

ECLI:NL:RVS:2020:2226

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-09-2020
Datum publicatie	16-09-2020
Zaaknummer	201908358/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 8 oktober 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland vergunning verleend voor het realiseren en exploiteren van Windplan Groen. Het inpassingsplan voorziet in 90 windturbines. Hiervan zijn er 71 windturbines waarvan de maximale tiphoogte 249 meter is, 7 windturbines met een maximale tiphoogte van 220 meter en 12 windturbines met een maximale tiphoogte van 156 meter. Initiatiefnemers zijn een aantal afzonderlijke bedrijven die vertegenwoordigd zijn in de vereniging Windkoepel Groen. Doel van het plan is om bij te dragen aan het opwekken van duurzame energie in Nederland en invulling te geven aan de wens van de provincie om te voorzien in een sanering en opschaling van de windenergie in het gebied. Op dit moment zijn in het gebied 98 windturbines aanwezig met een totaal opgesteld vermogen van circa 168 MW. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van 90 turbines in lijnopstellingen.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JB 2020/170 met annotatie van Bronsema, R.
--------------	--

Uitspraak

201908358/1/R1.

Datum uitspraak: 16 september 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Zweefvliegclub Flevo (hierna: ZCFlevo), gevestigd te Biddinghuizen, gemeente Dronten,
2. Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart, gevestigd te Woerden, en anderen (hierna: KNVvL en anderen),
3. [appellante sub 3], gevestigd te Dronten, en anderen,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] (hierna: [appellant sub 4A]), beiden wonend te Biddinghuizen, gemeente Dronten,
5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], beiden wonend te Dronten,
6. [appellant sub 6], wonend te Biddinghuizen, gemeente Dronten,
7. [appellant sub 7], wonend te Biddinghuizen, gemeente Dronten,
8. [appellant sub 8], wonend te Dronten,

9. [appellant sub 9] en anderen, allen wonend te Dronten,
 10. [appellante sub 10], gevestigd te Dronten,
 11. [appellant sub 11] en anderen, allen wonend te Dronten,
- appellanten,
en

1. de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de ministers),
 2. het college van dijkgraaf en heemraden van het Waterschap Zuiderzeeland,
 3. het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
 4. het college van burgemeester en wethouders van Dronten,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 8 oktober 2019 heeft het college van gedeputeerde staten van Flevoland op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), vergunning verleend voor het realiseren en exploiteren van Windplan Groen.

Bij besluit van 8 oktober 2019 heeft het college van gedeputeerde staten op grond van artikel 3.3 en 3.8 van de Wnb, ontheffing verleend voor het realiseren en exploiteren van Windplan Groen.

Bij besluit van 9 oktober 2019 hebben de ministers het rijksinpassingsplan "Windplan Groen" vastgesteld (hierna: het RIP).

Bij besluiten van 16 oktober 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten ter uitvoering van het plan 10 omgevingsvergunningen verleend voor het bouwen en het oprichten en in werking hebben van het merendeel van de in het RIP voorziene windturbines.

Tegen één of meer van deze besluiten hebben appellanten beroep ingesteld.

De ministers hebben een verweerschrift ingediend.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

Windkoepel Groen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juni 2020, waar appellanten in persoon zijn verschenen en/of zich hebben doen vertegenwoordigen. Een aantal appellanten is niet verschenen en heeft zich evenmin doen vertegenwoordigen. Ook het college van gedeputeerde staten, de ministers en het college van burgemeester en wethouders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts is Windkoepel Groen als partij gehoord.

Overwegingen

De genoemde bepalingen van de Omgevingsverordening Flevoland zijn in de bij deze uitspraak behorende bijlage weergegeven.

Inleiding

1. Het RIP voorziet in 90 windturbines. Hiervan zijn er 71 windturbines waarvan de maximale tiphoogte 249 meter is, 7 windturbines met een maximale tiphoogte van 220 meter en 12 windturbines met een maximale tiphoogte van 156 meter. Initiatiefnemers zijn een aantal afzonderlijke bedrijven die vertegenwoordigd zijn in de vereniging Windkoepel Groen (hierna: initiatiefnemer).

Doel van het plan is om bij te dragen aan het opwekken van duurzame energie in Nederland en invulling te geven aan de wens van de provincie om te voorzien in een sanering en opschaling van de windenergie in het gebied. Op dit moment zijn in het gebied 98 windturbines aanwezig met een totaal opgesteld vermogen van circa 168 MW. De ontwikkeling voorziet in de realisatie van 90 turbines in lijnopstellingen met een opgesteld vermogen van 300 tot 400 MW en de sanering van de 98 bestaande windturbines.

2. Appellanten zijn in de eerste plaats bewoners en ondernemers uit het plangebied of de omgeving daarvan. Zij komen met name op voor het behoud van een goed woon- en leefklimaat. Daarnaast

komen ZCFlevo en KNVvL en anderen op voor het behoud van zweefvliegveld Biddinghuizen. Verder komen KNVvL en anderen op voor de vliegveiligheid voor "general aviation".

Belanghebbendheid vergunning en ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming

3. [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen, ZCFlevo en [appellant sub 11] en anderen kunnen zich niet verenigen met de vergunning en de ontheffing die het college van gedeputeerde staten van Flevoland op grond van de Wnb heeft verleend.

3.1. Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt: "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

3.2. Het college heeft gesteld dat appellanten geen belanghebbenden zijn bij de besluiten tot verlening van de vergunning en de ontheffing.

3.3. Over de belanghebbendheid bij de vergunning overweegt de Afdeling, evenals in de uitspraak van 29 mei 2019, 201809432/1/R1, ECLI:NL:RVS:2019:1781, onder 18, dat voor de ontvankelijkheid van de beroepen van natuurlijke personen tegen een Wnb-vergunning niet de afstand tot de Natura 2000-gebieden bepalend is, maar of ter plaatse van de woningen of percelen van appellanten gevolgen kunnen worden ondervonden van het windpark waarvoor de Wnb-vergunning is verleend. Voor rechtspersonen is van belang of zij door de gevolgen van het windpark worden geraakt in de belangen die zij krachtens hun statuten en feitelijke doelstellingen in het bijzonder behartigen. Dit wordt op dezelfde manier beoordeeld als bij het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen. Nu [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen, ZCFlevo en [appellant sub 11] en anderen in hun belangen worden geraakt door het inpassingsplan, zijn zij tevens belanghebbenden bij het besluit tot vergunningverlening op grond van de Wnb.

3.4. Over de belanghebbendheid van [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen bij de ontheffing overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 24 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:168, onder 4.2, dat bij de beoordeling of een appellant belanghebbende is bij een ontheffing die op grond van de Wnb is verleend, de ruimtelijke uitstraling van het project dat mede door de ontheffing mogelijk wordt gemaakt - in dit geval een windmolenpark - niet van belang is. Bepalend is of de handeling waarvoor de Wnb-ontheffing is verleend ruimtelijke uitstraling heeft op de woon- en leefomgeving van de appellanten. In dit geval is de handeling waarvoor de ontheffing is verleend het doden van vogels en vleermuizen door de voorziene windturbines. Een ontheffing die op grond van de Wnb is verleend, ziet immers niet op de bescherming van gebieden, maar op de bescherming van soorten. Een Wnb-ontheffing heeft dan ook een daartoe beperkte ruimtelijke uitstraling. [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen wonen op afstanden van 700 m tot de dichtstbijzijnde windturbines. De maximale rotordiameter van die turbines bedraagt gelet op artikel 4.2 van de planregels 166 m. Dat betekent dat de aanvaringen van vogels en vleermuizen en insecten met een windturbine op minimaal 617 meter van de huizen van deze appellanten plaatsvinden. De Afdeling is niet gebleken dat het gebruikmaken van de ontheffing ondanks de afstand enige ruimtelijke uitstraling op deze appellanten zal hebben en daarmee invloed zal hebben op hun directe woon- en leefomgeving. De belangen van [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen worden derhalve niet rechtstreeks getroffen door de verleende ontheffing.

Over de belanghebbendheid van ZCFlevo overweegt de Afdeling dat zij blijkens haar statuten niet tot doel heeft op te komen voor de bescherming van diersoorten. Alleen al hierom is ZCFlevo geen belanghebbende bij de ontheffing.

3.5. Het voorgaande brengt de Afdeling tot de slotsom dat het beroep van ZCFlevo niet-ontvankelijk is voor zover gericht tegen de ontheffing op grond van de Wnb. De beroepen van [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen zijn ontvankelijk voor zover gericht tegen de vergunning, maar niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen de ontheffing.

Nieuwe beroepsgronden

4. [appellante sub 10] en [appellant sub 11] en anderen hebben na afloop van de termijn voor het instellen van beroep nieuwe beroepsgronden aangevoerd. [appellante sub 10] heeft aangevoerd dat zij geen toestemming zal geven voor de aanleg van de toegangsweg naar de turbines op haar perceel. [appellant sub 11] en anderen hebben aangevoerd dat de omgevingsvergunning ten

onrechte geen betrekking heeft op het uitvoeren van een werk of werkzaamheden.

4.1. De Afdeling overweegt dat deze gronden niet naar voren zijn gebracht in het beroepsschrift en om die reden gelet op artikel 1.6a van de Crisis- en herstellwet buiten beschouwing dienen te blijven.

Totstandkoming besluit

5. Meerdere appellanten betogen dat door de sterk negatieve gevolgen voor het woon- en leefklimaat van omwonenden veel weerstand tegen het plan bestaat. Voorts achten zij zich niet tijdig en goed geïnformeerd. Dat klemmt temeer omdat zij al een kennisachterstand hebben. Daardoor lopen zij steeds achter de feiten aan. Ook is niet voldaan aan de eis dat bewoners al in een vroeg stadium moeten kunnen meepraten over nieuwe windparken (de eis van planparticipatie). Verder ontbreekt in de nota van zienswijzen op veel punten een concreet antwoord op door appellanten genoemde alternatieven, waaronder een grotere afstand van de windturbines tot hun woningen, en andere argumenten. Dat zorgt ervoor dat veel omwonenden zich niet gehoord voelen. Voorts is windenergie voor initiatiefnemers zeer lucratief, terwijl omwonenden monddood worden gemaakt en er niets tegen kunnen doen dat hun woon- en leefklimaat wordt aangetast. Ook ontstaat sociale onrust en komt de sociale cohesie in de dorpen onder druk te staan, doordat de verdeling tussen de lusten en de lasten scheef en onrechtvaardig wordt.

5.1. De Afdeling stelt vast dat het plan is voorbereid en vastgesteld in overeenstemming met de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure.

De ministers hebben in de nota van zienswijzen op de zienswijzen gereageerd. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de ministers de zienswijzen samengevat weergeven. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

5.2. Voor zover wordt aangevoerd dat er bij omwonenden onvoldoende draagvlak voor het plan bestaat, overweegt de Afdeling dat draagvlak niet van doorslaggevende betekenis hoeft te zijn. Dit betekent niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming. Het streven naar draagvlak vormt een aspect dat zich vertaalt in de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het nieuwe windpark dient te maken. Dit betreft een afweging tussen de nationale, provinciale en gemeentelijke belangen bij een duurzame energievoorziening en onder meer de belangen van omwonenden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer (hierna: uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer), is het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau in de belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. De vraag of de belangen van omwonenden bij de besluitvorming over het windpark Groen goed in beeld zijn gebracht en afgewogen, zal hierna aan de hand van de beroepsgronden over onder meer de locatiekeuze, de mogelijkheid tot financiële participatie, de hinder door geluid en slagschaduw en de aantasting van de landschappelijke waarden worden beoordeeld. De betogen falen.

Nut en noodzaak

6. Meerdere appellanten betogen dat de voorziene windturbines niet noodzakelijk zijn. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen betogen dat door te kiezen voor zwaardere windturbines kan worden volstaan met 10 tot 40 procent minder windturbines. [appellant sub 4A] acht het milieubeleid innerlijk tegenstrijdig omdat in hetzelfde gebied luchthaven Lelystad wordt uitgebreid. Voorts betoogt hij dat de daadwerkelijke bijdrage van het plan aan het tegengaan van klimaatverandering verwaarloosbaar is.

6.1. De Afdeling stelt vast dat de argumenten die met betrekking tot nut en noodzaak zijn aangevoerd grotendeels overeenkomen met de argumenten die aan de orde waren in onder meer de zaak die heeft geleid tot de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. In deze uitspraak heeft de Afdeling onder 51 geoordeeld dat verweerders in redelijkheid nut en noodzaak van het windpark hebben kunnen aannemen voor het leveren van een bijdrage aan de doelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat verweerders bij de

besluitvorming de Europese en landelijke doelstellingen voor het vergroten van het aandeel duurzame energie, zoals onder meer is neergelegd in het Energieakkoord en de doelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020, als uitgangspunt mochten hanteren. Bij dit oordeel heeft de Afdeling ook betrokken dat uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat de doelstelling voor 2020 niet zal worden gehaald en het aandeel duurzame energie na 2023 zal moeten worden vergroot.

6.2. Aannemelijk is dat de door [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen voorgestane mogelijkheid om te kiezen voor minder windturbines in hun directe woonomgeving en om dat te compenseren door te kiezen voor zwaardere windturbines op andere locaties, zou leiden tot meer hinder voor omwonenden op die andere locaties. Alleen al hierom hebben de ministers deze mogelijkheid niet bij de besluitvorming hoeven te betrekken.

6.3. Voor zover [appellant sub 4A] wijst op de uitbreiding van luchthaven Lelystad overweegt de Afdeling dat het voeren van beleid omtrent het vergroten van het aandeel duurzame energie niet tegenstrijdig hoeft te zijn aan de groei van milieubelastende sectoren. Bij deze keuzes spelen politieke en bestuurlijke overwegingen een belangrijke rol. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Mede gelet op de aan de ministers toekomende beleidsruimte ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers de betrokken belangen zodanig onevenwichtig hebben afgewogen dat het RIP in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

6.4. Ook voor het overige ziet de Afdeling in wat appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding om in het kader van het RIP tot een ander oordeel te komen dan in bovengenoemde uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Het betoog faalt.

Uitvoerbaarheid

7. [appellant sub 4A] betoogt dat windturbines inefficiënt en onbetrouwbaar zijn. Bij géén of weinig wind is er géén stroom. Slechts een beperkte tijd leveren windmolens op het land ook werkelijk elektriciteit. Daarbij komt dat nog onvoldoende technieken bestaan voor opslag van energie bij overcapaciteit. Voorts betogen [appellant sub 4A] en [appellant sub 11] en anderen dat het plan praktisch niet uitvoerbaar is omdat het elektriciteitsnet van Flevoland haar maximum heeft bereikt.

7.1. De ministers stellen dat netbeheerder TenneT TSO B.V. te kennen heeft gegeven dat het functioneren van het elektriciteitsnetwerk met de verhoogde capaciteit van het windpark niet in het geding komt. Initiatiefnemers hebben in het kader van hun SDE+ subsidieaanvraag reeds een transportindicatie van het nutsbedrijf Liander N.V. gekregen. Verder biedt het inpassingsplan ruimte voor de totstandkoming van een onderstation.

7.2. De Afdeling ziet in het betoog geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van de stelling van de ministers. De Afdeling stelt vast dat het betoog over stroompieken en -dalen in essentie overeenkomt met hetgeen daarover in het beroep tegen het inpassingsplan over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer naar voren is gebracht en waarover de Afdeling in de desbetreffende uitspraak onder 54.2 tot eenzelfde oordeel is gekomen. Zie ook de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, over Windpark N33, onder 48. Het betoog faalt.

8. [appellante sub 10] betoogt dat de stilstandvoorzieningen ter beperking van slagschaduw leiden tot een zodanig productieverlies dat geen sprake meer is van een financieel haalbaar project.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat niet elke afwijking van de geschatte energieopbrengst zonder meer betekent dat het plan niet meer financieel uitvoerbaar is te achten. In voornoemde uitspraak van 29 mei 2019 kwam onder 168 naar voren dat de mitigerende maatregel in dat geval leidde tot 0,10% minder opbrengst. In de niet nader toegelichte stelling van [appellante sub 10] bestaat geen aanleiding voor de verwachting dat de beperking van de opbrengst in het geval van Windplan Groen zodanig veel groter is dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd. Het betoog faalt.

Strijd met algemene regels en beleid

Locaties turbines

9. [appellant sub 9] en anderen, [appellante sub 10] en [appellant sub 11] en anderen betogen dat de turbinelijnen langs Hoge Vaart Noord en Hondtocht Noord, tezamen ook wel Windpark Hanze

genoemd, in strijd zijn met de Structuurvisie Wind op Land (hierna: SvWOL) en de Structuurvisie Dronten 2030. [appellant sub 11] en anderen wijzen op het project "Nieuwe Natuur Oostkant Dronten" dat de gemeente, de provincie en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben opgezet om 94 ha nieuwe natuur in Oost Flevoland te ontwikkelen. Verder stellen [appellant sub 11] en anderen dat volgens de Structuurvisie Dronten 2030 het gebied ten noorden van de N307 gevrijwaard moet blijven van windturbines om de openheid te bewaren. [appellant sub 11] en anderen betogen voorts dat de plaatsingszones in het Regioplan Windenergie van de provincie Flevoland in strijd zijn met de SvWOL. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen kunnen zich niet verenigen met de wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland, waarbij de plaatsingszones voor windturbines zijn veranderd. [appellant sub 11] en anderen stellen dat die wijziging onvoldoende is gemotiveerd.

9.1. De Afdeling stelt voorop dat de ministers in beginsel gebonden zijn aan hun eigen beleid in de SvWOL, maar dat zij van dit beleid gemotiveerd kunnen afwijken, zoals ook in paragraaf 2.4 van de SvWOL zelf is aangegeven. Aan het provinciale beleid zijn de ministers niet gebonden, maar zij dienen hiermee rekening te houden.

De ministers hebben gesteld dat de precieze afbakening van de zones en de randvoorwaarden voor het realiseren van een groot windpark bij de vaststelling van de SvWOL nog niet vaststonden. Deze aspecten zijn volgens hen in het Regioplan uitgewerkt. De ministers erkennen dat de twee plaatsingszones ten noorden van de Hanzeweg, namelijk Hoge Vaart Noord en Hondtocht Noord, afwijken van de SvWOL. Zij stellen dat pas na het vaststellen van de SvWOL er meer duidelijkheid is gekomen over een deel van de belemmeringen die Lelystad Airport met zich brengt. Een aantal wijzigingen is naar voren gekomen waardoor extra ruimte ten opzichte van de SvWOL beschikbaar is gekomen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de plaatsingszone Hoge Vaart Noord zoals in het Regioplan vastgelegd. De turbinelijn Hondtocht Noord bestaat uit twee turbines. Deze zijn volgens de ministers toegevoegd omdat dan de meest noordelijke turbine uit de lijn Hoge Vaart Noord kon worden verwijderd. Hiermee kon een grotere afstand tussen Ketelhaven en de lijn Hoge Vaart Noord worden gerealiseerd, wat het leefklimaat van de inwoners van Ketelhaven ten goede komt. De ministers stellen dat aan de hand van een afweging tussen de landschappelijke invloed, de invloed op de natuurwaarden en de te realiseren opbrengst van de te plaatsen windturbines, de turbines ten noorden van de Hanzeweg aanvaardbaar zijn geacht. In hetgeen [appellant sub 9] en anderen, [appellante sub 10] en [appellant sub 11] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de ministers met deze motivering niet hebben mogen afwijken van de uitgangspunten in de SvWOL. Dit betoog faalt.

Over de strijd met de Structuurvisie Dronten 2030 overweegt de Afdeling dat het Regioplan is vastgesteld in 2016, onder andere door de raad van de gemeente Dronten. Het Regioplan dateert van na de vaststelling van de Structuurvisie Dronten 2030 en, voor zover hier van belang, vervangt deze. De ministers hebben daarom naar het oordeel van de Afdeling niet inzichtelijk hoeven maken in hoeverre het plan voldoet aan de Structuurvisie Dronten 2030. Dit betoog faalt.

Over de verhouding tot het projectvoorstel 'Nieuwe Natuur Oostkant Dronten' van de gemeente Dronten overweegt de Afdeling dat de ministers niet zijn gebonden aan het voorstel van de gemeente. Verder hebben de ministers inzichtelijk gemaakt dat het natuurproject naar verwachting wordt gerealiseerd op gronden die zo ver van de te bouwen turbines liggen dat de turbines en het project elkaar niet belemmeren. [appellant sub 11] en anderen hebben dit standpunt onvoldoende inhoudelijk bestreden. Dit betoog faalt.

Over de wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland overweegt de Afdeling dat het besluit over de wijziging geen grondslag vindt in één van de artikelen genoemd in artikel 2 van bijlage 2 van de Awb. Evenmin is sprake van een aanwijzing op grond van artikel 4.2 van de Wro of een ontheffing op grond van artikel 4.1a van de Wro. Ook valt de wijziging niet onder de reikwijdte van de rijkscoördinatieregeling die is opgenomen in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten. Tot slot is de wijziging niet aangewezen in artikel 9d, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 als een te coördineren besluit. Het voorgaande betekent dat geen rechtstreeks beroep bij de Afdeling tegen de wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland open staat. Gelet hierop is de Afdeling niet bevoegd om kennis te

nemen van het beroep. De Afdeling zal daarom het beroep met toepassing van artikel 6:15, eerste lid, Awb ter verdere behandeling doorzenden aan de rechtbank.

Participatie

10. [appellante sub 3] en anderen, [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen, [appellante sub 10] en [appellant sub 11] en anderen stellen dat er onvoldoende mogelijkheden tot financiële participatie zijn geboden. Het bestreden besluit is volgens hen daarom in strijd met de artikelen 3:2, 3:4, tweede lid, en 3:46 van de Awb en de artikelen 2.17 en 2.18 van de Omgevingsverordening Flevoland. [appellante sub 3] en anderen betogen dat in de plantoelichting is vermeld dat het provinciale beleid het uitgangspunt voor het inpassingsplan is geweest, maar dat de ministers dit niet hebben nageleefd. [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen betogen verder dat de lasten en lusten van de turbines onrechtvaardig worden verdeeld tussen de eigenaren van de gronden waarop de turbines komen en de inwoners van Ketelhaven en dat dit de sociale cohesie in de regio schaadt. Ook de voorgenomen compensatiemaatregelen zijn niet toereikend, inzichtelijk of gebaseerd op gelijkheid.

10.1. De Afdeling stelt voorop dat de compensatie zoals die (eventueel) privaatrechtelijk wordt afgesproken geen aangelegenheid is die in de ruimtelijke afweging wordt betrokken. Over de ongelijkheid tussen de agrariërs en de bewoners van Ketelhaven en, in verband daarmee, de sociale cohesie overweegt de Afdeling dat eventuele verdeeldheid in de omgeving, met name tussen de agrariërs die deelnemen in het windpark en de tegenstanders daarvan voor de ministers geen doorslaggevend gewicht bij de belangenafweging hoefde te geven (vergelijk de uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, onder 160.1). Dit betoog slaagt niet.

Over de Omgevingsverordening Flevoland overweegt de Afdeling dat de ministers niet gebonden zijn aan de bepalingen in de Omgevingsverordening Flevoland. Dat in paragraaf 1.3 van de plantoelichting is vermeld dat de ministers het provinciaal beleid als uitgangspunt nemen voor dit plan, doet daar niet aan af. De ministers hebben ter zitting verklaard dat hun stelling dat het beleid van de provincie een uitgangspunt is, ziet op de ruimtelijke aspecten, voor zover die in de Omgevingsverordening Flevoland zijn geregeld. De ministers hebben toegelicht dat de vraag of op evenwichtige wijze door bewoners in en rond het plangebied wordt geparticipeerd in de kosten en winsten van de turbines, daar niet toe behoort. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op dat standpunt hebben mogen stellen. De ministers hebben daarom de eventuele strijd met de bepalingen over financiële participatie in redelijkheid niet hoeven laten meewegen in hun motivering om het plan vast te stellen. De betogen omtrent strijd met de bepalingen in de Omgevingsverordening Flevoland over participatie slagen daarom niet.

Sanering

11. ZCFlevo en [appellant sub 11] en anderen stellen dat het plan niet voldoet aan de provinciale doelstelling in het Regioplan dat het aantal turbines gehalveerd moet worden en dat daardoor het landschap kan worden verfraaid. ZCFlevo betoogt dat in het Regioplan en op pagina 22 en verder van het milieueffectrapport (hierna: MER) dat aan het inpassingsplan ten grondslag is gelegd, is vermeld dat aan de plaatsing van 300 nieuwe windmolens in zuidelijk en oostelijk Flevoland de sanering van 600 bestaande molens is gekoppeld. Voor elke nieuw te plaatsen windmolen dienen dus twee oude windmolens gesaneerd te worden in verband met het landschappelijk aspect. Het inpassingsplan voorziet echter in de sanering van 98 turbines, waarvoor dus slechts 49 turbines teruggebouwd zouden mogen worden. Hoewel het Regioplan niet bepaalt dat per project de verhouding 2:1 aangehouden moet worden, is het gevolg van het inpassingsplan dat in de overige projecten in Flevoland tegenover ongeveer 200 te bouwen turbines in totaal ongeveer 500 turbines moeten worden gesaneerd. Dit holt de economische uitvoerbaarheid van toekomstige saneringen uit, aldus ZCFlevo.

11.1. De Afdeling overweegt dat in het Regioplan als doelstelling is geformuleerd dat het aantal bestaande turbines gehalveerd wordt terwijl twee keer zoveel duurzame energie wordt opgewekt. Op dezelfde dag dat het Regioplan is vastgesteld, is eveneens een partiële herziening van het Omgevingsplan Flevoland vastgesteld. In deze partiële herziening keert het saneringsequivalent van 2:1 niet terug. In de toelichting is vermeld dat in het kader van het Regioplanproces duidelijk is geworden waaraan projecten voor opschalen en saneren moeten voldoen. Daarmee is een aantal

uitgangspunten gewijzigd ten opzichte van het tot nu toe geldende beleid. Zo wordt niet meer uitgegaan van een saneringsequivalent, maar wordt uitgegaan van een economisch perspectief per projectgebied. Voor de energieopgave wordt niet meer wordt uitgegaan van 50% minder molens. Uitgegaan wordt van meer energie met minder molens en de opgave is niet meer gekoppeld aan het totaal aan windvermogen dat op enig moment in Flevoland staat opgesteld, zo meldt de toelichting.

In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers geen aansluiting hebben mogen zoeken bij de partiële herziening. Over de verwijzing van ZCFlevo naar het MER overweegt de Afdeling dat op de genoemde pagina's slechts het beleid uit het Regioplan is weergegeven. Zoals hiervoor is overwogen, is het saneringsequivalent zoals opgenomen in het Regioplan echter vervallen met de partiële herziening van het Omgevingsplan. Het voorgaande brengt de Afdeling tot de slotsom dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het inpassingsplan niet in overeenstemming is met het provinciale beleid. Het betoog slaagt niet.

Strijd met bestemmingsplannen

12. [appellant sub 9] en anderen betogen dat het bouwen van een turbine met een tiphoogte van 249 m op positie HVN1 in strijd is met de bestemmingsplannen "Dronten buitengebied" en "Ketelhaven binnendijks".

12.1. De Afdeling overweegt dat de ministers niet gebonden zijn aan de bestemmingsplannen. Evenmin hebben zij gesteld dat zij die plannen voor de hoogte van de turbines als uitgangspunt aanhouden. Bovendien kunnen in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. Dit betoog slaagt niet.

Alternatieven, andere locaties en wijze van energieopwekking

13. [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] betogen dat niet is gemotiveerd waarom de positie van de turbine die op de kortste afstand van hun perceel is voorzien, niet kan worden verschoven. De gekozen locaties zijn volgens hen ingegeven door de winstgevendheid voor de verschillende exploitanten.

[appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen betogen dat in hun zienswijzen meerdere suggesties zijn gedaan voor alternatieve plaatsingszones zoals langs de Knardijk, Vleetweg, Meeuwentocht, Hondtocht-Noord, Pijlstaartweg, Harderringweg, Kokkeltocht, Ellertocht, Hanzeweg en naast de Hanzelijn. Volgens [appellant sub 11] en anderen kan de lijn "Hoge Vaart Noord" met 9 turbines op 2,5 km van Ketelhaven worden aangelegd, zodat het open landschap in de omgeving kan worden behouden. [appellant sub 9] en anderen wijzen daarnaast nog op de Oudebosweg. Een inhoudelijke onderbouwing waarom deze suggesties zijn afgewezen, ontbreekt volgens hen.

[appellant sub 11] en anderen betogen voorts dat alternatieven voorhanden zijn zoals het inpassen van zonneparken in de ecologische verbindingzone, zonnepanelen op daken en een alternatieve lijnopstelling van de negen windturbines ten noorden van de Hanzeweg. Ook stellen zij dat de provincie Flevoland in onevenredig hoge mate moet bijdragen aan de doelstelling van energieopwekking uit hernieuwbare bronnen.

13.1. Over de turbine die het dichtst bij de woningen van [appellanten sub 5] en [appellant sub 8] kan worden gebouwd, te weten de noordelijkste turbine in de lijn Hoge Vaart Noord, overweegt de Afdeling dat in afwijking van de plaatsingszones zoals opgenomen in het Regioplan de locatie voor de noordelijkste windturbine is geschrapt in het voorkeursalternatief in het MER en niet is overgenomen in het RIP. Verder is in het MER en het bestreden besluit gemotiveerd waarom de plaatsingszones geen ruimte bieden om een turbine te verplaatsen binnen die zones zonder tot een groter effect op de omgeving te leiden. De posities van de turbines binnen een plaatsingszone zijn gekozen op grond van belemmeringen, zoals leidingen, de invloed op het landschap en de invloed van geluid en slagschaduw. [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] hebben in hun zienswijzen noch in hun beroepschriften aangegeven waarom de keuze voor de precieze locaties van de turbines binnen de plaatsingszones desondanks ondeugdelijk gemotiveerd is dan wel waar de turbines elders binnen de plaatsingszones zouden moeten worden gebouwd. Dit betoog faalt.

Over de alternatieven die [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen noemen, overweegt de Afdeling dat uit het MER en de daarbij behorende stukken blijkt dat een

alternatievenonderzoek heeft plaatsgevonden. Gemotiveerd is waarom de genoemde locaties in het kader van het inpassingsplan zijn komen te vervallen, hetzij vanwege belemmeringen door Luchthaven Lelystad, hetzij vanwege milieuhygiënische, landschappelijke of ecologische redenen. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de ministers onvoldoende hebben gemotiveerd waarom de aangedragen alternatieve posities voor turbines niet in het plan zijn opgenomen. Over de stelling van [appellant sub 11] en anderen dat de turbines ten noorden van de Hanzeweg op 2,5 km van Ketelhaven kunnen worden geplaatst, overweegt de Afdeling dat zij niet inzichtelijk hebben gemaakt waar deze negen turbines zouden moeten worden gebouwd. Dit betoog faalt.

13.2. Over het opwekken van energie met zonnepanelen overweegt de Afdeling dat wat appellanten hierover hebben aangevoerd, geen aanleiding geeft voor het oordeel dat de ministers er ten onrechte van zijn uitgegaan dat windenergie op land op dit moment een kosteneffectievere vorm van duurzame energieopwekking is dan zonne-energie in zonneparken. Ook hebben de ministers zich, gelet op het voorgaande, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat Windplan Groen noodzakelijk is voor het behalen van de doelstelling in het Klimaatakkoord en daarmee voor het behalen van de landelijke en Europese doelstelling voor duurzame energie, zoals onder meer neergelegd in het Energieakkoord (vergelijk de uitspraak van de Afdeling over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 51.2). Zoals de Afdeling voorts in haar uitspraak van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, onder 16.1, heeft overwogen, is de enkele omstandigheid dat een aantal appellanten een andere keuze voor de wijze van opwekking van duurzame energie voorstaat op zich beschouwd onvoldoende voor het oordeel dat de door de ministers bij de vaststelling van het plan gemaakte afweging onzorgvuldig of onredelijk is. Ter beoordeling staat of de door de ministers gemaakte afweging op onjuiste gegevens berust dan wel is gebaseerd op een zodanig onevenwichtige afweging van de betrokken belangen dat moet worden geoordeeld dat de ministers niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot de keuze die is neergelegd in het bestreden besluit. Dit betoog faalt.

13.3. Over de onevenredige bijdrage overweegt de Afdeling dat in het Regioplan is verklaard waarom het landschap in Flevoland zich leent voor de opwekking van een kwart van de windenergie in Nederland. Gelet op de doelstelling die in het Klimaatakkoord is neergelegd, hebben de ministers na afweging van alle betrokken belangen in redelijkheid een groter gewicht kunnen toekennen aan het belang om de doelstelling te halen dan aan de belangen van [appellant sub 11] en anderen. Dit betoog faalt.

Wegbestemmen zweefvliegveld Biddinghuizen

14. ZCFlevo en KNVvL en anderen betogen dat het plan ten onrechte voorziet in de beëindiging van het gebruik van het zweefvliegveld aan de Mosselweg 10a te Biddinghuizen, om plaats te maken voor Windpark Kokkeltocht, dat onderdeel is van Windplan Groen. Hierbij voeren zij aan dat het RIP uitgaat van de onjuiste, althans achterhaalde aanname dat het luchtverkeersleidingsgebied (CTR) van vliegveld Lelystad dermate omvangrijk zal zijn dat het zweefvliegveld al om die reden zou moeten sluiten. Hoewel er enige tijd geleden sprake van was dat het CTR van Lelystad een belemmering zou vormen, stond ten tijde van het bestreden besluit al vast dat het zweefvliegveld ook na de uitbreiding van vliegveld Lelystad operationeel kan blijven. Dit is in de voorbereiding van de besluiten niet meegenomen. Ter illustratie wijst ZCFlevo op de volgende passage uit het MER: "Gezien het uitgangspunt dat het zweefvliegveld als activiteit vervalt was er geen aanleiding een alternatief te onderzoeken waarbij het zweefvliegveld behouden blijft." Volgens ZCFlevo en KNVvL en anderen is door dit uitgangspunt bij de alternatievenafweging uit het MER ten onrechte geen waarde toegekend aan het belang bij het behoud van zweefvliegveld Biddinghuizen. In dit verband wijzen zij onder meer op een door ZCFlevo aangedragen alternatief voor de Kokkeltocht. Dit klemmt volgens ZCFlevo temeer omdat een jarenlange zoektocht naar een alternatieve locatie is gestrand. Dit, in combinatie met een tekort aan capaciteit bij vergelijkbare zweefvliegvelden, maakt dat het plan het einde betekent van ZCFlevo.

14.1. Het RIP zou ertoe leiden dat het gebruik van het zweefvliegveld op termijn moet worden beëindigd.

In de eerste plaats voorziet het RIP in een tijdelijke bestemming voor het zweefvliegveld. Dit betreft

de bestemming "Agrarisch - Zweefvliegveld Voorlopig" en de bestemming "Wonen - Zweefvliegterrein Voorlopig". De bestemmingsregeling is neergelegd in de artikelen 5 en 6 van de planregels. De voorlopige bestemming van het zweefvliegterrein geldt tot 1 januari 2022. Daarnaast regelt artikel 12 dat de voor het zweefvliegveld voorziene luchtvaartverkeerszone in de in dat artikel genoemde plannen op die datum vervalt. In deze artikelen is een afwijkingsbevoegdheid opgenomen om het gebruik maximaal 5 jaar na vaststelling van het RIP voort te zetten.

In de tweede plaats geldt de Luchthavenregeling Zweefvliegterrein Biddinghuizen als een verklaring van veilig gebruik van de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Deze verklaring is noodzakelijk om het zweefvliegterrein te kunnen gebruiken. In deze regeling is opgenomen dat een wijziging in de ruimtelijke ordening, zoals het plaatsen van obstakels in de omgeving, die een veilige vluchtuitvoering negatief beïnvloedt, leidt tot ongeldigheid van de verklaring.

14.2. Het gebruik van het zweefvliegveld is bestaand legaal gebruik. Daaruit volgt dat de mogelijkheid om zweefvliegveld Biddinghuizen te behouden als een zwaarwegend belang dient te worden aangemerkt.

Dat neemt niet weg dat een omvangrijk plan als het RIP een belangenafweging vergt, waarbij politieke en bestuurlijke overwegingen een belangrijke rol spelen. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Hij kan slechts concluderen dat de door het bestuursorgaan te maken belangenafweging in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb wanneer de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

14.3. De ministers hebben het RIP vastgesteld op grond van het MER. Vaststaat dat bij de referentiesituatie uit het MER is betrokken dat zweefvliegveld Biddinghuizen zal verdwijnen. ZCFlevo stellen daarom met juistheid dat bij de alternatievenafweging in het MER geen alternatieven in kaart zijn gebracht met het oog op het belang om zweefvliegveld Biddinghuizen te kunnen behouden.

Dit neemt niet weg dat de ministers gelet op onder meer de nota van zienswijzen bij de vaststelling van het RIP alsnog bij de belangenafweging hebben betrokken dat het luchtverkeersleidingsgebied van luchthaven Lelystad geen belemmering vormt voor zweefvliegveld Biddinghuizen, zodat het zweefvliegveld zonder het RIP zou kunnen blijven voortbestaan.

Derhalve hebben de ministers de gevolgen van het RIP voor het zweefvliegveld bij het plan betrokken. Het betoog spitst zich toe op de vraag of de ministers zonder nader alternatievenonderzoek voldoende informatie hadden om een goede belangenafweging te maken.

14.4. In het MER zijn zes alternatieven in kaart gebracht en tegen elkaar afgewogen. Dit heeft geleid tot een voorkeursalternatief. In dit proces zijn verschillende plaatsingszones in kaart gebracht. Een belangrijk deel van de plaatsingszones viel af in verband met wetgeving omtrent luchtvaartveiligheid in relatie tot Luchthaven Lelystad. Een ander deel van de plaatsingszones is afgefallen om de gevolgen voor omwonenden in de vorm van geluidhinder en slagschaduw en de gevolgen voor het landschap te beperken. Zoals hiervoor onder 13.1 is overwogen is in het MER en het bestreden besluit gemotiveerd waarom de alternatieve plaatsingszones geen ruimte bieden om turbines te verplaatsen zonder dat dit tot een groter effect op de omgeving leidt. Gelet hierop hadden de ministers bij de afweging van het belang om het zweefvliegveld te behouden slechts weinig schuifruimte.

De door ZCFlevo als bijlage bij haar zienswijze aangedragen plaatsingszone ligt dichterbij de kern Biddinghuizen dan de door haar bestreden plaatsingszone Kokkeltocht. Aannemelijk is dat dit zou leiden tot meer geluidhinder en slagschaduw. Alleen al daarom hebben de ministers dit alternatief niet bij het plan hoeven te betrekken.

14.5. Gelet op het vorenstaande hadden de ministers zonder nader alternatievenonderzoek voldoende informatie om een afweging te maken over de bij het RIP betrokken belangen. De ministers hebben bij de vaststelling van het RIP voorrang gegeven aan de bij de keuze voor het voorkeursalternatief betrokken belangen. Daartoe behoren de belangen van omwonenden om zoveel mogelijk van geluidhinder en slagschaduw gevrijwaard te blijven en de met het landschap gemoeide belangen.

De Afdeling ziet in het aangevoerde, mede gelet op de aan de ministers toekomende beleidsruimte, geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers hiermee de belangen zodanig onevenwichtig hebben afgewogen, dat zij niet in redelijkheid tot dit besluit hebben kunnen komen. Het betoog faalt.

15. KNVvL en anderen betogen dat het plaatsen van windturbines nabij ZCFlevo in strijd is met diverse regelgeving, waaronder de Regelgeving Veilig Gebruik Luchthavens en andere Terreinen en het Verdrag van Chicago.

15.1. Gelet op het overwogene onder 14.1 leidt het RIP ertoe dat het gebruik van het zweefvliegveld wordt beëindigd. Om die reden is het RIP niet in strijd met de door KNVvL en anderen bedoelde regelgeving over de luchtvaart. Het betoog faalt.

Vliegveiligheid voor general aviation

16. KNVvL en anderen betogen dat de voorziene windturbines met een tiphoogte van 249 m leiden tot onverantwoorde veiligheidsrisico's voor de sector general aviation, waaronder gemotoriseerd sportvliegen, zweefvliegen, ballonvaren, scherm- en zeilvliegen en paramotorvliegen. Bij verminderd zicht of noodsituaties zoals een motorstoring kan dit gevaarlijke situaties opleveren voor vliegtuigen die zich binnen en buiten de CTR Lelystad bevinden. Zeker als de wolkenbasis lager dan 300 m is, blijft er zeer weinig marge over boven de obstakels. Daarbij komt dat een recente risicoanalyse over de VFR-routes (Visual Flight Rules) ontbreekt. Voorts wijzen KNVvL en anderen op een kritische brief van de Luchtverkeersleiding Nederland en de Commandant der Luchtstrijdkrachten van 29 juni 2018 aan de Luchtverkeerscommissie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over het effect van windmolens op de minimum vlieghoogtes nabij luchthavens.

16.1. In de plantoelichting staat dat het RIP is getoetst aan de vereisten ten aanzien van luchtvaartveiligheid, waaronder de hoogtebeperkingen voor obstakels die volgen uit de beschermingsvlakken van luchthaven Lelystad. In het luchthavenbesluit Lelystad van 12 maart 2015 is een aantal beschermingszones rondom de luchthaven vastgelegd. Een daarvan is de Outer horizontal Surface. Deze ovaalvormige zone ligt over een groot deel van het plangebied en omvat, voor zover van belang, de door KNVvL en anderen genoemde CTR. Het luchthavenbesluit laat binnen de Outer horizontal Surface obstakels toe tot een hoogte van maximaal 146,3 m. Het RIP voorziet echter in windturbines met een maximale tiphoogte van 156 m, 220 m en 249 m. Op welke locaties welke hoogtes zijn voorzien is echter afgestemd op de vliegroutes van luchthaven Lelystad. Deze afstemming heeft plaatsgevonden in het kader van de Wet luchtvaart. Met toepassing van artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: de ILT) op 4 november 2019 een verklaring van geen bezwaar (hierna: VVGB) voor het RIP verleend.

16.2. De VVGB is gebaseerd op onderzoek. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "VFR-routes Lelystad Airport en windturbines" van september 2017, uitgevoerd door To70 Aviation Consultants, en het rapport "Veiligheidsanalyse mitigerende maatregelen t.b.v. Kokkeltocht" met de ondertitel "Safety assessment van mitigerende maatregelen voor het veilig gebruik van de VFR-route BRAVO bij Special VFR-omstandigheden bij aanwezigheid van hoge windturbines langs de Kokkeltocht", van december 2018, uitgevoerd door To70 Aviation Consultants.

Gelet op de rapporten van To70 Aviation Consultants brengt het RIP risico's met zich voor de luchtvaart. Deze risico's worden echter gemitigeerd. Zo is een aantal oorspronkelijk beoogde windturbines geschrapt en voorziet het RIP in een lagere hoogte voor onder meer de drie westelijke windturbines van Kokkeltocht. Voor zover een restrisico overblijft is de omvang daarvan met de rapporten van To70 Aviation Consultants in kaart gebracht. De Afdeling ziet in het aangevoerde, mede gelet op de aan de ministers toekomende beleidsruimte en het belang van het realiseren van windpark Groen als bijdrage aan de landelijke duurzame energiedoelstelling, geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers met het aanvaarden van het restrisico voor de vliegveiligheid de belangen zodanig onevenwichtig hebben afgewogen dat zij niet in redelijkheid tot dit besluit hebben kunnen komen. Het betoog faalt.

Bescherming molenaarswoningen

17. [appellant sub 9] en anderen betogen dat de molenaarswoningen moeten worden aangemerkt als gevoelige objecten in de zin van het Activiteitenbesluit milieubeheer omdat deze woningen niet tot het windpark, een inrichting, behoren. Zij voeren aan dat onvoldoende is aangetoond dat tussen deze

woningen en de windturbines technische, organisatorische of functionele bindingen bestaan.

[appellant sub 9] en anderen voeren hier voorts bij aan dat 2 van de molenaarswoningen voor de 9 windturbines van Windpark Hanze (lees: Hoge Vaart Noord en Hondtocht Noord) zijn bestemd. Die verhouding achten zij scheef.

17.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het besluit in strijd is met een geschreven rechtsregel, indien die regel kennelijk niet strekt tot de bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

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

17.2. Het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste staat in de weg aan een mogelijke vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan en het verlenen van de omgevingsvergunningen voor zover de betogen ertoe strekken dat de molenaarswoningen gevoelige objecten zijn in de zin van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeheer. [appellant sub 9] en anderen beroepen zich in zoverre op normen die beogen de belangen van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat te waarborgen.

[appellant sub 9] en anderen hebben op zich geen belang bij de molenaarswoningen. Het zou echter zo kunnen zijn dat zij toch belang hebben, indien zij kunnen profiteren van een strengere normstelling bij die woningen. Gebleken is echter dat het voor de woningen van appellanten in dit geval niet zou uitmaken. De ministers hebben namelijk door Pondera de notitie "Effecten mitigatie voor molenaarswoningen WP Groen" van 24 januari 2020 laten opstellen. Daaruit blijkt dat als mitigerende maatregelen worden getroffen om ter plaatse van de molenaarswoningen aan de normen te voldoen, de geluidsbelasting en slagschaduw ter plaatse van de woningen van [appellant sub 9] en anderen niet wijzigen. Artikel 8:69a van de Awb staat in de weg aan vernietiging van het RIP vanwege de molenaarswoningen. Aan de inhoudelijke behandeling van deze beroepsgrond komt de Afdeling daarom niet toe.

Geluid

Algemeen

18. [appellant sub 11] en anderen, [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 4A], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8], [appellante sub 10], [appellante sub 3] en anderen en ZCFlevo hebben beroepsgronden over geluid aangevoerd. Dat betreft vooral de vrees voor een onaanvaardbare geluidsbelasting bij hun woningen.

19. Artikel 3.14a, van het Activiteitenbesluit luidt:

"1. Een windturbine of een combinatie van windturbines voldoet ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

2. Onverminderd het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift teneinde rekening te houden met cumulatie van geluid als gevolg van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, normen met een lagere waarde vaststellen ten aanzien een van de windturbines of een combinatie van windturbines.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden normen met een andere waarde vaststellen.

[...]."

20. De onderzoeksresultaten over geluid voor het voorkeursalternatief zijn samengevat in §5.2 van de plantoelichting en zijn gebaseerd op §4.4 van het "Onderzoek Geluid en Slagschaduw" van 14 januari 2019, uitgevoerd door Pondera Consult (hierna het geluidsonderzoek). Hierin wordt geconcludeerd dat op de gevels van alle geluidgevoelige objecten aan de geluidsnorm uit het

Activiteitenbesluit kan worden voldaan.

21. [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen hebben een tegenrapport van ing. M.J.M. Blankvoort van Cauberg Huygen (hierna: het tegenrapport) ingebracht.

De norm en gezondheid

22. De ministers hebben voor de beoordeling van de vraag of de realisering van de windturbines vanwege geluid niet zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat aansluiting gezocht bij de rechtstreeks werkende normen uit artikel 3.14a, van het Activiteitenbesluit. De Afdeling heeft al vaker geoordeeld, onder meer in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 111, dat het uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is dat artikel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer als uitgangspunt te nemen.

23. Volgens [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 11] en anderen, [appellante sub 10], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] bieden de geluidsnormen uit artikel 3.14a, van het Activiteitenbesluit onvoldoende bescherming aan omwonenden tegen negatieve (gezondheids)effecten van (laagfrequent) geluid.

Hierbij voeren zij aan dat getoetst had moeten worden aan de "Environmental Noise Guidelines for the European Region" van 10 oktober 2018, van de Regional Office for Europe van de World Health Organization (hierna: aanbevelingen van de WHO). In de aanbevelingen van de WHO wordt volgens hen een maximaal geluidniveau van 45 dB Lden voorgeschreven, omdat een hogere geluidsbelasting ernstige nadelige gezondheidseffecten heeft.

[appellant sub 9] en anderen betogen dat te hard geluid of geluid dat langdurig op mensen inwerkt invloed kan hebben op de gezondheid en het welzijn. Geluid kan leiden tot hinder, slaapverstoring, verstoring van de dagelijkse activiteiten en stress. Deze effecten kunnen op hun beurt weer aanleiding geven tot een hogere bloeddruk en verhoogde niveaus van het stresshormoon cortisol, waardoor het risico op hart- en vaatziekten en psychische aandoeningen toeneemt. Geluid kan echter ook direct resulteren in fysiologische reacties zoals een verhoogde bloeddruk. Ook kan geluid een negatieve invloed hebben op de leerprestaties van kinderen. De laatste jaren is er meer aandacht voor laagfrequent geluid en de mogelijke gezondheidseffecten daarvan. Het aantal klachten dat aan blootstelling aan laagfrequent geluid wordt toegeschreven, lijkt toe te nemen, net als de bezorgdheid erover.

[appellant sub 11] en anderen betogen dat uit onderzoeken blijkt dat wel degelijk ernstige gezondheids- en psychische klachten ontstaan bij omwonenden van (omvangrijke) windturbines. Het laagfrequente geluid zorgt voor hoofdpijn, prikkelbaarheid, concentratie- en geheugenproblemen en angstgevoelens samen met slapeloosheid, hetgeen de stress in niet geringe mate verhoogt. Dit kan tevens leiden tot aanzienlijke psychische schade. Er zijn inmiddels meerdere recente wetenschappelijke studies die een verband leggen tussen het geluid van windturbines en negatieve gevolgen voor de gezondheid van mensen. De door Pondera gebruikte gegevens dateren van 2014. Toen was er nog niets bekend over infra- en ultrageluid dat door windturbines wordt veroorzaakt. Deze gegevens zijn inmiddels al verouderd en dienen te worden aangepast. De bestreden besluiten zijn gebaseerd op verouderde en zelfs onjuiste informatie. Reden te meer om het geluid van windturbines in relatie tot de volksgezondheid nog eens zeer kritisch tegen het licht te houden.

Gelet op het vorenstaande achten appellanten het plan in strijd met het voorzorgsbeginsel.

23.1. In de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer is de Afdeling, onder 119.2, nader ingegaan op de effecten van windturbinegeluid op de gezondheid. In het deskundigenbericht dat in die procedure is uitgebracht, is vermeld dat er op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten geen bewijs is voor directe effecten van windturbines op de gezondheid. In de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer is in dit verband verwezen naar het onderzoeksrapport van het RIVM en de GGD getiteld "Health effects related to wind turbine sound" uit 2017 (hierna: rapport van het RIVM uit 2017) dat een overzicht bevat van de conclusies van recente wetenschappelijke onderzoeken met betrekking tot de gezondheidseffecten van het geluid van windturbines. In het rapport van het RIVM uit 2017 is ingegaan op de hinderlijkheid van met name het typerende ritmische karakter van het geluid van windturbines, aangeduid als amplitudemodulatie. Volgens dit rapport van het RIVM is er een relatie tussen slaapverstoring die op individuele basis is

gemeld en ergernis over het geluid van windturbines, maar is onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar voor een directe relatie tussen gezondheidsrisico's en het geluid van windturbines, zo staat in de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Daarbij is vermeld dat volgens het rapport van het RIVM uit 2017 de langdurige ergernis over de hinder van windturbines en het gevoel dat de kwaliteit van de leefomgeving is verminderd of zal verminderen negatieve gevolgen kunnen hebben voor het welzijn en de gezondheid. Dit is echter niet uniek voor windturbines, maar geldt ook voor andere stressoren, zo staat vermeld in het rapport van het RIVM uit 2017. In dit verband is in voornoemde uitspraak over laagfrequent geluid overwogen dat in het rapport van het RIVM uit 2017 is geconcludeerd dat er geen wetenschappelijk bewijs beschikbaar is dat de gestelde gezondheidsrisico's van laagfrequent geluid van windturbines ondersteunt. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar de overwegingen 120.2 en 120.3 van de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, waar onder verwijzing naar de uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, over windpark Wieringermeer, is overwogen dat het aangevoerde geen grond biedt voor het oordeel dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de geluidnorm van 47 dB Lden voldoende bescherming biedt tegen laagfrequent geluid. De Afdeling heeft op basis van de hiervoor vermelde overwegingen in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer geoordeeld dat de bij die zaak betrokken bestuursorganen zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de gezondheid door geluid dat door de windturbines wordt veroorzaakt, waaronder laagfrequent geluid en infrason geluid.

23.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4442, over het besluit over het windpark De Groene Delta, onder 14.2, betreft het aanbevolen maximale geluidniveau van 45 dB Lden voor windturbinegeluid - in tegenstelling tot het aanbevolen geluidniveau vanwege onder meer wegverkeer, railverkeer en luchtvaart - een "voorwaardelijke aanbeveling". Bij "voorwaardelijke aanbevelingen" is er minder zekerheid over de doeltreffendheid van de voorgestelde aanbeveling. Dit kan onder andere zijn ingegeven door de mindere kwaliteit van het bewijs van een netto voordeel, aldus de aanbevelingen van de WHO. De aanbevelingen van de WHO zijn algemeen van aard. Gelet op het voorgaande heeft naar het oordeel van de Afdeling het aanbevolen maximum van 45 dB Lden geen dwingende status. De Afdeling is ook van oordeel dat de aanbevelingen van de WHO niet zijn aan te merken als een ieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Daarom geven de aanbevelingen van de WHO geen aanleiding om met terzijdestelling van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit milieubeheer te oordelen dat de ministers de aanbevolen maximale geluidsbelasting van 45 dB Lden van de WHO had moeten hanteren.

23.3. Het beroep op het voorzorgsbeginsel leidt niet tot een ander oordeel. Vanwege (onzekere) risico's kan uit voorzorg al dan niet worden besloten om maatregelen te nemen. Het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico in dit verband is primair een bestuurlijke taak.

24. Om deze redenen hebben de ministers uit een oogpunt van geluidhinder in redelijkheid kunnen volstaan met de beoordeling op grond van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Het betoog faalt.

Percentage geluidgehinderden

25. [appellant sub 11] en anderen zijn van mening dat het percentage ernstig geluidgehinderden dient te worden beperkt tot minder dan 1 procent van de dorpskernen.

25.1. Gelet op de Nota van toelichting gaat de toepassing van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit gepaard met een percentage ernstig gehinderden van 9 binnenshuis en 20 buitenshuis. Onder meer in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer heeft de Afdeling erop gewezen dat dergelijke niveaus van ernstige hinder goed vergelijkbaar zijn met hetgeen bij de normering voor wegverkeer, railverkeer en industriegeluid als maximaal toelaatbaar wordt beschouwd en dat het maatschappelijk belang dat is gediend bij de uitvoering van dergelijke projecten het volgens het vermelde in de parlementaire stukken noodzakelijk maakt om een bepaalde mate van hinder aanvaardbaar te achten. Het betoog faalt.

Laagfrequent geluid

26. [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 11] en anderen, [appellante sub 10], [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met hinder vanwege laagfrequent geluid. [appellant sub 4A] spreekt in dit verband van een bijzonder irritante bromtoon. [appellante sub 10] betoogt dat de voorziene windturbines kunnen leiden tot zogeheten 'rattle', waardoor voorwerpen en ramen in sponningen hoorbaar kunnen trillen.

26.1. Zoals hiervoor is overwogen is artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit een rechtstreeks werkende norm. Op grond daarvan voldoet een windturbine of een combinatie van windturbines ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

26.2. In de Nota van Toelichting bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines van 14 oktober 2010 (Stb 2010, 749) is vermeld dat geen wettelijke normen zijn vastgesteld voor laagfrequent geluid. Voor de beoordeling van de bescherming van de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit acht de Afdeling van belang dat in de Nota van Toelichting is toegelicht dat hinder van windturbinegeluid bij veel lagere geluidniveaus optreedt dan hinder van andere bronnen van geluid zoals wegverkeer, treinen en vliegtuigen. Bij het vaststellen van de geluidnormen uit artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit is hiermee rekening gehouden door een lagere norm (in Lden) te hanteren dan bij andere geluidnormen. In de Nota van Toelichting wordt verder verwezen naar het rapport "Hinder door geluid van windturbines" van TNO uit 2008. Daarin staat dat mogelijke redenen voor de relatief grote hinder die ondervonden wordt bij de over het algemeen lagere geluidniveaus van windturbines de kenmerken van het geluid zijn (zwiepend, fluitend, bonkend) en de niet-afnemende geluidblootstellingen in de stillere nachtperiode. Met de beoordelingsmaat Lnight wordt beoogd een extra waarborg te bieden voor bescherming tegen slaapverstoring.

26.3. De Afdeling heeft eerder, onder meer in haar uitspraak over het windpark Wieringermeer van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, haar uitspraak over het windpark De Veenwieken van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504, en voornoemde uitspraak van 21 februari 2018 over het windpark Drentse Monden en Oostermoer, de conclusie aanvaard dat windturbines zo weinig laagfrequent geluid produceren, dat ervan kan worden uitgegaan dat de geluidnormen uit artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit tegen laagfrequent geluid voldoende bescherming bieden. De Afdeling wijst er in dit verband op dat in de uitspraak De Veenwieken is overwogen dat er op dit punt geen wetenschappelijke consensus bestaat over de ontoereikendheid van de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, zodat vooralsnog geen reden bestaat niet van die normstelling uit te gaan. Om deze redenen hebben de ministers uit een oogpunt van geluidhinder in redelijkheid kunnen volstaan met de beoordeling op grond van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit.

Voorts hebben de ministers toegelicht dat er geen aanwijzingen zijn dat bij de geluidniveaus van windturbinegeluid die voldoen aan de geluidnorm van 47 dB Lden geluidniveaus van welke frequentie dan ook aanwezig zijn die 'rattle' kunnen veroorzaken. In het niet nader toegelichte betoog van [appellante sub 10] ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze conclusie onjuist is.

De Afdeling komt dan ook tot de slotsom dat ook in dit geval laagfrequent geluid geen aparte beoordeling behoeft. Het betoog faalt.

Ultrasoon geluid

27. [appellant sub 11] en anderen betogen dat het plan kan leiden tot ultrasoon geluid.

27.1. Ultrasoon geluid is geluid met heel hoge frequenties. In het niet nader toegelichte betoog bestaat geen aanleiding voor een ander oordeel dan dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanwijzingen zijn dat het plan kan leiden tot een hinderlijke mate van ultrasoon geluid. Het betoog faalt.

Technische onderzoekaspecten

28. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen voeren diverse technische onderzoekaspecten aan. Daarbij baseren zij zich op het onder 21 genoemde tegenrapport.

29. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen achten onduidelijk of in het

geluidsmodel is uitgegaan van een "worst-case" situatie wat betreft de temperatuur. Hierbij voeren zij aan dat bij een lagere temperatuur een grotere geluidsdruk wordt ervaren dan is berekend. Volgens [appellant sub 9] en anderen is ten onrechte gerekend met een gemiddelde luchttemperatuur van 20 graden Celsius. De rekentemperatuur dient volgens hen 9,2 graden Celsius te zijn.

29.1. De ministers hebben toegelicht dat de standaard temperatuur waarop de berekeningen worden uitgevoerd 10 graden Celsius bedraagt. De geluidsdeskundige heeft ter zitting toegelicht dat dit voldoende overeenkomt met de gemiddelde temperaturen in Nederland en de berekeningen dus geschikt zijn om de jaargemiddelde geluidsbelasting te bepalen. De Afdeling ziet hiervoor bevestiging in het tegenrapport waarin staat dat het temperatuurverschil kan leiden tot een verschil in geluidniveau van slechts 0,02 dB. In het aangevoerde bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het geluidsonderzoek op dit punt zodanige gebreken bevat dat de ministers daar niet in redelijkheid op hebben kunnen afgaan.

30. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen betogen dat met een bodemfactor van 0,9 is uitgegaan van een te zachte bodem. Op vergelijkbare bodems is in het kader van een ander plan volgens hen 0,8 gehanteerd. Voorts achten [appellant sub 11] en anderen onduidelijk of in de berekening wel rekening is gehouden met de omstandigheid dat er in de winter geen begroeiing aanwezig is.

30.1. De ministers hebben toegelicht dat een bodemfactor van 0,9 eerder worst-case is. Dat is gedetailleerd in kaart gebracht. Bij de door [appellant sub 11] en anderen bedoelde besluitvorming over een ander plan was de omgeving globaler in beeld gebracht en was daarom zekerheidshalve van een hardere bodem uitgegaan. Voorts is in de modellering niet uitgegaan van eventuele geluidsdemping van beplanting in de winter. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het geluidsonderzoek op dit punt zodanige gebreken bevat dat de ministers daar niet in redelijkheid op hebben kunnen afgaan.

31. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen betogen dat in het geluidsonderzoek niet steeds van de meest belaste gevel is uitgegaan.

31.1. Het tegenrapport gaat uit van aannames over de in het geluidsonderzoek als maatgevend aangemerkte gevel. Daardoor kunnen op dit punt geen duidelijke conclusies worden getrokken op basis van het tegenrapport. Dit is te wijten aan de omstandigheid dat de maatgevende gevels niet in het geluidsonderzoek zijn aangegeven. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen hadden evenwel tijdig om deze gegevens kunnen vragen. Dat hebben zij nagelaten. Daarbij komt dat het tegenrapport slechts twee weken voor de zitting is ingediend. Onder deze omstandigheden dient het naar het oordeel van de Afdeling voor rekening van [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen te komen dat met het tegenrapport niet kon worden aangetoond dat in het geluidsonderzoek de verkeerde gevels als maatgevend zouden zijn aangemerkt. Het betoog faalt.

32. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen betogen dat in diverse landen onderzoek is gedaan naar geluidniveaus op grotere afstand van windturbines. In het algemeen blijkt daaruit dat het werkelijke geluidniveau benedenwinds hoger is dan volgens de berekening. Zij vrezen dat hier onvoldoende rekening mee is gehouden.

32.1. Zoals ook staat onder 103 van de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer volgt uit de Nota van Toelichting bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines van 14 oktober 2010 (Stb 2010, 749), waarbij artikel 3.14a in het Activiteitenbesluit is opgenomen, dat de methode voor het berekenen van de geluidsbelasting is aangepast opdat rekening wordt gehouden met de windsnelheid in de nacht op grotere hoogten. Deze aangepaste methode is neergelegd in het Reken- en meetvoorschrift windturbines. Ook is daarin een rekenwijze opgenomen waarin het effect van de statistische verdeling van de windrichting en windsnelheid voor de overdracht van geluid is verdisconteerd. Ten slotte is in het Reken- en meetvoorschrift windturbines in aanmerking genomen dat de windrichting uit het zuidwesten de overheersende is.

Voorts hebben de ministers toegelicht dat in de berekeningen is uitgegaan van standaard meteo-condities, waarbij in alle richtingen lichte meewind wordt gerekend. In zoverre is sprake van een worst-case-berekening, omdat er geen rekening wordt gehouden met periodes dat de wind uit andere richtingen waait, aldus de ministers. Het betoog faalt.

33. [appellant sub 9] en anderen betogen dat windturbines van 249 m hoog zo nieuw zijn dat de gehanteerde geluidsmodellen nog nooit in de praktijk zijn getoetst. Volgens hen is het onderzoek gebaseerd op aannames, waarbij niet aannemelijk is dat het worst-case-scenario ook daadwerkelijk worst-case is.

33.1. De Afdeling stelt voorop dat modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. De validiteit van een model wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. De ministers hebben toegelicht dat vanaf 2019 windverdelingen tot ashoogtes van 260 meter beschikbaar zijn als invoergegevens voor het rekenmodel. Daarbij is ook het grotere aantal draaiuren meegerekend. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat het rekenmodel zodanig onbetrouwbaar is dat de ministers de daarmee gemaakte berekeningen niet aan de besluitvorming ten grondslag hadden mogen leggen. Het betoog faalt.

34. Ook hetgeen [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen voor het overige aan technische onderzoeksaspecten hebben aangevoerd biedt naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat aan het geluidsonderzoek zodanige gebreken kleven of het onderzoek zodanige leemten in kennis bevat dat de ministers zich daar bij de vaststelling van het RIP in zoverre niet in redelijkheid op hebben kunnen baseren. Het betoog faalt.

Cumulatieve geluidsbelasting en mitigerende maatregelen

35. [appellante sub 10] betoogt dat onduidelijk is hoe de in het MER neergelegde mitigerende maatregelen worden gehandhaafd, omdat normen en maatregelen in het RIP ontbreken.

36. Zoals hiervoor is overwogen is artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit een rechtstreeks werkende norm. De maatregelen die nodig zijn om aan deze norm te voldoen kunnen worden gewaarborgd door deze norm te handhaven.

Het is evenwel gebleken dat de 90 voorziene windturbines meerdere inrichtingen vormen. De windturbines zijn in groepen aangevraagd door en vergund aan verschillende initiatiefnemers. Ook voor het overige is niet gebleken van zodanige organisatorische, technische en functionele samenhang dat gesproken moet worden van één inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer.

De Afdeling overweegt dat het Activiteitenbesluit waaraan de inrichtingen moeten voldoen niet voorziet in een norm voor geluidhinder die afkomstig is van meerdere inrichtingen. Het geluidsonderzoek en de motivering van de ministers gaan daar wel van uit. Gelet op dit uitgangspunt van de ministers ontbreekt ten onrechte een planregel die bescherming biedt tegen de cumulatieve geluidhinder van de in het plan voorziene windturbines. Het plan waarborgt niet dat de gecumuleerde geluidsbelasting van de windturbines van het RIP tezamen ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight veroorzaken. Daarmee zijn de door [appellante sub 10] bedoelde mitigerende maatregelen, die mogelijk nodig zijn om ook cumulatief aan deze norm te voldoen, niet gewaarborgd. Het RIP is op dit punt onzorgvuldig vastgesteld. Het betoog slaagt. Het besluit komt op dit punt voor vernietiging in aanmerking.

36.1. De ministers hebben een voorstel gedaan om de planregels op dit punt aan te vullen. De Afdeling acht de voorgestelde planregel adequaat. Daartegen zijn ter zitting ook geen concrete bezwaren naar voren gebracht. De Afdeling stelt vast dat er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door de door de ministers voorgestelde planregel toe te voegen aan het plan. Artikel 4, lid 4.4.4, komt dan te luiden: "Het in gebruik nemen en houden van een windturbine is slechts toegestaan als deze windturbine gezamenlijk met andere windturbines op gronden met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' ter plaatse van een gevoelig object cumulatief voldoet aan de norm uit artikel 3.14a, lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer."

37. [appellant sub 11] en anderen betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met cumulatie met de 58 windturbines van Windplan Blauw.

37.1. In het MER staat onder §15.2.3 dat bij de referentiesituatie alle bestaande solitaire windturbines zijn betrokken, evenals de bestaande lijnopstellingen in het plangebied, de turbines van windpark Sternweg en Futenweg en de autonome ontwikkelingen van Windpark Blauw en Windpark

Zeewolde. Voorts is in de bijlagen bij het geluidsonderzoek de cumulatieve geluidsbelasting van windturbines binnen en buiten het plan te zien. Gelet op de locaties van de woningen van [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] kan het adres Boslaan 75 voor hen als representatief worden aangemerkt. Ter plaatse bedraagt de gecumuleerde geluidsbelasting vanwege windturbines 37,49 dB L_{night} en 43,85 dB L_{den}, uitgaande van luide turbines. Dat valt ruim binnen de norm uit artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit.

38. [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 11] en anderen en [appellante sub 10] betogen dat onvoldoende rekening is gehouden met cumulatie met Lelystad Airport. [appellante sub 10] wijst ook op cumulatie met provinciale wegen.

38.1. In het geluidsonderzoek is de cumulatieve geluidsbelasting met andere geluidsbronnen dan windturbines in kaart gebracht. Daarbij is onder meer geluidhinder vanwege verkeerslawaaï en luchtverkeerslawaaï betrokken. De omvang van het luchtverkeer is daarbij gebaseerd op een kamerbrief van 21 februari 2018 over aansluitroutes en de MER-actualisatie van Lelystad Airport. In het MER is de akoestische kwaliteit van de omgeving onderzocht en beoordeeld aan de hand van de "methode Miedema". Volgens die methode is de kwaliteit van de akoestische omgeving bij een gecumuleerde geluidsbelasting van minder dan 50 dB goed, tussen de 50 en 55 dB redelijk, tussen de 55 en 60 dB matig en tussen de 60 en 65 dB tamelijk slecht. Bij een gecumuleerde geluidsbelasting van 65 dB of meer is de kwaliteit van de akoestische omgeving slecht.

In de plantoelichting staat een gecorrigeerde tabel. Gelet op de locaties van de woningen van [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen kan ook hier het adres Boslaan 75 voor hen als representatief worden aangemerkt. Ter plaatse bedraagt de gecumuleerde geluidsbelasting zonder het RIP 51 dB. In combinatie met het RIP bedraagt de gecumuleerde geluidsbelasting naar boven afgerond 55 dB, uitgaande van luide turbines. Dat betekent dat de gecumuleerde geluidsbelasting vanwege windturbines en andere geluidsbronnen dan windturbines voor [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen volgens de methode Miedema binnen de geluidsklasse "redelijk" was en blijft.

[appellante sub 10] en anderen wonen aan de [locatie] te Dronten. Ter plaatse bedraagt de gecumuleerde geluidsbelasting zonder het RIP 49 dB. In combinatie met het RIP bedraagt de gecumuleerde geluidsbelasting naar boven afgerond 58 dB, uitgaande van luide turbines. Dat betekent dat de gecumuleerde geluidsbelasting vanwege windturbines en andere geluidsbronnen dan windturbines voor [appellante sub 10] en anderen volgens de methode Miedema verandert van geluidsklasse goed naar geluidsklasse matig. Deze omstandigheid vormt voor de Afdeling echter geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers niet in redelijkheid tot vaststelling van het RIP hebben kunnen besluiten. De ministers achten een dergelijke verslechtering acceptabel gelet op het belang van het realiseren van windpark Groen als bijdrage aan de landelijke duurzame energiedoelstelling, waarbij de ministers voorts betekenis hebben toegekend aan de omstandigheid dat wordt voldaan aan de wettelijke geluidnormen voor windturbines. De Afdeling acht deze belangenafweging van de ministers niet onredelijk.

De betogen falen.

Geluidhinder bij toepassen stilstandvoorziening met het oog op slagschaduw

39. [appellante sub 10] betoogt dat veel geluidhinder optreedt als ter voorkoming van onevenredige slagschaduw de stilstandvoorziening wordt geactiveerd.

39.1. In de niet nader toegelichte stelling van [appellante sub 10] ziet de Afdeling geen aanleiding voor de verwachting dat toepassing van de stilstandvoorziening ter voorkoming van onevenredige slagschaduw leidt tot een zodanige geluidsbelasting dat hier in het geluidsonderzoek ten onrechte geen rekening mee is gehouden. In dit verband hebben de ministers toegelicht dat de windturbines langzaam tot stilstand komen. Het betoog faalt.

Geluidsbelasting in woningen bij geopende ramen

40. [appellant sub 11] en anderen achten niet aanvaardbaar dat zij overdag en 's nachts hun ramen zullen moeten sluiten om de geluidsoverlast van de windturbines te beperken.

40.1. De Afdeling overweegt dat geen wettelijke grens bestaat voor de binnenwaarde ten aanzien van windturbinegeluid. Hieraan ligt ten grondslag dat de wetgever er in beginsel van uitgaat dat

indien op de gevel van de woning wordt voldaan aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit gestelde geluidnormen, in de woning geen onaanvaardbare hinder wordt ondervonden van het windturbinegeluid. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:375, onder 26.2. Dit veronderstelt dat het geluidniveau in een woning met gesloten ramen bepalend is en daar hebben de ministers in redelijkheid van kunnen uitgaan. Voorts mag worden aangenomen dat de gevelwering van een normaal onderhouden woning ten minste 20 dB zal bedragen, wat ook het door het Bouwbesluit vereiste minimum is. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 25 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:171, onder 7. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de ministers hadden moeten concluderen dat de voorziene windturbines zullen leiden tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare binnenwaarde in de woningen van [appellant sub 11] en anderen. Het betoog faalt.

Geluidsbelasting op woningen en in tuinen bij woningen

41. Meerdere appellanten betogen dat het RIP zal leiden tot een onaanvaardbare geluidsbelasting op de gevels van hun woningen.

41.1. Zoals onder 22 is overwogen is het aanvaardbaar dat de ministers bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening ter plaatse van geluidgevoelige objecten zoals woningen aansluiting hebben gezocht bij de norm uit het Activiteitenbesluit. Voorts zal de Afdeling ten aanzien van het overwogene onder 36 zelf in de zaak voorzien. Voor het overige falen de betogen. Dat betekent dat de ministers zich bij de vaststelling van het RIP in redelijkheid hebben mogen baseren op het geluidsonderzoek en de daarin neergelegde conclusie dat op de gevels van alle geluidgevoelige objecten aan de geluidnorm uit het Activiteitenbesluit zal worden voldaan. Het betoog faalt.

42. [appellant sub 11] en anderen achten het niet aanvaardbaar dat zij vrijwel nooit meer in hun tuin kunnen genieten van de stilte van het landelijk gebied.

42.1. De Afdeling stelt vast dat de in artikel 3.14a, eerste lid, van Activiteitenbesluit neergelegde normen voor windturbinegeluid gelden op de gevel van gevoelige gebouwen en niet in de tuin behorende bij deze gevoelige gebouwen. De geluidsbelasting in de tuin kan echter wel van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of het bestemmingsplan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is vastgesteld.

Zoals hiervoor onder 38.1 is overwogen was en blijft de gecumuleerde geluidsbelasting vanwege windturbines en andere geluidsbronnen dan windturbines op de gevel van de woningen van [appellant sub 11] en anderen volgens de methode Miedema binnen de geluidsklasse "redelijk". Afhankelijk van de ligging van hun tuinen zal de geluidsbelasting daar enigszins hoger zijn dan de geluidsbelasting op de gevel. Gelet op bovenstaande geluidsklasse op de gevel hebben de ministers dat in redelijkheid aanvaardbaar kunnen achten. Het betoog faalt.

Geluidsbelasting op het land en het erf

43. Volgens [appellante sub 10] is sprake van onevenredige geluidhinder op hun land en op het erf rond hun bedrijven. Met het oog daarop acht zij maatwerkvoorschriften noodzakelijk.

43.1. De ministers hebben ter zitting toegelicht dat er ter plaatse een geluidsbelasting van ongeveer 50 dB zal zijn. Dat achten zij aanvaardbaar, gelet ook op de omstandigheid dat de verblijfsduur op gronden waar werkzaamheden worden uitgevoerd, beperkt is in vergelijking tot de verblijfsduur op percelen waar wordt gewoond.

43.2. De Afdeling ziet in hetgeen [appellante sub 10] heeft aangevoerd geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de door de ministers gestelde omstandigheden. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de ministers hadden moeten concluderen dat het RIP leidt tot een onaanvaardbaar verblijfsklimaat op de gronden van [appellante sub 10]. Het betoog faalt.

Slagschaduw

Algemeen

44. [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 4A], [appellante sub 10], [appellant sub 11] en anderen en [appellante sub 3] en anderen hebben beroepsgronden naar voren gebracht over slagschaduw.

45. Artikel 3.14, vierde lid, van het Activiteitenbesluit luidt:

"Bij het in werking hebben van een windturbine worden ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen toegepast."

Artikel 3.12 van de Activiteitenregeling luidt:

"1. Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden en voor zover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen of woonwagens ramen bevinden. De afstand geldt van een punt op ashoogte van de windturbine tot de gevel van het gevoelige object.

2. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot het in werking hebben van een windturbine aanvullend maatwerkvoorschriften stellen ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door slagschaduw indien het eerste lid in een specifiek geval niet toereikend is."

46. Voor de aanvaardbaarheid van de totale slagschaduw uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening hebben de ministers aansluiting gezocht bij artikel 3.12 van de Activiteitenregeling. De Afdeling heeft al vaker geoordeeld, onder meer in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, dat aanvaardbaar is om vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening dat artikel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer als uitgangspunt te nemen.

47. De onderzoeksresultaten over slagschaduw voor het voorkeursalternatief zijn neergelegd in §15.3 van het MER en §4.3 van het "Onderzoek Geluid en Slagschaduw" van 14 januari 2019, uitgevoerd door Pondera Consult (hierna voor dit onderwerp: het slagschaduwonderzoek). In de plantoelichting staat dat de totale slagschaduwduur is berekend, inclusief de bijdrage van bestaande windturbines en autonome ontwikkelingen net buiten het plangebied. In totaal hebben 451 woningen een verwachte slagschaduw (cumulatief) per jaar van meer dan 6 uur. Bij deze woningen kan normoverschrijding optreden. Deze wordt echter weggenomen met een stilstandvoorziening. Met een dergelijke voorziening wordt de rotor, wanneer er meer slagschaduw op de gevel van woningen van derden optreedt dan is toegestaan op grond van de Activiteitenregeling, tijdelijk stilgezet om overschrijding van de norm te voorkomen. Met de stilstandsvoorziening is er bij geen van de woningen van derden sprake van een overschrijding van de norm van gemiddeld maximaal 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw, aldus de plantoelichting.

Daarnaast staat in de plantoelichting dat de initiatiefnemer heeft toegezegd voor de gevoelige objecten die binnen 12x de rotordiameter liggen in de kernen van Biddinghuizen, Dronten en Ketelhaven, de slagschaduw tot 0 uur te beperken met een stilstandvoorziening. Dit is opgenomen in de vergunningaanvraag en vastgelegd in de vergunning, aldus de plantoelichting.

Slagschaduw in Ketelhaven

48. [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen stellen dat weliswaar 0 uur slagschaduw op de kern Ketelhaven is toegezegd, maar dat zij onder geen beding geconfronteerd willen worden met slagschaduw. Ook in dit kader pleiten zij voor een afstand van minimaal 10x de tiphoogte tot hun woningen. Ter zitting hebben [appellant sub 9] en anderen toegelicht dat deze beroepsgrond erop gericht is dat zij niet onder de norm van het Activiteitenbesluit vallen. Daarom willen zij dit graag in de vergunningen geborgd zien.

48.1. Niet valt in te zien waarom [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen niet zouden vallen onder de bescherming van de norm uit het Activiteitenbesluit. Verder is de toezegging van 0 uur slagschaduw in de omgevingsvergunning voor Hoge Vaart Noord neergelegd. Voor zover zij erop doelen dat de bescherming door de norm uit het Activiteitenbesluit en de vergunning niet geldt voor slagschaduw vanwege windturbines op grotere afstand dan 12x de rotordiameter, overweegt de Afdeling dat uit de toelichting bij artikel 3.12 van de Activiteitsregeling blijkt dat het regelgevend gezag een bepaalde mate van slagschaduw-hinder aanvaardbaar heeft geacht. Ook op dit punt hebben de ministers voor de aanvaardbaarheid van de slagschaduw uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening de norm uit het Activiteitenbesluit als uitgangspunt mogen

nemen. Het betoog faalt.

Werking van de norm en cumulatieve slagschaduw

49. [appellante sub 10] betoogt dat de norm uit het Activiteitenbesluit onvoldoende aan onevenredige slagschaduw in de weg staat. Hierbij voert zij aan dat de norm betrekking heeft op dagen met meer dan 20 minuten slagschaduw per dag. Maar meerdere dagen met 19 minuten aan slagschaduw zijn ook hinderlijk. Adviesbureau Arcadis geeft recent aan dat de slagschaduwnorm in de praktijk niet werkt: 'In theorie wordt de bepaling in de bestaande Activiteitenregeling geïnterpreteerd als ruwweg zes uur overlast per jaar' (...) 'maar in de praktijk kan het neerkomen op wel twintig uur.' Dat is materieel bijna 3 keer zoveel als de regelgever heeft willen toestaan, aldus [appellante sub 10].

49.1. Volgens de ministers verwijst [appellante sub 10] naar een artikel uit de Energiea waarin Adviesbureau Arcadis heeft aangegeven dat de slagschaduwnorm in de praktijk niet werkt. Het artikel gaat over de specifieke situatie waarin de gemeente Almere op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet de bevoegdheid heeft gekregen om de slagschaduwnorm van de Activiteitenregeling los te laten. In het artikel geeft Adviesbureau Arcadis uitleg aan de keuze die gemeente Almere heeft gemaakt om met slagschaduwhinder om te gaan in de specifieke situatie voor het overeenkomstig de Crisis- en herstelwet vastgestelde plan Oosterwold. Aangegeven wordt dat in de praktijk de slagschaduwduur langer is dan 6 uur.

De norm stelt als maximum 17 dagen 20 minuten of meer slagschaduw en impliciet maakt het daarmee meerdere dagen met minder dan 20 minuten slagschaduw mogelijk. Dit betreft geen gespecificeerd aantal uren slagschaduw per jaar. Dit geeft aan dat een slagschaduwduur van minder dan 20 minuten op een dag aanvaardbaar is en pas een beperking wordt opgelegd bij een overschrijding daarvan, welke beperking maximaal 17 dagen op jaarbasis betreft, aldus de ministers.

49.2. De in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling neergelegde norm voor slagschaduw is een algemeen verbindend voorschrift. Tegen een algemeen verbindend voorschrift kan ingevolge artikel 8:3, eerste lid, van de Awb geen beroep worden ingesteld. Wel bestaat de mogelijkheid een bepaling uit een algemeen verbindend voorschrift exceptief te toetsen. Een dergelijke toetsing van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling heeft onder meer plaatsgevonden in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. In die uitspraak heeft de Afdeling onder 132.8 geconcludeerd in het aangevoerde geen grond te zien voor het oordeel dat het regelgevend gezag niet tot vaststelling van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling heeft kunnen besluiten. De Afdeling heeft daarbij onder meer gewezen op de toelichting bij artikel 3.12 van de Activiteitenregeling waaruit blijkt dat het regelgevend gezag een bepaalde mate van slagschaduwhinder aanvaardbaar heeft geacht. De stelling van [appellante sub 10] dat zij een hinderduur van maximaal 17 dagen per jaar met een maximum van 20 minuten per dag te lang vindt, is geen reden om nu tot een ander oordeel te komen dan in die uitspraak. Het betoog faalt in zoverre.

49.3. Wel is gebleken dat het RIP kan leiden tot cumulatie van slagschaduw van verschillende inrichtingen. In het geval van [appellante sub 10] gaat dat om de Hoge Vaart Noord en de Hondtocht Noord.

Zoals hiervoor is overwogen vormen de 90 voorziene windturbines meerdere inrichtingen. De Afdeling stelt vast dat het Activiteitenbesluit waaraan de inrichtingen moeten voldoen niet voorziet in een norm voor slagschaduw die afkomstig is van meerdere inrichtingen. Het slagschaduwonderzoek en de motivering van de ministers gaan daar wel van uit. Gelet op dit uitgangspunt van de ministers ontbreekt ten onrechte een planregel die bescherming biedt tegen de cumulatieve slagschaduw van de in het plan voorziene windturbines. Het RIP is op dit punt onzorgvuldig vastgesteld. Het betoog slaagt in zoverre. Het besluit komt op dit punt voor vernietiging in aanmerking.

49.4. De ministers hebben een voorstel gedaan om de planregels op dit punt aan te vullen. De Afdeling acht de voorgestelde planregel adequaat. Daartegen zijn ter zitting ook geen concrete bezwaren naar voren gebracht. De Afdeling stelt vast dat er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door de door de ministers voorgestelde planregel toe te voegen aan het plan. Artikel 4, lid 4.4.3, komt dan te luiden: "Het in gebruik nemen en houden van een windturbine is slechts toegestaan als deze windturbine gezamenlijk met andere windturbines op gronden met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' ter plaatse van een gevoelig object cumulatief voldoet aan de norm uit artikel 3.12, lid 1,

Activiteitenregeling milieubeheer."

Slagschaduw in woningen

50. [appellante sub 10] acht de voor haar woning berekende hoeveelheid slagschaduw onaanvaardbaar, zowel in de overgangperiode als in de eindsituatie. In dit verband wijst zij op 70 uur en 27 minuten voor de woning aan de [locatie 1]. Zij is van mening dat ondanks de aan te brengen stilstandvoorzieningen, gelet op de zeer ruime overschrijding van de maximale waarde van zes uur, geen sprake kan zijn van een goede ruimtelijke ordening.

[appellant sub 9] en anderen betogen dat de slagschaduw op de woning aan de [locatie 2] de wettelijke normen overstijgt.

50.1. Niet in geschil is dat het slagschaduwonderzoek aantoont dat de norm uit artikel 3.12 van de Activiteitenregeling zonder maatregelen bij diverse woningen wordt overschreden. De hiervoor genoemde stilstandvoorziening waarborgt echter dat dit niet gebeurt. Het betoog faalt.

Lichtschittering en obstakelverlichting

51. [appellante sub 10] vreest voor lichtschittering vanwege de in werking zijnde windturbines.

51.1. In artikel 3.13, eerste lid, van de Activiteitenregeling is bepaald dat bij het in werking hebben van een windturbine lichtschittering zoveel mogelijk wordt voorkomen of beperkt door toepassing van niet-reflecterende materialen of coatinglagen op de desbetreffende onderdelen. Gelet op het voorgaande en gezien de afstand van de woning van [appellante sub 10] tot aan het windpark hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de lichtschittering bij het in werking hebben van de windturbines niet dermate hinderlijk zal zijn dat zij het inpassingsplan niet hebben mogen vaststellen. Het betoog faalt.

52. [appellant sub 9] en anderen, [appellant sub 11] en anderen, [appellante sub 3] en anderen en [appellante sub 10] vrezen hinder van overdag en 's nachts knipperende obstakelverlichting. [appellant sub 11] en betogen dat bewoners van Ketelhaven in het donker last zullen hebben van een groot aantal knipperende lichten. [appellante sub 10] betoogt dat in strijd met de eerder gegeven informatie sprake is van drie series verlichting op de masten. In de eerder verstrekte informatie zou slechts sprake zijn van verlichting bovenin en waarschijnlijk ook halverwege. Voorts pleit [appellante sub 10] voor het aanbrengen van verlichting op de minst bezwarende wijze door alleen obstakelverlichting op de windturbines aan de zijanten, en/of om-en-om brandende obstakelverlichting toe te passen. Verder is volgens haar ten onrechte het verlichtingsplan nog niet bekend gemaakt.

52.1. Gelet op de plantoelichting en het verweerschrift bestaat de verlichting samengevat uit:

- Witte, knipperende verlichting op de gondel van alle windturbines in de daglichtperiode.
- Rode, vastbrandende verlichting op de gondel van alle windturbines voor de schemer- en nachtperiode.
- Rode vastbrandende mastverlichting met een lage intensiteit. Bij de hoge turbines 2, bij de kleinere turbines 1 halverwege de mast.
- Reductie van de lichtintensiteit op basis van meteorologische condities (zicht) voor de vastbrandende verlichting op de gondels van de turbines.

52.2. De ministers hebben voor de uitvoering van de obstakelverlichting aangesloten bij het Informatieblad 'Aanduiding van windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland - In relatie tot luchtvaartveiligheid' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van 30 september 2016 (hierna: het informatieblad). Daarin is voorgeschreven dat bij windturbines met een tiphoogte van 210 m of meer drie lichtpunten aanwezig zijn. Dat zijn twee lichtpunten op ongeveer 1/3 en 2/3 hoogte van de mast en een lichtpunt op de gondel. Daargelaten of eerder andere informatie is verstrekt, hebben de ministers op dit punt in redelijkheid kunnen afgaan op het informatieblad.

52.3. In de planregels is een voorwaardelijke verplichting opgenomen waarin is vastgelegd dat de obstakelverlichting in de schemer- en nachtperiode vastbrandend dient te zijn. Het betoog dat de lichten 's nachts knipperen mist feitelijke grondslag.

Op grond van het informatieblad brengt de keuze voor niet knipperende verlichting in de nacht met

zich dat alle turbines met verlichting moeten worden uitgevoerd. Dat wordt volgens de ministers als minder hinderlijk ervaren dan een kleiner aantal knipperende lichtpunten.

Op grond van het informatieblad bestaat de mogelijkheid om de intensiteit van de obstakelverlichting tijdens de schemer- en nachtluchtperiode te verlagen als de zichtbaarheid op basis van meteorologische condities voldoet aan de daar genoemde voorwaarden. Initiatiefnemer Windkoepel heeft toegezegd dat zij van deze mogelijkheid gebruik zal maken. Voor het overige is het verlichtingsplan een kwestie van uitvoering die niet in deze procedure aan de orde kan komen.

Gelet op het vorenstaande hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene obstakelverlichting niet in de weg staat aan een goed woon- en leefklimaat. Daarbij komt dat initiatiefnemer heeft toegezegd dat de lichtintensiteit op basis van meteorologische condities (zicht) voor de vast brandende verlichting op de gondels van de turbines zal worden gereduceerd. De betogen falen.

Artikel 8 EVRM

53. [appellant sub 9] en anderen, [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] betogen dat de nadelige gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat maken dat het plan in strijd is met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) en in dat kader met het zogenaamde voorzorgsbeginsel.

53.1. De Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van de nieuwe windturbines voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 9] en anderen, [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] niet zodanig zijn dat sprake is van een inbreuk op het in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde recht op respect voor het privéleven. Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) kent het EVRM geen uitdrukkelijk recht toe op een schone en stille omgeving, maar kan artikel 8 in het geding zijn indien de overlast zo is dat die de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven (zie bijvoorbeeld EHRM Jugheli tegen Georgië, arrest van 13 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0713JUD003834205, punt 62 en de daar aangehaalde rechtspraak). Naar het oordeel van de Afdeling doet zich geen hinder voor die [appellant sub 9] en anderen, [appellanten sub 5], [appellant sub 6], [appellant sub 7] en [appellant sub 8] in ernstige mate in hun gezondheid treft of hen belet in hun woongenot en hun privé- of gezinsleven. De Afdeling verwijst op dit punt naar hetgeen hiervoor is overwogen over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat.

Het beroep op het voorzorgsbeginsel leidt niet tot een ander oordeel. Vanwege (onzekere) risico's kan uit voorzorg al dan niet worden besloten om maatregelen te nemen. Het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico in dit verband is primair een bestuurlijke taak. Het betoog faalt.

Aspecten waarmee in het MER geen rekening zou zijn gehouden

Gevolgen voor stikstofemissies

54. [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen stellen dat bij het beoordelen van de gevolgen van stikstof geen rekening is gehouden met het effect van de windturbines aan de Hoge Vaart Noord en Hondtocht Noord op de rookgassen die afkomstig zijn uit de schoorsteen van mestverwerker Komeco in Ketelhaven. De stikstof in deze gassen kan in het Natura 2000-gebied Ketelmeer en Vossemeer ten noordwesten van Ketelhaven terechtkomen. Zij betogen dat ten onrechte is uitgegaan van een te lage schoorsteen van Komeco.

54.1. De Afdeling acht het aannemelijk dat enkele windturbines in het noorden van het plangebied invloed kunnen hebben op de verspreiding van de stikstof-emissies uit de schoorsteen van Komeco. Nu het Natura 2000-gebied Ketelmeer en Vossemeer niet voor stikstof gevoelig is, is in het MER terecht geen rekening gehouden met de effecten van de turbines op de stikstofemissies van Komeco op Ketelmeer en Vossemeer. Het betoog kan reeds hierom niet slagen.

Gewasmiddelen

55. [appellant sub 11] en anderen betogen dat in het MER geen rekening is gehouden met de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen als gevolg van de turbulentie achter de rotorbladen.

55.1. De ministers hebben inzichtelijk gemaakt dat turbulentie achter de rotorbladen pas op een hoogte van minimaal 46 m zal optreden. Het is volgens de ministers niet te verwachten dat gespoten gewasbeschermingsmiddelen tot die hoogte opstijgen en met de wind worden meegevoerd, gelet op de regeling hiervoor die in paragraaf 3.5.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is opgenomen. Het spuiten mag enkel op lage hoogte, 50 cm boven het gewas en bij lage windsnelheden plaatsvinden, waarbij er nog geen relevant zog achter de rotor is. Het is volgens hen niet aannemelijk dat op maaiveldhoogte al een zo grote turbulentie optreedt dat gewasbeschermingsmiddelen over grote afstanden worden getransporteerd. [appellant sub 11] en anderen hebben deze stellingen niet gemotiveerd bestreden of inzichtelijk gemaakt dat desondanks het zog van de turbines ertoe zal leiden dat de depositie van gewasbeschermingsmiddelen bij hun woningen toeneemt. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het MER op dit punt onvolkomenheden bevat en niet aan het plan ten grondslag had mogen worden gelegd. Het betoog slaagt niet.

Natuurgebied Roggebotveld en laagvliegroutes

56. [appellant sub 11] en anderen betogen dat het MER onvolledig is omdat de gevolgen voor het natuurgebied Roggebotveld niet zijn beoordeeld. Ook is in het MER geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten voor vogels als gevolg van de laagvliegroutes rondom Lelystad Airport op de bijbehorende natuurgebieden. Zij wijzen er op dat het MER dateert van januari 2019 en dat in februari 2019 nieuwe vliegroutes van Lelystad Airport bekend zijn gemaakt.

56.1. In het MER is beschreven wat de gevolgen van de voorgenomen activiteit voor het Natuurnetwerk Nederland zijn. In paragraaf 4.3 is omschreven welke gebieden onder het Natuurnetwerk vallen. Daarbij is Roggebotveld vermeld als onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland. Anders dan [appellant sub 11] en anderen betogen, zijn de gevolgen van het plan voor Roggebotveld in het MER dus beoordeeld. De toekomstige ontwikkelingen op Luchthaven Lelystad zijn voorts in het MER als autonome ontwikkelingen meegenomen. Dat na het opstellen van het MER de laagvliegroutes zijn vastgesteld, maakt niet dat het MER onvolledig is. Het MER dateert immers van voor deze vaststelling. Het betoog faalt.

Natuurgebieden

Aantasting Nationaal Natuurnetwerk en stiltegebied

57. [appellant sub 9] en anderen voeren aan dat de noordelijke turbine in de lijn Hoge Vaart Noord dicht bij een ecologische verbindingszone staat. De ecologische verbindingszone is onderdeel van het Natuurnetwerk Nederland, waar een "nee, tenzij"-principe geldt. [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen betogen dat die turbine tevens zal leiden tot een overschrijding van de geluidsnorm van 35 dB(A) in het stiltegebied Roggebotzand. Deze overschrijding is in strijd met artikel 9.4 en 9.6 van de Omgevingsverordening Flevoland.

57.1. De Afdeling overweegt dat de bedoelde windturbine nabij de ecologische verbindingszone op een afstand van minimaal meer dan 800 m vanaf de woningen van [appellant sub 9] en anderen zal worden gebouwd. Verder ligt het stiltegebied Roggebotzand op meer dan een kilometer van de woningen van [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen. Deze afstanden zijn naar het oordeel van de Afdeling te groot om aan te nemen dat het genoemde deel van het Natuurnetwerk Nederland en het stiltegebied onderdeel zijn van de leefomgeving van deze appellanten. De belangen van [appellant sub 9] en anderen zijn als omwonenden van het windpark daarom niet nauw verweven met de belangen die de Omgevingsverordening Flevoland beoogt te beschermen met de bovengenoemde bepalingen. Deze beroepsgrond dient daarom gelet op artikel 8:69a van de Awb buiten beschouwing te blijven.

Aantasting Natura 2000-gebied, stikstof

58. [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen, ZCFlevo en [appellant sub 11] en anderen stellen dat de instandhoudingsdoelstellingen van omliggende Natura 2000-gebieden in ernstige mate zullen worden verstoord door de realisatie van Windplan Groen. Volgens [appellant sub 9] en anderen, ZCFlevo en [appellant sub 11] en anderen is onduidelijk of aan de voorwaarden van het beleid voor extern salderen wordt voldaan zoals dat bij Kamerbrief van 4 oktober 2019 door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer bekend is gemaakt. Zij wijzen erop dat voor dit plan is gesaldeerd met stikstofrechten van twee pluimveehouderijen in

Flevoland. Op papier voldoet dit wellicht aan de stikstofregels, maar zij achten dit in strijd met de intentie van die regels nu door het activeren van die rechten tijdelijk juist meer stikstof wordt uitgestoten.

58.1. Appellanten beroepen zich op normen uit de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), die, kort samengevat en voor zover van belang, strekken tot bescherming van Natura 2000-gebieden.

De individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen zo verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van deze wet kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Bij de beantwoording van de vraag of een dergelijke verwevenheid kan worden aangenomen, moet onder meer rekening worden gehouden met de situering van de woning van de betrokkene, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van betrokkene en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, geheel of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied. Indien het Natura 2000-gebied deel uitmaakt van de directe woonomgeving van betrokkene, is in beginsel sprake van verwevenheid als hiervoor bedoeld.

58.2. In het MER is vermeld dat de Veluwe, de Veluwerandmeren en de Rijntakken de voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebieden in de nabijheid van het plangebied zijn. [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen wonen op minimaal 3 kilometer afstand van deze gebieden. Voor geen van hen geldt gelet op die afstanden dat die Natura 2000-gebieden deel uitmaken van hun directe leefomgeving. De belangen van appellanten als omwonenden van het windpark zijn - gelet op de grote afstand tot de relevante Natura 2000-gebieden - niet nauw verweven met het algemeen belang dat de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) beoogt te beschermen. De nu aan de orde zijnde normen van de Wnb strekken daarom niet tot bescherming van de belangen van deze appellanten. Gelet op artikel 8:69a van de Awb ziet de Afdeling af van een inhoudelijke behandeling van de beroepsgronden over de aantasting van Natura 2000-gebieden die appellanten hebben aangevoerd in het kader van het RIP en in het kader van de Wnb-vergunning.

Ten aanzien van het betoog van ZCFlevo, voor zover gericht tegen het inpassingsplan, overweegt de Afdeling dat de bescherming van Natura 2000-gebieden geen onderdeel is van haar statutaire doelstellingen. Bovendien ligt het terrein van de Zweefvliegclub op meer dan 10 km afstand van het voor stikstof gevoelige Natura 2000-gebied Veluwe waarop effecten zouden kunnen optreden tijdens de aanlegfase van het windpark. De belangen van ZCFlevo zijn daarom niet nauw verweven met het belang dat de Wnb beoogt te beschermen. De aan de orde zijnde norm strekt daarom niet tot bescherming van de belangen van deze appellant, zodat ook het betoog van ZCFlevo over de aantasting van Natura 2000-gebieden buiten beschouwing moet worden gelaten.

58.3. Gelet op het bovenstaande behoeft het aangevoerde over AERIUS en de saldering met de eendenhouderijen evenmin bespreking.

Landschap

59. [appellante sub 3] en anderen, [appellant sub 4A], [appellante sub 10], [appellant sub 11] en anderen en [appellant sub 9] en anderen betogen dat het plan leidt tot horizonvervuiling en verstoring van het landschap. [appellant sub 11] en anderen betogen dat het plan in strijd is met artikel 2.14, eerste lid, onder d, van de Omgevingsverordening Flevoland, omdat niet is gemotiveerd waarom turbines met een ashoogte van meer dan 120 m nodig zijn. Zij betogen verder dat de ministers niet inzichtelijk hebben gemaakt dat de beoogde ontwikkeling gepaard gaat met het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zodat het plan in strijd is met artikel 2.15, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening.

59.1. Niet in geschil is dat het plan een aantasting van het landschap met zich zal brengen. Zo zullen op bepaalde plekken turbines worden geplaatst waar die voorheen niet stonden en de turbines zullen hoger zijn dan de bestaande turbines. De ministers hebben zich op het standpunt gesteld dat het plan als positief effect op het landschap heeft dat er minder verschillende typen turbines in het gebied komen, wat de visuele rust ten goede komt. Verder wijzen zij erop dat de bestaande, verouderde turbines worden gesaneerd. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat

de ministers binnen de hen toekomende beleidsruimte in dit geval het positieve effect niet in redelijkheid hebben mogen laten opwegen tegen het negatieve effect. Over de genoemde bepalingen uit de Omgevingsverordening Flevoland overweegt de Afdeling dat de ministers hieraan niet zijn gebonden, maar dat zij hebben gesteld dat het provinciale beleid als uitgangspunt is gekozen. De ministers hebben een rapport van Peregrine, gedateerd 28 juni 2018, overgelegd, waarin de noodzaak van turbines met een ashoogte van meer dan 120 m inzichtelijk is gemaakt. [appellant sub 11] en anderen hebben de uitkomsten van dit rapport onvoldoende gemotiveerd bestreden. Verder hebben de ministers inzichtelijk gemaakt hoe de fysieke kwaliteit volgens hen (uiteindelijk) verbetert door het lagere aantal turbines en de minder verschillende typen turbines. De ministers hebben zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet uit de pas loopt met de doelstellingen van het provinciale beleid dat zij tot uitgangspunt hebben genomen. Het betoog slaagt niet.

Gezondheidseffecten vee

60. [appellant sub 9] en anderen stellen dat uit een Pools onderzoek blijkt dat windturbines effecten hebben op ganzen in pluimveehouderijen. Volgens hen betekent dit dat negatieve effecten zullen optreden voor de pluimveehouderij van [belanghebbende] op het perceel [locatie 2] te Dronten.

60.1. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 9] en anderen met deze beroepsgrond opkomen voor de belangen van de dieren in de bedoelde pluimveehouderij, die ongeveer 800 m ten zuiden van Ketelhaven is gevestigd. De belangen van [appellant sub 9] en anderen zijn niet gemoeid met het welzijn van de dieren. Hun belang is erin gelegen dat zij gevrijwaard blijven van de ruimtelijke gevolgen van de windturbines. Deze beroepsgrond kan daarom niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit en blijft gelet op artikel 8:69a van de Awb buiten bespreking.

Waardedaling

61. [appellante sub 3] en anderen, [appellant sub 4A], [appellante sub 10], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen vrezen een aanzienlijke waardedaling van hun onroerende zaken. [appellant sub 4A] en [appellant sub 11] en anderen betogen in dat verband dat onvoldoende rekening is gehouden met het gegeven dat de waarde van woningen in de buurt van windturbines met 15% kan dalen. [appellant sub 9] en anderen stellen dat uit een rapport van de VU blijkt dat de waardedaling 5% of meer zal zijn.

61.1. De Afdeling overweegt dat geen grond bestaat voor de verwachting dat de waardevermindering zodanig zal zijn dat de ministers bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan zij hebben gedaan. Daarbij komt dat appellanten op grond van artikel 6.1 van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 6.6, tweede lid, een aanvraag om tegemoetkoming in de planschade kunnen indienen bij de ministers en de eventuele schade in die procedure aan de orde kunnen stellen (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, onder 72 - 72.2, en van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, onder 164.2). Dit betoog faalt.

De omgevingsvergunningen

62. Aan de beroepen tegen de omgevingsvergunningen van 16 oktober 2019 van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten zijn geen afzonderlijke gronden ten grondslag gelegd die hiervoor nog niet in het kader van het RIP zijn behandeld. De beroepsgronden tegen het RIP, voor zover die eveneens tegen de omgevingsvergunningen kunnen zijn gericht, slagen niet. Daarom slagen ook de beroepsgronden tegen de omgevingsvergunningen niet.

Conclusie

Het RIP

63. Zoals hiervoor onder 36 en 49.3 is overwogen, bestaat in hetgeen [appellante sub 10] heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het RIP is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, voor zover daarin planregels ontbreken die bescherming bieden tegen cumulatieve geluidhinder en cumulatieve slagschaduw van de in het plan voorziene windturbines. Het beroep van [appellante sub 10] tegen het RIP is gegrond, zodat het besluit dient te worden vernietigd voor zover niet is voorzien in de bedoelde planregels.

63.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd. De Afdeling zal, in het kader van het zelf voorzien, bepalen dat:

- artikel 4, lid 4.4.4, komt te luiden: "Het in gebruik nemen en houden van een windturbine is slechts toegestaan als deze windturbine gezamenlijk met andere windturbines op gronden met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' ter plaatse van een gevoelig object cumulatief voldoet aan de norm uit artikel 3.14a, lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer.";

- artikel 4, lid 4.4.3, van de planregels komt te luiden: "Het in gebruik nemen en houden van een windturbine is slechts toegestaan als deze windturbine gezamenlijk met andere windturbines op gronden met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' ter plaatse van een gevoelig object cumulatief voldoet aan de norm uit artikel 3.12, lid 1, Activiteitenregeling milieubeheer."

63.2. Voor het overige zijn de beroepen tegen het RIP ongegrond.

De omgevingsvergunningen

64. De beroepen tegen de omgevingsvergunningen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten zijn ongegrond.

De Wnb-vergunning en -onthefing

65. De beroepen van [appellant sub 4A], ZCFlevo, [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen tegen de vergunning zijn ongegrond.

De beroepen van ZCFlevo, [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen voor zover gericht tegen het besluit van 8 oktober 2019 waarbij de ontheffing op grond van de Wnb is verleend, zijn niet-ontvankelijk.

De wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland

66. De Afdeling is niet bevoegd om kennis te nemen van de beroepen voor zover gericht tegen het besluit van 17 september 2019 tot wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland. De Afdeling zal daarom het beroep met toepassing van artikel 6:15, eerste lid, Awb ter verdere behandeling doorzenden aan de rechtbank.

Proceskosten

67. De ministers dienen ten aanzien van [appellante sub 10] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van de andere appellanten bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart zich onbevoegd om kennis te nemen van de beroepen voor zover gericht tegen het besluit van 17 september 2019 tot wijziging van de Omgevingsverordening Flevoland;

II. verklaart de beroepen van Zweefvliegclub Flevo, [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen niet-ontvankelijk voor zover deze beroepen zijn gericht tegen het besluit van 8 oktober 2019 van het college van gedeputeerde staten van Flevoland tot verlening van de ontheffing op grond van de Wet Natuurbescherming;

III. verklaart het beroep van [appellante sub 10] tegen het besluit van 9 oktober 2019 van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vaststelling van het rijksinpassingsplan "Windplan Groen" gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 9 oktober 2019 tot vaststelling van het rijksinpassingsplan "Windplan Groen" voor zover niet is voorzien in planregels die bescherming bieden tegen cumulatieve geluidhinder en cumulatieve slagschaduw van de in het plan voorziene windturbines;

V. bepaalt dat:

- artikel 4, lid 4.4.4, komt te luiden: "Het in gebruik nemen en houden van een windturbine is slechts toegestaan als deze windturbine gezamenlijk met andere windturbines op gronden met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' ter plaatse van een gevoelig object cumulatief voldoet aan de

norm uit artikel 3.14a, lid 1 Activiteitenbesluit milieubeheer.";

- artikel 4, lid 4.4.3, van de planregels komt te luiden: "Het in gebruik nemen en houden van een windturbine is slechts toegestaan als deze windturbine gezamenlijk met andere windturbines op gronden met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark' ter plaatse van een gevoelig object cumulatief voldoet aan de norm uit artikel 3.12, lid 1, Activiteitenregeling milieubeheer.";

VI. bepaalt dat deze uitspraak wat betreft onderdeel V in de plaats treedt van het besluit van 9 oktober 2019 tot vaststelling van het rijksinpassingsplan "Windplan Groen" voor zover dat is vernietigd;

VII. draagt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel V wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

VIII. verklaart de beroepen van Zweefvliegclub Flevo, Koninklijke Nederlandse Vereniging voor Luchtvaart en anderen, [appellante sub 3], [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], [appellant sub 6], [appellant sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] tegen het besluit van 9 oktober 2019 van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vaststelling van het rijksinpassingsplan "Windplan Groen" ongegrond;

IX. verklaart de beroepen van [appellant sub 4A], [appellant sub 9] en anderen en [appellant sub 11] en anderen, voor zover gericht tegen het besluit van 8 oktober 2019 van het college van gedeputeerde staten van Flevoland tot verlening van de vergunning op grond van de Wet Natuurbescherming, ongegrond;

X. verklaart de beroepen tegen de omgevingsvergunningen van 16 oktober 2019 van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten ongegrond;

XI. veroordeelt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vergoeding van bij [appellante sub 10] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XII. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan [appellante sub 10] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenvertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 16 september 2020

635.

BIJLAGEN

Omgevingsverordening Flevoland

Artikel 2.14 luidt:

"Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake de ruimtelijke invulling:

[...]

d. de windmolens hebben een maximale ashoogte van 120 meter met daarbij steeds het maximaal haalbare vermogen per windmolen. Indien initiatiefnemer een hogere ashoogte wil voor een hoger vermogen (MW) dient te worden aangetoond dat het maximaal haalbare vermogen per turbine bij een windmolen met ashoogte van 120 meter ontoereikend is."

Artikel 2.15, eerste lid, luidt: "Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake de bijdrage ten behoeve van het compenseren van de kwaliteit van het gebied:

a. het projectplan maakt inzichtelijk hoe de beoogde ruimtelijke ontwikkeling inzake windenergie gepaard gaat met het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in of in de directe omgeving van het projectgebied.

[...]"

Artikel 2:17 luidt:

"1. Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake financiële participatie:

a. Het projectplan maakt inzichtelijk hoe de omgeving gelegenheid krijgt om financieel te participeren;

b. Het projectplan maakt inzichtelijk hoe die financiële participatie per fase op een eerlijke, eenvoudige en evenwichtige wijze wordt uitgewerkt;

2. Ten aanzien van de financiële participatie gelden per fase de volgende eisen:

a. In de ontwikkel- en bouwfase biedt initiatiefnemer in ieder geval aan bewoners en ondernemers gevestigd in het projectgebied, de gelegenheid om vanaf de eerste risicodragende (ontwikkel-)fase financieel risicodragend te participeren bij de ontwikkeling van de nieuwe windmolens binnen dat projectgebied;

b. In de exploitatiefase biedt initiatiefnemer alle bewoners en ondernemers die gevestigd zijn in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland gelegenheid om financieel te participeren in de exploitatie van de nieuwe windmolens (vanaf de fase vanaf ingebruikname);

i. Uitgangspunt is dat in de exploitatiefase minimaal 2,5% van de initiële totale investeringsomvang door middel van participatie wordt ingevuld;

ii. Van dit minimumpercentage van 2,5% wordt alleen afgeweken indien de initiatiefnemer kan aantonen dat er een gebrek aan belangstelling voor participatie bestaat dat niet te wijten is aan voldoende participatiemogelijkheden en/of communicatie daarover.

3. Uitgangspunten bij de financiële participatie zijn in elke fase:

a. De risico's en de verwachte financiële rendementen van de participatie worden helder in beeld gebracht;

b. Er wordt een redelijke vergoeding gegeven voor het risico in relatie tot de potentiële winstgevendheid;

c. Participaties zijn vrij verhandelbaar, eventueel na een lock-in periode van maximaal 2 jaar;

d. De initiatiefnemer legt de mogelijkheden voor bewoners en ondernemers tot financiële projectparticipatie vast in een overeenkomst met de gemeente;"

Artikel 2.18 luidt:

"Het projectplan maakt inzichtelijk hoe het draagvlak voor en burgerparticipatie bij het initiatief worden verzekerd en hoe de omgeving in een vroeg stadium van de planvorming actief wordt betrokken bij de uitwerking van het initiatief, daaronder in ieder geval doch niet limitatief begrepen de planvorming rond de nieuwe windmolenopstellingen en de mogelijke inrichting van plaatsingszones."

Artikel 7.5, eerste lid, luidt:

"Een ruimtelijk plan of besluit, voor zover het betrekking heeft op een gebied binnen of nabij de aangewezen het Natuurnetwerk Nederland:

a. strekt mede tot bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van dat gebied;

b. maakt activiteiten alleen mogelijk als die ten opzichte van het ten tijde van de inwerkingtreding van deze titel van de verordening geldende bestemmingsplan, mits die per saldo niet leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gebieden, of van de samenhang tussen die gebieden."

Artikel 9.4 luidt:

"Ieder die in een stiltegebied handelingen verricht en weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen in dat gebied het bijzondere belang met het oog waarop het gebied als stiltegebied is aangewezen, wordt of kan worden geschaad, is verplicht dergelijk handelen achterwege te laten -behoudens voor zover dat ingevolge deze verordening uitdrukkelijk is toegestaan- dan wel, indien dat achterwege laten niet kan worden geleverd, alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geleverd teneinde die schade te voorkomen, dan wel indien die schade zich voordoet, deze zoveel mogelijk te beperken en de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken."

Artikel 9.6 luidt:

"1. Als richtwaarde voor de maximale geluidsbelasting vanwege een geluidsbron binnen een straal van 1,5 kilometer buiten het stiltegebied zoals aangegeven op de kaarten kaart Stiltegebied Horsterwold, kaart Stiltegebied Roggeboezand en kaart Stiltegebied Kuinderbos geldt een geluidniveau van 35 dB(A) gemiddeld per uur op 50 meter in het stiltegebied gerekend vanaf de grens van het stiltegebied.

2. De omgevingswaarde als bedoeld in het eerste lid is een inspanningsverplichting."