

ECLI:NL:RVS:2018:2339

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	11-07-2018
Datum publicatie	11-07-2018
Zaaknummer	201608248/1/R6
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 september 2016 hebben de ministers het inpassingsplan "Windpark Fryslân" vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JNA 2018/31 Milieurecht Totaal 2018/6832 JM 2018/108 met annotatie van J.M.I.J. Zijlmans

Uitspraak

201608248/1/R6.

Datum uitspraak: 11 juli 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. IJsselmeervereniging, gevestigd te Leiden, en andere,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], beiden wonend te [woonplaats],
6. Watersportvereniging Makkum, gevestigd te Makkum, gemeente Súdwest-Fryslân,
7. HISWA Vereniging, gevestigd te Driebergen, en andere,

en

1. de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, (hierna gezamenlijk: de ministers),
2. de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, (hierna: de minister),
3. de staatssecretaris van Economische Zaken, thans: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

4. het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
5. het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2016 hebben de ministers het inpassingsplan "Windpark Fryslân" vastgesteld.

Bij besluit van 13 september 2016 heeft de staatssecretaris een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) verleend.

Bij besluit van 20 september 2016 heeft het college van gedeputeerde staten een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) verleend.

Bij besluit van 22 september 2016 heeft de minister een vergunning op grond van de Waterwet verleend.

Bij besluit van 22 september 2016 heeft de minister een vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: Wbr) verleend.

Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en milieu.

Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders ontheffing van het Bouwbesluit 2012 verleend.

Tegen één of meerdere van deze besluiten hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], IJsselmeervereniging en andere, [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere beroep ingesteld.

Verweerders hebben afzonderlijk verweerschriften ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft Windpark Fryslân B.V. een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht op 2 mei 2017 een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1] en IJsselmeervereniging en andere hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Bij besluit van 18 juli 2017 heeft het college van gedeputeerde staten een gewijzigde vergunning op grond van de Nbw verleend.

Bij besluit van 8 augustus 2017 hebben de ministers het gewijzigde inpassingsplan vastgesteld.

Bij besluit van 23 augustus 2017 heeft de staatssecretaris een gewijzigde ontheffing op grond van de Ffw verleend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben [appellant sub 1] en de IJsselmeervereniging en andere een zienswijze ingediend over deze besluiten.

De ministers, de staatssecretaris en het college van gedeputeerde staten hebben afzonderlijk een nader verweerschrift ingediend.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 februari 2018, waar partijen zijn verschenen of zich hebben doen vertegenwoordigen.

Overwegingen

INLEIDING

1. De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).
2. Windpark Fryslân B.V. is voornemens een windpark in het Friese deel van het IJsselmeer te realiseren en te exploiteren. Het windpark ligt in het noordelijk deel van het IJsselmeer nabij de Afsluitdijk op een afstand van ongeveer 6,5 km van de Friese kust. De kortste afstand tussen de Afsluitdijk en de windturbines is ongeveer 600 meter en het windpark reikt vanaf de Afsluitdijk gemeten ongeveer 7,7 km het IJsselmeer in. Het voornemen behelst het realiseren van een cluster van 89 windturbines die gemiddeld 600 m van elkaar staan, de bijbehorende elektrische en civiele werken, zoals de bekabeling tot aan de aansluiting op het hoogspanningsnet in Oudehaske, en een werk- en natuureiland van 2 ha met een luwe zone als vooroever van 25 ha. De voorziene windturbines uit de 3-4 MW klasse hebben een gezamenlijk vermogen van 316 MW. Met dit project wordt een bijdrage geleverd aan de doelstelling voor windenergie op land die is opgenomen in het Nationale Energieakkoord. Dit akkoord is tot stand gekomen ter uitvoering van de in de richtlijn 2009/28/EG (Richtlijn voor hernieuwbare energie) aan Nederland opgelegde verplichting om 14% van het totale bruto-eindverbruik aan energie afkomstig te laten zijn uit hernieuwbare bronnen. In het Energieakkoord is afgesproken dat in 2030 16% van het totale jaarlijkse energieverbruik afkomstig moet zijn van duurzame energie. Wat betreft windenergie is de doelstelling dat het totaal opgesteld vermogen van windturbines op land in 2020 in totaal 6000 MW zal bedragen.

OMVANG GEDING

3. IJsselmeervereniging en andere hebben ter zitting hun beroep ingetrokken voor zover dat betrekking heeft op het besluit van de minister van Infrastructuur en Milieu van 22 september 2016 waarbij op grond van de Wbr een vergunning is verleend en op het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 27 september 2016 waarbij ontheffing is verleend van het Bouwbesluit 2012.
4. Appellanten hebben beroep ingesteld tegen het inpassingsplan en de daarbij behorende besluiten. Het beroep van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], de Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere dat is gericht tegen het inpassingsbesluit is beperkt tot het plandeel dat betrekking heeft op het windpark. De nadere besluiten van 18 juli 2017, 8 en 23 augustus 2017 zijn besluiten als bedoeld in artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep van appellanten is van rechtswege ook tegen deze besluiten gericht.

OPZET UITSPRAAK

5. De Afdeling zal hierna als eerste de beroepen behandelen die zijn gericht tegen het inpassingsplan. Hierbij zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- ontvankelijkheid (overweging 8);

- het besluit van 18 september 2016 (overweging 9);
- het besluit van 8 augustus 2017;
- formele aspecten (overwegingen 10 tot en met 12);
- het toetsingskader (overweging 13);
- het omvang van het plan (overweging 14);
- beleid (overwegingen 15 tot en met 18);
- locatie-alternatieven (overweging 19);
- Natuurbeschermingswet 1998 (overwegingen 20 tot en met 35);
- landschap (overweging 36);
- scheepvaart en waterrecreatie (overweging 37);
- toerisme en economische effecten (overweging 38);
- uitvoerbaarheid (overweging 39);
- conclusie (overweging 40).

Vervolgens worden de beroepen behandeld tegen de Nbw-vergunningen (onder 41 en verder), de ontheffingen op grond van de Ffw (onder 49 en verder), de Waterwetvergunning (onder 57 en verder), de Wbr-vergunning (onder 62 en verder) en ten slotte de omgevingsvergunning en de ontheffing van het Bouwbesluit (onder 65 en verder).

Aan het einde van de uitspraak staat de conclusie (onder 70 en verder).

6. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de overwegingen en in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

HET INPASSINGSPLAN EN HET GEWIJZIGDE INPASSINGSPLAN

7. Het inpassingsplan en het gewijzigde inpassingsplan zijn vastgesteld ten behoeve van de bouw van het windpark en de bijbehorende voorzieningen. Het plan bestaat uit drie delen: het windpark zelf, het kabeltracé tussen het windpark en Oudehaske en het werk- en natuureiland van 2 ha met een luwe zone als vooroever van 25 ha.

ONTVANKELIJKHEID

8. De ministers en Windpark Fryslân B.V. betogen dat de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] niet-ontvankelijk zijn omdat zij geen belanghebbenden zijn bij de bestreden besluiten.

De Afdeling ziet aanleiding om tevens het beroep van [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] bij de beoordeling van de belanghebbendheid te betrekken.

8.1. [appellant sub 1] woont in Den Helder op een afstand van ongeveer 31 km van de voorziene windturbines. Hij stelt belanghebbende te zijn bij de bestreden besluiten omdat hij met regelmaat over de Afsluitdijk het gebied passeert en hij actief is als toerzeiler. Daarnaast voelt hij zich als

liefhebber van het wad en van de grote waterruimte in het algemeen sterk betrokken bij de landschappelijke kwaliteit van het IJsselmeergebied.

[appellant sub 3] woont in Burgum op een afstand van ongeveer 53 km van de voorziene windturbines. Hij verzet zich tegen het windpark omdat hij dit ziet als diefstal van wind. Volgens hem zijn de lucht, de wind en het landschap van de omwonenden en kan de minister de eigendom daarvan niet overdragen aan de exploitanten van het windpark. De wind heeft een economische waarde en de opbrengst daarvan dient aan de omwonenden toe te komen, aldus [appellant sub 3].

[appellant sub 2] woont in Dokkum op een afstand van ongeveer 58 km van de voorziene windturbines. Hij stelt regelmatig zijn vakantie door te brengen als toerzeiler langs de kust van Friesland. Daarnaast voelt hij als inwoner van Friesland de verantwoordelijkheid om de provincie mooi en leefbaar te houden en vreest hij precedentwerking van dit windpark. Verder zullen de toenemende investeringen in windenergie leiden tot een verhoging van zijn energierekening, aldus [appellant sub 2].

[appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] zijn eigenaar van een vakantiewoning in Makkum. De kortste afstand tussen de vakantiewoning en het windpark is ongeveer 6,6 km. Zij stellen dat zij vanuit hun vakantiewoning zicht zullen hebben op de voorziene windturbines. Voorts stellen zij dat zij fanatieke windsurfers zijn en dat het water voor de kust van Makkum goede omstandigheden biedt voor windsurfers. Zij vrezen dat het voorziene windpark een negatief effect zal hebben op de windsurfcondities op dat deel van het IJsselmeer.

8.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit zoals bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 7 in haar uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, hanteert zij voor windparken op land als uitgangspunt dat gevolgen van enige betekenis aanwezig kunnen worden geacht binnen een afstand van tien keer de tiphoogte van de voor appellanten dichtstbijzijnde windturbine, gemeten vanaf de voet van de windturbine. In veel gevallen bestaat ook buiten deze afstand zicht op het windpark, vooral als het windpark in open landschap ligt. De Afdeling gaat echter ervan uit dat de gevolgen van het zicht op het windpark voor het woon- en leefklimaat op een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte in beginsel te beperkt zijn om nog te kunnen spreken van gevolgen van enige betekenis. Daarnaast gaat de Afdeling ervan uit dat op een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte in beginsel geen andere gevolgen van enige betekenis van het windpark zijn te verwachten, zoals geluid- of slagschaduw hinder van enige betekenis.

8.3. Het inpassingsplan en het gewijzigde inpassingsplan maken windturbines met een tiphoogte van afgerond maximaal 183 m mogelijk. Dit betekent dat op een afstand van meer dan 1.830 m gemeten vanaf de voor appellanten meest dichtbij gelegen windturbine tot hun woning dan wel hun gronden in beginsel geen gevolgen van enige betekenis meer aanwezig worden geacht.

[appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] wonen op te grote afstand van het voorziene windpark om rechtstreeks feitelijke gevolgen te kunnen ondervinden van het windpark. Dat [appellant sub 1] regelmatig over de Afsluitdijk rijdt, dat [appellant

sub 1] en [appellant sub 2] als toerzeiler met enige regelmaat gebruikmaken van het IJsselmeer en dat [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] als windsurfers gebruikmaken van het IJsselmeer langs de kust van Makkum acht de Afdeling niet toereikend om te kunnen spreken van een objectief persoonlijk belang dat hen van anderen onderscheidt die zich op de Afsluitdijk en het IJsselmeer (willen) begeven. Ook een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit, hoe sterk dat gevoel ook mag zijn, is niet voldoende om te kunnen spreken van een rechtstreeks bij de inpassingsplannen betrokken belang. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] een rechtstreeks bij deze besluiten betrokken belang hebben.

8.4. Nu op grond van artikel 8:1 van de Awb alleen belanghebbenden tegen een besluit beroep kunnen instellen, zijn de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 2] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen de inpassingsplannen niet-ontvankelijk. Dit betekent dat de Afdeling hun beroepsgronden niet inhoudelijk kan bespreken.

HET INPASSINGSPLAN VAN 18 SEPTEMBER 2016

9. De ministers hebben op 8 augustus 2017 het inpassingsplan van 18 september 2016 herzien en opnieuw vastgesteld om het plan van 18 september 2016 in overeenstemming te brengen met het 20 april 2016 vastgestelde provinciale inpassingsplan "Vismigratierivier".

Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat de ministers het besluit 18 september 2016 niet met de vereiste zorgvuldigheid hebben vastgesteld. Dit besluit komt op grond van strijd met artikel 3:2 van de Awb voor vernietiging in aanmerking.

HET INPASSINGSPLAN VAN 8 AUGUSTUS 2017

Formele aspecten

Bevoegdheid

10. IJsselmeervereniging en andere betogen dat de ministers niet bevoegd zijn om een inpassingsplan vast te stellen omdat een onderliggend bestemmingsplan of een onderliggende beheersverordening ontbreekt voor de gronden waarop het windpark is voorzien.

10.1. Anders dan IJsselmeervereniging en andere leest de Afdeling in artikel 3.28 van de Wro niet dat de bevoegdheid van de minister om een inpassingsplan vast te stellen wordt beperkt tot de gevallen waarin al een bestemmingsplan of beheersverordening voor gronden is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Crisis- en herstelwet

11. HISWA en andere betogen dat misbruik wordt gemaakt van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) omdat het project geen enkele bijdrage levert aan de verwezenlijking van de doelstellingen van deze wet. Volgens hen draagt het project niet bij aan de werkgelegenheid, maar heeft het juist louter negatieve effecten voor de werkgelegenheid. Zij wijzen daartoe op een publicatie van het Centraal Planbureau.

11.1. Gelet op artikel 9b, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 in samenhang met artikel 1.1, eerste lid, onder a, en categorie 1.2 van Bijlage I van de Chw, is de Chw op dit project van toepassing. De ministers hebben dan ook terecht de Chw van toepassing geacht. Hetgeen HISWA en andere stellen doet aan deze rechtstreeks uit de wet voortvloeiende toepasselijkheid niet af. De Afdeling laat hun betoog dan ook buiten inhoudelijke bespreking.

Het betoog faalt.

Terinzagelegging

12. Een ontwerp van het besluit van 8 augustus 2017 is met ingang van 16 juni 2017 voor de duur van twee weken ter inzage gelegd. IJsselmeervereniging en andere betogen dat niet de juiste procedure is doorlopen bij de voorbereiding van dit besluit, omdat op grond van afdeling 3.4 van de Awb een ontwerpbesluit zes weken ter inzage had moeten worden gelegd.

12.1. De ministers stellen dat sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard, en daarom afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw behoefde te worden doorlopen.

12.2. Het besluit van 8 augustus 2017 strekt ertoe het inpassingsplan in overeenstemming te brengen met het provinciale inpassingsplan "Vismigratierivier". Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers zich terecht op het standpunt gesteld dat dit in de gegeven omstandigheden een wijziging van ondergeschikte aard is. Afdeling 3.4 van de Awb hoefde gelet hierop niet opnieuw te worden toegepast. Dat uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding aan appellanten een korte termijn is geboden om op een ontwerp van het wijzigingsbesluit te reageren, maakt dit niet anders.

Het betoog faalt.

Inhoudelijk

Toetsingskader

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

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

Dit laat onverlet dat de besluitvorming van de ministers over een inpassingsplan is onderworpen aan rechterlijke toetsing. Het is dan de taak van de Afdeling om aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden te beoordelen of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij beoordeelt de Afdeling aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden onder meer of het besluit berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen en deugdelijk is gemotiveerd. Tevens beziet de Afdeling aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Omvang van het plan

14. IJsselmeervereniging en andere betogen dat anders dan in het inpassingsplan wordt gesteld de gemaakte keuze voor een werkeiland niet noodzakelijk is voor de realisatie van het windpark. Zij zien voor het werkeiland passende alternatieven, waaronder het gebruik van de (haven van) Breezanddijk. Volgens hen had van de aanleg van dit onderdeel van het inpassingsplan moeten worden afgezien.

14.1. De ministers stellen dat het werk- en natuureiland voor realisering van het plan noodzakelijk is. In de bouwfase is meer ruimte vereist dan beschikbaar is in de havens rond het IJsselmeer, waaronder de (haven van) Breezanddijk. Dat meer ruimte nodig is heeft de ervaring met de bouw van onder meer het Windpark Noordoostpolder uitgewezen. Bovendien geldt dat het eiland na het aanbrengen van de eerste rotor als natuureiland gaat functioneren, als mitigerende maatregel, aldus de ministers.

14.2. In de plantoelichting is beschreven dat het eiland is gesitueerd tussen het windpark en de Lorentzsluizen bij Kornwerderzand, op ongeveer 3 km van het windpark. De locatie is gekozen op basis van de gewenste nabijheid van het windpark, rekening houdend met de definitieve ecologische functie die voldoende afstand tot de windturbines vereist.

14.3. Op de verbeelding in samenhang met artikel 7, lid 7.1, van de planregels van het inpassingsplan is aan het eiland de voorlopige bestemming "Natuur - Werkeiland Voorlopig" gegeven. In het kader van die voorlopige bestemming is volgens artikel 7, lid 7.1.1, van de planregels bedrijvigheid toegestaan ten behoeve van de aanleg van het Windpark Fryslân, een mobiele betoncentrale, ontwikkeling, behoud en herstel van natuurlijke, ecologische en landschappelijke waarden en waterkering, water en waterstaatkundige werken. Ingevolge lid 7.2 van de planregels geldt de voorlopige bestemming tot het moment van plaatsing van de eerste rotor, met een maximum geldigheidsduur van vijf jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van het inpassingsplan. Artikel 6, lid 6.1.3, onder b, van de planregels van het inpassingsplan bepaalt voorts dat het windpark enkel in gebruik mag worden genomen en gehouden indien het eiland is gerealiseerd en in stand gehouden conform het als Bijlage 2 bij het plan opgenomen mitigatieplan.

14.4. In het deskundigenbericht staat dat een werkeiland nodig is omdat er in de omgeving te weinig havencapaciteit is vanwege de werkzaamheden die in het kader van de versterking van de Afsluitdijk verricht zullen worden. Het werkeiland zal in de aanlegfase van het windpark worden gebruikt voor de op- en overslag van onderdelen, het aanleggen van pontons en schepen met lading (zoals duwbakken met grote turbineonderdelen), de assemblage van onderdelen van de turbines en voor een mobiele betoncentrale. In het deskundigenbericht wordt nog verwezen naar paragraaf 4.3.6 van de plantoelichting. Daarin staat dat door het voorgenomen gebruik als werkeiland de aanleg van het windpark wordt bespoedigd en de afstanden voor levering van materialen bekort, mede vanwege de mogelijkheid om beton op korte afstand te produceren.

14.5. In hetgeen IJsselmeervereniging en andere hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond om te twijfelen aan de juistheid van de door de ministers vermelde redenen die nopen tot de aanleg en instandhouding van het eiland.

Het betoog faalt.

Beleid

15. De ministers hebben de keuze om op deze locatie in het IJsselmeer een windpark toe te staan gebaseerd op de Structuurvisie Wind op land (hierna: SvWOL). De SvWOL is een uitwerking van de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (hierna: SVIR). In de SvWOL is onder andere het gebied in het noordelijke en Friese deel van het IJsselmeer aangewezen als gebied voor grootschalige windenergie.

16. IJsselmeervereniging en andere hebben hun beroepsgrond dat het SvWOL in strijd is met het Verdrag van Aarhus ingetrokken.

17. IJsselmeervereniging en andere betogen dat de SvWOL in strijd met artikel 19j van de Nbw is vastgesteld, omdat in de passende beoordeling bij de SvWOL staat dat significante effecten niet zijn uitgesloten. Om deze reden kan de SvWOL volgens hen niet dienen als onderbouwing van de beleidsmatige keuzes voor dit windpark.

17.1. In de passende beoordeling behorend bij de SvWOL staat dat het abstractieniveau van de passende beoordeling bij de SvWOL het niet toelaat dat per aangewezen gebied een finale beoordeling wordt gegeven van eventuele significante effecten. Bij iedere individuele voorgenomen ontwikkeling van grootschalige windenergie moet een project-m.e.r.-procedure worden doorlopen waarbij ook een passende beoordeling moet worden opgesteld. Daarbij moet alsdan specifieke informatie over de ingreep evenals de specifieke kennis van de natuurwaarden ter plaatse in beschouwing te worden genomen. Op basis daarvan moet worden beoordeeld of significant negatieve effecten op beschermde waarden kunnen worden uitgesloten of niet, zo is vermeld. Ten behoeve van het inpassingsplan is in het kader van de m.e.r.-procedure een passende beoordeling gemaakt.

Anders dan IJsselmeervereniging en andere ziet de Afdeling in de omstandigheid dat vanwege het hoge abstractieniveau van de beoordeling in het SvWOL nog niet met zekerheid kon worden gezegd dat een toekomstig project in een van de geschikt geachte gebieden geen significante negatieve gevolgen kon hebben, geen grond voor het oordeel dat het SvWOL niet kon worden gehanteerd als uitgangspunt bij de keuze van de locatie voor dit windpark. Of een windpark kan worden gerealiseerd is immers mede afhankelijk van de vraag of dat concrete project significant negatieve gevolgen teweeg brengt. Die vraag is voor Windpark Fryslân in de voor dit inpassingsplan opgemaakte passende beoordeling negatief beantwoord. De inhoudelijke bezwaren van IJsselmeervereniging en andere tegen die passende beoordeling komen hierna onder 20 en verder aan de orde.

Het betoog faalt.

18. HISWA en andere betogen dat de SvWOL verouderd is. De aanwijzing van gebieden voor de plaatsing van windturbines in de SvWOL is volgens hen ook niet nauwkeurig genoeg en de SvWOL geeft evenmin duidelijkheid over de technische specificaties van de toe te passen turbines en de opstelling daarvan. Tevens zijn in de SvWOL de economische gevolgen van de plaatsing van windturbines ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt.

18.1. De Afdeling volgt HISWA en andere hierin niet. In aanmerking genomen dat de SvWOL dateert van 28 maart 2014, de keuze voor de onderhavige locatie is gemaakt in het inpassingsbesluit van 18 september 2016 en herhaald in het gewijzigde inpassingsbesluit van 8 augustus 2017, ziet de Afdeling niet dat de SvWOL verouderd zou zijn. HISWA en andere hebben ook niet geconcretiseerd op welke punten van veroudering sprake zou zijn. Wat betreft de door HISWA en andere gewenste detaillering stelt de Afdeling vast dat deze zich niet verdraagt met het hiervoor onder 17.1 vermelde hoge abstractieniveau van de beoordeling in de SvWOL.

Het betoog faalt.

Locatie-alternatieven

19. HISWA en andere betogen dat er voor het windpark alternatieven zijn met minder negatieve effecten op de recreatieve mogelijkheden op het IJsselmeer. Zij wijzen op het alternatief om de windturbines in een lijnopstelling op of langs de Afsluitdijk te realiseren. Volgens hen hebben de ministers niet toereikend onderbouwd waarom niet voor dit alternatief is gekozen. Doordat in dit alternatief sprake is van minder ruimtebeslag, kleven hieraan volgens HISWA en andere minder bezwaren. Zij wijzen op het in opdracht van de provincie Fryslân en gemeente Súdwest-Fryslân door Arcadis opgestelde rapport "Quick scan Windpark Afsluitdijk" van 15 april 2015 (hierna: het Arcadis-rapport), waarin wordt geconcludeerd dat een lijnopstelling tot de mogelijkheden behoort.

19.1. De ministers wijzen in de eerste plaats erop dat de locatie voor een windpark in het noordelijke deel van het IJsselmeer is opgenomen in de SvWOL. Een lijnopstelling van windmolens langs de Afsluitdijk is niet in de SvWOL opgenomen. Daarnaast is volgens de ministers van belang dat de minister van Economische Zaken op 3 april 2015 heeft medegedeeld dat voor het behalen van de doelstellingen voor 2020 een windpark nabij/langs de Afsluitdijk niet tijdig ten behoeve van de

doelstelling gereed zou zijn, terwijl voor de realisering van deze doelstelling tijdige realisatie van een windpark in de provincie Fryslân juist wel noodzakelijk is. De wenselijkheid van een eventuele opstelling nabij of langs de Afsluitdijk hangt voorts mede af van de kosten van mogelijke aanvullende maatregelen om de waterveiligheid te borgen, aldus de ministers. Tevens heeft een rol gespeeld dat er op het Friese deel van de Afsluitdijk onvoldoende ruimte beschikbaar is om 316 MW te realiseren. Met een windpark op het Friese deel van de Afsluitdijk zou de provinciale doelstelling niet kunnen worden gehaald, aldus de ministers. Verder wijzen de ministers erop dat in het Milieueffectrapport Windpark Fryslân (hierna: het MER) een opstelling in lijnen langs de Afsluitdijk als alternatief is onderzocht, maar dat op grond van de verschillen in milieueffecten niet voor dit alternatief is gekozen. Wat betreft het Arcadis-rapport stellen de ministers dat hierin alleen de economische en technische haalbaarheid van een lijnopstelling langs de Afsluitdijk is beoordeeld.

19.2. In de SVIR en de SvWOL zijn gebieden aangewezen die op grond van hun landschappelijke en natuurlijke kenmerken, alsmede de gemiddelde windsnelheid kansrijk zijn voor windenergie. Daartoe behoort het gebied in het noorden van het IJsselmeer. De locatiealternatieven die in het kader van het inpassingsplan en het daaraan ten grondslag liggende MER zijn onderzocht, liggen alle binnen dit gebied. In paragraaf 4.2 van de toelichting bij het inpassingsplan wordt opgemerkt dat geen van de in het MER onderzochte locaties, waaronder een locatie met een lijnopstelling langs de Afsluitdijk, ongeschikt is voor grootschalige windenergie. Wel kennen alle locaties op een of meerdere thema's aandachtspunten. Het onderzoek laat zien dat er in de provincie Fryslân en het brede IJsselmeergebied geen andere locaties zijn die geschikter zijn dan het onderhavige initiatief, aldus de toelichting. Dit is in overeenstemming met het rijks- en provinciaal beleid. In het MER dat ten grondslag ligt aan het inpassingsplan is uiteengezet hoe de locatiekeuze voor het windpark en de keuze voor de opstelling van de windturbines tot stand is gekomen. Daar zijn verschillende varianten met elkaar vergeleken en op milieueffecten beoordeeld waaronder een lijnopstelling langs de Afsluitdijk. Uit de uitgebreide samenvatting van het MER blijkt bij een lijnopstelling langs de Afsluitdijk dat de potentiële barrièrewerking voor vogels, de minder gunstige effecten op de doorgaande open ruimtebeleving vanuit Waddenzee en IJsselmeer, het zicht op de Friese kust vanuit de Afsluitdijk en de afstand tot recreatiegebied de Holle Poarte bij Makkum en Kornwerderzand ertoe hebben geleid dat de ministers niet hebben gekozen voor dit alternatief.

19.3. Uit het voorgaande volgt dat de ministers het door HISWA en andere genoemde alternatief in hun afweging hebben betrokken en de voor- en nadelen van de alternatieven afwegend de voorkeur hebben gegeven aan de locatie zoals beschreven in het inpassingsplan. In hetgeen HISWA en andere hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen concrete aanknopingspunten die twijfel doen rijzen aan de juistheid van de aspecten die de ministers bij deze afweging hebben betrokken. De Afdeling acht die afweging evenmin onredelijk. De enkele omstandigheid dat HISWA en andere een afweging met een andere uitkomst voorstaan, doet daaraan niet af. Voor zover HISWA en andere stellen dat bij het inpassingsplan de belangen van de watersportrecreatie zijn miskend, verwijst de Afdeling naar haar overwegingen over de onderwerpen Scheepvaart en waterrecreatie en Toerisme en economische effecten.

Het betoog faalt.

Natuurbeschermingswet 1998

20. De gronden waarop het windpark is voorzien liggen in het Natura 2000-gebied IJsselmeer. De Speciale Beschermingszone IJsselmeer aangewezen op grond van de Habitatrictlijn vormt samen met de Speciale Beschermingszones IJsselmeer en Friese IJsselmeerkust, die zijn aangewezen in het kader van de Vogelrichtlijn, het Natura 2000-gebied IJsselmeer. Het gebied is aangewezen voor de bescherming van 10 broedvogelsoorten en vanwege de betekenis voor 31 niet-broedvogelsoorten. Verder is het gebied aangewezen voor drie habitattypen en vier habitatsoorten.

Voor de vogelsoorten geldt als instandhoudingsdoelstelling het behoud van de omvang en de

kwaliteit van het leefgebied met uitzondering van de broedvogelsoorten roerdomp, porseleinhoen, bontbekplevier, kemphaan en de niet-broedvogelsoorten fuut, nonnetje, grote zaagbek, dwergmeeuw en zwarte stern. Voor deze soorten geldt uitbreiding van de omvang en/of kwaliteit van het leefgebied als doelstelling.

De passende beoordeling is opgenomen als Deel E van het MER.

21. De beroepsgronden van IJsselmeervereniging en andere over de ecologische gevolgen van het windpark zien meer in het bijzonder op de passende beoordeling met de daaraan ten grondslag liggende rapporten en de tijdens de procedure nog uitgebrachte aanvullende rapporten. De beroepsgronden van IJsselmeervereniging en andere hebben betrekking op de in aanmerking genomen omvang van het project (hierna onder 22), de effecten op vogels (hierna onder 23 e.v.) en op vleermuizen en vissen (hierna onder 34 en 35). Wat betreft vogels hebben de beroepsgronden in het bijzonder betrekking op vogelsterfte (hierna onder 23 e.v.), verstoring van vogels (hierna onder 30), op de barrièrewerking van het windpark (hierna onder 31) en cumulatie (hierna onder 32 e.v.). Wat betreft negatieve effecten van windturbines op vogels hebben IJsselmeervereniging en andere het door Wageningen Environmental Research opgestelde rapport "Contra-expertise rapport Milieueffectrapportage Windpark Deel E Passende beoordeling" van 18 januari 2017 (hierna: de Contra-expertise) overgelegd, alsmede onder meer de door Wageningen Environmental Research opgestelde reacties van 6 juni 2017 en 16 januari 2018.

Omvang van het project

22. IJsselmeervereniging en andere stellen dat ten onrechte niet het gehele project in de passende beoordeling is betrokken. Zij stellen dat de voorgeschreven verwijdering van de windturbines na 30 jaar deel uitmaakt van het project. Ook de effecten van de verwijdering hadden daarom passend beoordeeld moeten worden. In dit verband wijzen zij op twee uitspraken van de Afdeling (24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684 (Eemshaven) en 12 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5858 (Woensdrecht).

22.1. In de passende beoordeling staat dat de effecten voor de ecologie van de ontmanteling naar verwachting kleiner of maximaal gelijk zijn aan die tijdens de aanleg. De ontmanteling heeft slechts beperkte tijdelijke effecten tot gevolg. In de passende beoordeling is de ontmanteling dan ook niet separaat beoordeeld. Volgens de ministers kan er ook nog geen beoordeling van de ecologische effecten van de ontmanteling plaatsvinden omdat nog niet duidelijk is wanneer, in welk tempo, op welke wijze en met gebruikmaking van welke technieken de turbines zullen worden verwijderd.

22.2. De Afdeling stelt vast dat de aanleg en de exploitatie van het windpark enerzijds en de verwijdering anderzijds niet zodanig verbonden zijn dat zij in het kader van de passende beoordeling niet anders dan als één project kunnen worden beschouwd. In die zin verschilt de onderhavige situatie met die in de door IJsselmeervereniging en andere vermelde uitspraken. Daar ging het immers om samenhang met een voor de exploitatie van de voorziene energiecentrale noodzakelijke uitbreiding van de Eemshaven dan wel een voor de omvang van het luchtruimgebruik direct samenhangende wijziging van de logistieke indeling van een vliegbasis (Woensdrecht). De ontmanteling van de windturbines kan echter als een project op zich zelf worden beschouwd, waarvan te zijner tijd zal moeten worden beoordeeld of het vergunningplichtig is, gelet op de dan geldende instandhoudingsdoelstellingen en omstandigheden in het gebied.

Het betoog faalt.

Vogels-Mortaliteit

23. In de passende beoordeling staat dat tijdens de exploitatie van het windpark aanvaringssslachtoffers kunnen vallen onder beschermde vogelsoorten. Voor het voorspellen van het aantal slachtoffers is het zogenoemde Flux Collision Model (hierna: het FCM) gebruikt. Voorafgaand

aan de berekening is bepaald welke vogelsoorten kans maken om aanvaringslachtoffer te worden. Vogelsoorten die geen binding hebben met het plangebied en vogelsoorten zonder frequente vliegbewegingen op rotorhoogte zijn buiten beschouwing gelaten. In de passende beoordeling staat dat binnen het windpark zeven vogelsoorten op rotorhoogte kunnen worden verwacht. Voor deze soorten is het aantal aanvaringslachtoffers met behulp van het FCM berekend. Op de uitkomst van deze berekening is vervolgens het zogenoemde 1%-criterium aangelegd.

23.1. Wat betreft de mortaliteit van vogels zien de beroepsgronden van IJsselmeervereniging en andere in de eerste plaats op de betrouwbaarheid van het FCM (hierna onder 24), het toegepaste 1%-criterium (hierna onder 25) en de Potential Biological Removal-methode (hierna onder 26). Voor zover het gaat om de toepassing van het FCM, stellen IJsselmeervereniging en andere dat de input voor het FCM onvoldoende duidelijk is (hierna onder 27) en betwijfelen zij of de tipverlaging als mitigerende maatregel kan worden aangemerkt (hierna onder 28). Wat betreft van verstoring van vogels hebben de beroepsgronden van IJsselmeervereniging en andere betrekking op het functioneren van het werk-natuureiland en de kwalificatie daarvan als mitigerende maatregel.

Het Flux Collision Model

24. IJsselmeervereniging en andere stellen dat het FCM geen adequate methode is. Onder verwijzing naar de Contra-expertise wijzen zij erop dat het werkelijke aantal slachtoffers sterk kan verschillen van het voorspelde aantal. Omdat geen relatie kan worden gevonden tussen het voorstelde aantal aanvaringslachtoffers en de werkelijke aantallen had volgens hen van het FCM geen gebruik mogen worden gemaakt.

24.1. In het deskundigenbericht staat dat de werking en de parameters van het FCM zijn opgenomen in de bijlage bij de passende beoordeling. Die parameters hebben onder meer betrekking op de vogelflux (de omvang van de stroom van vogels) de vlieghoogte, de omvang van de rotor, het gemiddeld aantal turbines dat gepasseerd wordt en de aanvaringskans. De aanvaringskans is ontleend aan onderzoek bij een ander windpark (het referentiewindpark) voor dezelfde vogelsoort ofwel voor vogels behorend tot dezelfde vogelgroep. Het model bevat correctiefactoren om de verschillen tussen de beoogde en het referentiewindpark te verrekenen, aldus het deskundigenbericht.

De Afdeling ziet niet dat deze methode niet adequaat is om inzage te verkrijgen in de te verwachten vogelsterfte. Van de kant van IJsselmeervereniging en andere zijn ook geen wetenschappelijk aanvaarde methodes genoemd die tot een beter resultaat kunnen leiden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat bij de passende beoordeling gebruik kon worden gemaakt van FCM.

Het betoog faalt.

1%-criterium

25. De IJsselmeervereniging en andere wijzen erop dat voor een aantal vogelsoorten een herstelopgave voor de omvang en/of de kwaliteit van het leefgebied geldt, terwijl de aantallen beneden de instandhoudingsdoelstelling zijn en/of de trend dalend is. Zij betogen dat in de passende beoordeling in die gevallen niet tot uitgangspunt had mogen worden genomen dat bij een mortaliteit van minder dan 1% van de natuurlijke sterfte er geen kans is op belangrijke nadelige gevolgen. Ter onderbouwing van hun betoog hebben zij het door WER opgestelde rapport "Do assessment thresholds underestimate the mortality impact of wind farms on bird populations" van februari 2017 (hierna: het WER-rapport) overgelegd. In het WER-rapport is geconcludeerd dat het 1%-criterium geen algemene toepasbaarheid heeft en voor vogelpopulaties als evenbedoeld voorzichtig gebruikt moet worden. Onderzoekers achten voor deze vogelpopulaties de maat "Population Persistence Index" (hierna: PPI) beter bruikbaar. Zij hebben ten aanzien van enkele vogelsoorten de effecten van de toepassing van deze maat toegelicht.

25.1. In zijn arrest van 9 december 2004, in zaak C-79/03, punten 36 en 41, (www.curia.europa.eu), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie 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 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, onder meer in haar uitspraak van 1 april 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH9250, 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. Uit de hiervoor genoemde uitspraak van het Hof volgt niet dat het 1%-criterium niet mag worden toegepast op soorten die reeds in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Ook de Afdeling heeft dit eerder geoordeeld in haar uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215.

25.2. In paragraaf 5.3.3 van het deskundigenbericht staat dat met de relatieve PPI (hierna: RPPI) het relatieve verschil in de duurzame instandhouding op termijn wordt weergegeven; het percentage duidt de vergelijking tussen de twee situaties van de staat van instandhouding van een vogelpopulatie op termijn. Dit verschil biedt aldus de deskundige geen houvast om het effect te toetsen voor de instandhoudingsdoelstellingen omdat het percentage uitsluitend een verschil aangeeft en niet bepaalt wat die staat van instandhouding op termijn feitelijk is. De 1% uit het 1%-criterium is verbonden aan de vogelsterfte. Een vergelijking tussen de RPPI en het 1%-criterium kan derhalve niet gemaakt worden, aldus het deskundigenbericht. De gestelde verslechtering van de staat van instandhouding op basis van de PPI biedt geen zicht op de omvang van die toename van sterfte. Daarmee is het percentage aan verslechtering niet te relateren aan de instandhoudingsdoelen, die gericht zijn op de draagkracht van een gebied voor een bepaald aantal van de aangewezen soorten. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat de RPPI daarom geen houvast biedt bij de toetsing aan de instandhoudingsdoelstellingen. Wel laat het RPPI zien dat het 1%-criterium omzichtig gehanteerd moet worden, aldus het deskundigenbericht. Ook A.M. de Roos, hoogleraar theoretische ecologie verbonden aan de Universiteit van Amsterdam heeft in zijn brieven van 29 mei 2017 en 20 januari 2018 bezwaren geuit over de bruikbaarheid van de PPI-methode om verhoogde of verlaagde gevoeligheid tot uitsterven te bepalen.

25.3. Gezien deze kanttekeningen bij de bruikbaarheid van de PPI als instrument ter bepaling van eventuele aantasting van instandhoudingsdoelstellingen is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de PPI-methode thans kan worden aangemerkt als algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht tegen de achtergrond waarvan de passende beoordeling kan plaatsvinden. Gelet hierop en gegeven dat het 1%-criterium in de rechtspraak zowel door het Hof van Justitie als de Afdeling eerder is aanvaard, bestaat naar het oordeel van de Afdeling in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat het zogenoemde 1%-criterium in het onderhavige geval niet had mogen worden gehanteerd.

Het betoogt faalt.

Potential Biological Removal

26. De IJsselmeervereniging en andere betogen dat de gebruikte methode Potential Biological

Removal (hierna: PBR) niet passend is voor alle vogelsoorten om in te schatten of de extra sterfte gevolgen heeft voor de populatie. Volgens hen is de PBR ontwikkeld voor potentieel groeiende populaties met een hoog reproductievermogen.

26.1. In paragraaf 5.3.4 van het deskundigenbericht staat dat de PBR in de uiteindelijke effectbeoordeling de PBR voor vogels geen rol heeft gespeeld, omdat aan de hand van het 1%-criterium is geconcludeerd dat per jaar zich geen relevante sterfte voor vogels voordeed.

De Afdeling stelt dan ook vast dat dit onderdeel van het betoog feitelijke grondslag mist.

Invoergegevens FCM

27. IJsselmeervereniging en andere betogen dat bij de toepassing van FCM gebruikte invoergegevens niet inzichtelijk zijn. Hierdoor is volgens hen niet controleerbaar of in de passende beoordeling juiste conclusies zijn getrokken ten aanzien van de sterfte van vogels. Zij wijzen op de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2938.

Voor zover gegevens wel te herleiden zijn, bieden deze volgens IJsselmeervereniging en andere onvoldoende zekerheid dat belangrijke negatieve gevolgen zijn uitgesloten. IJsselmeervereniging en andere stellen onder meer dat is uitgegaan van te lage aanvaringskansen en ten onrechte gebruik is gemaakt van gegevens over verwante soorten om de aanvaringskans te berekenen. Daarnaast zijn volgens hen vlieghoogtes onderschat, ontbreekt inzicht in aanvaringskansen voor vogelsoorten door grote turbines en zijn de gehanteerde uitwijkpercentages en aantallen vogels niet representatief. Ook is volgens hen ten onrechte uitgegaan van het gemiddeld seizoensmaximum in plaats van het seizoensgemiddelde. Ten aanzien van de visdief, zwarte stern, topper en fuut hebben IJsselmeervereniging en andere deze bezwaren nader toegelicht. IJsselmeervereniging en andere betwijfelen daarom of de uitkomsten van de berekening met het FCM een realistisch beeld geven.

27.1. In paragraaf 5.3.2 van het deskundigenbericht staat dat in de passende beoordeling weliswaar een duidelijk overall-overzicht van de bij de berekening gebruikte gegevens ontbreekt, maar dat in de verschillende achtergronddocumenten bij de passende beoordeling wel alle relevante informatie is te vinden. In het bijzonder zijn van belang de rapporten van Bureau Waardenburg over de aanwezigheid van vogels in het plangebied (bijlage 2a bij de passende beoordeling) en dat over effecten van het windpark op vogels, vleermuizen en overige beschermde natuurwaarden (bijlage 3a bij de passende beoordeling). De initiatiefnemer heeft de deskundige voorts in aanvulling op de bij de passende beoordeling gevoegde gegevens en in reactie op de Contra-expertise een overzicht doen toekomen van de gehanteerde gegevens bij de berekening van de extra vogelsterfte met het FCM. Hierbij is ook de vogelflux in concrete aantallen weergegeven. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat aan de hand van de verschillende onderzoeksrapporten en de aanvullende informatie de invoergegevens voor de modelberekening te herleiden zijn.

In het deskundigenbericht staat dat de gehanteerde invoergegevens onderbouwd en logisch zijn. De deskundige heeft aandacht besteed aan de gegevens over aanvaringskansen, de vlieghoogte van de vogels, de betekenis van de vismigratierivier, de toegepaste correctiefactor vanwege het verschil in hoogte ten opzichte van de referentiesituatie, de gegevens over ontwijkgedrag en de gehanteerde gegevens over de aanwezigheid van vogels in het windparkgebied.

27.2. De Afdeling acht gelet op het deskundigenbericht voldoende inzichtelijk gemaakt welke gegevens zijn gehanteerd en op waarop deze gegevens zijn gebaseerd. De in hun brief van 6 januari 2018 naar voren gebrachte stelling van IJsselmeervereniging en andere dat niet voor alle vogelsoorten de parameters konden worden nagegaan, sommige parameters niet bekend zouden zijn gemaakt en onduidelijk is of niet ergens een extra correctiefactor is toegepast, hebben de Afdeling niet tot een ander oordeel kunnen leiden. In dit verband kan de Afdeling niet eraan voorbij zien dat deze stelling niet overeenkomt met de bevindingen van de deskundige en ook ter zitting door Kleyheeg-Hartman, verbonden aan Bureau Waardenburg, gemotiveerd is weersproken.

Gelet op het deskundigenbericht ziet de Afdeling evenmin reden te twijfelen aan de representativiteit van de gebruikte gegevens. Gelet op het verschil in tiplaagte volgt de Afdeling de deskundige in zijn conclusie dat wat betreft de beoordeling van de vlieghoogte van de visdief terecht niet het Windpark Zeebrugge maar het Windpark Slufterdam als referentiewindpark is aangemerkt. In aanmerking genomen dat zowel het in 2015 als in 2016 uitgevoerde onderzoek heeft uitgewezen dat visdieven niet boven 40 m vliegen, ziet de Afdeling niet dat is miskend dat de windmolens op de Slufterdam op een dijk staan. Ook voor zover is uitgegaan van het seizoensmaximum ziet de Afdeling geen reden de passende beoordeling niet te volgen. Het seizoensgemiddelde betreft het gemiddeld aantal vogels dat in een willekeurig jaar aanwezig is en is daarmee niet een goede representatieve weergave van de populatieomvang in die gevallen waarin een soort een groot deel van het jaar niet aanwezig is. Het seizoensmaximum gaat uit van het maximum in de periode dat de vogels daadwerkelijk in het gebied verblijven en biedt daarom een beeld dat meer in overeenstemming is met de realiteit.

Uitgaande van de juistheid en de representativiteit van de inputgegevens van het FCM, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het mogelijke aantal aanvaringslachtoffers in de passende beoordeling te laag is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Tiplaagte - mitigerende maatregel

28. IJsselmeervereniging en andere betogen dat een tiplaagte van 40 meter in de passende beoordeling ten onrechte als mitigerende maatregel is aanmerkt. Bovendien is die maatregel volgens hen onvoldoende is om negatieve effecten te voorkomen. Daarbij wijzen zij erop dat de tiplaagte is gekoppeld aan het NAP, maar dat het niveau van de waterstand aanmerkelijk kan verschillen.

28.1. De Afdeling stelt vast dat in artikel 6.1.2., onder a, sub 12 van de planregels is bepaald dat de tiplaagte ten minste 40 meter bedraagt. In de passende beoordeling is uitgegaan van een tiplaagte van 30 meter. Gelet op die tiplaagte waren mitigerende maatregelen nodig. Bij een tiplaagte van 40 meter wordt blijkens de notitie "Aanpassing vrije ruimte" voor geen van de vogelsoorten een extra sterfte verwacht van meer dan 1%. Wat betreft het inpassingsplan is dan ook, anders dan IJsselmeervereniging en andere kennelijk menen, geen sprake van toepassing van een mitigerende maatregel.

Met betrekking tot het niveau van de waterstand staat in paragraaf 4.3 van het deskundigenrapport dat de schommelingen in het IJsselmeer maximaal 1 meter bedragen en dat verschillen binnen de bandbreedte te klein zijn om van invloed te kunnen zijn op de ruimte voor vogels om ongehinderd onder de rotorbladen door te vliegen.

Het betoog faalt.

Conclusie mortaliteit

29. Uitgaande van de uitkomst van de berekening van de mortaliteit in de passende beoordeling stelt de Afdeling vast dat bij de in artikel 6, lid 6.1.2, onder a, sub 12, van de planregels voorgeschreven tiplaagte van 40 meter een extra sterfte per jaar is te verwachten van minder dan 1%. Voor vogels zijn in zoverre geen significante negatieve effecten te verwachten.

Het betoog faalt.

Vogels - Verstoring

30. Door het windpark en de daarvoor noodzakelijk activiteiten kan verstoring van het leefgebied

van aangewezen soorten plaatsvinden. Ten behoeve van de passende beoordeling is onderzocht welke aangewezen vogelsoorten een binding met het plangebied hebben. Vervolgens zijn per soort de verstoringafstanden en het aandeel van de soort die wordt verstoord, bepaald. Wat betreft de aanlegfase hebben de heiwerkzaamheden mogelijk een verstorend effect op de dagrustplaatsen langs de Afsluitdijk. Het gaat volgens de passende beoordeling om een tijdelijke, beperkte aantasting van het rust- en foerageergebied waarvoor tijdens die fase voldoende alternatieve rust- en foerageergebieden beschikbaar zijn.

Voor de exploitatiefase is in de passende beoordeling voor vier soorten, te weten grote zaagbek, fuut, dwergmeeuw en zwarte stern, vastgesteld dat gelet op de daarvoor geformuleerde instandhoudingsdoelstelling negatieve effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Die negatieve effecten zijn volgens de passende beoordeling echter uit te sluiten indien het werk- en natuureiland met een luwe zone als vooroever worden aangelegd. Voor de grote zaagbek en de fuut geldt dat hun foerageergebied als gevolg van de aanleg van de luwe zone als vooroever kwalitatief verbetert en voor de zwarte stern en de dwergmeeuw is vastgesteld dat zij met gebruikmaking van het eiland als rustplaats hun foerageergebied kunnen vergroten.

30.1. IJsselmeervereniging en andere vrezers in de aanlegfase van het windpark voor vogels voor ernstige negatieve effecten vanwege het windpark en het werk- en natuureiland. Ook in de exploitatiefase is volgens hen sprake van aanzienlijk verlies aan rust- en foerageergebied waarvoor slechts het eiland van 2 ha met een luwe zone als vooroever van 25 ha terugkomt. Zij vrezen in het bijzonder voor negatieve effecten voor de visdief, de zwarte stern en de fuut.

Voorts betogen zij dat het eiland ten onrechte als mitigerende maatregel is aangemerkt. Zij wijzen in dit verband op rechtspraak van het Hof van Justitie (arrest van 15 mei 2014, C-521/12, Briels, en arrest van 21 juli 2016, C-387/15 en C-388/15, Orléans). Volgens hen bestaat onvoldoende zekerheid over het effect van de aanleg van het natuureiland. Onzeker is immers welke natuurwaarden zich op het eiland zullen ontwikkelen en volgens hen is niet zeker dat het natuureiland functioneel zal zijn op het moment dat het windpark in gebruik wordt genomen. In dit verband verwijzen zij naar het arrest van het Hof van Justitie van 26 april 2017, C-142/16, Kolencentrale Moorborg. Het voorzorgsbeginsel wordt volgens hen niet in acht genomen.

30.2. In artikel 7.2. van de planregels is het gebruik van het werk- en natuureiland voor werkzaamheden ten behoeve van de bouw van het windpark beperkt tot het moment van de plaatsing van de eerste rotor, met een maximum van vijf jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van het inpassingsplan.

In de aanlegfase moet worden gewerkt overeenkomstig de aanvraag van de Nbw-vergunning. Dit betekent dat steeds slechts in een beperkt deel van het plangebied werkzaamheden worden verricht. De Afdeling ziet in hetgeen IJsselmeervereniging en andere hebben aangevoerd geen concrete aanknopingspunten om te twifelen aan de juistheid van de conclusie in de passende beoordeling dat het hier gaat om een tijdelijke aantasting van het rust- en foerageergebied die, nu er -onbetwist- voldoende uitwijkmogelijkheden zijn, niet zodanig zal zijn dat daardoor de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar worden gebracht. Dit geldt ook als wordt gekeken naar cumulatie met andere projecten. De Afdeling wijst in dit verband erop dat in het deskundigenbericht staat dat niet is gebleken dat de uitwijkmogelijkheden van de betrokken vogels in het gedrang komen in het geval dat de verstoring door de aanleg van het windpark gelijktijdig zou optreden met de aanleg van het project versterking Afsluitdijk.

30.3. Wat betreft de exploitatiefase zal verstoring van vogels optreden als gevolg van de aanwezigheid van het cluster van 89 windturbines op een afstand van ten minste 600 meter van de Afsluitdijk en een onderlinge afstand van ongeveer 600 meter. De verstoringafstand van een windturbine is per vogelsoort verschillend en varieert van 100 tot 500 meter. In de passende beoordeling is uitgegaan van 500 meter. In hetgeen IJsselmeervereniging en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond om te twifelen aan de conclusie in de passende beoordeling

wat betreft de verstoring van vogels in de exploitatiefase. Ten aanzien van de door IJsselmeervereniging en andere met name genoemde vogels verwijst de Afdeling naar hetgeen daarover in het deskundigenbericht is opgemerkt. Daarin wordt voor de visdief slechts een verwaarloosbare kleine verstoring aannemelijk geacht omdat de visdief het plangebied slechts in beperkte mate gebruikt als foerageergebied. De visdief broedt elders in het IJsselmeer, op een afstand van 18 km van het windpark. Wat betreft de zwarte stern en de fuut bestaat, nu daartegen geen concrete bezwaren zijn aangevoerd, evenmin aanleiding om te twifelen aan de juistheid van het in de passende beoordeling vastgestelde effect van de verstoring. Voor de zwarte stern, waarvoor een uitbreidings- en een en/of verbeteringsdoelstelling geldt wat betreft omvang en kwaliteit van het leefgebied ten behoeve van een populatie met een seizoensmaximum van 73.000 exemplaren, zal de aantasting van het leefgebied volgens de passende beoordeling leiden tot een additionele sterfte van 5-10 exemplaren per jaar. Voor de fuut, waarvoor eveneens een uitbreidings- en een en/of verbeteringsdoelstelling geldt wat betreft omvang en kwaliteit van het leefgebied ten behoeve van een populatie met een seizoensgemiddelde van 2.200 exemplaren, wordt als gevolg van de aantasting van het leefgebied een additionele sterfte van 10-20 exemplaren per jaar verwacht.

30.4. De Afdeling komt vervolgens toe aan de vraag of in de passende beoordeling terecht positieve effecten van het werk- en natuureiland en de daarbij behorende ondiepte van 25 ha als mitigerende maatregelen zijn aangemerkt en zo ja, of met IJsselmeervereniging en andere moet worden gezegd dat onvoldoende vast staat dat deze maatregelen functioneel zullen zijn op het moment dat het windpark in gebruik zal worden genomen.

Met betrekking tot de kwalificatie van de maatregelen stelt de Afdeling voorop dat uit de door IJsselmeervereniging en andere vermelde jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat het voorzorgsbeginsel vergt dat de gevolgen van het project worden beoordeeld in het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, rekening houdend met de in het project vastgestelde beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortkomen te voorkomen of te verminderen. Dit teneinde ervoor te zorgen dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Dit betekent dat het gebied in een gunstige staat van instandhouding moet worden gehouden. Voor zover het gaat om natuurlijke habitats als aan de orde in de arresten Briels en Orléans worden de natuurlijke kenmerken aangetast als een in het gebied voorkomend habitatype verdwijnt. Dit geldt ook als wordt voorzien in de aanleg van dat habitatype op een andere locatie. Door de aanleg op een nieuwe locatie wordt de aantasting van het habitatype op de oorspronkelijke locatie immers niet voorkomen of verminderd. Alleen een maatregel die de negatieve effecten voorkomt of vermindert, kwalificeert als een mitigerende maatregel (r.o. 31 arrest Briels). In het arrest van het Hof van Justitie Kolencentrale Moorborg dat betrekking heeft op habitats van soorten - te weten migrerende vissen - is over de daar aan de orde zijnde maatregel - een vistrap - overwogen dat nu de passende beoordeling geen definitieve bevindingen bevatte over de doeltreffendheid ervan, op het ogenblik van de afgifte van de vergunning niet kon worden gezegd dat alle redelijke twijfel kon worden weggenomen dat de kolencentrale de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zou aantasten.

30.5. In dit geval gaat het om habitats van soorten. In de passende beoordeling is onderzocht of het werk- en natuureiland en de luwe zone als voorover de negatieve effecten vanwege het windpark waar het gaat om de gevolgen van verlies van rust- en foerageergebied van zwarte stern en fuut, te weten een additionele sterfte van respectievelijk 5-10 en 10-20 exemplaren, kunnen wegnemen en dusdoende aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied met het oog op behoud en uitbreiding van deze vogelsoorten kan worden voorkomen. De Afdeling is van oordeel dat deze maatregel kwalificeert als een mitigerende maatregel. Het gaat immers om een maatregel die de negatieve gevolgen moet voorkomen of verminderen. Van belang is immers dat wordt verzekerd dat het gebied ondanks de gevolgen van het project voor de omvang en kwaliteit voldoende draagkracht behoudt voor het in de doelstelling genoemde aantal vogels.

30.6. Resteert de vraag of de gekozen maatregel doeltreffend is. IJsselmeervereniging en andere betwijfelen in dit verband of het werk- en natuureiland en de luwe zone als voorover voor de zwarte

stern en de fuut functioneel zullen zijn op het moment dat het windpark in gebruik zal worden genomen. De Afdeling overweegt hierover het volgende.

Voor de zwarte stern dient het eiland als extra rustplaats. Vanwege deze extra rustplaats is de zwarte stern in staat in een groter gebied te foerageren. Daardoor wordt het verlies aan foerageermogelijkheden teniet gedaan, aldus de passende beoordeling. IJsselmeervereniging en andere hebben de effectiviteit van deze maatregel niet betwist. Zij hebben twijfels over de functionaliteit ervan vóór de exploitatiefase. In artikel 7.2 en 7.3.1 van de planregels is voorzien dat het eiland overeenkomstig het bij de planregels behorende Mitigatieplan wordt ingericht als natuureiland vóórdat het windpark in exploitatie wordt genomen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de functionaliteit van het eiland vóór de exploitatiefase van het windpark voor de zwarte stern is geborgd. In aanmerking genomen dat het hier gaat om de functionaliteit als rustplaats, acht de Afdeling anders dan IJsselmeervereniging en andere niet beslissend of op dat moment ook overige alle overige voorziene natuurwaarden zullen zijn gerealiseerd.

Voor de fuut is de functie van het eiland als rustplaats niet zozeer van belang, als wel de functie van de aan te leggen luwe zone als vooroever als foerageerplaats. Met een luwe zone als vooroever wordt het foerageergebied van de fuut kwalitatief verbeterd. Ook de effectiviteit van deze maatregel is door IJsselmeervereniging en andere niet bestreden. Hun bezwaar ziet ook hier op de borging van deze maatregel vóór de exploitatiefase. Als gezegd voorzien artikel 7.2 en 7.3.1 van de planregels en het bijbehorende Mitigatieplan erin dat de luwe zone als vooroever wordt gerealiseerd bij de aanleg van het plan. Dit betekent dat, zoals vermeld in de passende beoordeling, die zone al tijdens de bouwtijd van het windpark door waterplanten en vissen wordt gekoloniseerd. Als gevolg daarvan ontstaat een groter voedselaanbod voor de fuut. In de passende beoordeling staat dat monitoring van ondiepe zones elders, in het bijzonder bij de Houtribdijk en de Oostvaardersdijk, laat zien dat het aantal vissen en visbiomassa groter is dan verwacht. De Afdeling acht hiermee de functionaliteit van de luwe zone als vooroever vóór de exploitatiefase van het windpark voor de fuut geborgd.

Op grond van het vorenstaande stelt de Afdeling vast dat de passende beoordeling definitieve bevindingen bevat over de doeltreffendheid van de maatregel zoals vereist in het arrest Kolencentrale Moorborg. De Afdeling volgt IJsselmeervereniging en andere niet in hun stelling dat met de getroffen maatregelen niet alle redelijke twijfel is weggenomen dat het windpark de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast.

Het betoog faalt.

Vogels - Barrièrewerking

31. IJsselmeervereniging en andere stellen dat als gevolg van de barrièrewerking voor de visdief een negatief effect optreedt.

31.1. In het deskundigenbericht staat dat het plangebied maar beperkt wordt gebruikt als foerageergebied voor visdieven. 90% of meer van de visdieven die op het IJsselmeer broeden, foerageert elders. In het ongunstigste geval moeten visdieven vanwege het windpark ongeveer 2 km omvliegen. Dit leidt volgens het deskundigenbericht tot een verwaarloosbare extra benodigde energiebehoefte.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat wat betreft de visdief de barrièrewerking in de passende beoordeling is miskend.

Het betoog faalt.

Vogels - Cumulatie

Interne cumulatie

32. De IJsselmeervereniging en andere betogen dat de combinatie van mortaliteit, barrièrewerking en verstoring op de populatieontwikkeling van vogelsoorten onvoldoende in de beschouwing is betrokken. Volgens hen had inzichtelijk moeten worden gemaakt wat de kwantitatieve gevolgen van een combinatie van deze drie effecten zijn.

32.1. De ministers stellen dat de effecten in onderlinge samenhang zijn beoordeeld en vertaald naar extra sterfte, verstoring en barrièrewerking. Tevens is verwezen naar de tabellen 11.1 en 11.2 van de passende beoordeling.

32.2. In paragraaf 5.6.2 van het deskundigenbericht staat dat er ten aanzien van vijf vogelsoorten sprake is van zowel extra sterfte als verstoring. Per aangewezen vogelsoort is in het deskundigenbericht aan de hand van de passende beoordeling en de aanvullende onderzoeken toegelicht dat een resteffect als gevolg van interne cumulatie zich niet voordoet. Geconcludeerd is dat het kwantitatief cumuleren van te verwachten effecten, voor zover dat mogelijk is, dan ook niet zal leiden tot gewijzigde inzichten en er geen belangrijke nadelige gevolgen voor de beschermde vogelsoorten te verwachten zijn.

32.3. Gelet op de inhoud van het deskundigenbericht bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling de effecten vanwege de cumulatie van mortaliteit, verstoring en barrièrewerking zijn miskend.

Het betoog faalt.

Externe cumulatie

33. IJsselmeervereniging en andere betogen dat voor de vogelsoorten met een risico op additionele sterfte de externe cumulatie niet is onderzocht. De aanwezigheid van andere windparken zijn volgens hen ten onrechte niet in de passende beoordeling betrokken. In dit verband hebben zij gewezen op de Contra-expertise.

Bovendien zijn de nadelige effecten van het project versterking van de Afsluitdijk en de aanleg van de vismigratierivier volgens hen ten onrechte niet betrokken in de passende beoordeling.

Ten slotte stellen IJsselmeervereniging en andere dat de cumulatieve effecten met de stand want visserij ten aanzien van de toppeer ten onrechte niet in de passende beoordeling zijn onderzocht.

33.1. Ten aanzien van de cumulatie van het aanvaringsrisico staat in paragraaf 5.7.2 van het deskundigenbericht dat in de passende beoordeling van de zeven soorten die op rotorhoogte worden verwacht binnen het windpark een juiste motivering is gegeven wat betreft hun betrokkenheid bij en hun betekenis voor de cumulatieve effecten met Windpark Wieringermeer en Windpark Noordoostpolder. Ten aanzien van deze soorten wordt de conclusie onderschreven dat van een resteffect als gevolg van het cumulatief aanvaringsrisico geen sprake is. De deskundige heeft er voorts op gewezen dat in de Contra-expertise voor de visdief is uitgegaan van de metapopulatie in de Waddenzee en het IJsselmeer en dat de aan de Windparken Eemshaven en Delfzijl toe te rekenen aanvaringssslachtoffers zijn meegenomen, terwijl het aantal slachtoffers vanwege het Windpark Noordoostpolder op nihil is gesteld. In de passende beoordeling zijn de Windparken Eemshaven en Delfzijl niet in de cumulatietoets betrokken. De deskundige acht dit aanvaardbaar omdat de broedkolonies van de visdief in de Waddenzee op 20 km afstand van het plangebied zijn gelegen en het plangebied in beperkte mate wordt gebruikt door visdieven die in het IJsselmeer broeden.

In paragraaf 5.7.3 van het deskundigenbericht is ten aanzien van de effecten van het project versterking Afsluitdijk vastgesteld dat de tijdelijke aantasting van het leefgebied in de Waddenzee niet overlapt met de tijdelijke aantasting van het leefgebied in het IJsselmeer. Geconcludeerd is dat

uitwijkmogelijkheden om te foerageren en rusten tijdens de werkzaamheden niet in het gedrang komen, ook niet als er verstoringseffecten gelijktijdig optreden.

De afstand tussen het windpark en de vismigratierivier bedraagt 4 km. In de passende beoordeling is ervan uitgegaan dat de vismigratierivier een positief effect heeft op foerageermogelijkheden. Vogels zullen door de vismigratierivier worden aangetrokken. Verwacht wordt dat als gevolg daarvan geen hoger aanvaringsrisico zal optreden. In paragraaf 5.3.2. van het deskundigenbericht wordt onderschreven dat gezien de afstand tussen het windpark en de vismigratierivier door die rivier aangetrokken vogels geen hinder zullen ondervinden en in zoverre niet valt te vrezen voor extra negatieve gevolgen.

In paragraaf 5.7.4 van het deskundigenbericht staat dat in de onderzoeksrapporten de effecten van de staand want visserij in de cumulatietoets is betrokken. Daarbij is uitgegaan van het aantal slachtoffers dat op grond van het "Onderzoek Bijvangst vogels in staand Want in het IJsselmeer en Markermeer" verwacht kan worden. Bij een tiplaaagte van 40 meter is de additionele sterfte van het gecumuleerde effect voor de toppeer, die IJsselmeervereniging en andere in dit verband in het bijzonder hebben vermeld, lager dan 1%.

33.2. Gelet op de inhoud van het deskundigenbericht ziet de Afdeling geen reden om het in de passende beoordeling neergelegde standpunt ten aanzien van de effecten van externe cumulatie niet te volgen.

Overige soorten

Vleermuizen

34. IJsselmeervereniging en andere betogen dat de passende beoordeling een onvoldoende beeld geeft van de aanwezigheid van de meervleermuis in het gebied en de effecten van het windpark op de meervleermuis. Volgens hen is ten onrechte het Vleermuisprotocol niet gevolgd en een onjuiste, te lage, vlieghoogte verondersteld.

34.1. Voor de meervleermuis zijn alleen van belang de delen van het IJsselmeer die zijn aangewezen als habitatrictlijngebied. Het gaat hier om delen langs de randen van de IJsselmeeroevers. In het plangebied bevinden zich geen vaste rust- of verblijfplaatsen van de meervleermuis. De meervleermuis foerageert op een hoogte van 5 m, hij plukt zijn prooi van het wateroppervlak.

In het deskundigenbericht staat dat in de passende beoordeling voor de meervleermuis is uitgegaan van het rapport "Vleermuizen en IJsselmeer". In dat rapport staat dat de aanwezigheid van de meervleermuis is vastgesteld aan de hand van veldonderzoek. Blijkens het Vleermuisprotocol is vleermuisinventarisatie maatwerk en zijn de protocollen een hulpmiddel. Tevens staat daarin vermeld dat voor vleermuizen bij windturbines risico ontstaat bij het foerageren. Het zijn in het bijzonder de aerial hawkers: de vleermuizen die niet of matig afhankelijk zijn van lijnvormige structuren, die bij windmolens foerageren. De meervleermuis is geen aerial hawkers maar een trawler, een vleermuis die afhankelijk is van lijnvormige structuren, aldus het deskundigenbericht.

34.2. Gelet op het deskundigenbericht bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers onvoldoende onderzoek hebben gedaan naar de aanwezigheid van meervleermuizen en daarbij ten onrechte het Vleermuisprotocol niet hebben gevolgd. De ministers hebben zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het windpark geen significant nadelige effecten heeft voor de meervleermuis.

Het betoog faalt.

Vissen

35. IJsselmeervereniging en andere betogen dat de passende beoordeling onvoldoende informatie bevat over de negatieve effecten voor de rivierdonderpad en de zeeprík.

35.1. In de passende beoordeling staat dat met uitzondering van de rivierdonderpad geen instandhoudingsdoelstellingen zijn gesteld voor vissen. De werkzaamheden zullen plaatsvinden in een deel van het IJsselmeer dat niet als beschermd leefgebied voor de rivierdonderpad is aangewezen. Het plangebied is niet geschikt voor de rivierdonderpad omdat daar hard substraat ontbreekt, aldus de passende beoordeling. In paragraaf 6.4.3. van het deskundigenbericht worden deze bevindingen onderschreven. Over de zeeprík, die niet als beschermde soort is aangewezen, staat in paragraaf 6.2.4 van het deskundigenbericht dat in de passende beoordeling is gesteld dat de migratieroute niet permanent verstoord wordt en dat tijdens de aanlegfase een bubbelscherm kan worden geplaatst waarmee het resteffect is terug te brengen tot verwaarloosbaar.

35.2. Gelet op het deskundigenbericht ziet de Afdeling geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van de passende beoordeling voor zover daarin is geconcludeerd dat het windpark geen significante negatieve effecten heeft voor de rivierdonderpad en zeeprík.

Het betoog faalt.

Landschap

36. IJsselmeervereniging en andere stellen dat het inpassingsplan in strijd met de Derde Nota Waddenzee en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) is vastgesteld. HISWA en andere betogen dat strijd bestaat met de Nota Ruimte en de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030. Volgens hen zullen door het windpark de daarin genoemde landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee, te weten rust, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis, worden aangetast en ontbreekt een toereikend onderzoek naar de effecten van het windpark op de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee. Volgens HISWA en andere tonen de gemaakte visualisaties aan dat het windpark leidt tot een ernstige aantasting van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee, zodat de ministers zich niet op het standpunt hebben kunnen stellen dat die aantasting zich niet voordoet.

36.1. Met de inwerkingtreding van de Wro in 2009 is de Derde Nota Waddenzee een structuurvisie geworden en zijn de essentiële onderdelen daarvan die doorwerking moeten hebben naar andere overheden in het Barro opgenomen. Het Barro geldt niet rechtstreeks voor inpassingsplannen. Aangezien de artikelen 2.5 en volgende van het Barro materieel hetzelfde beogen te regelen als de Derde Nota Waddenzee, neemt de Afdeling evenals de ministers de toepasselijke regels van het Barro als uitgangspunt voor haar toetsing. De Afdeling gaat hierbij ervan uit dat er geen strijd is met de Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 indien voor het plangebied dat in de SvWOL van 2014 als kansrijk windgebied is aangewezen aan de in het Barro neergelegde eisen wordt voldaan. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat de in 2002 vastgestelde Integrale Visie IJsselmeergebied 2030 een handreiking is voor het opstellen van ruimtelijke plannen.

36.2. In hoofdstuk 4 van het MER en hoofdstuk 9 van de passende beoordeling zijn de gevolgen van het plan voor de landschappelijke kwaliteiten van het waddengebied en het IJsselmeer beschreven. De gevolgen van het plan voor het landschap zijn toegelicht. Daarvoor is gebruik gemaakt van fotovisualisaties (bijlage D-4a bij het MER). Een en ander is voorts in paragraaf 5.3 van de toelichting bij het inpassingsplan nader uiteengezet.

36.3. De Afdeling stelt vast dat het windpark niet is voorzien in de Waddenzee: het gebied bedoeld in artikel 2.5.3, tweede lid, van het Barro. Alleen voor de Waddenzee geeft het Barro een absoluut verbod op plaatsing van windturbines. Het windpark is wel gelegen in het waddengebied: het gebied bedoeld in artikel 2.5.3, eerste lid, van het Barro. Ten aanzien van dat gebied is bepaald dat nieuwe bebouwing die significante gevolgen heeft voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten is

verboden. De landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten van het waddengebied zijn niet gedefinieerd. Ingevolge artikel 2.5.5, derde lid van het Barro geldt het verbod op nieuwe bebouwing die significante gevolgen heeft voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten niet indien sprake is van zwaarwegende redenen van openbaar belang, voor de noodzakelijk geachte alternatieven geen reële alternatieven voor handen zijn en de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

36.4. In aanmerking genomen het belang van het windpark voor de onder 2 vermelde verplichting tot het realiseren van hernieuwbare energie is de Afdeling van oordeel dat hier sprake is van een zwaarwegende reden van openbaar belang die een uitzondering op het bouwverbod in het waddengebied kan rechtvaardigen. Tevens stelt de Afdeling vast dat, zoals overwogen onder 19, geen reële alternatieven voorhanden zijn voor de realisering van het windpark. Uitgaande van de toelichting die de ministers hebben gegeven over hun afweging over de locatiekeuze en de inrichtingsvariant ziet de Afdeling ten slotte in hetgeen IJsselmeervereniging en andere hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat met de bebouwing optredende schade of andere negatieve effecten voor landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten niet zoveel mogelijk zijn beperkt.

Gelet op het vorenstaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het windpark niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van het waddengebied en het IJsselmeer.

Het betoog faalt.

Scheepvaart en waterrecreatie

37. IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere voeren aan dat de ministers hebben miskend dat het windpark is voorzien in een druk bevaren deel van het IJsselmeer. Ter onderbouwing hiervan wijzen zij op het aantal sluispassages van de Lorentzsluizen in Kornwerderzand van ongeveer 35.000 per jaar. Daarnaast voeren zij aan dat het MER en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken zijn gebaseerd op de gegevens uit het Automatic Identification System (hierna: AIS), maar dat daarbij is miskend dat recreatievaart in het algemeen geen AIS heeft. Het MER geeft in zoverre geen goed beeld van het scheepvaartverkeer op en rond het windpark. IJsselmeervereniging en andere betogen dat de mogelijkheden om zowel beroepsmatig als recreatief van het IJsselmeer gebruik te maken door het windpark worden beperkt. Voor de beroepschartervaart -waaronder grotere zeilkippers- zal het betrokken deel van het IJsselmeer onbereikbaar worden omdat de afstand tussen de turbines te klein is om daartussen te laveren. IJsselmeervereniging en andere stellen ook dat gegevens ontbreken over geluidniveaus ter plaatse van het windpark en dat de wind nadelig zal worden beïnvloed door het windpark, hetgeen ongunstig is voor wind- en kitesurfers. In dit verband stellen IJsselmeervereniging en andere dat de koers van zeilvaartuigen bij de meest voorkomende windrichting in de richting van het windpark is. Het is daardoor niet altijd mogelijk om het windpark te mijden. Daarnaast vermindert het windpark bij bepaalde weersomstandigheden de beschikbaarheid van veilige vaarroutes en een vluchthaven als Breezanddijk. Zij verwachten daardoor een verhoogde druk op het reddingswezen.

37.1. Aan het MER ligt het door MARIN opgestelde rapport "Invloed Windpark Fryslan op Scheepvaartveiligheid" van 10 december 2014 ten grondslag (hierna: het MARIN-rapport). Het MARIN-rapport bevat onder meer een analyse van het scheepvaartverkeer op en nabij de locatie van het windpark en een beschrijving van de mogelijke risico's van het windpark op de scheepvaartveiligheid.

Aan het MER ligt tevens het door Fraunhofer Institut for Wind Energy and Energy System Technology opgestelde rapport "Study on the effect of wind turbine wakes on sail boats and (kite) surfers" van 18 februari 2014 (hierna: het IWES-rapport) ten grondslag. Het IWES-rapport geeft de resultaten weer naar een onderzoek naar de relevantie van luchtverplaatsing door de turbines of het

windpark als geheel voor zeilvaartuigen en windsurfers en naar eventuele gevaarlijke situaties als gevolg daarvan.

37.2. In het MARIN-rapport staat dat om een inschatting te maken van de intensiteit van het scheepvaartverkeer op en nabij de locatie naast de gegevens uit AIS gebruik is gemaakt van de beschikbare tellingen van sluispassages in het Netwerkmanagement Informatie Systeem (NIS) van Rijkswaterstaat. Voor het recreatieverkeer is tevens gebruik gemaakt van diverse rapporten over de recreatievaart op het IJsselmeer. Uit die gegevens is afgeleid dat de binnenvaart en beroepsvisserij op vaste routes varen die zijn gelegen buiten het plangebied. Het recreatieverkeer vaart meer verspreid over het IJsselmeer, aldus het MARIN-rapport. Op de locatie van het plangebied zijn over het algemeen echter veel minder schepen aanwezig dan op de rest van het IJsselmeer. Omdat het windpark toegankelijk zal zijn voor recreatievaartuigen is het verlies aan bevaarbaar oppervlaktewater voor hen beperkt. De vermindering van gebruiksruimte van de recreatievaart door het windpark en het werk- en natuureiland is verwaarloosbaar. Ook voor andere watersportactiviteiten, die in het plangebied niet dan wel zeer minimaal plaatsvinden, leidt het voorziene windpark niet tot relevante aantasting van de gebruiksruimte, aldus de ministers.

De ministers stellen onder verwijzing naar het IWES-rapport dat het windpark niet zal leiden tot zodanige afremming van wind dat er gevaarlijke situaties zijn te verwachten voor zeilvaartuigen en windsurfers. De door het windpark veroorzaakte fluctuaties in de wind liggen volgens de ministers binnen de bandbreedte van de fluctuaties die zich onder natuurlijke omstandigheden ook voordoen.

37.3. De Afdeling dient te beoordelen of de ministers zich bij de vaststelling van het plan op de inhoud van deze rapporten hebben mogen baseren. Die conclusie is gerechtvaardigd indien in de stellingen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere aanleiding is gelegen om te twijfelen aan de juistheid en de volledigheid van die rapporten, of indien de uitkomsten van die rapporten zodanig afwijken van hetgeen redelijkerwijs is te verwachten dat de ministers deze rapporten niet aan dit besluit ten grondslag hebben mogen leggen.

In hetgeen IJsselmeervereniging en andere, de Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere hebben aangevoerd, heeft de Afdeling geen concrete aanknopingspunten gevonden om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen van de ministers. Dat bij het plan is miskend dat het windpark is voorzien in een drukbevaren gebied en dat dit zou leiden tot een onaanvaardbare aantasting van de voor beroeps- en recreatievaart beschikbare ruimte, volgt de Afdeling dan ook niet. Ook voor de juistheid van de stelling dat vanwege de invloed van het windpark op de wind moet worden gevreesd voor veiligheid van watersportrecreanten dan wel aanzienlijk verlies van hun recreatieve mogelijkheden heeft de Afdeling in de beschikbare gegevens geen steun kunnen vinden.

Een en ander leidt de Afdeling tot de conclusie dat de ministers zich bij hun besluitvorming in redelijkheid hebben kunnen baseren op evenbedoelde rapporten en zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de gevolgen van het windpark voor de veiligheid van de beroeps- en recreatievaart niet onaanvaardbaar zijn. Wat betreft de geluidbelasting in het plangebied is de Afdeling van oordeel, gelet ook op het akoestisch rapport dat is gevoegd bij het MER, dat de ministers zich op dit punt in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat aan het belang van realisering van het windpark meer gewicht toekomt dan aan het belang van de waterrecreanten.

Het betoog faalt.

Toerisme en economische effecten

38. IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere betogen dat de ministers onvoldoende onderzoek hebben gedaan naar de gevolgen van het windpark voor het watersporttoerisme in en rond het IJsselmeer en daarmee samenhangend de werkgelegenheid. Volgens Watersportvereniging Makkum bieden de door de ministers aan het besluit ten grondslag gelegde onderzoeken geen grondslag voor de conclusie dat er geen negatieve invloed op het

toerisme te verwachten is, maar dwingen deze onderzoeken tot de conclusie dat negatieve gevolgen niet kunnen worden uitgesloten. Vanwege het grote economische belang van de watersportbedrijven rondom het IJsselmeer hadden de economische gevolgen volgens hen nader onderzocht moeten worden, waarbij ook de ondernemers langs het IJsselmeer hadden moeten worden betrokken. IJsselmeervereniging en andere en HISWA en andere verwachten dat veel ligplaatshouders in jachthavens langs de Friese en Hollandse kust zullen uitwijken naar andere vaargebieden en dat veel bezoekende jachten het gebied zullen mijden.

De onderzoeken die aan het besluit van de ministers ten grondslag zijn gelegd achten IJsselmeervereniging en andere en HISWA en andere niet representatief wat betreft mogelijke negatieve effecten voor toerisme. Een onderzoek dat specifiek is gericht op de economische gevolgen voor de toeristische sector in het IJsselmeergebied ontbreekt volgens hen ten onrechte. De uitgevoerde onderzoeken zijn niet adequaat omdat zij betrekking hebben op hetzij windparken op zee, hetzij kleinschaliger windparken.

Voorts wijzen IJsselmeervereniging en andere en HISWA en andere op diverse rapporten waarin wordt geconcludeerd dat er aanzienlijke negatieve effecten op de werkgelegenheid en toerisme zullen ontstaan. Zo wijzen zij op het door Buck Consultants opgestelde rapport "Windmolenparken dicht op de kust" van 4 februari 2014, waarin staat dat van een windpark op grotere afstand van windturbines minder impact wordt verwacht. HISWA en anderen hebben voorts gewezen op de rapporten van Waterrecreatie Advies, "Onderzoek vaargedrag IJsselmeergebied & Waddenzee" van februari 2003 en "Gevolgen windmolenpark Afsluitdijk voor de waterrecreatie" van 21 juni 2012, waarin wordt onderstreept dat open ruimte en rust belangrijk zijn voor watersporters op het IJsselmeer. Ook wijzen zij op onderzoeken van de North Carolina State University uit 2016 die laten zien dat daar is niet gekozen voor een afstand van 6 maar van 19 km uit de kust, en op rapporten van SOKO Instituut uit 2009, Institut für Regionalmanagement uit 2012 en CenTouris uit 2012. Uit het rapport van ZKA Consultants & Planners uit 2013 blijkt volgens hen dat nader onderzoek nodig is.

38.1. Aan het MER ligt het door European Toerism Futures Institute opgestelde rapport "Windpark Fryslân Potentiële toeristische impact" uit 2014 (hierna: het ETFI-rapport) ten grondslag. Hierin is op basis van een literatuuranalyse de onderzoeksvraag beantwoord naar de impact op het toerisme op windmolenparklocaties die vergelijkbaar zijn met het in het IJsselmeer te ontwikkelende windpark. Gekeken is naar gevolgen van (de aanleg van) een windpark op zichtafstand van de kust of andere gebieden met toeristische waarde. Deze onderzoeksvraag is als volgt beantwoord. Zowel in de ex-ante onderzoeken waarin een gesimuleerde werkelijkheid van windmolenparken via foto's te zien was, als in ex-post onderzoeken die (deels) na realisatie van een windmolenpark zijn uitgevoerd, is geen eenduidige impact van plaatsing van een windmolenpark op het kust- en/of watertoerisme vastgesteld. Uit de ex-ante onderzoeken blijkt onder meer dat de aanwezigheid van een windpark een van de meerdere factoren is om een locatie al dan niet te bezoeken, maar dat er geen gevallen zijn met aanmerkelijke positieve of negatieve gevolgen, aldus het ETFI-rapport. Uit de ex-post onderzoeken bij gerealiseerde windparken blijkt de beleving van een windpark in de tijd, na realisatie van het windpark, in het bijzonder door jongeren en Duitse toeristen positiever beoordeeld te worden. Er is geen duidelijke negatieve economische impact op het toerisme te relateren aan het gerealiseerde windpark, aldus het ETFI-rapport.

De conclusies van het ETFI-rapport zijn overgenomen in het MER. Daarnaast is in het MER gewezen op de uitkomsten van een in opdracht van de provincie Fryslân door ZKA Consultants & Planners uitgevoerd onderzoek onder bezoekers van de Friese IJsselmeerkust van 2013 (hierna: het ZKA-onderzoek) om de effecten van het windpark Fryslân op de intentie om het gebied (weer) te bezoeken in kaart te brengen. Uit dit onderzoek blijkt dat de bezoekerstrouw (in de vorm van herhaalbezoek) groot is en dat de herhalingsintentie niet significant verschilt tussen bezoekers die een foto met windpark Fryslân en een foto zonder windpark hebben beoordeeld. Voor 52% tot 62% van de bezoekers speelt het windpark wel een rol, maar de meerderheid van deze groep geeft aan dat een windpark "nauwelijks" een rol speelt. 12% tot 17% van alle bezoekers verwacht dat het windpark ook daadwerkelijk een effect heeft op de bezoekersintentie (zowel positief als negatief). Voor circa 6% tot

15% van alle bezoekers is dat negatief. Gelet op deze ex ante gegevens concludeert ZKA dat verschuiving van toerisme binnen de Friese IJsselmeerkust niet is uitgesloten. Een deel van de bezoekers op een locatie met uitzicht op het windpark zal wellicht uitwijken naar een locatie zonder zicht op een windpark. In het ZKA-onderzoek wordt tevens gesteld dat een relatie tussen het verwachte gedrag en het daadwerkelijke gedrag ontbreekt. In dit verband wordt erop gewezen dat de omvang van het toerisme in IJmuiden en Egmond aan Zee na de realisatie van windparken is toegenomen.

De ministers concluderen op basis van de inhoud van het MER en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken dat het windpark de gebruiksmogelijkheden van het IJsselmeer niet in relevante mate verslechtert. Zeil- en motorvaartuigen gebruiken de locatie van het windpark in de huidige situatie niet zeer frequent. De afstanden tussen de windturbines van minimaal 600 meter zijn dusdanig dat de recreatievaart zich veilig tussen de windturbines kan bewegen. Aangezien de waterrecreatieve mogelijkheden de belangrijkste reden is om de IJsselmeerkust te bezoeken, zal het windpark daarom volgens de ministers geen relevante effecten hebben op het toerisme en de werkgelegenheid.

38.2. Ook wat betreft toerisme en economische effecten dient de Afdeling te beoordelen of hetgeen IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat de ministers zich bij de vaststelling van het plan niet op de inhoud van deze rapporten hebben mogen baseren. Anders dan Watersportvereniging Makkum kennelijk meent, is niet vereist dat door de ministers wordt uitgesloten dat er negatieve effecten zijn voor toerisme.

38.3. In hetgeen IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere hebben aangevoerd, acht de Afdeling onvoldoende grond gelegen voor twijfel aan de representativiteit van de onderzoeken waarop de ministers hun besluitvorming hebben gebaseerd. Dat ook is gekeken naar onderzoeken van windparken in zee acht de Afdeling toelaatbaar, waarbij wordt aangetekend dat er 18 windparken in het onderzoek zijn betrokken die op een afstand 6 km van de kust zijn gelegen. Dat onderzoeken van kleinere windparken zijn betrokken acht de Afdeling niet zonder meer onaanvaardbaar omdat uit die onderzoeken ook indicaties voor potentieel gedrag van bezoekers kunnen worden ontleend.

Ook in de rapporten waarnaar is verwezen, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rapporten waarop de ministers zich hebben gebaseerd, niet kunnen worden gevolgd. Dat een andere interpretatie van de impact van windparken op toerisme en economie mogelijk is, maakt nog niet dat de interpretatie die de ministers voorstaan onredelijk moet worden geoordeeld.

Ten slotte deelt de Afdeling de opvatting van de ministers dat de aanbeveling in het ZKA-rapport een monitoringsprogramma op te stellen op zich beschouwd niet afdoet aan de conclusies van dat rapport.

Het betoog faalt.

Uitvoerbaarheid

39. Voor zover IJsselmeervereniging en andere met hun beroepsgronden tegen de Ffw-ontheffingen tevens hebben betoogd te stellen dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is, volgt de Afdeling hen ook daarin niet. Onder verwijzing naar hetgeen onder 50 en verder wordt overwogen over die ontheffingen, kan niet worden gezegd dat de ministers op voorhand ervan hadden moeten uitgaan dat bedoelde ontheffingen niet zouden kunnen worden verleend.

Het betoog faalt.

Conclusie besluit 8 augustus 2017

40. Het beroep van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere tegen het inpassingsplan van 8 augustus 2017 is ongegrond.

DE NBW-VERGUNNINGEN

Ontvankelijkheid

41. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] wonen, zoals hiervoor vastgesteld onder 8, op ruime afstand van het windpark. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat deze appellanten woonachtig zijn op een locatie die zo dicht bij het gebied is gelegen waarop de vergunningen betrekking hebben moet worden gezegd dat zij door de Wnb-vergunningen rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen de Wnb-vergunningen van 20 september 2016 en 18 juli 2017 zijn niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

42. De Afdeling stelt vast dat Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere geen concrete beroepsgronden hebben aangevoerd tegen de besluiten van 20 september 2016 en 18 juli 2017. De Afdeling is van oordeel dat hun beroepen reeds daarom ongegrond moeten worden verklaard.

43. IJsselmeervereniging en andere hebben hun beroepsgronden tegen het besluit van 20 september 2016 ingetrokken voor zover in het besluit van 18 juli 2017 daaraan tegemoet gekomen is. De Afdeling bespreekt hierna de resterende bezwaren van IJsselmeervereniging en andere gericht tegen het besluit van 20 september 2016 zoals gewijzigd bij besluit van 18 juli 2017 (hierna: de Nbw-vergunning)

44. Een ontwerp van het besluit van 18 juli 2017 is met ingang van 16 juni 2017 voor de duur van twee weken ter inzage gelegd. IJsselmeervereniging en andere stellen dat niet de juiste procedure is doorlopen bij de voorbereiding van dit besluit, omdat op grond van afdeling 3.4 van de Awb een ontwerpbesluit zes weken ter inzage had moeten worden gelegd.

44.1. Het besluit van 18 juli 2017 betreft een wijziging van de voorschriften 3 en 19 omdat de tiplaagte van de rotor van de turbines is herzien van 50 meter naar 40 meter. Verder zijn de voorschriften 5, 15 en 16 tot en met 18 uit het besluit van 20 september 2016 vervallen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich in de gegeven omstandigheden terecht op het standpunt gesteld dat dit een wijziging van ondergeschikte aard is. Afdeling 3.4 van de Awb hoefde dan ook niet opnieuw te worden toegepast. Dat uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding aan appellanten een korte termijn is geboden om op een ontwerp van het wijzigingsbesluit te reageren, maakt dit niet anders.

Het betoog faalt.

45. Voor zover IJsselmeervereniging en andere betogen dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de Nbw-vergunning gebrekkig is, verwijst de Afdeling naar hetgeen zij hiervoor heeft overwogen onder 20 en verder. Gelet op die overwegingen kan niet worden geoordeeld dat de passende beoordeling niet aan de Nbw-vergunning ten grondslag mocht worden gelegd.

Het betoog faalt.

46. IJsselmeervereniging en andere achten voorschrift 7 in strijd met de Nbw. Volgens hen is geen vergunning verleend voor de sloop van het windpark en bijbehorende voorzieningen en dus geen

vergunning voor het gehele project.

46.1. Voorschrift 7 luidt: "Ten behoeve van de eventuele verwijdering van de turbines zal een nieuwe aanvraag worden ingediend."

46.2. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar overwegingen onder 22. Gelet hierop is voorschrift 7 naar het oordeel van de Afdeling niet in strijd met de Nbw.

Het betoog faalt.

47. IJsselmeervereniging en andere betogen dat voorschrift 8 in strijd is met artikel 43, tweede lid, van de Nbw, aangezien dit voorschrift het mogelijk maakt dat de vergunning wordt gewijzigd zonder dat daarvoor de wettelijke voorgeschreven procedure wordt doorlopen.

47.1. Voorschrift 8 luidt: "De vergunning voor de realisatie van het WPF als bedoeld in voorschrift 2, is geldig tot zes jaar nadat het onderhavige besluit onherroepelijk is geworden. Indien de hiervoor gestelde termijn dreigt te worden overschreden dan moet de vergunninghouder dit uiterlijk vier jaar na het onherroepelijk worden van dit besluit schriftelijk melden aan het bevoegd gezag, onder opgave van i) de reden van de overschrijding, ii) de te verwachten termijn van de overschrijding en iii) de (nog) uit te voeren werkzaamheden. Het bevoegd gezag zal bepalen of de gevraagde overschrijding toelaatbaar is, al dan niet onder nader te stellen voorschriften of actualisatie van een deel van de aan de onderhavige vergunning ten grondslag liggende documenten."

47.2. De Afdeling leest, evenals het college van gedeputeerde staten, in dit voorschrift niet dat voor een eventuele wijziging van de Nbw-vergunning, inhoudende een wijziging van de geldigheidsduur, in afwijking van de wettelijk voorgeschreven procedure geen aanvraag hoeft te worden ingediend.

Het betoog mist feitelijke grondslag.

48. Gelet op het vorenstaande is het beroep van IJsselmeervereniging en andere tegen de Wnb-vergunning ongegrond.

DE FFW-ONTHEFFINGEN

Het besluit van 13 september 2016

49. De Afdeling stelt vast dat het besluit van 23 augustus 2017 het besluit van 13 september 2016 vervangt. De Afdeling is niet gebleken dat appellanten nog belang hebben bij hun beroep tegen het besluit van 13 september 2016. Hun beroep is in zoverre niet-ontvankelijk.

Het besluit van 23 augustus 2017

50. Bij besluit van 23 augustus 2017 heeft de staatssecretaris een ontheffing op grond van de Ffw verleend van de verbodsbepalingen genoemd in artikel 9 van de Ffw voor zover dit betreft het doden en verwonden van de in het besluit van 13 september 2016 genoemde ruige dwergvleermuis en 9 vogelsoorten alsmede 97 andere vogelsoorten.

Ontvankelijkheid

51. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] wonen, zoals hiervoor vastgesteld onder 8, op ruime afstand van het windpark. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat deze appellanten woonachtig zijn op een locatie die zo dicht bij het gebied is gelegen waarop de ontheffing betrekking heeft dat kan worden gezegd dat die ontheffing ruimtelijke uitstraling heeft op hun directe leefomgeving. De Afdeling stelt vast dat zij ook door de ontheffing niet rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. De beroepen van

[appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen de Ffw-ontheffing van 23 augustus 2017 zijn niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

52. De Afdeling stelt vast dat Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere geen concrete beroepsgronden hebben aangevoerd tegen het besluit van 23 augustus 2017. De Afdeling is van oordeel dat hun beroep tegen dat besluit reeds daarom ongegrond moet worden verklaard.

53. IJsselmeervereniging en andere betogen dat niet de juiste procedure is doorlopen bij de voorbereiding van deze besluiten, omdat op grond van afdeling 3.4 van de Awb een ontwerpbesluit zes weken ter inzage had moeten worden gelegd. Een ontwerp van het besluit van 23 augustus 2017 is met ingang van 16 juni 2017 voor de duur van twee weken ter inzage gelegd.

54. De staatssecretaris stelt dat sprake is van wijzigingen van ondergeschikte aard en daarom afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw behoefte te worden doorlopen.

54.1. Bij het besluit van 23 augustus 2017 is ontheffing verleend voor 107 vogelsoorten. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de staatssecretaris zich in de gegeven omstandigheden terecht op het standpunt gesteld dat dit een wijziging van ondergeschikte aard is. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zowel de aanvraag voor de ontheffing als de zienswijze van IJsselmeervereniging en andere over het aan het besluit van 13 september 2016 ten grondslag liggende ontwerpbesluit zagen op de soorten waarvoor ontheffing is verleend. Afdeling 3.4 van de Awb hoefde dan ook niet te worden toegepast. Dat uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding aan appellanten een korte termijn is geboden om op een ontwerp van het wijzigingsbesluit te reageren, maakt dit niet anders.

Het betoog faalt.

55. De IJsselmeervereniging en andere stellen dat als gevolg van het besluit er voor dezelfde activiteit nu tweemaal ontheffing is verleend.

55.1. De Afdeling volgt IJsselmeervereniging en andere hierin niet. Zoals hiervoor onder 50 is overwogen, vervangt het besluit van 23 augustus 2017 immers het besluit 13 september 2016.

Het betoog faalt.

56. Gelet op het vorenstaande is het beroep van IJsselmeervereniging en andere tegen het besluit van 23 augustus 2017 ongegrond.

DE WATERWETVERGUNNING

57. Bij besluit van 22 september 2016 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu een vergunning op grond van de Waterwet verleend voor het gebruik maken van de rijkswaterstaatswerken IJsselmeer, de Afsluitdijk en hierin- of aangrenzende rijkswaterstaatswerken of de daartoe behorende beschermingszone door de volgende zaken te realiseren en te behouden: de in de aanvraag beschreven 89 windturbines, parkbekabeling, een transformatorstation met toegangsweg, een brandblusvoorziening, aansluitkabel(s), gestuurde boringen en de aanleg van een werk- en natuureiland als ook de verwijdering van deze zaken behoudens de uitzonderingen volgend uit de voorschriften zoals vermeld onder II.

Ontvankelijkheid

58. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] wonen, zoals hiervoor vastgesteld onder 8, op ruime afstand van het windpark. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat deze appellanten woonachtig zijn op een locatie

die zo dicht bij het gebied is gelegen waarop de waterwetvergunning betrekking heeft dat kan worden gezegd dat zij door deze vergunning rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen de waterwetvergunning van 22 september 2016 zijn dan ook niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

59. Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere hebben geen concrete beroepsgronden aangevoerd tegen het besluit van 22 september 2016. De Afdeling is van oordeel dat hun beroep tegen de waterwetvergunning reeds daarom ongegrond moet worden verklaard.

60. IJsselmeervereniging en andere betogen dat in de vergunning ten onrechte het voorschrift ontbreekt dat voor de fundering een zodanige techniek wordt gebruikt dat volledige verwijdering te allen tijde mogelijk is.

60.1. De minister heeft in het aan de vergunning verbonden voorschrift 10, leden 7 en 8 bepaald dat na afloop van de exploitatieperiode het windpark dient te worden ontmanteld. Daarbij horen volgens de minister zowel het verwijderen van de windturbines, het verwijderen van de fundering als het verwijderen van de kabels en het trafostation. Als het verwijderen van de fundering beneden 3 meter van de bodem op grond van de stand van de techniek niet mogelijk is kan toestemming worden gegeven om van verwijdering af te zien. De minister stelt dat als wordt afgezien van verwijdering na het afdekken van de funderingsresten geen rechtstreeks contact met deze resten mogelijk zal zijn, zodat hierdoor geen belang wordt geschaad dat de Waterwet beoogt te beschermen.

60.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister toereikend gemotiveerd dat het met het oog op de belangen die de Waterwet beoogt te beschermen niet nodig is om in de vergunning voor te schrijven dat de fundering van de windturbines volledig verwijderd moeten kunnen worden. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het uitgangspunt van de vergunning is dat de fundering volledig wordt verwijderd en dat tegen de mogelijkheid door de minister te zijner tijd te geven toestemming om de fundering niet volledig te verwijderen, kan worden opgekomen.

Het betoog faalt.

61. Het beroep van de IJsselmeervereniging en andere tegen het besluit tot verlening van de Waterwetvergunning is ongegrond.

De WBR-VERGUNNING

62. Bij besluit van 22 september 2016 heeft de minister een vergunning op grond van de Wbr vergunning verleend voor het aanleggen, behouden en verwijderen van een toegangsweg naar een trafostation en hoogspanningskabels onder en langs rijksweg A7 en het fietspad op de Afsluitdijk.

Ontvankelijkheid

63. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] wonen, zoals hiervoor vastgesteld onder 8, op ruime afstand van het windpark. Dat geldt eveneens voor de toegangsweg en het hier aan de orde zijnde deel van de rijksweg A7. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat deze appellanten woonachtig zijn op een locatie die zo dicht bij het gebied is gelegen waarop de Wbr-vergunning betrekking heeft dat kan worden gezegd dat zij door deze vergunning rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen de Wbr-vergunning van 22 september 2016 zijn dan ook niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

64. Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere hebben geen concrete beroepsgronden aangevoerd tegen het besluit van 22 september 2016. De Afdeling is van oordeel dat hun beroep tegen de waterwetvergunning reeds daarom ongegrond moet worden verklaard.

DE OMGEVINGSVERGUNNING EN DE ONTHEFFING VAN HET BOUWBESLUIT

65. Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten bouwen en milieu, bestaande uit het oprichten en in werking hebben van een windpark in het IJsselmeer en een trafostation op de afsluitdijk en voor het oprichten van een uitrit ten behoeve van het windpark.

Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders tevens een ontheffing verleend van het Bouwbesluit 2012.

Ontvankelijkheid

66. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] wonen, zoals hiervoor vastgesteld onder 8, op ruime afstand van het windpark. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat deze appellanten woonachtig zijn op een locatie die zo dicht bij het gebied is gelegen waarop de omgevingsvergunning en de ontheffing van het Bouwbesluit 2012 betrekking hebben dat kan worden gezegd dat zij daardoor rechtstreeks in hun belangen worden geraakt. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] tegen de omgevingsvergunning van 27 september 2016 en de ontheffing van het Bouwbesluit 2012 van diezelfde datum zijn dan ook niet-ontvankelijk.

Inhoudelijk

67. Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere hebben geen concrete beroepsgronden aangevoerd tegen de omgevingsvergunning en evenmin tegen de ontheffing van het Bouwbesluit 2012. De Afdeling is van oordeel dat reeds daarom hun beroep tegen die vergunning en die ontheffing ongegrond moet worden verklaard.

68. IJsselmeervereniging en andere, van wie het beroep uitsluitend betrekking heeft op de omgevingsvergunning, hebben ter zitting medegedeeld dit beroep te beperken tot de beroepsgrond over het trafostation. Zij betogen dat van dat gebouw slechts een schetsontwerp beschikbaar is en dat dit in strijd is met artikel 2.2 van de Regeling omgevingsrecht. Volgens IJsselmeervereniging en andere dienen de gegevens en bescheiden die de hoofdlijnen van de constructie betreffen, al bij de aanvraag te worden aangeleverd.

68.1. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat voldoende informatie beschikbaar is over het trafostation. Alleen de bekleding van de gevel staat nog niet helemaal vast, aldus dat college. Deze wordt nader bepaald aan de hand van monsters.

68.2. De Afdeling overweegt dat het aan het bestuursorgaan is om te beoordelen of bij een aanvraag voldoende gegevens en bescheiden zijn ingediend om een besluit op de aanvraag te kunnen nemen. Mede gelet op de door het college van burgemeester en wethouders gegeven toelichting volgt de Afdeling IJsselmeervereniging en andere niet in hun stelling dat het college van burgemeester en wethouders zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat in dit geval voldoende gegevens over het trafostation beschikbaar waren om te kunnen beschikken op de aanvraag.

68.3. Gelet op het voorgaande is het beroep van IJsselmeervereniging en andere tegen de omgevingsvergunning ongegrond.

SLOTOVERWEGINGEN

69. Voor zover hiervoor is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt, behoeft het betoog van verweerders en Windpark Fryslân B.V. dat het relativiteitsvereiste aan de vernietiging van dat besluit in de weg staat geen bespreking en heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of artikel 8:69a van de Awb van toepassing is.

EINDCONCLUSIE

70. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] zijn niet-ontvankelijk. De beroepen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA-vereniging en andere tegen het besluit van de staatssecretaris van 13 september 2016 tot verlening van een ontheffing op grond van de Ffw zijn ook niet-ontvankelijk.

Het besluit van 13 september 2016 van de ministers tot vaststelling van het inpassingsplan moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. De beroepen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere tegen dit besluit zijn gegrond.

De beroepen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere tegen de overige besluiten zijn ongegrond.

71. Omdat het besluit van de ministers van 8 augustus 2017 tot gewijzigde vaststelling van het inpassingsplan in stand blijft, staat de vernietiging van het besluit van de ministers van 18 september 2016 niet in de weg aan de realisatie van Windpark Fryslân.

72. Ten aanzien van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Ten aanzien van IJsselmeervereniging en andere dienen de ministers, de staatssecretaris en het college van gedeputeerde staten op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij is van belang dat in de gewijzigde besluiten van deze bestuursorganen deels tegemoet is gekomen aan de bezwaren die door IJsselmeervereniging en andere tegen de oorspronkelijk bestreden besluiten zijn aangevoerd. Ten aanzien van Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere dienen de ministers op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Wat betreft de door IJsselmeervereniging en andere gevraagde vergoeding van kosten gemaakt voor het opstellen van deskundigenrapporten en het bijwonen van de zitting door de desbetreffende deskundigen, stelt de Afdeling vast dat de beroepsgronden ter onderbouwing waarvan de deskundigenrapporten zijn uitgebracht, falen, zodat een veroordeling van de bestuursorganen tot vergoeding van de hiermee gemoeide kosten achterwege dient te blijven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] geheel en de beroepen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere tegen het besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken, thans: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, van 13 september 2016 tot verlening van een ontheffing op grond van de Ffw, niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere tegen het besluit van de minister van Economische Zaken, thans: de minister van

Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 18 september 2016 tot vaststelling van het inpassingsplan "Windpark Fryslân", gegrond;

III. vernietigt het besluit van de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 18 september 2016 tot vaststelling van het inpassingsplan "Windpark Fryslân";

IV. verklaart de beroepen van IJsselmeervereniging en andere, Watersportvereniging Makkum en HISWA en andere tegen de overige besluiten ongegrond;

V. veroordeelt de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, het college van gedeputeerde staten van Fryslân en de staatssecretaris van Economische Zaken, thans: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, tot vergoeding van bij IJsselmeervereniging en andere in verband met de behandeling van hun beroep opgekomen proceskosten, tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling door de een bevrijdend werkt ten opzichte van de andere bestuursorganen en met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van deze appellanten de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

veroordeelt de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, tot vergoeding van de bij HISWA en andere in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten, tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling door de een bevrijdend werkt ten opzichte van het andere bestuursorgaan en met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van deze appellanten de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

VI. gelast dat de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, het college van gedeputeerde staten van Fryslân en de staatssecretaris van Economische Zaken, thans: de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, aan IJsselmeervereniging en andere het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van deze appellanten de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan en met dien verstande dat betaling door een van de bestuursorganen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere bestuursorganen;

gelast dat de minister van Economische Zaken, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoeden, met dien verstande dat betaling door een van de bestuursorganen bevrijdend werkt ten opzichte van het andere bestuursorgaan, ten bedrage van:

a. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Watersportvereniging Makkum; en

b. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor HISWA en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van deze appellanten de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. E.A.

Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.M. Boer, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Boer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 juli 2018

745. BIJLAGE

Bij overwegingen 3-4 (omvang geding)

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Bij overwegingen 8 (ontvankelijkheid):

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Artikel 8:1

Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter.

Bij overwegingen 10-12 (formele aspecten):

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.28

1. Indien sprake is van nationale belangen kan Onze Minister, de gemeenteraad en provinciale staten gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen. Het horen van de gemeenteraad en provinciale staten kan worden gecombineerd met het overleg, bedoeld in artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening.

2. De afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3, met uitzondering van artikel 3.8, vierde en zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor «bestemmingsplan» «inpassingsplan» wordt gelezen en voor «gemeentebestuur» «Onze Minister», en dat met betrekking tot artikel 3.1 en afdeling 3.2 Onze Minister in de plaats treedt van de gemeenteraad en van burgemeester en wethouders.

3. Bij inpassingsplan kan worden bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden. Voor zover de werking niet bij inpassingsplan is geregeld, wordt het inpassingsplan geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.

4. Onze Minister kan bij een besluit als bedoeld in het eerste lid bepalen dat hij:

- a. de bevoegdheden en verplichtingen, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, uitoefent;
- b. beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c of g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Onze Minister zendt terstond een afschrift aan burgemeester en wethouders van beschikkingen die zijn gegeven met toepassing van de bevoegdheden, bedoeld in de eerste volzin.

5. De gemeenteraad is, respectievelijk provinciale staten zijn, vanaf het moment waarop het ontwerp van het inpassingsplan ter inzage is gelegd, niet langer bevoegd tot vaststelling van een bestemmingsplan respectievelijk inpassingsplan voor de gronden waarop het inpassingsplan, bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft. De bedoelde bevoegdheid ontstaat weer tien jaar na vaststelling van het inpassingsplan, dan wel eerder, indien het inpassingsplan dat bepaalt.

6. De bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen als bedoeld in artikel 4.1 blijft gehandhaafd voor zover deze verordeningen niet met een krachtens het eerste lid vastgesteld inpassingsplan in strijd zijn.

7. De bepalingen van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 blijven buiten toepassing voor zover zij met een krachtens het eerste lid vastgesteld inpassingsplan in strijd zijn.

Crisis- en herstelwet

Artikel 1.1

1. Afdeling 2 is van toepassing op:

a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten dan wel voor de in bijlage II bij deze wet bedoelde ruimtelijke en infrastructurele projecten;

[...]

Bijlage I. Categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid

1. duurzame energie

[...]

1.2 aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, en artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998.

[...]

Elektriciteitswet 1998

Artikel 9b

1. De procedure, bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wet ruimtelijke ordening, is van toepassing op de aanleg en uitbreiding van:

a. een productie-installatie, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, met een capaciteit van ten minste 100 MW, indien het betreft een installatie voor de opwekking van duurzame

elektriciteit met behulp van windenergie;

[...]

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.35

1. Bij wet of een besluit van Onze Minister of een Onzer andere Ministers, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, kan worden bepaald dat de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid wenselijk maakt dat:

a. een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 wordt vastgesteld of een omgevingsvergunning wordt verleend waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken;

b. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten wordt gecoördineerd, of

c. een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.28 dan wel een wijziging of uitwerking van een inpassingsplan, wordt vastgesteld of een omgevingsvergunning wordt verleend waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, en de voorbereiding en bekendmaking daarvan wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder b.

[...]

Artikel 3.36

1. Indien een bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is een besluit als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, onder b, te nemen, niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist, dan wel een beslissing neemt die naar het oordeel van Onze ingevolge artikel 3.35, derde lid, aangewezen Minister en Onze Minister wie het mede aangaat wijziging behoeft, kunnen Onze bedoelde Ministers gezamenlijk een beslissing nemen. In dat geval treedt dit besluit in de plaats van het besluit van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan. Indien Onze in de eerste volzin bedoelde Ministers voornemens zijn zelf een beslissing te nemen, plegen zij overleg met het bestuursorgaan dat in eerste aanleg bevoegd is te beslissen.

[...]

Bij overwegingen 14 (omvang van het plan)

Planregels

Artikel 6 (Bedrijf - Windturbinepark Voorlopig), 6.1 (Voorlopige bestemming), 6.1.3 (specifieke gebruiksregels), b (Voorwaardelijke verplichting natuureiland)

Het Windturbinepark mag enkel in gebruik worden genomen en gehouden indien het eiland als bedoeld in artikel 7.3 is gerealiseerd en in stand gehouden conform het als Bijlage 2 bij het plan opgenomen Mitigatieplan.

Artikel 7 (Natuur - Werkeiland Voorlopig), 7.1 (Voorlopige bestemming), 7.1.1 (bestemmingsomschrijving)

De voor 'Natuur - Werkeiland Voorlopig' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de aanleg en instandhouding van het werkeiland;
 - b. bedrijvigheid ten behoeve van de aanleg van het Windpark Fryslân;
 - c. een mobiele betoncentrale;
 - d. ontwikkeling, behoud en herstel van natuurlijke, ecologische en landschappelijke waarden;
 - e. waterkering, water en waterstaatkundige voorzieningen;
 - f. de aanleg en de instandhouding van de vismigratierivier;
 - g. de aanleg en de instandhouding van de natuurvoorziening;
- met daaraan ondergeschikt:
- h. groenvoorzieningen;
 - i. nutsvoorzieningen;
 - j. maximum drie aanmeerplaatsen voor schepen.

Artikel 7, 7.2 (Geldigheidstermijn van de voorlopige bestemming)

De voorlopige bestemming als bedoeld in artikel 7.1 geldt tot het moment van plaatsing van de eerste rotor, met een maximum geldigheidsduur van vijf jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van het plan.

Artikel 7, 7.3 (Definitieve bestemming), 7.3.1 (Bestemmingsomschrijving)

De voor 'Natuur - Werkeiland Voorlopig' aangewezen gronden dienen, na het verstrijken van de geldigheidstermijn als bedoeld in lid 7.2, worden aangemerkt als 'Natuur - natuurvoorziening en vismigratierivier', en zijn bestemd voor:

[...];

- b. de aanleg en instandhouding van de natuurvoorziening;

[...]

Artikel 1 (Begrippen), 1.3 (natuurvoorziening):

een rust- en foerageergebied voor vogels in de vorm van een eiland met een vooroever en een luwe ondiepte, zoals bedoeld in Mitigatieplan bij deze regels. De natuurvoorziening heeft geen recreatieve (mede)functie.

Bij overwegingen 15-18 (beleid)

Natuurbeschermingswet 1998

Artikel 19j

1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.

4. De passende beoordeling van deze plannen maakt deel uit van de ter zake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapportage.

5. De verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid geldt niet in gevallen waarin het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan.

6. Het eerste tot en met derde lid en het vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wet ruimtelijke ordening.

Bij overweging 36 (landschap)

Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 2.5.2. (landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten Waddenzee)

1. Als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.

2. Als cultuurhistorische kwaliteiten van de Waddenzee worden aangemerkt:

a. de in de bodem aanwezige archeologische waarden, en

b. de overige voor het gebied kenmerkende cultuurhistorische structuren en elementen, bestaande uit:

1°. historische scheepswrakken;

2°. verdrinken en onderslibde nederzettingen en ontginningsporen, waaronder de dam Ameland-Holwerd;

3°. zeedijken en de daaraan verbonden historische sluisen, waaronder het ensemble Afsluitdijk;

4°. landaanwinningswerken;

5°. systeem van stuifdijken;

6°. systeem van historische vaar- en uitwateringsgeulen, en

7°. kapen.

Artikel 2.5.3. (aanwijzing en begrenzing waddengebied en Waddenzee)

1. Als waddengebied wordt aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 4.

2. Als Waddenzee wordt aangewezen het gebied binnen het waddengebied, waarvan de geometrische plaatsbepaling is vastgelegd in het GML-bestand bij dit besluit en is verbeeld op kaart 4.

Artikel 2.5.4. (beoordeling)

1. Bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee en dat gebruik of bebouwing mogelijk maakt, die afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2, wordt een beoordeling gemaakt van de gevolgen voor die kwaliteiten van het gebied.

2. De beoordeling kan onderdeel uitmaken van een voor dat bestemmingsplan voorgeschreven milieueffectrapportage of van een passende beoordeling als bedoeld in de artikel 2.8, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

3. Het eerste lid is niet van toepassing indien voor het gebruik of de bebouwing waarop dat voorgenomen bestemmingsplan betrekking heeft, reeds eerder een beoordeling is gemaakt en voor zover een nieuwe beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de desbetreffende significante gevolgen.

Artikel 2.5.5. («nee, tenzij»)

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2.

2. Als gebruik of bebouwing met significante negatieve gevolgen wordt in ieder geval aangemerkt gebruik dat of bebouwing die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing indien verzekerd is dat:

a. sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, waaronder worden begrepen redenen van sociale of economische aard, argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of sprake is van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;

b. geen reële alternatieven voor handen zijn voor de noodzakelijk geachte activiteiten, en

c. de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

Artikel 2.5.6. (externe werking)

Op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied, dat nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel een wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk maakt en daardoor afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2, zijn de artikelen 2.5.4 en 2.5.5 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.5.14 (windturbines)

Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee maakt geen plaatsing van nieuwe windturbines mogelijk.