Noordoostpolder onder de invloed van kwel en piping zal worden aangetast. Enkele van deze appellanten voeren aan dat de aspecten kwel en piping slechts zijn onderzocht voor de bouwfase en ten onrechte niet voor de gebruiksfase. Voorts achten zij de gevolgen van de toepassing van zogenoemde grondverdringende dan wel grondverwijderende funderingspalen met betrekking tot eventuele kwel onvoldoende onderzocht. Ook ontbreekt volgens hen in de uitgevoerde onderzoeken relevante informatie ten aanzien van de grondwaterkwaliteit, zijn ten onrechte geen berekeningen verricht ten aanzien van het intreepunt van de kabelkruisingen en is de stabiliteit van de kabelkruisingen aan de hand van verkeerde eisen berekend. Volgens [appellant sub 7], [appellant sub 8], Erfgoed Urk en [appellant sub 20] zijn de lange termijnrisico's van de in de ondergrond achterblijvende mantelbuizen en constructieonderdelen, zoals funderingswerken, voor kwel en piping ten onrechte niet onderzocht. Verschillende appellanten hebben ter onderbouwing van hun standpunt ten aanzien van het kwel- en pipingrisico verwezen naar het rapport "Resultaten snelle toets stukken MER windpark Noordoostpolder" van Deltares van 16 februari 2011. [appellant sub 20] betoogt verder dat onduidelijk is welke effecten zullen optreden bij de horizontaal gestuurde boringen onder de dijk door. Dit heeft volgens hen onder meer te maken met het feit dat het precieze aantal boringen en de afstanden tussen de boringen niet bekend zijn. Voorts stellen enkele appellanten dat de zogenoemde Bishop-methode die is toegepast geen rekening houdt met de breedte van de ontgraving. Volgens [appellant sub 4] zijn kabels onder en door primaire waterkeringen in het geheel niet toegestaan.

2.65.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat bij de voorbereiding van het rijksinpassingsplan uitgebreid is stilgestaan bij de veiligheid van de dijken. Het waterschap is intensief bij de totstandkoming van het MER betrokken en heeft op de uitgevoerde watertoets gereageerd. Ten aanzien van de kwelsituatie merken de ministers op dat de fundamentele bovengronds worden gerealiseerd, zodat grondwater niet hoeft te worden onttrokken en de grondwaterstroming niet wordt verstoord. Daarnaast zullen mitigerende maatregelen worden getroffen om een eventuele verstoring van de kwelsituatie te voorkomen.

2.65.2. Voor het MER en het rijksinpassingsplan is een watertoets uitgevoerd. Deze is ambtelijk afgestemd met het waterschap en de Directie IJsselmeergebied van Rijkswaterstaat. In de watertoets is met betrekking tot de aspecten kwel en piping onder meer gebruik gemaakt van het rapport "Trillingsrisicoanalyse Windpark Noordoostpolder" van Fugro Ingenieursbureau B.V. (hierna: Fugro) van 11 augustus 2009. In dit rapport staat ten aanzien van het kwelrisico vermeld dat indien bij het heien gebruik wordt gemaakt van grondverdringende palen de kans op een toename van kwel zeer klein zal zijn. In het door appellanten overgelegde rapport van Deltares van 16 februari 2011 staat dat de effecten van kwel en piping slechts zijn onderzocht voor de aanlegfase en niet voor de besteksfase. Fugro is voorts op de effecten van kwel en piping ingegaan in haar "Briefrapport betreffende

**Opmerking [AK56]:** Translation: "In the submissions of appellants the ALD sees no grounds ..." to conclude that in deciding that in the Land-use plan not enough attention was given to the issue of external safety. Once again the ALD blindly follows expert advice provided by the developers.



windturbines Noordoostpolder" van 10 maart 2011. Deltares heeft in haar memo van 17 mei 2011 opnieuw ten aanzien van de aspecten kwel en piping gereageerd en geconcludeerd dat toepassing van grondverdringende palen onvoldoende garantie biedt dat er geen toename van kwel langs de palen kan optreden. Deltares acht daarom nader onderzoek noodzakelijk. 2.65.3. In het deskundigenbericht staat dat zich twee verschijnselen van kwel kunnen voordoen. Allereerst kan kwelstroom optreden vanuit de diepte langs de heipalen naar het grondoppervlak. Een ander verschijnsel is dat kwelstroom kan optreden langs de elektriciteitskabels die het dijklichaam doorkruisen. Bij het tweede verschijnsel bestaat een risico op piping. Stabiliteitsverlies door piping kan volgens het deskundigenbericht ontstaan wanneer teveel gronddeeltjes uit onderliggende grondlagen worden meegevoerd door een kwelstroom bij (langdurige) hoge waterstanden.

Uit het deskundigenbericht volgt dat in de ontwerp- en uitvoeringsfase diverse maatregelen ten aanzien van de constructie worden voorzien die het risico op het ontstaan van kwel verminderen. De deskundige acht het aannemelijk dat de paalfunderingen van de turbines dusdanig robuust worden uitgevoerd dat met de toepassing van grondverdringende heipalen de kans op de toename van kwel langs de heipalen gering is. Voorts acht de deskundige voorstelbaar dat met het oog op de stabiliteit van de constructie van de windturbine dusdanig zware eisen aan de verankering van de paalfundering in de grond worden gesteld dat een horizontale verplaatsing van de heipalen en daarmee het ontstaan van kwel is uit te sluiten.

In hun reactie op het deskundigenbericht en ter zitting hebben enkele appellanten de conclusies van de deskundige betwist. Samengevat komen deze reacties erop neer dat wel degelijk kwel zal kunnen ontstaan langs de heipalen van de fundering. Zij stellen in dit verband dat in het deskundigenbericht te weinig aandacht wordt geschonken aan de omstandigheid dat vele funderingspalen door de in het gebied aanwezige deklaag en de bovenste watervoerende pakketten zullen steken en dat horizontale verplaatsing van de heipalen mogelijk zal zijn. Bij de beoordeling van kwelvorming achten zij tevens relevant dat de deklaag wisselt wat betreft dikte en dat het binnendijkse gebied thans reeds kwelgevoelig is.

Ter zitting heeft het waterschap gesteld dat een horizontale verplaatsing van de funderingspalen marginaal zal zijn, omdat deze zich tot maximaal 0,5 millimeter zullen verplaatsen. Volgens het waterschap zullen hierdoor geen kieren langs de funderingspalen ontstaan, omdat de eventuele horizontale verplaatsing zich zal voordoen in het elastische deel van de deklaag. In het elastische deel treedt geen vermoeidheid op, zodat de deklaag zich na verplaatsing weer om de funderingspaal zal sluiten. Voorts heeft het waterschap gesteld dat de deklaag die het watervoerend pakket in de bodem afsluit, kan wisselen wat betreft dikte en op sommige plaatsen zelfs niet aanwezig is. In het geval er geen deklaag aanwezig is, kan volgens het waterschap echter geen sprake zijn van kwelvorming langs de fundering, omdat het water reeds in verbinding staat met de oppervlakte. Deze stellingen van het waterschap ter zitting zijn onvoldoende onweersproken. Naar het oordeel van de Afdeling hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat desalniettemin voor kwelstroom langs de heipalen naar het grondoppervlak zal moeten worden gevreesd.

Ten aanzien van kwelstroom die kan optreden langs de elektriciteitskabels die het dijklichaam doorkruisen, is niet in geschil dat het boortraject korter is dan opgenomen in NEN 3651. In het deskundigenbericht staat hierover vermeld dat bij een langer traject - in overeenstemming met NEN 3651 - de gevolgen bij een calamiteit mogelijk groter zijn. Verder acht de deskundige min of meer uitgesloten dat kwel langs het kabeltracé zal optreden, omdat het uittreepunt van de kabels boven het hoogste waterpeil is gelegen. Gelet op het

**Opmerking [AK57]:** Translation: "In the Division's view appellant have not made it plausible..." that there is a danger of the turbine's foundation piles to allow water to seep through and undermine dykes. In this case expert opinion was divided, but the Division did not see fit to seek independent expert advice.

deskundigenbericht, geeft hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de risico's ten aanzien van kwel en piping aanvaardbaar zijn. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat in de keurontheffing maatregelen zijn opgenomen waardoor geen kwelstroom kan optreden tussen de mantelbuis en de kabels, of tussen de mantelbuis en de voorschacht.  
Trillingen

2.66. Voorts stelt een aantal appellanten dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de invloed van trillingen ten gevolge van (de bouw van) de windturbines op de stabiliteit van de dijken. [appellant sub 11] en [appellant sub 20] betogen dat het onderzoek van Fugro naar de effecten van trillingen op de stabiliteit van de dijken geen onafhankelijk onderzoek is, omdat het is verricht in opdracht van de initiatiefnemers. [appellant sub 15] voert aan dat trillingen tijdens de bouwwerkzaamheden weliswaar zullen worden gemonitord, maar dat daarbij onduidelijk is wat voor maatregelen daarna zullen worden genomen. [appellant sub 21], [appellant sub 11] en [appellante sub 22] vrezen voor heiverkzaamheden en zwaar vervoer in directe nabijheid van en op de dijklichamen van de Noordoostpolder, omdat deze reeds nu enkele zwakke plekken kennen. [appellant sub 4] stelt dat de cumulerende effecten van de inzet van meerdere heistellingen en gelijktijdige werkzaamheden ten onrechte niet zijn onderzocht. Enkele appellanten hebben ter ondersteuning van hun standpunt dat trillingseffecten tijdens de gebruiksfase onvoldoende zijn onderzocht, verwezen naar de conclusies die hieromtrent zijn opgenomen in het eerdergenoemde rapport van Deltares van 16 februari 2011. In dit rapport wordt onder meer gesteld dat het door Fugro uitgevoerde onderzoek onvoldoende helderheid schept met betrekking tot de effecten van trillingen op de ondergrond ten gevolge van het in bedrijf zijn van de windturbines.

2.66.1. Het waterschap stelt dat gelet op de ervaring van Fugro en de eigen ervaringen met dit bureau, geen aanleiding bestaat te twifelen aan de onafhankelijkheid of de deskundigheid van Fugro. Volgens de ministers bestaat tijdens de bouwfase geen gevaar voor verzakking van de dijk door trillingen, omdat uit het MER blijkt dat het risico daarop nihil is. De initiatiefnemers hebben zich in de exploitatieovereenkomst gecommitteerd aan de aanbeveling van de Commissie m.e.r. om tijdens de bouwwerkzaamheden trillingen te monitoren. Tijdens de gebruiksfase kunnen geen trillingen optreden die tot instabiliteit van de dijken zouden kunnen leiden, zo stellen de ministers.

2.66.2. Ten behoeve van het MER en de watertoets heeft Fugro onderzoek verricht naar trillingen die worden veroorzaakt door (de bouw van) de windturbines en de effecten daarvan op de waterkeringen. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het eerdergenoemde rapport "Trillingsrisicoanalyse Windpark Noordoostpolder" van 11 augustus 2009.

Ten aanzien van de stelling dat dit rapport niet als een onafhankelijk rapport kan worden beschouwd, overweegt de Afdeling dat uit dit rapport blijkt dat Fugro is ingeschakeld door Ventolines te Emmeloord. Ventolines verzorgt binnen het windturbinepark langs de Noordoostpolder de projectorganisatie ten behoeve van het windpark Westermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks, het windpark Westermeerdijk binnendijks en het windpark Noordermeerdijk binnendijks. In de omstandigheid dat Fugro op verzoek van de initiatiefnemer onderzoek heeft verricht, behoeft het waterschap echter naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding te zien om dit als niet onafhankelijk en niet betrouwbaar buiten beschouwing te laten.

**Opmerking [AK58]:** Translation: "[The ALD] sees no ground to conclude that the ministers could not reasonably taken t he position..." that there is no risk of water seeping through along electricity cables. The "reasonableness test" again. See [ak18] above.

**Opmerking [AK59]:** On the possible impact of vibration on the stability of dykes, several appellants argued that an expert report commissioned by and paid for by the developers was incomplete and inaccurate. Two appellants also submitted that the report, being commissioned by and paid for by the developers, was not independent and impartial. This is what the ALD said on this allegation. Translation: "The fact that the investigation of Fugro was carried out at the request of the water authority, provides no ground to set the report aside as not independent and unreliable. In many earlier comments, not only on this case, but also on others, the NLVOW has repeatedly stressed that the ALD bases its conclusions and rulings often on advice provided by experts commissioned and paid by the developers. Here the ALD explicitly states that it sees no problem in doing so. However, for the NLVOW it is unclear how a body like the ALD – all lawyers – can take it upon itself to rule that there are no grounds to question the independence and reliability of a report that emanates from a highly technical investigation. Why not seek independent expert advice on the quality of such a report rather than blindly accepting advice from a source that is commissioned and paid by developers?"

2.66.3. Niet in geschil is dat de fundering van de windturbines op heipalen zal worden gerealiseerd. Bij het heien zullen trillingen optreden, welke zich in de grond verplaatsen en daarbij de waterkering kunnen bereiken. In het voornoemde rapport van Fugro wordt op basis van de beschikbare gegevens ten aanzien van de bouwfase geconcludeerd dat de installatie van de fundering van de windturbines nauwelijks invloed op de dijk heeft. Het risico dat de toetsingscriteria zullen worden overschreden is kleiner dan 1%, hetgeen aanvaardbaar wordt geacht, zo staat in het rapport vermeld.

Ten aanzien van trillingen tijdens de bouwphase staat in het deskundigenbericht vermeld dat Fugro zich in zijn onderzoeken met betrekking tot het heien heeft gebaseerd op aannames en dat de marges van de berekende waarden met de gestelde grenswaarden gering is. Volgens de deskundige zitten in de uitkomsten veel onzekerheden zodat enkel op basis van de berekende stabiliteitsfactoren niet zonder meer gesteld kan worden dat de stabiliteit van de waterkering niet in geding is. Daarbij acht de deskundige van belang dat thans, in de ongestoorde situatie, bepaalde dijkvakken reeds niet voldoen aan de gestelde stabiliteitsnormen.

Fugro heeft meer gedetailleerde gegevens bij het waterschap opgevraagd om de huidige stabiliteit van de dijken te kunnen bepalen. In haar brief van 29 juni 2011, die bij de reactie van De Koepel op het deskundigenbericht is gevoegd, heeft Fugro aangegeven dat in haar berekeningen is uitgegaan van een conservatief bepaalde nulsituatie van de stabiliteit van de dijken. Thans voldoen de dijken daarom volgens Fugro ruim aan de gestelde stabiliteitsnormen. Appellanten hebben dit in nadere stukken, noch ter zitting, gemotiveerd weersproken. Voorts stelt Fugro in haar reactie dat, in tegenstelling tot hetgeen hieromtrent in het deskundigenbericht staat vermeld, de palenconfiguratie en de heivolgorde niet van belang zijn. De trillingsberekeningen zijn namelijk gebaseerd op de dichtst bij de dijk gelegen heipaal, op 42,5 meter berekend uit de teen van de sloot, en worden door Fugro voldoende representatief geacht omdat de andere heipalen verder van de dijk zullen zijn gelegen. Het komt de Afdeling niet onredelijk voor dat - zoals Fugro heeft gesteld - de trillingseffecten op de dijk van verder weg gelegen heipalen kleiner zullen zijn dan die van de dichtstbijzijnde. Voorts overweegt de Afdeling met betrekking tot de stelling van [appellant sub 4] over de cumulerende effecten van de inzet van meerdere heistellingen en gelijktijdige werkzaamheden dat in het deskundigenbericht is geconcludeerd dat de trillingseffecten hiervan op de stabiliteit van de dijken gering zullen zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding aan deze conclusie te twijfelen.

Gelet hierop is niet aannemelijk gemaakt dat zich onaanvaardbare effecten op de dijkstabiliteit ten gevolge van trillingen tijdens de bouwphase zullen voordoen.

2.66.4. Ook staat vast dat de draaiing van de rotor van een in bedrijf zijnde windturbine trillingen veroorzaakt die van invloed kunnen zijn op de stabiliteit van de waterkeringen. Fugro concludeert in het briefrapport van 10 maart 2011 dat de te verwachten versnellingen tijdens het in bedrijf zijn van de windturbines een factor 10 lager zijn dan de verwachte versnellingen aan de teen van de waterkering tijdens het heien. Aangezien in het rapport van 11 augustus 2009 reeds is geconcludeerd dat de versnellingen bij heien geen stabiliteitsprobleem geven, zullen de versnellingen tijdens het regulier in bedrijf zijn van de windturbines volgens Fugro niet tot stabiliteitsproblemen van de dijken leiden.

Volgens het deskundigenbericht zullen trillingen wegens het in bedrijf zijn van de windturbines een negatief effect hebben voor de stabiliteit van de Noordermeerdijk, waardoor deze niet meer aan de vereiste stabiliteitsfactor van 1,16 zal voldoen. De

**Opmerking [AK60]:** The ruling of the ALD on vibration caused by pile-driving: Translation: "Considering this it has not been made plausible" that the stability of dikes will be affected. No surprise considering the ALD relying (as usual) on expert advice provided by the developers.

stabiliteitsfactor voor de gebruiksfase met betrekking tot de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk blijft, hoewel de stabiliteitsfactor van deze dijken in de ongestoorde situatie ook reeds onder de grenswaarde van 1,16 ligt, volgens het deskundigenbericht gelijk. In haar reactie op het deskundigenbericht van 29 juni 2011 heeft Fugro vermeld dat de opbouw van de Noordermeerdijk vergelijkbaar is met die van de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk. Gelet hierop en mede gelet op de omstandigheid dat de windturbines op relatief grote afstand van de dijk staan, meent Fugro met zekerheid te kunnen stellen dat de stabiliteitsfactor van de Noordermeerdijk niet zal verslechteren ten gevolge van trillingen in de gebruiksfase. Hiermee heeft Fugro naar het oordeel van de Afdeling de bevindingen in het deskundigenbericht met betrekking tot de Noordermeerdijk afdoende weerlegd. Deltares heeft overigens in haar memo van 17 mei 2011 geconcludeerd dat de uitgangspunten van Fugro met betrekking tot het trillingsrisico tijdens de gebruiksfase alsnog goed zijn onderbouwd en voldoende veilig lijken. Voorts overweegt de Afdeling dat - zoals tevens in het deskundigenbericht staat - maatregelen kunnen worden voorgeschreven om eventuele risico's op aantasting van de dijkstabiliteit verwaarloosbaar te maken.

Gelet op het vorenstaande is niet aannemelijk gemaakt dat zich onaanvaardbare effecten op de dijkstabiliteit ten gevolge van trillingen tijdens de gebruiksfase zullen voordoen.

Falen van windturbines

2.67. Voorts stellen enkele appellanten dat de kans op het falen van windturbines onjuist is berekend. Omdat voorts geen risicoanalyse is uitgevoerd, is ten onrechte onbekend welke risico's dit met zich brengt voor de stabiliteit van de waterkeringen, zo stellen zij.

2.67.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de risico's dat zich incidenten aan windturbines, zoals bladbreuk of het omvallen van de windturbine, voordoen vele malen kleiner zijn dan de faalkans van de dijk zelf. Volgens de ministers zijn risico's voor de dijken ten gevolge van dergelijke incidenten derhalve verwaarloosbaar klein.

2.67.2. In het deskundigenbericht van onderzoeksbureau Deltares van 16 februari 2011 wordt gesteld dat in de watertoets in het MER de vertaalslag ontbreekt van de faalkansen per incident en windturbine naar een additionele faalkans voor de waterkering. Deltares baseert zich daarbij op de idee dat de faalkans voor de waterkering de som is van alle risico's die de verschillende faalmechanismen hebben voor de waterkering. Door in de watertoets slechts de faalkans van één windturbine te berekenen, is de faalkans voor de waterkering onvoldoende concreet berekend. Op verzoek van De Koepel is een beoordeling uitgevoerd van de mogelijke gevolgen voor de dijk in geval een faalmechanisme van een windturbine optreedt. De resultaten van de beoordeling zijn neergelegd in een brief van Fugro van 14 april 2011. In de beoordeling zijn voor drie scenario's - het omvallen van de toren, het neervallen van het gondelhuis met de rotor en bladbreuk dan wel het afbreken van delen van een rotorblad - de faalkansen voor de dijk betrokken. In de notitie "Toename van de faalfrequentie van de dijken door windturbines" van NRG van 26 april 2011 is ten aanzien van de plaatsing van 38 windturbines in de nabijheid van de dijken en in geval van voornoemde drie scenario's geconcludeerd dat de dijken een verwaarloosbaar additioneel risico zullen lopen.

Deltares heeft ten aanzien van de faalkansen gereageerd in de eerdergenoemde memo van 17 mei 2011 en geconcludeerd dat de additionele kans op falen van de waterkering door incidenten aan de windturbines acceptabel lijkt. Voorts staat in het deskundigenbericht dat de door NRG berekende additionele faalkans in de notitie van 26 april 2011 goed is onderbouwd. Daarnaast acht de deskundige de gehanteerde uitgangspunten inzichtelijk en niet onlogisch. Volgens het deskundigenbericht is de faalkans acceptabel. De Afdeling ziet in hetgeen

**Opmerking [AK61]:** Same as [ak60], but now in relation to vibration caused by turbine blades.

appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding om aan de bevindingen in deze deskundigenrapportages te twijfelen. Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers onvoldoende rekenschap hebben afgelegd over de risico's die het eventueel falen van windturbines met zich brengt ten aanzien van de stabiliteit van de waterkeringen.

#### Hinder bouw- en aanlegfase

2.68. Enkele appellanten stellen dat de milieugevolgen van het gebruik van installatievaartuigen en van een tijdelijke haven ten onrechte niet zijn onderzocht. [appellant sub 4] betoogt voorts dat de effecten van de eventuele aanleg van een extra weg langs de dijk en de daarmee gepaard gaande verkeersaantrekkende werking niet zijn onderzocht.

2.68.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat tijdelijke bouw- en aanlegvoorzieningen niet kunnen worden aangemerkt als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Volgens de ministers zijn bouwactiviteiten om deze reden niet aangewezen in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit als een inrichting die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken.

2.68.2. De stelling van [appellant sub 4], [appellant sub 8] en Erfgoed Urk ten aanzien van de tijdelijke haven mist feitelijke grondslag, nu vast is komen te staan dat deze niet zal worden aangelegd.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (vergelijk de uitspraken van 21 juli 2004 in zaak nr. 200308221/1 en van 24 november 2004 in zaak nr. 200402899/1) is met de Wet milieubeheer niet beoogd bescherming te bieden tegen nadelige gevolgen voor het milieu die bouwactiviteiten met zich kunnen brengen. Bouwactiviteiten zijn als zodanig dan ook niet in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit aangewezen als een inrichting die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Voor zover in het betoog van appellanten moet worden gelezen dat de ministers de hinderaspecten niet in het kader van een goede ruimtelijke ordening hebben afgewogen, overweegt de Afdeling als volgt. In de aanvragen om in- en uitritvergunning is opgenomen dat tijdens de bouw van het windturbinepark uitzonderlijk transport zal plaatsvinden over gemeentelijke wegen en dat hiervoor te zijner tijd, in overleg met de wegbeheerder, een transportplan zal worden opgesteld dat ter goedkeuring aan de gemeente zal worden voorgelegd. Onweersproken hebben de ministers gesteld dat uiterlijk twee maanden voorafgaand aan de werkzaamheden een transportplan zal worden opgesteld voor het verkeer tijdens de bouwfase. Gelet op het vorenstaande behoeft de ministers, mede gelet op de belangen die zijn gemoeid met (de aanleg van) het windturbinepark, eventuele hinder in de bouw- en aanlegfase niet onaanvaardbaar te achten.

#### Keurontheffingen en waterschapsbeleid

2.69. [appellant sub 11] en [appellant sub 20] betogen dat de indruk van belangenverstrengeling is gewekt omdat H.L. Tiesinga, dijkgraaf van het waterschap Zuiderzeeland, ten tijde van het verlenen van de keurontheffingen voor het windturbinepark in 2005 en 2006 tevens voorzitter was van De Koepel, initiatiefnemer tot de oprichting van het windturbinepark. Zij stellen dat hierdoor de integriteit van het openbaar bestuur in geding is gebracht.

2.69.1. Het waterschap stelt zich op het standpunt dat de verlening van de vergunningen en ontheffingen is gemandateerd aan de teamleider Vergunningverlening. Het feit dat de dijkgraaf van het waterschap tevens bestuurslid was van De Koepel speelt bij de besluitvorming geen rol.

**Opmerking [AK62]:** Same as [ak60] and [ak61], but now in relation to the impact of general turbine failure on dykes. The NLVOW notes that this the third time in these few paragraphs that the ALD takes it upon itself to rule against appellants in the basis van expert advice provided by developers. Without seeking independent advice, so ensuring at least some semblance of equality of arms.

**Opmerking [AK63]:** Two appellants submitted that there appears to be a conflict of interest as the chairman of the water authority responsible for the dykes was also chairman of the consortium representing the developers. See [ak 64] below how the ALD managed to avoid the issue.

2.69.2. De Afdeling begrijpt de bezwaren met betrekking tot de gestelde belangenverstrengeling aldus dat deze zijn gericht tegen de keurontheffingen ten behoeve van de windparken Westermeerdijk binnendijks, de Zuidermeerdijk en Noordermeerdijk binnendijks die op onderscheidenlijk 3 november 2005, 20 december 2005 en 31 januari 2006 zijn verleend. In deze procedure is uitsluitend het rijksinpassingsplan met de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten aan de orde. Vast staat dat de bedoelde keurontheffingen thans reeds onherroepelijk zijn. De vraag of deze keurontheffingen al dan niet mochten worden verleend, valt daarom buiten het kader van deze procedure.

2.70. [appellant sub 4], [appellant sub 11] en [appellant sub 20] voeren aan dat het beleid van het waterschap is gewijzigd nadat de drie keurontheffingen in 2005 en 2006 voor het windturbinepark zijn verleend. Volgens hen past het windturbinepark thans niet in dit beleid, dat volgens hen is aangescherpt nadat met kleinere windturbines dan thans aan de orde negatieve ervaringen zijn opgedaan. [appellant sub 4] stelt dat vaststelling van het inrichtingsplan, voor zover dit afwijkt van het beleid van het waterschap, onvoldoende is gemotiveerd. Voorts voeren enkele appellanten aan dat de windturbines ten onrechte worden gebouwd in de tussenbeschermingszone die ten behoeve van de veiligheid van de dijken is ingesteld. [appellant sub 15] verwijst in dit verband naar een windpark nabij Lelystad, waar het waterschap bouwen in deze beschermingszone niet toestaat.

2.70.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de bedoelde drie keurontheffingen inmiddels onherroepelijk zijn en thans niet ter beoordeling voorliggen. Desalniettemin hebben zij uit zorgvuldigheidsoverwegingen aan het waterschap de vraag voorgelegd of deze keurontheffingen passen in het in 2009 gewijzigde "Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen", zo stellen de ministers. Volgens het waterschap passen de destijds verleende keurontheffingen ook in het nieuwe beleid uit 2009. De ministers stellen voorts dat niet zal worden gebouwd in de kernzone of in de binnenbeschermingszones van de dijk. In overeenstemming met de Keur van het waterschap bevindt het middelpunt van de windturbines zich in de buitenbeschermingszone. Een deel van het fundament bevindt zich nog in de tussenbeschermingszone, aldus de ministers.

2.70.2. Gelet op artikel 3.1.6, eerste lid, onder b, gelezen in samenhang met artikel 1.1.1., tweede lid, van het Bro moet bij een rijksinpassingsplan met de gevolgen hiervan voor de waterhuishouding rekening worden gehouden.

2.70.3. Vast staat dat het zogenoemde "Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen" van het waterschap geldend is sinds 21 december 2009 en derhalve van voor de vaststelling van het rijksinpassingsplan dateert. Blijkens de plantoelichting is voor het MER en het rijksinpassingsplan een watertoets uitgevoerd. Uit de toelichting blijkt dat onder meer het "Beleid primaire waterkeringen voor windmolens, kabels en leidingen en beplantingen" als uitgangspunt voor de watertoets is gebruikt. In dit beleid is onderscheid gemaakt tussen een viertal zones in een waterkering: de kernzone (het centrale gedeelte van de waterkering), de binnenbeschermingszone (een strook aan weerszijden van de kernzone, welke technisch/fysisch mede een bijdrage levert aan de stabiliteit van de waterkering), de tussenbeschermingszone (een strook direct aan weerszijden van en aansluitend op de binnenbeschermingszone met een breedte van 30 meter binnendijks en 80 meter buitendijks) en de buitenbeschermingszone (een strook direct aan weerszijden van en aansluitend op de beschermingszone met een breedte van 50 meter binnendijks en 75 meter buitendijks). In het beleid staat dat de plaatsing van nieuwe windturbines in de kernzone en binnenbeschermingszone niet is toegestaan. Indien de verwachting is dat voor de levensduur van de windturbine de tussenbeschermingszone niet gebruikt hoeft te worden vanuit het

**Opmerking [AK64]:** First step: the ALD states that it understands the above allegation as directed against two specific permits to be granted by a water authority. Second step: the ALD notes that the two special permits to be granted in this case by the water authority in question have already become irrevocable. Third step: this leads the ALD to conclude Translation: "Therefore, the question whether or not the two permits in question could or could not be granted falls outside the scope of this procedure". Many observers find that the ALD usually is most forgiving vis-à-vis the actions of government officials. In this case that view seems particularly well founded as the ALD manages to avoid addressing the real issue at hand here by inventing a reasoning around it.

waterveiligheidsbelang, kan de windturbine onder voorwaarden tijdelijk worden toegestaan, aldus het beleid. Daarvoor is van belang dat geen nadelige effecten worden veroorzaakt op de stabiliteit van de waterkering, het beheer en onderhoud van de waterkering en de logistieke stromen op en rond de waterkering in de aanleg-, gebruik- en sloopfase van de windturbine.

In de plantoelichting staat dat in de kernzone of de binnenbeschermingszones van de dijk niet zal worden gebouwd en dat hierin derhalve geen hei-activiteiten plaatsvinden. Onweersproken is gesteld dat een deel van de fundamenteën zich in de tussenbeschermingszone bevindt. Naar het oordeel van de Afdeling is, mede gelet op het overwogene onder 2.66.3 en 2.66.4., niet aannemelijk gemaakt dat niet aan de voorwaarden voor plaatsing van nieuwe windturbines in de tussenbeschermingszone is voldaan. Van de gestelde strijdigheid met het waterschapsbeleid is de Afdeling daarom niet gebleken. Voor zover is verwezen naar een situatie waarin bouwen in de tussenbeschermingszone niet is toegestaan, is niet gemotiveerd dat van een vergelijkbare situatie sprake is. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de ministers zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat met de waterhuishoudkundige gevolgen van het rijksinpassingsplan rekening is gehouden.

#### Scheepvaartveiligheid

2.71. Een aantal appellanten betoogt dat onvoldoende is onderzocht in hoeverre het rijksinpassingsplan risico's met zich brengt voor de scheepvaart. [appellant sub 8] en Erfgoed Urk voeren aan dat de nautische veiligheid, gelet op de onvoorspelbare en extreme vaarcondities bij de Rotterdamse Hoek, niet is geborgd. In dit verband stellen zij dat niet wordt voldaan aan de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over Rijkswaterstaatwerken. Zij stellen dat ten onrechte is uitgegaan van landelijke gemiddelden. Voorts betwijfelen zij of de te treffen mitigerende maatregelen, waaronder het realiseren van een strekdam welke het golfklimaat zou verbeteren, effectief zullen blijken. [appellant sub 20] stelt dat onvoldoende aandacht is besteed aan de met de aanvaringen samenhangende milieurisico's. [appellant sub 11] meent dat ten onrechte niet is onderzocht wat de gevolgen zijn voor het milieu en de drinkwatervoorziening indien de schadelijke ladingen van schepen vrijkomen in het IJsselmeer. [appellant sub 11] stelt dat de omstandigheid dat hierover te weinig gegevens bekend zijn aanleiding zou moeten geven om risico's te vermijden.

[appellant sub 11] en [appellant sub 20] stellen voorts dat in het MER ten onrechte geen rekening is gehouden met (de effecten van) de lichtbundel van de vuurtoren op Urk. Volgens [appellant sub 20] zal het licht van de vuurtoren minder goed zichtbaar zijn als gevolg van de lichten op de voorziene windturbines. De windturbines zullen voorts door de lichtbundel van de vuurtoren slagschaduwen veroorzaken die gevaarlijk kunnen zijn voor de scheepvaart in de nabij gelegen vaargeul, zo voeren [appellant sub 11] en [appellant sub 20] aan. Ook het zonlicht zal volgens hen voor de scheepvaart hinderlijke slagschaduwen veroorzaken.

2.71.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de windturbines geen relevant risico vormen voor de scheepvaart en hebben daarom in zoverre geen aanleiding gezien het rijksinpassingsplan in zoverre niet vast te stellen of om de vergunning krachtens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr), die is verleend op 30 november 2010, te weigeren.

Zij wijzen erop dat er diverse flankerende maatregelen worden genomen om de kans op aanvaring te verlagen. Zo zal een scheepvaartveiligheidsvoorziening worden gerealiseerd en zal nautische verlichting worden aangebracht. Ten aanzien van de vervolgeffecten van

eventuele aanvaringen stellen de ministers dat de kans op geringe en ernstige milieuschade onderscheidenlijk klein en zeer klein is. De bestrijding van milieueffecten is geregeld in het Incidentenplan IJsselmeer en voorts zullen de initiatiefnemers nog een calamiteitenplan opstellen, zo stellen de ministers. De ministers stellen zich verder op het standpunt dat minimale verlichting op de turbines noodzakelijk is voor de scheepvaart- en luchtvaartveiligheid.

2.71.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wbr is het verboden zonder vergunning van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik te maken

van een waterstaatswerk door anders dan waartoe het is bestemd:

- a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden, of
- b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, voor zover hier van belang, in samenhang gelezen met artikel 5, eerste lid, aanhef en sub g, van de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over Rijkswaterstaatwerken, is plaatsing van windturbines in het IJsselmeer slechts toegestaan indien de veiligheid van het scheepvaartverkeer niet wordt aangetast.

2.71.3. Vast staat dat in totaal 48 windturbines in het IJsselmeer, in nabijheid van de vaargeul voor de hoofdvaarweg Amsterdam-Lemmer, zullen worden geplaatst.

Ten behoeve van het MER en de Aanvulling MER is onderzoek verricht naar de gevolgen van het rijksinpassingsplan voor de scheepvaartveiligheid en is de kans berekend dat schepen een windturbine aanvaren of daar tegenaan drijven. De resultaten van dit onderzoek zijn onder meer neergelegd in het rapport "Veiligheid scheepvaart op de hoofdvaarroute Amsterdam-Lemmer" van Grontmij Nederland B.V. van 18 september 2009. Uit dit rapport volgt dat in verband met de scheepvaartveiligheid twee knelpunten bestaan, namelijk bij de Rotterdamse Hoek in het midden van het windpark Noordermeerdijk buitendijks en Westermeedijk buitendijks en bij de zogenoemde Friese Hoek, ten noorden van dit windpark. In het rapport staat dat ten aanzien van de Friese Hoek aanvullende beschermingsmaatregelen niet noodzakelijk worden geacht, mits de Friese Hoek zeer goed zal worden gemarkeerd. Om het aanvaarrisico met windturbines te beperken, worden in het bijzonder voor de Rotterdamse Hoek maatregelen noodzakelijk geacht. In het rapport wordt aanbevolen een scheepvaartveiligheidsvoorziening te realiseren in de vorm van een strekdam over een lengte van 1100 meter. Voorts zijn in de rapportage "Toelichting kansberekeningen nautische veiligheid" van Pondera Consult van 1 oktober 2009 en de rapportages "Praktijkvisie op de kansen op een aanvaring bij Windpark Westermeerwind" van 15 februari 2010 en "Voorgestelde berekening ongevalsrisico's CiMER Windpark Westermeerwind" van 14 april 2010, beide van Hydrographic and Marine Consultants B.V. opnieuw de aanvaringskansen berekend.

De Commissie m.e.r. heeft in haar advies van 24 maart 2010 geconcludeerd dat de gehanteerde berekeningsmethodieken om de kans te bepalen dat een schip tegen een windturbine aanvaart, niet bruikbaar zijn voor het onderhavige initiatief. De Commissie m.e.r. acht echter op basis van eigen berekening aannemelijk dat bij benadering eens in de tien jaar een schip uit de vaargeul raakt en daarbij in aanraking komt met een windturbine. Op basis van deze eigen berekening heeft de Commissie m.e.r. geoordeeld dat voor dit onderwerp voldoende informatie aanwezig is om het milieubelang mee te nemen in de besluitvorming over het rijksinpassingsplan. In haar advies van 12 november 2010, waarin de beoordeling



van de zienswijzen na 24 maart 2010 zijn meegenomen, komt de Commissie m.e.r. tot dezelfde conclusie ten aanzien van de scheepvaartveiligheid als in haar eerdere advies.

2.71.4. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 8] en Erfgoed Urk niet aannemelijk gemaakt dat de te treffen mitigerende maatregelen onvoldoende effectief zouden zijn. De enkele twijfel of de hoogte van de scheepvaartveiligheidsconstructie wel afdoende zal zijn, is hiertoe onvoldoende. Voorts ziet de Afdeling in het door hen aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers een aanvaringskans van eens in de tien jaar onaanvaardbaar hadden moeten achten. De Afdeling overweegt voorts dat - in tegenstelling tot hetgeen [appellant sub 20] betoogt - onderzoek is verricht naar de uit een aanvaring voortvloeiende effecten voor de natuur en de drinkwatervoorziening. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Windpark Noordoostpolder en scheepvaartveiligheid; milieu-incidenten en effectbestrijding" van Pondera Consult van november 2010. In het rapport staat dat indien uitstroom van milieugevaarlijke stoffen (in het bijzonder benzine of diesel, de twee meest milieurelevante stoffen die over het IJsselmeer worden getransporteerd) optreedt, de effecten op zowel drinkwaterwinning en organismen beperkt zullen zijn. Dit heeft volgens het rapport onder meer te maken met de omstandigheid dat de drinkwaterwinning plaats heeft aan de andere zijde van het IJsselmeer, het feit dat diesel en benzine blijven drijven en vrij snel verdampen en de georganiseerde bestrijding van de uitstroom van deze stoffen in het IJsselmeer. De Afdeling ziet hierom niet in waarom de ministers de risico's voor het milieu en de drinkwatervoorziening bij eventuele ongelukken met schepen zouden hebben onderschat.

Gelet op het vorenstaande en op de omstandigheid dat de Commissie m.e.r. in het toetsingsadvies over het MER heeft geoordeeld dat de essentiële informatie voor besluitvorming in het MER aanwezig is, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers niet van de uitgevoerde onderzoeken hebben mogen uitgaan.

In de in het rapport "Scheepvaartveiligheid windpark bij de Noordoostpolder" van MARIN van 6 september 2011 berekende totale aanvaarfrequentie van eens in de 48 jaar, hebben de ministers overigens hun standpunt dat geen relevant risico ontstaat voor de scheepvaartveiligheid bevestigd kunnen zien. In dit rapport is bovendien opnieuw geconcludeerd dat de kans op gevolgschade, in de vorm van persoonlijke of milieuschade, klein is.

2.71.5. Niet in geschil is dat de toplichten op de windturbines op grote hoogte zullen worden aangebracht en dat deze naar boven zullen schijnen. [appellant sub 20] heeft de stellingen van de initiatiefnemers dat hierdoor geen negatieve gevolgen zullen ontstaan voor de scheepvaart en dat deze verlichting niet kan interfereren met de specifieke verlichting voor de scheepvaart, niet betwist. Gelet op hetgeen onder 2.23.4 is vermeld over de wijze waarop een deel van de windturbines van mastverlichting zal worden voorzien en gezien de beperkte intensiteit daarvan, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de verlichting op de windturbines gevaarlijk kan zijn voor de scheepvaart.

Ten aanzien van de stelling dat de lichtbundel van de vuurtoren op Urk gevaarlijke slagschaduwen zal veroorzaken voor het scheepvaartverkeer, heeft De Koepel ter zitting onweersproken gesteld dat vanwege de hoogte van de windturbines op dit punt geen problemen zijn te verwachten. Voorts staat in het deskundigenbericht dat de recreatievaart geen gebruik maakt van de vaargeul direct ten westen van de buitendijkse lijnopstellingen langs de Noordermeerdijk en de Westermeerdijk, om confrontaties met de beroepsscheepvaart te voorkomen. De recreatievaart zal daardoor geen schadelijke of storende effecten van de slagschaduw van de windturbines hoeven te ondervinden, zo staat

in het deskundigenbericht. Dit komt de Afdeling niet onjuist voor. [appellant sub 11] en [appellant sub 20] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de windturbines als gevolg van het zonlicht en de lichtbundel van de vuurtoren zodanige slagschaduwen over de vaargeul zullen werpen, dat deze ernstige belemmeringen voor het scheepvaartverkeer met zich zullen brengen.

2.71.6. Gelet op al het vorenstaande hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de windturbines geen relevant risico vormen voor de scheepvaartveiligheid. In zoverre bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de ministers met dit aspect onvoldoende rekening hebben gehouden bij de vaststelling van het rijksinpassingsplan, dan wel dat de vergunning krachtens de Wbr niet kon worden verleend wegens strijd met de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over Rijkswaterstaatwerken.

#### Bouwvergunningen

2.72. [appellant sub 4] betoogt dat de inhoud van de bouwvergunningen voor de verschillende windparken geheel van procedurele aard is, omdat de bouwplannen niet inhoudelijk zijn beoordeeld. Een aantal appellanten betoogt dat de bouwvergunningen niet mochten worden verleend omdat het rijksinpassingsplan ontoereikend is en de grondslag derhalve aan deze vergunningen ontvalt.

2.72.1. De ministers en het college van Noordoostpolder stellen dat er geen gronden waren om de vijf bouwvergunningen te weigeren, zodat zij deze wel moesten verlenen. Volgens hen gaat het hier om gebonden beschikkingen.

2.72.2. Ingevolge artikel 3.30, vierde lid, in samenhang gelezen met het eerste lid, van de Wro, zoals deze luiden ten tijde van belang en voor zover hier van belang, mag een bouwvergunning, die gecoördineerd wordt voorbereid en bekendgemaakt, slechts en moet deze worden geweigerd, in afwijking van artikel 44, eerste lid, onderdeel c, van de Woningwet, indien het bouwen in strijd is met het bestemmingsplan dat wordt gecoördineerd met die bouwvergunning.

Ingevolge artikel 3.35, achtste lid, van de Wro, is artikel 3.30, vierde lid, van overeenkomstige toepassing op een rijksinpassingsplan.

2.72.3. De vier bouwvergunningen van het college van Noordoostpolder zijn verleend op 23 november 2010, derhalve voorafgaand aan de vaststelling van het rijksinpassingsplan in december 2010. De bouwvergunning die door de ministers is verleend, is niet gedateerd. Nu geen uitsluitel is verkregen of deze bouwvergunning voor of na de vaststelling van het rijksinpassingsplan is verleend, wordt ervan uitgegaan van dat deze eveneens is verleend op 23 november 2010.

Uit de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2007/08, 31 295, nr. 7, blz. 25) blijkt dat een bestemmingsplan dat ingevolge artikel 3.30, eerste lid, onder b, van de Wro gelijktijdig wordt voorbereid met de bouw aanvraag, toetsingskader wordt voor die aanvraag. Zoals voorts uit de wetsgeschiedenis volgt, is een gelijke regeling voor het rijksinpassingsplan voorzien. In tegenstelling tot hetgeen de ministers en het college van Noordoostpolder veronderstellen, konden de aanvragen om bouwvergunningen niet zonder meer aan het in voorbereiding zijnde rijksinpassingsplan worden getoetst. Naar het oordeel van de Afdeling dient artikel 3.30, vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 3.35, achtste lid, van de Wro aldus te worden uitgelegd dat de aanvragen om bouwvergunningen dienden te worden getoetst aan het vastgestelde rijksinpassingsplan. De ministers en het college van Noordoostpolder

**Opmerking [AK65]:** Paragraph 2.71 deals with various aspect of ship safety and the risk of collision with a turbine or between ships as a result of visual impacts of the wind farm. In the end the ALD concludes (once again) Translation: "Considering the above the ministers could reasonably take the position ... " that there are no relevant risks to ship safety.

hebben het vorenstaande miskend.

De beroepen van [appellant sub 4], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] slagen in zoverre. De bouwvergunningen komen voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om in dit geval te onderzoeken of de rechtsgevolgen van de vijf vernietigde bouwvergunningen in stand kunnen worden gelaten.

Sociaal-economische bezwaren

Gevolgen voor watersport, recreatie en visserij

2.73. Een aantal appellanten betoogt dat de gevolgen van het windturbinepark voor de watersport, de recreatie en de visserij niet zijn onderzocht. Zij vrezen negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid in deze sectoren.

2.73.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat de gevolgen van het windturbinepark voor de watersport en de recreatie in en rond het IJsselmeer zijn meegenomen in de besluitvorming over het rijksinpassingsplan. Ook de effecten op de visserij zijn meegenomen in de besluitvorming. Aan deze afweging is de informatie die is opgenomen in het MER ten grondslag gelegd, aldus de ministers.

2.73.2. In paragraaf 9.12 van het MER wordt uitgebreid ingegaan op de effecten van het windturbinepark op de recreatie en het toerisme. Naar aanleiding van de verschillende onderzoeken en waarnemingen van de ontwikkelingen rond bestaande parken zijn geen gevallen bekend waarbij de ontwikkeling van een windpark heeft geleid tot een afname van het aantal toeristen. In veel gevallen is zelfs sprake van een toename. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat per saldo een negatieve invloed zal uitgaan op de recreatie, waaronder de watersport in het IJsselmeergebied.

In paragraaf 6.15 van de toelichting bij het rijksinpassingsplan staat dat op het IJsselmeer verschillende vormen van visserij plaatsvinden. De visrechten op het IJsselmeer werken volgens het gemene weide principe, hetgeen betekent dat op het IJsselmeer overal gevisd mag worden. Het windturbinepark leidt niet tot verminderde visopbrengsten, omdat de visstand niet nadelig wordt beïnvloed. Hooguit zal tijdens de bouw, afhankelijk van de bouwperiode, een beperkt deel van het plangebied niet toegankelijk zijn voor de visserij. Naast het gemene weide principe geldt voor grote schietfuike een vergunningplicht, waaruit volgt dat alleen op in de vergunning aangewezen plaatsen of vakken mag worden gevisd.

In paragraaf 5.11.2 van het MER is vermeld dat de binnenvisserij relatief kleinschalig is en in 2005 een omzet van 3,6 miljoen euro boekte. Deze omzet is gegenereerd door 72 vergunninghouders die vissen met verschillende vangstmethoden, afhankelijk van het seizoen. In paragraaf 9.17 van het MER wordt aangegeven dat het gebied tussen de windparken en de dijken onverstoorde is en vrij toegankelijk is voor de visserij. In paragraaf 5.10 van het MER - Locatiespecifiek deel Westerneerdijk Buitendijks - wordt opgemerkt dat door de plaatsing van de windturbines het recreatieve scheepvaartverkeer op de desbetreffende locaties kan afnemen waardoor het wellicht aantrekkelijker wordt voor vissen. De kleinschalige visserij die gebruik maakt van fuiken zou hiervan kunnen profiteren. De mogelijke effecten van het windturbinepark verschillen per vangsttechniek, maar zullen naar verwachting het grootst zijn voor de vissers die gebruik maken van spieringfuike en schietfuike. Voor de vissers geldt dat hoe dichter de windturbines op de dijk staan hoe negatiever het effect zal zijn. Bij voorkeur zou de afstand tussen de dijk en de windturbines 500 meter zijn, hetgeen bij deze buitendijkse locatie het geval is. De staand want-visserij zal

**Opmerking [AK66]:** Translation: "The building permits qualify for annulment". This on the ground that these permits could not be evaluated on the basis of an approved Land-use plan as that plan was still being prepared. Here – for a change – the ALD rules against the municipal authorities. However, later in section VIII of the Judgment (see below p.85 ) the ALD will rule that the legal consequences of the building permits will remain intact/are not to be changed.

licht benadeeld kunnen worden door de windparken. Voor vissers die gebruik maken van kisten of vaste fuiken zullen de effecten naar verwachting nihil zijn. Voor de visserij met vaste fuiken, visserij met kisten met aas en de staand want-visserij dient de afstand tussen de dijk en de windturbines overigens bij voorkeur zo klein mogelijk te zijn.

2.73.3. De Afdeling is van oordeel dat de ministers zich op grond van de onderzoeken waarvan verslag is gedaan in het MER alsmede in het MER - Locatiespecifiek deel Westermoordijk Buitendijks - in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het windturbinepark per saldo geen onaanvaardbare negatieve gevolgen heeft voor de watersport, de recreatie en de visserij. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat aan de onderzoeken naar de gevolgen van het windturbinepark voor deze sectoren zodanige gebreken kleven dat deze niet aan het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan ten grondslag mochten worden gelegd. Weliswaar valt niet uit te sluiten dat het windturbinepark enige negatieve effecten heeft voor de zeilvaart vanwege het niet in de nabijheid kunnen varen van de windturbines, maar het IJsselmeer biedt voldoende ruimte om elders in het gebied te varen. Verder is niet aannemelijk geworden dat voor zeilschepen of andere recreatieve scheepvaart de toegankelijkheid en de aantrekkelijkheid van het aanmeren in havens als die van Lemmer en Urk in betekenende mate worden beperkt door het windturbinepark. Derhalve valt niet te verwachten dat het rijksinpassingsplan in betekenende mate nadelige effecten heeft voor de watersport en de recreatie in en rond Lemmer en Urk.

Gelet op hetgeen in genoemde rapportages omtrent de diverse vormen van visserij in het IJsselmeer is beschreven, ziet de Afdeling verder geen grond voor het oordeel dat het rijksinpassingsplan onaanvaardbare negatieve gevolgen heeft voor de werkgelegenheid in de visserijsector.

Gevolgen voor uitbreidingsmogelijkheden Urk

2.74. Wat betreft de stelling van [appellant sub 15] en [appellant sub 20] over beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van de gemeente Urk, overweegt de Afdeling dat blijkens paragraaf 6.8 van het MER de uitbreidingswensen die de raad van de gemeente Urk in zijn structuurvisie 2025+ tot uiting heeft gebracht, zijn meegenomen in het MER. Nu het evenwel om uitbreidingswensen gaat, die ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan nog niet concreet waren, hebben de ministers aan de mogelijke beperkingen die de voorziene ontwikkelingen met zich brengen voor de uitbreidingsmogelijkheden van de gemeente Urk, geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen.

Waardedaling en ontbreken specifieke nadeelcompensatieregeling

2.75. Een aantal appellanten vreest waardedaling van woningen en landbouwgronden. Daarnaast betogen enkele appellanten dat ten onrechte geen nadeelcompensatieregeling is vastgesteld door de ministers voor onder meer vissers en agrariërs.

2.75.1. Wat de eventueel nadelige invloed van het rijksinpassingsplan op de waarde van woningen en landbouwgronden betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de ministers bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht hadden moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn. De Afdeling neemt verder in aanmerking dat de ministers in het verweerschrift hebben uiteengezet dat mogelijke schade door inkomstenderving wegens tijdelijk minder visareaal onder de schaderegeling van artikel 7.14 en volgende van de Waterwet valt. De Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 wordt onder de Waterwet als beleidskader gehanteerd. Voorts waren de ministers niet gehouden bij de

**Opmerking [AK67]:** Translation: "The Division concludes that, based on investigations reported in the EIA, the ministers could reasonably take the position ... "that on balance the wind farms will have no negative impacts on water recreation, recreation generally and fishing. Once again the "reasonableness test" and once again total reliance on studies and advice provided by developers.

besluitvorming in de onderhavige procedure te voorzien in een specifieke nadeelcompensatieregeling. Daarbij is in aanmerking genomen dat artikel 6.1 van de Wro ook in geval van een rijksinpassingsplan voorziet in een afzonderlijke procedure voor het aanvragen van een tegemoetkoming in geval van planschade. Ter zitting is van de zijde van de ministers overigens toegezegd dat in geval van mogelijke schade als gevolg van het windturbinepark verzoeken om een tegemoetkoming, los van de wettelijke grondslag van het verzoek, door één instantie zullen worden afgehandeld.

#### Economische uitvoerbaarheid

2.76. Verschillende appellanten betwijfelen of het plan financieel uitvoerbaar is. In dit verband voeren zij aan dat de door de rijksoverheid ter beschikking gestelde subsidies moeten worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun. Verder voeren zij in dit verband aan dat in strijd met Europese regelgeving voor de toekenning van de uitvoering van het plan geen openbare aanbestedingsprocedure is gevolgd.

2.76.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van aanbestedingsplichtige gebiedsontwikkeling, omdat er van overheidswege geen opdracht tot de ontwikkeling van het windturbinepark is gegeven. De ministers twijfelen er voorts niet aan dat de Europese Commissie goedkeuring zal verlenen aan de door hen aangemelde exploitatiesubsidie, nu zij het besluit op basis waarvan deze subsidie is verleend al heeft goedgekeurd. Daarnaast is het volgens de ministers aannemelijk dat de Europese Commissie ook haar goedkeuring zal verlenen aan de beoogde investeringssubsidie.

2.76.2. In het kader van een beroep tegen een rijksinpassingsplan kan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar.

2.76.3. Wat betreft het betoog dat ten onrechte geen openbare aanbestedingsprocedure is gevolgd, overweegt de Afdeling dat de eventueel bestaande verplichting tot aanbesteding van de uitvoering van het plan in het algemeen op zichzelf niet in de weg kan staan aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan. In hetgeen appellanten in dit kader hebben aangevoerd, kan geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat dat in dit geval anders zou zijn.

2.76.4. Wat betreft het betoog dat de twee door de rijksoverheid ter beschikking gestelde subsidies moeten worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun overweegt de Afdeling als volgt.

2.76.4.1. De eerste subsidie betreft een exploitatiesubsidie. Met deze subsidie worden de initiatiefnemers gecompenseerd voor het eventuele verschil tussen de gegarandeerde opbrengst en de geldende marktprijs. Ter zitting is toegelicht dat het besluit tot toekenning van deze subsidie inmiddels rechtens onaantastbaar is geworden.

De exploitatiesubsidie is verleend op basis van het Besluit Stimulering Duurzame Energieproductie (hierna: besluit SDE) en overeenkomstig de Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2009 (Stc. 2009, 20345). Het ontwerp van het besluit SDE is op 20 augustus 2007 bij de Europese Commissie aangemeld. In haar beschikking van 21 december 2007 heeft de Europese Commissie overwogen dat het besluit staatssteun is die verenigbaar kan worden verklaard met de gemeenschappelijke markt op grond van artikel

87, derde lid, onder c, van het EG-verdrag (thans: artikel 107, derde lid, onder c, van Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie) en heeft zij het ontwerpbesluit goedgekeurd. Hoewel de afzonderlijke subsidiebeschikking alsnog bij de Europese Commissie is aangemeld en de Commissie hierover nog geen uitsluitel heeft gegeven, hebben de ministers er bij de vaststelling van het plan gelet op het voorgaande vanuit kunnen gaan dat de Commissie geen bezwaren tegen de verleende exploitatiesubsidie zal hebben.

2.76.4.2. De tweede subsidie betreft een eenmalige investeringssubsidie. Ter zitting is toegelicht dat het besluit tot toekenning van deze subsidie inmiddels rechtens onaanastbaar is geworden. Voorts is daar naar voren gekomen dat de subsidie inmiddels is aangemeld bij de Europese Commissie. Deze aanmelding zou, indien deze subsidie steun inhoudt in de zin van artikel 107 VWEU en geen ontheffing kan worden gegeven en geen vrijstellingsregeling van toepassing is, kunnen leiden tot terugvordering van de subsidie. Naar De Koepel ter zitting heeft verklaard, zou dit niet in de weg staan aan haar betrokkenheid bij de uitvoering van het rijksinpassingsplan indien andere fondsen zouden kunnen worden geworven.

Maar zelfs indien De Koepel zich in verband met een terugvordering van ongeoorloofde staatssteun alsnog geheel of gedeeltelijk zou moeten terugtrekken, brengt dat nog niet met zich dat het niet mogelijk zal zijn tot de realisering van in het plan voorziene, maar nog niet gerealiseerde ontwikkelingen over te gaan. De betrokkenheid van De Koepel is voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan immers niet van doorslaggevende betekenis. Het is denkbaar dat één of meer andere marktpartijen, al dan niet in, respectievelijk op een - overigens binnen het plan passende - aangepaste vorm en/of wijze de realisering van de betreffende ontwikkelingen of ontwikkelingen (verder) kunnen uitvoeren.

Aan het onder 2.76.2 geformuleerde criterium is derhalve niet reeds voldaan, indien appellanten aannemelijk maken dat de investeringssubsidie als ongeoorloofde staatssteun moet worden aangemerkt die kan worden teruggevorderd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 13 april 2011 in zaak nr. 200905023/1/R3 ([www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)) dienen zij ook aannemelijk te maken dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat dergelijke omstandigheden zich in dit geval voordoen.

2.76.5. Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan financieel niet uitvoerbaar is.

Overige bezwaren

Schade agrarische gronden

2.77. [appellant sub 4] en [appellant sub 7] stellen dat de gevolgen van een toename van kwelwater voor de kwaliteit van het land onvoldoende zijn onderzocht. Enkele appellanten voeren aan dat in het gebied achter de windturbines klimatologische veranderingen zullen optreden. Zij stellen dat de lucht warmer zal zijn en grotere hoosbuien zullen plaatsvinden, welke voor de agrarische gronden ter plaatse schadelijk zullen zijn.

2.77.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat het waterschap intensief is betrokken bij de totstandkoming van het MER.

2.77.2. Zoals hiervoor onder 2.65.3 is overwogen en zoals in het deskundigenbericht staat, zullen maatregelen worden getroffen die een toename van de kwelstroom zullen voorkomen.

**Opmerking [AK68]:** Translation: "Considering the above there are no grounds to conclude that reasonably the ministers should have understood ... "that the plans are financially unrealistic. The "reasonableness test" again.

Voorts zal volgens de deskundige gedurende de planperiode geen verandering optreden in het oppervlaktewaterpeil van het IJsselmeer of van de binnendijs gelegen polder. Het deskundigenbericht in aanmerking nemend, hebben de ministers zich op het standpunt kunnen stellen dat het onwaarschijnlijk is dat de kwaliteit van het land zal worden aangetast ten gevolge van een toename van kwelwater.

Voorts overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat onevenredige schade zal ontstaan aan de landbouwgronden in het gebied achter de windturbines. Gelet op het feit dat [appellant sub 4] en [appellant sub 7] hun stellingen dat de lucht in dit gebied warmer zal worden ten gevolge van het plaatsen van de windturbines en dat in dit gebied grotere hoosbuien zullen plaatsvinden **onvoldoende hebben onderbouwd, bijvoorbeeld door het overleggen van een deskundigenrapport**, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers bij het vaststellen van het rijksinpassingsplan met dit aspect onvoldoende rekening hebben gehouden.

Gezondheidsrisico's elektriciteitskabels

2.78. [appellant sub 1] vreest voor gezondheidsrisico's voor omwonenden ten gevolge van de magnetische straling welke afkomstig is van de elektriciteitskabels ten behoeve van het te realiseren windturbinepark.

2.78.1. De ministers voeren aan dat het kabeltracé zodanig is gesitueerd dat er binnen de magneetveldzone geen functies zijn gelegen die mogelijk kunnen worden aangemerkt als gevoelige bestemming.

2.78.2. Op de verbeelding zijn tracés tussen de windturbines onderling, alsmede tussen de verschillende windparken, voorzien van de dubbelbestemming "Leiding - Hoogspanning". Ingevolge artikel 6 van de planregels, voor zover hier van belang, zijn de gronden van deze tracés, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor hoogspanningsleidingen.

Over de afzet van de opgewekte elektriciteit is in het MER vermeld dat per windpark een transformator de elektriciteit zal omzetten van een spanningsniveau van 33 kV naar 110 kV. In het MER staat voorts dat ondergrondse kabels zullen worden aangelegd voor het transport van de windturbines naar de transformator en vanaf de transformator naar de aansluiting op het hoogspanningsnet. De kabel komt op ongeveer 1 meter beneden het maaiveld te liggen.

Ter zitting hebben de ministers onweersproken gesteld dat het magnetisch veld dat door ondergrondse kabels wordt veroorzaakt, het sterkst is binnen een afstand van enkele meters van die kabel. De Afdeling stelt aan de hand van de verbeelding vast dat de voorziene ondergrondse kabel niet onder woningen door zal lopen en evenmin binnen enkele meters afstand van woningen zal komen te liggen. **Gelet hierop hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen** dat voor een aantasting van de gezondheid van omwonenden, ten gevolge van de magnetische straling welke afkomstig is van de in het plan voorziene elektriciteitskabels, in dit geval niet behoeft te worden gevreesd.

Sloop bestaande windturbines

2.79. [appellant sub 8] en Erfgoed Urk betogen dat het plan niet vastgesteld had kunnen worden, nu niet dan wel onvoldoende is verzekerd dat de bestaande windturbines langs de Westermeeerdijk en de Zuidermeerdijk zullen worden gesloopt. In dit verband voeren zij aan dat in het plan noch in de in dit kader gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten een termijn is opgenomen waarbinnen de turbines moeten zijn verwijderd. Verder twijfelen zij eraan of de uitvoerende organisaties over de windturbines kunnen beschikken.

**Opmerking [AK69]:** The allegation is Translation: "not adequately supported, for example by submitting an expert report". That is: to support the allegation by some applicants that the wind turbines will have a negative impact on the quality of (agricultural) land near the turbines. Therefore, in this case the ALD expects applicants to submit expert reports (for which they usually lack the resources), rather than take it upon itself to commission such a report. Passivity. No action to ensure equality of arms.

**Opmerking [AK70]:** Translation: "Considering this the ministers could reasonably take the position ..." **that there are no health risks as a result of electromagnetic radiation.**

2.79.1. Volgens de ministers hoeft er niet aan te worden getwijfeld dat de bestaande windturbines aan de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk zullen worden verwijderd. In dit verband wijzen zij erop dat ten behoeve van deze verwijdering sloopvergunningen zijn verleend en dat in de exploitatieovereenkomsten bepalingen over de sloop zijn opgenomen. Verder stellen de ministers zich in dit verband op het standpunt dat eigendomsverhoudingen niet aan de sloop van de windturbines in de weg zullen staan.

2.79.2. Op dit moment staan 50 windturbines langs de Westermeerdijk en 5 windturbines langs de Zuidermeerdijk. Bij besluiten van 23 november 2010 heeft het college van Noordoostpolder ten behoeve van de sloop van deze windturbines twee sloopvergunningen verleend.

Verder is in artikel 2 van de exploitatieovereenkomst van 26 mei 2010 tussen De Koepel en de gemeente Noordoostpolder als voorwaarde opgenomen dat de bestaande windturbines moeten zijn verwijderd op het moment dat de nieuwe binnendijkse windturbines in bedrijf zullen worden genomen. Het moment van inbedrijfstelling is volgens het eerste artikel van deze overeenkomst het moment dat door de realiserende partijen elektriciteit wordt geleverd aan het landelijk hoogspanningsnet.

[appellant sub 8] en Erfgoed Urk hebben niet bestreden dat De Koepel alle bestaande windturbines aan de Westermeerdijk en een deel van de bestaande windturbines aan de Zuidermeerdijk in eigendom heeft. Evenmin hebben zij bestreden dat De Koepel ten aanzien van de sloop van de overige windturbines overeenkomsten met de eigenaren heeft gesloten. Gelet hierop hebben de ministers zich op het standpunt kunnen stellen dat de eigendomsverhoudingen niet in de weg staan aan de verwijdering van deze windturbines.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de verwijdering van de bestaande windturbines langs de Westermeerdijk en de Zuidermeerdijk niet is verzekerd.

#### Participatiemogelijkheden

2.80. Voor zover een aantal appellanten betoogt dat de mogelijkheden tot participatie in het windturbinepark ten tijde van de vaststelling van het rijksinpassingsplan bekend hadden moeten zijn, overweegt de Afdeling dat het in planologisch opzicht niet relevant is wie bij de uitvoering van het plan zijn betrokken. Er bestond dan ook geen verplichting voor de ministers om de mogelijkheden tot participatie in het kader van het rijksinpassingsplan bekend te maken.

#### Bouw- en gebruiksmogelijkheden [appellant sub 5]

2.81. Wat betreft het betoog van [appellant sub 5] dat de bouw- en gebruiksmogelijkheden voor zijn perceel aan de [locatie 2] te Creil worden beperkt door de wiekoverslag van de naast zijn perceel geplande windturbine overweegt de Afdeling als volgt.

Het bestemmingsplan "Landelijk gebied 2004" voorziet voor het perceel van [appellant sub 5] in de bestemming "Agrarisch gebied". Ingevolge artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de voorschriften van dit plan, voor zover thans van belang, is het perceel bestemd voor agrarische bedrijvigheid. Gelet op het zevende lid van dit artikel mogen binnen de als zodanig bestemde gronden in geen geval bouwwerken groter dan 20 meter worden gebouwd. In het voorliggende rijksinpassingsplan wordt aan een klein gedeelte aan de westzijde van het perceel van [appellant sub 5] de aanduiding "vrijwaringszone - windturbine" toegekend. Ter plaatse van deze aanduiding is ingevolge artikel 10, lid 10.1, van de planregels wiekoverslag van een windturbine toegestaan. Nu het laagste punt van de rotorbladen volgens het



deskundigenbericht ter plaatse ten minste 78 meter boven het maaiveld ligt, heeft [appellant sub 5] niet aannemelijk gemaakt dat hij door deze aanduiding in zijn bouw- en gebruiksmogelijkheden wordt beperkt.

Gronden [appellant sub 7]

2.82. [appellant sub 7] stelt dat ongeveer 1 hectare van de gronden die hij pacht van het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf benodigd is voor de ontwikkeling van het windturbinepark. Over de beëindiging van zijn pachtovereenkomst zijn onderhandelingen gaande, waarbij De Koepel volgens hem uiterst onzorgvuldig optreedt. Hieromtrent overweegt de Afdeling dat deze mogelijke omstandigheid niet tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan kan leiden. Het betreft hier immers een handelwijze van een derde partij over de uitvoering van het plan. Voor zover voorts nog wordt getwijfeld aan de uitvoerbaarheid van het plan, overweegt de Afdeling dat het, naar ter zitting is gebleken, niet noodzakelijk is om de gronden die door [appellant sub 7] worden gepacht ten behoeve van het plan te gebruiken.

#### Conclusie

Besluit tot vaststelling rijksinpassingsplan

2.83. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.62.7 is overwogen, zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8], Erfgoed Urk, SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22], voor zover ontvankelijk, gegrond voor zover die betrekking hebben op het windpark Westermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks en het windpark Westermeerdijk binnendijks. Het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan dient in zoverre wegens strijd met artikel 3.28 van de Wro in samenhang met artikel 3.1 van de Wro te worden vernietigd. Deze beroepen tegen het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan zijn voor het overige ongegrond.

2.84. In hetgeen SWIJR, [appellant sub 5], Gaasterlân, Heemschut, [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 15], NKPW, [appellant sub 20], SVBIJ en [appellant sub 24], voor zover ontvankelijk, hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat na afweging van alle bij het plan betrokken belangen en de met het plan samenhangende voor- en nadelen, de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het rijksinpassingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het rijksinpassingsplan anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Deze beroepen zijn ongegrond.

Uitvoeringsbesluiten

2.85. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.72.3. is overwogen zijn de beroepen van [appellant sub 4], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22], voor zover ontvankelijk, gegrond voor zover deze zijn gericht tegen de door de ministers en het college van Noordoostpolder verleende bouwvergunningen. Deze vijf bestreden besluiten dienen te worden vernietigd.

Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van alle appellanten, voor zover ontvankelijk en deze zijn gericht tegen de overige uitvoeringsbesluiten, ongegrond.

In stand laten rechtsgevolgen

**Opmerking [AK71]:** Translation: "Overall conclusions".

**Opmerking [AK72]:** Translation: "the Division sees no ground to rule that after evaluating all interests involved and after evaluating all advantages and disadvantages of the plan, the ministers could not have reasonably taken the position that the Land-use plan of the national government serves the purpose of good spatial planning". Once again the 'reasonableness test', but this time in the context of a final, most sweeping ruling on a crucial question: whether or not the Land-use plan serves the legal requirement of serving good spatial planning.

2.86. Evenwel ziet de Afdeling aanleiding om de rechtsgevolgen van het rijksinpassingsplan, voor zover die betrekking hebben op het windpark Westermeerdijk buitendijs en Noordermeerdijk buitendijs en het windpark Westermeerdijk binnendijs, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, in stand te laten.

Hiertoe overweegt de Afdeling dat de norm van artikel 3.12, eerste lid, van de Rarim, die het college van Flevoland kennelijk heeft beoogd over te nemen als voorschrift in de milieuvergunningen, per 1 januari 2011 van toepassing is geworden op de vier windparken. Uit twee rapporten van Van Grinsven Advies van augustus en september 2009 over mogelijke schaduwhinder vanwege het windpark Westermeerdijk binnendijs en het windpark Westermeerdijk buitendijs en Noordermeerdijk buitendijs volgt dat aan de in dit artikel voorgeschreven norm kan worden voldaan. De bezwaren die appellanten ten aanzien van deze rapporten hebben aangevoerd, geeft de Afdeling geen aanleiding om aan de juistheid van deze conclusie te twijfelen. In dit kader wordt verwezen naar hetgeen onder 2.62.5 is overwogen, waar dezelfde inhoudelijke bezwaren tegen de vergelijkbare rapporten van Van Grinsven Advies inzake het windpark Noordermeerdijk binnendijs en het windpark Zuidermeerdijk zijn behandeld.

2.86.1. Tevens ziet de Afdeling aanleiding om te beoordelen of de rechtsgevolgen van de besluiten van de ministers en het college van Noordoostpolder tot het verlenen van bouwvergunningen in stand kunnen worden gelaten.

Het rijksinpassingsplan is in december 2010 vastgesteld. Dit betekent gelet op artikel 3.35, achtste lid, in samenhang bezien met artikel 3.30, vierde lid, van de Wro, dat het rijksinpassingsplan thans wel het toetsingskader kan vormen voor de aanvragen om de hiervoor bedoelde bouwvergunningen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de rechtsgevolgen van het rijksinpassingsplan, voor zover dat betrekking heeft op het windpark Westermeerdijk buitendijs en Noordermeerdijk buitendijs en het windpark Westermeerdijk binnendijs, in stand kunnen worden gelaten. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de verleende bouwvergunningen voor de windparken in strijd zijn met het rijksinpassingsplan. Evenmin hebben zij aannemelijk gemaakt dat zich één van de in artikel 44, eerste lid, van de Woningwet - zoals dat ten tijde van belang gold en anders dan genoemd in onderdeel c van dit artikellid - genoemde weigeringsgronden voordoet.

Wat betreft het standpunt van een aantal appellanten dat in de bouwvergunningen over enkele aspecten, zoals de ontsluiting, de duur van de werkzaamheden en de funderingsconstructie, verantwoording had moeten worden afgelegd en voor zover zij stellen dat aan de vergunningen bepaalde voorschriften hadden moeten worden verbonden, overweegt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 56 van de Woningwet, zoals dat ten tijde van belang gold en voor zover hier van belang, mogen aan de bouwvergunning slechts voorschriften of beperkingen worden verbonden ter bescherming van de belangen ten behoeve waarvan de voorschriften strekken krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft moet voldoen, alsmede voorschriften op grond van een bestemmingsplan, een verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro of een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 van die wet. In de voorschriften van de vergunningen is opgenomen dat de gegevens en bescheiden met betrekking tot de constructie uiterlijk drie weken voor de aanvang van de bouwwerkzaamheden verstrekt dienen te worden. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de ministers en het college van Noordoostpolder dit voorschrift niet aan de bouwvergunningen mochten verbinden. Voorschriften ten aanzien van de ontsluiting en de duur van de werkzaamheden hebben geen betrekking op de op te richten bouwwerken zelf,

zodat een bepaling dienaangaande niet als voorschrift aan de bouwvergunningen mag worden verbonden. Gelet hierop en nu appellanten voorts niet aannemelijk hebben gemaakt dat bij de aanvragen voor de bouwvergunningen onvoldoende gegevens zijn overgelegd om de bouwaanvragen te kunnen beoordelen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers en het college van Noordoostpolder onvoldoende voorschriften aan de vergunningen hebben verbonden.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling eveneens aanleiding de rechtsgevolgen van de besluiten van de ministers en het college van Noordoostpolder tot het verlenen van bouwvergunningen, in stand te laten.

Proceskosten

2.87. De ministers en het college van Noordoostpolder dienen ten aanzien van [appellant sub 8], Erfgoed Urk en [appellant sub 21] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Wat betreft [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], SRH, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19] en [appellante sub 22] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van het college van Lemsterland, SWIJR, [appellant sub 5], Gaasterlân, Heemschut, [appellant sub 11], [appellant sub 12], [appellant sub 15], NKPW, [appellant sub 20], SVBIJ en [appellant sub 24] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

2.88. Nu zowel onderdelen van het besluit van de ministers tot vaststelling van het rijksinpassingsplan als de door de ministers en het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder verleende bouwvergunningen worden vernietigd, acht de Afdeling het redelijk de ministers gezamenlijk voor de helft, en het college voor de helft, te veroordelen tot vergoeding van in verband met de behandeling van de in de beslissing nader genoemde beroepen opgekomen proceskosten. De betaling van de bedragen aan appellanten dient door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te geschieden.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen niet-ontvankelijk:

- a. van het college van burgemeester en wethouders van Lemsterland;
  - b. van [appellant sub 8] en anderen, voor zover dat is ingesteld door het college van burgemeester en wethouders van Urk;
  - c. van [appellant sub 20] en anderen, voor zover dat is ingesteld door [belanghebbende A], [belanghebbende B] uit Emmeloord, [belanghebbende C], [belanghebbende D], [belanghebbende F], [belanghebbende G] uit Utrecht, [belanghebbende H] en [belanghebbende I], [belanghebbende K] en [belanghebbende L];
  - d. van [appellante sub 12] en anderen, voor zover dat is ingesteld door [belanghebbende J];
- II. verklaart de beroepen van [appellant sub 4], de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] niet-ontvankelijk voor zover die zijn gericht tegen het besluit van de minister van

**Opmerking [AK73]:** Translation: "Considering the above the Division sees grounds to leave the legal consequences of the [annulled] decisions of the ministers and of the municipality Noordoostpolder intact". That is: as they are without change. The decisions in questions are annulled, but, as a result of this follow up ruling, this annulment has no legal consequences as the legal consequences of those decisions are left as they are. No turning back the clock. Here as in other instances, the ALD comes to such a ruling on the ground that the impacts of annulling not only the decision as such, but also of doing away with its legal consequences are disproportionate in relation to the benefits of such action. The net result is of course that applicants stand empty handed: they have won in principle, but the effect in practice is zero.

**Opmerking [ak74]:** Translation: "Judgment". A final survey and summary of all the rulings mentioned above.

**Opmerking [ak75]:** In sections I, II and II the ALD confirms that certain appeals are inadmissible, in whole or in part.

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu van december 2010 tot het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan;

III. verklaart de beroepen niet-ontvankelijk:

a. van de stichting Stichting Waterrecreatie IJsselmeer en Randmeren, voor zover dat is gericht tegen de door het college van gedeputeerde staten van Flevoland verleende vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998;

b. van [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, de stichting Stichting Erfgoed Urk en anderen, [appellante sub 12] en anderen, de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek, [appellant sub 14], [appellant sub 15], de stichting Nationaal Kritisch Platform Windenergie, [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 20] en anderen, [appellant sub 21], [appellante sub 22] en [appellant sub 24A] en [appellant sub 24B], voor zover die zijn gericht tegen de voorschriften met geluidnormen uit de vier verleende milieuvergunningen van 23 november 2010 en 30 november 2010;

c. van [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, de stichting Stichting Erfgoed Urk, de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22], voor zover die zijn gericht tegen de voorschriften ten aanzien van slagschaduw of het ontbreken daarvan in de vier verleende milieuvergunningen van 23 november 2010 en 30 november 2010;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 8] en anderen, de stichting Stichting Erfgoed Urk en anderen, de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] gedeeltelijk gegrond voor zover die betrekking hebben op de vaststelling van het rijksinpassingsplan voor zover het betreft de plandelen die zien op het windpark Westerveermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks en het windpark Westerveermeerdijk binnendijks;

V. verklaart de beroepen van [appellant sub 4], de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek, [appellant sub 14], [appellant sub 17], [appellant sub 18], [appellant sub 19], [appellant sub 21] en [appellante sub 22] gegrond voor zover die zijn gericht tegen de door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu alsmede de door het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder verleende bouwvergunningen;

VI. vernietigt het besluit van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu van december 2010 tot vaststelling van het rijksinpassingsplan, voor zover het betreft de plandelen die zien op het windpark Westerveermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks en het windpark Westerveermeerdijk binnendijks;

VII. vernietigt het besluit van:

a. de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de minister van Infrastructuur en Milieu, kenmerk 20090226, tot verlening van een bouwvergunning voor het realiseren van 6 windturbines ten behoeve van het windpark Westerveermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks;

b. het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder van 23 november 2010 tot verlening van een bouwvergunning voor het realiseren van 42 windturbines ten behoeve

**Opmerking [ak76]:** In sections IV and V the ALD confirms that some appeals are well-founded.

**Opmerking [ak77]:** In sections VI and VII the ALD confirms the annulment of certain decisions of the minister and the municipality.

- van het windpark Westerveermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks;
- c. het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder van 23 november 2010 tot verlening van een bouwvergunning voor het realiseren van 17 windturbines ten behoeve van het windpark Westerveermeerdijk binnendijks;
- d. het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder van 23 november 2010 tot verlening van een bouwvergunning voor het realiseren van 13 windturbines ten behoeve van het windpark Noordermeerdijk binnendijks;
- e. het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder van 23 november 2010 tot verlening van een bouwvergunning voor het realiseren van 8 windturbines ten behoeve van het windpark Zuidermeerdijk;

VIII. bepaalt dat de rechtsgevolgen van de onder VI. en VII. genoemde besluiten in stand blijven;

IX. verklaart de onder I.b. tot en met onder III. genoemde beroepen voor het overige, en de beroepen van [appellant sub 5], de stichting Stichting Gaasterlân Natuerlân, Bond Heemschut commissie Heemschut Flevoland, [appellant sub 11] en anderen en de stichting Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer geheel ongegrond;

X. veroordeelt de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de minister van Infrastructuur en Milieu en het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder gezamenlijk op de hiervoor onder 2.88 vermelde wijze tot vergoeding van bij de hierna te noemen appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten. Deze bedragen dienen door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald aan:

a. [appellant sub 8] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.529,50 (zegge: vijftienhonderdnegenentwintig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

b. de stichting Stichting Erfgoed Urk en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.529,50 (zegge: vijftienhonderdnegenentwintig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

c. [appellant sub 21] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.311,00 (zegge: dertienhonderdelf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XI. gelast dat de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- a. € 150,00 (zegge: honderdvijftig euro) voor [appellant sub 1];
- b. € 152,00 (zegge: honderdtweënvijftig euro) voor [appellant sub 4];
- c. € 152,00 (zegge: honderdtweënvijftig euro) voor [appellant sub 7];
- d. € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor het [appellant sub 8] en anderen, met dien

**Opmerking [ak78]:** Translation: [The Division] rules that the legal consequences of the decisions listed under VI. en VII. remain intact [are maintained without change]. Accordingly, the ALD first annuls a number of decisions, but then rules that the clock has not to be turned back to the situation before those decisions were made. For example, wind turbines already built may remain in place even though the decision to allow them has been annulled. The ALD takes this approach when it considers that the costs of erasing the legal consequences of an annulled decision are disproportionate in relation to the possible benefits. The result is that at the end of it all applicants stand empty handed. Also see above [ak 73].

**Opmerking [ak79]:** The minister must refund some of the expenses made by some applicants, but the amounts involved are negligible, if not laughable, when the actual costs are considered.

verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; e. € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor de stichting Stichting Erfgoed Urk en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

f. € 302,00 (zegge: driehonderdtwee euro) voor de stichting Stichting De Rotterdamse Hoek;

g. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 14];

h. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 17];

i. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 18];

j. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 19];

k. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellant sub 21];

l. € 152,00 (zegge: honderdtweeënvijftig euro) voor [appellante sub 22].

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Vreugdenhil  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 februari 2012

12-571-589-612.