

# ECLI:NL:RVS:2020:301

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-01-2020
Datum publicatie	29-01-2020
Zaaknummer	201808219/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 24 april 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Fryslân aan Windpark Gooyum-Houw B.V. en Nuon Wind Development B.V. een vergunning verleend op grond van de Wet natuurbescherming. Bij ditzelfde besluit heeft het college van gedeputeerde staten aan Windpark Gooyum-Houw en Nuon ontheffing verleend van de verbodsbepalingen uit de artikelen 3.1 en 3.5 van de Wnb. De besluiten maken de oprichting van het windpark Nij Hiddum-Houw met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het beoogde windpark ligt bij de kop van de Afsluitdijk in de gemeente Súdwest-Fryslân en bestaat uit negen windturbines met een ashoogte van minimaal 90 m en maximaal 140 m en rotordiameter van minimaal 110 m en maximaal 136 m. De maximale tiphoogte bedraagt 188 m. De windturbines vervangen de tien kleinere windturbines van het huidige windpark Hiddum-Houw. Daarnaast worden nog zes bestaande solitaire windturbines in de omgeving gesaneerd.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Ruimtelijke ordening 2020/8298 met annotatie van G. van den End JM 2020/32 met annotatie van Arents, F. Milieurecht Totaal 2020/7093 JOM 2020/53 M en R 2020/71 met annotatie van B. Arentz
--------------	--

## Uitspraak

201808219/1/R3.

Datum uitspraak: 29 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Hou Friesland Mooi, gevestigd te Súdwest-Fryslân, en anderen (hierna: de Stichting en anderen),
2. de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, gevestigd te Harlingen, en de IJsselmeervereniging, gevestigd te Edam, gemeente Edam-Volendam (hierna: de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging),  
appellanten,

en

1. provinciale staten van Fryslân,
  2. het college van gedeputeerde staten van Fryslân,
  3. het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
- verweerders.

#### Procesverloop

Bij besluit van 24 april 2018 heeft het college van gedeputeerde staten aan Windpark Gooyum-Houw B.V. (hierna: Windpark Gooyum-Houw) en Nuon Wind Development B.V. (hierna: Nuon) een vergunning verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). Bij ditzelfde besluit heeft het college van gedeputeerde staten aan Windpark Gooyum-Houw en Nuon ontheffing verleend van de verbodsbepalingen uit de artikelen 3.1 en 3.5 van de Wnb.

Bij besluit van 18 juli 2018 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Windpark Nij Hiddum-Houw" vastgesteld.

Bij besluit van 24 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders aan Windpark Gooyum-Houw op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en het oprichten en in werking hebben van een windpark, bestaande uit vijf windturbines op de percelen Gooyumerlaan 3W Wons, Ottenbuursterlaan 5W Zurich, Gooyumerweg 2W Zurich, Houwdijk 22W Cornwerd en Hayumerlaan 1W Cornwerd.

Bij besluit van 24 juli 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders aan Nuon op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, van de Wabo een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en oprichten en in werking hebben van een windpark, bestaande uit vier windturbines op de percelen Hayumerlaan 2W, 3W, 4W en 5W te Cornwerd.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid.

Tegen een of meer van deze besluiten hebben de Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging beroep ingesteld.

Provinciale staten, het college van gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders hebben een verweerschrift ingediend.

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

De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging, provinciale staten en het college van gedeputeerde staten hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging, provinciale staten en het college van gedeputeerde staten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 september 2019, waar de Stichting en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging, vertegenwoordigd door [gemachtigden], provinciale staten, het college van gedeputeerde staten, beide vertegenwoordigd door mr. J. Gundelach, advocaat te Almelo, B. Koolstra, P. Westerbeek en H.J. Bouwers, en het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. M. Feenstra en mr. A. Basic, zijn verschenen. Voorts zijn Nuon, vertegenwoordigd door mr. M.M. Kaajan, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], en Windpark Gooyum-Houw, vertegenwoordigd door deze zelfde personen alsmede door [gemachtigde], ter zitting als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### INLEIDING

1. De bestreden besluiten maken de oprichting van het windpark Nij Hiddum-Houw met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het beoogde windpark ligt bij de kop van de Afsluitdijk in de gemeente Súdwest-Fryslân en bestaat uit negen windturbines met een ashoogte van minimaal 90 m en maximaal 140 m en rotordiameter van minimaal 110 m en maximaal 136 m. De maximale tiphoogte bedraagt 188 m. De windturbines vervangen de tien kleinere windturbines van het huidige windpark

Hiddum-Houw. Daarnaast worden nog zes bestaande solitaire windturbines in de omgeving gesaneerd. De windturbines in het windpark Nij Hiddum-Houw hebben samen een vermogen van ongeveer 37 tot 45 MW. Het windpark zal worden geëxploiteerd door Windpark Gooyum-Houw en Nuon.

Met het windpark wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de doelstelling voor de opwekking van duurzame energie uit het Nationaal Energieakkoord en aan de doelstelling uit de Structuurvisie Windenergie op land (hierna: SvWOL) om voor 2020 in de daarvoor aangewezen gebieden grootschalige windprojecten te realiseren met een vermogen van in totaal 6.000 MW. Daarvan moet 530,5 MW in de provincie Fryslân worden gerealiseerd.

2. Het windpark is planologisch mogelijk gemaakt in het inpassingsplan. Ter uitvoering van het inpassingsplan zijn omgevingsvergunningen verleend voor bouwen en voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting. Daarnaast zijn een vergunning en ontheffing op grond van de Wnb verleend voor het windpark.

3. De windturbines in het windpark hebben een beoogd gezamenlijk vermogen van 37 tot 45 MW. Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), in samenhang met onderdeel 1.2 van bijlage I en artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998, volgt dat afdeling 2 van de Chw van toepassing is op de bestreden besluiten.

4. Het beroep van de Stichting en anderen richt zich tegen het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen. Het beroep van de Stichting en anderen richt zich niet tegen de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing. De Stichting en anderen hebben onder meer gronden aangevoerd over de wijze waarop de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw heeft plaatsgevonden, de locatiekeuze, de alternatieven, de noodzaak van het windpark en de gevolgen van het windpark voor onder andere de gezondheid, de sociale cohesie in het gebied en de waarde van hun woningen.

Het beroep van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging richt zich tegen het inpassingsplan, de omgevingsvergunningen, de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing. Zij vrezen met name dat het windpark het landschap en de natuur rond de Waddenzee en het IJsselmeer aantast. De beroepsgronden over natuur gaan over de aantasting van Natura 2000-gebieden en over de nadelige gevolgen van het windpark voor beschermde diersoorten. De andere beroepsgronden van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging gaan onder meer over de noodzaak van het windpark, de locatiekeuze en alternatieven.

#### OPZET UITSPRAAK

5. In deze uitspraak worden de onderwerpen besproken die hieronder zijn weergegeven.

##### Algemeen deel

- ontvankelijkheid (overwegingen 7-10)
- terinzagelegging (overweging 11)
- voorgeschiedenis (overwegingen 12-13)

##### Inpassingsplan

- toetsingskader (overweging 14)
- besluitvorming over locatiekeuze en alternatieven (overwegingen 15-16)
- Verdrag van Aarhus (overweging 17)
- procedurele bezwaren vaststelling inpassingsplan (overwegingen 18-19)
- noodzaak (overweging 20)
- Verordening Romte Fryslân 2014 (overweging 21)
- arrest D'Oultremont (overweging 22)
- mitigatie (overwegingen 23-30)
- gezondheid (overwegingen 31-32)
- landschap (overwegingen 33-35)
- natuur (overwegingen 36-47)

- leefbaarheid en sociale cohesie (overweging 48)
- schade en waardedaling woningen (overweging 49)

#### Wnb-vergunning

- toetsingskader (overweging 52)
- effecten van verwijdering van bestaande windturbines (overweging 53)

#### Wnb-ontheffing

- toetsingskader (overweging 56)
- vogelsterfte door aanvaringen met windturbines (overwegingen 57-60)
- gevolgen voor weidevogels door daling van de grondwaterstand (overweging 61)

#### Omgevingsvergunningen (overwegingen 62-63)

#### Conclusie

- besluit tot vaststelling van het inpassingsplan (overweging 64)
- Wnb-vergunning (overweging 65)
- Wnb-ontheffing (overweging 66)
- omgevingsvergunningen (overweging 67)
- vragen aan Europese instellingen (overweging 68)
- proceskosten (overweging 69)

6. De relevante regelgeving is opgenomen in de uitspraak dan wel in bijlage I bij deze uitspraak. De in bijlage I opgenomen regelgeving is de regelgeving geldend ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten. Bijlage I maakt deel uit van de uitspraak.

#### I. ALGEMEEN DEEL

##### ONTVANKELIJKHEID

7. Verweerders stellen dat de 53 natuurlijke personen die met de Stichting beroep hebben ingesteld de Stichting en [gemachtigde] alleen hebben gemachtigd om namens hen beroep in te stellen tegen het inpassingsplan. De machtiging heeft volgens hen geen betrekking op het beroep tegen de omgevingsvergunningen, de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing. Verweerders betogen dat het beroep van de Stichting en anderen in zoverre niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

7.1. In artikel 6:4, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat het instellen van beroep bij een bestuursrechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter. Ingevolge artikel 6:5, eerste lid, van de Awb wordt een beroepschrift ondertekend. Wanneer degene die het beroepschrift heeft ondertekend niet voor zichzelf maar voor een ander in beroep komt, zal van de bevoegdheid tot het instellen van het beroep moeten blijken. Indien hieraan niet is voldaan, kan het beroep ingevolge artikel 6:6 van de Awb niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen.

7.2. Zoals onder 4 is vermeld en ter zitting is bevestigd, richt het beroep van de Stichting en anderen zich niet tegen de Wnb-vergunning en de Wnb-ontheffing. Daarom zal de Afdeling alleen beoordelen of de machtiging van de natuurlijke personen ook betrekking heeft op het instellen van beroep tegen de omgevingsvergunningen.

Het beroepschrift van de Stichting en anderen is ondertekend door [gemachtigde]. In de machtiging wordt alleen het inpassingsplan uitdrukkelijk genoemd. De bestreden besluiten zijn echter met toepassing van de coördinatieregeling uit de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt en gelden op grond van die wet voor de mogelijkheid om daartegen beroep in te stellen als één besluit. De machtiging moet naar het oordeel van de Afdeling daarom zo worden opgevat dat de natuurlijke personen [gemachtigde] ook hebben gemachtigd om namens hen beroep in te stellen tegen de omgevingsvergunningen. Er is dan ook geen reden om het beroep van de Stichting en anderen in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

8. Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten stellen verder dat het beroep van de Stichting en anderen niet-ontvankelijk is, voor zover het is ingesteld door natuurlijke personen van

wie de woningen en percelen zich op meer dan 1.880 m van het windpark bevinden. Deze personen zijn volgens provinciale staten en het college van gedeputeerde staten geen belanghebbenden bij de vaststelling van het inpassingsplan en bij de verlening van de omgevingsvergunningen en de Wnb-vergunning.

8.1. Uit artikel 8:1 van de 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 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.

8.2. Zoals hiervoor al is vastgesteld, richt het beroep van de Stichting en anderen zich tegen het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen.

Bij de beantwoording van de vraag of omwonenden belanghebbenden zijn bij deze besluiten, is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef-, of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

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

8.3. Het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen maken windturbines met een tiphoogte van maximaal 188 m mogelijk. Dit betekent dat de Afdeling ervan uitgaat dat op een afstand van meer dan 1.880 m geen gevolgen van enige betekenis van de windturbines worden ondervonden.

Uit de stukken blijkt dat de woningen en percelen van 31 natuurlijke personen die met de Stichting beroep hebben ingesteld zich op een afstand van meer dan 1.880 m van het windpark bevinden.

De Stichting en anderen hebben naar voren gebracht dat deze omwonenden vanwege de uitzonderlijk grote hoogte van de windturbines toch gevolgen van enige betekenis ondervinden, vooral door de obstakelverlichting die volgens hen soms zelfs doorstraalt in slaapkamers. Obstakelverlichting is verlichting die op de windturbines wordt aangebracht in verband met de luchtvaartveiligheid. De Afdeling acht niet uitgesloten dat de obstakelverlichting op een afstand van meer dan 1.880 m zichtbaar zal zijn, maar dat is niet genoeg om te spreken van gevolgen van enige betekenis. De Stichting en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het hier gaat om meer dan geringe effecten op de woonomgeving. De hoogte van de windturbines is op zichzelf evenmin reden om aan te nemen dat omwonenden op een dergelijke afstand gevolgen van enige betekenis ondervinden. De windturbines zijn van vergelijkbare hoogte als de windturbines in andere windparken waarbij de Afdeling dit criterium heeft toegepast, bijvoorbeeld in de uitspraken van 21 februari 2018 over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, over windpark Weijerswold Coevorden en 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1781, over windpark N33 (hierna: uitspraak over windpark N33).

De door de Stichting en anderen genoemde omstandigheden geven geen reden om aan te nemen dat er op een afstand van meer dan 1.880 m nog gevolgen van enige betekenis zijn. De natuurlijke

personen die op meer dan 1.880 m van het windpark wonen zijn daarom geen belanghebbenden bij de vaststelling van het inpassingsplan en de verlening van de omgevingsvergunningen.

9. Provinciale staten en het college van gedeputeerde staten stellen daarnaast dat een aantal natuurlijke personen die met de Stichting beroep hebben ingesteld geen zienswijze over de ontwerpbesluiten naar voren heeft gebracht. Het beroep moet volgens hen in zoverre niet-ontvankelijk worden verklaard.

9.1. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb worden het ontwerpinpassingsplan en de ontwerpen van de omgevingsvergunningen ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht.

Een aantal natuurlijke personen die met de Stichting beroep hebben ingesteld, heeft geen zienswijze over de ontwerpbesluiten naar voren gebracht. De Afdeling gaat er daarbij van uit dat [persoon A], die een zienswijze naar voren heeft gebracht, niet dezelfde persoon is als [persoon B] op hetzelfde adres, die geen zienswijze naar voren heeft gebracht, aangezien beide personen afzonderlijk zijn vermeld op de lijst van indieners van het beroepschrift.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen de besluiten tot vaststelling van een inpassingsplan en de verlening van omgevingsvergunningen door een belanghebbende die over de ontwerpbesluiten niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor. Daarbij is van belang dat de wijzigingen die ten opzichte van het ontwerpplan in het inpassingsplan zijn aangebracht, waaronder een verlaging van de maximale tiphoogte, niet nadelig zijn voor appellanten.

10. Gelet op het voorgaande is het beroep van de Stichting en anderen niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door de in bijlage II bij deze uitspraak vermelde natuurlijke personen.

#### TERINZAGELEGGING

11. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen dat niet alle rapporten waarop het aan de bestreden besluiten ten grondslag gelegde milieueffectrapport (hierna: MER) is gebaseerd openbaar zijn en ter inzage hebben gelegen. Zij voeren aan dat op grond van jurisprudentie van de Afdeling, waaronder de uitspraken over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS), de redeneringen die tot de besluitvorming hebben geleid navolgbaar moeten zijn. Uit de reactie op de zienswijze hierover blijkt niet dat deze rapporten alsnog openbaar zullen worden gemaakt, aldus de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging.

11.1. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging doelen met hun betoog op de rapporten die zijn opgesteld door Bureau Waardenburg zoals genoemd in de notitie "Resultaten vleermuisonderzoek Hiddum Houw" in het MER-bijlagenrapport en op pagina's 165 en 166 van het MER. Ook heeft volgens hen het Activiteitenplan van 31 oktober 2017 niet bij de bestreden besluiten ter inzage gelegen.

11.2. Voor zover dit betoog ziet op rapporten van Bureau Waardenburg en het Activiteitenplan betreft dit een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van de bestreden besluiten die reeds om die reden de rechtmatigheid van de bestreden besluiten niet kan aantasten.

Het betoog faalt in zoverre.

11.3. Ook het betoog dat genoemde rapporten van Bureau Waardenburg ten onrechte niet bij de ontwerpbesluiten ter inzage zijn gelegd faalt. Verweerders hebben toegelicht dat deze rapporten ten grondslag hebben gelegen aan recenter onderzoek waarvan de resultaten zijn weergegeven in onder meer de passende beoordeling van 21 augustus 2017. Gelet hierop zijn bedoelde rapporten van Bureau Waardenburg geen op de ontwerpbesluiten betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van de ontwerpbesluiten, als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. De bedoelde rapporten behoeften dan ook niet bij de ontwerpbesluiten ter inzage te worden gelegd.

Het MER en de notitie "Resultaten vleermuisonderzoek Hiddum Houw" en de passende beoordeling in het MER-bijlagenrapport waarin verwezen wordt naar eerdere rapporten van Bureau Waardenburg, zijn naar het oordeel van de Afdeling op zichzelf en derhalve zonder kennisname van de door de

Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging bedoelde rapporten begrijpelijk en controleerbaar. Van een situatie als bedoeld in de verwijzingsuitspraak over het PAS van de Afdeling van 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, is geen sprake.

Het betoog faalt.

#### VOORGESCHIEDENIS

12. Zoals onder 1 is vermeld, hebben het Rijk en de provincies een akkoord gesloten over het realiseren van 6.000 MW operationeel windvermogen in 2020. Voor de provincie Fryslân bedraagt de taakstelling 530,5 MW. Deze doelstellingen zijn opgenomen in de SvWOL. De SvWOL is een uitwerking van de op 13 maart 2012 vastgestelde Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte, waarin gebieden op land zijn aangegeven die kansrijk zijn voor de winning van windenergie. In de SvWOL zijn deze gebieden nader uitgewerkt. Aan de SvWOL is een plan-MER ten grondslag gelegd. Daarin is het gebied Kop van de Afsluitdijk, waarbinnen het plangebied voor windpark Nij Hiddum-Houw valt, onderzocht. Volgens de plantoelichting laten de uitkomsten van het plan-MER bij de SvWOL zien dat de locatie Kop van de Afsluitdijk geschikt is voor realisatie van een windpark. De locatie is niet opgenomen in de SvWOL, omdat de locatie niet geschikt is voor de opwekking van meer dan 100 MW windenergie, waarop de SvWOL als structuurvisie van het Rijk specifiek ziet.

12.1. Provinciale staten hebben in de Houtskoolschets Windstreek 2011 de contouren van het provinciale beleid over windenergie opgenomen en zoekgebieden bepaald voor clusters windturbines. Het gaat om het kustgebied van het vasteland van Fryslân, een strook langs de Afsluitdijk in het IJsselmeer en een gebied rond het klaverblad nabij Heerenveen. De uitgangspunten in dit beleid zijn nader uitgewerkt in de ontwerp-Structuurvisie Windstreek 2012, waaraan een plan-MER ten grondslag is gelegd. Vanwege de grote maatschappelijke weerstand die is gebleken uit de ingediende zienswijzen over de ontwerpstructuurvisie, is in de Structuurvisie Windstreek 2014 alleen ingegaan op windturbines in het IJsselmeergebied. De Structuurvisie Windstreek 2014 is niet door provinciale staten vastgesteld.

12.2. Op 24 juni 2014 hebben provinciale staten de Verordening Romte Fryslân 2014 (hierna: de Verordening) vastgesteld, waarin is bepaald dat een ruimtelijk plan geen bouwmogelijkheid voor nieuwe windturbines mag bevatten. Bestaande windturbines mogen worden vervangen door turbines met dezelfde masthoogte en wiekdiameter op dezelfde locatie.

12.3. Verder hebben provinciale staten ingestemd met de Friese taakstelling van 530,5 MW in 2020. Door de Regiegroep Fryslân Foar De Wyn (hierna: FFDW) is, met inbreng van de provincie, een onderzoek gedaan naar mogelijke locaties voor windturbines op land om de Friese taakstelling te kunnen uitvoeren. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het eindrapport "Windenergie in Fryslân 2014-2020" van september 2014. FFDW is een samenwerkingsverband tussen de drie belangengroepen Friese Milieufederatie, Platform Duurzaam Fryslân en Stichting Hou Friesland Mooi. Er zijn in het kader van het onderzoek van FFDW 72 projectvoorstellen voor windparken gedaan, waarvan er uiteindelijk 34 nader zijn beoordeeld. Deze plannen zijn vervolgens gewaardeerd in de categorieën A, B en C. Plannen met een A-waardering zijn realiseerbaar en in staat om in hun huidige vorm bij te dragen aan de Friese taakstelling. Plannen met een B-waardering zijn realiseerbaar en in staat om na aanpassing bij te dragen aan de Friese taakstelling. Plannen met een C-waardering zijn niet realiseerbaar binnen een zodanige tijdslijn dat ze kunnen bijdragen aan de Friese taakstelling. Een windpark op de Kop van de Afsluitdijk is in het rapport van FFDW gecategoriseerd als een plan met een A-waardering. Daarbij was uitgegaan van het voorstel om op deze locatie 19 windturbines met een gezamenlijk vermogen van 57 MW te bouwen. De Commissie van Advies adviseerde vervolgens over dit voorstel om het aantal windturbines op deze locatie terug te brengen naar 12 met een gezamenlijk vermogen van 36 MW.

13. Vervolgens hebben provinciale staten ter realisatie van de Friese taakstelling van 530,5 MW aan windenergie op 17 december 2014 gekozen voor 316 MW aan windenergie in het water, 36 MW aan windenergie op de Kop van de Afsluitdijk en 18 MW aan windenergie in de Noordoostpolder. Daarbij zijn provinciale staten uitgegaan van bestaande windmolens met een totaal opgesteld vermogen van 160 MW.

13.1. Op 20 mei 2015 is het Coalitieakkoord 2015-2019 door provinciale staten vastgesteld. Over

windenergie staat daarin onder meer dat maximaal 530,5 MW aan windenergie in Fryslân wordt gerealiseerd. Nieuwe molens zijn niet toegestaan. Het vervangen van afgeschreven molens op hun huidige locatie door molens van dezelfde hoogte wordt niet tegengehouden, aldus het Coalitieakkoord. De doelstelling is om in 2020 16% van de energie in Fryslân duurzaam op te wekken. Daarnaast is de doelstelling opgenomen dat in 2025 25% van de energie in Fryslân duurzaam wordt opgewekt.

13.2. Op 29 juni 2016 hebben provinciale staten besloten in te stemmen met het opstellen van een provinciaal inpassingsplan ten behoeve van het initiatief van initiatiefnemers om op de locatie Kop van de Afsluitdijk een windpark mogelijk te maken. Op 26 oktober 2016 hebben provinciale staten de daartoe opgestelde startnotitie Windpark Nij Hiddum-Houw vastgesteld.

13.3. Daarna zijn de ontwerpbesluiten om op locatie Nij Hiddum-Houw een windpark te kunnen realiseren, opgesteld en deze hebben ter inzage gelegen van 10 november 2017 tot en met 21 december 2017. Daarover konden zienswijzen naar voren worden gebracht. Vervolgens zijn de in het procesverloop van deze uitspraak genoemde besluiten vastgesteld.

## II. BEROEPSGRONDEN OVER HET INPASSINGSPLAN

### TOETSINGSKADER

14. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

### BESLUITVORMING OVER LOCATIEKEUZE EN ALTERNATIEVEN

15. De Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen dat de locatiekeuze niet zorgvuldig tot stand is gekomen en niet deugdelijk is gemotiveerd. De Stichting en anderen voeren aan dat de keuze voor locatie Nij Hiddum-Houw in feite al op 17 december 2014 door provinciale staten is gemaakt zonder deze keuze deugdelijk te motiveren. Doordat in 2014 de locatiekeuze al is gemaakt, is het alternatievenonderzoek overbodig geworden, aldus de Stichting en anderen. Volgens de Stichting en anderen is het besluit van 17 december 2014 in materiële zin een plan als bedoeld in richtlijn 2001/42 (hierna: de SMB-richtlijn), zodat het in de rede had geleden hieraan een plan-MER ten grondslag te leggen. Ook in het besluit tot vaststelling van de Startnotie en het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan is volgens hen de locatiekeuze niet deugdelijk gemotiveerd. De Stichting en anderen betogen dat weliswaar de locatiekeuze tegen het licht is gehouden in het MER waarin is ingegaan op alternatieve locaties, maar dit alternatievenonderzoek is volgens hen gebrekkig.

15.1. Op 17 december 2014 hebben provinciale staten onder meer besloten om op de Kop van de Afsluitdijk 36 MW aan windenergie te realiseren ter realisatie van de Friese taakstelling. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat dit een beleidsmatige beslissing was, waarvan op basis van nieuwe inzichten nog kon worden afgeweken. Er was uiteindelijk echter geen aanleiding om af te wijken van de in 2014 genomen beleidsmatige beslissing. Bij de vaststelling van het inpassingsplan is de beleidsmatige keuze voor windpark Nij Hiddum-Houw nader onderzocht en onderbouwd, aldus provinciale staten.

15.2. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een MER gemaakt. In paragraaf 3.11 van het MER, de nadere onderbouwing locatiekeuze van 10 juli 2017 dat als bijlage IV bij het MER is gevoegd en in hoofdstuk 5 van de plantoelichting is uiteengezet hoe de locatiekeuze voor het windpark tot stand is gekomen. Daarbij zijn ook alternatieven in beschouwing genomen. Hierna wordt ingegaan op het alternatievenonderzoek.

15.3. De Afdeling volgt de Stichting en anderen niet in hun betoog dat reeds op 17 december 2014 de keuze voor de locatie Kop van de Afsluitdijk definitief vaststond. Weliswaar was in 2014 gekozen voor een windpark van 36 MW op de Kop van de Afsluitdijk, maar uit het MER, de plantoelichting en



het verhandelde ter zitting blijkt dat provinciale staten deze locatie opnieuw hebben gezien en onderbouwd bij de vaststelling van het inpassingsplan op 18 juli 2018. Voor zover de Stichting en anderen zich richten tegen de motivering van de in december 2014 gemaakte beleidsmatige keuze over de invulling van de Friese taakstelling, overweegt de Afdeling dat die op zichzelf niet ter beoordeling van de Afdeling voorligt in deze procedure. De Afdeling komt dan ook niet toe aan de beroepsgronden die betrekking hebben op de vraag of deze keuze voldoende is gemotiveerd en of daaraan een plan-MER ten grondslag had moeten worden gelegd.

16. De Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat in het onderzoek naar alternatieven in het MER niet alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zijn onderzocht. Daartoe voeren zij aan dat locaties die minder dan 36 MW opleveren op voorhand te onrecht buiten de beoordeling zijn gehouden. Zij voeren aan dat de effecten van een combinatie van kleinere plannen mogelijk geringer zijn dan van het windpark Nij Hiddum-Houw. De Stichting en anderen wijzen in dit kader op de in het advies van FFDW voorgestelde realiseerbare locaties, zoals de combinatie windpark De Bjirmen, windpark Spannenburg en/of windpark Harlingen Sedyk. Verder stellen zij dat de op 17 december 2014 door provinciale staten aangewezen reservelocaties windpark Heerenveen IBF en windpark Heerenveen Omrin-kanaal op de B-lijst van het advies van FFDW stonden en niet zijn betrokken in de locatieanalyse in het MER. Voorts voeren de Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging aan dat uit het MER volgt dat windpark Nij Hiddum-Houw slechter scoort op natuur en landschap dan andere locaties die zijn onderzocht. Het onderzoek naar alternatieven voldoet volgens hen niet aan artikel 7.7 van de Wet milieubeheer, artikel 3:2 van de Awb en artikel 5 van de SMB-richtlijn.

De Stichting en anderen stellen tenslotte dat het gevolg van de keuze voor de locatie Kop van de Afsluitdijk is dat 80% van de Friese taakstelling wordt gerealiseerd in een beperkt gebied in de provincie Fryslân, aangezien het merendeel van de windturbines die verder nodig zijn om de taakstelling te behalen wordt gerealiseerd in het IJsselmeer. De negatieve gevolgen van windturbines drukken daardoor op een beperkt gebied en op de inwoners van dat gebied. Dit achten zij in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

16.1. Voor zover provinciale staten stellen dat artikel 1.6a, van de Chw in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging, omdat zij deze beroepsgrond niet in hun beroepschrift hebben aangevoerd, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd. In het beroepschrift hebben de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging bij hun beroepsgrond over de aantasting van het landschap aangevoerd dat in het MER alleen de effecten van de drie alternatieven op de landschappelijke waarden zijn beschreven. Ook voeren zij aan dat er alternatieven niet zijn betrokken, die onder andere in het advies van FFDW zijn onderzocht. Naar het oordeel van de Afdeling is de grond van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging over het alternatievenonderzoek in het MER geen nieuwe beroepsgrond, maar een aanvulling van de gronden die zij in hun beroepschrift naar voren hebben gebracht. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat deze beroepsgrond buiten beschouwing moet worden gelaten.

16.2. Het MER is een gecombineerd plan-MER en project-MER. Naar aanleiding van een tussentijds advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie) is een aanvulling op het MER gemaakt. Daarbij is een nadere motivering van de locatiekeuze gegeven waarbij verschillende alternatieven in beschouwing zijn genomen. Deze nadere motivering is als bijlage IV bij het MER gevoegd. Daarin is de locatie Kop van de Afsluitdijk op verschillende aspecten, zoals leefomgeving, landschap, natuur, defensie en energieopbrengst vergeleken met 19 andere plannen elders in de provincie Fryslân. Deze plannen komen uit de door FFDW opgestelde A- en B-lijst. De scores van de verschillende locaties zijn weergegeven in het overzicht relatieve beoordeling dat als bijlage 1 bij de nadere onderbouwing locatiekeuze van 10 juli 2017 is gevoegd.

16.3. Volgens vaste rechtspraak moeten redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven worden beschreven en beoordeeld, rekening houdend met het doel en de geografische werking van het plan. De gekozen alternatieven moeten realistisch zijn. Welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen is, zo heeft de Afdeling vaker geoordeeld,

afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

16.4. Uit het overzicht relatieve beoordeling blijkt dat de door de Stichting en anderen genoemde alternatieve locaties, De Bjirmen, Spannenburg, Harlingen Sedyk, Heerenveen IBF en Heerenveen Omrin-Kanaal, hierin zijn beoordeeld, evenals locaties met een kleiner opgesteld vermogen dan 36 MW. Er zijn geen combinaties van kleinere plannen onderzocht. Provinciale staten stellen dat dit is ingegeven doordat de nadelige effecten van een windpark dan op meerdere locaties optreden. Verder hebben zij naar voren gebracht de windturbines te willen concentreren om verrommeling van het landschap tegen te gaan. De Afdeling ziet in het aangevoerde, mede gelet op de aan provinciale staten toekomende beleidsruimte, geen aanleiding deze uitgangspunten onredelijk te achten. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat alternatieve locaties waar onvoldoende ruimte aanwezig is voor een windpark met een omvang van 36 MW geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven vormen.

16.5. In het MER is een vergelijking gemaakt met twee andere plannen die geschikt zijn voor een opgesteld vermogen van 36 MW, te weten windpark Wjukslach Ferwert en windpark Achtkarspelen. De locatie Kop van de Afsluitdijk is, afgezien van de effecten op de natuur, gunstiger dan deze twee locaties. Verder blijkt dat niet vaststaat of op de locatie Wjukslach Ferwert, gelet op de belangen van defensie, daadwerkelijk een vermogen van 36 MW kan worden gerealiseerd. Over de locatie Achtkarspelen is geconcludeerd dat deze ongunstiger is wat energieopbrengsten betreft. Ook heeft de locatie Kop van de Afsluitdijk een aanknopingspunt vanuit de landschappelijke hoofdstructuur, omdat daar de Afsluitdijk, Waddenzee en IJsselmeer bij elkaar komen. Dit heeft locatie Achtkarspelen niet, aldus bijlage IV van het MER. Omdat geen van de onderzochte locaties beter scoort dan de locatie Kop van de Afsluitdijk, hebben provinciale staten geen aanleiding gezien het windpark op een andere locatie mogelijk te maken. Nadat is geconcludeerd dat geen van de onderzochte locaties duidelijk geschikter is, is in het MER de locatie Nij Hiddum-Houw in detail onderzocht, waarbij drie alternatieven (inrichtingsvarianten) zijn onderzocht die verschillen in het aantal windturbines, de ashoogte en rotordiameter.

16.6. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling de locatiekeuze deugdelijk gemotiveerd. Dat andere locaties op het aspect natuur beter scoren, betekent niet dat provinciale staten daar een doorslaggevend gewicht aan hadden moeten toekennen en evenmin dat zij reeds hierom niet in redelijkheid voor de locatie Kop van de Afsluitdijk hebben kunnen kiezen. De omstandigheid dat de Kop van de Afsluitdijk ook eerder als locatie in beeld was voor de realisering van een windpark, neemt niet weg dat provinciale staten bij de vaststelling van het inpassingsplan alternatieve locaties hebben gezien. In wat de Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat een onvolledig dan wel onzorgvuldig onderzoek naar alternatieven heeft plaatsgevonden. De Afdeling ziet ook overigens geen reden om aan te nemen dat er strijd is met de door de Stichting en anderen genoemde bepalingen.

De betogen falen.

#### VERDRAG VAN AARHUS

17. De Stichting en anderen voeren aan dat de inspraakmogelijkheden in afdeling 3.4 van de Awb die bij de besluitvorming over het windpark Nij Hiddum-Houw zijn geboden niet voldoen aan het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) en Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L26; hierna: de mer-richtlijn).

De Stichting en anderen betogen in dit verband dat de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw niet voldoet aan de in het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn neergelegde eis van vroegtijdige en doeltreffende inspraak als alle opties nog open zijn. Zij voeren aan dat daarom is gehandeld in strijd met artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus en artikel 6 van de mer-richtlijn. Volgens hen is de inspraak niet tijdig geboden, omdat pas inspraak mogelijk was toen het ontwerpbesluit al was gemaakt. Verder hebben de ingebrachte zienswijzen nauwelijks tot aanpassingen van het ontwerpbesluit geleid, aldus de Stichting en anderen.

De Stichting en anderen betogen dat de jurisprudentie van de Afdeling, zoals de uitspraak van de

Afdeling van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702, over windpark Autena, waarin is geconcludeerd dat de wijze waarop in Nederland de inspraak is georganiseerd ingevolge afdeling 3.4 van de Awb in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn, niet juist is. Ter onderbouwing daarvan wijzen zij op de hoorzitting van 6 november 2018 van het Compliance Committee van het Verdrag van Aarhus over de klacht van de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (hierna: NLVOW) tegen Nederland over de public participation in de besluitvorming over windparken. Ook wijzen zij op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank van Noord-Nederland van 9 november 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:4278. Daaruit volgt volgens hen dat niet volstaan kan worden met de generieke conclusie dat de inspraakprocedure zoals neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb voldoet aan het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn, maar dat onderzoek gedaan moet worden naar de concrete feiten in een zaak.

De Stichting en anderen voeren daarnaast aan dat ook de Nationale Ombudsman in het rapport "We gooien het de inspraak in" van 16 september 2009/180 en het Sociaal Cultureel Planbureau in het essay "Niet buiten de burger rekenen!" van februari 2016 erop wijzen dat de besluitvorming op het moment van inspraak al zo ver is gevorderd dat die nauwelijks nog te wijzigen is. In artikel 5.47, vierde lid, van de nieuwe Omgevingswet en artikel 5.3 van het Omgevingsbesluit is niet voor niets de eis opgenomen dat het bevoegde gezag burgers betreft bij de planontwikkeling over grote projecten. Volgens de Stichting en anderen is de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw een voorbeeld van het tekortschieten van afdeling 3.4 van de Awb, omdat op 17 december 2014 het besluit eigenlijk al was genomen en het plan daarna is uitgewerkt met initiatiefnemers zonder daadwerkelijke burgerparticipatie.

17.1. De bestreden besluiten zijn voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. De Afdeling heeft in haar uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer geoordeeld over de verenigbaarheid van deze procedure met de eisen van artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus. Zij heeft overwogen dat de mer-richtlijn mede strekt tot implementatie van artikel 6 van het Verdrag.

Omdat artikel 6, vierde lid, van het Verdrag inhoudelijk overeenstemt met artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn, kan in het midden worden gelaten of rechtstreekse werking toekomt aan de genoemde bepaling van het Verdrag. De Afdeling zal daarom hierna toetsen aan artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn.

17.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2931, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. De artikelen 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, vijfde lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.) in samenhang met de artikelen 3.8 en 3.33, vierde lid, van de Wro en afdeling 3.4 van de Awb strekken mede ter uitvoering van artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn. Deze bepalingen brengen met zich dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan met inbegrip van het milieueffectrapport. Op dat moment is nog geen beslissing over het plan genomen. Inspraak over het ontwerpplan is naar het oordeel van de Afdeling vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Gelet hierop is artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn in zoverre correct geïmplementeerd (vergelijk de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer). Gelet hierop komt de Stichting en anderen en geen rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn toe. De Afdeling toetst hierna of aan bovenvermelde nationale bepalingen is voldaan.

17.3. Het ontwerpplan voor windpark Nij Hiddum-Houw heeft met ingang van 10 november 2017 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Gedurende deze periode kon een ieder een zienswijze over het ontwerpplan naar voren brengen over alle aspecten die van belang worden geacht voor de besluitvorming. De kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerpplan is gepubliceerd in de Staatscourant, het Provinciaal Blad, het Friesch Dagblad en de Leeuwarder Courant. Het ontwerpplan en de daarop betrekking hebbende stukken konden in het gemeentehuis van Súdwest-Fryslân en het provinciehuis van Fryslân en op internet worden geraadpleegd.

Zoals hiervoor onder 11.1 tot en met 11.3 is overwogen, faalt de beroepsgrond over de

terinzagelegging. Voor het overige is niet in geschil dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving daarvan. De ingekomen inspraakreacties en zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de Antwoordnota. Uit de Antwoordnota blijkt dan ook dat de ingekomen inspraakreacties en zienswijzen, waaronder over de locatiekeuze, inhoudelijk in de besluitvorming zijn meegewogen.

17.4. De Afdeling stelt vast dat met de inspraakprocedure over het ontwerpplan is voldaan aan het vereiste dat een reële inspraakmogelijkheid moet worden geboden op een moment dat alle opties nog open zijn. Anders dan de Stichting en anderen betogen, is met deze inspraakprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een vroeg genoeg moment. Toen konden en zijn ook opmerkingen gemaakt over het MER en de alternatievenkeuzen. De omstandigheid dat volgens het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn 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 van het plan. Provinciale staten hebben dit in dit geval ook gedaan. Zo hebben zij, zoals ook hiervoor onder 15.3 is overwogen, zich opnieuw gebogen over de beleidsmatige keuze die eerder op 17 december 2014 was gemaakt en in dat verband alternatieve locaties bezien. Het betoog van de Stichting en anderen dat in het bijzonder over alternatieven in een vroeg stadium bepalende keuzes zijn gemaakt waarover geen inspraak heeft plaatsgevonden op een moment dat dit nog daadwerkelijk invloed kon hebben op de besluitvorming, volgt de Afdeling dan ook niet.

17.5. Nu niet kan worden gezegd dat in dit geval niet tijdig inspraak heeft kunnen plaatsvinden op een moment dat daadwerkelijk invloed op de besluitvorming kon worden uitgeoefend, ziet de Afdeling geen doorslaggevende betekenis toekomen aan de verwijzing van de Stichting en anderen naar het verzoekschrift van de NLVOW.

17.6. In de verwijzing naar het rapport van de Nationale Ombudsman waarin uitgangspunten zijn geformuleerd voor burgerparticipatie op gemeentelijk niveau en het essay van het Sociaal Cultureel Planbureau dat met oog op de Omgevingswet is opgesteld, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de hier geboden inspraakmogelijkheden ontoereikend zijn. Hierbij heeft de Afdeling laten wegen dat niet is geconcretiseerd waarom op basis van deze stukken de hier gevolgde procedure gebrekkig moet worden geacht.

17.7. Voor zover de Stichting en anderen verwijzen naar de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, overweegt de Afdeling dat deze wetgeving nog niet in werking is getreden en reeds daarom niet van toepassing is op de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw.

17.8. Voor zover de Stichting en anderen verwijzen naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 9 november 2017, ziet de Afdeling daarin evenmin grond anders te oordelen over de geboden inspraakmogelijkheden.

Het betoog faalt.

#### PROCEDURELE BEZWAREN VASTSTELLING INPASSINGSPLAN

18. De Stichting en anderen betogen dat provinciale staten bij de vaststelling van het inpassingsplan vooringenomen zijn geweest en dat andere doelen dan het doel van een goede ruimtelijke ordening van doorslaggevende betekenis zijn geweest. Daardoor is het inpassingsplan in strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb en artikel 3:3 van de Awb vastgesteld. In dat kader voeren zij aan dat het politieke belang de coalitie bijeen te houden tot de volgende provinciale verkiezingen, de belangen van initiatiefnemers en de vrees aansprakelijk te worden gesteld wanneer het windpark niet zou doorgaan een doorslaggevende rol hebben gespeeld in de besluitvorming. Volgens hen waren de provincie en de gemeente Súdwest-Fryslân al geruime tijd met initiatiefnemers in gesprek over het windpark en zijn daarbij mogelijk toezeggingen gedaan. Ook hebben provinciale staten nagelaten volledig onderzoek te doen naar de gevolgen van windpark Nij Hiddum-Houw en hebben zij zich alleen gebaseerd op informatie afkomstig van initiatiefnemers. Zij wijzen daarbij op de hoeveelheid informatie die is gedeeld tussen initiatiefnemers en de provincie, die zij via verzoeken op basis van de Wet openbaarheid bestuur hebben gekregen. Uit e-mails tussen ambtenaren van de provincie en de initiatiefnemers blijkt dat de provincie zich dienstbaar opstelde richting initiatiefnemers, aldus de Stichting en anderen.

Dat niet het belang van een goede ruimtelijke ordening van doorslaggevende betekenis is geweest bij de vaststelling van het inpassingsplan, blijkt volgens de Stichting en anderen ook uit de strijdigheid met artikel 9 van de Verordening, de negatieve beoordelingen van Windpark Nij Hiddum-Houw in het MER en het ongemotiveerd afwijzen van het breed gedragen advies van FFDW.

18.1. Vast staat dat er tussen initiatiefnemers en ambtenaren van de provincie samenwerking en overleg is geweest. Zoals in de uitspraak van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, over windpark Spui is overwogen, moet bij een samenwerking tussen het bestuursorgaan en de initiatiefnemer dan wel de adviseur van de initiatiefnemer, die eenzelfde ontwikkeling voorstaan, in beginsel ervan worden uitgegaan dat ieder van hen zijn eigen verantwoordelijkheid behoudt. In de door de Stichting en anderen overgelegde citaten uit e-mails ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat die verantwoordelijkheid in dit geval is miskend en dat getwijfeld moet worden aan de onpartijdigheid van provinciale staten bij de vaststelling van het inpassingsplan. Daarbij betreft de Afdeling dat uit de bij het bestreden besluit behorende stukken, waaronder de plantoelichting en de Antwoordnota, volgt dat provinciale staten de gevolgen van het windpark hebben gezien en deze vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar hebben geacht. Dat er politieke verdeeldheid was bij de vaststelling van het inpassingsplan en dat ook gewicht is toegekend aan de belangen van initiatiefnemers, maakt naar het oordeel van de Afdeling niet dat geen ruimtelijke motieven aan het plan ten grondslag zijn gelegd. In wat de Stichting en anderen aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor strijd met artikel 2:4, eerste lid, van de Awb en artikel 3:3 van die wet. Voor zover de Stichting en anderen betogen dat onvoldoende onderzoek naar alternatieven en de gezondheidseffecten van het windpark is gedaan en dat sprake is van strijd met de Verordening, wordt dit besproken bij de behandeling van de beroepsgronden over deze onderwerpen. Het betoog faalt.

19. De Stichting en anderen stellen dat de raad van de gemeente Wûnseradiel in 2009 en 2010 het voornemen had uitgesproken om het bestaande windpark Hiddum-Houw te saneren, vanwege de nabijheid van Natura 2000-gebieden en omdat er een nieuw windpark ten noorden van de A7 was gerealiseerd. Ter onderbouwing verwijzen zij naar een passage in de op 31 mei 2010 door de raad van de gemeente Wûnseradiel vastgestelde Kadernota Buitengebied. Zij voeren aan dat dit beleid abrupt veranderde toen de gemeente opging in de gemeente Súdwest-Fryslân. In de op 24 mei 2012 vastgestelde notitie Kaders Windenergie Súdwest-Fryslân staat volgens de Stichting en anderen dat de locatie Kop van de Afsluitdijk geschikt is voor windenergie. Volgens de Stichting en anderen had de gemeente Wûnseradiel de toezegging gedaan dat windpark Hiddum-Houw op termijn zou verdwijnen nu er een nieuw windpark wordt gerealiseerd ten noorden van de A7. Deze toezegging was volgens de Stichting en anderen de reden voor omwonenden om geen bezwaren naar voren te brengen tegen het windpark ten noorden van de A7. Ook de provincie was volgens hen op de hoogte van het feit dat windpark Hiddum-Houw op termijn zou verdwijnen. Ter onderbouwing verwijzen zij naar een e-mail van een gedeputeerde over Hiddum-Houw.

19.1. De Afdeling overweegt allereerst dat provinciale staten bij de vaststelling van het inpassingsplan een ruimtelijke afweging dienden te maken over de aanvaardbaarheid van windturbines op de locatie Nij Hiddum-Houw. Zij waren daarbij niet gebonden aan het beleid van de gemeente Súdwest-Fryslân, dan wel de voormalige gemeente Wûnseradiel.

19.2. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat de betrokkene aannemelijk maakt dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of en zo ja, hoe het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen.

De Afdeling stelt vast dat de door de Stichting en anderen overgelegde passage uit de Kadernota Buitengebied van de voormalige gemeente Wûnseradiel en het e-mailbericht van 22 april 2003 van een toenmalige gedeputeerde van het college van gedeputeerde staten van Fryslân gaan over het bestaande windpark Hiddum-Houw. De Afdeling is van oordeel dat in deze stukken geen uitlatingen zijn gedaan die te kwalificeren zijn als toezeggingen over het windpark Nij Hiddum-Houw dat in deze procedure aan de orde is. De Afdeling ziet, gelet hierop, geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten het inpassingsplan in strijd met het vertrouwensbeginsel hebben vastgesteld.

Het betoog faalt.

## NOODZAAK

20. De Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen dat de noodzaak voor de aanleg van het Windpark Nij Hiddum-Houw ontbreekt, omdat ook zonder de bouw van dit windpark aan de zogenoemde Friese taakstelling van 530,5 MW kan worden voldaan. Daartoe voeren zij aan dat windpark Fryslân meer vermogen zal krijgen dan waar eerder van is uitgegaan, namelijk 382,7 MW in plaats van 316 MW. Dit werd door initiatiefnemers van windpark Fryslân in een persbericht op 3 augustus 2018, twee weken na vaststelling van het inpassingsplan, aangekondigd. Volgens hen is het onwaarschijnlijk dat provinciale staten ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan niet wisten of konden weten dat windpark Fryslân groter zou worden dan waar aanvankelijk van was uitgegaan. Zij wijzen daarbij op de onderhandelingen en afspraken die zijn gemaakt over een deelname van de provincie in het windpark Fryslân. De Stichting en anderen wijzen in dat kader op afspraken in de samenwerkingsovereenkomst tussen de provincie en initiatiefnemers van windpark Fryslân van 18 mei 2017 over het instellen van een monitoringsgroep. Volgens de Stichting en anderen had de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw moeten worden aangehouden totdat de omvang van windpark Fryslân bekend was.

De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen verder dat de afname van het bestaande opgestelde vermogen van windturbines niet mag dienen ter onderbouwing van de noodzaak van windpark Nij Hiddum-Houw. Volgens hen is de afname van het bestaande vermogen van windturbines het gevolg van het rigide provinciale beleid voor de vervanging van bestaande windturbines, zoals het verbod om bestaande windturbines te vervangen door grotere windturbines met meer vermogen en het verbod om op nieuwe locaties windturbines te realiseren. Ook is deze mogelijke afname volgens hen ten onrechte niet concreet gemaakt.

De Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat in het Coalitieakkoord 2015-2019 staat dat het college van gedeputeerde staten zich enerzijds neerlegt bij het besluit om 530,5 MW aan windenergie in de provincie te realiseren, maar anderzijds 530,5 MW ook als maximum accepteren. Nu volgens appellanten de 9 windmolens van Windpark Nij Hiddum-Houw niet nodig zijn, gelet op de omvang van windpark Fryslân, is het inpassingsplan in strijd met het provinciale beleid vastgesteld. In dit verband voeren de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging aan dat het provinciaal beleid erop is gericht om de Friese taakstelling te behalen met zo min mogelijk windmolens. Daarnaast is het Windpark Nij Hiddum-Houw niet op tijd gerealiseerd om in 2020 te kunnen voldoen aan de Friese taakstelling, zodat het windpark ook geen bijdrage kan leveren aan deze taakstelling, aldus de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging.

20.1. Provinciale staten bestrijden dat zij ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan op de hoogte waren of konden zijn van het feit dat het totale vermogen van windpark Fryslân 382,7 MW gaat bedragen. Dit werd volgens hen op 3 augustus 2018 en dus na de vaststelling van het inpassingsplan bekend, zodat dit feit buiten de beoordeling moet worden gelaten. Zij stellen bij de vaststelling van het inpassingsplan te hebben onderkend dat er onzekerheid was over het precieze totale vermogen van windpark Fryslân. In dat kader hebben zij naar voren gebracht dat lang onduidelijk was of windpark Fryslân doorgang zou vinden, mede gelet op de beroepen die daartegen waren ingesteld. De turbinekeuze voor windpark Fryslân zou pas worden gemaakt na een positieve uitspraak van de Afdeling over de ontwikkeling van het windpark Fryslân, aldus provinciale staten. Het was volgens provinciale staten niet mogelijk de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw uit te stellen totdat duidelijk was wat het precieze vermogen van windpark Fryslân zou worden, omdat windpark Nij Hiddum-Houw dan niet op tijd gerealiseerd zou zijn om te voldoen aan de Friese taakstelling. Niet duidelijk was wanneer de Afdeling uitspraak zou doen over windpark Fryslân.

Ook was er volgens provinciale staten onzekerheid over de omvang van de sanering van de bestaande windturbines op land. Provinciale staten stellen bovendien dat het nut en de noodzaak aan het windpark Nij Hiddum-Houw ook bij een groter windpark Fryslân niet zijn ontvallen, omdat het windpark mede nodig is om de krimp van bestaande windturbines op te vangen en omdat het windpark een bijdrage levert aan de provinciale doelstelling voor duurzame energie voor 2025, zoals deze is opgenomen in het Coalitieakkoord 2015-2019. Ook in 2025 moet 530,7 MW aan windenergie zijn gerealiseerd. Zij stellen dat, in het bij hun verweerschrift gevoegde rapport Krimpemde Wind, in

2017 is geconcludeerd dat er van het bestaande opgestelde vermogen van 190 MW in 2020 nog 152,5 MW zal resteren en, afhankelijk van het gevolgde scenario, in 2025 nog 107,75 MW tot 138,45 MW aan opgesteld vermogen van bestaande windturbines zal resteren, zodat het windpark Nij Hiddum-Houw nodig is om aan de doelstelling in 2025 te kunnen voldoen. Verder stellen provinciale staten dat de omstandigheid dat windpark Nij Hiddum-Houw mogelijk nog niet volledig is gerealiseerd in 2020 evenmin betekent dat het nut en de noodzaak aan het windpark zijn ontvallen. Daartoe verwijzen zij naar wat in de uitspraak van de Afdeling over windpark N33 en de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064, over windlocatie Battenoord (hierna: de uitspraak over windlocatie Battenoord) is overwogen over het behalen van de doelstelling in 2020 en de aanvullende doelstellingen daarna.

20.2. Uit paragraaf 1.2 van de plantoelichting volgt dat met het windpark Nij Hiddum-Houw een bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling om in Nederland meer duurzame energie te produceren en dat het windpark deel uitmaakt van de Friese taakstelling in 2020. Windpark Fryslân en de bestaande windmolens zijn eveneens onderdeel van de Friese taakstelling. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat de noodzaak voor realisatie van windpark Nij Hiddum-Houw nog steeds aanwezig is wanneer uitgegaan wordt van een omvang van windpark Fryslân van 382,7 MW, onder meer om de afname van het vermogen van de bestaande windturbines te kunnen compenseren en om aan de aanvullende energiedoelstelling voor Fryslân in 2025 uit het Coalitieakkoord 2015-2019 te kunnen voldoen. Dat er signalen waren dat windpark Fryslân mogelijk groter zou worden dan 316 MW, betekent niet dat provinciale staten daarin aanleiding hadden moeten zien om te twijfelen aan nut en noodzaak van windpark Nij Hiddum-Houw of dat provinciale staten daarin reden hadden moeten zien om de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw uit te stellen. Daarbij betreft de Afdeling dat niet bekend was wanneer zij uitspraak zou doen over windpark Fryslân. Ook is daarbij van belang dat in geval van uitstel van de besluitvorming de SDE+-subsidie niet tijdig had kunnen worden aangevraagd, aangezien 18 juli 2018 de laatste vergadering van provinciale staten voor het zomerreces was.

20.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat de Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten het nut en de noodzaak van het windpark onvoldoende hebben gemotiveerd. Zij hebben inzichtelijk gemaakt dat het windpark Nij Hiddum-Houw ook nodig is om de sanering van bestaande windturbines te kunnen opvangen en de doelstelling voor 2025 te kunnen halen. Gelet op de aanvullende energiedoelstelling voor 2025 in het Coalitieakkoord 2015-2019 ziet de Afdeling in wat de Stichting en anderen aanvoeren geen grond voor het oordeel dat het inpassingsplan in strijd is met het provinciaal beleid in het Coalitieakkoord 2015-2019.

De betogen falen.

#### VERORDENING ROMTE FRYSLÂN 2014

21. De Stichting en anderen voeren aan dat het inpassingsplan in strijd is met de artikelen 9.1.1 en 9.2.1 van de Verordening. Zij stellen dat de Verordening de bouw van nieuwe windturbines niet toestaat en het opschalen van bestaande windturbines alleen toestaat voor windturbines met dezelfde afmetingen op dezelfde locatie. Volgens hen konden provinciale staten het windpark daarom niet mogelijk maken zonder eerst de Verordening te wijzigen.

Daarnaast leiden de Stichting en anderen uit de Verordening af dat provinciale staten grote windturbines op land niet in overeenstemming achten met een goede ruimtelijke ordening. Zij stellen dat provinciale staten niet hebben gemotiveerd waarom het windpark Nij Hiddum-Houw toch in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

21.1. In artikel 9.1.1 van de Verordening is bepaald dat een ruimtelijk plan geen bouwmogelijkheid voor nieuwe windturbines mag bevatten. Artikel 9.2.1 bepaalt dat een ruimtelijk plan geen regeling mag bevatten op grond waarvan bestaande windturbines kunnen worden vervangen, anders dan door turbines met dezelfde masthoogte en wiekdiameter, op dezelfde locatie. De Verordening bevat op dit punt geen ontheffingsmogelijkheid.

21.2. De artikelen 9.1.1 en 9.2.1 van de Verordening zijn van toepassing op de vaststelling van een ruimtelijk plan. Volgens de begripsbepalingen van de Verordening, onder 1.82, vallen onder het begrip "ruimtelijk plan" naast een bestemmingsplan onder meer een wijzigings- of uitwerkingsplan en een

beheersverordening. Een inpassingsplan valt niet onder deze definitie van "ruimtelijk plan" uit de Verordening. Provinciale staten zijn daarom bij de voorbereiding en vaststelling van een inpassingsplan niet rechtstreeks gebonden aan de artikelen 9.1.1 en 9.2.1 van de Verordening.

21.3. Provinciale staten achten zich via bestuurlijke zelfbinding in beginsel wel gebonden aan het in de Verordening neergelegde ruimtelijke beleid voor de plaatsing van nieuwe windturbines en de vervanging van bestaande windturbines. Volgens hen is het plan in overeenstemming met dit beleid.

21.4. De Verordening is, zoals provinciale staten hebben toegelicht, een regeling die de bestaande situatie bevriest in afwachting van nieuw beleid. Gelet op de toelichting bij de Verordening houdt het ruimtelijke beleid uit de Verordening echter ook in dat een uitzondering kan worden gemaakt is op het uitgangspunt dat er in afwachting van nieuw provinciaal beleid geen nieuwe windturbines worden toegestaan. Het betoog dat de afweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van nieuwe windturbines al volledig is gemaakt bij het vaststellen van de Verordening en dat nieuwe windturbines altijd in strijd moeten worden geacht met een goede ruimtelijke ordening, kan daarom niet slagen.

21.5. In de toelichting bij artikel 9 van de Verordening staat onder meer het volgende:

"Aan projecten op het vaste land waarvan beoordeeld kan worden dat deze wel zullen passen binnen het nieuwe beleidskader kan zo nodig, in de periode vóór vaststelling van dat nieuwe beleid en aanpassing van de verordening, worden meegewerkt door middel van een provinciaal inpassingsplan. Provinciale Staten beoordelen dan zelf of dat project past binnen het aankomende nieuwe beleidskader."

Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat er nog geen nieuw beleidskader is opgesteld. Naar het oordeel van de Afdeling hoefden provinciale staten echter niet te beoordelen of het windpark Nij Hiddum-Houw in een toekomstig beleidskader zou passen. Provinciale staten hebben op 17 december 2014 al de politiek-beleidsmatige keuze gemaakt om dit windpark toe te staan. Uit het voorstel dat aan dat besluit ten grondslag ligt, blijkt dat provinciale staten de locatie van het windpark in de toekomst in de Verordening willen opnemen. Ook uit de besluiten van 29 juni 2016 en 26 oktober 2016 blijkt dat provinciale staten instemmen met een windpark op deze locatie.

Gelet op het voorgaande is het plan niet in strijd met het in de Verordening neergelegde provinciale beleid voor de plaatsing van nieuwe windturbines en de vervanging van bestaande windturbines. De beroepsgrond slaagt niet.

#### ARREST D'OULTREMONT

22. In paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) en paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling) zijn bepalingen opgenomen die zijn gericht op het voorkomen en/of beperken van, onder meer, geluidhinder van windturbines. De Stichting en anderen betogen dat de bepalingen over geluidhinder moeten worden beschouwd als een plan of programma als bedoeld in artikel 2 van de SMB-richtlijn. Volgens hen hebben de in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling opgenomen bepalingen voor windturbines aanzienlijke milieugevolgen, zodat op grond van artikel 3 van de SMB-richtlijn een MER moet worden gemaakt. Dat is volgens hen ten onrechte achterwege gebleven. De Stichting en anderen verwijzen ter ondersteuning van hun betoog 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, (hierna: het arrest D'Oultremont), waarin het Hof heeft bepaald dat algemene regels ook een plan of programma kunnen zijn als bedoeld in artikel 2 van de SMB-richtlijn.

22.1. Provinciale staten hebben voor de beoordeling of het inpassingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening aansluiting gezocht bij de bepalingen die in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling zijn opgenomen voor het in werking hebben van een windturbine. Uit de planstukken blijkt dat provinciale staten het inpassingsplan onder meer niet in overeenstemming achten met een goede ruimtelijke ordening indien de geluidnormen voor windturbines die zijn neergelegd in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling bij woningen van derden worden overschreden. Het windpark Nij Hiddum-Houw kan blijkens de planstukken afhankelijk van de keuze voor het type windturbine bij woningen van derden leiden tot overschrijding van deze geluidnormen. In de plantoelichting staat dat deze overschrijdingen ongedaan gemaakt kunnen worden met mitigerende maatregelen, met name het tijdelijk wijzigen van de instellingen van bepaalde



windturbines, waardoor de bronsterkte lager wordt. Deze maatregelen zijn niet neergelegd in de planregels. Daaraan ligt ten grondslag dat de normen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling rechtstreeks werkend en handhaafbaar zijn, waardoor de naleving van deze normen niet nader hoeft te worden geborgd in de planregels. Omdat er afspraken zijn gemaakt met de initiatiefnemers over verdere beperking van de geluidbelasting, hebben provinciale staten - in aansluiting op de mogelijkheid in artikel 3.14a, tweede lid van het Activiteitenbesluit om bij maatwerkvoorschrift strengere geluidnormen vast te stellen - wel strengere grenswaarden voor de cumulatieve geluidbelasting van de nieuwe en bestaande windturbines in de planregels opgenomen. Deze grenswaarden zijn volgens provinciale staten echter niet noodzakelijk voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan. Het uitgangspunt is voor provinciale staten dat de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling toereikend zijn en dat het niet noodzakelijk is de naleving van die normen te borgen in de planregels.

Dit standpunt van provinciale staten is echter onjuist indien gelet op het betoog van de Stichting en anderen moet worden geconcludeerd dat de bepalingen die voor het in werking hebben van een windturbine zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling wegens strijd met hoger recht buiten toepassing moeten worden gelaten en dus niet langer rechtstreeks werkend en handhaafbaar zijn. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding het betoog van de Stichting en anderen over het arrest D'Oultremont inhoudelijk te beoordelen.

22.2. Het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling zijn algemeen verbindende voorschriften. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dit geval in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling.

22.3. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak over windlocatie Battenoord, onder 29.5 en volgende, vormen de bepalingen die voor het in werking hebben van een windturbine zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling geen plan of programma als bedoeld in artikel 2 van de richtlijn, zodat reeds om deze reden uit het bepaalde in artikel 2 van de SMB-richtlijn geen plicht om een plan-MER te maken kan voortvloeien. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen aanleiding de in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling opgenomen bepalingen voor het in werking hebben van een windturbine wegens strijd met hoger recht buiten toepassing te laten.

Het betoog faalt.

#### MITIGATIE

23. De Stichting en anderen betogen dat voor zo ongeveer elke negatieve score in het MER een mitigerende maatregel is voorgesteld, waardoor alle problemen zijn weggeredeneerd. Volgens hen is het nog maar de vraag of deze mitigerende maatregelen om de hinder van geluid, slagschaduw en obstakelverlichting te beperken ook in de praktijk werken en handhaafbaar zijn. Ter zitting hebben zij erop gewezen dat in de verleende omgevingsvergunningen staat dat nog geen maatwerkvoorschriften zijn opgenomen, omdat nog niet duidelijk is welk type windturbines gerealiseerd gaat worden. Dit is volgens de Stichting en anderen in strijd met de rechtszekerheid. Volgens hen hadden de maatwerkvoorschriften al moeten zijn gesteld. Dat in de Omgevingsovereenkomst afspraken zijn gemaakt om de hinder te beperken is niet voldoende, omdat dit een privaatrechtelijke overeenkomst is waar niet alle omwonenden bij betrokken zijn, aldus de Stichting en anderen.

23.1. De Afdeling begrijpt het betoog aldus dat de Stichting en anderen betogen dat onvoldoende is verzekerd dat initiatiefnemers aan de normen voor geluid, slagschaduw en obstakelverlichting kunnen voldoen, gelet op het feit dat er in de omgevingsvergunningen staat dat nog nader onderzoek moet worden gedaan naar de geluidbelasting en de slagschaduw effecten nadat bekend is welk type windturbine gerealiseerd gaat worden. Hierna zal de Afdeling op dit betoog ingaan. Daarbij komen achtereenvolgens de aspecten geluid, slagschaduw en obstakelverlichting aan de orde.

#### Geluidnorm

24. Zoals hiervoor onder Arrest D'Oultremont is overwogen, is bij de vaststelling van het

inpassingsplan voor de beoordeling van de geluidhinder aangesloten bij de geluidnormen die voor windturbines zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit. In artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is bepaald dat een windturbine 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, tenzij deze zijn gelegen op een gezondeerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

24.1. In aanvulling op artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn in de planregels twee gebruiksregels opgenomen om de geluidbelasting verder te beperken, dit naar aanleiding van afspraken die zijn gemaakt met initiatiefnemers in de Omgevingsovereenkomst van 30 mei 2018. Volgens provinciale staten zijn deze regels opgenomen als gebaar naar de omgeving en omwonenden en zijn deze niet noodzakelijk voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het inpassingsplan.

In artikel 3, lid 3.3, onder a, aanhef en sub 1, van de planregels staat dat een nieuwe windturbine slechts in gebruik mag worden genomen en gehouden, indien het brongeluid van die windturbine maximaal 109,9 dB LEden bedraagt.

In artikel 3, lid 3.3, onder b, aanhef en sub 3, van de planregels staat dat het windpark slechts in gebruik mag blijven, indien de cumulatieve geluidbelasting veroorzaakt door de nieuwe windturbines van het windpark en door de bestaande windturbines zoals aangegeven op bijlage 3 van deze regels, op de maatgevende gevels van woningen, niet zijnde woningen in de sfeer van het windpark, ten hoogste 47 dB Lden en ten hoogste 41 dB Lnight bedraagt.

24.2. Over de geluidnorm in het Activiteitenbesluit hebben de Stichting en anderen aangevoerd dat de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO) op 10 oktober 2018 heeft aanbevolen voor windturbinegeluid een geluidniveau van ten hoogste 45 dB Lden aan te houden, omdat een norm van 47 dB Lden negatieve gezondheidseffecten zal hebben. Dit betoog zal hierna onder het onderwerp gezondheid aan de orde komen. Voor zover het betoog van de Stichting en anderen aldus moet worden opgevat dat het ook ziet op de toereikendheid van de normen om geluidhinder te voorkomen, stelt de Afdeling voorop dat zij in verschillende uitspraken over de ruimtelijke besluitvorming voor nieuwe windparken al een oordeel heeft gegeven over de vraag of het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een plan heeft mogen aansluiten bij de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen voor windturbines van ten hoogste 47 dB Lden. Bijvoorbeeld in de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, over windpark Oude Maas, onder 46.2, waarin de Afdeling onder verwijzing naar de uitspraken over windpark De Drentse Monden en Oostermoer en over windlocatie Battenoord heeft geoordeeld dat wat is aangevoerd over het hinderlijke karakter van windturbinegeluid dat als pulserend en fluctuerend wordt aangeduid, het verschijnsel amplitudemodulatie, de omstandigheid dat de norm is gebaseerd op beperkt onderzoek uit Zweden en Nederland, het percentage ernstig gehinderden, de geostrofe windeffecten, de gestelde nieuwe wetenschappelijke inzichten in verband waarmee een toeslag van 5 dB op het Lden zou moeten worden toegepast en de omstandigheid dat de normen in het artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit zijn gebaseerd op veel kleinere windturbines er niet toe leidt dat bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een windpark niet kan worden aangesloten bij de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnorm van 47 dB Lden.

24.3. Voor zover de Stichting en anderen hebben verwezen naar de gewijzigde aanbevelingen van de WHO van 10 oktober 2018 overweegt de Afdeling dat deze gewijzigde aanbevelingen van de WHO zijn uitgebracht na de besluitvorming over het windpark. Gelet hierop kan de Afdeling die niet betrekken in haar beoordeling. Vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak over windpark Oude Maas, onder 46.3. In de veronderstelling van de Stichting en anderen dat vanwege de contacten met RIVM provinciale staten hadden kunnen weten dat het WHO met een nieuw rapport zou komen, ziet de Afdeling geen aanleiding om daarom de gewijzigde aanbevelingen van na het bestreden besluit alsnog in de beoordeling te betrekken.

#### Geluidonderzoek

25. In het kader van de voorbereiding van het plan is er onderzoek gedaan naar de geluidhinder die door de windturbines wordt veroorzaakt. De resultaten zijn neergelegd in de akoestische onderzoeken bij het MER. In het door Witteveen en Bos opgestelde akoestisch rapport "Windpark Nij

Hiddum-Houw" van 22 augustus 2017 (hierna: akoestisch rapport), dat als bijlage bij het MER is gevoegd, staat dat is gerekend met twee typen windturbines, te weten de laagste en de hoogste in een range, oftewel de stilste en de luidruchtigste. Uit de berekeningen blijkt dat de laagste in range niet leidt tot overschrijdingen van de norm uit het Activiteitenbesluit. Bij toepassing van de variant windturbines hoogste in range vindt volgens het akoestisch rapport overschrijding plaats van de norm uit het Activiteitenbesluit. Om te kunnen voldoen aan de norm uit het Activiteitenbesluit kan volgens het akoestisch rapport als mitigerende maatregel een stillere windturbine uit de range worden geselecteerd of er kan een zogenoemde soundmode worden ingesteld. Hierbij draait de windturbine op een lager toerental dan normaal, teneinde de emissie van geluid te beperken. Volgens het akoestisch rapport kan geconcludeerd worden dat met mitigerende maatregelen ook bij toepassing van windturbines met de hoogste geluidemissie uit de gekozen range kan worden voldaan aan de norm uit het Activiteitenbesluit.

25.1. Deze conclusie is door de Stichting en anderen niet bestreden. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare gevolgen voor de geluidbelasting zal hebben. In het door de Stichting en anderen genoemde feit dat in de omgevingsvergunningen staat dat nog nader geluidonderzoek moet worden gedaan nadat de keuze voor een type windturbine bekend is, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat sprake is van rechtsonzekerheid. Daarbij betreft de Afdeling dat in het akoestisch rapport verschillende typen windturbines zijn onderzocht en in de planregels is geborgd dat het geluid van de nieuwe windturbines tezamen met de bestaande windturbines ter plaatse van de maatgevende woningen niet hoger mag zijn dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight. De exploitanten van windpark Nij Hiddum-Houw zijn rechtstreeks gebonden aan de in artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 1, en lid 3.3, onder b, sub 3 van de planregels opgenomen gebruiksregels. Het is aan hen om zodanige geluidreducerende maatregelen te treffen dat de gestelde geluidnorm niet wordt overschreden. De Afdeling heeft in eerdere uitspraken geoordeeld dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de normen uit artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit niet handhaafbaar en controleerbaar zijn.

25.2. De Afdeling heeft bijvoorbeeld in de uitspraak over windlocatie Battenoord, onder 36.1-36.4, overwogen dat de jaargemiddelde norm van 47 dB Lden handhaafbaar is. In die uitspraak is op grond van het in die zaak ingebrachte deskundigenbericht vastgesteld dat kan worden volstaan met een steekproefsgewijze controle van het geluidvermogen waarbij ter bepaling van de windsnelheid op ashoogte wordt uitgegaan van de door de exploitant aan te leveren productiegegevens. Indien blijkt dat een of meer windturbines een hogere bronsterkte hebben dan waarmee is gerekend, kunnen de hogere waarden in de modellen worden ingevoerd en kan worden berekend of dit leidt tot een overschrijding van de normen bij de omliggende woningen. Indien dit het geval is, kan volgens het deskundigenbericht terugregeling van de windturbines plaatsvinden dan wel kunnen in een uiterste situatie een of meer windturbines worden stilgezet. In het deskundigenbericht in die zaak is voorts toegelicht op welke wijze met een steekproefsgewijze controle van het geluidvermogen kan worden gecontroleerd of de in de planregels neergelegde geluidnorm van 47 dB Lden wordt overschreden. De wijze waarop deze controle dient plaats te vinden, is voorgeschreven in het Reken- en meetvoorschrift windturbines, dat op grond van artikel 3.14d, tweede lid, van de Activiteitenregeling toegepast moet worden.

25.3. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat de Stichting en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de gestelde geluidnormen niet handhaafbaar zijn. Voor zover de Stichting en anderen betogen dat provinciale staten een strengere geluidnorm hadden moeten opnemen vanwege de gezondheidseffecten, komt dit hierna aan de orde bij het aspect gezondheid. Het betoog faalt.

Norm voor slagschaduw

26. Bij de vaststelling van het inpassingsplan is voor de beoordeling van de hinder van slagschaduw aangesloten bij artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling. In artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling staat dat ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw de windturbine is 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 gevoelige object.

26.1. In aanvulling op artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling is artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 2, van de planregels opgenomen om extra bescherming tegen slagschaduwhinder te bieden, dit naar aanleiding van afspraken die zijn gemaakt met initiatiefnemers in de Omgevingsovereenkomst van 30 mei 2018. Volgens provinciale staten is deze regel opgenomen als gebaar naar de omgeving en omwonenden en is deze niet noodzakelijk voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het inpassingsplan.

In artikel 3, lid 3.3., onder a, aanhef en sub 2, van de planregels staat dat een nieuwe windturbine slechts in gebruik mag worden genomen en gehouden, indien die windturbine geen slagschaduw veroorzaakt op de gevels van woningen en recreatiewoningen, niet zijnde woningen in de sfeer van het windpark.

#### Onderzoek naar slagschaduw

27. In het kader van de voorbereiding van het plan is er onderzoek verricht naar de hinder door slagschaduw. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het MER. De norm uit de Activiteitenregeling is daarin vertaald naar een toetswaarde voor de maximale schaduwduur van 5 uur en 40 minuten per jaar en met een contour op een kaart weergegeven. Bij woningen buiten de contour wordt aan de norm voor de maximale hinderduur voldaan. Bij woningen binnen de contour kan overschrijding van de norm optreden, zodat een stilstandvoorziening moet worden toegepast. Een dergelijke voorziening houdt in dat de rotor van de turbine tijdelijk kan worden stilgezet om slagschaduw op woningen te voorkomen. Op basis van dit onderzoek concluderen provinciale staten dat bij toepassing van een stilstandsvoorziening voldaan kan worden aan artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling, zodat geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden als het gaat om hinder van slagschaduw.

27.1. De Stichting en anderen hebben geen specifieke bezwaren aangevoerd over het onderzoek naar slagschaduw. Voor zover de Stichting en anderen hebben aangevoerd dat er rechtsonzekerheid is, omdat in de omgevingsvergunningen staat dat er nog nader onderzoek naar slagschaduw effecten gedaan moet worden als de keuze voor het type windturbine is gemaakt, overweegt de Afdeling dat in artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 2, van de planregels is geborgd dat ter plaatse van woningen en recreatiewoningen, niet zijnde woningen in de sfeer van het windpark, een nieuwe windturbine geen slagschaduw mag veroorzaken. Naar het oordeel van de Afdeling is er dan ook geen sprake van rechtsonzekerheid op dit punt en hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voor onaanvaardbare gevolgen van slagschaduw niet behoeft te worden gevreesd.

27.2. Over de handhaafbaarheid van de norm en het toepassen van een stilstandvoorziening verwijst de Afdeling naar wat in de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 132.7, is overwogen. In die overweging staat dat met een stilstandvoorziening in de windturbinebesturing blokken van dagen en tijden kunnen worden geprogrammeerd. Door deze voorziening wordt de rotor gestopt als de zonnenschijnsensor aangeeft dat de zon schijnt en deze op zodanige positie ten opzichte van een gevoelig object staat dat daar hinder door slagschaduw kan optreden. Tijdens de exploitatie van de windturbine wordt gemeten of sprake is van zonnenschijn, of de windturbine in bedrijf is en of de stand van de rotor zodanig is dat schaduw op gevoelige objecten optreedt. Daarmee kan de duur van de slagschaduw worden bepaald.

27.3. In artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling is de stilstandvoorziening voorgeschreven. De exploitanten van windpark Nij Hiddum-Houw zijn rechtstreeks gebonden aan deze bepaling en aan artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 2, van de planregels. In wat de Stichting en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de gestelde norm voor slagschaduw niet handhaafbaar is.

Het betoog faalt.

## Norm obstakelverlichting

28. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, in samenhang gelezen met het tweede lid, onder h, van het Activiteitenbesluit rust op de drijver van de inrichting de verplichting lichthinder te voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, te beperken tot een aanvaardbaar niveau.

28.1. In aanvulling daarop is artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 3 van de planregels opgenomen om extra bescherming tegen lichthinder te bieden. In artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder a, sub 3, van de planregels staat dat een nieuwe windturbine slechts in gebruik mag worden genomen en gehouden, indien: "er obstakelverlichting op die windturbines gerealiseerd is conform het verlichtingsplan, met dien verstande dat voor de windturbines zoals aangegeven op bijlage 2 van deze regels, bij een tiphoogte van minder dan 150 meter geen obstakelverlichting wordt toegepast".

Uit artikel 1, lid 1.37, van de planregels volgt dat onder verlichtingsplan wordt verstaan het verlichtingsplan en de oplegnotitie die als bijlage 1 bij deze regels zijn gevoegd, waarbij de oplegnotitie prevaleert boven het verlichtingsplan.

### Verlichtingsplan

29. In paragraaf 6.11 van de plantoelichting staat dat de obstakelverlichting op de windturbines nodig is in verband met de luchtvaartveiligheid. Om hinder van obstakelverlichting voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken is een verlichtingsplan met bijbehorende oplegnotitie opgesteld. Daarin is beschreven hoe de obstakelverlichting kan worden uitgevoerd. Het informatieblad "Aanduiding van windturbines en windparken op het Nederlandse vasteland" van 30 september 2016 heeft daarbij als uitgangspunt gediend. Dit Informatieblad is gebaseerd op internationale voorschriften voor het aanduiden van obstakels voor de luchtvaartveiligheid en bevat maatregelen om mogelijke hinderbeleving van obstakellichten te reduceren. In het Informatieblad wordt onder meer ingegaan op de lichtintensiteit van de obstakellichten. Ook staat er dat obstakelverlichting alleen verplicht is voor windturbines met een tiphoogte hoger dan 150 m (zoals hier het geval is). De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) dient het verlichtingsplan goed te keuren, waarbij wordt getoetst of wordt voldaan aan de eisen uit het oogpunt van luchtvaartveiligheid. In dit geval heeft de ILT het plan goedgekeurd. Daarbij hebben initiatiefnemers in een oplegnotitie toegelicht op welke wijze obstakelverlichting wordt uitgevoerd. Zo is er volgens de plantoelichting voor gekozen alle windturbines te voorzien van vastbrandende lampen in plaats van knipperende verlichting om hinder zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast staat in de plantoelichting dat de verlichting zal worden uitgevoerd met een toepassing die er voor zorgt dat de verlichting wordt gedimd bij helder weer.

29.1. In de plantoelichting staat dat de realisatie van de windturbines geen belemmering vormt voor het vliegverkeer. Verder is er een voorwaardelijke verplichting opgenomen in de planregels waarin middels een verlichtingsplan met bijbehorende oplegnotitie voorwaarden worden gesteld aan de obstakelverlichting. Provinciale staten achten de lichthinder daarmee aanvaardbaar. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanknopingspunten om dit standpunt onredelijk te achten. Daarbij overweegt de Afdeling dat provinciale staten in hun belangenafweging in redelijkheid een zwaarder gewicht hebben kunnen toekennen aan de belangen die zijn gemoeid met de toepassing van obstakelverlichting uit een oogpunt van luchtvaartveiligheid, dan aan het belang van omwonenden bij het gevrijwaard blijven van hinder. De exploitanten van het windpark Nij Hiddum-Houw zijn rechtstreeks gebonden aan artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 3, van de planregels. In wat de Stichting en anderen aanvoeren ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze planregel niet handhaafbaar is.

Het betoog faalt.

30. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten de hinder van geluid, slagschaduw en obstakelverlichting vanwege de in het plan voorziene windturbines betrokken bij de vaststelling van het plan. In artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 1 tot en met 3, en onder b, sub 3, van de planregels is geborgd wat de maximale hinder van geluid, slagschaduw en obstakelverlichting mag zijn. Het betoog dat dit alleen in de Omgevingsovereenkomst is opgenomen mist dan ook feitelijke grondslag. In wat de Stichting en anderen aanvoeren, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de mogelijkheid om in het kader van handhaving te onderzoeken of de gestelde normen worden overschreden.

Het betoog faalt.

## GEZONDHEID

31. De Stichting en anderen voeren aan dat provinciale staten ten onrechte geen nader onderzoek hebben gedaan naar de gevolgen van de gezondheidseffecten van het voorziene windpark Nij Hiddum-Houw. Volgens hen mochten provinciale staten zich niet baseren op paragraaf 6.1 van het MER, omdat daarin wordt aangehaakt bij de conclusie van een rapport van het RIVM uit 2013 over dat er geen bewijs is voor directe gezondheidseffecten vanwege windturbines. Dat er geen bewijs is, betekent volgens de Stichting en anderen niet dat er geen gezondheidseffecten zijn. Volgens hen was er voor provinciale staten voldoende aanleiding om nader onderzoek te doen naar de gezondheidseffecten van de windturbines. Daartoe voeren zij aan dat de conclusie in het rapport van het RIVM uit 2013 en later herhaald in het rapport van het RIVM uit 2017 is gebaseerd op data uit de jaren dat windturbines een tiphoogte hadden van 60 tot maximaal 100 m. De windturbines die in windpark Nij Hiddum-Houw zijn voorzien hebben een maximale tiphoogte van 188 m. Volgens hen is het de vraag of de conclusie ook dan opgaat. Zij verwijzen in dit verband naar overweging 105 in de uitspraak van de Afdeling over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, waarin onder meer het volgende staat: "de steeds grotere ashogtten, grotere diameters van de wieken en het feit dat boven de 120 m de windprofielen sterk kunnen afwijken van de standaarden die men voor lagere hoogten hanteert, kunnen volgens het deskundigenbericht bijdragen aan een wellicht veranderend milieutechnisch inzicht bij het beoordelen van de hinderlijkheid van het windturbinegeluid". Volgens de Stichting en anderen geldt dit logisch redenerend ook voor de inzichten bij het beoordelen van gezondheidseffecten. Zij voeren aan dat dit wordt bevestigd in de aanbevelingen van de WHO van 10 oktober 2018. De WHO adviseert de geluidnormen te verlagen tot 45 dB Lden vanwege gezondheidseffecten. Volgens de Stichting en anderen konden provinciale staten weten, gelet op de contacten die er zijn met het RIVM, dat de WHO met een nieuw rapport zou komen over de geluidnormen.

Dat er aanleiding was nader onderzoek te doen naar de gezondheidseffecten van windturbines blijkt volgens hen ook uit het feit dat er in Duitsland en Denemarken onderzoeken lopen naar mogelijke gezondheidseffecten van (hoge) windturbines en dan met name als het gaat om infrason geluid. Ook de Rijksuniversiteit Groningen is met een onderzoek gestart naar de effecten van infrason geluid, aldus Stichting en anderen. Zij verwijzen daarbij naar een brief van Rijksuniversiteit Groningen van mei 2018.

De Stichting en anderen betogen dat provinciale staten, door te weigeren nader onderzoek te doen naar de gezondheidsrisico's van windturbines, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen uit artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 21 en artikel 22 van de Grondwet hebben geschonden. Door geen onderzoek te doen naar mogelijke gezondheidseffecten is het onmogelijk preventieve maatregelen te treffen om negatieve effecten op de volksgezondheid zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Met de toezegging om de gezondheidseffecten na de bouw van het windpark te monitoren, bevestigen provinciale staten volgens de Stichting en anderen dat deze effecten niet zijn uit te sluiten. Ook is niet duidelijk wat er gaat gebeuren als blijkt dat er nadelige gezondheidseffecten optreden, aldus de Stichting en anderen.

Voorts betogen de Stichting en anderen dat provinciale staten door te weigeren nader onderzoek te doen naar de gezondheidsrisico's van windturbines geen goede belangenafweging hebben kunnen maken, omdat het belang van omwonenden bij een goede gezondheid niet kon worden afgewogen tegen de andere belangen.

31.1. De Afdeling begrijpt het betoog aldus dat de Stichting en anderen doelen op de gezondheidseffecten vanwege windturbinegeluid.

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 de 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.

31.2. De door De Stichting en anderen genoemde omstandigheid dat de windturbines van het windpark Nij Hiddum-Houw veel hoger zullen zijn dan de windturbines waarop het rapport van het RIVM uit 2013 is gebaseerd, geeft geen aanleiding om nu tot een andere conclusie te komen. Genoemde uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer gaat over windturbines met een maximum tiphoogte van 210,5 m. Dit zijn nog hogere windturbines dan die in het windpark Nij Hiddum-Houw zijn voorzien. In artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder d, van de planregels is immers bepaald dat de maximale tiphoogte van de windturbines van windpark Nij Hiddum-Houw 188 m bedraagt.

Ook in de verwijzing van de Stichting en anderen naar onderzoeken die lopen in Duitsland en Denemarken, de daarbij overlegde artikelen en de brief van de Rijksuniversiteit Groningen ziet de Afdeling geen grond voor de conclusie dat er een direct verband is tussen windturbines en gezondheidsklachten.

Ook in de door de Stichting en anderen ter zitting genoemde omstandigheid dat per locatie onderzoek gedaan moet worden naar de gezondheidseffecten, net zoals per locatie wordt gekeken naar de effecten op de natuur, ziet de Afdeling geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen.

Voor zover de Stichting en anderen in dit verband hebben verwezen naar de gewijzigde aanbevelingen van de WHO van 10 oktober 2018 laat de Afdeling deze, onder verwijzing naar overweging 24.3, bij de beoordeling van het inpassingsplan buiten beschouwing.

31.3. Voor zover de Stichting en anderen betogen dat het voorzorgsbeginsel ertoe noopt dat nader onderzoek had moeten worden gedaan naar de gezondheidsrisico's, overweegt de Afdeling het volgende. Onder meer in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer is geoordeeld dat het voorzorgs- en preventiebeginsel niet zover strekt dat provinciale staten op basis van publicaties, waarin slechts een mogelijk verband wordt gelegd tussen windturbines en gezondheidsklachten, van de vaststelling van het inpassingsplan hadden moeten afzien. In de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2019 over windpark Greenport Venlo, ECLI:NL:RVS:2019:4210, onder 29-29.3, heeft de Afdeling aanleiding gezien nader in te gaan op het beroep op het voorzorgsbeginsel. Daaruit volgt dat voorzorg van betekenis kan zijn bij de door provinciale staten 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.

31.4. Provinciale staten hebben geen aanleiding gevonden om uit voorzorg met het oog op een goed woon- en leefklimaat van omwonenden een andere geluidnorm te hanteren dan die is neergelegd in het Activiteitenbesluit. Zij hebben geen gegronde reden aanwezig geacht om vanwege de geluidproductie te vrezen voor onaanvaardbare gevaarlijke gevolgen voor omwonenden.

Zoals in de uitspraak over windpark Greenport Venlo is overwogen, is deze standpuntbepaling een bij uitstek bestuurlijke politieke taak. De Afdeling kan beoordelen of provinciale staten in redelijkheid het besluit hadden kunnen nemen. De Afdeling kan niet een eigen oordeel in de plaats stellen van het oordeel van provinciale staten. Ter beoordeling van de Afdeling staat of het besluit van provinciale staten 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.

31.5. Zoals hiervoor onder 31.2 reeds is overwogen, bestaat in de wetenschap geen eenduidig standpunt 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 blijkens het RIVM-rapport uit 2017 in de wetenschap - nog - 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 mensen, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gezegd dat het standpunt van provinciale staten over de gevolgen van geluid voor de gezondheid niet berust op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen dan wel niet toereikend is gemotiveerd.

31.6. Over de monitoring van de gezondheidseffecten hebben provinciale staten naar voren gebracht daaraan uit zorgvuldigheidsoverwegingen medewerking te verlenen, maar niet omdat zij op voorhand risico's voor de volksgezondheid zien. De monitoring maakt geen onderdeel uit van het inpassingsplan. De uitvoering daarvan ligt derhalve nu niet ter beoordeling voor aan de Afdeling.

31.7. Voor zover de Stichting en anderen aanvoeren dat de vaststelling van het inpassingsplan in strijd is met de artikelen 21 en 22 van de Grondwet, wordt overwogen dat dit bepalingen zijn inzake sociale grondrechten. In artikel 21 van de Grondwet is neergelegd dat de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In artikel 22 van de Grondwet is neergelegd dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid. Zoals de Afdeling in onder meer haar uitspraak van 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2356, heeft overwogen lenen bepalingen inzake sociale grondrechten zich in beginsel niet voor rechtstreekse toetsing door de rechter. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe moeten leiden dat het bestreden besluit, in aanvulling op de toetsing aan de toepasselijke wetgeving, waaronder de Wro, desondanks in aanmerking komt voor rechtstreekse toetsing aan de artikelen 21 en 22 van de Grondwet.

31.8. Gelet op het voorgaande kan niet worden geoordeeld dat de gevolgen voor de gezondheid onvoldoende zijn betrokken in de belangenafweging over het vaststellen van het inpassingsplan of dat provinciale staten het plan vanwege de effecten van windturbines op de gezondheid niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

32. De Stichting en anderen voeren aan dat het inpassingsplan vanwege de negatieve gezondheidseffecten van het windpark in strijd is met de artikelen 2 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Zij stellen dat provinciale staten maatregelen moeten nemen ter bescherming van de gezondheid. Door hiernaar geen onderzoek te doen en geen maatregelen te treffen, hebben provinciale staten het beginsel van preventief handelen geschonden, aldus de Stichting en anderen.

De Stichting en anderen verwijzen op dit punt naar de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, in de zaak van de stichting Urgenda tegen de Staat.



Daaruit volgt volgens hen dat de overheid de verplichting heeft om de rechten uit de artikelen 2 en 8 van het EVRM proactief te beschermen.

32.1. Artikel 2 van het EVRM beschermt het recht op leven. Artikel 8 bevat het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie. De tekst van deze bepalingen is opgenomen in bijlage I bij deze uitspraak.

32.2. Er doet zich geen strijd voor met artikel 2 van het EVRM. Volgens vaste rechtspraak van het 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 zodanig 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). Gelet op hetgeen hiervoor onder 31.1 tot en met 31.8 is overwogen over gevolgen van geluid en laagfrequent geluid voor de gezondheid, is zulke overlast in dit geval niet aan de orde.

Het betoog slaagt niet.

#### LANDSCHAP

33. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging en de Stichting en anderen voeren beroepsgronden aan over de aantasting van het landschap. Zij betogen onder meer dat het windpark de landschappelijke waarden van de Waddenzee en het waddengebied aantast en dat het plan daarom in strijd is met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro).

Artikelen 2.5.5 en 2.5.6 van het Barro

34. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat het windpark de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee en het IJsselmeergebied aantast. Zij betogen dat het plan in strijd is met de artikelen 2.5.5 en 2.5.6 van het Barro, omdat het windpark significante negatieve effecten heeft op de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee en niet is voldaan aan de "nee, tenzij"-criteria uit artikel 2.5.5, derde lid, van het Barro. Volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging zijn er namelijk geen zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, zijn er alternatieven voor het windpark op deze locatie - die onder meer in het kader van FFDW zijn onderzocht - en worden de negatieve effecten niet zo veel mogelijk beperkt.

Wat betreft de negatieve effecten wijzen de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging vooral op de aantasting van de duisternis. De obstakelverlichting zoals die in het verlichtingsplan is opgenomen heeft volgens hen, samen met de reeds aanwezige lichtbronnen waaronder de verlichting van het reeds vergunde windpark Fryslân, significante effecten op de duisternis van de Waddenzee en het IJsselmeer. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging stellen dat deze effecten niet zo veel mogelijk worden beperkt, omdat in de omgevingsvergunningen geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid uit artikel 3, lid 3.4, van de planregels om een beperktere obstakelverlichting voor te schrijven. Daarnaast worden volgens hen de rust, weidsheid en open horizon aangetast.

De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen verder dat het landschap al ernstig wordt aangetast door het windpark Fryslân. Volgens hen is daar bij de besluitvorming over windpark Nij Hiddum-Houw geen rekening mee gehouden.

Ter zitting hebben de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betoogd dat het voor de beoordeling of de effecten significant zijn van belang is dat dit deel van de Waddenzee veel door mensen gebruikt wordt, zodat de effecten op de beleving van het landschap groot zijn.

34.1. Het plangebied maakt deel uit van het waddengebied zoals dat is aangewezen op kaart 4 bij het Barro. Het plangebied maakt geen deel uit van de Waddenzee, zoals aangewezen op die kaart. Ter hoogte van het windpark ligt een deel van het IJsselmeer en een deel van de IJsselmeerkust binnen de begrenzing van het waddengebied. Voor zover de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging aanvoeren dat de landschappelijke kwaliteiten van het IJsselmeergebied worden aangetast, begrijpt de Afdeling dit betoog daarom zo, dat het ook in zoverre gaat om het waddengebied als bedoeld in het Barro.

34.2. Uit artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder b, van het Barro volgt dat in het Barro onder een bestemmingsplan ook een inpassingsplan van provinciale staten wordt verstaan.

Ingevolge artikel 2.5.2, eerste lid, worden als landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee aangemerkt de rust, weidsheid, open horizon en natuurlijkheid met inbegrip van de duisternis.

Uit artikel 2.5.5, eerste lid, volgt dat een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing of wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk mag maken die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten als bedoeld in artikel 2.5.2. In het derde lid is een uitzondering opgenomen voor gevallen waarin is verzekerd dat, kort weergegeven, sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven voorhanden zijn en de optredende schade of andere negatieve effecten zo veel mogelijk worden beperkt.

In artikel 2.5.6 is artikel 2.5.5 van overeenkomstige toepassing verklaard op een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied en dat nieuw gebruik of nieuwe bebouwing of een wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk maakt en daardoor afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten als bedoeld in artikel 2.5.2.

34.3. Bij de voorbereiding van het inpassingsplan hebben provinciale staten onderzoek gedaan naar de gevolgen van het windpark voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee. De beoordeling van de gevolgen is opgenomen in paragraaf 7.8.2 van het MER. Provinciale staten stellen dat het windpark een licht negatieve invloed heeft op de kwaliteiten van de Waddenzee, namelijk de weidsheid, stilte en duisternis, maar die aantasting is volgens hen niet significant. Slechts 0,012% van het stiltegebied van de Waddenzee krijgt een geluidbelasting van meer dan 40 dB en dat is volgens provinciale staten nog een overschatting. Het horizonbeslag is 1,5% van de totale Waddenzee kust, waarbij de windturbines bovendien op ruim 700 m van de Waddenzee staan zodat het horizonbeslag in perspectief wordt verkleind. De obstakelverlichting op de windturbines verstoort de duisternis, maar de verlichting wordt naar de onderzijde afgeschermd en er is in de bestaande situatie al relatief veel lichthinder van onder meer de A7, de N31 en het sluiscomplex Kop Afsluitdijk. Ook de sanering van 16 bestaande windturbines draagt er volgens provinciale staten aan bij dat er geen significante gevolgen zijn.

Provinciale staten zijn van mening dat er geen relevante cumulatie van effecten op de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee is. De afstand tot het windpark Fryslân bedraagt 9,3 km. Vanwege die afstand en de ligging van de windparken doen de effecten van de windparken op de landschappelijke kwaliteiten stilte, duisternis en open horizon zich niet in hetzelfde deel van de Waddenzee voor, aldus provinciale staten.

Omdat geen sprake is van significante gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee, hoefde volgens provinciale staten bij de vaststelling van het plan niet aan de criteria uit artikel 2.5.5, derde lid, te worden getoetst.

34.4. Uit de artikelen 2.5.2, 2.5.5 en 2.5.6 van het Barro volgt niet dat bij de bescherming van de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee bijzondere betekenis toekomt aan de beleving van de gebruikers. Anders dan de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen, hoefden provinciale staten daarom bij de beoordeling of de gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee significant zijn geen rekening te houden met het aantal gebruikers op een bepaalde plaats en de beleving van die gebruikers.

34.5. Uit artikel 2.5.6 van het Barro volgt dat artikel 2.5.5 van overeenkomstige toepassing is als het nieuwe gebruik of de nieuwe bebouwing afzonderlijk of in combinatie met ander gebruik of andere bebouwing significante gevolgen kan hebben voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee. Provinciale staten hebben onderbouwd waarom er volgens hen geen relevante cumulatie is met de gevolgen van het windpark Fryslân. In het deskundigenbericht wordt de conclusie dat de effecten zich in afzonderlijke delen van de Waddenzee voordoen onderschreven. Naar het oordeel van de Afdeling konden provinciale staten de cumulatie met de effecten van windpark Fryslân daarom buiten beschouwing laten.

34.6. Provinciale staten hebben beoordeeld in hoeverre de obstakelverlichting van de windturbines de duisternis op de Waddenzee aantast. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben aangevoerd dat provinciale staten daarbij niet zijn uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het

plan biedt. Uit de stukken, waaronder het MER, blijkt dat rekening is gehouden met het afschermen van de obstakelverlichting. Die maatregel is ook opgenomen in het verlichtingsplan met de daarbij behorende oplegnotitie. In artikel 3, lid 3.3, onder a, sub 3, van de planregels is voorgeschreven dat de obstakelverlichting conform het verlichtingsplan moet worden uitgevoerd. Het plan maakt dus niet meer verlichting mogelijk dan waarvan provinciale staten zijn uitgegaan.

Omdat de obstakelverlichting wordt afgeschermd en omdat er al lichthinder is door andere bronnen, veroorzaakt de obstakelverlichting volgens provinciale staten geen significante gevolgen. In het deskundigenbericht wordt deze conclusie onderschreven. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben niets concreets naar voren gebracht wat aanleiding geeft om aan de juistheid van de conclusie van provinciale staten te twifelen.

34.7. Bij de landschappelijke kwaliteiten rust, stilte, weidsheid en open horizon hebben provinciale staten zich gebaseerd op gegevens uit het MER over de omvang van de aantasting in verhouding tot de Waddenzee als geheel. De Waddenvereniging en de IJsselmeer hebben de juistheid van de genoemde percentages op zichzelf niet bestreden. Wat zij hebben aangevoerd geeft ook geen aanleiding voor de conclusie dat bij deze percentages sprake is van significante gevolgen. Daarbij is ook van belang dat de oppervlakte van het gebied waar de geluidbelasting meer dan 40 dB wordt volgens het deskundigenbericht in werkelijkheid kleiner is dan 0,012%, omdat in het MER met een hoger bronvermogen is gerekend dan op grond van de planregels is toegestaan. Ook het horizonbeslag is volgens het deskundigenbericht kleiner dan de 1,5% waarvan provinciale staten zijn uitgegaan.

34.8. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de gevolgen van het windpark voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee niet significant zijn. Dit betekent ook dat provinciale staten het plan niet hoefden te toetsen aan het "nee tenzij"-criterium uit artikel 2.5.5, derde lid, van het Barro. Het plan is niet in strijd met de artikelen 2.5.5 en 2.5.6 van het Barro. De beroepsgrond slaagt niet.

Artikel 2.5.12 van het Barro

35. De Stichting en anderen en de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat het inpassingsplan in strijd is met artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro, omdat het plan geen regels bevat die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten en de aard of de functie van de nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap. Volgens de Stichting en anderen passen windturbines met een maximale tiphoogte van 188 m niet bij de aard van het omringende landschap. Zij verwijzen daarbij naar het MER, dat de effecten van het windpark op het landschap volgens hen op meerdere punten aanduidt als "significant negatief". Volgens de Stichting en anderen hebben provinciale staten niet onderbouwd waarom de bouwhoogte van de windturbines bij de aard van het landschap past.

35.1. Uit artikel 1.6a van de Chw volgt dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben pas in hun nadere memorie van 4 februari 2019 voor het eerst aangevoerd dat het plan in strijd is met artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro. Dit betoog is een nieuwe beroepsgrond. Gelet op artikel 1.6a van de Chw moet deze beroepsgrond van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging buiten inhoudelijke bespreking blijven. Het betoog van de Stichting en anderen wordt hieronder wel inhoudelijk behandeld.

35.2. Provinciale staten hebben ter zitting het standpunt ingenomen dat artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro geen betrekking heeft op windturbines. Bij de voorbereiding van het plan hebben zij niettemin beoordeeld of de maximaal toelaatbare bouwhoogte, de aard en de functie van de windturbines passen bij de aard van het omringende landschap. Of dat het geval is, moet volgens provinciale staten worden beoordeeld aan de hand van de landschappelijke kwaliteiten die op grond van het Barro moeten worden beschermd. In het kader van de artikelen 2.5.5 en 2.5.6 van het Barro is beoordeeld welke gevolgen het windpark heeft voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee. Omdat die gevolgen niet significant zijn, zijn de windturbines met een ashoogte van maximaal 140 m en een tiphoogte van maximaal 188 m - zoals vastgelegd in het inpassingsplan - voldoende passend bij de aard van het omringende landschap, aldus provinciale staten.

35.3. Uit artikel 2.5.12, eerste lid, aanhef en onder b, van het Barro volgt dat, onverminderd hetgeen elders in het Barro is bepaald over bebouwing, een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied dat het oprichten van nieuwe bebouwing buiten het stedelijk gebied mogelijk maakt, regels moet bevatten die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten en de aard of de functie van de nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap.

Ingevolge artikel 2.5.1 van het Barro wordt in titel 2.5 onder nieuwe bebouwing verstaan het oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke aard, omvang en karakter.

35.4. In de Nota van Toelichting bij het Barro staat over artikel 2.5.12 onder meer het volgende:

"De pkb Derde Nota Waddenzee stelt dat nieuwe bebouwing in het waddengebied alleen mag plaatsvinden binnen de randvoorwaarden van het nationaal ruimtelijk beleid. De aanhef van dit artikel strekt daartoe. Ook hier wordt net als in artikel 2.5.11 onder bebouwing verstaan alle gebouwen en bouwwerken, met uitzondering van windturbines, omdat hiervoor aparte regels zijn opgenomen in artikel 2.5.14.

[...] Nieuwe bebouwing in het buitengebied dient te passen bij de aard van het landschap. In relatie tot landschappelijke kwaliteit is de zichtbaarheid van bouwwerken vanaf de Waddenzee het belangrijkste criterium dat zal bepalen tot welke afstand deze regel van invloed is. Het beleid en bijbehorende regelgeving met betrekking tot de bebouwingshoogte en inpassing is gericht op het voorkomen van niet in het landschap passende en beeldverstorende bebouwing."

In de toelichting bij artikel 2.5.11 staat het volgende:

"In de Waddenzee geldt een bouwverbod voor nieuwe bebouwing. Onder bebouwing wordt alle gebouwen en bouwwerken verstaan, met uitzondering van windturbines. Voor windturbines zijn aparte regels opgenomen in artikel 2.5.14."

35.5. In tegenstelling tot wat in de Nota van Toelichting is vermeld, is artikel 2.5.12 van het Barro naar het oordeel van de Afdeling ook van toepassing op windturbines. Daarbij is in de eerste plaats van belang dat uit de tekst van artikel 2.5.12 niet blijkt dat die bepaling niet geldt voor de bouw van nieuwe windturbines. Ook sluit de definitie van "nieuwe bebouwing" in artikel 2.5.1 van het Barro windturbines niet uit. De Nota van Toelichting vermeldt weliswaar dat artikel 2.5.14 van het Barro een aparte regeling bevat voor windturbines, maar die bepaling gaat alleen over het bouwen van windturbines in de Waddenzee en bepaalt niets over het bouwen van windturbines in het waddengebied. Uit artikel 2.5.14 kan niet worden afgeleid dat de bouw van nieuwe windturbines in het waddengebied verboden is of juist zonder verdere voorwaarden is toegestaan. Er is in titel 2.5 van het Barro dus geen specifieke regeling voor het bouwen van windturbines in het waddengebied. Nu zo'n specifieke regeling ontbreekt, kan artikel 2.5.12 van het Barro - anders dan artikel 2.5.11, dat net als artikel 2.5.14 betrekking heeft op nieuwe bebouwing in de Waddenzee - niet zo worden uitgelegd dat dit niet van toepassing is op de bouw van nieuwe windturbines.

De Afdeling zal daarom beoordelen of is voldaan aan artikel 2.5.12, eerste lid, aanhef en onder b, van het Barro.

35.6. Op grond van artikel 2.5.12, eerste lid, aanhef en onder b, van het Barro moet het plan regels bevatten die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten en de aard of de functie van de nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap.

In de planregels zijn de maximale ashoogte en tiphoogte van de windturbines vastgelegd. Provinciale staten hebben voor windturbines met die afmetingen de gevolgen voor de landschappelijke kwaliteiten van de Waddenzee beoordeeld. Zoals hiervoor onder 34.8 is geoordeeld, hebben zij zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat die gevolgen niet significant zijn. Provinciale staten konden er daarom bij de beoordeling in het kader van artikel 2.5.12 van het Barro van uitgaan dat de windturbines met de in het plan vastgelegde afmetingen passen bij de aard van het omringende landschap en zij hebben er in redelijkheid toe kunnen besluiten om geen verdere beperkingen voor de bouwhoogte van de windturbines in de planregels op te nemen. Het plan is niet in strijd met artikel 2.5.12, eerste lid, van het Barro.

De beroepsgrond slaagt niet.

## NATUUR

### Natura 2000

36. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer". Deze gebieden liggen op ongeveer 760 m respectievelijk 550 m van het plangebied. De beroepsgronden gaan over het rekening houden met de effecten van de verwijdering van bestaande windturbines vanwege de verwijdering van bestaande windturbines, de gevolgen voor vogels en cumulatie met andere projecten.

37. Uit artikel 2.7, eerste lid, en artikel 2.8, eerste en derde lid, van de Wnb volgt dat provinciale staten een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied uitsluitend mogen vaststellen als een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied is gemaakt en uit die passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

38. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een passende beoordeling gemaakt. Volgens provinciale staten is met de passende beoordeling de zekerheid verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen.

#### Effecten van verwijdering van bestaande windturbines

39. In de eerste plaats voeren de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging aan dat bij het bepalen van de effecten van het windpark op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden "IJsselmeer" en "Waddenzee" ten onrechte rekening is gehouden met de positieve effecten van de beoogde sanering van de bestaande windturbines in het gebied. Zij stellen dat de bestaande windturbines zijn opgericht na de inwerkingtreding van de Vogel- en Habitatrichtlijn en dat voor die windturbines nooit een passende beoordeling is gemaakt. Daarom had in de passende beoordeling de situatie zonder windturbines als referentiesituatie moeten worden gebruikt.

39.1. Provinciale staten stellen dat de sanering van de bestaande windturbines deel uitmaakt van het plan. Daarom mocht volgens hen in de passende beoordeling rekening worden gehouden met de effecten van de sanering. Daarnaast stellen provinciale staten dat de conclusie uit de passende beoordeling ook blijft gelden als alleen wordt gekeken naar de effecten van de nieuwe windturbines zonder sanering van de bestaande windturbines. Zij verwijzen daarbij naar het memo "Beantwoording vragen StAB n.a.v. StAB-locatiebezoek" van 6 maart 2019.

39.2. Bij de beoordeling van de gevolgen van het inpassingsplan voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, in dit geval de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer", moeten de effecten van de maximale planologische invulling van een plan op een Natura 2000-gebied worden afgezet tegen de effecten op het Natura 2000-gebied in de situatie direct voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Er moet worden uitgegaan van de feitelijke legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan als referentiekader (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3286). Dat is in dit geval de situatie met de zestien te saneren windturbines, aangezien deze windturbines planologisch legaal aanwezig waren op de datum van de vaststelling van het inpassingsplan.

De maximale planologische invulling van het inpassingsplan is dat negen nieuwe windturbines worden geplaatst en zestien bestaande windturbines voorafgaand daaraan, dan wel binnen de in het plan gestelde termijn, worden verwijderd. In het plan is aan de tien bestaande windturbines in het windpark Hiddum-Houw de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - te saneren windturbines 1" toegekend. Uit artikel 3.3, onder a, aanhef en sub 4, van de planregels volgt dat deze windturbines moeten zijn verwijderd voordat de nieuwe windturbines in gebruik worden genomen. Aan zes andere bestaande windturbines is de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - te saneren windturbines 2" toegekend. Deze windturbines moeten op grond van artikel 3.3, onder b, aanhef en sub 5 en 6, van de planregels uiterlijk 18 maanden na de ingebruikname van de eerste nieuwe windturbine buiten gebruik worden gesteld en uiterlijk 20 maanden na de ingebruikname van de eerste nieuwe windturbine zijn verwijderd.

Gelet hierop mocht in de passende beoordeling voor het inpassingsplan rekening worden gehouden met de verwijdering van de bestaande windturbines en mochten de positieve effecten daarvan in de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de Natura 2000-gebieden worden betrokken. Overigens is in de passende beoordeling alleen de sanering van de tien bestaande windturbines van windpark Hiddum-Houw betrokken en niet de sanering van de zes andere bestaande windturbines. Het betoog faalt.

Gevolgen voor vogels

40. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging vrezen nadelige gevolgen van het windpark voor verschillende vogelsoorten. Volgens hen worden de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer" daardoor aangetast.

41. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat de sterfte voor de bruine kiekendief is onderschat. Volgens hen blijkt uit het onderzoek "Kwetsbare soorten voor energie-infrastructuur in Nederland" van Wageningen Environmental Research van mei 2018 (hierna: het rapport van WER) dat de sterfte onder roofvogels door windturbines in het algemeen wordt onderschat. Daarom is volgens hen onvoldoende aangetoond dat er geen significante effecten kunnen zijn op de staat van instandhouding van de bruine kiekendief, waarvoor voor beide Natura 2000-gebieden een instandhoudingsdoelstelling geldt.

41.1. De bruine kiekendief is als broedvogel een kwalificerende soort voor de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer". In beide gebieden geldt voor deze soort een instandhoudingsdoelstelling die is gericht op behoud van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied. De landelijke staat van instandhouding van de bruine kiekendief is gunstig.

Volgens de passende beoordeling foerageren bruine kiekendieven uit het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" incidenteel in het plangebied; voor de bruine kiekendieven uit het Natura 2000-gebied "Waddenzee" is dat niet het geval. Het aantal aanvaringssslachtoffers onder deze soort zal volgens de passende beoordeling echter niet hoger zijn dan hooguit een enkel individu. Daarbij is van belang dat (1) tot nu toe bij windparken in Nederland en Duitsland geen grote aantallen aanvaringssslachtoffers onder bruine kiekendieven zijn vastgesteld, (2) de bruine kiekendief op een relatief lage hoogte vliegt tijdens het foerageren, (3) de afstand tot de broedplaatsen in het IJsselmeer 2 km of meer bedraagt en (4) het aantal windturbines ten opzichte van de huidige situatie niet toeneemt, terwijl de rotorhoogte juist groter wordt. De sterfte van hooguit een enkel individu moet volgens de passende beoordeling worden beschouwd als incidentele sterfte. Deze incidentele sterfte zal niet leiden tot effecten op de aantallen bruine kiekendieven in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" als geheel. Significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van broedvogels in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" zijn uitgesloten, aldus de passende beoordeling.

41.2. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging bestrijden deze conclusie onder verwijzing naar het rapport van WER. In paragraaf 4.1 van dat rapport wordt ingegaan op aanvaringen van roofvogels met windturbines en de oorzaken en risicofactoren daarvoor. Naar het oordeel van de Afdeling kan echter niet uit het rapport worden afgeleid dat de sterfte onder roofvogels door aanvaringen met windturbines in het algemeen wezenlijk wordt onderschat. De Afdeling ziet in het rapport van WER daarom geen reden om aan te nemen dat in dit geval de sterfte onder bruine kiekendieven uit het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" te laag is geschat. Ook het deskundigenbericht biedt daarvoor geen duidelijke aanknopingspunten. Voor het overige hebben de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging geen concrete argumenten naar voren gebracht ter onderbouwing van hun stelling dat er meer dan incidentele sterfte onder bruine kiekendieven uit het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" zal zijn door aanvaringen met windturbines.

Het betoog faalt.

42. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren daarnaast aan dat er nadelige gevolgen zijn voor een aantal soorten vogels die als niet-broedvogel kwalificerende soorten zijn voor de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer" en die als broedvogel voorkomen in het plangebied. Het gaat om de bergeend, fuut, kluut, kievit, kuifeend, meerkoet, slobbeend, scholekster, grutto en tureluur.

Volgens hen is voor de vogels die als broedvogel voorkomen in het plangebied ten onrechte

aangenomen dat ze geen binding hebben met de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer". Provinciale staten hebben daarom ten onrechte zonder verder onderzoek geconcludeerd dat het windpark geen effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen voor deze soorten in de Natura 2000-gebieden. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging stellen dat sterfte door aanvaring onder de vogels die in het plangebied broeden gevolgen kan hebben voor de staat van instandhouding van deze soorten in de Natura 2000-gebieden. Deze vogels kunnen dan geen deel meer gaan uitmaken van de populatie binnen het Natura 2000-gebied. Het windpark beïnvloedt daarmee volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging de draagkracht van de Natura 2000-gebieden.

De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging verwijzen in dit verband ook naar het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:883 (Holohan). Daaruit volgt volgens hen dat bij de beoordeling van de gevolgen voor de Natura 2000-gebieden rekening moet worden gehouden met de effecten van activiteiten buiten het Natura 2000-gebied.

42.1. De bergeend, fuut, kluut, kievit, kuifeend, meerkoet, slobeend, scholekster, grutto en tureluur komen als broedvogel voor in het plangebied. Als niet-broedvogel zijn dit kwalificerende soorten voor de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en/of "IJsselmeer", waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt.

Volgens provinciale staten hebben deze vogelsoorten in het plangebied geen binding met de Natura 2000-gebieden. Dit is onderbouwd in de passende beoordeling. Daarin staat dat deze soorten geen gebruik maken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden en, omdat zij in het plangebied broedvogel zijn, geen relatie met het gebied hebben als niet-broedvogel. In aanvulling daarop wijzen provinciale staten op het memo "Relaties van broedvogelsoorten in het plangebied Windpark Nij Hiddum-Houw met de Natura 2000-gebieden IJsselmeer en Waddenzee en implicaties voor de toetsing van effecten op instandhoudingsdoelen Waddenzee en IJsselmeer" van Altenburg & Wymenga van 9 november 2018. In dit memo is nader onderbouwd waarom de genoemde soorten als broedvogel geen binding met de Natura 2000-gebieden hebben. In het memo staat onder meer dat de genoemde soorten tijdens de vestigingsfase en broedfase in het voorjaar en de zomer in territoria of op broedlocaties binnen het plangebied en de directe omgeving verblijven. In deze fase is de omvang van het activiteitengebied beperkt en zoeken de soorten voedsel in de directe omgeving. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat dit betekent dat de vogels tijdens het broedseizoen niet foerageren in de Natura 2000-gebieden.

Omdat de genoemde vogels die in het plangebied broeden geen binding met de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer" hebben, heeft sterfte door aanvaringen tijdens het broedseizoen volgens provinciale staten geen nadelige gevolgen voor die Natura 2000-gebieden. De instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer" voor deze vogelsoorten zijn gericht op het behoud of de uitbreiding van de omvang en de kwaliteit van het leefgebied; deze doelstelling geldt voor de niet-broedvogels. Provinciale staten stellen dat sterfte onder broedvogels in het plangebied daar geen invloed op heeft en dus ook niet leidt tot significante negatieve gevolgen voor de Natura 2000-gebieden. Daarnaast stellen provinciale staten dat volgens het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018 in de zaak Holohan de gevolgen voor soorten buiten het Natura 2000-gebied alleen moeten worden onderzocht als die gevolgen de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied kunnen aantasten; dat is volgens provinciale staten hier niet het geval. Volgens provinciale staten hoefde daarom in de passende beoordeling geen verder onderzoek te worden gedaan naar gevolgen voor deze soorten.

Ook als de in het plangebied broedende vogels wel een binding met de Natura 2000-gebieden zouden hebben, is er volgens provinciale staten geen sprake van significante negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden. De aantallen aanvaringslachtoffers onder deze vogels zijn daarvoor te klein. Provinciale staten verwijzen op dat punt naar een memo van Koolstra Advies van 15 augustus 2019.

42.2. Naar het oordeel van de Afdeling konden provinciale staten ervan uitgaan dat de bergeend, fuut, kluut, kievit, kuifeend, meerkoet, slobeend, scholekster, grutto en tureluur die als broedvogel in het plangebied voorkomen geen binding hebben met de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer". Deze soorten maken tijdens de broedperiode geen gebruik van de Natura 2000-gebieden om te foerageren. Dat sterfte tijdens het broedseizoen mogelijk invloed heeft op de

populatieomvang in de Natura 2000-gebieden, is niet genoeg voor de conclusie dat er negatieve gevolgen zullen zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen voor deze vogelsoorten als niet-broedvogel in de Natura 2000-gebieden. In het deskundigenbericht staat hierover dat de vogels die door een aanvaring met een windturbine sterven weliswaar geen onderdeel meer kunnen worden van de populaties in de Natura 2000-gebieden, maar dat heeft volgens het deskundigenbericht geen gevolgen voor de draagkracht van de Natura 2000-gebieden. Die draagkracht staat centraal in de instandhoudingsdoelstellingen. De instandhoudingsdoelstellingen zijn namelijk gericht op het behoud of de uitbreiding van de kwaliteit en omvang van het leefgebied. In het deskundigenbericht staat daarover dat het windpark - en de sterfte door aanvaringen - geen gevolgen heeft voor de kwaliteit en omvang van de Natura 2000-gebieden. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben geen concrete gegevens of onderzoeken overgelegd die aanleiding geven om aan te nemen dat de sterfte onder de genoemde broedvogels in het plangebied wel leidt tot een afname van de draagkracht van de Natura 2000-gebieden voor deze soorten. Zij hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat de leefgebieden in de Natura 2000-gebieden door deze sterfte minder geschikt worden voor de genoemde vogelsoorten.

De verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Holohan leidt niet tot een andere conclusie. Uit dat arrest volgt dat effecten voor soorten buiten een Natura 2000-gebied alleen moeten worden onderzocht als die effecten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied kunnen aantasten. Zoals hiervoor is overwogen, is daarvan in dit geval geen sprake.

De beroepsgrond slaagt niet.

Cumulatie

43. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat in de passende beoordeling te weinig rekening is gehouden met cumulatie. In het bijzonder gaat het om de gevolgen voor de vogels in de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer". Volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging is ten onrechte geen rekening gehouden met de cumulatieve effecten van de projecten Maritieme Servicehaven Noordelijk Flevoland, containerhaven Flevokust bij Lelystad, vergroting schutsluis Kornwerderzand en verbetering Houtribdijk. Volgens hen moet ook rekening worden gehouden met de cumulatie van verschillende soorten effecten, door voor die effecten gezamenlijk te bepalen wat de gevolgen zijn voor de populatieontwikkeling van vogels. Aan de hand daarvan moet volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging worden beoordeeld wat de gevolgen van cumulatie zijn voor de instandhoudingsdoelstellingen voor vogels in de Natura 2000-gebieden.

43.1. In het kader van de milieueffectrapportage zijn de projecten onderzocht waarbij mogelijk cumulatie kan optreden met het windpark Nij Hiddum-Houw. Daarbij is uitgegaan van vastgestelde plannen die zeer waarschijnlijk gerealiseerd gaan worden. In het MER is een lijst met cumulatieve projecten opgenomen. Die projecten zijn in de passende beoordeling onderzocht. Het gaat onder meer om andere windparkprojecten en industriële ontwikkelingsprojecten.

De hierboven vermelde projecten die de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging in hun zienswijze over de ontwerpbesluiten hebben genoemd, staan niet op deze lijst.

43.2. Provinciale staten hebben in de Nota van Antwoord Zienswijzen en Adviezen toegelicht dat de door de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging genoemde projecten buiten de algemeen geaccepteerde verstoringsafstanden liggen en dat er vanwege de afstand ook geen cumulatie van geluid en uitstoot is. Volgens provinciale staten leiden de genoemde projecten in samenhang met het windpark dan ook niet tot cumulatieve significante negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Onder meer treedt volgens provinciale staten bij geen van de projecten sterfte van vogels op. Voor zover er andere effecten zijn, zoals verstoring of habitatverlies, zijn die effecten slechts tijdelijk of worden ze zo zeer beperkt door maatregelen dat de resterende effecten minimaal zijn.

43.3. In het deskundigenbericht staat dat de aanleg van de havens in het IJsselmeer, de vergroting van de schutsluizen en de verbetering van de Houtribdijk gepaard gaan met ruimtebeslag in het Natura 2000-gebied "IJsselmeer" en dat mogelijke gevolgen daarvan voor de natuurlijke kenmerken van het gebied verband houden met de omvang van rust- en foerageergebied voor vogelsoorten. Deze effecten zijn volgens het deskundigenbericht van een wezenlijk andere aard dan de sterfte van



vogels door aanvaringen met windturbines in het windpark Nij Hiddum-Houw. Een optelsom van de effecten is vanwege hun verschillende aard niet goed te maken, aldus het deskundigenbericht.

43.4. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben in hun reactie op het deskundigenbericht bestreden dat de ongelijksoortige effecten niet bij elkaar kunnen worden opgeteld. Volgens hen kan en moet het totale effect van verstoring, habitatafname en sterfte op de populatieontwikkeling van vogels bepaald worden. Wat zij naar voren hebben gebracht, biedt echter geen concrete aanknopingspunten voor de manier waarop dat zou kunnen gebeuren. De Afdeling ziet daarom geen reden om aan te nemen dat de conclusie uit het deskundigenbericht dat een optelsom van de effecten vanwege hun verschillende aard niet goed te maken is, onjuist is.

Daarnaast hebben provinciale staten ter zitting toegelicht dat enkele van de genoemde projecten niet alleen in een ander deel van het IJsselmeer liggen, maar ook effecten hebben op andere soorten vogels dan de vogelsoorten die door aanvaringen met windturbines sterven. Deze projecten raken namelijk vooral vogels die op het water slapen en waterplanten en mosselen eten, zoals duikeenden en aalscholvers. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben dit niet gemotiveerd bestreden.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in de passende beoordeling te weinig rekening is gehouden met de cumulatieve effecten van het windpark en de door de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging genoemde projecten. De beroepsgrond slaagt niet.

#### Stikstofdepositie

44. De Stichting en anderen hebben ter zitting betoogd dat de Afdeling ambtshalve moet toetsen of de gevolgen van stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden in de omgeving van het windpark op de juiste manier zijn beoordeeld, gelet op de uitspraak van de Afdeling over het PAS van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.

44.1. De Stichting en anderen hebben binnen de beroepstermijn geen beroepsgronden over de aantasting van Natura 2000-gebieden aangevoerd. Gelet op artikel 1.6a van de Chw moet deze beroepsgrond dan ook buiten inhoudelijke bespreking blijven.

Dit zou anders zijn als de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden een aspect zou zijn dat de Afdeling ambtshalve moet beoordelen. Dat is echter niet het geval. Ambtshalve toetsing door de bestuursrechter is beperkt tot voorschriften van openbare orde. Daarbuiten doet de rechter ingevolge artikel 8:69 van de Awb uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting, waarbij hij ambtshalve de rechtsgronden aanvult en ambtshalve de feiten kan aanvullen. Zoals volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van 7 juni 2007, gevoegde zaken C-222/05 tot en met C-225/05, EU:C:2007:318, Van der Weerd e.a., verplicht het recht van de Europese Unie de nationale rechter niet om in een procedure in rechte betreffende de rechtmatigheid van een bestuurshandeling ambtshalve te toetsen aan gronden ontleend aan bepalingen van Unierecht - in dit geval de Habitatrictlijn - , aangezien noch het gelijkwaardigheidsbeginsel noch het doeltreffendheidsbeginsel dit vereist. De Afdeling verwijst op dit punt naar haar uitspraak van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:86.

#### Soortenbescherming

45. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren beroepsgronden aan over de gevolgen van het windpark voor vogels. Deze beroepsgronden zijn in de eerste plaats gericht tegen de Wnb-ontheffing, die vóór de vaststelling van het plan door gedeputeerde staten is verleend. Voor de beoordeling van de beroepsgronden over de Wnb-ontheffing verwijst de Afdeling naar de overwegingen 54 en volgende van deze uitspraak.

De Afdeling vat de beroepsgronden van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging over soortenbescherming daarnaast op als beroepsgronden over de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. In dat kader is van belang dat de vragen of voor de uitvoering van het inpassingsplan een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing mocht worden verleend, weliswaar primair aan de orde komen bij de beoordeling van de Wnb-ontheffing, maar dat provinciale staten het plan niet hebben kunnen vaststellen indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de

Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Onder 57 tot en met 61 wordt geconcludeerd dat de beroepsgronden over de Wnb-ontheffing niet slagen. Gelet hierop hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Wnb op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat. De beroepsgrond slaagt niet.

46. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren daarnaast aan dat het windpark nadelige gevolgen heeft voor vleermuizen.

46.1. In het beroepschrift hebben de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging in verband met beschermde soorten alleen gewezen op de gevolgen voor vogels. Pas na afloop van de beroepstermijn hebben zij aangevoerd dat het windpark nadelige effecten heeft op vleermuizen. Dit is dan ook een nieuwe beroepsgrond die, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten inhoudelijke bespreking moet blijven.

Weidevogelkansgebieden

47. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat weidevogelkansgebieden worden aangetast.

47.1. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben dit betoog pas in hun nadere memorie van 4 februari 2019 voor het eerst naar voren gebracht. Naar het oordeel van de Afdeling is hier geen sprake van aanvullende argumenten bij de tijdig aangevoerde beroepsgronden over weidevogels, maar van een nieuwe beroepsgrond. Bij weidevogelkansgebieden gaat het namelijk om een beschermingsregime voor gebieden uit de provinciale Verordening, terwijl de eerder aangevoerde beroepsgronden over weidevogels verband houden met de regels voor soortenbescherming uit de Wnb. De nieuwe beroepsgrond over weidevogelkansgebieden is na afloop van de beroepstermijn naar voren gebracht en moet daarom, gelet op artikel 1.6a van de Chw, eveneens buiten inhoudelijke bespreking blijven.

LEEFBAARHEID EN SOCIALE COHESIE

48. De Stichting en anderen voeren aan dat er geen draagvlak is voor het windpark en dat er in de besluitvorming niet op kenbare wijze rekening is gehouden met de impact van het windpark op de leefbaarheid en de sociale cohesie in het gebied. Uit de uitspraak van de Afdeling over windpark De Drentse Monden en Oostermoer blijkt dat de gevolgen voor de leefbaarheid en sociale cohesie wel mee te wegen aspecten zijn, aldus de Stichting en anderen.

Zij wijzen er op dat provinciale staten in verschillende stukken, waaronder het besluit van 17 december 2014 en de Startnotitie van 26 oktober 2016, te kennen hebben gegeven het belangrijk te vinden de omgeving in de besluitvorming te betrekken. Zo is toegezegd dat er een communicatie- en participatieplan zou komen, maar dat is er volgens de Stichting en anderen niet gekomen. Ook anderszins is onvoldoende uitvoering gegeven aan de intentie de omgeving te betrekken, waardoor in strijd is gehandeld met het vertrouwensbeginsel, aldus de Stichting en anderen. Zij voeren daarbij diverse bezwaren aan over de totstandkoming en werkwijze van de Omgevingsadviesraad. Ook hebben provinciale staten volgens de Stichting en anderen niet gereageerd op de onvrede en bezorgdheid die omwonenden diverse keren hebben geuit over het plan. Ter zitting hebben zij in dat kader aangevoerd dat de wijze van besluitvorming de sociale cohesie in het gebied/de dorpen heeft aangetast.

48.1. Provinciale staten stellen dat is geprobeerd de betrokkenheid van de omgeving bij de ontwikkeling van windpark Nij Hiddum-Houw te vergroten door het organiseren van informatiebijeenkomsten en de instelling van een Omgevingsadviesraad. De Omgevingsadviesraad heeft met de initiatiefnemers afspraken gemaakt die ertoe strekken dat de omgeving financieel kan meeprofiteren van het windpark. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Omgevingsovereenkomst van 30 mei 2018.

48.2. De Afdeling constateert dat bij de appellanten in deze procedure weerstand is blijven bestaan tegen de realisatie van windpark Nij Hiddum-Houw. Dit betekent echter niet dat provinciale staten daarom hadden moeten afzien van de vaststelling van het inpassingsplan voor dit windpark. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 47.1, is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen

mogelijk mag maken als daarvoor in de omgeving voldoende draagvlak bestaat. Het bevoegd gezag moet een afweging maken tussen het belang dat is gemoeid met het realiseren van het windpark in verband met het streven naar een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. Het ontbreken van draagvlak is een aspect dat wordt meegenomen in de belangenafweging bij de vaststelling van een plan voor realisering van een windpark, maar is niet zonder meer het meest zwaarwegend. Het bestaan van draagvlak is dan ook niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van provinciale staten. In de verwijzing van de Stichting en anderen naar het besluit van 17 december 2014 en de Startnotitie en wat daarin is opgenomen over het betrekken van de omgeving ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Hetgeen hierin is vermeld over het betrekken van de omgeving dient naar het oordeel van de Afdeling als inspanningsverplichtingen te worden beschouwd. Voor de conclusie dat provinciale staten deze inspanningsverplichtingen hebben miskend zijn geen aanknopingspunten aangevoerd. Daarbij betreft de Afdeling dat de totstandkoming en werkwijze van de Omgevingsadviesraad als zodanig thans niet ter beoordeling voorligt, zodat de Afdeling de daarover aangevoerde bezwaren buiten beschouwing laat. Voorts hebben provinciale staten bij hun verweerschrift een in 2016 opgesteld communicatieplan overgelegd. Het betoog dat een dergelijk plan ontbreekt, mist derhalve feitelijke grondslag.

48.3. Ter zitting is besproken dat het windpark negatieve gevolgen heeft voor de sociale cohesie in het gebied. Uit de uitspraak over windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 210-210.4, volgt dat het effect van het windpark op de leefbaarheid en sociale cohesie een belang is dat wordt meegenomen in de belangenafweging bij de vaststelling van een plan voor realisering van een windpark. Uit de Antwoordnota maakt de Afdeling op dat provinciale staten onderkennen dat er niet bij alle betrokkenen draagvlak is en dat het windpark gevolgen heeft voor de sociale cohesie. De gevolgen van het plan voor de sociale cohesie hebben provinciale staten als belang meegewogen. Provinciale staten behoeften hieraan bij hun belangenafweging in redelijkheid echter geen doorslaggevend gewicht toe te kennen.

Het betoog faalt.

#### SCHADE EN WAARDEDALING WONINGEN

49. De Stichting en anderen betogen dat provinciale staten geen evenwichtige belangenafweging hebben gemaakt nu zij de financiële belangen van initiatiefnemers zwaarder hebben laten wegen dan de financiële belangen van omwonenden. Daartoe voeren zij aan dat de waarde van de woningen in de omgeving van het windpark, waaronder hun eigen woningen, zal dalen en woningen wellicht zelfs onverkoopbaar worden als gevolg van de komst van het windpark. Dit is volgens hen ten onrechte niet onderzocht door provinciale staten. De verwijzing van provinciale staten naar de mogelijkheid om een verzoek om planschade in te dienen is niet voldoende, aangezien dit pas na het onherroepelijk worden van het plan kan worden gedaan en daarbij een normaal maatschappelijk risico van 2 procent van de waarde van de woning geldt. Ook de afspraken die zijn gemaakt met de Omgevingsadviesraad over compensatie voor de waardedaling zijn niet voldoende, omdat deze afspraken alleen gelden voor een zeer beperkte groep omwonenden in de onmiddellijke nabijheid van het windpark. Volgens hen is het beter om te kijken naar de gevolgen voor de Onroerendezaakbelasting (hierna: WOZ-waarde van de woningen) voor een indicatie van de effecten van de komst van een windpark op de waarde van woningen. Neerwaartse aanpassingen van de WOZ-waarde van de woningen van 10% zijn volgens hen heel gebruikelijk.

49.1. Blijkens paragraaf 6 van de Antwoordnota hebben provinciale staten het financiële belang van omwonenden onderkend. De Stichting en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de eventuele waardevermindering van de woningen zodanig zal zijn dat provinciale staten daaraan bij de belangenafweging een groter gewicht hadden moeten toekennen dan zij hebben gedaan. Voor zover de Stichting en anderen zich richten tegen de afspraken die zijn gemaakt met de Omgevingsadviesraad in de Omgevingsovereenkomst, overweegt de Afdeling dat deze overeenkomst geen deel uitmaakt van het inpassingsplan, zodat bezwaren daartegen in deze procedure niet aan de orde kunnen komen.

Het betoog faalt.

#### III. BEROEPSGRONDEN OVER DE WNB-VERGUNNING

50. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren beroepsgronden aan over de Wnb-vergunning. Deze beroepsgronden gaan over de gevolgen van het windpark voor de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer" en komen grotendeels overeen met de beroepsgronden die hierover in verband met het inpassingsplan zijn aangevoerd.

51. Voor de beroepsgronden over de gevolgen voor vogels en over cumulatie met andere projecten verwijst de Afdeling naar de beoordeling die bij het inpassingsplan is gegeven in de overwegingen 40 tot en met 43. Gelet op wat daar is overwogen, geven deze beroepsgronden geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten de Wnb-vergunning niet had mogen verlenen.

De beroepsgrond over het rekening houden met de effecten van de verwijdering van bestaande windturbines wordt hieronder afzonderlijk behandeld.

Toetsingskader

52. Op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, zoals dat voor 1 januari 2020 luidde, is het verboden om zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. Uit het derde lid, aanhef en onder a, en artikel 2.8, eerste en derde lid, zoals deze bepalingen voor 1 januari 2020 luiden, volgt dat gedeputeerde staten de vergunning voor een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied uitsluitend mogen verlenen als een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied is gemaakt en uit die passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Effecten van verwijdering van bestaande windturbines

53. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen dat bij het bepalen van de effecten van het windpark op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden "IJsselmeer" en "Waddenzee" ten onrechte rekening is gehouden met de positieve effecten van de beoogde sanering van de bestaande windturbines in het gebied. Zij stellen dat de bestaande windturbines zijn opgericht na de inwerkingtreding van de Vogel- en Habitatrichtlijn en dat voor die windturbines nooit een passende beoordeling is gemaakt. Daarom had in de passende beoordeling de situatie zonder die windturbines als referentiesituatie moeten worden gebruikt.

53.1. Het college van gedeputeerde staten stelt zich op het standpunt dat de sanering van de bestaande windturbines deel uitmaakt van het project zoals dat in de bij de aanvraag om de Wnb-vergunning gevoegde passende beoordeling en in de aanvulling op de aanvraag is omschreven. Volgens het college van gedeputeerde staten mocht daarom in de passende beoordeling rekening worden gehouden met de effecten van de sanering. Daarnaast stelt het college van gedeputeerde staten dat voor de bestaande windturbines destijds geen passende beoordeling hoefde te worden gemaakt en dat uit de Vogel- en Habitatrichtlijn geen verplichting voortvloeit om dat alsnog te doen. Het college van gedeputeerde staten stelt verder, onder verwijzing naar het memo "Beantwoording vragen StAB n.a.v. StAB-locatiebezoek" van 6 maart 2019, dat de conclusie uit de passende beoordeling ook blijft gelden als alleen wordt gekeken naar de effecten van de nieuwe windturbines zonder sanering van de bestaande windturbines.

53.2. De sanering van in totaal zestien bestaande windturbines is opgenomen in de aanvraag en de aanvulling daarop. Op grond van voorschrift 7 van de Wnb-vergunning moet het project conform de aanvraag worden uitgevoerd. Daarnaast is in voorschrift 2 bepaald dat de vergunning ziet op de realisatie en exploitatie van maximaal negen windturbines aan weerszijden van de A7 op de kop van de Afsluitdijk, de sanering van de tien windturbines van het bestaande windpark Hiddum-Houw op de aangevraagde locatie en de sanering van zes solitaire windturbines in de nabije omgeving van het plangebied. De sanering maakt daarmee deel uit van het project zoals dat is aangevraagd en vergund.

In de passende beoordeling is uitgegaan van de sanering van de tien bestaande windturbines in windpark Hiddum-Houw. De sanering van zes solitaire windturbines is hierin niet betrokken. In zoverre

is in de passende beoordeling van een worstcasesituatie uitgegaan, waarbij alleen rekening is gehouden met sanering van het bestaande windpark Hiddum-Houw.

In het memo van 6 maart 2019 staat dat in de passende beoordeling slechts op twee punten de positieve effecten van het saneren van de tien windturbines van windpark Hiddum-Houw zijn betrokken, namelijk bij de effecten op niet-broedvogels in de gebruiksfase door verstoring en bij de effecten op niet-broedvogels in de gebruiksfase door aanvaringen en barrièrewerking. In het memo wordt geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden "Waddenzee" en "IJsselmeer" niet worden aangetast als ook op deze twee punten wordt uitgegaan van de effecten van de negen nieuwe windturbines in het plangebied zonder rekening te houden met de sanering van de bestaande windturbines. Dit is onder meer gebaseerd op berekeningen van de aantallen aanvarings-slachtoffers onder de desbetreffende vogelsoorten. Wat de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging daartegen naar voren hebben gebracht, geeft geen aanleiding om aan de juistheid van deze conclusie te twijfelen.

Het college van gedeputeerde staten heeft hiermee onderbouwd dat de conclusie van de passende beoordeling onveranderd blijft als geen rekening wordt gehouden met de sanering van de bestaande windturbines. Gelet hierop kan de vraag of het college van gedeputeerde staten de bestaande windturbines bij de verlening van de Wnb-vergunning had mogen beschouwen als onderdeel van de referentiesituatie onbeantwoord blijven. Dit betekent ook dat niet meer van belang is of voor de bestaande windturbines al eerder een passende beoordeling had moeten worden gemaakt, gelet op de datum van oprichting van de verschillende windturbines, de vraag welke vergunningen of toestemmingen voor deze windturbines zijn verleend en de aanwijzingsdata van de gebieden Waddenzee en IJsselmeer onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn.

De beroepsgrond slaagt niet.

#### IV. BEROEPSGRONDEN OVER DE WNB-ONTHEFFING

54. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren beroepsgronden aan over de Wnb-ontheffing. De ontheffing is verleend voor het doden en/of verstoren van 72 vogelsoorten, de laatvlieger en de ruige dwergvleermuis.

De beroepsgronden van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging gaan voornamelijk over de gevolgen voor vogels. Allereerst voeren de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging aan dat de vogelsterfte is onderschat. Zij stellen onder meer dat het college van gedeputeerde staten de sterftcijfers niet met de juiste populaties heeft vergeleken en dat rekening had moeten worden gehouden met de effecten van andere projecten, zoals windparken. Daarnaast voeren zij aan dat de grondwaterstand daalt door de aanlegwerkzaamheden en dat niet genoeg maatregelen zijn voorgeschreven om de nadelige gevolgen daarvan voor weidevogels te beperken.

55. Voor zover de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging in verband met de Wnb-ontheffing ook aanvoeren dat het windpark nadelige gevolgen heeft voor vleermuizen, is sprake van een nieuwe beroepsgrond die, gelet op artikel 1.6a van de Chw, buiten inhoudelijke bespreking moet blijven. De Afdeling verwijst naar overweging 46.1 van deze uitspraak.

#### Toetsingskader

56. Uit artikel 3.1 van de Wnb volgt dat het verboden is van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn opzettelijk te doden en om zulke vogels opzettelijk te storen. Het verbod op het storen van vogels is niet van toepassing als de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.

In artikel 3.3, eerste lid, is bepaald dat gedeputeerde staten ontheffing kunnen verlenen van verboden als bedoeld in artikel 3.1. In het vierde lid zijn de voorwaarden vermeld voor het verlenen van een ontheffing. Een van die voorwaarden is dat geen sprake mag zijn van verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

#### Vogelsterfte door aanvaringen met windturbines

57. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging voeren aan dat de gevolgen van vogelsterfte door aanvaringen met de windturbines zijn onderschat.

In de eerste plaats betogen zij dat bij de beoordeling niet is uitgegaan van de ecologisch relevante

populatie. Zij verwijzen op dat punt naar het deskundigenbericht. Volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging moet bij de toepassing van de 1%-mortaliteitsnorm worden vergeleken met de lokale of regionale populatie van de soort. Het college van gedeputeerde staten heeft de sterfte vergeleken met de landelijke of Noordwest-Europese populatie en in het activiteitenplan van 13 oktober 2017 zijn de gevolgen voor de landelijke staat van instandhouding van de vogelsoorten beoordeeld. Volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging is daardoor het effect van het windpark op de staat van instandhouding onderschat.

Daarnaast betogen de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging dat als uitgegaan wordt van de landelijke staat van instandhouding van de vogelsoorten, ook alle landelijke sterfte door andere projecten, in het bijzonder windparken, in de beoordeling moet worden betrokken. Dat is volgens hen niet gebeurd. Als voorbeeld noemen zij de bruine kiekendief, waarvan de landelijke populatie zo klein is dat toepassing van de 1%-mortaliteitsnorm landelijk neerkomt op sterfte van ongeveer twee exemplaren. In combinatie met de sterfte door andere windparken kan de gunstige staat van instandhouding landelijk niet bereikt worden. Er is dan ook ten onrechte een ontheffing voor de bruine kiekendief verleend, aldus de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging. Dit geldt volgens hen ook voor andere (roof)vogelsoorten.

Daarnaast stellen de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging dat uit het onderzoek "Kwetsbare soorten voor energie-infrastructuur in Nederland" van Wageningen Environmental Research van mei 2018 blijkt dat de sterfte onder roofvogels door windparken in het algemeen wordt onderschat.

57.1. De Afdeling begrijpt deze beroepsgrond, gelet op het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting, zo, dat het de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging alleen gaat om de gevolgen voor broedvogels en niet-broedvogels die een directe binding hebben met het plangebied. Dit zijn de 21 vogelsoorten die in tabel 6 op p. 39 van de Wnb-ontheffing zijn vermeld. De beroepsgrond gaat, gelet hierop, niet over de 61 trekvogelsoorten uit tabel 7 van de Wnb-ontheffing.

Het betoog van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging komt erop neer dat het college van gedeputeerde staten ten onrechte heeft geconcludeerd dat de sterfte door aanvaringen niet leidt tot verslechtering van de staat van instandhouding van de vogelsoorten waarvoor de Wnb-ontheffing is verleend.

57.2. Het college van gedeputeerde staten heeft aan de hand van de zogeheten 1%-mortaliteitsnorm beoordeeld of de staat van instandhouding van de vogelsoorten verslechtert. Deze norm houdt in dat ervan wordt uitgegaan dat de staat van instandhouding niet verslechtert als de extra sterfte door aanvaringen met windturbines niet hoger is dan 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte van de relevante populatie van de desbetreffende soort. De 1%-mortaliteitsnorm kan volgens het college van gedeputeerde staten ook worden toegepast als de vogelsoort zich in een ongunstige staat van instandhouding bevindt en eveneens als er meerdere projecten kunnen zijn die van invloed zijn op de sterfte van vogels.

Volgens het college van gedeputeerde staten heeft het windpark geen nadelige invloed op de staat van instandhouding van vogelsoorten. Zowel voor trekvogelsoorten als voor vogelsoorten met een directe binding met het plangebied blijft het aantal aanvaringssslachtoffers onder de 1%-mortaliteitsnorm. Het college van gedeputeerde staten baseert zich hierbij op het activiteitenplan van 13 oktober 2017.

57.3. In zijn arrest van 9 december 2004, in zaak C-79/03, punten 36 en 41, ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat het door het ORNIS-comité geformuleerde criterium, inhoudende dat iedere tol van minder dan 1% van de totale jaarlijkse sterfte van de betrokken populatie (gemiddelde waarden) voor de soorten die niet mogen worden gejaagd, en van 1% van de te bejagen soorten, als maatstaf kan worden gebruikt om te beoordelen of de door de betreffende lidstaat krachtens artikel 9, eerste lid, sub c, van de Vogelrichtlijn verleende afwijking van het verbod van artikel 8, eerste lid, van die richtlijn om vogels met lijmstokken te vangen, voldoet aan de voorwaarde dat de betrokken vogels in kleine hoeveelheden worden gevangen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:438) kan dit criterium, bij het ontbreken van een ander wetenschappelijk onderbouwd criterium, gehanteerd worden als uitgangspunt om te bepalen of er, gelet op de te verwachten aantallen slachtoffers door windturbines, afbreuk wordt gedaan aan de gunstige staat van instandhouding van

de betreffende soorten.

Uit de hiervoor genoemde uitspraak van het Hof volgt niet dat het 1%-criterium niet mag worden toegepast op soorten die reeds in een ongunstige staat van instandhouding verkeren. Ook de Afdeling heeft dit eerder geoordeeld in haar uitspraak van 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3215.

57.4. In tabel 6 op p. 39 van de Wnb-ontheffing - die overeenkomt met tabel 4.3 in het activiteitenplan - zijn voor broedvogel- en niet-broedvogelsoorten met een directe binding met het plangebied de populatiegrootte, de 1%-mortaliteitsnorm en het verwachte aantal aanvaringsslachtoffers weergegeven. In zijn reactie op het deskundigenbericht stelt het college van gedeputeerde staten dat voor de populatiegrootte is uitgegaan van de Nederlandse of Noordwest-Europese populaties. Dit is volgens het college van gedeputeerde staten de ecologisch relevante populatie. In het memo van Koolstra Advies van 17 april 2019, dat bij de reactie op het deskundigenbericht is gevoegd, is dit verder toegelicht. Volgens het memo vindt voor de soorten waar het hier om gaat op de schaal van Nederland en Noordwest-Europa uitwisseling van individuen plaats en is daarom sprake van één populatie. Er is zo'n intensieve uitwisseling van individuen tussen leefgebieden, dat een lokale of regionale populatie voor deze soorten niet is te bepalen.

Specifiek voor de bruine kiekendief heeft het college van gedeputeerde staten ter zitting toegelicht dat deze soort niet direct in het plangebied voorkomt. Vanwege de grotere afstand en de uitwisseling binnen de populatie, zoals ook toegelicht in het memo van Koolstra, is voor deze soort een grotere populatie beschouwd als de ecologisch relevante populatie. Als worstcasescenario is voor de toepassing van de 1%-mortaliteitsnorm uitgegaan van de kleinste populatie, namelijk de ondergrens van de Nederlandse broedpopulatie, zoals vastgesteld door SOVON. 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte van die populatie komt overeen met 7 vogels. Dit aantal wordt niet overschreden. In het memo van Koolstra is toegelicht dat bij de berekening van het aantal aanvaringsslachtoffers onder de bruine kiekendief, anders dan in het deskundigenbericht wordt gesteld, ook rekening is gehouden met de aanwezige winterpopulatie.

57.5. Bij de toepassing van de 1%-mortaliteitsnorm moet de vogelsterfte door het windpark vergeleken worden met de natuurlijke sterfte in de populatie. Daarbij moet worden uitgegaan van de ecologisch relevante populatie.

57.6. In het bestreden besluit is, zoals hiervoor is weergegeven, uitgegaan van de Nederlandse of Noordwest-Europese populaties als ecologisch relevante populatie. In het memo van Koolstra van 17 april 2019 is voor de onderzochte broedvogelsoorten onderbouwd dat het aantal aanvaringsslachtoffers ook onder de 1%-mortaliteitsnorm blijft als wordt uitgegaan van het geschatte deel van de Nederlandse populatie van de desbetreffende soort dat regionaal voorkomt. Deze onderbouwing is alleen gegeven voor de broedvogels, omdat voor de niet-broedvogels een schatting van de omvang van een regionaal deel van de populatie niet mogelijk is. In tabel 2 van het memo zijn voor de broedvogelsoorten de populatiegrootte, de jaarlijkse sterfte, de 1%-mortaliteitsnorm en het verwachte aantal aanvaringsslachtoffers weergegeven. Het aantal aanvaringsslachtoffers ligt voor alle soorten onder de 1%-mortaliteitsnorm.

Gelet hierop kan in het midden blijven of het college van gedeputeerde staten voor de broedvogelsoorten uit tabel 6 van de Wnb-ontheffing van de juiste populatiegrootte is uitgegaan. Ook als de sterfte door het windpark wordt vergeleken met de natuurlijke sterfte van de regionaal voorkomende populatie wordt de 1%-mortaliteitsnorm namelijk voor geen van de genoemde broedvogelsoorten overschreden, zodat er voor deze soorten van kan worden uitgegaan dat geen sprake is van verslechtering van de staat van instandhouding.

57.7. Het betoog van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging over de gehanteerde populatiegrootte van de grutto - die als broedvogel in het plangebied voorkomt - leidt niet tot een andere conclusie. Ter zitting hebben zij gesteld dat de omvang van het regionaal voorkomende deel van de populatie van de grutto in het memo te ruim is ingeschat. Volgens hen is het genoemde aantal van 12.000 tot 15.000 grutto's te hoog en is dit aantal bijna gelijk aan de landelijke populatie. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben deze stelling niet met gegevens onderbouwd. Het college van gedeputeerde staten heeft toegelicht dat het hier niet alleen om het IJsselmeer en de Waddenzee gaat, maar om een groter gebied dat Fryslân en een deel van Overijssel omvat. Door Koolstra is ter zitting gesteld dat SOVON voor de grutto uitgaat van 31.000 tot 38.000 broedparen in

heel Nederland. Het aantal van 12.000 tot 15.000 individuen in deze regio is aan de hand daarvan bepaald. De Afdeling ziet in hetgeen de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben gesteld geen reden om aan te nemen dat in het memo van Koolstra voor de grutto van onjuiste aantallen is uitgegaan.

57.8. Over de niet-broedvogelsoorten overweegt de Afdeling het volgende.

Het deskundigenbericht gaat in op de vraag of in dit geval is uitgegaan van de ecologisch relevante populatie. Daarbij wordt de bruine kiekendief als voorbeeld gebruikt. In het deskundigenbericht staat dat een beoordeling aan de hand van een populatiegrootte van 100.000 exemplaren geen goed beeld geeft van de gevolgen voor de staat van instandhouding van de ecologisch relevante populatie. De ecologisch relevante populatie is volgens het deskundigenbericht niet betrokken bij de beoordeling. Zelfs een beoordeling aan de hand van de Nederlandse populatie met een omvang van 900 tot 1.200 broedparen geeft volgens het deskundigenbericht geen goed beeld van de gevolgen voor de ecologisch relevante populatie, omdat bijvoorbeeld bruine kiekendieven die in de provincie Zeeland verblijven vanwege de afstand niet in het plangebied zullen verblijven. Het deskundigenbericht gaat niet specifiek in op de overige niet-broedvogelsoorten uit tabel 6 van de Wnb-ontheffing.

Volgens het memo van Koolstra van 17 april 2019 is voor de onderzochte vogelsoorten vanwege de intensieve uitwisseling van individuen tussen leefgebieden wel degelijk sprake van één populatie op de schaal van Nederland en Noordwest-Europa. Uit het deskundigenbericht blijkt niet duidelijk waarom dat onjuist zou zijn. Naar het oordeel van de Afdeling kan daarom niet worden geconcludeerd dat in tabel 6 van de Wnb-ontheffing voor de bruine kiekendief en andere niet-broedvogelsoorten is uitgegaan van een populatiegrootte die niet overeenkomt met de ecologisch relevante populatie.

In het memo van Koolstra is voor de niet-broedvogelsoorten aan de hand van de Nederlandse populatie aan de 1%-mortaliteitsnorm getoetst. Die norm wordt voor geen van de onderzochte soorten overschreden.

58. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben betoogd dat rekening moet worden gehouden met alle landelijke sterfte door met name andere windparken als wordt uitgegaan van de landelijke of Noordwest-Europese populatie. Voor een aantal broedvogelsoorten hoeft deze vraag niet meer te worden beantwoord, omdat alsnog met de regionaal voorkomende populatie is vergeleken en uit tabel 2 van het memo van Koolstra blijkt dat ook dan de 1%-mortaliteitsnorm niet wordt overschreden (zie hiervoor onder 57.6).

Bij de niet-broedvogelsoorten blijft de sterfte door het windpark, wanneer wordt vergeleken met de Nederlandse populatie, volgens tabel 1 van het memo van Koolstra ver onder de 1%-mortaliteitsnorm. De sterfte ligt zo ver onder deze grens, dat het naar het oordeel van de Afdeling uitgesloten kan worden geacht dat de sterfte in combinatie met de sterfte door andere windparken tot een verslechtering van de staat van instandhouding van deze soorten kan leiden. Dat is alleen anders voor de bruine kiekendief. In een worstcasescenario waarbij voor de populatiegrootte wordt uitgegaan van de Nederlandse broedpopulatie ligt de 1%-mortaliteitsnorm op 7 exemplaren, terwijl de verwachte jaarlijkse sterfte door het windpark 2 exemplaren is. Hier is niet uitgesloten dat de sterfte in combinatie met de sterfte door andere windparken hoger is dan 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte van de populatie.

Uit het deskundigenbericht blijkt echter ook dat ervan kan worden uitgegaan dat het aantal aanvaringsslachtoffers onder de bruine kiekendief als gevolg van het plan per saldo niet toeneemt, rekening houdende met de sanering van de bestaande windturbines in het plangebied. Daardoor zal als gevolg van het plan geen sprake zijn van verslechtering van de staat van instandhouding van de bruine kiekendief, ongeacht eventuele cumulatie. De Afdeling oordeelt daarom dat het betoog van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging niet slaagt.

59. Voor zover is aangevoerd dat de sterfte onder roofvogels in zijn algemeenheid is onderschat, verwijst de Afdeling naar overweging 41.2 van deze uitspraak. Zoals daar is overwogen, kan uit het rapport van WER niet worden afgeleid dat de sterfte onder roofvogels door aanvaringen met windturbines in het algemeen wezenlijk wordt onderschat.

60. Gelet op het voorgaande kon het college van gedeputeerde staten ervan uitgaan dat de sterfte onder broedvogels en niet-broedvogels met een directe binding met het plangebied niet leidt tot een



verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soorten. De Wnb-ontheffing is op dit punt niet in strijd met artikel 3.3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wnb verleend.

De beroepsgronden slagen niet.

Gevolgen voor weidevogels door daling van de grondwaterstand

61. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging vrezen dat de aanlegwerkzaamheden voor het windpark schadelijk zullen zijn voor weidevogels. Bij de werkzaamheden daalt de grondwaterstand. Dit kan volgens hen gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van voedsel.

Volgens de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging bevat de Wnb-ontheffing geen toereikende maatregelen om de nadelige gevolgen voor weidevogels door een daling van de grondwaterstand te voorkomen. Zij betogen dat het college van gedeputeerde staten in de Wnb-ontheffing had moeten voorschrijven dat de daling van de grondwaterspiegel bij de aanleg van het windpark wordt tegengegaan door bijvoorbeeld damwanden. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging stellen ook dat in het deskundigenbericht de effecten van de bodemdaling zijn onderschat, omdat geen rekening is gehouden met de periode dat vogels buiten de broedperiode afhankelijk zijn van een hogere waterstand, onder meer om te foerageren. Verder wijzen zij erop dat de landelijke en lokale staat van instandhouding van weidevogels - waaronder de Kievit, scholekster, grutto, tureluur, wulp en kempshaan - al zeer slecht is.

61.1. Bij de aanleg van de fundering van de windturbines wordt het grondwaterpeil tijdelijk verlaagd. De bemaling duurt 6 tot 8 weken per windturbine en daarna wordt het waterpeil weer teruggebracht op het oorspronkelijke niveau. Volgens het MER daalt het grondwaterpeil op 75 m afstand met ongeveer 10 cm en op 200 m afstand met ongeveer 5 cm. In de directe omgeving van het werk is de daling ongeveer 30 cm. Het college van gedeputeerde staten stelt dat de grondwaterstand van nature tot wel 100 cm kan fluctueren. Een daling met 30 cm valt daarom ruim binnen de natuurlijke fluctuaties. Bovendien verdroogt de bovengrond volgens het college van gedeputeerde staten niet direct door een bemaling van 6 tot 8 weken, ook omdat de bovengrond in het plangebied klei bevat. Verder vinden de aanlegwerkzaamheden en de bemaling in principe buiten het broedseizoen plaats. Omdat de effecten zeer lokaal optreden en tijdelijk zijn, heeft de bemaling volgens het college van gedeputeerde staten geen extra verstoringseffecten voor weidevogels naast de verstoringseffecten door bijvoorbeeld geluid in de aanlegfase. Volgens het college van gedeputeerde staten zijn daarom geen extra maatregelen nodig.

61.2. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat de gevolgen van de bemaling tijdens de aanleg van de fundering van tijdelijke duur en lokale aard zijn. Negatieve gevolgen voor broedende vogels door grondwaterdaling worden zoveel mogelijk voorkomen door buiten het broedseizoen te werken, hetgeen in de vergunning en de ontheffing op grond van de Wnb is vastgelegd. Het deskundigenbericht verwijst daarbij in het bijzonder naar voorschrift 34 van de Wnb-ontheffing.

61.3. In voorschrift 34 van de Wnb-ontheffing is het volgende bepaald:

"Voor vogels dienen de volgende mitigerende maatregelen tijdens de aanlegfase, tijdens onderhoudswerkzaamheden in de gebruiksfase en tijdens de sanering van de bestaande turbines van windpark Hiddum-Houw en van de zes bestaande solitaire turbines in acht genomen te worden:

a) De werkzaamheden dienen bij voorkeur zoveel mogelijk buiten het broedseizoen plaats te vinden (half maart - half augustus). Aangezien verwacht wordt dat dit in verband met de planning niet uitsluitend mogelijk is, is het van belang dat:

- de werkzaamheden in ieder geval al voor het broedseizoen worden ingezet en er continu door wordt gewerkt (werkzaamheden niet langer dan enkele dagen stilleggen), om te voorkomen dat vogels gaan broeden in het gebied waar gewerkt, of;

- potentiële broedplekken al voor het broedseizoen ongeschikt gemaakt worden voor broedende vogels door de vegetatie kort te maaien of op andere wijze ongeschikt te maken voor broedvogels. Dit heeft betrekking op hoge grasvegetatie en hagen, heggen, bomen en struiken. De vegetatie moet dan gedurende de werkzaamheden ook kort of kaal gehouden worden.

b) Indien werkzaamheden tijdens het broedseizoen plaatsvinden, dient een deskundig ecoloog op het gebied van vogels vast te stellen dat er geen broedende vogels aanwezig zijn binnen de

verstoringafstand van de werkzaamheden;

c) Indien er onverhoopt toch broedende vogels aanwezig zijn binnen de verstoringafstand van de werkzaamheden, dan wordt er pas gestart met de werkzaamheden (of doorgedaan met werken) wanneer er geen broedende vogels meer aanwezig zijn."

61.4. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben niet bestreden dat de daling van het grondwaterpeil 5 cm tot maximaal 30 cm bedraagt. In hun reactie op het deskundigenbericht hebben de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging wel bestreden dat de gevolgen slechts tijdelijk zijn. Ter zitting hebben zij gesteld dat die conclusie alleen geldt als de aanlegwerkzaamheden niet tijdens het broedseizoen plaatsvinden. Als de aanlegwerkzaamheden wel tijdens het broedseizoen plaatsvinden, heeft de daling van de grondwaterstand volgens hen voor een veel langere periode invloed op de weidevogels, omdat de vogels dan tijdens het broedseizoen minder voedsel kunnen vinden. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging betogen dat voorschrift 34 van de Wnb-ontheffing niet garandeert dat de aanlegwerkzaamheden alleen buiten het broedseizoen plaatsvinden. In het voorschrift staat namelijk alleen dat de werkzaamheden "bij voorkeur zo veel mogelijk" buiten het broedseizoen moeten worden uitgevoerd.

61.5. Naar het oordeel van de Afdeling waarborgt voorschrift 34 van de Wnb-ontheffing voldoende dat de aanlegwerkzaamheden buiten het broedseizoen worden uitgevoerd. Onderdeel a van voorschrift 34 maakt het mogelijk om af te wijken van het uitgangspunt dat de werkzaamheden buiten het broedseizoen plaatsvinden, maar daarvoor geldt een aantal voorwaarden. Dat zijn in de eerste plaats maatregelen die moeten voorkomen dat vogels gaan broeden op de plaatsen waar wordt gewerkt. Daarnaast verplichten de onderdelen b en c tot een zogenoemde broedvogelvrijverklaring in het geval dat de werkzaamheden tijdens het broedseizoen plaatsvinden. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben niets concreets naar voren gebracht dat reden geeft om aan de effectiviteit van de maatregelen en de broedvogelvrijverklaring te twijfelen.

Naar het oordeel van de Afdeling staat daarom voldoende vast dat de aanlegwerkzaamheden niet tijdens het broedseizoen plaatsvinden, dan wel dat toereikende maatregelen worden getroffen als er toch werkzaamheden in het broedseizoen worden uitgevoerd. Bovendien is de daling van de grondwaterstand slechts tijdelijk en heeft deze daling een beperkte omvang die ruim binnen de natuurlijke fluctuatie blijft. Gelet hierop mocht het college van gedeputeerde staten ervan uitgaan dat de daling van de grondwaterstand door bemaling geen extra verstoring van weidevogels veroorzaakt in de aanlegfase van het windpark. Het college van gedeputeerde staten hoefde daarom in de Wnb-ontheffing geen extra maatregelen voor te schrijven om de gevolgen van de daling van de grondwaterstand voor weidevogels te beperken.

De beroepsgrond faalt.

## V. BEROEPSGRONDEN OVER DE OMGEVINGSVERGUNNINGEN

62. De Stichting en anderen hebben over de omgevingsvergunningen aangevoerd dat bij het verlenen van de vergunningen ten onrechte nog geen maatwerkvoorschriften zijn gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling kan deze beroepsgrond de rechtmatigheid van de omgevingsvergunningen echter niet aantasten, omdat de normen voor geluid, slagschaduw en obstakelverlichting uit het Activiteitenbesluit rechtstreeks werkend zijn en een maatwerkvoorschrift hierover een afzonderlijk besluit op grond van het Activiteitenbesluit is. Inhoudelijk is deze beroepsgrond in het kader van het inpassingsplan onder 23 tot en met 30 beoordeeld.

De Afdeling constateert dat de Stichting en anderen verder geen concrete beroepsgronden over de omgevingsvergunningen naar voren hebben gebracht. Zij hebben kennelijk beoogd te betogen dat als het inpassingsplan moet worden vernietigd, ook de omgevingsvergunningen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, van de Wabo niet in stand kunnen blijven. Nu uit het voorgaande blijkt dat het beroep van de Stichting en anderen tegen het inpassingsplan niet slaagt, moet worden geoordeeld dat ook hun beroep tegen de omgevingsvergunningen niet kan slagen.

63. De Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging hebben geen afzonderlijke gronden aangevoerd over de omgevingsvergunningen. Ook dit beroepschrift geeft daarom geen aanleiding voor vernietiging van de omgevingsvergunningen.

## VI. CONCLUSIE

## Besluit tot vaststelling van het inpassingsplan

64. Gelet op hetgeen hiervoor onder 7 tot en met 10 is overwogen, is het beroep van de Stichting en anderen tegen het besluit van provinciale staten van 18 juli 2018 tot vaststelling van het inpassingsplan "Windpark Nij Hiddum-Houw" niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door de in bijlage II bij deze uitspraak vermelde natuurlijke personen.

Gelet op hetgeen op hetgeen hiervoor onder 14 tot en met 49 is overwogen, zijn het beroep van de Stichting en anderen, voor zover ontvankelijk, en het beroep van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging tegen het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan ongegrond.

## Wnb-vergunning

65. Gelet op hetgeen hiervoor onder 50 tot en met 53 is overwogen, is het beroep van de Waddenvereniging tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 april 2018 tot verlening van de Wnb-vergunning ongegrond.

## Wnb-ontheffing

66. Gelet op hetgeen hiervoor onder 54 tot en met 61 is overwogen, is het beroep van de Waddenvereniging tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van 24 april 2018 tot verlening van de Wnb-ontheffing ongegrond.

## Omgevingsvergunningen

67. Gelet op hetgeen hiervoor onder 7 tot en met 10 is overwogen, is het beroep van de Stichting en anderen tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van 24 juli 2018 tot verlening van de omgevingsvergunningen niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door de in bijlage II bij deze uitspraak vermelde natuurlijke personen.

Gelet op hetgeen hieronder onder 62 en 63 is overwogen, zijn de beroepen van de Stichting en anderen, voor zover ontvankelijk, en het beroep van de Waddenvereniging en de IJsselmeervereniging tegen de besluiten tot verlening van de omgevingsvergunningen ongegrond.

## Vragen aan Europese instellingen

68. De Stichting en anderen verzoeken de Afdeling bij het Hof van Justitie van de Europese Unie advies in te winnen over de toepasselijkheid in deze zaak van het voorzorgsbeginsel, in het bijzonder het beginsel van preventief handelen, de eisen die de mer-richtlijn stelt aan inspraak in het kader van de milieueffectrapportage en de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak C-290/15. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over deze punten ziet de Afdeling geen aanleiding dit verzoek te honoreren.

## Proceskosten

69. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Stichting Hou Friesland Mooi en anderen niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door de in bijlage II bij deze uitspraak vermelde natuurlijke personen;
- II. verklaart het beroep van Stichting Hou Friesland Mooi en anderen, voor zover ontvankelijk, ongegrond;
- III. verklaart het beroep van de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee en de IJsselmeervereniging ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. P.H.A. Knol en mr. A. ten Veen, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Teuben, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Teuben

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2020

483-590.

## BIJLAGE I

De artikelen in deze bijlage staan in de volgende volgorde:

- A) Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus);
- B) Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM);
- C) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25-03-1957;
- D) Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (mer-richtlijn);
- E) Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-richtlijn);
- F) Algemene wet bestuursrecht;
- G) Crisis- en herstelwet;
- H) Elektriciteitswet 1998;
- I) Grondwet;
- J) Wet milieubeheer;
- K) Wet natuurbescherming;
- L) Wet ruimtelijke ordening;
- M) Activiteitenbesluit milieubeheer;
- N) Activiteitenregeling milieubeheer;
- O) Besluit algemene regels ruimtelijke ordening;
- P) Verordening Romte Fryslân 2014;
- Q) Planregels inpassingsplan "Windpark Nij Hiddum-Houw".

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

Artikel 6. Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten

1. Elke Partij:

- a. past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;
- b. past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de Partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en
- c. kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die Partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn.

[...]

3. 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.

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

Bijlage I. Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel a

[...]

20. Activiteiten die niet vallen onder de voorgaande paragrafen 1 tot en met 19 wanneer in inspraak is

voorzien ingevolge een procedure voor milieu-effectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving.

[...]

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

Artikel 2

1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

[...]

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) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Rome, 25-03-1957

Artikel 191

1. Het beleid van de Unie op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

2. 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.

In dit verband omvatten de aan eisen inzake milieubescherming beantwoordende harmonisatiemaatregelen, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een toetsingsprocedure van de Unie onderworpen zijn.

3. Bij het bepalen van haar beleid op milieugebied houdt de Unie rekening met:

- de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;
- de milieumomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Unie;
- de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden;
- de economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

4 In het kader van hun onderscheiden bevoegdheden werken de Unie en de lidstaten samen met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De nadere regels voor de samenwerking van de Unie kunnen voorwerp zijn van overeenkomsten tussen de Unie en de betrokken derde partijen.

De eerste alinea doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten.

D) Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (mer-richtlijn)

Artikel 6

[...]

4. Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

[...]

6. Er wordt voor de onderscheidene fasen in redelijke termijnen voorzien, die toereikend zijn voor de voorlichting van het publiek en, voor het betrokken publiek, voor doeltreffende voorbereiding op en inspraak in het milieubesluitvormingsproces overeenkomstig dit artikel.

E) Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-richtlijn)

#### Artikel 2 Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) "plannen en programma's": plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;

[...]

#### Artikel 3 Werkingssfeer

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's

a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of

b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt.

6. Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten plannen en programma's, zoals bedoeld in lid 5, worden de in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties geraadpleegd.

7. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, inbegrepen de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.

8. De volgende plannen en programma's vallen niet onder deze richtlijn:

- plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties,
- financiële of begrotingsplannen en -programma's.

9. Deze richtlijn geldt niet voor plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige respectieve programmeringsperioden(11) van de Verordeningen (EG) nr. 1260/1999(12) en (EG) nr. 1257/1999(13) van de Raad.

#### Artikel 5 milieurapport

1. Wanneer krachtens artikel 3, lid 3.1, een milieubeoordeling vereist is, wordt een milieurapport opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijk milieueffecten in de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I.
2. Het krachtens lid 1 opgestelde milieurapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het zich bevindt en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden.
3. Relevante informatie over milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de gemeenschap s verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken.
4. De in artikel 6, lid 3, bedoelde instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen.

#### F) Algemene wet bestuursrecht

##### Artikel 1:2

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

[...]

##### Artikel 2:4

1. Het bestuursorgaan vervult zijn taak zonder vooringenomenheid.

[..]

##### Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

##### Artikel 3:3

Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

##### Artikel 3:4

1. [...]
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

##### Artikel 3:11

1. 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 3:16

1. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen en het uitbrengen van adviezen als bedoeld in afdeling 3.3, bedraagt zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.

[...]

Artikel 6:4

[...]

3. Het instellen van beroep bij een bestuursrechter geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij die rechter.

Artikel 6:5

1. Het bezwaar- of beroepschrift wordt ondertekend en bevat ten minste:

[...]

Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of

b. [...]

mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

Artikel 8:1

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

Artikel 8:3

1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:

a. inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel,

[...]

G) Crisis- en herstelwet

Artikel 1.1

1. Afdeling 2 is van toepassing op:

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

[...]

Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

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

1. duurzame energie

[...]

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

[...]

H) Elektriciteitswet 1998

Artikel 9e

1. Provinciale staten zijn bevoegd voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, gronden aan te wijzen en daarvoor een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen. De gemeenteraad is voor de duur van tien jaren na de vaststelling



van het inpassingsplan niet bevoegd voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen.

[...]

#### I) Grondwet

##### Artikel 21

De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

##### Artikel 22

1. De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid.
2. Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.
3. Zij scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.

#### J) Wet milieubeheer

##### Artikel 7.7

1. Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan, wordt opgesteld door het bevoegd gezag en bevat ten minste:

- a. een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd;
- b. een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven;
- c. een overzicht van eerder vastgestelde plannen die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven;
- d. een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen;
- e. een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;
- f. een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven;
- g. een beschrijving van de maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen op het milieu van de activiteit te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
- h. een overzicht van de leemten in de beschrijvingen, bedoeld in de onderdelen d en e, ten gevolge van het ontbreken van de benodigde gegevens;
- i. een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieueffectrapport en van de daarin beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven.

[...]

#### K) Wet natuurbescherming

##### Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.
2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan:

a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of

b. artikel 2.8, negende lid, wanneer zij betrekking heeft op andere handelingen dan projecten als bedoeld in onderdeel a.

4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

#### Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

[...]

#### Artikel 3.1

1. Het is verboden opzettelijk van nature in Nederland in het wild levende vogels van soorten als bedoeld in artikel 1 van de Vogelrichtlijn te doden of te vangen.

[...]

4. Het is verboden vogels als bedoeld in het eerste lid opzettelijk te storen.

5. Het verbod, bedoeld in het vierde lid, is niet van toepassing indien de storing niet van wezenlijke invloed is op de staat van instandhouding van de desbetreffende vogelsoort.

#### Artikel 3.3

1. Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van verboden als bedoeld in artikel 3.1 of artikel 3.2, zesde lid, ten aanzien van vogels van daarbij aangewezen soorten, dan wel ten aanzien van hun nesten, rustplaatsen of eieren.

[...]

4. Een ontheffing of een vrijstelling wordt uitsluitend verleend, indien is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:

a. er bestaat geen andere bevredigende oplossing;

b. zij is nodig:

1°. in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid;

2°. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;

3°. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij of wateren;

4°. ter bescherming van flora of fauna;

5°. voor onderzoek of onderwijs, het uitzetten of herinvoeren van soorten, of voor de daarmee

samenhangende teelt, of

6°. om het vangen, het onder zich hebben of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan;

c. de maatregelen leiden niet tot verslechtering van de staat van instandhouding van de desbetreffende soort.

[...]

L) Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.31

[...]

3. Op de voorbereiding van besluiten, bedoeld in het eerste lid, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

[...]

d. zienswijzen door een ieder naar voren kunnen worden gebracht;

[...]

Artikel 3.35

[...]

4. Bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking als bedoeld in het eerste lid, onder b of c, wordt de procedure beschreven in de artikelen 3.31 en 3.32, respectievelijk die procedure in samenhang met hetzij, in geval van een inpassingsplan, de procedure beschreven in artikel 3.8, eerste, derde en vijfde lid, hetzij, in geval van een omgevingsvergunning, de uitgebreide voorbereidingsprocedure beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toegepast, met dien verstande dat Onze in de wet of het besluit, bedoeld in de aanhef van het eerste lid, aangewezen Minister in de plaats treedt van burgemeester en wethouders en deze Minister en Onze Minister gezamenlijk in de plaats van de gemeenteraad. In geval van een omgevingsvergunning als bedoeld in de eerste volzin treden de betrokken besluiten in werking met ingang van de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt.

[...]

M) Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 1.1

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

[...]

Lden: de geluidsbelastingsindicator zoals opgenomen in artikel 3, onder f, van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai;

Lnight: de geluidsbelastingsindicator zoals opgenomen in artikel 3, onder i, van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai;

[...]

Artikel 2.1

1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

2. Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:

[..]

h. het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken

van lichthinder;

[...]

Artikel 3.14

[...]

4. Bij het in werking hebben van een windturbine wordt ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschildering bij ministeriele regeling te stellen maatregelen toegepast.

[...]

Artikel 3.14a

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 en andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, normen met een lagere waarde vaststellen ten aanzien van 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.

[...]

N) Activiteitenregeling milieubeheer

Artikel 3.12

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.

[...]

O) Besluit algemene regels ruimtelijke ordening

Artikel 1.1

[...]

2. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt onder bestemmingsplan mede verstaan:

[...]

b. inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de wet;

[...]

Artikel 2.5.1

In deze titel en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

nieuwe bebouwing: oprichten van bouwwerken, anders dan het vervangen van bouwwerken door bouwwerken van gelijke aard, omvang en karakter;

[...]

Artikel 2.5.2

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

[...]

#### Artikel 2.5.5

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee maakt ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan geen nieuw gebruik of nieuwe bebouwing dan wel wijziging van bestaand gebruik of bestaande bebouwing mogelijk die significante negatieve gevolgen kan hebben voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, bedoeld in artikel 2.5.2.
2. Als gebruik of bebouwing met significante negatieve gevolgen wordt in ieder geval aangemerkt gebruik dat of bebouwing die de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten aantast of bedreigt.
3. Het eerste lid is niet van toepassing indien verzekerd is dat:
  - a. sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang, waaronder worden begrepen redenen van sociale of economische aard, argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of sprake is van voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
  - b. geen reële alternatieven voor handen zijn voor de noodzakelijk geachte activiteiten, en
  - c. de optredende schade of andere negatieve effecten zoveel mogelijk worden beperkt.

#### Artikel 2.5.6

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

#### Artikel 2.5.11

1. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de Waddenzee maakt geen nieuwe bebouwing mogelijk.

[...]

#### Artikel 2.5.12

1. Onverminderd hetgeen elders in dit besluit is bepaald ter zake van bebouwing, stelt een bestemmingsplan dat betrekking heeft op het waddengebied, dat het oprichten van nieuwe bebouwing mogelijk maakt:
  - a. in het stedelijk gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten aansluiten bij de hoogte van de bestaande bebouwing, en
  - b. buiten het stedelijk gebied: regels die ertoe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten alsmede de aard of de functie van nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap.

#### Artikel 2.5.14

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

#### P) Verordening Romte Fryslân 2014

##### Begripsbepalingen

1.49 Kleine windturbine: een installatie c.q. bouwwerk voor het opwekken van elektrisch of thermisch vermogen uit wind,

- met een horizontale as en waarvan de rotor een oppervlakte beschrijft van maximaal 40 m<sup>2</sup> (een maximale wiek van ongeveer 3,5 m);
- met een horizontale as in andere vormen dan twee of drie wieken, waaronder de zogenaamde niet-wiekturbines;
- met een verticale as.

1.82 Ruimtelijk plan:

- a. een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de wet;

- b. een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet;
- c. een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 van de wet;
- d. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid juncto artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 4 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, met uitzondering van een omgevingsvergunning voor het hergebruik van bouwwerken voor de opvang dan wel andersoortige huisvesting van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;
- e. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid juncto artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- f. een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet.

1.97 Windturbine: een installatie c.q. bouwwerk voor het opwekken van elektrisch of thermisch vermogen uit wind, niet zijnde een kleine windturbine.

69.1.

Artikel 9.1.1

Een ruimtelijk plan bevat geen bouwmogelijkheid voor nieuwe windturbines.

Artikel 9.2.1

Een ruimtelijk plan mag geen regeling bevatten op grond waarvan bestaande windturbines kunnen worden vervangen, anders dan door turbines met dezelfde masthoogte en wiekdiameter, op dezelfde locatie.

Q) Planregels inpassingsplan "Windpark Nij Hiddum-Houw"

Artikel 1 Begrippen

1.37 verlichtingsplan

het verlichtingsplan en de oplegnotitie die als bijlage 1 bij deze regels zijn gevoegd, waarbij de oplegnotitie prevaleert boven het verlichtingsplan.

Artikel 3 Bedrijf - Windpark

3.3 Specifieke gebruiksregels

a. Een nieuwe windturbine mag slechts in gebruik worden genomen en gehouden, indien:

1. het brongeluid van die windturbine maximaal 109,9 dB L<sub>Eden</sub> bedraagt;
2. die windturbine geen slagschaduw veroorzaakt op de gevels van woningen en recreatiewoningen, niet zijnde woningen in de sfeer van het windpark;
3. er obstakelverlichting op die windturbines gerealiseerd is conform het verlichtingsplan, met dien verstande dat voor de windturbines zoals aangegeven op bijlage 2 van deze regels, bij een tiphoogte van minder dan 150 meter geen obstakelverlichting wordt toegepast;
4. alle bestaande windturbines ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - te saneren windturbines 1' zijn verwijderd en verwijderd blijven;

[...]

b. Het windpark mag slechts in gebruik blijven, indien:

[...]

3. de cumulatieve geluidbelasting veroorzaakt door de nieuwe windturbines van het windpark en door de bestaande windturbines zoals aangegeven op bijlage 3 van deze regels, op de maatgevende gevels van woningen, niet zijnde woningen in de sfeer van het windpark, ten hoogste 47 dB L<sub>den</sub> en ten hoogste 41 dB L<sub>nicht</sub> bedraagt.

[...]

5. binnen 18 maanden na de ingebruikname van de eerste nieuwe windturbine, alle bestaande windturbines ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - te saneren windturbines 2' buiten gebruik worden gesteld en gehouden;

6. binnen 20 maanden na de ingebruikname van de eerste nieuwe windturbine, alle bestaande windturbines ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - te saneren windturbines 2' zijn verwijderd en verwijderd blijven.

## BIJLAGE II

In deze bijlage zijn de natuurlijke personen vermeld die het beroepschrift van de Stichting Hou Friesland Mooi en anderen mede hebben ondertekend en van wie de woning zich op een afstand van meer dan 1.880 m van de dichtstbijzijnde windturbine bevindt en/of die geen zienswijze over de ontwerpbesluiten naar voren hebben gebracht.

[43 personen]