

ECLI:NL:RVS:2020:2821

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	25-11-2020
Datum publicatie	25-11-2020
Zaaknummer	202000016/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 24 oktober 2019 heeft de raad van de gemeente Noord-Beveland het "Bestemmingsplan Windpark Jacobahaven" vastgesteld. Het plan voorziet in de bouw van drie windturbines met een tiphoogte van 150 m in de Jacobahaven op Noord-Beveland. In het plangebied staan momenteel drie windturbines met een tiphoogte van 123 m. De bestaande windturbines zullen worden afgebroken. De vervanging van twee windturbines vindt op dezelfde locaties plaats waar nu ook windturbines staan. De locatie voor de derde windturbine verschuift ongeveer 25 m. De ontwikkeling in de Jacobahaven is gericht op het optimaliseren van de windturbineparken bij de Oosterscheldekering. Deze locatie is in 2006 door de provincie Zeeland aangewezen als concentratielocatie voor windenergie.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2020-0269 Module Ruimtelijke ordening 2020/8453 met annotatie van M.G.O. De lange JM 2021/5 met annotatie van Soer, J.H.K.C.
--------------	--

Uitspraak

202000016/1/R1.

Datum uitspraak: 25 november 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging Communicatie Platform de Banjaard, gevestigd te Zaltbommel, en anderen (hierna: De Banjaard en anderen),

appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Noord-Beveland,
2. het college van burgemeester en wethouders van Noord-Beveland,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 24 oktober 2019 heeft de raad het "Bestemmingsplan Windpark Jacobahaven" vastgesteld.

Bij besluit van 31 oktober 2019 heeft het college aan Windpark Jacobahaven B.V. een omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) voor de realisatie van drie windturbines met bijbehorende voorzieningen aan de Jacobahaven 5, 6 en 7 in Kamperland.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Tegen deze besluiten hebben De Banjaard en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Windpark Jacobahaven heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Banjaard en anderen, de raad en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juli 2020, waar De Banjaard en anderen, van wie [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door mr. drs. D.A.C. Janssen, advocaat te Boxtel, en de raad en het college, beide vertegenwoordigd door ing. W.L. Kouwer en M. van der Maat, bijgestaan door mr. J. Mohuddy, advocaat te Breda, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Windpark Jacobahaven, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], bijgestaan door mr. J.H.M. Berenschot, advocaat te Apeldoorn, en vergezeld van [gemachtigde D], gehoord.

Overwegingen

Bijlage

1. De (wettelijke) bepalingen en relevante planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Inleiding

2. Het plan voorziet in de bouw van drie windturbines met een tiphoogte van 150 m in de Jacobahaven op Noord-Beveland. In het plangebied staan momenteel drie windturbines met een tiphoogte van 123 m. De bestaande windturbines zullen worden afgebroken. De vervanging van twee windturbines vindt op dezelfde locaties plaats waar nu ook windturbines staan. De locatie voor de derde windturbine verschuift ongeveer 25 m. De ontwikkeling in de Jacobahaven maakt deel uit van het project "Optimalisatie Windparken Oosterscheldekering" (hierna: het project OWO), dat is gericht op het optimaliseren van de windturbineparken bij de Oosterscheldekering. Deze locatie is in 2006 door de provincie Zeeland aangewezen als concentratielocatie voor windenergie. Om de effecten van het project OWO te beoordelen, is bovendien het milieueffectrapport "Optimalisatie Windparken Oosterscheldekering" (hierna: het MER) gemaakt, dat ook aan de bestreden besluiten ten grondslag is gelegd.

3. Ten zuidwesten van het plangebied liggen de vakantieparken De Oude Banjaard en De Banjaard (hierna tezamen en in enkelvoud: het vakantiepark De Banjaard). Vijf van de zeven personen die gezamenlijk met vereniging Communicatie Platform De Banjaard beroep hebben ingesteld tegen de voorliggende besluiten zijn eigenaren van recreatiewoningen op dit vakantiepark. De beide andere personen zijn ieder eigenaar van een woning aan de Krommeweg ten zuidoosten van het plangebied.

4. Op deze zaak is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

Ontvankelijkheid

5. De raad en het college betwisten de ontvankelijkheid van het beroep van De Banjaard en anderen, voor zover dit is ingesteld door [appellant A] en [appellant B]. Zij zijn volgens hen geen belanghebbenden bij de bestreden besluiten. In dat verband wijzen zij erop dat [appellant A] en [appellant B] op een afstand van meer dan 1.500 m van de dichtstbijzijnde windturbine wonen.

5.1. De Banjaard en anderen hebben ter zitting gesteld dat de afstand tussen de woning van [appellant A] en de dichtstbijzijnde windturbine minder dan 1.500 m bedraagt. Verder hebben zij ter zitting gesteld dat [appellant B] belanghebbende is bij de thans bestreden besluiten over het windpark Jacobahaven, ook al woont zij op meer dan 1.500 m van dit windpark. Het betreft hier volgens De Banjaard en anderen een milieutechnisch zwaar belaste omgeving, waarbij sprake is van cumulatieve effecten.

5.2. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep bij de Afdeling kunnen instellen tegen de bestreden besluiten. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

5.3. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, onder 3.2, overwogen dat het uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien gevolgen wel zijn vast te stellen, maar deze voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

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

5.4. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning maken windturbines met een tiphoogte van maximaal 150 m mogelijk. Indien ervan wordt uitgegaan dat op een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte geen gevolgen van enige betekenis worden ondervonden, betekent dit dat omwonenden, wonend op een afstand van meer dan 1.500 m van de dichtstbijzijnde windturbine behorende tot het windpark Jacobahaven, geen belanghebbenden zijn. De Afdeling stelt vast dat de woningen van [appellant A] en [appellant B] zich op meer dan 1.500 m van de dichtstbijzijnde windturbine bevinden, te weten op een afstand van onderscheidenlijk ongeveer 1.600 m en 1.900 m. Verder acht de Afdeling niet aannemelijk dat zich op een afstand van meer dan 1.500 m van het windpark gevolgen van enige betekenis voordoen. De omstandigheid dat in de omgeving van het plangebied ook andere ontwikkelingen plaatsvinden, is daartoe op zichzelf onvoldoende. De Afdeling ziet in het aangevoerde in dit geval dan ook geen aanleiding om bij de beoordeling van de belanghebbendheid van het gehanteerde uitgangspunt van tien keer de tiphoogte af te wijken. Gelet op het vorenstaande zijn [appellant B] en [appellant A] geen belanghebbenden bij de bestreden besluiten. Het beroep van De Banjaard en anderen is dan ook niet-ontvankelijk, voor zover dit is ingesteld door [appellant B] en [appellant A].

5.5. Hierna wordt met De Banjaard en anderen bedoeld: De Banjaard en anderen, voor zover ontvankelijk.

Bestemmingsplan

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op

het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Verdrag van Aarhus en SMB-richtlijn

7. De Banjaard en anderen betogen dat zij geen reële mogelijkheid tot inspraak hebben gehad bij de totstandkoming van de bestreden besluiten, nu niet is voldaan aan de eis van vroegtijdige en doeltreffende inspraak als alle opties nog open zijn. Dat de vergunninghouder een voorlichtingsavond heeft georganiseerd, is daarvoor onvoldoende. Verder hebben zij ter zitting naar voren gebracht dat niet serieus is omgegaan met hun bezwaren. Volgens De Banjaard en anderen is sprake van strijd met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 25 juni 1998 (hierna: het Verdrag van Aarhus). De Banjaard en anderen voeren verder aan dat de ingediende zienswijzen, met uitzondering van enkele ondergeschikte wijzigingen, niet hebben geleid tot enige aanpassing van het ontwerpplan en het ontwerp van de omgevingsvergunning. Er is volgens hen ook geen onafhankelijke en onpartijdige toetsing van hun argumenten geweest.

7.1. De Afdeling begrijpt de beroepsgrond gelet op wat op zitting is besproken zo, dat De Banjaard en anderen zich in het bijzonder beroepen op artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus. De Afdeling stelt voorop dat in overweging 11 van de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, over het windpark Weijerswold Coevorden en in overweging 28 van de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer is geoordeeld dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de nationale regelgeving zoals neergelegd in de Wet milieubeheer, de Wro en de Awb op basis waarvan een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan of ontwerpbesluit met inbegrip van het milieueffectrapport, geen correcte implementatie vormt van het Verdrag van Aarhus. De Afdeling heeft voorts overwogen dat op het moment dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan of ontwerpbesluit met inbegrip van het milieueffectrapport, nog geen beslissing over het ontwerpplan of ontwerpbesluit is genomen. Inspraak over een ontwerpplan of ontwerpbesluit betreft vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties nog open zijn en nog een doeltreffende inspraak kan plaatsvinden, zo heeft de Afdeling geoordeeld.

7.2. Het ontwerpplan, het ontwerp van de omgevingsvergunning en de daarbij behorende stukken hebben vanaf 4 juli tot en met 14 augustus 2019 ter inzage gelegen. Het MER maakte daarvan deel uit. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en in het huis-aan-huisblad "Het Noord-Bevelands Advertentie- en Informatieblad". De ontwerpbesluiten en de daarop betrekking hebbende stukken konden daarnaast in het gemeentehuis in Wissenkerke en op internet worden geraadpleegd. Hiermee is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging, zodat iedereen de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een mondelinge of schriftelijke zienswijze een reactie op de ontwerpbesluiten te geven. De ingekomen zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de "Antwoordnotitie bestemmingsplan en omgevingsvergunning Windpark Jacobahaven" (hierna: nota van zienswijzen). Blijkens deze nota van zienswijzen zijn de reacties inhoudelijk in de besluitvorming meegewogen. De omstandigheid dat volgens het Verdrag van Aarhus bij de besluitvorming terdege rekening dient te worden gehouden met de resultaten van inspraak, neemt niet weg dat het aan het bevoegd gezag is om de ingekomen inspraakreacties af te wegen en te beoordelen of hierin aanleiding wordt gezien voor een aanpassing of het niet vaststellen van het plan. Dat de zienswijzen van De Banjaard en anderen tot weinig aanpassingen in het besluit hebben geleid, geeft op zichzelf geen grond voor het oordeel dat de beantwoording van de zienswijzen in strijd is met het motiveringsbeginsel of het zorgvuldigheidsbeginsel. Verder is niet gebleken dat niet serieus is omgegaan met de bezwaren van De Banjaard en anderen. Gelet op het vorenstaande leidt de stelling van De Banjaard en anderen dat enkel een voorlichtingsavond heeft plaatsgevonden niet tot de conclusie dat geen reële mogelijkheid tot inspraak is geboden op een moment dat alle opties nog open waren. De Afdeling wijst er ten overvloede nog op dat naast de informatiebijeenkomst op 24 januari 2019 die door Windpark Jacobahaven is georganiseerd, vanuit de gemeente op 8 augustus 2019 eveneens een informatiebijeenkomst over het ontwerpplan is gehouden.

Uit het voorgaande volgt dat met de inspraakprocedure over het ontwerpplan en het ontwerp van

de omgevingsvergunning en het daarbij behorende MER is voldaan aan het vereiste dat een reële inspraakmogelijkheid wordt geboden op een zodanig vroeg moment dat alle opties nog open waren.

De Banjaard en anderen hebben voor het overige hun stelling dat het Verdrag van Aarhus is geschonden onvoldoende geconcretiseerd en beargumenteerd.

Het betoog faalt.

7.3. Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 27 oktober 2016, D'Oultremont e.a., ECLI:EU:C:2016:816, voeren De Banjaard en anderen aan dat ook sprake is van strijd met de considerans en artikel 6 van de Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Zij hebben echter niet geconcretiseerd en beargumenteerd waarin die strijd is gelegen. Het arrest van 27 oktober 2016 gaat niet over de uitleg van voormeld artikel 6.

Het betoog faalt.

Vooringenomenheid

8. De Banjaard en anderen betogen dat de raad en het college in strijd met het verbod op vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2:4 Awb zouden hebben gehandeld. Volgens hen heeft het college van meet af aan samen met Windpark Jacobahaven opgetrokken en de bezwaren van De Banjaard en anderen niet serieus genomen noch afdoende meegenomen in het besluitvormingsproces. Dit geldt volgens hen ook voor de raad die regelmatig instemt met nieuwe bestemmingsplannen die het mogelijk maken om nog grotere windturbines op te richten. Verder voeren zij aan dat zij nooit zijn gehoord over hun bezwaren tegen de windturbines.

8.1. De Banjaard en anderen hebben hun stelling dat de raad en het college vooringenomen waren niet onderbouwd. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad en het college bij de besluitvorming in strijd met het verbod op vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2:4 van de Awb hebben gehandeld.

Zoals onder 7.3 is overwogen, zijn de ingekomen zienswijzen van De Banjaard en anderen van een inhoudelijke reactie voorzien in de nota van zienswijzen en aldus inhoudelijk in de besluitvorming meegewogen. Ter zitting is verder toegelicht dat wat de hoogte van de windturbines betreft, gekozen kon worden uit twee opties: 150 m en 180 m en dat naar aanleiding van de bezwaren van omwonenden is gekozen voor 150 m. De stelling van De Banjaard en anderen dat hun bezwaren niet serieus zijn genomen noch afdoende zijn meegenomen in het besluitvormingsproces volgt de Afdeling niet. Wat betreft de stelling dat De Banjaard en anderen tijdens de fase van de planvorming niet zijn gehoord, overweegt de Afdeling dat het bieden van inspraak voorafgaande aan de terinzagelegging van het ontwerpplan geen onderdeel uitmaakt van de in de Wro en het Bro geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet bieden van inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

Verhouding tot andere plannen

9. De Banjaard en anderen betogen dat het besluit van de raad zich niet verdraagt met wat er staat over windturbines in de plantoelichting van het voorheen geldende plan en de nota van zienswijzen behorende bij het plan voor de recreatiewoningen. Hiertoe verwijzen zij naar een passage op bladzijde 76 van de toelichting bij het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied 2013" (hierna: voorheen geldende plan), waaruit volgens hen blijkt dat meer windturbines in de directe omgeving van de nabijgelegen (recreatie)woningen ongewenst en onaanvaardbaar zijn. Zij wijzen erop dat de drie voorziene windturbines hoger en breder worden dan de huidige windturbines. Ook zal het vermogen van de windturbines toenemen. Verder voeren De Banjaard en anderen aan dat in de nota van zienswijzen behorende bij het bestemmingsplan "Recreatieparken Banjaard" dat de raad op 28 mei 2013 heeft vastgesteld, staat dat de gemeente geen ruimte zal bieden voor meer windturbines in de omgeving.

9.1. Op bladzijde 76 van de plantoelichting van het voorheen geldende plan waar De Banjaard en anderen naar verwijzen is onder het kopje "windturbines" het volgende vermeld: "De kwetsbaarheid van het open landschap staat centraal bij het beleid voor windturbines. De gemeente zal in principe

een restrictief beleid met betrekking tot losstaande windturbines voeren, met uitzondering van kleine windturbines (zie paragraaf 4.3). Nieuwe windparken worden uitgesloten. Momenteel zijn op drie locaties windturbines aanwezig. Aan de oostzijde van de Zeelandbrug zijn drie windturbines aanwezig. Op deze locatie is eventueel een beperkte uitbreiding mogelijk. Op de twee andere locaties bij de Jacobahaven te Kamperland zijn totaal acht windturbines aanwezig. Hier wordt geen uitbreiding toegestaan."

Verder staat in de nota van zienswijzen behorende bij het bestemmingsplan "Recreatieparken Banjaard" waar De Banjaard en anderen naar verwijzen: "De gemeente zal geen ruimte bieden voor meer windturbines in de omgeving."

9.2. De Afdeling stelt voorop dat een plantoelichting geen juridisch bindend onderdeel is van een bestemmingsplan, zodat in zoverre hieraan niet de betekenis kan worden toegekend die De Banjaard en anderen daaraan toegekend willen zien. Het voorliggende plan is overigens ook niet in strijd met de bovenvermelde passages uit de plantoelichting van het voorheen geldende plan en de nota van zienswijzen behorende bij het bestemmingsplan "Recreatieparken Banjaard", omdat het plan niet leidt tot uitbreiding van het bestaande aantal windturbines. Voor zover De Banjaard en anderen erop wijzen dat de drie voorziene windturbines hoger en breder worden dan de huidige windturbines en dat het vermogen daarvan toeneemt, wordt in de bovenvermelde passages niets vermeld over de hoogte, breedte en het vermogen van windturbines.

Het betoog faalt.

Verblijfsklimaat

10. De Banjaard en anderen betogen dat het plan leidt tot een aantasting van hun verblijfsklimaat en dat dit inbreuk maakt op hun privésfeer, waardoor inbreuk wordt gemaakt op artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Volgens hen volgt uit de beslissing van 26 februari 2008, AB 2008/225, van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) dat ook recreatiewoningen onder de werkingssfeer van artikel 8 van het EVRM vallen, waarbij niet van belang is of die permanent worden bewoond. Zij vrezen voor geluidhinder en slagschaduw vanwege de nieuwe, hogere windturbines.

11. De Afdeling bespreekt hierna eerst de beroepsgronden die betrekking hebben op de geluidnorm. Vervolgens komen de beroepsgronden over de berekeningen van de geluidwaarden aan de orde en zal de Afdeling ingaan op de beroepsgronden over de cumulatie met andere geluidbronnen. Ook zal de Afdeling ingaan op de beroepsgronden over slagschaduw, het voorzorgsbeginsel en artikel 8 van het EVRM.

- Geluidnorm

12. De Banjaard en anderen betogen 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). Uit de aanbevelingen van de WHO is volgens hen af te leiden dat bij blootstelling aan een geluidniveau van 45 dB Lden of meer aanzienlijke kans op gezondheidsschade bestaat. Dit geldt ook voor laagfrequent geluid dat windturbines veroorzaken. Ter onderbouwing verwijzen zij naar een artikel van het ANP van 22 oktober 2019. Met het oog op het voorzorgsbeginsel en het voorkomen van potentiële gezondheidsrisico's, had bij de beoordeling van het plan bij deze norm moeten worden aangesloten. Van een niet bindende aanbeveling kan volgens hen geen sprake zijn, gelet op hun beroep op artikel 8 van het EVRM. In dat verband hebben De Banjaard en anderen ter zitting toegelicht dat uit een arrest van 26 februari 2008 van het EHRM volgt dat de aanbevelingen van de WHO bindend zijn.

Daarnaast voeren zij aan dat in het Activiteitenbesluit een onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere woningen en recreatiewoningen, wat volgens hen in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Voor hun recreatiewoningen zijn daarom ten onrechte niet dezelfde normen voor geluidhinder aangehouden als voor reguliere woningen. De Banjaard en anderen verzoeken de Afdeling dan ook om de wettelijke normen voor geluidhinder van toepassing te verklaren op hun recreatiewoningen, dan wel de beperking tot reguliere woningen die voortvloeit uit het Activiteitenbesluit buiten toepassing te laten.

12.1. De windturbines moeten voldoen aan de geluidnormen die in artikel 3.14a, eerste lid, van het

Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Uit de plantoelichting volgt dat de raad voor de aanvaardbaarheid van geluidhinder bij de vaststelling van het plan de hierin opgenomen geluidnormering als uitgangspunt heeft genomen.

12.2. Voor zover De Banjaard en anderen aanvoeren dat getoetst had moeten worden aan de aanbevelingen van de WHO, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4442, onder 14.2, over het windpark De Groene Delta, heeft overwogen, betreft het door de WHO 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 blijken uit de aanbevelingen van de WHO onder andere zijn ingegeven door de mindere kwaliteit van het bewijs van een netto voordeel. Ook heeft de Afdeling overwogen dat de aanbevelingen van de WHO algemeen van aard zijn en dat gelet op het vorenstaande het aanbevolen maximum van 45 dB Lden geen dwingende status heeft. Daarbij heeft de Afdeling tevens overwogen 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. Er is daarom geen aanleiding om met terzijdestelling van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit te oordelen dat de raad de aanbevolen maximale geluidbelasting van 45 dB Lden van de WHO had moeten hanteren. Wat betreft het karakter van de aanbeveling acht de Afdeling van belang dat, anders dan De Banjaard en anderen veronderstellen, het EHRM in de beslissing van 26 februari 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0226DEC003766404, geen oordeel geeft over de status van de aanbevelingen van de WHO en het door de WHO aanbevolen maximale geluidniveau van 45 dB Lden.

Verder is de Afdeling in de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, 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. Dit geldt ook voor de gestelde gezondheidsrisico's van laagfrequent geluid van windturbines. De verwijzing van De Banjaard en anderen naar het onder 12 genoemde artikel van het ANP, maakt het vorenstaande niet anders, nu daarin, zonder nadere onderbouwing, alleen staat dat de GGD onder andere voor geluidoverlast door windmolens waarschuwt. Daarnaast geeft het overgelegde rapport van het RIVM "Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018) Het doel heiligt de middelen" van 5 juni 2020 geen grond voor de conclusie dat er een direct wetenschappelijk verband is tussen windturbines en gezondheidsklachten. Nog daargelaten dat dit rapport dateert van na de bestreden besluiten, gaat dit rapport in algemene zin in op de achtergronden van de WHO-richtlijnen en het Nederlandse beleid en welke mogelijkheden er zijn om het beleid te verbeteren. Het rapport bevat echter geen specifieke conclusies over windturbines op basis waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat wetenschappelijk bewijs bestaat voor de gevreesde gezondheidsklachten als gevolg van windturbinegeluid. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het aangevoerde evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de beoordeling van de geluidhinder als gevolg van het plan had moeten uitgaan van het door de WHO aanbevolen maximale geluidniveau van 45 dB Lden.

Het betoog faalt.

12.3. Wat betreft het betoog dat de beperking van de toepasselijkheid van de normen voor geluidhinder tot reguliere woningen die voortvloeit uit het Activiteitenbesluit buiten toepassing moet worden gelaten, overweegt de Afdeling als volgt.

In artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is bepaald dat een windturbine of een combinatie van windturbines ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder moet voldoen aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen.

De geluidnormen die in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen zijn uitsluitend van toepassing op gevoelige gebouwen. Gelet op de definities van deze begrippen in artikel 1 van het Activiteitenbesluit, wordt daarmee aangesloten bij de Wet geluidhinder (hierna: Wgh). Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat een recreatiewoning in beginsel geen geluidgevoelig gebouw is in de zin van de Wgh. Aan recreatiewoningen komt daarom op grond van het Activiteitenbesluit niet

dezelfde mate van bescherming tegen geluidhinder toe als aan reguliere woningen. Zoals hierna wordt overwogen, heeft de raad wel onderzoek laten doen naar de geluidbelasting bij de recreatiewoningen van De Banjaard en anderen. Verder stelt de Afdeling vast dat zij ook niet permanent mogen wonen in hun recreatiewoningen op grond van het voor de recreatiewoningen geldende bestemmingsplan "Recreatieparken Banjaard", aangezien in de regels van dat plan de specifieke gebruiksregel is opgenomen dat het permanent bewonen of laten bewonen van gebouwen niet is toegestaan.

Het gebruik van recreatiewoningen als vakantieverblijf kan door de afwijkende verblijfsduur niet gelijk worden gesteld aan permanente bewoning. Het verschil in normstelling tussen reguliere woningen en recreatiewoningen die als vakantieverblijf worden gebruikt, is daarmee naar het oordeel van de Afdeling objectief gerechtvaardigd.

Het voorgaande leidt de Afdeling derhalve tot het oordeel dat de beperking tot reguliere woningen van de toepasselijkheid van de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet buiten toepassing moet blijven wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

- Geluid

13. De Banjaard en anderen vrezen voor onaanvaardbare geluidoverlast van de nieuwe windturbines. In dat verband voeren zij aan dat de geluidbelasting hoger is dan de grenswaarde voor geluid van 47 dB. Verder voeren zij aan dat de cumulatieve geluidbelasting van de windturbines zodanig hoog zal zijn dat niet langer sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Volgens hen is ten onrechte geen dan wel onvoldoende aandacht besteed aan de gecumuleerde geluidbelasting. In dat verband wijzen zij erop dat uit de beoordeling van de gecumuleerde geluidbelasting is gebleken dat het akoestisch klimaat "zeer slecht" is, zodat geen sprake is van een verbetering van de geluidsituatie. Verder voeren De Banjaard en anderen aan dat de gecumuleerde geluidbelasting ten onrechte niet lijkt te zijn meegenomen in het rapport "Windpark Jacobahaven Onderzoek geluid en slagschaduw" van LBP Sight van 27 juni 2019 (hierna: rapport geluid en slagschaduw).

Daarnaast voeren De Banjaard en anderen aan dat voor de bestaande windturbines ten onrechte is uitgegaan van een te hoog bronvermogen van 109,6 dB. Onder verwijzing naar een informatieblad van de website van de windturbinefabrikant Vestas, bedraagt het bronvermogen van de windturbine Vestas V90 volgens hen maximaal 104 dB. Van een verlaging van de geluidbelasting is geen sprake, aldus De Banjaard en anderen. Daarnaast is volgens hen onvoldoende inzichtelijk gemaakt wat het effect is van het toepassen van een geluidmodus op één van de drie windturbines op de totale geluidbelasting.

13.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het verblijfsklimaat van De Banjaard en anderen zal verbeteren ten opzichte van de huidige situatie, omdat moderne windturbines stiller zijn dan vorige generaties. De nieuwe windturbines zullen een duidelijk lager bronvermogen hebben dan de huidige windturbines. Het huidige type is de Vestas V90 3 MW met een bronvermogen van 109,4 dB(A). Het nieuwe type zal naar verwachting de Vestas V117 4,2 MW STE zijn met een bronvermogen van maximaal 106,0 dB(A). Dit resulteert volgens de raad in een vermindering van de geluidsbelasting van ongeveer 2 dB(A) Lden ter plaatse van het vakantiepark De Banjaard. Verder heeft de raad toegelicht dat de recreatiewoningen van De Banjaard en anderen niet worden aangemerkt als gevoelige objecten in de zin van het Activiteitenbesluit, zodat de normen voor geluid daarop niet van toepassing zijn. De gevolgen van het geluid vanwege het windpark voor het verblijfsklimaat zijn volgens de raad meegewogen bij het vaststellen van het plan en acht de raad aanvaardbaar.

13.2. Wat betreft het betoog van De Banjaard en anderen dat voor de bestaande windturbines ten onrechte is uitgegaan van een te hoog bronvermogen van 109,6 dB, overweegt de Afdeling als volgt.

De raad heeft toegelicht dat het huidige type Vestas V90 3 MW met een bronvermogen van 109,4 dB(A) is en dat De Banjaard en anderen ten onrechte naar een verouderd type windturbine verwijzen.

De Afdeling stelt vast dat voor de bestaande windturbines in het MER en het rapport geluid en slagschaduw is uitgegaan van het windturbintype Vestas V90 3 MW met een bronvermogen van 109,4 dB. Het informatieblad waar De Banjaard en anderen naar verwijzen ziet op het

windturbintype Vestas V90-2.0 MW. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad is uitgegaan van een te hoog bronvermogen.

Het betoog faalt.

13.3. Volgens de plantoelichting heeft de raad de gevolgen van de windturbines voor het akoestisch klimaat meegewogen bij het vaststellen van het plan. Ten behoeve van de vaststelling van het plan is onderzoek gedaan naar de gevolgen van de geluidbelasting (en slagschaduw) van de windturbines. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport geluid en slagschaduw. Volgens tabel 3.5 van dit rapport bedraagt de geluidbelasting van de windturbines ter plaatse van Banjaard Noord, Banjaard Noord-Oost, Banjaard West, Banjaard Oost, Banjaard Centraal onderscheidenlijk 46, 49, 40, 44 en 40 dB Lden en onderscheidenlijk 39, 43, 33, 38 en 34 dB Lnight, uitgaande van een Vestas V117 4.2 STE. Gelet hierop liggen de waarden ter plaatse van Banjaard Noord-Oost boven de geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight voor geluidgevoelige objecten als bedoeld in het Activiteitenbesluit.

13.4. Zoals in 12.3 is overwogen, was de raad niet gehouden voor recreatiewoningen dezelfde normen te hanteren als voor reguliere woningen. Dit laat onverlet dat de raad, gelet op artikel 3.1 van de Wro, bij het vaststellen van het plan, de gevolgen van de windturbines voor het verblijfsklimaat ter plaatse van de recreatiewoningen moet betrekken bij de belangenafweging en dat hij moet onderbouwen dat het windpark niet zal leiden tot onaanvaardbare geluidhinder ter plaatse. Dit heeft de raad gedaan door de in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidgrenswaarden als uitgangspunt te nemen voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het geluid. Gelet op het belang dat het plan beoogt na te streven en omdat alleen ter plaatse van Banjaard Noord-Oost die waarden in geringe mate worden overschreden - de geluidbelasting is daar berekend op 49 dB Lden en 43 dB Lnight -, heeft de raad in redelijkheid kunnen vinden dat de geluidbelasting van de recreatiewoningen ten gevolge van het windpark acceptabel blijft.

13.5. Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de cumulatieve geluidhinder heeft de raad aangesloten bij de zogenoemde "methode Miedema". Uit de plantoelichting volgt dat in het MER onderzoek is verricht naar de cumulatieve geluidbelasting. Met gebruikmaking van de rekenresultaten uit het rapport van LBP Sight van 20 december 2017 dat als bijlage 7 bij het MER is gevoegd, is de geluidsituatie beoordeeld. Dit is gedaan door aan de hand van de methode Miedema alle relevante geluidbronnen bij elkaar op te tellen en de autonome situatie te vergelijken met de voorziene situatie. Hierbij is wat betreft de voorziene windturbines onder meer uitgegaan van de Vestas 117 met een bronvermogen van 109 dB die als "worst case" is aan te merken.

13.6. In tabel 4.7 van de plantoelichting is de cumulatieve geluidbelasting in de bestaande situatie en de nieuwe situatie weergegeven op zeven toetspunten ter plaatse van het vakantiepark De Banjaard. De cumulatieve geluidbelasting in de bestaande situatie varieert van 52 tot en met 66 dB. De cumulatieve geluidbelasting in de nieuwe situatie varieert van 49 tot en met 63 dB.

13.7. Een cumulatieve geluidbelasting van tussen de 50 en 55 dB wordt volgens de methode Miedema gekwalificeerd als redelijk, een cumulatieve geluidbelasting tussen de 55 en 60 dB als matig, een cumulatieve geluidbelasting van tussen de 60 en 65 dB als tamelijk slecht en een cumulatieve geluidbelasting van tussen de 65 en 70 dB als slecht. Gelet op wat in 13.5 is overwogen, zal de cumulatieve geluidbelasting wat betreft het vakantiepark De Banjaard over het algemeen gelijk blijven, met uitzondering van twee toetspunten waar het aantal dB afneemt. Gezien het vorenstaande kan de akoestische omgeving bij De Banjaard op basis van de methode Miedema worden gekwalificeerd als redelijk tot tamelijk slecht. De raad acht een dergelijke cumulatieve geluidbelasting acceptabel mede gelet op de keuze voor het opwekken van duurzame energie, waarbij hij verder betekenis heeft toegekend aan de omstandigheid dat deze locatie is aangewezen als concentratielocatie voor het op grootschalige wijze opwekken van windenergie. De Afdeling acht deze belangenafweging van de raad niet onredelijk. Daarbij betreft de Afdeling dat bij de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting is uitgegaan van een "worst case" benadering. Nu het gecumuleerde geluid is onderzocht en De Banjaard en anderen niet hebben onderbouwd waarom nog een nader onderzoek hiernaar nodig is, leidt hun betoog dat de gecumuleerde geluidbelasting ten onrechte niet lijkt te zijn meegenomen in het rapport geluid en slagschaduw, niet tot een ander oordeel. Voor zover De Banjaard en anderen ter zitting erop hebben gewezen dat uit tabel 10.11 op p. 198 van het MER volgt dat in de uiteindelijke situatie in 2028 de cumulatieve geluidbelasting 68 dB zal bedragen,

overweegt de Afdeling als volgt. In tabel 10.11 van het MER is de cumulatieve geluidbelasting weergegeven voor alternatief 1, 2 en 3. Volgens het MER is alternatief 3C gekozen als voorkeursalternatief. In tabel 6.5 van het MER is de cumulatieve geluidbelasting van het voorkeursalternatief weergegeven in de uiteindelijke situatie in 2028. Daaruit blijkt dat de cumulatieve geluidbelasting ter plaatse van de toetspunten van het vakantiepark De Banjaard in de nieuwe situatie varieert van 49 tot en met 63 dB. Nu het voorkeursalternatief uit het MER is vertaald in het voorliggende bestemmingsplan, was de raad niet gehouden uit te gaan van tabel 10.11 van het MER.

Voor zover De Banjaard en anderen ter zitting onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1769, hebben betoogd dat de cumulatieve geluidbelasting niet meer mag bedragen dan 65 dB, overweegt de Afdeling dat, zoals uit 13.6 blijkt, de cumulatieve geluidbelasting onder de waarde blijft die De Banjaard en anderen noemen. Voor zover De Banjaard en anderen ter zitting onder verwijzing naar dezelfde uitspraak van 22 juli 2020, hebben gesteld dat het plan ten onrechte niet voorziet in een planregel die bescherming biedt tegen cumulatieve geluidhinder, overweegt de Afdeling als volgt. In die uitspraak is geoordeeld dat de gevolgen van het plan voor omwonenden van de windturbines afzonderlijk en van de cumulatieve gevolgen van alle tot het windpark behorende windturbines tezamen zijn onderschat, waardoor provinciale staten in die zaak hebben voorgesteld om de planregels op dat punt aan te vullen. In onderhavige zaak is niet gebleken dat de cumulatieve gevolgen zijn onderschat.

Het betoog faalt.

13.8. Voor zover De Banjaard en anderen aanvoeren dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt wat het effect is van het toepassen van een geluidmodus op één van de drie windturbines op de totale geluidbelasting, overweegt de Afdeling dat in paragraaf 3.4, tabel 3.5, van het rapport geluid en slagschaduw inzichtelijk is gemaakt wat de gevolgen zijn voor de geluidbelasting met het treffen van de maatregelen (het zogenoemde "noise-modus").

Het betoog mist feitelijke grondslag en faalt.

- Laagfrequent geluid

14. De Banjaard en anderen voeren aan dat de gevolgen van laagfrequent geluid vanwege de windturbines ten onrechte niet zijn onderzocht. In dat verband verwijzen zij naar een brief van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) van 9 oktober 2018, waarin wordt verwezen naar het rapport "Meldingen over en hinder van Laagfrequent Geluid of het horen van een bromtoon in Nederland: Inventarisatie" van het RIVM uit 2018. Hieruit volgt volgens De Banjaard en anderen dat een groot aantal Nederlanders gezondheidsproblemen heeft vanwege laagfrequent geluid.

14.1. De Afdeling heeft in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer overwegingen gewijd aan het laagfrequent geluid. In overweging 120 is geoordeeld dat geen aanleiding is gevonden om te twijfelen aan de juistheid van het uitgangspunt dat geen afzonderlijke beoordeling van het laagfrequente geluid noodzakelijk is. De Afdeling komt tot de slotsom dat ook in dit geval laagfrequent geluid geen aparte beoordeling behoeft. Wat betreft het rapport van 2018 van het RIVM waar De Banjaard en anderen naar verwijzen, heeft de Afdeling in haar uitspraak van 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:375, al geoordeeld dat dit rapport geen specifieke conclusies over windturbines bevat op basis waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat wetenschappelijk bewijs bestaat voor de gevreesde gezondheidsklachten door laagfrequent windturbinegeluid. Het aangevoerde geeft geen aanleiding om hiervan af te wijken.

Het betoog faalt.

- Type windturbine

15. De Banjaard en anderen betogen dat niet is uitgesloten dat een windturbine wordt gekozen met een hoger bronvermogen dan de Vestas 117, wat zal leiden tot een hogere geluidbelasting, aangezien het plan en de omgevingsvergunning niet een bepaald type windturbine voorschrijven.

15.1. In het rapport geluid en slagschaduw is ook de geluidbelasting van gevoelige objecten, te weten woningen aan de [locatie 1], [locatie 2] en [locatie 3] onderzocht. Volgens dit rapport kan, na het nemen van maatregelen, met het windturbintype Vestas 117 aan de geluidnormen voor woningen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight uit artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit

worden voldaan. De Banjaard en anderen hebben geen gegevens naar voren gebracht op grond waarvan moet worden getwijfeld aan de juistheid van deze conclusie. Voor zover er een windturbintype bestaat dat vanwege een hoger bronvermogen een hogere geluidbelasting in de omgeving veroorzaakt, kan dat type niet worden toegepast. De rechtstreeks werkende geluidnormen uit artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit mogen immers niet worden overschreden. Deze geluidnormen staan dan ook in de weg aan een invulling van het plan waarbij door de keuze voor een windturbine met een hoger bronvermogen de geluidbelasting op woningen meer dan 47 dB Lden bedraagt.

Het betoog faalt.

- Slagschaduw

16. De Banjaard en anderen betogen dat volgens het verrichte onderzoek naar slagschaduw deze fors zal toenemen vanwege de hogere windturbines. Zij voeren aan dat voor recreatiewoningen getoetst moet worden aan de normen voor slagschaduw voor reguliere woningen.

Volgens hen worden de recreatiewoningen bij het beschouwen van de slagschaduwhinder ten onrechte buiten beschouwing gelaten en is onvoldoende gewaarborgd dat windpark Jacobahaven de normen voor slagschaduw in acht zal nemen. De Banjaard en anderen voeren verder aan dat niet duidelijk is op welke wijze de cumulatieve slagschaduw van het naastgelegen windpark Noord-Beveland is onderzocht en bij de besluitvorming betrokken.

16.1. De Banjaard en anderen stellen dat de wettelijke norm voor slagschaduw ter plaatse van een aantal van hun recreatiewoningen wordt overschreden. Gezien de definitie van het begrip 'gevoelige objecten' in artikel 1 van het Activiteitenbesluit en de jurisprudentie van de Afdeling is een recreatiewoning in beginsel geen gevoelig gebouw in de zin van de Wgh. Zoals reeds onder 12.3 is overwogen, zijn de recreatiewoningen van De Banjaard en anderen dus geen gevoelige objecten als bedoeld in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer. Hierdoor is de daarin opgenomen norm voor slagschaduw niet van toepassing op de recreatiewoningen. In zoverre faalt dit betoog.

16.2. Dit neemt niet weg dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening dient te beoordelen of ter plaatse sprake is van een aanvaardbare mate van hinder door slagschaduw. Anders dan De Banjaard en anderen betogen, heeft de raad bij de vaststelling van het plan de mate van slagschaduwhinder bij hun recreatiewoningen betrokken in de belangenafweging die heeft geleid tot het vaststellen van het plan. De raad heeft met verwijzing naar het rapport geluid en slagschaduw ter zitting toegelicht dat slagschaduwhinder zich voor 9.00 uur voordoet, zodat hij de slagschaduwhinder niet onaanvaardbaar acht.

16.3. In het rapport geluid en slagschaduw is vermeld dat binnen een afstand van 12 maal de rotordiameter van alle beschouwde turbintypes gevoelige objecten, niet zijnde de recreatiewoningen, zijn gelegen. De huidige windturbines zijn al voorzien van een stilstandvoorziening. Uitgangspunt voor windpark Jacobahaven is dat in de nieuwe situatie niet meer slagschaduw optreedt dan in de bestaande situatie. In het rapport geluid en slagschaduw is een vergelijking gemaakt tussen de bestaande situatie met en zonder stilstandsregeling en de nieuwe situatie, zonder stilstandsregeling, zodat een indicatie kan worden gegeven over de benodigde stilstand. Bij de slagschaduwberekening is uitgegaan van het bestaande windturbintype Vestas V90 en het worst-case windturbintype Vestas V117. De verwachte slagschaduwduur is daarbij afgeleid van de potentiële duur door rekening te houden met de gemiddelde zonuren per dag en de gemiddelde windrichtingverdeling voor het KNMI-meetstation in Vlissingen. In tabel 4.1 van het rapport geluid en slagschaduw zijn de rekenresultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat het aantal uren slagschaduwhinder per jaar (worst-case) ter plaatse van Banjaard Noord en Banjaard West zal toenemen van onderscheidenlijk 54:21 uur en 19:20 uur in de autonome situatie, zonder stilstandregeling, naar onderscheidenlijk 97:09 uur en 36:18 uur in de toekomstige situatie, zonder stilstandvoorziening. De verwachte slagschaduwhinder, zonder stilstandregeling, zal in de toekomstige situatie ter plaatse van Banjaard Noord en Banjaard West onderscheidenlijk 27:31 uur en 10:45 uur bedragen, uitgaande van het windturbintype Vestas V117. Het aantal uren slagschaduwhinder per jaar (worst-case) ter plaatse van Banjaard Noord-Oost zal afnemen van 56:58 uur in de autonome situatie, zonder stilstandregeling, naar 47:54 uur in de toekomstige situatie, zonder stilstandregeling.

De verwachte slagschaduw, zonder stilstandregeling, zal in de toekomstige situatie ter plaatse van Banjaard Noord-Oost 14:19 uur bedragen, uitgaande van het winturbintype Vestas V117. Het aantal uren slagschaduw ter plaatse van Banjaard Oost en Banjaard Centraal zal ongewijzigd blijven, te weten 0:00 uur. Volgens het rapport geluid en slagschaduw treedt slagschaduw bij de recreatiewoningen aan de zuidwestzijde van de winturbines in de ochtendperiode voor 9.00 uur op, waarbij de maanden tussen april en september bepalend zijn. De Banjaard en anderen hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Wat zij hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het rapport onzorgvuldig tot stand is gekomen. Voor zover De Banjaard en anderen erop hebben gewezen dat onvoldoende is gewaarborgd dat de normen voor slagschaduw in acht zullen worden genomen, overweegt de Afdeling dat de norm zoals opgenomen in de Activiteitenregeling milieubeheer niet van toepassing is op de recreatiewoningen. Verder is in paragraaf 4.5.2 van de plantoelichting ingegaan op de cumulatie van mogelijke slagschaduw door de windparken Jacobahaven en Noord-Beveland.

Gelet op het belang dat het plan beoogt na te streven en omdat slagschaduw zich voor 9.00 uur voordoet en de eigenaren van de recreatiewoningen daar niet permanent verblijven, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de slagschaduw van de recreatiewoningen ten gevolge van het windpark niet onaanvaardbaar is.

Het betoog faalt.

- Voorzorgsbeginsel en artikel 8 EVRM

17. De Banjaard en anderen voeren aan dat sprake is van strijd met het voorzorgsbeginsel als bedoeld in artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie nu dit beginsel ten onrechte niet dan wel onvoldoende bij de besluitvorming is betrokken. Zij voeren, onder verwijzing naar de aanbevelingen van de commissie MER, aan dat ten onrechte niet is onderzocht welke maatregelen er genomen kunnen worden om te komen tot een acceptabeler leefklimaat. In dat verband wijzen zij erop dat de commissie MER aangeeft dat de milieubelasting wat geluid en slagschaduw betreft in de nieuwe situatie, net als in de bestaande situatie, rond de Jacobahaven hoog is en dat de commissie een aanbeveling doet om gezien de hoge belasting te onderzoeken of verbeteringen mogelijk zijn. Volgens De Banjaard en anderen zijn ten onrechte geen mitigerende maatregelen, zoals het aanbrengen van isolatie op de gevels van de recreatiewoningen, getroffen.

17.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak over het windpark Greenport Venlo van 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4210, kan voorzorg van betekenis zijn bij de door een bestuursorgaan te maken afweging. Voor de betekenis die aan het voorzorgsbeginsel kan toekomen, is in die uitspraak aansluiting gezocht bij de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001) van 2 februari 2000. In de uitspraak is - kort weergegeven - overwogen dat in de mededeling staat dat het voorzorgsbeginsel vooral van belang is voor risicobeheer. Vanwege (onzekere) risico's kan uit voorzorg al dan niet worden besloten om maatregelen te nemen. Zoals ook de Europese Commissie stelt, is het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico primair een bestuurlijke taak.

De raad heeft toegelicht dat hij naar aanleiding van het MER opnieuw onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de geluidbelasting en slagschaduw van de windturbines, waarbij ook is gekeken naar de benodigde maatregelen. De raad heeft geen aanleiding gevonden om uit voorzorg met het oog op een goed verblijfsklimaat van de eigenaren van de recreatiewoningen maatregelen te treffen. De raad heeft geen gegronde redenen aanwezig geacht om vanwege de geluidproductie te vrezen voor onaanvaardbare gevaarlijke gevolgen voor omwonenden. Ter beoordeling van de Afdeling staat of het besluit van de raad op dit punt berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen, deugdelijk is gemotiveerd en geen onevenredige gevolgen heeft voor belanghebbenden in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

17.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bestaat in de wetenschap geen eenduidigheid over het antwoord op de vraag of geluid van windturbines effect heeft op de gezondheid van mensen. Een directe oorzaak-effectrelatie tussen windturbinegeluid en gezondheid is tot op heden niet gevonden. Tegen de achtergrond van deze stand van zaken in de wetenschap over effecten van (laagfrequent) geluid van windturbines op in de nabijheid van die windturbines wonende dan wel recreërende

mensen, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gezegd dat het standpunt van de raad over de gevolgen van laagfrequent geluid voor de gezondheid niet berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen dan wel niet deugdelijk is gemotiveerd. Dit geldt eveneens voor de slagschaduw.

17.3. De Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van windpark Jacobahaven voor het verblijfsklimaat van De Banjaard en anderen 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. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat zich ernstige geluidsoverlast moet voordoen wil dit recht, voor zover hier van belang, met succes kunnen worden ingeroepen. Dat is het geval als het geluidniveau zodanig hoog is dat het de betrokkene in ernstige mate in zijn gezondheid treft of hem belet in zijn woongenot en zijn privé- of gezinsleven. Voor andere vormen van hinder geldt hetzelfde. Naar het oordeel van de Afdeling doet zich geen zodanige hinder voor dat De Banjaard en anderen in ernstige mate in hun gezondheid, hun woongenot en/of hun privé- of gezinsleven worden getroffen. De Afdeling verwijst op dit punt naar wat hiervoor onder 12 tot en met 16 is overwogen in het kader van de effecten van windpark Jacobahaven op het verblijfsklimaat van De Banjaard en anderen.

Het betoog faalt.

- Conclusie verblijfsklimaat

18. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake zal zijn van een onaanvaardbaar verblijfsklimaat.

Het betoog faalt.

Stikstof

19. De Banjaard en anderen betogen dat niet is uitgesloten dat het plan zal leiden tot stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Oosterschelde en Voordelta. Hiertoe voeren zij aan dat uit de AERIUS-berekening die als bijlage 8 bij het plan is gevoegd volgt dat er sprake is van uitstoot van stikstof op deze Natura-2000 gebieden. Volgens hen is ten onrechte niet door middel van een voortoets inzichtelijk gemaakt wat de effecten van het plan zijn op deze Natura-2000 gebieden. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, stellen zij dat het plan ten onrechte is vastgesteld.

19.1. De afstand tussen de dichtstbijzijnde recreatiewoning en de Voordelta en Oosterschelde bedraagt onderscheidenlijk ongeveer 160 m en 700 m.

19.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, samengevat weergegeven, vastgesteld dat met de passende beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof 2015-2021 (hierna: PAS) ten grondslag ligt niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Anders dan De Banjaard en anderen veronderstellen, heeft de raad de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt, niet aan dit plan ten grondslag gelegd. De raad heeft zich onder verwijzing naar de berekening die als bijlage 8 bij de plantoelichting is gevoegd op het standpunt gesteld dat het plan niet zal leiden tot negatieve effecten op voornoemde Natura 2000-gebieden vanwege stikstofdepositie.

Ten behoeve van het plan is de stikstofdepositie als gevolg van het plan berekend met het rekenprogramma AERIUS-calculator versie 2019. Die berekening toont, anders dan De Banjaard en anderen stellen, aan dat de planbijdrage 0,00 mol/ha/jr is. Daarbij is uitgegaan van de te gebruiken werktuigen en de hoeveelheid verkeer voor de aan- en afvoer van de materialen. De raad heeft toegelicht dat het rekenprogramma AERIUS-calculator voor alle hexagonen in Natura 2000-gebieden berekent wat de bijdrage van ingevoerde activiteiten is. Alleen als op geen één hexagoon de bijdrage hoger is dan 0,00 mol/ha/jr, wordt dat volgens de raad in de resultaten weergegeven. De Afdeling acht deze uitleg aannemelijk en oordeelt dat voldoende is onderbouwd dat de stikstofdepositie als gevolg van het plan niet toeneemt op stikstofgevoelige habitattypen. De Banjaard en anderen hebben geen argumenten aangevoerd waaruit kan worden geconcludeerd dat de berekening zodanige gebreken bevat dat de raad zich daarop niet heeft kunnen baseren. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het plan niet zal leiden tot een toename van de

stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Oosterschelde en Voordelta.

Het betoog faalt.

19.3. Bij het hiervoor gegeven oordeel laat de Afdeling in het midden of De Banjaard en anderen met resultaat kunnen opkomen tegen de gevolgen van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Oosterschelde, gelet op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb en de afstand tot dit gebied.

Diersoorten

20. De Banjaard en anderen betogen onder verwijzing naar de aanbevelingen van de commissie MER dat het plan leidt tot negatieve effecten voor vleermuizen, kleine vogels en zeehonden. Hiertoe voeren zij aan dat in het plan onvoldoende rekening is gehouden met de aanbevelingen van de commissie MER over natuur. In dat verband wijzen zij erop dat de commissie MER heeft aangegeven dat onvoldoende rekening is gehouden met het naastgelegen windpark Noord-Beveland. Verder heeft de commissie MER erop gewezen dat het broedseizoen in acht genomen moet worden en dat sprake moet zijn van trillingvrij boren in plaats van heien, aldus De Banjaard en anderen.

20.1. De raad stelt dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit op deze grond.

20.2. De Afdeling begrijpt deze beroepsgrond zo dat De Banjaard en anderen betogen dat de bepalingen uit de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) over soortenbescherming aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan. Eerst zal worden beoordeeld of artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden over de gevolgen van het windpark voor beschermde diersoorten.

20.3. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid heeft moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75, volgt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de bepalingen over soortenbescherming in de Wnb, omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen in het kader van hun betoog dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

De bepalingen in de Wnb over de bescherming van soorten strekken tot bescherming van plant- en diersoorten. Uit de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3666, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

20.4. De Banjaard behartigt volgens de statuten de gemeenschappelijke belangen van de eigenaren van de vakantiewoningen, deel uitmakende van het park Noordzee Résidence De Banjaard op Noord-Beveland. Dit doel tracht zij volgens de statuten onder meer te bereiken door zich in te zetten voor het tot stand komen en doen functioneren van gemeenschappelijke voorzieningen die de leefbaarheid in en rond de woningen bevorderen. Uit de statuten blijkt dat de vereniging zich richt op de bescherming van de leefomgeving van de eigenaren van de recreatiewoningen in het vakantiepark De Banjaard.

De kortste afstand tussen de dichtstbijzijnde recreatiewoning in het vakantiepark De Banjaard en de dichtstbijzijnde windturbine bedraagt ongeveer 300 m. De rotordiameter bedraagt maximaal 120 m. De aanvaringen van vogels en vleermuizen met een windturbine vinden derhalve plaats op minimaal 240 m van de dichtstbijzijnde recreatiewoning in het vakantiepark De Banjaard. Verder geldt dat tussen de recreatiewoningen in het vakantiepark De Banjaard en het plangebied onder meer begroeiing, duinen en de rijksweg N57 ligt. De afstand tussen

de dichtstbijzijnde recreatiewoning in De Banjaard en de dichtstbijzijnde rustgebieden voor zeehonden bedraagt ruim 3 km. Gelet op deze afstanden is niet aannemelijk dat de effecten van de voorziene windturbines voor vogels, vleermuizen en zeehonden de kwaliteit van de leefomgeving van de eigenaren van de recreatiewoningen in de Banjaard en de directe omgeving zullen aantasten. Dit geldt ook voor de natuurlijke personen namens wie het beroep van De Banjaard en anderen, mede is ingesteld, aangezien hun recreatiewoningen op een grotere afstand van de dichtstbijzijnde windturbine en de rustgebieden voor zeehonden liggen. De enkele omstandigheid dat vogels die aanvaringslachtoffer kunnen worden van de voorziene windturbines voorkomen in de omgeving van De Banjaard en anderen, omdat zij daar vliegen, foerageren of nesten bouwen, is daarvoor onvoldoende (vergelijk de uitspraak van de Afdeling over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer). De belangen van De Banjaard en anderen bij het behoud van een goede kwaliteit van de directe leefomgeving zijn daarom niet of onvoldoende verweven met het algemene belang dat de in de Wnb opgenomen belangen over de soortenbescherming beogen te beschermen.

20.5. Omdat de normen in de Wnb over soortenbescherming kennelijk niet strekken ter bescherming van de belangen waarvoor de vereniging De Banjaard blijkens haar statuten en feitelijke werkzaamheden opkomt noch voor de belangen van de natuurlijke personen namens wie het beroep van De Banjaard en anderen, mede is ingesteld, kunnen hun beroepsgronden op grond van het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste niet leiden tot vernietiging van het plan. De Afdeling zal deze beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

Externe veiligheid

21. De Banjaard en anderen betogen dat het veiligheidsrisico toeneemt door de voorziene windturbines. Zij wijzen erop dat de toename van het risico het buiten recreëren bemoeilijkt. Volgens hen zijn grotere veiligheidszones nodig, omdat het risico bestaat dat hun veiligheid in het geding is. De windturbines en hun rotorbladen zijn van een zodanige omvang dat de gevolgen bij een calamiteit zeer aanzienlijk zullen zijn voor hen en hun eigendom, aldus De Banjaard en anderen.

21.1. In het MER is met gebruikmaking van de resultaten uit het rapport "Externe Veiligheidsanalyse windturbines op de OSK Een beoordeling van risico's van windturbines op objecten op de OSK" van 11 december 2017 van NRG (bijlage G bij het MER) de externe veiligheid onderzocht. In dit rapport is de externe veiligheidsanalyse uitgevoerd volgens het Handboek Risicozonering Windturbines. Hierbij is uitgegaan van een worst case situatie. Volgens het MER kan worden voldaan aan de wettelijke norm voor het plaatsgebonden risico. In figuur 13.10 van het MER is verder te zien dat de recreatiewoningen in het vakantiepark De Banjaard buiten de 10-5- en 10-6-contouren liggen.

Verder heeft de raad een aanvullend onderzoek laten uitvoeren naar de externe veiligheid. De resultaten hiervan zijn neergelegd in de notitie "Additionele berekening IPR/MR Jacobaweg, Strandhoekweg en Jacobahavenweg" van NRG van 20 juni 2019. Hieruit volgt dat de windturbines niet leiden tot een onacceptabel passantenrisico en maatschappelijk risico, aangezien het individuele passantenrisico en het maatschappelijke risico volgens deze notitie ruim beneden de toetscriteria blijven. De Banjaard en anderen hebben de conclusies uit het MER en de notitie van NRG niet inhoudelijk bestreden. Wat zij hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de onderzoeken onzorgvuldig tot stand zijn gekomen.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbaar risico.

Het betoog faalt.

Landschap

22. De Banjaard en anderen betogen dat de windturbines het landschap aantasten. Hiertoe voeren zij aan dat de visuele landschappelijke hinder vanwege de windturbines onvoldoende is meegewogen en onderzocht. Ook is onvoldoende rekening gehouden met de Zeeuwse Kustvisie die volgens hen uitgaat van het leggen van nieuwe verbindingen in de vorm van duinlandschappen, waaraan duinwoningen en een strandpaviljoen kunnen bijdragen. Verder voeren zij aan dat het door ZKA Leisure Consultants opgestelde rapport "Het economisch effect van windparken Oosterscheldekering op de verblijfstoeristische sector" van 7 september 2017 gebrekkig is. Ook is volgens De Banjaard en anderen niet dan wel onvoldoende aandacht besteed aan de landschappelijke uitgangspunten van

het voorheen geldende plan. Verder wijzen zij erop dat op grond van de aanvullende advisering van de Commissie MER de verhouding tussen de mast en de rotordiameter (1 staat tot 1,5) alsnog meegenomen moet worden voor wat betreft de effecten op het landschap.

22.1. Volgens de plantoelichting is ten behoeve van het project OWO in oktober 2015 een landschappelijke visie opgesteld door de landschapsarchitecten van Bosch&Slabbers over de landschappelijke uitstraling van windturbines op en rondom de Oosterscheldekering. Aan dit plan ligt deze landschappelijke visie ten grondslag. Deze landschappelijke visie neemt de in de Kustvisie genoemde kernkwaliteiten van de Oosterscheldekering als uitgangspunt en heeft deze vertaald in de landschappelijke vides. Deze omvat de ontwikkeling van één samenhangend windpark bestaande uit meer compacte opstellingen. Tussen deze opstellingen ontstaan open ruimtes - vides - waar de openheid van het Oosterscheldelandschap en zichten op het water gegarandeerd zijn. Ze vormen als het ware 'vensters' op het open landschap. Door de windturbineopstelling wordt volgens de plantoelichting voldaan aan het landschappelijk model van de vides. De Banjaard en anderen hebben niet gemotiveerd onderbouwd waarom de raad in dit geval niet in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij het landschappelijk model van de vides.

Voor zover De Banjaard en anderen stellen dat het rapport van ZKA van 2017 gebrekkig is, overweegt de Afdeling dat aan het plan een nieuw rapport ten grondslag is gelegd waarin onderzoek is gedaan naar het effect op de beleving door de verhoging van de windturbines. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Effect vervanging turbines Jacobahaven" van ZKA Leisure Consultants van juni 2019. Volgens het rapport van ZKA van 2019 maken de windturbines al een belangrijk onderdeel uit van het landschap rondom de Oosterscheldekering en de Jacobahaven. Het uitzicht/blikveld wordt na realisatie van de in het bestemmingsplan voorziene en vergunde windturbines intensiever bepaald door windturbines. Het uitzicht wordt desondanks niet beperkt. Dit komt volgens het rapport doordat de drie turbines voornamelijk in de oostelijke helft van het park slechts deels zichtbaar zijn en bovendien op een minder prominente wijze. Voor zover De Banjaard en anderen ter zitting hebben gesteld dat aan het rapport van ZKA van 2019 dezelfde gebreken kleven als aan het rapport van ZKA van 2017, omdat de gekozen schouwlocaties op 4 km van het windpark zijn gelegen, zodat deze niet representatief en niet valide zijn om de gevolgen van hogere windturbines te kunnen beoordelen, overweegt de Afdeling als volgt. In het rapport van ZKA van 2019 zijn onder meer de visualisaties vanaf het Banjaardstrand, camping Anna Friso en het vakantiepark De Banjaard geanalyseerd, omdat dit grote concentraties zijn voor verblijfstoeristen. De Banjaard en anderen hebben niet nader onderbouwd waarom deze locaties niet representatief zouden zijn. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om het rapport van ZKA van 2019 voor onjuist te houden.

Voor zover De Banjaard en anderen aanvoeren dat niet of onvoldoende aandacht is besteed aan de landschappelijke uitgangspunten van het voorheen geldende bestemmingsplan, overweegt de Afdeling dat, wat hier ook van zij, in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend.

Voor zover De Banjaard en anderen wijzen op de aanvullende advisering van de Commissie MER overweegt de Afdeling dat deze advisering ziet op het ontwerpplan Neeltje Jans en geen betrekking heeft op dit plan.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding om de raad niet te volgen in het standpunt dat de drie beoogde windturbines niet een zodanig negatieve invloed op het landschap hebben dat het plan daarom in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

Recreatie

23. De Banjaard en anderen betogen dat de mogelijkheden om te kunnen recreëren negatief worden beïnvloed door de aanwezigheid van de windturbines. Zij stellen dat de in het bestemmingsplan aangewezen concentratielocatie voor windenergie veel te ruim is bemeeten en dat geen dan wel onvoldoende rekening is gehouden met hun belangen. Verder voeren zij aan dat toerisme en recreatie belangrijke economische dragers zijn voor Noord-Beveland en dat de betekenis van het toerisme verder zal toenemen. Volgens hen is een van de speerpunten van de toeristische visie van de raad het creëren van beleving door de open natuur, het geven van een gevoel van

thuis komen en het insteken op hoogwaardige kwaliteit. Het opschalen van het windpark is volgens hen hiermee in strijd. Verder wijzen zij erop dat in de Structuurvisie Wind op Land is vermeld dat windturbines een negatieve invloed hebben op vakantieparken. In de toelichting van het plan wordt echter ontkend dat sprake is van een negatieve invloed. Het opschalen van het windpark heeft volgens De Banjaard en anderen aanzienlijke negatieve gevolgen voor het toerisme, omdat hun vakantiepark minder aantrekkelijk wordt door de directe nabijheid van een aantal zeer forse windturbines. De raad heeft hier onvoldoende rekening mee gehouden, aldus De Banjaard en anderen.

23.1. Volgens de plantoelichting maakt de nieuwe windturbineopstelling deel uit van de door de provincie Zeeland aangewezen concentratielocatie voor windenergie. Onder verwijzing naar het rapport van ZKA van juni 2019 stelt de raad zich op het standpunt dat de windturbines nauwelijks effect hebben op toerisme.

Volgens dit rapport van ZKA wordt het uitzicht/blikveld na realisatie van het plan intensiever bepaald door de hogere windturbines, maar op vrijwel geen enkele locatie leidt dit ertoe dat voor het uitzicht dan wel de beleving het totaal aan windturbines beeldbepalend wordt en dus mogelijk een substantieel effect zou kunnen hebben op de verblijfstoeristische sector. In toeristische bestemmingen waarbij windturbines reeds (geaccepteerd) onderdeel zijn van het (toeristisch) landschap, zal er niet of nauwelijks sprake zijn van een negatieve impact op de toeristische markt, aldus het rapport. De Banjaard en anderen hebben de conclusies uit dit rapport niet inhoudelijk bestreden. Wat zij hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het rapport van ZKA onzorgvuldig tot stand is gekomen. De Banjaard en anderen hebben verder niet aannemelijk gemaakt dat de in het plan voorziene drie windturbines een noemenswaardig negatiever effect zullen hebben op recreatie en toerisme dan de bestaande drie windturbines. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de mogelijkheden om te kunnen recreëren niet negatief worden beïnvloed door de aanwezigheid van de windturbines.

Het betoog faalt.

Cumulatie

24. De Banjaard en anderen betogen dat alle vormen van hinder van de windturbines bij elkaar ertoe leiden dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening en dat de raad ten onrechte de verschillende vormen van hinder niet samen heeft beoordeeld.

24.1. De Afdeling overweegt dat in de voorgaande overwegingen de diverse beroepsgronden zijn beoordeeld en dat daarbij is overwogen dat aan de geldende wettelijke normen wordt voldaan. Ook heeft de Afdeling geen reden gezien voor het oordeel dat de raad de nadelige gevolgen wat betreft geluid- en slagschaduw in redelijkheid niet aanvaardbaar heeft kunnen vinden. Anders dan De Banjaard en anderen betogen, heeft de raad bij de vaststelling van het plan de verschillende vormen van hinder bij de belangenafweging betrokken en is de raad daarbij tot de conclusie gekomen dat die verschillende vormen van hinder, ook in onderlinge samenhang bezien, uit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar zijn. Nu door De Banjaard en anderen geen feiten en omstandigheden naar voren zijn gebracht op basis waarvan in dit concrete geval de verschillende vormen van invloed van de windturbines tezamen desondanks tot een ander oordeel zouden moeten leiden, faalt dit betoog reeds hierom.

Schade

25. De Banjaard en anderen betogen dat de waarde van hun recreatiewoningen vanwege de toename van overlast negatief wordt beïnvloed, waardoor inbreuk wordt gemaakt op hun eigendomsrecht dat ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (hierna: Eerste Protocol) wordt gewaarborgd. In dat verband verwijzen zij naar een brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 december 2019. In die brief wordt volgens hen een onderzoek aangehaald waaruit volgt dat gemiddelde woningwaardes in de nabijheid van windturbines met 2,1% achterblijven en dat die waarde nog meer achterblijft naarmate de windturbines hoger worden. Verder voeren zij aan dat niet is voorzien in compensatie voor de geleden en te lijden schade.

25.1. Over het beroep van De Banjaard en anderen op artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM, overweegt de Afdeling als volgt. Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft

iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, laat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang (vergelijk de uitspraak van 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1021) en is een bestemmingsplanregeling een zodanige regulering (vergelijk de uitspraak van 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7996).

Gelet op wat hiervoor is overwogen over de beroepsgronden van De Banjaard en anderen en in het licht van de beleidsruimte van de raad bij het vaststellen van nieuwe bestemmingen en regels, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de belangen van De Banjaard en anderen niet op voldoende evenwichtige wijze heeft afgewogen bij zijn besluitvorming. Geen grond bestaat dan ook voor het oordeel dat als gevolg van de vaststelling van het plan het door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht van De Banjaard en anderen is geschonden.

Wat betreft de gestelde waardevermindering, geeft het aangevoerde geen aanleiding voor de verwachting dat deze zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. De enkele verwijzing naar de brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 december 2019 is daarvoor onvoldoende. Voor zover sprake zou zijn van schade bij De Banjaard en anderen door het plan, overweegt de Afdeling dat zij daarvoor een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade kunnen indienen op grond van artikel 6.1 van de Wro. De vraag of ook inderdaad sprake is van planschade dient in de daarvoor bestemde, afzonderlijke procedure te worden beoordeeld en kan in deze procedure niet aan de orde worden gesteld.

Het betoog faalt.

Financiële uitvoerbaarheid

26. De Banjaard en anderen voeren aan dat niet is gebleken dat daadwerkelijk subsidie voor het windpark zal worden verleend, zodat de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet vaststaat. Daarnaast is volgens hen sprake van onzekere factoren, zoals defensieradar, verlening van natuurvergunningen, noodzaak tot het verrichten van aanvullende onderzoeken, onduidelijkheid over keuze windturbine, waardoor de uitvoerbaarheid onvoldoende vaststaat.

26.1. In het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is.

In paragraaf 6.1 en 6.2 van de plantoelichting is inzicht geboden in de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. De raad heeft verder toegelicht dat de kosten voor de ontwikkeling van het windpark voor rekening van de initiatiefnemer komen en dat terzake op 21 mei 2019 een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer is gesloten. De Afdeling ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen. Gelet op het vorenstaande biedt wat De Banjaard en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet financieel uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Omgevingsvergunning

Procedureel: terinzagelegging ontwerp

27. De Banjaard en anderen betogen dat niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken met het ontwerp van de omgevingsvergunning ter inzage zijn gelegd. In dat verband wijzen zij op twee e-mails van 25 juni 2019 en

26 juni 2019 die het college in de omgevingsvergunning noemt en die voor hen niet kenbaar zijn, wat volgens hen in strijd is met artikel 3:11 van de Awb.

27.1. Op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

27.2. De e-mails betreffen correspondentie tussen het college en de initiatiefnemer en het college en LBP Sight naar aanleiding van de vragen van het college over het rapport geluid en slagschaduw. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de e-mails tussen het college en de initiatiefnemer en het college en LBP Sight, op de zaak betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp van de omgevingsvergunning. Omdat deze e-mails niet met de ontwerpomgevingsvergunning ter inzage zijn gelegd, is het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning in zoverre in strijd met artikel 3:11 van de Awb. Voor zover dit betoog van De Banjaard en anderen ook ziet op het plan, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat die e-mails zijn gebruikt voor het opstellen van het ontwerpplan.

27.3. De Afdeling ziet aanleiding het in 27.2 geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren, nu het college de e-mails in deze procedure heeft overgelegd, zodat De Banjaard en anderen deze hebben kunnen inzien en daarop hebben kunnen reageren. Niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden daardoor zijn benadeeld, nu de e-mails een aanvulling vormen op de reeds bestaande stukken die wel ter inzage hebben gelegen. Er mag daarom worden aangenomen dat andere belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht indien zij in zoverre bezwaren zouden hebben gehad tegen het ontwerp van de omgevingsvergunning.

Inhoud: algemeen

28. Voor zover de beroepsgronden van De Banjaard en anderen die naar voren zijn gebracht tegen het besluit waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld, ook zijn gericht tegen het besluit waarbij de omgevingsvergunning is verleend, overweegt de Afdeling dat deze falen, gelet op wat daarover in het kader van het plan is overwogen.

Inhoud: vergunningvoorschriften / noodzaak stellen maatwerkvoorschriften?

29. De Banjaard en anderen betogen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften onvoldoende bepaald dan wel onvolledig zijn. Volgens hen is onvoldoende rekening gehouden met de benodigde geluidreducerende maatregelen (geluidsmodus) om aan de geluidnormen te voldoen. Verder voeren zij aan dat het college op grond van artikel 3.14a, tweede of derde lid, van het Activiteitenbesluit maatwerkvoorschriften had moeten stellen om rekening te houden met de cumulatie van geluid en om tegemoet te komen aan de bijzondere lokale, milieutechnisch zwaar belaste, omstandigheden.

Daarnaast voeren De Banjaard en anderen aan dat vanwege de vleermuizen de windturbines een stilstandvoorziening moeten hebben, dat vanwege de vogels de bouwwerkzaamheden buiten het broedseizoen in juli en augustus moeten plaatsvinden en dat vanwege de zeehonden niet mag worden geheid. Hierover zijn ten onrechte geen voorschriften verbonden aan de omgevingsvergunning, aldus De Banjaard en anderen.

29.1. Het college heeft toegelicht dat er geen aanleiding bestaat om verdergaande voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden dan de gestelde voorschriften. Het bestreden besluit leidt niet tot een onaanvaardbaar verblijfsklimaat voor de eigenaren van de recreatiewoningen en de voorschriften zijn duidelijk, aldus het college. De Banjaard en anderen hebben hun betoog dat de voorschriften onvoldoende bepaald of onvolledig zijn niet nader geconcretiseerd. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze voorschriften ontoereikend zijn.

Wat betreft het betoog van De Banjaard en anderen dat het college op grond van artikel 3.14a, derde lid, maatwerkvoorschriften had moeten vaststellen, overweegt de Afdeling als volgt. Zoals hiervoor onder 12.3 is overwogen zijn de geluidnormen die in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen uitsluitend van toepassing op gevoelige gebouwen. Verder is overwogen dat recreatiewoningen geen geluidgevoelige gebouwen zijn. Gelet op het vorenstaande was het college dan ook niet gehouden om te onderzoeken of op grond van artikel 3.14a, derde lid, met het oog op de bescherming van de recreatiewoningen maatwerkvoorschriften moesten worden vastgesteld.

Het betoog faalt.

29.2. Wat betreft de door De Banjaard gewenste voorschriften voor de bescherming van vleermuizen, vogels en zeehonden, zal de Afdeling, onder verwijzing naar wat onder 20.5 is overwogen, deze beroepsgrond niet inhoudelijk bespreken, omdat het in artikel 8:69a van de Awb

neergelegde relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging op deze grond van het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning.

Conclusie en proceskosten

30. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

31. Het college dient, gelet op overweging 27.3, op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dat is ingesteld door [appellant B] en [appellant A];

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Noord-Beveland tot vergoeding van bij de vereniging Communicatie Platform de Banjaard en anderen 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, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Noord-Beveland aan de vereniging Communicatie Platform de Banjaard en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. Melse, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 november 2020

191-877.

Bijlage

A) Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden

Artikel 6, derde lid

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

Artikel 6, vierde lid

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

B) Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 8

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de

nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

C) Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Artikel 1

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

D) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

Artikel 191, tweede lid

De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

[...]

E) Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 1, eerste lid

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

woning: gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van laatstgenoemde wet.

Artikel 3.14a, eerste lid

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 gezondeerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

Artikel 3.14a, tweede lid

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.

Artikel 3.14a, derde lid

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

Artikel 3.15a, eerste lid

Het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar object, veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, is niet hoger dan 10⁻⁶ per jaar.

Artikel 3.15a, tweede lid

Het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen beperkt kwetsbaar object, veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, is niet hoger dan 10⁻⁵ per jaar.

F) Activiteitenregeling milieubeheer

Artikel 3.12, eerste lid

1. Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschildering is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voorzover 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 voorzover 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.

G) Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:4, eerste lid

Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

Artikel 3:11, eerste lid

Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

H) Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6:1, eerste lid

Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.