

# ECLI:NL:RVS:2023:1433

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	12-04-2023
Datum publicatie	12-04-2023
Zaaknummer	202003882/3/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij tussenuitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Eemsdelta en het college van gedeputeerde staten van Groningen opgedragen om gebreken te herstellen in het besluit van 25 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" en het besluit van 30 juni 2020 waarbij de omgevingsvergunning voor dat windpark is verleend, of om een ander besluit te nemen. De aan de orde zijnde besluiten hebben betrekking op de oprichting en het in gebruik nemen en hebben van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding. Het windpark bestaat uit 16 windturbines, met een maximale ashoogte van 136 m en een maximale rotordiameter van 136 m. Het plaatsingsgebied voor de windturbines ligt direct ten zuiden van en aansluitend op het bestaande windpark Delfzijl Zuid in de gemeente Eemsdelta. De initiatiefnemers voor Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding werken samen via een gezamenlijke entiteit. Dat is Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2023/118 Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2023/124 JOM 2023/183 JOM 2023/178 NJB 2023/1186
--------------	---

## Uitspraak

202003882/3/R3.

Datum uitspraak: 12 april 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl, gevestigd te Nieuwolda, gemeente Oldambt, en anderen,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C] (hierna: samen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), gevestigd onderscheidenlijk wonend te Nieuwolda, gemeente Oldambt, appellanten,  
en

1. de raad van de gemeente Eemsdelta,
2. het college van gedeputeerde staten van Groningen,  
verweerders.

#### Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, heeft de Afdeling de raad en het college van gedeputeerde staten (hierna: het college) opgedragen om gebreken te herstellen in het besluit van 25 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" (hierna: 2020-plan) en het besluit van 30 juni 2020 waarbij de omgevingsvergunning voor dat windpark is verleend, of om een ander besluit te nemen.

Ter uitvoering van de uitspraak heeft de raad bij besluit van 21 december 2021 het bestemmingsplan "Wijziging Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" (hierna: gewijzigd plan) vastgesteld. Het college heeft bij besluit van 23 december 2021 (hierna: gewijzigde omgevingsvergunning), het besluit van 30 juni 2020, waarbij de omgevingsvergunning is verleend en dat is gewijzigd bij besluit van 16 februari 2021, gewijzigd.

Daartoe door de Afdeling in de gelegenheid gesteld hebben Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] zienswijzen naar voren gebracht over de wijze waarop de gebreken volgens de raad en het college zijn hersteld.

Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. Oldambt Windmolenvrij en anderen, de raad, het college en Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding hebben hun zienswijze daarop en over het conceptdeskundigenbericht naar voren gebracht.

De raad, het college, Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding en Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 15 november 2022, waar Oldambt Windmolenvrij en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. J.G.L. van Nus, advocaat te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.P. Kamstra, bijgestaan door ir. M. Dijkstra en mr. L. Mathey, advocaat te Groningen, en het college, vertegenwoordigd door F.J.H. IJpelaar, L.T. Runia, en mr. C. Visser, bijgestaan door mr. L. Mathey, advocaat te Groningen, zijn verschenen. Verder is op de zitting Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en [gemachtigde C], bijgestaan door [gemachtigde D], [gemachtigde E], [gemachtigde F], [gemachtigde G] en mr. E.M.N. Noordover, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

#### Overwegingen

##### INLEIDING

1. De aan de orde zijnde besluiten hebben betrekking op de oprichting en het in gebruik nemen en hebben van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding. Het windpark bestaat uit 16 windturbines, met een maximale ashoogte van 136 m en een maximale rotordiameter van 136 m. Het plaatsingsgebied voor de windturbines ligt direct ten zuiden van en aansluitend op het bestaande windpark Delfzijl Zuid in de gemeente Eemsdelta. De initiatiefnemers voor Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding werken samen via een gezamenlijke entiteit. Dat is Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding (hierna: Koepel).

2. Koepel heeft op de zitting het belang van dit windpark benadrukt. Koepel heeft naar voren gebracht dat dit windpark een bijdrage levert aan de aanpak van klimaatverandering. Volgens Koepel kan het windpark op jaarbasis circa 70.000 huishoudens van duurzame energie voorzien, waarmee het windpark de emissie van 120.000 ton CO<sub>2</sub> voorkomt. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben aangegeven dat zij niet tegen duurzame energieprojecten zijn. Maar zij betogen dat hun woon- en leefomgeving door de komst van dit windpark gelet op de al aanwezige windparken extra zwaar wordt belast, terwijl zich ook bevingen ten gevolge van de gaswinning voordoen.

De Afdeling begrijpt deze betogen, maar wijst erop dat zij niet zelf kan beslissen over de wenselijkheid of onwenselijkheid van het windpark. De Afdeling moet zich beperken tot het geven van een oordeel over de vraag of de besluiten van de raad en het college, gelet op wat appellanten

daarover hebben aangevoerd, voldoen aan geschreven en ongeschreven recht. Aan de hand daarvan kan wel worden ingegaan op nut en noodzaak van het windpark en de keuze van de raad voor de locatie van het windpark. Nut en noodzaak van het windpark en de keuze voor de locatie waren echter aan de orde in de beroepsgronden waarover de Afdeling al een oordeel heeft gegeven in de tussenuitspraak. De Afdeling zal daar in deze uitspraak niet meer op ingaan, zoals hierna onder 7 verder wordt toegelicht.

#### OPZET UITSPRAAK

3. De Afdeling zal hierna allereerst bespreken wat zij in de tussenuitspraak van 30 juni 2021 heeft geoordeeld. Daarna zal zij kort ingaan op de inhoud van het herstelbesluit van de raad van 21 december 2021 en van het herstelbesluit van het college van 23 december 2021. Vervolgens bespreekt de Afdeling de omvang van het geding en licht zij toe hoe zij het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning beoordeelt. Dan komt de Afdeling toe aan de bespreking en de beoordeling van de beroepsgronden, waarna zij afsluit met een conclusie.

De volgende onderwerpen zullen worden besproken:

TUSSENUITSPRAAK (overweging 4 - 4.2)

HERSTELBESLUITEN (overwegingen 5 - 5.1)

OMVANG GEDING (overwegingen 6 - 9)

HOE BEOORDEELT DE AFDELING HET BESTEMMINGSPAN EN DE OMGEVINGSVERGUNNING?  
(overwegingen 10 - 13)

#### FORMELE ASPECTEN

- Onderzoeksopdracht STAB (overwegingen 14 - 14.1)
- Aanvullend rapport van Pondera en goede procesorde (overwegingen 15 - 15.1)
- Objectiviteit rapporten (overwegingen 16 - 16.1)
- Milieueffectrapport (overwegingen 17 - 17.6)

#### BEROEPSGRONDEN OVER DE NIEUWE NORMEN

- Reikwijdte onderzoeksplicht (overwegingen 18 - 18.2)
- Geluidnormen in het gewijzigd plan (overwegingen 19 - 28)
- Rekenmethodiek (overwegingen 20 - 20.4)
- Type windturbine (overwegingen 21 - 21.2)
- Dosismaat (overwegingen 22 - 22.6)
- Dosishinderrelatie (overwegingen 23 - 23.4)
- Afstandsnormen of gebiedsgerichte normering (overwegingen 24 - 24.2)
- Laagfrequent geluid (overwegingen 25 - 25.2)
- (Extreme) Amplitudemodulatie (overwegingen 26 - 26.3)
- Gezondheid (overwegingen 27 - 27.3)
- Conclusie geluidnormen (overweging 28)
- Slagschaduwnormen in het gewijzigd plan (overwegingen 29 - 29.3)
- Normen voor externe veiligheid in het gewijzigd plan (overwegingen 30 - 30.11)
- Planregels voor molenaarswoningen in het gewijzigd plan (overwegingen 31 - 31.7)
- Gewijzigde omgevingsvergunning (overwegingen 32 - 32.3)
- Conclusie gewijzigd plan en gewijzigde omgevingsvergunning (overweging 33)

#### BEROEPSGRONDEN OVER HET PLAN EN DE OMGEVINGSVERGUNNING WAAROVER IN DE TUSSENUITSPRAAK NIET IS GEOORDEELD

- Beroepsgronden over het plan (overwegingen 34 - 38.2)
- Molenaarswoningen (overwegingen 34 - 34.8)

- Cumulatieve geluidbelasting (overwegingen 35 - 35.5)
- Woon- en leefklimaat [appellant sub 2] (overweging 36 - 36.1)
- Uitvoerbaarheid (overweging 37 - 38.2)
- Beroepsgronden over de omgevingsvergunning (39 - 46.2)
- Procedureel (overwegingen 40 - 40.2)
- Activiteit bouwen (overwegingen 41 - 41.3)
- Activiteit milieu (overwegingen 42 - 42.3)
- Wijzigingsbesluit van 16 februari 2021 (overwegingen 43 - 46.2)
- Conclusie over beroepsgronden over het plan en de omgevingsvergunning waarover in de tussenuitspraak niet is geoordeeld (overweging 47)

CONCLUSIE (overwegingen 48 - 51)

#### TUSSENUITSPRAAK

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling de windturbinebepalingen exceptief getoetst. Met de windturbinebepalingen is bedoeld op de bepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) en 3.2.3 van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) voor het in werking hebben van een windturbine of een combinatie van windturbines, zoals die golden voor 1 juli 2022.

4.1. De Afdeling heeft onder 49 het volgende overwogen:

"De raad heeft zijn standpunt dat het bestemmingsplan voor het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding ruimtelijk aanvaardbaar is gebaseerd op de veronderstelling dat Koepel bij de bouw en het gebruik van het windturbinepark zich heeft te houden aan de voor haar rechtstreeks werkende windturbinebepalingen. Deze veronderstelling lag ook ten grondslag aan de voor het bestemmingsplan verrichte milieuonderzoeken. Nu voor de windturbinebepalingen geen milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn is verricht en deze bepalingen daarom in strijd zijn met het Unierecht, had de raad niet van die veronderstelling mogen uitgaan."

Verder is onder 60 overwogen:

"Wat hiervoor onder 49 over het geconstateerde gebrek wat betreft de windturbinebepalingen is overwogen, brengt mee dat de omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a respectievelijk onder e, van de Wabo ook niet in stand kan blijven. Voor de omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, volgt dit uit artikel 2.10, eerste lid, en onder c, van de Wabo.

Omdat de windturbinebepalingen vanwege strijd met het Unierecht hier buiten toepassing moeten worden gelaten, is het college er voor de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo ten onrechte van uitgegaan dat die windturbinebepalingen golden. Daarom is ten onrechte geen beoordeling verricht als bedoeld in artikel 2.14 van de Wabo voor de in de windturbinebepalingen geregelde milieuaspecten. Ook is niet beoordeeld of aan die omgevingsvergunning voorschriften als bedoeld in artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo hadden moeten worden verbonden."

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat het besluit tot vaststelling van het plan en het besluit waarbij de omgevingsvergunning is verleend, in strijd zijn met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en niet berusten op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb.

4.2. De Afdeling heeft onder 65 en volgende van de tussenuitspraak overwogen dat als de regering en de minister voor de windturbinebepalingen alsnog een deugdelijke planmilieueffectrapportage verrichten en deze bepalingen dan handhaven of aanpassen, de raad dan voor zijn standpunt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan bij die te handhaven of aan te passen bepalingen kan en mag aansluiten. De raad kan er in plaats daarvan ook voor kiezen om door hem zelf gekozen normen te hanteren. De Afdeling heeft overwogen dat die zelf gekozen normen dan wel moeten zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Daarbij kan niet zonder meer worden teruggevallen op de motivering

die door de regering en de minister is gegeven aan de windturbinebepalingen, omdat dan wordt miskend dat niet is gegeven dat die normen na het uitvoeren van een milieubeoordeling materieel niet zullen wijzigen. Omdat de raad het voornemen kenbaar had gemaakt om het mogelijke gebrek in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vanwege het gebrek in de totstandkoming van de windturbinebepalingen te herstellen, heeft de Afdeling aanleiding gezien om de raad daartoe in de gelegenheid te stellen, met toepassing van de bestuurlijke lus.

De Afdeling heeft het college ook de gelegenheid gegeven om de gebreken in de omgevingsvergunning te herstellen. De Afdeling heeft overwogen dat, mocht de raad ervoor kiezen om het gebrek met zelf gekozen normen in het bestemmingsplan te herstellen, het herstellende bestemmingsplan in zoverre de grondslag kan vormen voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Voor de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, en onder e, van de Wabo geldt dat de betrokken milieuaspecten waarop de windturbinebepalingen betrekking hadden, moeten worden beoordeeld met inachtneming van artikel 2.14, eerste lid, van de Wabo. Voor zover het belang van de bescherming van het milieu dat vereist, moeten over die milieuaspecten voorschriften in de omgevingsvergunning worden opgenomen of moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.

#### HERSTELBESLUITEN

5. De raad heeft ervoor gekozen om het gebrek in het plan te herstellen door zelf gekozen normen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid in de planregels op te nemen. Bij het herstelbesluit van de raad zijn de planregels van het bestemmingsplan gewijzigd en aangevuld.

Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft Koepel een aanvulling op de aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend. Het college heeft daarop, op grond van artikel 2.22, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 2.14, derde lid, van de Wabo, de aan de vergunning verbonden voorschriften gewijzigd en aanvullende voorschriften opgenomen met het oog op het belang van de bescherming van het milieu, waaronder normen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid.

5.1. De gestelde normen zijn toegelicht in de plantoelichting van het gewijzigd plan en in de gewijzigde omgevingsvergunning. Daarbij wordt verwezen naar het rapport "Onderzoek milieunormen windenergie" van Pondera van 17 augustus 2021 en de notitie van LBP Sight van 18 augustus 2021 (hierna onderscheidenlijk: rapport van Pondera en notitie van LBP Sight). Naar aanleiding van het deskundigenbericht van de STAB is die motivering nog aangevuld met het rapport "Aanvulling normstellingsonderzoek" van Pondera van 26 oktober 2022 (hierna: aanvullend rapport van Pondera).

#### OMVANG GEDING

6. Op de zitting hebben Oldambt Windmolenvrij en anderen hun betoog over lichtschittering ingetrokken, zodat de Afdeling dit betoog niet inhoudelijk zal bespreken.

7. De Afdeling wijst erop dat zij, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet kan teruggekomen van een in een tussenuitspraak gegeven oordeel. Dit zou namelijk afbreuk doen aan de rechtszekerheid van andere partijen in deze procedure. Tot in de tussenuitspraak definitief gegeven oordelen behoren onder meer het oordeel over nut en noodzaak van het windmolenpark (onder 12), het oordeel over het gemeentelijke en provinciale beleid (onder 14), het oordeel over het milieueffectrapport (hierna: MER) dat voor het plan is gemaakt (onder 15) en het oordeel over natuur en stikstof (onder 54). Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat voor deze onderwerpen moet worden uitgegaan van het in de tussenuitspraak daarover gegeven oordeel. Op beroepsgronden die Oldambt Windmolenvrij en anderen tegen het gewijzigd plan over deze onderwerpen naar voren hebben gebracht, gaat de Afdeling hierna daarom niet meer inhoudelijk in.

8. Ook kan en mag de Afdeling niet inhoudelijk ingaan op beroepsgronden die in de zienswijze tegen de herstelbesluiten zijn ingebracht, die geen betrekking hebben op een onderwerp dat bij die herstelbesluiten is gewijzigd en die in het beroepschrift tegen daarvoor genomen besluiten hadden kunnen worden ingebracht. Dit is namelijk gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. Concreet gaat het om de pas in de zienswijze naar voren gebrachte beroepsgrond van [appellant sub 2] dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gevolgen voor natuur en milieu. Wat betreft

Oldambt Windmolenvrij en anderen gaat het over hun beroepsgrond over strijd met de regels over het toebedelen van schaarse rechten en met regels over aanbesteding en mededinging. Ook gaat het over hun beroepsgrond dat de uitvoerbaarheid in geding is, omdat niet duidelijk is of het waterschap medewerking wil verlenen aan het veranderen van waterwegen of het watersysteem. Tot slot gaat het over hun beroepsgrond dat voor de vaststelling van het plan ten onrechte geen onderzoek is verricht op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur wat betreft de eigenaar van een van de molenaarswoningen vanwege het aantal windturbines op zijn gronden.

9. Hier staan wel ter inhoudelijke beoordeling de beroepsgronden die naar voren zijn gebracht tegen de herstelbesluiten van 21 december 2021 en 23 december 2021. Deze besluiten zijn besluiten tot wijziging van de besluiten van 25 juni 2020 en 30 juni 2020 en zijn op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege onderwerp van dit geding.

Ook staan ter inhoudelijke beoordeling de beroepsgronden die tegen de besluiten van 25 juni 2020 en 30 juni 2020 waren aangevoerd en waarover de Afdeling in de tussenuitspraak nog geen oordeel heeft gegeven.

#### HOE BEOORDEELT DE AFDELING HET BESTEMMINGSPLAN EN DE OMGEVINGSVERGUNNING?

10. Wat betreft het bestemmingsplan geldt dat de raad bij de vaststelling daarvan bestemmingen moet aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

11. Voor de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geldt dat het college, gelet op artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo, uitsluitend moet beoordelen of zich een van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. De Afdeling toetst aan de hand van de beroepsgronden of het college die beoordeling juist heeft uitgevoerd.

12. Voor de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu bevat artikel 2.14 van de Wabo de toetsingsgronden. Het bevoegd gezag mag die vergunning alleen weigeren in het belang van de bescherming van het milieu. Dit betekent dat het college een zekere beoordelingsruimte heeft. De Afdeling toetst aan de hand van de beroepsgronden of het college die beoordelingsruimte in redelijkheid heeft kunnen invullen zoals hij heeft gedaan.

13. Het vorenstaande is niet anders bij de hier aan de orde zijnde herstelbesluiten, waarbij in het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu zelf gekozen normen voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid zijn opgenomen. Zoals de Afdeling heeft overwogen onder 65 van de tussenuitspraak kan en mag van de raad en het college worden gevraagd dat de door hen gehanteerde normen zijn voorzien van een deugdelijke, op zich zelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Die motivering moet berusten op een juiste feitelijke grondslag en de belangenafweging moet evenwichtig zijn.

#### FORMELE ASPECTEN

##### Onderzoeksopdracht STAB

14. Koepel stelt dat met de onderzoeksopdracht aan en het daarop volgende onderzoek van de STAB buiten de omvang van het geding is getreden en dat dit in strijd is met de goede procesorde.

14.1. De Afdeling volgt Koepel hierin niet. De omvang van het geding wordt bepaald door wat Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] hebben aangevoerd en niet door de inhoud van het deskundigenbericht van de STAB. De inhoud van dit deskundigenbericht is voor dit geding alleen van belang voor zover de inhoud ervan is te relateren aan de beroepsgronden van Oldambt Windmolenvrij en anderen en van [appellant sub 2]. Daarom wordt niet buiten de omvang van het geding getreden.

##### Aanvullend rapport van Pondera en goede procesorde

15. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat het aanvullend rapport van Pondera wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing moet worden gelaten of dat het rapport aan de

STAB moet worden voorgelegd. Op de zitting hebben zij in dit verband benadrukt dat zij de deskundigheid ontberen die de STAB wel heeft.

15.1. De Afdeling stelt vast dat het aanvullend rapport van Pondera een reactie is op onderdelen van het deskundigenbericht van de STAB. Vooropgesteld wordt dat de Afdeling niet van appellanten verlangt dat zij het tegendeel aantonen van wat er volgt uit een rapport dat door het bestuursorgaan ter nadere motivering van zijn besluit wordt ingebracht. Van hen wordt wel gevraagd dat zij concrete feiten en omstandigheden naar voren brengen die aanleiding kunnen geven voor twijfel aan de juistheid van zo'n rapport. In dit geval ziet de Afdeling in de aard en omvang van het aanvullend rapport van Pondera geen aanleiding om te oordelen dat daarop door Oldambt Windmolenvrij en anderen niet adequaat kon worden gereageerd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat appellanten op de zitting uitdrukkelijk zijn uitgenodigd om bij de behandeling van de onderscheiden geschilpunten concreet naar voren te brengen of, en zo ja, waarom zij vinden dat zij zijn benadeeld.

#### Objectiviteit rapporten

16. Oldambt Windmolenvrij en anderen brengen naar voren dat aan de objectiviteit van de rapporten van Pondera moet worden getwijfeld, omdat Pondera is betrokken bij verschillende windparkprojecten en daarbij handelt in opdracht van het bevoegd gezag en/of de initiatiefnemer. Ook wijzen zij erop dat LBP Sight en Pondera hebben samengewerkt bij de totstandkoming van het aanvullend rapport van Pondera.

16.1. De Afdeling overweegt dat alleen de omstandigheid dat Pondera betrokken is bij meerdere windparkprojecten en het feit dat onderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag of de initiatiefnemer van een project, op zichzelf geen redenen zijn om op voorhand te twijfelen aan de objectiviteit van die onderzoeken. Ook de omstandigheid dat een medewerker van LBP Sight betrokken is geweest bij het opstellen van het aanvullend rapport van Pondera is daarvoor niet voldoende. Rapporten als waar het hier om gaat, zijn bedoeld om de besluiten te voorzien van een deugdelijke onderbouwing. Of dat hier het geval is, wordt hierna, aan de hand van wat daarover is aangevoerd, besproken.

#### Milieueffectrapport

17. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat ten onrechte geen uitvoering is gegeven aan de tussenuitspraak, omdat geen plan-MER is gemaakt over de normen die de raad en het college in de herstelbesluiten hebben opgenomen. Zij wijzen erop dat voor landelijke normen wel een milieueffectrapportage wordt uitgevoerd en dat die tot gevolg zou kunnen hebben dat landelijk andere normen zullen gaan gelden dan voor het voorliggende project.

17.1. Anders dan Oldambt Windmolenpark en anderen kennelijk menen, volgt uit de tussenuitspraak niet dat voor de herstelbesluiten een (nieuw) plan-MER moet worden gemaakt. De reden waarom geen (nieuw) plan-MER moet worden gemaakt is de volgende.

17.2. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak bij exceptieve toetsing geoordeeld dat in strijd met de 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 (L 197/30, hierna: de SMB-richtlijn) voor de windturbinebepalingen geen milieubeoordeling is gemaakt (hierna: SMB-beoordelingsgebrek). Dit SMB-beoordelingsgebrek kleefde aan de windturbinebepalingen, oftewel aan de bepalingen uit de paragrafen 3.2.3 van het Activiteitenbesluit en van de Activiteitenregeling voor het in werking hebben van een windturbine of combinaties van windturbines, zoals die golden voor 1 juli 2022.

17.3. Anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen, kleefde er aan het 2020-plan en de omgevingsvergunning geen SMB-milieubeoordelingsgebrek, maar een zorgvuldigheids- en een motiveringsgebrek, zoals is geoordeeld in de tussenuitspraak. Omdat de windturbinebepalingen wegens het geconstateerde SMB-milieubeoordelingsgebrek buiten toepassing moeten blijven, hadden de raad en het college in hun besluiten niet van de veronderstelling mogen uitgaan dat Koepel zich bij het gebruik van het windpark aan deze windturbinebepalingen moest houden.

17.4. Volgens de tussenuitspraak kunnen de raad en het college ervoor kiezen om nieuwe landelijke windturbinebepalingen af te wachten, waarvoor dan eerst een deugdelijke plan-mer moet worden uitgevoerd. In plaats daarvan kan de raad ervoor kiezen om door hemzelf gekozen normen te

hanteren die dan moeten worden voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. Ook het college kan aan de hand van door hem zelf gekozen normen voorschriften aan de omgevingsvergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu. De raad en het college hebben in dit geval gekozen voor eigen normen. De raad heeft hiertoe het gewijzigd plan vastgesteld en het college heeft de gewijzigde omgevingsvergunning verleend.

Deze eigen normen zijn geen landelijke normen voor windturbines, waarvoor op grond van de SMB-richtlijn een plan-mer moet worden verricht. Het zijn normen die door de raad en het college zijn bepaald aan de hand van een op dit windpark toegespitste motivering. Ze gelden alleen voor dit windpark.

17.5. Anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen, betekent het feit dat voor de windturbinebepalingen geen milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn is verricht, niet dat daardoor voor de nu door het raad en het college in het plan en de omgevingsvergunning gehanteerde eigen normen als zodanig een SMB-milieubeoordeling of plan-mer moet worden verricht. De SMB-richtlijn, de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, gewijzigd bij richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 en richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (Mer-richtlijn), de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage verplichten daar niet toe.

17.6. De Afdeling merkt nog op dat in dit geval voor het 2020-plan een plan-mer-plicht gold op grond van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Voor de omgevingsvergunning gold op grond van artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met de hiervoor genoemde categorie 22.2 een besluit-mer-beoordelingsplicht. Vanwege deze verplichtingen is een gecombineerd plan- en besluit-MER opgesteld. Dit MER is aan het 2020-plan en de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd. Voor zover er dus wel mer-(beoordelings-)plichten golden voor het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning, is hieraan naar het oordeel van de Afdeling uitvoering gegeven, zoals ook in de tussenuitspraak onder 15 en verder is geoordeeld.

Of de nieuwe normen aan de criteria voldoen die de Afdeling daarvoor in de tussenuitspraak heeft geformuleerd, komt hierna aan de orde.

Het betoog slaagt niet.

#### BEROEPSGRONDEN OVER DE NIEUWE NORMEN

##### Reikwijdte onderzoeksplicht

18. Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] betogen dat geen sprake is van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de lokale situatie toegesneden motivering van de normen, zoals is bedoeld in de tussenuitspraak. Zij wijzen erop dat de raad dezelfde normen hanteert als die in de windturbinebepalingen zijn opgenomen. Als onderbouwing daarvan is volgens hen verwezen naar niet actuele of niet deugdelijke rapporten, waarvan een deel ook al ten grondslag lag aan de windturbinebepalingen. De raad heeft volgens hen nagelaten om zelf nader onderzoek te verrichten en daarmee ten onrechte het belang van de initiatiefnemer voorop gesteld. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat daarom het onderzoek dat gaande is in verband met nieuwe landelijke normstelling had moeten worden afgewacht. Oldambt Windmolenvrij en anderen wijzen er in dit verband op dat omwonenden van windparken die zijn opgericht op basis van besluiten die zijn gestoeld op de windturbinebepalingen, onaanvaardbare hinder van windturbines ondervinden. Ook wijzen zij erop dat in het deskundigenbericht is vermeld dat op verschillende punten nader wetenschappelijk onderzoek is gewenst. Dat geldt onder meer voor de gehanteerde dosishinderrelatie, het specifieke en als hinderlijk ervaren effect van het variëren van het geluidniveau bij windturbines, de zogeheten amplitudemodulatie, en ook voor de hinder van laagfrequent geluid en de gevolgen die het geluid van windturbines zou kunnen hebben voor de gezondheid. Ook voeren zij aan dat in het deskundigenbericht van de STAB staat dat niet is onderzocht of er alternatieven zijn om het geluid te normeren, waaronder bijvoorbeeld een specifieke gebiedsnormering of andere dosismaten.



18.1. De Afdeling stelt voorop dat op de raad niet eenzelfde onderzoeksplicht rust als op de minister in het kader van de planmilieueffectrapportage die moet worden verricht voor landelijke bepalingen voor windturbines. Met het aannemen van eenzelfde onderzoeksplicht wordt miskend dat - zoals de Afdeling onder 65 en volgende in de tussenuitspraak heeft overwogen - de raad en het college bevoegd waren zelf gekozen normen te hanteren. Ook valt daarom niet in te zien dat de raad de onderzoeksresultaten ten behoeve van de nieuwe landelijke normstelling had moeten afwachten. De raad moet zijn besluit baseren op de op het moment van het nemen van dat besluit beschikbare algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten. De omstandigheid dat in het deskundigenbericht ten aanzien van diverse aspecten staat dat nader wetenschappelijk onderzoek wenselijk is, omdat dit kan leiden tot meer of beter inzicht, brengt nog niet mee dat het verrichten van zulk onderzoek in het kader van het nemen van een besluit als het onderhavige van de raad en het college kan worden geëist. Van belang is of de raad en het college op basis van de beschikbare informatie en inzichten tot een verantwoorde keuze konden komen om de hinder die verband houdt met het in werking zijn van het windturbinepark, te normeren.

18.2. Dit betekent dat de Afdeling hierna, voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, zal beoordelen of de wetenschappelijke inzichten waarvan de raad is uitgegaan, kunnen worden aangemerkt als algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten waarop het besluit kan worden gebaseerd. Alleen wanneer zoveel twijfel bestaat over de beschikbare informatie en inzichten dat het niet verantwoord is om daarop een keuze te baseren, kan worden geoordeeld dat de raad niet zonder nader onderzoek het besluit met de daarin opgenomen normering had kunnen nemen.

Geluidnormen in het gewijzigd plan

19. Artikel 4.1.4, onder b, van de planregels van het 2020-plan, zoals is aangevuld bij het gewijzigd plan, luidt:

"Het geluidsniveau op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming "Bedrijf - Windturbinepark Voorlopig" tezamen mag niet meer bedragen dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight. Een omgevingsvergunning voor het bouwen of gebruiken mag uitsluitend worden verleend als aan deze geluidsnorm kan worden voldaan. Op deze bepaling is de Handhavings- en rekenmethodiek van toepassing zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels."

19.1. In de plantoelichting van het gewijzigd plan staat waarom de raad voor deze normstelling heeft gekozen. Daarbij is verwezen naar het rapport van Pondera en de notitie van LBP Sight. In de notitie van LBP Sight is ingegaan op de laatste wetenschappelijke inzichten over windturbinegeluid. Het rapport van Pondera is bedoeld om een onderbouwing te geven voor de gestelde normen aan de hand van de actuele stand van wetenschappelijke kennis. In reactie op het deskundigenbericht heeft de raad het aanvullend rapport van Pondera ingezonden. Volgens de raad is uitgegaan van de meest recente wetenschappelijke inzichten, zoals die op het moment van het nemen van het herstelbesluit beschikbaar waren. De raad heeft een normstelling van 47 dB Lden en 41 dB Lnight aanvaardbaar geacht. In zijn belangenafweging heeft hij het belang van het behalen van klimaatdoelstellingen, zijn opvatting dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat sprake is van onaanvaardbare hinder en ook niet van onaanvaardbare gezondheidseffecten en de omstandigheid dat het betrokken gebied in het provinciale beleid is aangewezen als concentratiegebied voor windenergie, betrokken.

19.2. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat de onderbouwing van de raad geen actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de lokale situatie toegesneden motivering van de normen voor geluid, zoals is bedoeld in de tussenuitspraak, inhoudt. Volgens hen is de geluidhinder van windparken die zijn opgericht op basis van besluiten die zijn gestoeld op de windturbinebepalingen, onaanvaardbaar voor omwonenden. In dit verband hebben zij de geschiktheid en toereikendheid van diverse aspecten over de berekening en de bepaling van de geluidnormen aan de orde gesteld. Ook [appellant sub 2] kan zich niet in de normstelling vinden.

19.3. Wat betreft de bezwaren tegen de onderbouwing van de geluidnormen zal de Afdeling deze volgorde aanhouden. Zij zal allereerst de bezwaren van appellanten over de toegepaste rekenmethode (onder 20 en verder), het type windturbine waarvan bij de berekening is uitgegaan (onder 21 en verder) en de dosismaat (onder 22 en verder) bespreken, omdat hierop door de raad een geluidberekening is gebaseerd. Deze geluidberekening is voor de raad bepalend geweest voor de

geluidnormstelling en voor zijn beoordeling of deze normstelling ruimtelijk aanvaardbaar is. Vervolgens gaat de Afdeling in op de bezwaren over de dosishinderrelatie (onder 23 en verder), de afstandsnormen of gebiedsgerichte normering (onder 24 en verder), de betekenis van het laagfrequent geluid (onder 25 en verder), de betekenis van de (extreme) amplitudemodulatie (onder 26 en verder) en de betekenis van de gezondheidseffecten (onder 27 en verder). Daarna volgt voor de geluidnormering de conclusie (onder 28).

#### Rekenmethodiek

20. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat de raad niet heeft onderbouwd waarom het Reken- en meetvoorschrift windturbines uit de Activiteitenregeling de beste beschikbare methode is. Volgens hen heeft de raad ten onrechte nagelaten onderzoek te verrichten naar andere beschikbare reken- en meetmethodes.

20.1. In artikel 4.1.4, onder b, van de planregels van het 2020-plan, zoals aangevuld door het gewijzigd plan, is bepaald dat de Handhavings- en rekenmethodiek van toepassing is, zoals opgenomen in bijlage 1 van de planregels. Deze methodiek is dezelfde als het Reken- en meetvoorschrift windturbines dat als bijlage 4 bij de Activiteitenregeling zoals deze gold op het moment van de vaststelling van het 2020-plan, is opgenomen.

20.2. In het rapport van Pondera, waar in de toelichting van het gewijzigd plan naar wordt verwezen, is toegelicht waarom het Reken- en meetvoorschrift windturbines toepasbaar wordt geacht om geluidberekeningen uit te voeren voor windturbinegeluid. Daarin staat dat deze methode is gebaseerd op de Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai uit 1999 en is aangevuld met onderdelen die specifiek voor windturbines van belang zijn. Daarmee wordt volgens de raad aangesloten bij internationale methoden voor het meten van bronvermogens en het berekenen van de geluidoverdracht. Verder worden in de voorgeschreven methode windsnelheidsverdelingen beschikbaar gesteld op ashoogtes tussen de 10 m en 260 m, om de jaargemiddelde geluidemissie te bepalen. De raad vindt de methode daarom de beste beschikbare methode om de gevolgen van windturbinegeluid inzichtelijk te kunnen maken.

20.3. In het deskundigenbericht staat dat het Reken- en meetvoorschrift windturbines geen methode biedt voor het doen van geluidmetingen bij woningen. Het bepalen of aan norm van  $L_{den}$  en/of  $L_{night}$  wordt voldaan, gebeurt op basis van steekproefsgewijze controle van het bronvermogen, zo staat in de toelichting bij het reken- en meetvoorschrift. Daartoe is in het reken- en meetvoorschrift een meetmethode van het bronvermogen gegeven. In het aanvullend rapport van Pondera staat dat het bepalen van windturbinegeluid niet plaatsvindt op basis van een geluidsmeting op enig moment, omdat de geluidmaat uitgaat van gemiddelden voor een dag, avond, nacht, etmaal of langere periode. Een bronmeting is dan ook een zinvolle en effectieve methode voor het bepalen van het windturbinegeluid. Een bronmeting is volgens Pondera ook voor andere geluidsbronnen gebruikelijk, omdat metingen bij woningen worden beïnvloed door de aanwezigheid van andere geluidbronnen.

20.4. De Afdeling ziet gelet hierop in wat Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet de Handhavings- en rekenmethodiek heeft mogen voorschrijven. In dit verband merkt de Afdeling op dat Oldambt Windmolenvrij en anderen niet hebben gesteld dat er andere methoden voor het berekenen en meten van windturbinegeluid beschikbaar zijn, die geschikter zijn in relatie tot de door de raad gekozen dosismaten  $L_{den}$  en  $L_{night}$ . Voor zover het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen verband houdt met de keuze van de dosismaten  $L_{den}$  en  $L_{night}$ , wordt daarop hierna onder 22 en verder ingegaan.

#### Type windturbine

21. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat de gevolgen van het geluid van windturbines in het onderzoek dat aan het gewijzigd plan ten grondslag is gelegd, mogelijk zijn onderschat. Zij voeren daarvoor aan dat het onderzoek niet is gebaseerd op het windturbinetype dat in het windpark zal worden toegepast en ook niet op het type waar in het MER vanuit is gegaan. Volgens hen is het windturbinetype dat in het MER wordt genoemd, een luider windturbinetype.

21.1. In de toelichting bij het gewijzigd plan staat dat bij het bepalen van de gevolgen van windturbinegeluid is uitgegaan van het luidste windturbinetype op het moment van de vaststelling van dat plan. Daarmee is volgens de raad uitgegaan van een worstcase inschatting. Verder heeft Koepel

naar voren gebracht dat het windturbinetype waar in het MER vanuit is gegaan, niet zal worden toegepast, omdat het inmiddels een verouderd type windturbine is.

21.2. De Afdeling ziet gelet op deze toelichting van de raad in de niet nader geconcretiseerde stelling van Oldambt Windmolenvrij en anderen geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van de raad. Het gaat om het standpunt dat het windturbinetype waarvan in de rapporten van Pondera is uitgegaan, het meest luide type is en bij de bepaling van de geluidhinder dus is uitgegaan van het worstcase scenario.

Dosismaat

22. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat een normering op basis van de dosismaten  $L_{den}$  en  $L_{night}$  niet geschikt is voor windturbinegeluid. Zij wijzen hierbij ook naar het deskundigenbericht van de STAB. Daarin staat dat bij het normeren in de dosismaat  $L_{den}$  variaties van het windturbinegeluid over de uren van de dag, de dagen van de maand en de maanden van het jaar worden uitgemiddeld tot één jaargemiddelde waarde. Daarnaast is er geen relatie meer met de op enig moment door omwonenden ondervonden hinder, omdat de hinder wordt uitgemiddeld over het jaar. Het specifieke en hinderlijke effect van het variëren van het geluidniveau bij windturbines, de zogeheten amplitudemodulatie, die zich met name 's nachts voordoet, komt in een jaargemiddelde norm volgens het deskundigenbericht nauwelijks tot uitdrukking. Ook staat in het deskundigenbericht dat niet is onderbouwd waarom een norm voor  $L_{night}$  van 41 dB is gesteld, omdat die geen extra bescherming biedt ten opzichte van de norm van 47 dB  $L_{den}$ .

22.1. De raad heeft gekozen voor een norm uitgedrukt in de geluidsdosismaat  $L_{den}$  vanwege het relatief constante karakter van het windturbinegeluid, zo staat in de toelichting bij het gewijzigd plan. Een windturbine is continu in bedrijf en de verschillen tussen de dag-, avond- en nachtperiode zijn beperkt.  $L_{den}$  is een berekend gewogen jaargemiddelde van de geluidbelasting tijdens de dag-, avond- en nachtperiode. Omdat het geluid tijdens de avond- en de nachtperiode als hinderlijker wordt ervaren, krijgen deze perioden daarbij een opslag van +5 dB onderscheidenlijk +10 dB. Het geluid dat de windturbine in de avond en 's nachts maakt, telt in de berekeningen van de geluidbelasting daardoor zwaarder mee. Een andere geluidsdosismaat dan  $L_{den}$  levert volgens het rapport van Pondera geen hoger beschermingsniveau op. Volgens de plantoelichting van het gewijzigd plan, die is gebaseerd op het rapport van Pondera, is het in theorie mogelijk om aan het gemiddelde te voldoen met een kortstondige hoge piekbelasting en vervolgens een lange tijd weinig geluid. Dat zal zich echter in de praktijk niet voordoen, vanwege de genoemde straffactoren en omdat de hoeveelheid geluid afhankelijk is van het bronvermogen en een rechtstreeks verband heeft met de jaargemiddelde optredende windsnelheid. In het rapport van Pondera is hierover vermeld dat de maximaal optredende geluidniveaus die door een windturbine worden veroorzaakt circa 2-4 dB(A) hoger zijn dan het optredende jaargemiddelde van een windturbine. Bij een geluidbelasting van 47 dB  $L_{den}$  op een punt is het daadwerkelijk ervaren gemiddelde geluidniveau op de gevel, bij hoge windsnelheden op ashoogte, circa 43-45 dB(A). Dat de daadwerkelijk ervaren geluidniveaus lager zijn dan het gewogen  $L_{den}$ -gemiddelde, komt doordat de gewogen  $L_{den}$ -waarde strafcorrecties heeft voor geluid in de avond en de nacht, zo is toegelicht in het rapport. Dit leidt ertoe dat het in de praktijk bijna niet kan voorkomen dat ter plaatse van een woning waar de jaargemiddelde norm van 47 dB  $L_{den}$  geldt, een hoger momentaan geluidniveau optreedt dan 47 dB. Verder is in het rapport van Pondera toegelicht dat een afzonderlijke norm voor  $L_{night}$  is gesteld om in geval van uitzonderlijke omstandigheden extra bescherming te bieden tegen geluidhinder in de nacht.

22.2. Naar aanleiding van het deskundigenbericht is in het aanvullend rapport van Pondera ingegaan op alternatieve geluidsdosismaten. Over de in het deskundigenbericht genoemde dosismaten  $L_{Aeq}$  (equivalent geluidsniveau) en  $L_{Ar,LT}$  (langtijd gemiddeld beoordelingsniveau) wijst Pondera erop dat ook deze dosismaten gemiddelde waarden over een bepaalde periode geven. De periode waarover dit gaat, verschilt tussen deze geluidmaten. Voor alle geluidmaten voor een langere periode ( $L_{Ar,LT}$  en  $L_{den}$ ) geldt dat - zoals in het deskundigenbericht staat vermeld over  $L_{den}$  - er geen directe relatie is met de op enig moment ondervonden hinder. Voor de mate van hinder is niet zozeer de periode voor de geluidmaat bepalend, maar de hoogte van de norm. Dat neemt niet weg dat een keuze voor een bepaalde dosismaat moet worden gemaakt. Er is gekozen voor jaargemiddelde normering, omdat dit aansluit bij de beschikbare wetenschappelijke onderzoeken dat sprake is van een dosishinderrelatie,

gebaseerd op de hinderbeleving bij mensen die wonen in de omgeving van windturbines. Daarin is hinder gerapporteerd op basis van langdurige en herhaalde geluidbelasting over langdurige periodes, waarvan verschillende omstandigheden onderdeel zijn. Om de hinder die optreedt als gevolg van het geluid te verminderen, kan LAeq worden gebruikt, zo staat in het aanvullend rapport van Pondera. Een norm gebaseerd op deze geluidsdosismaat is dan meer bedoeld om te beschermen tegen de maximale niveaus die optreden, in vergelijking met een norm die over een langere tijd gemiddeld wordt, maar houdt minder rekening met de frequentie van optreden, zoals dat bijvoorbeeld wel gebeurt bij een norm op basis van een Lden-dosismaat. Een reden om een kortere periode te kiezen zou volgens Pondera kunnen liggen in het feit dat de waarneembaarheid van geluid over een bepaalde periode tot hinder in die specifieke periode kan leiden. Een nadeel bij het hanteren van een geluidmaat voor een kortere periode is dat deze geluidmaat geen rekening houdt met het gegeven dat ook hinder kan optreden bij lagere geluidniveaus dan het maximum en dat bijvoorbeeld een windturbine die 1 dag per jaar 45 dB(A) veroorzaakt en 364 dagen stil staat hetzelfde wordt beoordeeld als een windturbine die 365 dagen per jaar 45 dB(A) veroorzaakt. Het is mogelijk dat een windturbine die heel vaak net onder de grenswaarde opereert, meer hinder veroorzaakt dan een windturbine die sporadisch iets meer dan de grenswaarde produceert, maar het tegenovergestelde is ook mogelijk. Het is echter volgens het aanvullend rapport niet evident dat één van de twee indicatoren een betere voorspelling geeft van de ervaren hinder dan de ander.

Verder staat in het aanvullend rapport van Pondera dat een norm voor L<sub>Amax</sub> (maximaal geluidsniveau), gericht op het normeren van piekgeluid dat kortstondig voorkomt, niet een logische maat is gelet op de aard van het windturbinegeluid. Dat geluid betreft namelijk een continu geluid waarbij geen grote kortstondige pieken in geluidniveau optreden.

22.3. De Afdeling ziet, ook gelet op wat in de rapporten van Pondera staat, geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het toepassen van de dosismaten L<sub>den</sub> en L<sub>night</sub> vanuit wetenschappelijk oogpunt moet worden afgewezen of ongeschikt is. Hierbij betreft de Afdeling dat ook in het deskundigenbericht staat dat er geen studies zijn waarin het toepassen van L<sub>den</sub> en L<sub>night</sub> wordt ontraden en dat daarin ook is vermeld dat in het rapport "Motie Schonis en de WHO-richtlijnen voor omgevingsgeluid (2018)" van het RIVM uit 2020 (hierna: RIVM-rapport uit 2020) staat dat L<sub>den</sub> vaak wordt gebruikt in studies naar de relatie tussen blootstelling aan omgevingsgeluid en gezondheid. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in het aanvullend rapport van Pondera staat dat de wetenschappelijke onderzoeken over de dosishinderrelatie bij windturbinegeluid laten zien dat er hinder is vanwege langdurige en herhaalde geluidbelasting over langere periodes waarin de omstandigheden verschillen.

Dat er bij de dosismaten L<sub>den</sub> en L<sub>night</sub> een jaargemiddelde wordt gehanteerd, waardoor een directe relatie met de op enig moment ervaren hinder ontbreekt, betekent niet dat de raad hier niet voor heeft mogen kiezen. De raad heeft hierbij namelijk in aanmerking genomen dat met een norm op basis van deze dosismaten impliciet ook kortere periodes zijn genormeerd. De raad heeft hierbij betrokken hoe de jaargemiddelde geluidbelasting zich verhoudt tot de geluidniveaus die zich maximaal op een bepaald moment, dat zijn momentane geluidniveaus, bij hogere windsnelheden kunnen voordoen. Zoals hiervoor onder 22.1 is aangegeven, staat in het rapport van Pondera hierover dat de daadwerkelijk ervaren geluidniveaus lager zijn dan het gewogen L<sub>den</sub>-gemiddelde, vanwege de strafcorrecties voor geluid in de avond en de nacht. Dat betekent dat het in de praktijk bijna niet kan voorkomen dat ter plaatse van een woning waar de jaargemiddelde norm van 47 dB L<sub>den</sub> geldt, een hoger momentaan geluidniveau optreedt dan 47 dB. Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat de 47 dB L<sub>den</sub> die dus uitgaat van een jaargemiddelde dosismaat, ook voldoende bescherming biedt voor momentane geluidniveaus. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, onder 31.1, over het windpark Spui en de uitspraak van de Afdeling van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504, onder 24.1, over het windpark De Veenwieken waarin de Afdeling tot eenzelfde oordeel is gekomen.

22.4. Over de door de raad gekozen L<sub>night</sub>-dosismaat overweegt de Afdeling het volgende.

In het rapport van Pondera is toegelicht dat vanwege het constante karakter van windturbinegeluid er op zichzelf geen aanleiding is om een L<sub>night</sub>-normering te stellen aanvullend op een L<sub>den</sub>-norming. Bij constante geluidniveaus bedraagt het verschil tussen de geluidbelasting in dB L<sub>den</sub> en dB L<sub>night</sub> circa

6 dB. In het rapport wordt gesteld dat de L<sub>night</sub>-norm van 41 dB ten opzichte van de L<sub>den</sub>-norm dan ook geen extra bescherming biedt, tenzij deze 7 dB of meer lager is dan de L<sub>den</sub>-normering. Dit wordt ook in het deskundigenbericht onderschreven. Op de zitting is namens de raad toegelicht dat met het constante karakter van windturbinegeluid is bedoeld op de reguliere situatie met een normale windverdeling over dag, avond en nacht. In dat geval biedt de L<sub>night</sub>-norm van 41 dB geen aanvullende bescherming ten opzichte van de L<sub>den</sub>-norm van 47 dB. Maar in situaties dat het overdag niet waait en 's nachts zeer veel, biedt de L<sub>night</sub>-norm wel die extra bescherming. Het gaat dan om uitzonderlijke situaties. De Afdeling stelt vast dat de raad ervoor gekozen heeft om met de L<sub>night</sub>-norm van 41 dB ten opzichte van de L<sub>den</sub>-norm van 47 dB bescherming heeft willen bieden voor de nachtperiode in geval van uitzonderlijk optredende situaties. In wat Oldambt Windmolenvrij en anderen hierover hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad gelet op de aan hem toekomende beleidsruimte naast een L<sub>den</sub>-norm niet ook voor een L<sub>night</sub>-norm heeft mogen kiezen.

22.5. De Afdeling ziet daarom in zoverre geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de door hem gekozen dosismaten niet had mogen hanteren. Op de beroepsgrond van Oldambt Windmolenvrij en anderen over de keuze van de dosismaat in relatie tot de amplitudemodulatie gaat de Afdeling in onder 26 en verder.

22.6. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben als bezwaar tegen de jaargemiddelde dosismaat L<sub>den</sub> ook naar voren gebracht dat de handhaafbaarheid van een L<sub>den</sub>-norm problematisch is.

Over de handhaafbaarheid van de norm in L<sub>den</sub> staat, zoals hiervoor ook onder 20.3 is aangehaald, in het aanvullend rapport van Pondera dat handhaving van windturbinegeluid niet plaatsvindt op basis van een meting, omdat de geluidmaat uitgaat van gemiddelden voor een dag, avond, nacht, etmaal of langere perioden. Door het variëren van windsnelheid, windrichting en de duur is een geluidsmeting bij een windturbine per definitie een momentopname. Handhaving van de geluidmaat is mogelijk op basis van het bronvermogen en op basis van de vereiste registratie van de windcondities over een periode. De raad wijst er op dat in artikel 5 van de Handhavings- en rekenmethodiek, waar in artikel 4.1.4, onder b, van de planregels naar wordt verwezen, is voorgescreven dat de drijver van de inrichting gegevens moet registreren op grond waarvan kan worden nagegaan of wordt voldaan aan de geluidnorm.

De Afdeling heeft eerder geoordeeld, in bijvoorbeeld de uitspraak van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064, over Windlocatie Battenoord, onder 36 en verder, dat er geen aanleiding is voor de conclusie dat de L<sub>den</sub>-norm niet is te handhaven. In wat Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben aangevoerd en gelet op wat in het aanvullend rapport van Pondera staat, ziet de Afdeling geen grond voor een ander oordeel.

#### Dosishinderrelatie

23. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat de dosishinderrelatie waar de raad zich op baseert, subjectief is en dat daar nader onderzoek naar moet worden verricht. Zij wijzen in dit verband naar het deskundigenbericht. Daarin staat dat voor het bepalen van de dosishinderrelatie relatief oude onderzoeken zijn gebruikt: studies uit Zweden en één studie uit Nederland. Die studies hebben betrekking op lagere windturbines. Volgens de STAB ontbreekt een robuust onderzoek naar de hinderlijkheid van grote windturbines en is het niet uitgesloten dat Pondera en LBP Sight een te optimistisch beeld over de actualiteit en validiteit van de dosishinderrelatie hebben geschetst. Volgens Oldambt Windmolenvrij en anderen is het ook van belang dat voor het stellen van de normen in de herstelbesluiten alleen is gekeken naar geluidbelasting op de gevel aan de hand waarvan de geluidhinder die binnenshuis zal worden ondervonden, is bepaald. Als ook rekening zou worden gehouden met de hinder buitenshuis, bijvoorbeeld in de tuin, dan zou dat volgens hen tot meer gehinderden leiden dan dat nu is berekend.

[appellant sub 2] stelt dat een goed werk- of woon- en leefklimaat niet is gegarandeerd, omdat er zoveel ernstig gehinderden zijn.

23.1. De raad heeft voor het bepalen van de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting van het windpark door Pondera laten onderzoeken wat het percentage verwachte ernstig gehinderden zal zijn bij verschillende geluidniveaus. Dat heeft Pondera gedaan aan de hand van de dosishinderrelatie, zoals die in 2011 door Janssen en anderen zijn beschreven, op grond van twee onderzoeken in

Zweden en een onderzoek in Nederland, voor ernstige hinder binnens- en buitenshuis. Ook is gekeken naar een onderzoek van Kuwano en anderen in Japan uit 2014, voor ernstige hinder buitenshuis. De dosishinderrelatie van Janssen en anderen is dezelfde als die in het rapport "Hinder door geluid van windturbines, Dosis-effectrelaties op basis van Nederlandse en Zweedse gegevens" van TNO uit 2008 (hierna: TNO-rapport uit 2008) is vermeld en die ook ten grondslag lag aan de geluidnormen die in het Activiteitenbesluit waren opgenomen. De raad erkent dat - zoals ook in het deskundigenbericht staat - deze onderzoeken relatief oud zijn, maar wijst erop dat er geen recentere onderzoeken zijn. Volgens de raad zijn er ook geen wetenschappelijke inzichten waaruit volgt dat de beschikbare onderzoeken niet meer bruikbaar zijn of dat dosishinderrelaties bij grotere windturbines significant anders zouden zijn.

23.2. In het rapport van Pondera is gekeken wat de gevolgen zijn voor woningen van derden die liggen binnen de contour waar het windpark 37 dB Lden op de gevel veroorzaakt. Bij deze waarde wordt ervan uitgegaan dat het geluid dan binnenshuis niet meer waarneembaar zal zijn. Het gaat dan om 91 woningen waar, uitgaande van de geraadpleegde gegevens van het CBS over de lokale gemiddelde huishoudensgrootte van 2,1 per huishouden, in totaal 191 personen wonen. Voor deze woningen is vervolgens op basis van de dosishinderrelatie uit het TNO-rapport uit 2008 het aantal ernstig gehinderden in beeld gebracht bij een geluidniveau van 44 dB Lden, 45 dB Lden, 46 dB Lden en 47 dB Lden. Daarnaast is het opbrengstverlies in beeld gebracht dat het gevolg is van de mitigerende maatregelen die moeten worden getroffen om deze geluidniveaus te kunnen bereiken. In de referentiesituatie, dat is de situatie zonder het Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding, is volgens het rapport sprake van 1,6% ernstig gehinderden vanwege de al bestaande windparken. Dat komt neer op een aantal van 3 personen van de 191 personen die binnen de 37 dB-contour wonen. Door de komst van het voorliggende windpark zal bij een norm van 47 dB Lden sprake zijn van een toename van een aantal van 3,4 ernstig gehinderden ten opzichte van de referentiesituatie. Dat komt neer op een totaal van 6,4 ernstig gehinderden en een percentage van 3,4%. Een strengere norm zal volgens het rapport niet leiden tot proportioneel minder ernstig gehinderden, maar heeft wel productieverlies tot gevolg. Toegelicht is dat bij een norm van bijvoorbeeld 45 dB Lden sprake zal zijn van maximaal 1 ernstig gehinderde minder, terwijl het productieverlies dan vergelijkbaar zal zijn met de energieproductie van ongeveer één windturbine. Op basis van dit rapport heeft de raad ervoor gekozen om de norm van 47 dB Lden in het gewijzigd plan op te nemen.

23.3. Pondera heeft in haar aanvullend rapport naar aanleiding van het deskundigenbericht nog een nadere uiteenzetting gegeven. Toegelicht is dat in ieder geval duidelijk is dat er een dosishinderrelatie is, die inhoudt dat meer geluid leidt tot een toename van hinder en ook dat windturbinegeluid als hinderlijker wordt ervaren dan andere bronnen van geluid. Maar er wordt ook op gewezen dat hinderbeleving ook door niet-akoestische en persoonlijke factoren wordt beïnvloed, zoals economisch profijt, zicht op windturbines, opinies en geluidgevoeligheid en dat deze factoren sterk kunnen verschillen per persoon en per locatie. De STAB heeft weliswaar terecht de kanttekening gemaakt dat het aantal ernstig gehinderden op een specifieke locatie niet exact bepaald kan worden met de algemeen aangetoonde dosishinderrelaties uit de literatuur, maar volgens het aanvullend rapport van Pondera is de toegepaste dosishinderrelatie op dit moment de enige objectieve indicator voor het vaststellen van het percentage van de bevolking dat de kans heeft ernstige hinder te ervaren. Pondera heeft in haar aanvullend rapport ook nog een nadere analyse over de dosishinderrelatie uitgevoerd om inzicht te geven in wat het betekent als van een andere dosishinderrelatie zou moeten worden uitgegaan, bijvoorbeeld omdat het geluid van windturbines al bij lagere niveaus als hinderlijker wordt ervaren. Zo is de gevoeligheid van de dosishinderrelatie in beeld gebracht door de dosishinderrelatie met 3 dB in beide richtingen (+ 3 dB en - 3dB) op te schuiven. Ook zijn de gevolgen van het hanteren van dosishinderrelaties uit andere onderzoeken in beeld gebracht. Volgens het aanvullend rapport van Pondera zijn er in de worstcase-benadering bij een geluidwaarde van 47 dB Lden 2,9 extra ernstig gehinderden ten opzichte van het aantal van 3,4 ernstig gehinderden dat eerder is berekend. Bij een geluidwaarde van 45 dB Lden is dan sprake van 1,8 ernstig gehinderden minder dan bij 47 dB Lden. Dit leidt tot een vermindering van de energieopbrengst gelijk aan de jaarlijkse opbrengst van één windturbine. De raad ziet in de uitkomsten van deze nadere analyse geen aanleiding om tot een andere geluidsnorm te komen.

23.4. Gelet op wat in het deskundigenbericht en in de rapporten van Pondera staat, is er geen

aanleiding om ervan uit te gaan dat op het moment van het vaststellen van het gewijzigd plan andere algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de dosishinderrelatie beschikbaar waren dan die door de raad zijn gehanteerd. De gebruikte onderzoeken hebben betrekking op zowel hinder binnens- als buitenshuis. De stelling dat geen onderzoek naar hinder buitenshuis heeft plaatsgevonden, kan dan ook niet worden gevolgd. Voor zover er vraagtekens zijn te plaatsen bij de actualiteit en validiteit van de betrokken onderzoeken, stelt de Afdeling vast dat in het aanvullend rapport van Pondera nog een nadere analyse van de dosishinderrelatie is verricht om in beeld te brengen wat de gevolgen zouden zijn van het hanteren van andere dosishinderrelaties. Dat een robuust onderzoek naar geluidhinder van grotere windturbines ontbreekt, zoals in het deskundigenbericht staat, maakt niet dat de door de raad gehanteerde dosishinderrelatie niet meer als beschikbare wetenschappelijke inzichten kunnen worden gehanteerd. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat een onderzoek naar de dosishinderrelatie, zoals ook in het deskundigenbericht staat, maanden zo niet jaren vergt en bij voorkeur op landelijke schaal zou moeten worden uitgevoerd. Wat betreft de betekenis van de dosishinderrelatie kan er ook niet aan worden voorbijgegaan dat daarmee niet exact kan worden vastgesteld hoeveel (ernstig) gehinderden het in werking zijn van het windpark veroorzaakt, omdat de hinderbeleving sterk kan verschillen per persoon en per locatie. De raad heeft de dosishinderrelatie gebruikt om aan de hand van een geobjectiverde maatstaf in beeld te brengen wat de effecten op het aspect geluidhinder zijn van het in werking zijn van het windpark bij een bepaalde geluidsnorm en de gevolgen van een vermindering van die effecten af te zetten tegen de energieproductie van de windmolens. Ook gelet op de in het aanvullend rapport van Pondera uitgevoerde nadere analyse over wat de effecten zijn als voor het percentage ernstig gehinderden wordt uitgegaan van een lager of een hoger geluidniveau, ziet de Afdeling niet dat de raad zich in dit geval niet mocht baseren op de rapporten van Pondera voor het bepalen van de hinderlijkheid van het windturbinegeluid voor omwonenden nabij het plangebied.

#### Afstandsnormen of gebiedsgerichte normering

24. Volgens Oldambt Windmolenvrij en anderen is ten onrechte niet goed onderzocht of vanwege de specifieke lokale situatie andere (strengere) geluidnormen hadden moeten worden gehanteerd. Zij wijzen erop dat ook in het deskundigenbericht van de STAB staat dat gekeken had moeten worden naar bijvoorbeeld afstandsnormen of een geluidniveau gerelateerd aan het type omgeving of een geluidniveau gerelateerd aan het heersende achtergrondgeluid. Daarbij wijzen Oldambt Windmolenvrij en anderen erop dat de omgeving van het plangebied dun bevolkt en dun bebouwd is. Op de zitting hebben Oldambt Windmolenvrij en anderen in dit verband toegelicht dat omwonenden de windturbines van andere windparken in de buurt ook al kunnen horen. Zij wijzen er ook op dat er momenteel onderzoek wordt uitgevoerd naar afstandsnormen.

24.1. In het aanvullend rapport van Pondera staat dat de afweging die is gemaakt, verband houdt met een gebiedsgerichte benadering. Dat komt ten eerste omdat bij het toepassen van de dosishinderrelatie gekeken is naar de spreiding en aanwezigheid van het aantal woningen in de omgeving. Ten tweede is de aard van de omgeving in de afweging betrokken. De omgeving is landelijk, met daarin een concentratie van windturbines en industrie, omdat het gebied daarvoor is aangewezen in het provinciale beleid. Ten derde is gekeken naar het al heersende geluidsniveau, dat is het referentieniveau, omdat ook de cumulatieve geluidbelasting van de windparken samen en van andere geluidbronnen inzichtelijk is gemaakt. In het aanvullend rapport van Pondera staat dat een afstandsnorm niet geschikt is, omdat deze geen rekening houdt met het daadwerkelijk optredende geluidniveau, dat afhangt van het aantal windturbines, het windturbinetype en de typering van de omgeving. Een normering die alleen is gebaseerd op een gebiedsgerichte benadering, is volgens het aanvullend rapport van Pondera niet goed te onderbouwen, omdat er in ieder geval geen wetenschappelijke basis is om de hinderbeleving aan specifieke gebiedseigenschappen te koppelen. Bij een norm die is gerelateerd aan het al aanwezig achtergrondgeluidniveau, wordt volgens het aanvullend rapport van Pondera genegeerd dat er een dosishinderrelatie is tussen de specifieke geluidbelasting door windturbinegeluid zelf en de ondervonden hinder.

24.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee deugdelijk gemotiveerd dat hij, vanwege het provinciale concentratiebeleid, niet heeft gekozen voor een afstandsnorm, een norm op basis van het type omgeving of een norm op basis van het referentieniveau. In de provinciale "Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl" staat dat voor de bundeling van windenergie in de omgeving van

het plangebied is gekozen, omdat het een gebied is waar zware chemische, energie-gerelateerde en zeehaven-gebonden bedrijvigheid is toegestaan. Inpassing van windturbines in deze omgeving zal volgens de structuurvisie tot een relatief geringere toename van gehinderden leiden dan inpassing van windturbines in een stille omgeving. Daarnaast heeft de raad bij het op basis van de dosishinderrelatie in beeld brengen van het aantal gehinderden juist de spreiding en aanwezigheid van het aantal woningen in de omgeving betrokken.

#### Laagfrequent geluid

25. Oldambt Windmolenvrij en anderen brengen naar voren dat windturbines hinderlijk geluid veroorzaken. Zij stellen dat het aandeel laagfrequent geluid in het geluidsspectrum bij windturbines onevenredig groot is, waartegen de dosismaten  $L_{den}$  en  $L_{night}$  onvoldoende bescherming bieden. Zij vinden dat een afzonderlijke norm voor laagfrequent geluid had moeten worden vastgesteld. Zij wijzen erop dat in het plan-MER dat voor de landelijke bepalingen voor windturbines wordt opgesteld, een norm over laagfrequent geluid zal worden onderzocht.

[appellant sub 2] brengt ook naar voren dat onvoldoende duidelijk is of de gestelde normen wel bescherming bieden tegen hinder door laagfrequent geluid. Hij stelt dat daarvoor in andere landen verdergaande normen gelden.

25.1. In de toelichting van het gewijzigd plan staat dat het niet nodig is om een afzonderlijke norm voor hinder vanwege laagfrequent geluid te stellen, omdat het aandeel daarvan niet onevenredig groot is. In het rapport van Pondera is vermeld dat windturbines geluid produceren over het hele spectrum van lage en hoge tonen. Er is geen specifiek groot aandeel in de frequenties onder de 100 Hz en het is niet significant toegenomen bij hogere windturbines. Niettemin is wel een berekening gemaakt volgens de Vercammen-curve, die als bijlage bij het rapport van Pondera is gevoegd. Daaruit volgt dat de curve bij woningen die een geluidbelasting van 47  $L_{den}$  of minder ervaren, niet zal worden overschreden. De raad stelt in reactie op het deskundigenbericht dat het aandeel laagfrequent geluid niet significant is toegenomen met het formaat van de windturbines. Daarom is er volgens de raad geen aanleiding om aan te nemen dat daardoor meer hinder wordt veroorzaakt dan is verondersteld en is nader onderzoek niet nodig.

25.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat laagfrequent geluid niet zoveel meer hinder veroorzaakt dat in verband daarmee de normstelling had moeten worden aangepast of daarvoor een afzonderlijke norm had moeten worden vastgesteld. Hierbij betreft de Afdeling dat in het deskundigenbericht staat dat de verwachte toename van laagfrequent geluid bij hogere windturbines gering is en dat laagfrequent geluid niet de voornaamste oorzaak van hinder is. Ook acht de Afdeling van belang dat voor het gewijzigd plan een berekening is uitgevoerd aan de hand van de Vercammen-curve die de belasting vanwege laagfrequent geluid in beeld heeft gebracht. Uit die berekening volgt dat die curve niet wordt overschreden bij een geluidbelasting van 47 dB  $L_{den}$  of minder. De Afdeling heeft in onder meer de uitspraak van 30 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2308), de Vercammen curve geschikt geacht om de aanvaardbaarheid van laagfrequent geluid te beoordelen. Het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] geeft geen aanleiding om daar nu anders over te denken.

#### (Extreme) Amplitudemodulatie

26. Oldambt Windmolenvrij en anderen brengen naar voren dat ook het zogenoemde impulsgeluid zorgt voor extra hinder als het gaat om windturbinegeluid. De Afdeling begrijpt dit betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen zo, dat zij daarmee doelen op het ritmische variërende geluid dat wordt aangeduid als amplitudemodulatie. Oldambt Windmolenvrij en anderen verwijzen naar het deskundigenbericht. Daarin staat dat in het rapport "Notitie windturbinegeluid en gezondheid" van TNO van 15 maart 2017 (hierna: het TNO-rapport uit 2017) is vermeld dat vooral het ritmische geluid, bestaande uit regelmatige geluidpieken boven op een constante ruis, dat wordt veroorzaakt door de rotorbladen, als hinderlijk wordt ervaren en een mogelijke verklaring is voor de extra hinderlijkheid van windturbinegeluid ten opzichte van bijvoorbeeld wegverkeersgeluid met hetzelfde geluidniveau. In het deskundigenbericht staat dat amplitudemodulatie ook een extreme vorm kan aannemen, waaraan de raad geen aandacht besteed heeft. Daardoor is er een forsere toename van de fluctuatie van het momentane geluidniveau (het geluidniveau dat zich maximaal op een bepaald moment voordoet), waardoor het geluid ritmischer gaat klinken en meer opvalt, vooral 's nachts, op grotere



afstand. Daarbij verwijst de STAB naar de "Factsheet gezondheidseffecten van windturbinegeluid" van het RIVM van juli 2021 (hierna: Factsheet van het RIVM uit 2021). Ook is van belang dat het geluid van andere geluidbronnen in de nacht (deels) wegvalt, zo staat in het deskundigenbericht. Uit het onderzoek "Massachusetts Study on Wind Turbine Acoustics" van RSG en anderen uit 2016, is gebleken dat bij extreme amplitudemodulatie zich een variatie van 4,5 dB in modulatie diepte kan voordoen, zo staat ook in het deskundigenbericht. Het is lastig te voorspellen wanneer deze extreme situatie zich voordoet, omdat het afhangt van het weer, de lokale situatie en het type windturbine.

26.1. De raad stelt dat de hinder vanwege amplitudemodulatie is betrokken in de dosishinderrelatie en daarmee in de belangenafweging en het stellen van de jaargemiddelde norm is meegenomen. In het aanvullend rapport van Pondera, waarin wordt gereageerd op het deskundigenbericht en waar de raad naar verwijst, wordt er in dit verband op gewezen dat amplitudemodulatie niet een afzonderlijk aspect is van windturbinegeluid, maar juist een kenmerkend onderdeel ervan. Onder verwijzing naar het TNO-rapport uit 2017 stelt Pondera dat de amplitudemodulatie niet in de wettelijke geluidmaten is meegenomen, maar dat via een strengere norm, dat wil zeggen: een lagere getalswaarde aan dB dan bijvoorbeeld bij wegverkeer of railverkeer, met de extra hinder rekening wordt gehouden.

In het aanvullend rapport van Pondera staat dat amplitudemodulatie duidelijker hoorbaar kan zijn als er een groter verschil dan normaal is in windsnelheid tussen verschillende luchtlagen op verschillende hoogtes. Dan wordt gesproken van extreme amplitudemodulatie. Daardoor kan het karakter van het geluid veranderen. In het aanvullend rapport van Pondera staat verder dat het niet zo is dat bij een hoge mate van windschering zich altijd een vorm van extreme amplitudemodulatie voordoet. De oorzaak van extreme amplitudemodulatie is ook niet helemaal duidelijk. Extreme amplitudemodulatie is alleen waargenomen bij een beperkt aantal windparken. Het is voor windturbines en windparken een onregelmatig en atypisch fenomeen. Ook daardoor wordt onderzoek naar extreme amplitudemodulatie bemoeilijkt en is het lastig om maatregelen te treffen om het tegen te gaan. Uit het in het deskundigenbericht genoemde onderzoek uit de Verenigde Staten volgt dat de modulatie diepte op een vlak terrein 91% van de tijd 2 dB of minder was en in 0,13% van de tijd 4,5 dB of meer, wat betekent dat dat laatste slechts sporadisch voorkomt.

26.2. De Afdeling stelt vast dat de raad zich er bij het stellen van de norm rekenschap van heeft gegeven dat het verschijnsel amplitudemodulatie onderdeel is van het karakteristieke geluid dat door windturbines wordt veroorzaakt en daarmee onderdeel is van de hinder die omwonenden ervaren. Dit staat in de rapporten van Pondera, waar de raad zich op baseert. De Afdeling stelt ook vast dat in het deskundigenbericht wordt bevestigd dat dit verschijnsel in beginsel is betrokken in het bronvermogen van de windturbines. De STAB onderschrijft echter niet de stelling van de raad dat in de normering al rekening is gehouden met de extra hinderlijkheid door een lagere grenswaarde aan dB te hanteren dan bij andere geluidbronnen, zoals wegverkeer en railverkeer. Als deze stelling al juist zou zijn, dan is volgens STAB nog niet duidelijk in welke mate de hinderlijkheid van amplitudegeluid in de normstelling is meegenomen. Uit het deskundigenbericht volgt echter ook dat in verschillende onderzoeken nog geen eenduidige conclusies zijn getrokken over de mate waarin amplitudemodulatie verantwoordelijk is voor hinder door windturbinegeluid en een afzonderlijke normering vergt. In het deskundigenbericht is verder vermeld dat in het rapport van het RIVM uit 2021 staat dat het geen ondubbelzinnige oorzakelijke factor voor hinder is, omdat ook het zicht op de windturbine een belangrijke factor is.

26.3. De Afdeling ziet gelet op het aanvullend rapport van Pondera niet dat de raad het verschijnsel amplitudemodulatie heeft miskend of dat van de raad kon worden gevergd om daarnaar nader onderzoek te doen. Hetzelfde geldt voor het verschijnsel van extreme amplitudemodulatie. Hierbij betreft de Afdeling dat zij geen aanleiding ziet om eraan te twijfelen dat extreme amplitudemodulatie een niet gebruikelijk en sporadisch voorkomend verschijnsel is. Daarbij komt dat het niet duidelijk is waardoor het wordt veroorzaakt, zodat het treffen van maatregelen erg moeilijk is. De Afdeling tekent verder nog aan dat de door de STAB gemelde variatie in modulatie diepte, zoals ook op de zitting aan de orde is geweest, een variatie in geluidsterkte is en niet een toename daarvan.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad vanwege de amplitudemodulatie had moeten uitgaan van andere dosismaten dan  $L_{den}$  en  $L_{night}$ .

Gezondheid

27. Oldambt Windmolenvrij en anderen vrezen dat het windpark gevolgen heeft voor de gezondheid en betogen dat zich daarom strijd voordoet met het voorzorgsbeginsel. Zij voeren aan dat omwonenden van bestaande windparken veel hinder en gezondheidsklachten ervaren. Zij stellen dat het RIVM heeft vastgesteld dat zich ernstige gezondheidseffecten, zoals coronaire hartziekten, voordoen bij veel lagere geluidniveaus dan eerder is aangenomen. Zij verwijzen ook naar rapporten van M. Alves-Pereira, J. de Laat en anderen en D. Bijl. Zij voeren verder aan dat de WHO aangeeft dat geluid boven de waarde van 45 dB Lden wordt geassocieerd met gezondheidseffecten en ook dat het RIVM al in 2009 een norm van 40 dB heeft geadviseerd. Daarnaast wijzen zij erop dat laagfrequent geluid slaapverstoring veroorzaakt en dat onderzoeken gaande zijn naar de effecten van windturbinegeluid op slaapverstoring. Daarbij stellen zij dat in het TNO-rapport uit 2008 al is aangegeven dat er een mogelijk significant effect is. Ook brengen zij naar voren dat het RIVM een expertisecentrum heeft opgericht om gezondheidsschade vanwege windturbines te monitoren en voeren zij aan dat er momenteel diverse onderzoeken worden uitgevoerd die zich richten op gezondheidseffecten en afstandsnormen.

27.1. In de toelichting bij het gewijzigd plan staat dat blootstelling aan geluid kan leiden tot hinder of aan stress gerelateerde klachten, met name in de nachtperiode in geval van slaapverstoring. Dat geldt ook voor geluid van windturbines. Daarbij verwijst de toelichting naar het RIVM-rapport uit 2020. In dat rapport staat ook dat niet is gebleken dat laagfrequent geluid bij windturbines zorgt voor extra hinder. Voor andere gezondheidseffecten dan hinder ontbreekt volgens dit rapport consistent bewijs. Dat staat ook in het rapport "Environmental Noise Guidelines for the European Region" van de WHO uit 2018 (hierna: WHO-rapport uit 2018), zo is vermeld in de plantoelichting. In het aanvullend rapport van Pondera staat dat in het WHO-rapport uit 2018 niet staat dat zich onder de advieswaarde van 45 dB Lden geen negatieve gevolgen voordoen. Mogelijk negatieve gezondheidsgevolgen kunnen zich voordoen in verband met ernstige hinder en van die ernstige hinder kan zowel boven als beneden de advieswaarde sprake zijn. Boven de advieswaarde is het aantal ernstig gehinderden hoger dan onder de advieswaarde, maar ook onder de advieswaarde zal sprake zijn van ernstig gehinderden. Uit wetenschappelijke onderzoeken volgt niet dat er een verschil is in de aard van gezondheidseffecten bij een belasting van boven of onder de advieswaarde, zo staat in het aanvullend rapport van Pondera. Het door de WHO geadviseerde geluidniveau van 45 dB Lden is dan ook een voorwaardelijk advies. In het aanvullend rapport van Pondera wordt er verder op gewezen dat ook de WHO erkent dat het bepalen van een aanvaardbaar geluidsniveau een afweging is van meerdere aspecten. Verder verwijst de raad in de plantoelichting nog naar de Factsheet van het RIVM uit 2021, waarin geen andere inzichten zijn gegeven.

27.2. In het deskundigenbericht wordt een chronologische samenvatting gegeven van de bevindingen van de belangrijkste onderzoeken vanaf 2007. De door Oldambt Windmolenvrij en anderen genoemde publicaties zijn in die samenvatting opgenomen (zoals het rapport van Bijl of de bevindingen van De Laat) of zijn besproken in de opgenomen onderzoeken (Alves-Pereira) in die samenvatting. In het deskundigenbericht staat dat er voldoende bewijs is voor hinder, maar dat er geen bewijs is voor andere gezondheidseffecten als gevolg van windturbinegeluid met uitzondering van slaapverstoring. Voor slaapverstoring is er wel een verband gevonden, maar hiervoor zijn maar een beperkt aantal studies gedaan en de resultaten daarvan zijn volgens de STAB niet eenduidig. Er is volgens de STAB geen wetenschappelijk bewijs geleverd voor een causaal verband tussen laagfrequent geluid en infrageluid van windturbines en "Wind Turbine Syndrome" (WTS) of "Vibro Acoustic Disease" (VAD), waar in de door Oldambt Windmolenvrij en anderen bedoelde publicaties op wordt gewezen.

27.3. Zoals is geoordeeld in meerdere uitspraken van de Afdeling over windparken, waaronder de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, strekt het voorzorgsbeginsel niet zover dat de raad op basis van publicaties, waarin slechts een mogelijk verband wordt gelegd tussen windturbines en gezondheidsklachten, van de vaststelling van het plan had behoren af te zien. De omstandigheid dat er publicaties zijn die, om ieder risico bij voorbaat uit te sluiten, een hogere mate van bescherming of een grotere afstand tot windturbines aanbevelen, of dat, zoals in het deskundigenbericht staat, het wenselijk is dat nader onderzoek wordt verricht, betekent dan ook op zichzelf niet dat de raad het plan niet mocht vaststellen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zulk nader onderzoek jaren vergt en bij voorkeur op landelijke schaal zou moeten worden uitgevoerd. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar haar uitspraak over het windpark Greenport Venlo van 18 december 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:4210, onder 29 en verder. Daarin is overwogen dat voorzorg van betekenis kan zijn bij de door raad te maken afweging, maar dat het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico primair een bestuurlijke taak is. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor een andere conclusie over de gevolgen van windturbinegeluid voor de gezondheid dan dat zij in eerdere uitspraken over windparken heeft overwogen. Zoals eerder is overwogen in de uitspraak over het windpark Jacobahaven van 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:281, komt aan het advies van de WHO in dit verband geen beslissende betekenis toe, omdat het gaat om een voorwaardelijk advies met, zoals ook in het RIVM rapport uit 2020 staat, als laag te beschouwen bewijs. De Afdeling is dan ook van oordeel dat in de gegeven omstandigheden van de raad nader onderzoek naar gezondheidseffecten van windturbinegeluid niet kan worden gevergd.

Het voorgaande betekent dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de raad vanuit het oogpunt van gezondheid niet van de norm van 47 dB Lden had mogen uitgaan.

#### Conclusie geluidnormen

28. De Afdeling komt wat betreft de geluidnormen tot de slotsom dat de bezwaren en kanttekeningen die Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] hebben gemaakt over de gehanteerde rekenmethode, het in het onderzoek betrokken type windturbine, de gehanteerde dosismaat, de in aanmerking genomen dosishinderrelatie, het in aanmerking nemen van afstandsnormen of een gebiedsgerichte normering, de betekenis van het laagfrequent geluid en die van (extreme) amplitudemodulatie als ook de gevolgen van windturbinegeluid op de gezondheid, niet kunnen leiden tot het oordeel dat de raad niet had mogen kiezen voor de geluidnorm van 47 dB Lden en 41 Lnight. Bij de keuze voor deze norm heeft de raad op basis van de onderzoeken van Pondera een afweging gemaakt tussen het aantal omwonenden dat volgens verschillende inschattingen bij een bepaalde geluidsnorm ernstige hinder zal ondervinden van het windpark enerzijds en de energieproductie die met het windpark kan worden gerealiseerd anderzijds. Daarmee heeft de raad invulling gegeven aan de beoordeling van de evenredigheid, waarbij de nadelige gevolgen van het besluit worden afgewogen tegen de met het besluit te dienen doelen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad in deze situatie tot deze afweging kunnen komen waarbij van belang is dat een strengere geluidsnorm een beperkt effect heeft op het aantal mogelijk ernstig gehinderden maar wel een belangrijk opbrengstverlies tot gevolg heeft. De Afdeling tekent hierbij aan dat de raad in dit verband ook rekening kon en mocht houden met het gegeven dat het betrokken gebied in het provinciaal beleid is aangewezen als concentratiegebied voor windenergie.

Dit betekent dat de betogen over de geluidnormen niet slagen.

Tot goed begrip van appellanten wijst de Afdeling nog erop dat de raad op de zitting naar voren heeft gebracht dat, mocht in toekomstige onderzoeken aanleiding worden gevonden om een strengere geluidnorm te stellen voor windturbinegeluid, het niet is uitgesloten dat die gewijzigde inzichten aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de planregel op dit punt.

#### Slagschaduwnormen in het gewijzigd plan

29. Artikel 4.1.4, onder e, lid c, van de planregels van het 2020-plan, zoals is gewijzigd door het gewijzigd plan, luidt:

"1. De slagschaduwduur op ramen binnen de gevel van slagschaduw gevoelige objecten, gelegen binnen 1.810 meter vanaf het middelpunt van een windturbine, veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming "Bedrijf - Windturbinepark Voorlopig" tezamen mag niet meer bedragen dan 0 uur per jaar, uitgezonderd de tijd die noodzakelijk is voor het afschakelen van de windturbines als gevolg van de automatische stilstandvoorziening, en;

2. De slagschaduwduur op ramen binnen de gevel van overige slagschaduw gevoelige objecten, gelegen binnen 1.810 meter vanaf het middelpunt van een windturbine, veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming "Bedrijf - Windturbinepark Voorlopig" tezamen mag niet meer bedragen dan 6 uur per jaar."

29.1. In de toelichting van het gewijzigd plan staat dat in de bestaande situatie al sprake is van slagschaduw van de bestaande windparken Delfzijl Zuid en Geefsweer. De raad wil de slagschaduw voor omwonenden niet laten toenemen en heeft daarom in de planregels bepaald dat het windpark geen slagschaduw mag veroorzaken op slagschaduwgevoelige objecten. Omdat het tijd kost om een

windmolen stil te zetten als slagschaduw optreedt, zal enige slagschaduw niet te voorkomen zijn. Daarom is bepaald dat gedurende de tijd die nodig is om de windturbines af te schakelen, wel slagschaduw mag worden veroorzaakt. Volgens het rapport van Pondera zal dat niet meer zijn dan in totaal 2 uur per jaar.

29.2. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben op de zitting aangegeven dat hun beroepsgrond over slagschaduw is beperkt tot het betoog dat ten onrechte niet in de planregels is geborgd dat niet meer dan 2 uur per jaar slagschaduw zal optreden op de gevel van slagschaduwgevoelige objecten. Volgens hen kan de veronderstelde maximale slagschaduwduur nu niet worden gehandhaafd.

[appellant sub 2] heeft geen gronden aangevoerd over de norm voor slagschaduw.

29.3. De Afdeling stelt vast dat in artikel 4.1.4, onder e, lid c, sub 1, van de planregels van het 2020-plan, zoals is gewijzigd door het gewijzigd plan, is bepaald dat alleen slagschaduw mag optreden gedurende de tijd die noodzakelijk is om een windturbine stil te zetten. Koepel heeft in een nader stuk toegelicht dat het stilzetten van een windturbine die op vol vermogen draait, wanneer het flink waait, maximaal één minuut in beslag neemt. Het is, zoals Koepel heeft toegelicht, onwaarschijnlijk dat dat voor één slagschaduwgevoelig object vaker dan 120 maal per jaar voorkomt. Daarbij is ook van belang dat een windturbine niet altijd op vol vermogen zal draaien, waardoor het stilzetten ervan ook niet altijd één minuut nodig zal hebben. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben geen concrete feiten of omstandigheden gesteld waarin aanleiding kan worden gevonden te twifelen aan de juistheid van deze toelichting. De Afdeling ziet daarom geen reden om ervan uit te gaan dat door het stilzetten van de windturbine meer slagschaduw zal optreden dan waar de raad vanuit is gegaan. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad het niet nodig heeft hoeven achten om in de planregels te bepalen dat de slagschaduw die ontstaat tijdens het stilzetten van de windturbine, niet meer mag zijn dan 2 uur per jaar of dat het stilzetten niet meer dan 1 minuut in beslag mag nemen. Het betoog slaagt niet.

Normen voor externe veiligheid in het gewijzigd plan

30. In artikel 4.1 van de planregels van het gewijzigd plan is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "veiligheidszone - windturbine PR10-5" kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten zijn uitgesloten.

In artikel 4.2 van de planregels van het gewijzigd plan is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "veiligheidszone - windturbine PR10-6" kwetsbare objecten zijn uitgesloten.

In artikel 1.5 van de planregels van het gewijzigd plan is bepaald dat onder beperkt kwetsbaar object moet worden verstaan objecten als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder b, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) zoals dit luidde ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan. Onder kwetsbaar object moet volgens dat artikel worden verstaan objecten als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder l, van het Bevi zoals dit luidde ten tijde van vaststelling van het bestemmingsplan.

30.1. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben op de zitting toegelicht dat hun betoog over externe veiligheid gaat over de beperkte afstand van de windturbines tot woningen, wegen, een fietspad, tuinen, land en waterwegen, en over het risico op overstromingen en het risico op aardbevingen vanwege de gaswinning in het gebied. Zij stellen dat deze risico's ten onrechte niet in kaart zijn gebracht en wijzen erop dat niet is uitgesloten dat windturbines door een aardbeving "door het gebied gaan rollen". Volgens hen mocht de raad niet aansluiten bij het Handboek risicozonering windturbines, omdat daarin geen rekening wordt gehouden met deze locatiespecifieke omstandigheden. De gevolgen voor de externe veiligheid zijn daarom onderschat.

Zij wijzen er in dit verband ook op dat het plan voorziet in de mogelijkheid om de positie van een aantal windturbines op te schuiven en dat niet duidelijk is welk windturbintype wordt geplaatst. Zij voeren verder aan dat niet duidelijk is waarom onderscheid wordt gemaakt tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten. Daarbij wijzen zij erop dat onder kwetsbare objecten verspreid liggende woningen vallen en dat in de omgeving van het windpark woningen staan die daarom niet worden beschermd. Volgens hen is de aanwezigheidsduur van personen in omliggende woningen en schuren en op omliggende percelen onderschat.

[appellant sub 2] stelt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met risico's voor objecten en activiteiten die niet worden begrepen onder kwetsbare objecten en beperkt kwetsbare objecten. Hij

wijst op risico's voor het wegverkeer, zoals fietsers. Hij voert aan dat de keuze voor de gestelde norm niet deugdelijk is gemotiveerd, omdat niet duidelijk is waarom het risico aanmerkelijk lager ligt dan andere algemeen aanvaarde maatschappelijke risico's, zoals staat in de plantoelichting van het gewijzigd plan.

30.2. In de toelichting van het gewijzigd plan staat dat, hoewel het risico zeer klein is, windturbines kunnen omvallen of dat onderdelen kunnen afbreken. Om personen in de omgeving daartegen te beschermen zijn in het plan veiligheidscontouren opgenomen, die zijn gebaseerd op een risicobenadering.

In de plantoelichting van het gewijzigd plan en in het rapport van Pondera, waar in de plantoelichting naar wordt verwezen, wordt nader ingegaan op de keuze voor deze wijze van normstelling. Gekozen is voor een norm op grond van een risicobenadering, omdat deze al sinds lange tijd wordt gehanteerd en aanvaardbaar geacht voor het bepalen van de berekende kans per jaar dat een persoon overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval bij een risicobron, aangenomen dat die persoon op die plaats in de omgeving permanent, 24 uur per dag en gedurende 365 dagen, en onbeschermd verblijft. Een norm van PR10-6 betekent dat er een trefkans is van 1 op de miljoen jaar bij continue jaarlang onbeschermd verblijf en een norm van PR 10-5 houdt een trefkans in van 1 op de 100.000 jaar bij continue jaarlang onbeschermd verblijf. Aangegeven is dat passanten op bijvoorbeeld wegen risico's kunnen ondervinden door de aanwezigheid van windturbines. De verblijfstijden van passerende personen zijn echter, zo staat in het rapport van Pondera, zo klein dat dit geen significante risico's oplevert in vergelijking met permanent aanwezige personen.

In de toelichting van het gewijzigd plan staat dat de PR10-6-contour gelijk is aan de maximale tiphoogte van de windturbine en de PR10-5-contour gelijk is aan de maximale halve rotordiameter van de windturbine.

30.3. In het aanvullend rapport van Pondera is toegelicht dat bij het bepalen van het plaatsgebonden risico alle faalscenario's die kunnen optreden en het risico dat deze zich voordoen, zijn berekend aan de hand van de systematiek in het Handboek risicozonering windturbines. In het plan is echter ook rekening gehouden met de omstandigheid dat specifieke windturbines grotere PR-contouren kunnen hebben dan is berekend. Daarom is voor deze contouren in het plan uitgegaan van de maximale effectafstand gelijk aan de tiphoogte in verband met het faalscenario mastfalen en uitgegaan van een maximale effectafstand gelijk aan de rotoroverdraai, dat is de maximale halve rotordiameter, voor het faalscenario gondelfalen.

30.4. Wat betreft de gekozen methode staat in het deskundigenbericht dat het hanteren van een risicobenadering een lange geschiedenis kent en dat een norm voor het plaatsgebonden risico (PR) in de range van 10-4 tot 10-6 veelal wordt gezien als maatschappelijk aanvaardbare range voor het bepalen van ongevalsscenario's bij risicovolle inrichtingen die zeer weinig voorkomen maar grote effecten kunnen hebben. Ook het Handboek risicozonering windturbines bevat volgens de STAB de meest recente inzichten.

De Afdeling ziet geen aanleiding om het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. In het deskundigenbericht wordt als alternatief voor een risicobenadering het hanteren van een effectbenadering uiteengezet die in een aantal andere landen wordt gehanteerd. Dat in plaats van een risicobenadering ook een effectbenadering mogelijk is, brengt naar het oordeel van de Afdeling gelet op wat daarover in het deskundigenbericht is opgenomen, niet mee dat de raad niet voor de normering uitgaande van een risicobenadering zoals is gesteld in het plan had kunnen kiezen.

30.5. Op de zitting is door de raad naar voren gebracht dat er op basis van het 2020-plan, zoals dat is gewijzigd door het gewijzigd plan, geen ruimte is voor het verschuiven van de positie van de afzonderlijke windturbines. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben niet concreet gemaakt waarom dit niet juist is.

30.6. Zoals in de plantoelichting van het gewijzigd plan staat, is de PR10-6-contour die op de verbeelding is aangegeven, gelijk aan de maximale tiphoogte van de windturbine en de PR10-5-contour gelijk aan de maximale halve rotordiameter van de windturbine. Dat is ingevolge artikel 4.1.2, onder d en b, van de planregels van het 2020-plan 204 m onderscheidenlijk 68 m.

Binnen de afstand van 68 m zijn geen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten toegelaten, zo volgt

uit artikel 4.1 van de planregels van het gewijzigd plan. Binnen de afstand van 204 m zijn kwetsbare objecten uitgesloten, zo volgt uit artikel 4.2 van het gewijzigd plan. Zoals Oldambt Windmolenvrij en anderen naar voren brengen, betekent dat dat binnen een afstand van 204 m, gelet op artikel 1.5 van de planregels gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, onder b, van het Bevi, verspreid liggende woningen van derden zijn toegelaten. De Afdeling stelt vast dat binnen deze afstand alleen woningen liggen die in het plan zijn aangewezen als molenaarswoningen. Dat zijn volgens het plan geen woningen van derden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Bevi.

Voor zover het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen zo moet worden begrepen dat de molenaarswoningen ten onrechte niet zijn beschermd tegen veiligheidsrisico's, overweegt de Afdeling dat Oldambt Windmolenvrij en anderen zich in zoverre beroepen op normen die beogen de belangen van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat te waarborgen. Het belang van Oldambt Windmolenvrij en anderen is niet gemoeid met de gevolgen voor de externe veiligheid bij de molenaarswoningen, omdat deze in het plan behoren tot de inrichting van het windpark. Gelet op het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste zal de Afdeling het betoog daarover daarom niet inhoudelijk bespreken.

Op het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen dat moet worden betwijfeld of de woningen die als molenaarswoningen zijn aangewezen als zodanig mochten worden aangewezen, wordt hierna onder 34 en verder ingegaan.

30.7. Binnen de op de verbeelding vastgelegde risicocontouren zijn wegen gesitueerd. Ook zou sprake zijn van een fietspad. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat zich in zoverre geen onaanvaardbare risico's voordoen, omdat de verblijfstijd van passerende personen op de wegen en het fietspad zo beperkt is, dat dit geen significante risico's oplevert in vergelijking met permanent aanwezige personen, waar bij het bepalen van de risicocontouren vanuit is gegaan. Daarbij betreft de Afdeling dat het niet gaat om significante hoeveelheden personenverkeer. De Afdeling ziet, anders Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2], geen aanleiding voor het oordeel dat de raad door onderscheid te maken tussen kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten binnen de vastgestelde risicocontouren de gevolgen voor de veiligheid heeft onderschat.

30.8. Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] vrezen ook voor effecten buiten de op de verbeelding aangegeven risicocontouren, in de omgeving van het windpark waar mensen wonen en ook in tuinen en op het land verblijven. De Afdeling overweegt hierover dat [appellant sub 2] woont aan de locatie] te Nieuwolda, op een afstand van ongeveer 500 m van de PR10-6-contour van 204 m van de dichtstbijzijnde windturbine. Ook andere woningen van derden liggen op ruime afstand van deze risicocontour. In het deskundigenbericht staat dat het risico dat zich buiten de afstand gelijk aan de tiphoogte van de windturbine, die in dit geval overeenkomt met de grootste risicocontour op de verbeelding van 204 m, effecten voordoen, bij de huidige generatie windturbines vrijwel nihil is. De Afdeling ziet geen aanleiding om dit voor onjuist te houden.

30.9. Wat betreft specifieke lokale omstandigheden die volgens Oldambt Windmolenvrij en anderen ervoor zorgen dat zich desondanks op een grotere afstand veiligheidsrisico's voordoen, overweegt de Afdeling het volgende. In paragraaf 5.8.5 van de plantoelichting van het 2020-plan is ingegaan op de omstandigheid dat in het noorden van Nederland aardbevingen voorkomen. Daarin staat dat de menselijke veiligheid niet in het geding is bij het eventueel falen van een windturbine door een aardbeving, gelet op de afstand van de windturbines tot omliggende woningen en de afwezigheid van mensen in de windturbine zelf. In het deskundigenbericht staat dat de maximale effectafstand bij een aardbeving wordt bepaald door het omvallen van de mast. Deze afstand is daarmee gelijk aan de maximaal toegelaten tiphoogte van 204 m en dus gelijk aan de in het plan opgenomen PR 10-6 contour. Verder staat in paragraaf 5.8.5. van de plantoelichting van het 2020-plan ook dat de fundatie van de windturbine locatiespecifiek wordt gebouwd. Dat betekent dat alle relevante aspecten van en in de omgeving worden betrokken, waaronder de kans op aardbevingen en de kracht van aardbevingen. De Afdeling vindt op grond van wat Oldambt Windmolenvrij en anderen naar voren hebben gebracht het niet aannemelijk dat de kans op het "doorrollen" van een windturbine na het omvallen ervan door een aardbeving desondanks zo groot is dat de raad vanwege de locatiespecifieke omstandigheden andere veiligheidsnormen of grotere veiligheidscontouren had

moeten vaststellen.

30.10. In paragraaf 5.7 van de toelichting van het 2020-plan is in aanmerking genomen dat het plangebied deels ligt in overstromingsgevoelig gebied. Ook is ingegaan op de aanwezigheid van watergangen. Volgens deze paragraaf heeft afstemming plaatsgehad met het waterschap Hunze en Aa's en zullen de aanbevelingen van het waterschap worden opgevolgd. Verwezen wordt naar de memo "Watertoets Windpark Delfzijl Zuid Zuid Uitbreiding" van 17 januari 2016 en naar de uitgangspunten die het waterschap hanteert. Deze documenten zijn als bijlage 9 bij de plantoelichting van het 2020-plan gevoegd. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht die de Afdeling aanleiding geven om eraan te twijfelen dat zich daarom extra risico's voor de veiligheid voordoen. In zoverre is er dan ook geen aanleiding voor de conclusie dat de raad andere veiligheidscontouren of andere veiligheidsnormen had moeten vaststellen.

30.11. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad de veiligheidsrisico's heeft onderschat en daarom andere normen had moeten vaststellen dan hij heeft gedaan.

De betogen slagen niet.

Planregels voor molenaarswoningen in het gewijzigd plan

31. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen, zoals zij op de zitting hebben toegelicht, dat de raad in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel niet heeft onderbouwd dat molenaarswoningen geen geluidgevoelige objecten zijn, terwijl deze woningen wel als slagschaduwgevoelig zijn aangemerkt. Zij stellen dat de geluidhinder bij molenaarswoningen in kaart moet worden gebracht.

31.1. De raad stelt dat de woningen die in het plan als molenaarswoningen zijn aangewezen, deel uitmaken van de inrichting van het windpark en daarom geen geluidgevoelige objecten zijn.

31.2. De Afdeling stelt vast dat aan zes woningen in het plan de aanduiding "overige zone - molenaarswoning" is toegekend.

31.3. In artikel 1.6 van het gewijzigd plan is bepaald dat onder molenaarswoning moet worden verstaan:

"een woning die verbonden is aan een inrichting die windturbines realiseert en exploiteert doordat:

a. de eigenaar van de woning:

1. (mede-)initiatiefnemer is voor die inrichting, en/of;

2. eigenaar is van gronden die nodig zijn voor de realisatie van de windturbines en/of bijbehorende civiele en elektrische infrastructuur van die inrichting, en;

b. de gebruiker van de woning door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst een functie heeft aanvaard als molenaar en in die hoedanigheid werkzaamheden verricht en zorg draagt voor het toezicht op en onderhoud van één of meerdere turbines van de betreffende inrichting."

31.4. Artikel 4.1.4, onder b, van de planregels van het 2020-plan luidt:

"Het geluidsniveau op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming 'Bedrijf - Windturbinepark Voorlopig' tezamen mag niet meer bedragen dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight. (...)"

31.5. De Afdeling stelt vast dat in de planregels niet is omschreven wat onder gevoelige gebouwen en gevoelige terreinen moet worden begrepen. Wel zijn in artikel 1 van de planregels van het 2020-plan de begrippen geluidsgevoelige functies onderscheidenlijk geluidsgevoelige objecten omschreven.

Onder geluidsgevoelige functies moet worden verstaan:

"in een gebouw of op een terrein aanwezige functies die maken dat een gebouw of een terrein als geluidsgevoelig object wordt aangemerkt".

Onder geluidsgevoelige objecten moet worden verstaan:

"gebouwen welke dienen ter bewoning of andere geluidsgevoelige gebouwen of terreinen, zoals bedoeld in de Wet geluidhinder en/of het Besluit geluidhinder".

31.6. De Afdeling overweegt dat in de Wet geluidhinder en het Besluit geluidhinder niet is bepaald dat

woningen die tot de inrichting behoren, geen geluidsgevoelige gebouwen zijn. Dat betekent dat, anders dan waar de raad vanuit is gegaan, op de gevels van de in het plan aangewezen molenaarswoningen moet worden voldaan aan de in artikel 4.1.4, onder b, van de planregels opgenomen geluidnormen.

Omdat de raad dit, zoals hij op de zitting heeft gesteld, niet heeft beoogd, slaagt het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen dat het herstelbesluit van de raad op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

31.7. De raad heeft de Afdeling verzocht om op dit punt zelf in de zaak te voorzien, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb. De beroepsgronden over de molenaarswoningen waarop in de tussenuitspraak niet is ingegaan, zullen hierna onder 34 en verder worden besproken. Na de bespreking daarvan zal de Afdeling aan het slot van deze einduitspraak beoordelen of zij gevolg zal geven aan het verzoek van de raad.

#### Gewijzigde omgevingsvergunning

32. Voor zover de betogen van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] ook zijn gericht tegen de normen die zijn opgenomen in de voorschriften die met het herstelbesluit van 23 december 2021 van het college aan de gewijzigde omgevingsvergunning zijn verbonden, overweegt de Afdeling het volgende.

32.1. De Afdeling stelt vast dat in de voorschriften die aan de gewijzigde omgevingsvergunning zijn verbonden, dezelfde normen voor geluid en slagschaduw zijn opgenomen als in de planregels van het 2020-plan, zoals is gewijzigd bij het gewijzigd plan. In voorschrift 2.10, onder a, is bepaald dat de windturbines van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding gezamenlijk niet meer geluid mogen veroorzaken dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen. Net als in de planregels is in de voorschriften in zoverre geen uitzondering gemaakt voor molenaarswoningen, terwijl dat wel door het college is beoogd. Dat betekent dat het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen in zoverre slaagt.

32.2. Gelet op wat hiervoor voor het overige over deze normen in het gewijzigd plan van de raad is overwogen, slagen de betogen voor het overige niet. Daarbij betreft de Afdeling dat Oldambt Windmolenvrij en anderen op de zitting hebben verduidelijkt dat wat zij voor het overige in hun zienswijzen naar voren hebben gebracht, niet moet worden begrepen als zelfstandig betoog gericht tegen de bij het herstelbesluit van 23 december 2021 gewijzigde omgevingsvergunning en dat [appellant sub 2] ook geen specifieke beroepsgronden over dit herstelbesluit naar voren heeft gebracht.

32.3. Het college heeft de Afdeling verzocht om op het punt van de molenaarswoningen zelf in de zaak te voorzien, met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb. De beroepsgronden over de molenaarswoningen waar in de tussenuitspraak niet over is geoordeeld, zullen hierna onder 34 en verder worden besproken. Na de bespreking daarvan zal de Afdeling aan het slot van deze einduitspraak beoordelen of zij gevolg zal geven aan het verzoek van het college.

#### Conclusie gewijzigd plan en gewijzigde omgevingsvergunning

33. Gelet op wat hiervoor is overwogen, geven de betogen van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] geen grond voor het oordeel dat de raad met het herstelbesluit geen actuele, deugdelijke op zichzelf staande en op de lokale situatie toegesneden motivering voor de gestelde normen heeft gegeven, zoals bedoeld in de tussenuitspraak. De Afdeling ziet in het licht van de aan de raad toekomende beslisruimte dan ook geen grond voor het oordeel dat de raad niet tot de door hem zelf gekozen normen voor geluid, slagschaduw en externe veiligheid heeft mogen besluiten. Er is ook geen grond voor het oordeel dat het college de aanvraag van Koepel vanwege het belang van de bescherming van het milieu had moeten weigeren. De herstelbesluiten van de raad en het college zijn wel in strijd met de vereiste zorgvuldigheid genomen, voor zover het gaat om het ontbreken van een specifieke uitzondering voor molenaarswoningen in artikel 4.1.4, onder b, van de planregels van het 2020-plan en in artikel 2.10, onder a, van de voorschriften van de gewijzigde omgevingsvergunning.

#### BEROEPSGRONDEN OVER HET PLAN EN DE OMGEVINGSVERGUNNING WAAROVER IN DE TUSSENUITSpraak NIET IS GEOORDEELD

#### Beroepsgronden over het plan



## Molenaarswoningen

34. Oldambt Windmolenvrij en anderen brengen naar voren dat niet duidelijk is hoeveel molenaarswoningen er zijn, omdat niet van alle woningen in het plangebied duidelijk is of de bewoning ervan zal worden beëindigd. Zij wijzen er verder op dat een bouwvlak tegenover Zomerdijk 3 is aangewezen als molenaarswoning, terwijl daar geen woning staat. Ook voeren zij aan dat, omdat in artikel 8.1 van de planregels is bepaald dat bedrijfswoningen zijn uitgesloten, niet duidelijk is wat dan wel is toegelaten. Dat is volgens hen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen verder dat de in het plan als molenaarswoningen aangeduide woningen niet tot de inrichting van het windpark kunnen worden gerekend. Deze woningen moeten daarom worden aangemerkt als gevoelige objecten. Zij voeren aan dat onvoldoende is aangetoond dat er technische, organisatorische of functionele bindingen tussen deze woningen en de windturbines bestaan. Zij stellen dat onduidelijk is of de woningen daadwerkelijk in eigendom zijn van en worden bewoond door initiatiefnemers of grondeigenaren. Zij stellen daarnaast dat toezicht op de windturbines niet noodzakelijk is. Volgens hen zal er al continue toezicht op afstand plaatsvinden, zijn de windturbines voorzien van een ijsdetectiesysteem, zijn kans op vandalisme en diefstal geen goede argumenten, zijn de windturbines niet goed te bereiken vanaf de molenaarswoningen, is de afstand tussen die woningen en de windturbines te groot om goed toezicht te kunnen uitoefenen en is het zicht vanuit de woningen vaak beperkt door tussenliggende bedrijfsbebouwing en groen. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 1 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:889, over het Windpark en zonneveld Koningspleij Noord. Ten slotte betogen zij dat de molenaarsactiviteiten ten onrechte niet in de planregels zijn opgenomen, omdat de overeenkomsten kunnen worden opgezegd.

34.1. Koepel stelt dat het in artikel 8:69 van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het besluit van de raad vanwege de beroepsgronden over molenaarswoningen.

Dit betoog slaagt niet. De Afdeling verwijst in dit verband naar de eerdere uitspraak van 18 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4180, onder 18 en verder, over het eerder voor het voorliggende windpark vastgestelde plan. Een geslaagd betoog zou kunnen betekenen dat omwonenden kunnen profiteren van een strengere normstelling voor geluid en slagschaduw ter plaatse van de molenaarswoningen, zoals ook is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 16 september 2018, ECLI:NL:RVS:2020:2226, onder 17.2, over het "Windplan Groen". Naar het oordeel van de Afdeling is op voorhand in dit geval niet uitgesloten dat omwonenden van een strengere normstelling zouden kunnen profiteren. Het betoog van Koepel dat ook zonder de molenaarswoningen sprake is van een uitvoerbaar plan ter plaatse van de molenaarswoningen en dat daar aan de gestelde normen voor gevoelige objecten kan worden voldaan, maakt dat niet anders. De woningen zijn namelijk wel als molenaarswoningen aangeduid en beschouwd in het plan.

Dat betekent dat hierna inhoudelijk zal worden ingegaan op de door Oldambt Windmolenvrij en anderen opgeworpen vragen over de molenaarswoningen.

34.2. Aan zes woningen is de aanduiding "overige zone-molenaarswoning" toegekend. Het gaat om de woningen aan de Kloosterlaan 23, Kloosterlaan 21b, Zomerdijk 3, Zomerdijk 4, Zomerdijk 7 en Scheve Klap 6. Verder is aan een aantal locaties de aanduiding "bedrijfswoning uitgesloten" toegekend.

34.3. Over het betoog over de locatie Zomerdijk 3 overweegt de Afdeling het volgende.

In artikel 4.2.2, onder a, van de planregels van het onderliggende plan "Buitengebied-Zuid" is bepaald dat het aantal bedrijfswoningen ten hoogste één per bouwperceel is.

In artikel 1, lid 26, van de planregels van dit plan is bepaald dat onder bouwperceel moet worden verstaan: een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten.

Op de verbeelding van dit plan is bij Zomerdijk 3 de aanduiding "relatie" tussen de op de verbeelding aangewezen bouwpercelen aan beide zijden van de weg aangegeven. Dat betekent naar het oordeel van de Afdeling dat sprake is van één bouwperceel ook al is het doorsneden door een weg. Daarop is ingevolge artikel 4.2.2, onder a, van de planregels maximaal één bedrijfswoning toegelaten, die in het nu voorliggende plan als molenaarswoning is aangewezen.

Anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen kennelijk menen voorziet het nu voorliggende plan dus niet in de mogelijkheid om een tweede woning op het perceel op te richten.

Het betoog daarover slaagt niet.

34.4. In artikel 1 van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat onder molenaarswoning wordt verstaan:

een woning die verbonden is aan een inrichting die windturbines realiseert en exploiteert doordat:

a. de eigenaar van de woning:

1. (mede-)initiatiefnemer is voor die inrichting, en/of;

2. eigenaar is van gronden die nodig zijn voor de realisatie van de windturbines en/of bijbehorende civiele en elektrische infrastructuur van die inrichting, en;

b. de gebruiker van de woning door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst een functie heeft aanvaard als molenaar en in die hoedanigheid werkzaamheden verricht en zorg draagt voor het toezicht op en onderhoud van één of meerdere turbines van de betreffende inrichting.

In artikel 3.1, aanhef en onder b, van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat op de voor "Bedrijf-1" aangewezen gronden bedrijfswoningen niet zijn toegestaan.

In artikel 4.1.4, onder d, van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat tot een met de bestemming strijdig gebruik van de windturbines wordt gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van de windturbines zonder de feitelijke beëindiging van bewoning of het doen beëindigen van de bewoning in de met het plan wegbestemde woningen. Deze woningen zijn in een tabel bij deze bepaling opgenomen.

In artikel 8.1 van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat ter plaatse van aanduiding "bedrijfswoning uitgesloten" als uitzondering op de onderliggende bestemming geen (agrarische) bedrijfswoning is toegestaan.

In artikel 8.4 van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "overige zone-molenaarswoning" de woningen tevens worden aangemerkt als een woning behorende tot het windturbinepark.

In artikel 9.1, onder b, van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat voor zover de functieaanduiding "bedrijfswoning uitgesloten" in artikel 8.1 samenvalt met bestemmingen uit onderliggende bestemmingsplannen de regels in artikel 8.1 als uitzondering gelden op de regels van de bestemmingen uit onderliggende bestemmingsplannen.

34.5. Aan vier locaties is op de planverbeelding van het 2020-plan de aanduiding "bedrijfswoning uitgesloten" toegekend. Gelet op wat in artikel 8.1 en in artikel 9.1, onder b, van de planregels van het 2020-plan is bepaald, mag op deze locaties geen molenaarswoning worden gerealiseerd. Dat geldt ook voor de locaties waaraan de bestemming "Bedrijf-1" is toegekend, omdat in artikel 3.1, onder b, van het 2020-plan is bepaald dat bedrijfswoningen daar niet zijn toegestaan. Verder voorkomt artikel 4.1.4, onder d, van de planregels van het 2020-plan dat het windpark in gebruik wordt genomen als de bewoning van de wegbestemde woningen nog niet is beëindigd.

De Afdeling ziet niet in waarom dit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Het betoog daarover slaagt niet.

34.6. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 19 december 2018 zijn, gelet op artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer, voor de beoordeling van de vraag of een woning deel uitmaakt van de inrichting van het windpark de technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de woning en de inrichting van belang. Het moet gaan om zodanige bindingen tussen de woning en de inrichting die het windpark vormt, dat de woning tot de inrichting kan worden gerekend. Die bindingen tussen de woning en de inrichting dienen reëel en van voldoende betekenis te zijn.

34.7. Volgens paragraaf 4.4. van de plantoelichting van het 2020-plan achten initiatiefnemers het nodig dat nabij de windturbines toezicht wordt gehouden, omdat er geen personeel aanwezig is bij de windturbines. Koepel heeft in dit verband ook naar voren gebracht dat de bewoners en eigenaren van de woningen als initiatiefnemer of opstalverlener belang hebben bij het goed functioneren van het windpark. In de plantoelichting staat dat er tussen de molenaarswoningen en het windpark

organisatorische, functionele en technische relaties zijn tussen de eigenaren van de woningen en de initiatiefnemers van het windpark. Volgens de plantoelichting vervullen de bewoners vanuit hun woning diverse functies voor de exploitatie van de windturbines. De bewoners van de molenaarswoningen zijn ook grondeigenaar en opstalverlener van de gronden waarop de windmolens worden geplaatst. Dat geldt alleen niet voor de woning aan de Zomerdijk 4. De bewoner van deze woning is geen eigenaar van de woning en geen opstalverlener. De bewoner van deze woning heeft echter een maatschap met de eigenaar van de woning die ook opstalverlener is en vertegenwoordigt hem.

Vanwege de betrokkenheid van grondeigenaren en opstalverleners van de betrokken woningen is volgens de plantoelichting sprake van een organisatorische binding. Tussen de bewoners van de woningen en de drijver van de inrichting zijn daarnaast overeenkomsten gesloten die ertoe strekken dat beheer- en onderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd. Deze werkzaamheden bestaan uit toezicht, onder meer visueel en auditief toezicht ter plaatse en via een windturbinebeheersysteem. Daarnaast gaat het om het nagaan van aanwezigheid van onbevoegden, het zelf hebben van toegang tot het windpark en tot het windturbinebeheersysteem, sleutelbeheer, aanspreekpunt, technisch beheer, bijvoorbeeld bij een storing, en visuele inspectie in geval van stilstand, bijvoorbeeld bij ijsvorming. Deze overeenkomst is volgens de plantoelichting de functionele binding. De technische binding is er, zo volgt uit de plantoelichting, omdat er monitoringsapparatuur in de woningen wordt geplaatst.

In een door Koepel overgelegde notitie van Pondera van 5 oktober 2020 staat dat het toezicht en onderhoud van de windturbines is verdeeld in zes toezichtsgebieden, bestaande uit elk twee of drie windturbines. Het visueel toezicht op de windturbines vanuit de woning en vanaf het erf is in beeld gebracht evenals de afstanden tussen de woningen en de windturbines en de tijd die nodig is om van een woning bij een windturbine te komen. Daaruit volgt dat er vanuit de woningen en vanaf de erven zicht is op de windturbines en dat de afstanden van de woningen tot de dichtstbijzijnde windturbines in het toezichtgebied variëren van 90 m tot 370 m.

34.8. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd, geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de gegevens over de eigendom van de gronden en bewoning van afzonderlijke woningen, zoals is vermeld in de plantoelichting van het 2020-plan en de overeenkomsten. Het enkele betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen dat onduidelijk is of de woningen daadwerkelijk in eigendom zijn van en worden bewoond door grondeigenaren en initiatiefnemers, slaagt daarom niet. Ook is er geen aanleiding om te twijfelen aan wat in de notitie van Pondera van 5 oktober 2020 staat over het zicht op en afstanden tot de windturbines.

De Afdeling is van oordeel dat met het voorgaande deugdelijk is onderbouwd dat er zodanige technische, organisatorische en functionele bindingen zijn tussen de zes aangewezen molenaarswoningen en het windpark, dat deze woningen kunnen worden gerekend tot het windpark. Daarmee is de situatie niet vergelijkbaar met de situatie die aan de orde was in de uitspraak over het Windpark en zonneveld Koningspleij Noord, waar Oldambt Windmolenvrij en anderen op wijzen. Anders dan bij het nu voorliggende windpark was er in het plan voor het Windpark en zonneveld Koningspleij Noord buiten het overeengekomen toezicht op de windturbines vanuit een van de als beheerderswoningen aangewezen woning, niets gesteld over een binding met het windpark.

Anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen, is het, ook gelet op de begripsomschrijving van het begrip molenaarswoning in de planregels van het 2020-plan, zoals dat is gewijzigd door het gewijzigd plan, niet nodig om nadere planregels op te nemen om te voorkomen dat molenaarswoningen geen onderdeel uit gaan maken van de inrichting.

Het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen slaagt niet.

Cumulatieve geluidbelasting

35. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat de geluidbelasting van meerdere windparken, hoewel wordt voldaan aan de provinciale Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl, negatieve gevolgen voor de leefomgeving heeft. Zij brengen naar voren dat de cumulatieve geluidbelasting ter plaatse van de molenaarswoningen en de woningen aan de Ideweesterweg 1 en 2, die zijn aangewezen als molenaarswoningen bij het windpark Geefswear, niet aanvaardbaar is.

[appellant sub 2] betwijfelt of de raad rekening heeft gehouden met de geluidhinder die hij van het windmolenpark zal ondervinden. Hij wijst er daarbij op dat de provinciale Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl niet in gaat op de cumulatieve geluidhinder in zijn omgeving.

35.1. In artikel 4.1.4, onder c, van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat de gecumuleerde geluidbelasting op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen, mede veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming "Bedrijf-Windturbinepark Voorlopig", niet meer mag bedragen dan  $L_{cum} 65 \text{ dB(A)}$  tenzij er sprake is van een molenaarswoning.

35.2. Zoals volgt uit wat hiervoor onder 30.6 is overwogen, staat het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond over het woon- en leefklimaat ter plaatse van de molenaarswoningen die tot het nu voorliggende windpark behoren. Het belang van Oldambt Windmolenvrij en anderen is niet gemoeid met het tegengaan van hinder bij deze woningen. Aan de inhoudelijke bespreking van de beroepsgrond over de cumulatieve geluidhinder ter plaatse van deze woningen komt de Afdeling daarom niet toe.

35.3. In paragraaf 3.4.2 en paragraaf 5.2 van de plantoelichting van het 2020-plan staat dat bij de vraag of het cumulatieve windturbinegeluid aanvaardbaar is, wordt gekeken naar het totale cumulatieve geluidniveau van alle geluidbronnen in de omgeving. In de provinciale Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl is een ruimtelijk kader opgenomen voor planvorming van grote ruimtelijke projecten in het gebied Eemsdelta, waaronder windparken. In paragraaf 5.2.3 van deze structuurvisie is vermeld dat de norm voor de cumulatieve geluidbelasting in het Eemsdelta-gebied wordt vastgesteld op  $65 \text{ dB } L_{cum}$ . Volgens de structuurvisie is deze norm acceptabel, omdat het Eemsdelta-gebied het enige gebied is in de provincie waar zware, chemische, energie-gerelateerde en zeehaven-gebonden bedrijvigheid is toegestaan en waar een bundeling met windenergie is voorzien. Voor deze bundeling is gekozen, omdat inpassing van windturbines nabij woningen in een meer lawaaiige (industriële) omgeving tot een relatief geringere toename van gehinderden leidt dan inpassing van diezelfde windturbines nabij woningen in een stille (landelijke) omgeving, zo staat in de structuurvisie. Daarin staat ook het oogmerk om voor woningen die aan een hogere geluidbelasting van 66 tot en met  $70 \text{ dB } L_{cum}$  worden blootgesteld, een acceptabel woon- en leefklimaat in de woning te creëren. Woningen waar de belasting nog hoger is, moeten worden verwijderd, zo is vermeld in de structuurvisie. Voor woningen die onderdeel zijn of worden van een windpark, wordt de bijdrage van geluid van windturbines niet betrokken.

35.4. Uit de plantoelichting van het 2020-plan volgt dat bij woningen van derden, die niet zijn aangewezen als molenaarswoningen, wordt gebleven onder het cumulatieve geluidniveau van maximaal  $65 \text{ dB } L_{cum}$ . Dat geldt ook voor de woning van [appellant sub 2]. Bij de molenaarswoningen van het windpark Geefsweer is dat niet het geval. De raad acht de overschrijding van deze waarde bij deze molenaarswoningen echter aanvaardbaar, omdat deze woningen betrokken zijn bij een windpark en omdat de bewoners ervan eigenaar zijn van gronden waarop windturbines staan of toezichthouder zijn op windturbines en economisch profijt daarvan ondervinden.

35.5. De Afdeling ziet in wat Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben aangevoerd, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het beleid uit de structuurvisie in dit geval niet mocht toepassen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de cumulatieve geluidbelasting bij derden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar mogen achten, gelet op de belangen die met de realisatie van het windpark zijn gemoeid en de omstandigheid dat in het betrokken gebied zware, chemische, energie-gerelateerde en zeehaven-gebonden bedrijvigheid is toegestaan en dit gebied is aangewezen voor een bundeling van windenergie. Ook het standpunt van de raad dat de cumulatieve geluidsbelasting bij molenaarswoningen die behoren bij andere windparken door het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding meer dan  $65 \text{ dB}$  aanvaardbaar is, gelet op de betrokkenheid van de bewoners van deze woningen bij windparken en het profijt dat zij daar van hebben, acht de Afdeling niet onredelijk. De betogen slagen niet.

Woon- en leefklimaat [appellant sub 2]

36. [appellant sub 2] vreest voor gevolgen voor zijn woon- en leefklimaat en voor waardedaling van zijn onroerend goed.

36.1. Niet in geding is dat het windpark gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat van [appellant

sub 2] en dat het niet is uitgesloten dat het gevolgen zal hebben voor de waarde van de woning van [appellant sub 2]. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad bij de afweging van de belangen in het kader van de toetsing van de norm van een goede ruimtelijke ordening een groter gewicht mogen toekennen aan het belang dat is gediend met het realiseren van het windpark dan aan het belang van [appellant sub 2] bij het behoud van de bestaande situatie. Gelet op wat hiervoor over de door [appellant sub 2] aangevoerde beroepsgronden is overwogen, is niet gebleken dat de gevolgen voor [appellant sub 2], waaronder de waardedaling van zijn woning, zo groot zijn dat de raad het plan redelijkerwijs niet heeft mogen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Uitvoerbaarheid

37. Oldambt Windmolenvrij en anderen twijfelen aan de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Zij wijzen erop dat, omdat aan normen moet worden voldaan, sprake is van een potentieel productieverlies wat zorgt voor minder opbrengsten. Verder is volgens hen onduidelijk in hoeverre het windpark Geefsweer invloed heeft op de rendabiliteit. Hetzelfde geldt voor de invloed van de veranderende overwegende windrichting door klimaatverandering. Oldambt Windmolenvrij en anderen brengen ook naar voren dat planschade een hoge kostenpost is bij windparken vanwege waardedaling van omliggende woningen. Daarbij verwijzen zij naar een Duits onderzoek van 21 januari 2019 van het Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung en naar artikelen op de website van de VPRO, van RTV Noord en de website nu.nl. Zij stellen dat de raad in dit verband ten onrechte geen rekening heeft gehouden met het onderzoek "Windturbines, zonneparken en woningprijzen" van december 2019 van de Universiteit van Amsterdam. Volgens hen is niet duidelijk of de initiatiefnemer voldoende geld voor geclaimde planschade heeft gereserveerd. Zij stellen dat daarom inzage moet worden gegeven in de met de initiatiefnemers gesloten anterieure overeenkomst. Het is daarnaast volgens Oldambt Windmolenvrij en anderen niet duidelijk of de voor het windpark benodigde subsidie is of zal worden verleend.

Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen verder te betwijfelen of het windpark op het elektriciteitsnet kan worden aangesloten. Zij stellen dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen zonder een schriftelijke bevestiging daarover van de netbeheerder. Zij wijzen er ook op dat de samenstelling van de bodem onvoorspelbaar is, waardoor de kosten voor het realiseren van het project kunnen oplopen. Daarnaast stellen zij dat sinds de coronacrisis onderdelen moeilijk verkrijgbaar zijn en investeringen tot een dieptepunt zijn gezakt.

37.1. Bij een beroep tegen een bestemmingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de raad redelijkerwijs op voorhand had moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen niet uitvoerbaar is.

In artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is bepaald dat een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan zijn neergelegd.

37.2. Koepel en de raad betogen dat het relativiteitsvereiste moet worden tegengeworpen wat betreft de beroepsgronden over de financieel-economische uitvoerbaarheid, omdat Oldambt Windmolenvrij en anderen niet opkomen voor de belangen van grondeigenaren in het plangebied. Verder kunnen Oldambt Windmolenvrij en anderen volgens Koepel niet worden geconfronteerd met nadelige ruimtelijke gevolgen van het plan als het niet wordt uitgevoerd.

Deze betogen van Koepel en de raad slagen niet. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 20 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2376, strekt artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro er ook toe om te voorkomen dat belanghebbenden worden geconfronteerd met de nadelige ruimtelijke gevolgen van een bestemming die niet uitvoerbaar is. Deze bepaling beoogt de bij het daadwerkelijk realiseren van een bestemming betrokken belangen te beschermen, waaronder in ieder geval begrepen die van grondeigenaren en grondgebruikers in en om het plangebied. Oldambt Windmolenvrij en anderen komen op voor de belangen van grondeigenaren en grondgebruikers in de omgeving van het plangebied. Zij kunnen verder, anders dan Koepel stelt, wel geconfronteerd worden met nadelige ruimtelijke gevolgen van een project dat niet uitvoerbaar is, omdat niet is uitgesloten dat zij bijvoorbeeld zichthinder ervaren van windturbines die wel worden

opgericht, maar niet in gebruik worden genomen.

Dat betekent dat de Afdeling de beroepsgronden over de uitvoerbaarheid inhoudelijk zal bespreken.

37.3. In hoofdstuk 7 van de plantoelichting is ingegaan op de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Daarin staat dat de investeringen en kosten die moeten worden gemaakt, onder meer als gevolg van waardedaling van onroerende zaken, gedragen worden door de initiatiefnemers. Ook staat daarin dat een SDE+ subsidie zal worden gevraagd.

37.4. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat ook als later wordt gestart met de bouw van het windpark, de op de inmiddels verleende subsidie gebaseerde rechten niet verloren gaan. Daarnaast hebben initiatiefnemers volgens de raad opbrengstberekeringen gemaakt aan de hand van het langjarig windklimaat, waarin rekening is gehouden met zogeheten zogverliezen door de bestaande windturbines in de omgeving, waaronder het windpark Geefsweer. De effecten van dat windpark hebben geen significant effect op de business case, waardoor het geen gevolgen heeft voor de financiële uitvoerbaarheid van het plan. De raad heeft er daarbij op gewezen dat het voorliggende windpark het meest zuidelijk gelegen windpark is van de deellocaties binnen het windenergieconcentratiegebied en dat de overheersende windrichting zuidwestelijk is. Ook in het rapport van Pondera dat aan het gewijzigd plan ten grondslag is gelegd, is ingegaan op het productieverlies door de nu gestelde normen. De raad heeft zich op dat rapport gebaseerd en stelt zich nog steeds op het standpunt dat het plan ondanks de geluidmitigerende en slagschaduwbeperkende maatregelen financieel uitvoerbaar is.

37.5. De Afdeling ziet geen aanleiding om het voorgaande voor onjuist te houden. Alleen de niet nader onderbouwde stelling van Oldambt Windmolenvrij en anderen dat aan de berekeningen over de opbrengsten moet worden getwijfeld, is niet voldoende voor het oordeel dat het standpunt van de raad onjuist moet worden geacht. Het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen dat de wind door klimaatverandering overwegend vanuit een andere richting waait dan waarvan is uitgegaan, leidt ook niet tot die conclusie, alleen al omdat dit betoog niet nader is onderbouwd. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben niet concreet aangegeven waarom de gegevens waarvan de raad is uitgegaan, niet correct zijn.

37.6. Verder hebben Oldambt Windmolenvrij en anderen niet aannemelijk gemaakt dat de kosten voor initiatiefnemers in verband met de samenstelling van de bodem en de waardedaling van onroerende zaken zo hoog zullen zijn dat het plan niet zal kunnen worden uitgevoerd. De mededeling van een geoloog dat de bodem onvoorspelbaar is, het genoemde Duitse rapport en het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam acht de Afdeling daarvoor niet voldoende. Dat zich waardedaling zal voordoen door de komst van windturbines, betekent niet dat initiatiefnemers de vergoeding van planschade niet zouden kunnen dragen. Dat Oldambt Windmolenvrij en anderen geen kennis hebben van alle financiële aspecten, zoals de inhoud van de anterieure overeenkomst, is op zichzelf niet voldoende om aan de uitvoerbaarheid te twijfelen.

37.7. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd, ook geen grond om te twijfelen aan de juistheid van de mededeling van de raad dat de initiatiefnemers een overeenkomst hebben gesloten met de netwerkbeheerder en dat de opdracht is gegeven om de aansluiting van het windpark op het elektriciteitsnetwerk te realiseren en dat deze situatie na het nemen van het herstelbesluit van de raad niet is veranderd.

Ten slotte hebben Oldambt Windmolenvrij en anderen niet aannemelijk gemaakt dat de coronacrisis gevolgen heeft voor de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Het artikel van 17 april 2020 waar Oldambt Windmolenvrij en anderen naar verwijzen, over het gebrek aan onderdelen voor de bouw van bepaalde windturbines op dat moment, geeft daarvoor onvoldoende grond.

De betogen over de financiële uitvoerbaarheid slagen niet.

38. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat niet duidelijk is of ter plaatse van het windpark sprake is van met poly- en perfluoralkylstoffen (hierna: PFAS) vervuilde gronden en of wordt voldaan aan het Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie.

38.1. De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde locaties en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures, die nu niet aan de orde zijn. Dat doet er niet aan af

dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen als en voor zover hij op voorhand had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

38.2. De afstand van het plangebied tot de dichtstbijzijnde woning die niet bij het windpark hoort, is ongeveer 500 m. De normen waar Oldambt Windmolenvrij en anderen zich op beroepen, strekken ter bescherming van de kwaliteit van de bodem. Gelet op de afstand van de windturbines waar de bodemverontreiniging zich zou voordoen, tot woningen die niet behoren tot het windpark, strekken deze normen kennelijk niet ter bescherming van de belangen van Oldambt Windmolenvrij en anderen. Dat betekent dat deze beroepsgrond vanwege het in artikel 8:69a van de Awb opgenomen relativiteitsvereiste niet inhoudelijk wordt besproken.

#### Beroepsgronden over de omgevingsvergunning

39. Hierna zal worden ingegaan op de beroepsgronden die Oldambt Windmolenvrij en anderen naar voren hebben gebracht tegen het besluit van 30 juni 2020, waarbij de omgevingsvergunning is verleend, en dat is gewijzigd bij besluit van 16 februari 2021. Aan deze beroepsgronden is de Afdeling in de tussenuitspraak niet toegekomen.

#### Procedureel

40. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat zich strijd voordoet met de Wabo, omdat de aanvraag om omgevingsvergunning dateert van 6 april 2017 en pas op 13 november 2019 een aanvullende aanvraag is ingediend. Volgens hen had het college de aanvraag moeten weigeren, omdat de gewijzigde aanvraag op een ander project ziet en niet binnen de normale termijnen een besluit is genomen. Zij stellen in hun nader stuk van 1 april 2021 dat de aanvraag van 13 november 2019 geen ondergeschikte wijziging van de oorspronkelijke aanvraag is.

40.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4089, moet bij de totstandkoming van besluiten op aanvraag die ingevolge artikel 3.10 van de Wabo worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zoals neergelegd in afdeling 3.4 van de Awb, in beginsel op de aanvraag worden beslist zoals die is ingediend en met het ontwerp van het besluit ter inzage is gelegd. Na het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit is het niet meer geoorloofd de aanvraag nog te wijzigen en aan te vullen zonder dat een nieuwe ontwerpbesluit ter inzage wordt gelegd, tenzij de wijziging van ondergeschikte aard is of aannemelijk is dat daardoor geen derden worden benadeeld.

40.2. De Afdeling stelt vast dat op 6 april 2017 een aanvraag is ingediend voor het oprichten van 16 windturbines. De aanvraag is op 13 november 2019 aangevuld en gewijzigd. De Afdeling stelt verder vast dat daarover een nieuw ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen van 27 februari 2020 tot en met 8 april 2020. Er is geen wetsregel die ertoe strekt dat de aanvraag moet worden geweigerd, alleen omdat de aanvraag wordt gewijzigd of omdat er tijdsverloop zit tussen de aanvraag en de wijziging van de aanvraag.

Het betoog slaagt niet.

#### Activiteit bouwen

41. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat in de omgevingsvergunning ten onrechte geen afdwingbare onderhouds- en verwijderingsplicht is opgenomen. Zij vinden zo'n verplichting nodig, omdat er geen zekerheid is dat de eigenaren van de windturbines de windturbines kunnen onderhouden en op het einde van de levensduur van de windturbines in staat zullen zijn om de sloopkosten te voldoen, bijvoorbeeld door faillissement of liquiditeitsproblemen. In het nader stuk van 1 april 2021 betogen zij dat niet is uitgesloten dat de funderingen blijven liggen.

41.1. Artikel 2.10 van de Wabo bevat de gronden waaraan een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo moet worden getoetst. Gelet op artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo moet het college uitsluitend beoordelen of zich voor de omgevingsvergunning een van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. Als dat niet het geval is, dan moet de omgevingsvergunning worden verleend. Als dat wel zo is, dan moet deze, als de strijdigheid met artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo niet wordt weggenomen, worden geweigerd.

41.2. In artikel 2.23, eerste lid, van de Wabo is bepaald dat in een omgevingsvergunning voor een

voortdurende activiteit kan worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn. De Afdeling stelt vast dat in artikel 1.8 van de omgevingsvergunning is bepaald dat deze is verleend voor een periode van 30 jaar. In artikel 1.8 van de aan de vergunning verbonden voorschriften is bepaald dat, omdat de omgevingsvergunning geldt voor een termijn van 30 jaar, de turbines inclusief bijbehorende voorzieningen, zoals grondplaten en hekwerken, na verloop van deze termijn verwijderd moeten zijn. De fundering maakt daar deel van uit. De bevoegdheid om dit te bepalen staat in artikel 2.23a, eerste lid, van de Wabo.

Hieruit volgt dat het na deze periode niet meer is toegestaan dat de vergunde windturbines, met funderingen, worden gebruikt of in het plaatsingsgebied aanwezig zijn.

Verder is in artikel 2.2 van de voorschriften bepaald dat van het structureel buiten werking stellen van (delen) van installaties en/of beëindigen van (een van de) activiteiten het bevoegd gezag binnen 30 dagen op de hoogte moet worden gesteld. Installaties of delen van installaties die structureel buiten werking zijn gesteld en nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, moeten in overleg met het bevoegd gezag worden verwijderd, tenzij de (delen van de) installaties in een zodanige staat van onderhoud worden gehouden dat de nadelige gevolgen niet kunnen optreden.

Gelet hierop mist de beroepsgrond over het ontbreken van een verwijderingsplicht feitelijke grondslag.

41.3. De omstandigheid dat de exploitant in de toekomst mogelijk niet over de middelen kan beschikken om de windturbines te onderhouden en te verwijderen, zoals Oldambt Windmolenvrij en anderen aanvoeren, is verder geen weigeringsgrond als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo.

Het betoog slaagt niet.

Activiteit milieu

42. Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de stoffen die worden aan- en afgevoerd bij onderhoud en reparatie. Met verwijzing naar foto's stellen zij dat de stoffen die worden gebruikt in de gondel, niet altijd kunnen worden opgevangen.

42.1. Het college stelt dat de gondel voldoende capaciteit heeft om eventueel vrijkomend olie of smeermiddel op te vangen. Afvalstoffen die vrijkomen worden volgens het college afgevoerd naar een erkende afvalverwerker.

42.2. Het eerste lid van artikel 2.14 van de Wabo bevat de toetsingsgronden voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van die wet. Het bevat gronden die in ieder geval bij de beslissing moeten worden betrokken, gronden waarmee in ieder geval rekening moet worden gehouden en gronden die in ieder geval in acht moeten worden genomen. In het derde lid van artikel 2.14 van de Wabo is bepaald dat de omgevingsvergunning voor het oprichten en het in werking hebben van een inrichting slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Dit betekent dat het college een zekere beoordelingsruimte heeft of een omgevingsvergunning al dan niet, in het belang van de bescherming van het milieu, moet worden geweigerd.

In artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1°, van de Wabo is bepaald dat het bevoegd gezag bij zijn beslissing op een aanvraag die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, in ieder geval in acht neemt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT moeten worden toegepast.

42.3. De Afdeling ziet in het weinig concrete betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen geen aanknopingspunten voor het oordeel dat een meer specifieke beoordeling op dit punt had moeten plaatsvinden.

Het betoog slaagt niet.

Wijzigingsbesluit van 16 februari 2021

43. Bij besluit van 16 februari 2021 heeft het college, naar aanleiding van de aanvraag van 9 februari 2021, het besluit van 30 juni 2020 gewijzigd in die zin dat de coördinaten van de inkoopstations met enkele meters zijn gewijzigd en de wijze van meten van de fundatiehoogte van de windturbines in overeenstemming is gebracht met het voor het windpark vastgestelde



bestemmingsplan.

Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. De beroepen van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] hebben van rechtswege betrekking op dit besluit. [appellant sub 2] heeft aangegeven niet op te komen tegen het besluit, zodat het beroep van rechtswege van [appellant sub 2] geacht wordt te zijn ingetrokken. Oldambt Windmolenvrij en anderen hebben een zienswijze naar voren gebracht over het wijzigingsbesluit van 16 februari 2021. Wat zij daarin hebben aangevoerd, wordt hierna besproken.

44. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat geen sprake is van een ondergeschikte wijziging. Zij wijzen erop dat de aanvraag van 9 februari 2021 voortborduurde op de aanvraag van 13 november 2019 en dat zich sinds 2017 veel wijzigingen hebben voorgedaan. Omdat de aanvraag van 13 november 2019 geen ondergeschikte wijziging is ten opzichte van eerdere voor het windpark ingediende aanvragen, is de aanvraag van 9 februari 2021 dat ook niet.

44.1. Zoals hiervoor onder 40 en verder is overwogen, is er geen aanleiding voor het oordeel dat de aanvraag van 13 november 2019 had moeten worden geweigerd. Verder heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de wijziging van 9 februari 2021 een wijziging is van ondergeschikte aard, zodat geen nieuwe aanvraag hoefde te worden ingediend.

Het betoog slaagt niet.

45. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat niet duidelijk is welke feitelijke gevolgen het gewijzigde voorschrift over de fundering voor hen heeft. Zij wijzen erop dat in de aanvraag van 9 februari 2021 staat dat de fundering 3 m boven het maaiveld kan komen te liggen. Zij stellen verder dat niet duidelijk is wat de bovenkant van de fundering is.

45.1. Voorschrift 1.10 luidde:

"De bouwhoogte van de fundering van een windturbine boven maaiveld bedraagt maximaal 1 meter."

Het aangepaste voorschrift 1.10 luidt:

"De bouwhoogte van de fundering van een windturbine bedraagt maximaal 1 m vanaf het peil tot aan de bovenkant van de fundering."

45.2. In de toelichting bij de omgevingsvergunning zoals op 16 februari 2021 is gewijzigd, staat dat voorschrift 1.10 in overeenstemming is gebracht met wat in de planregels over de wijze van meten is bepaald. In de aanvraag staat dat het praktischer is om te meten vanaf de peilhoogte op wegniveau in plaats van op maaiveldhoogte. Ook is dat in lijn met de planregels, zo staat in de aanvraag.

45.3. Zoals ook in de tussenuitspraak onder 51.6 is overwogen, is de bouwhoogte van de fundering van een windturbine in artikel 4.1.2, lid a, onder f, van de planregels van het 2020-plan beperkt tot 1 m.

In artikel 2.1 van de planregels van het 2020-plan is bepaald dat onder de bouwhoogte van een bouwwerk wordt verstaan: vanaf het peil tot aan het hoogste punt van een gebouw of van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met uitzondering van onderschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes, bliksemafleiders en naar de aard daarmee gelijk te stellen bouwonderdelen.

In artikel 1 is bepaald dat onder peil wordt verstaan voor windturbines: in geaccidenteerd terrein wordt gemeten vanaf het niveau van het afgewerkte terrein dat direct aansluit op de dichtstbijzijnde weg als bedoeld in de Wegenverkeerswet 1994.

45.4. Er is naar het oordeel van de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college de aanvraag van 9 februari 2021 had moeten weigeren. Anders dan Oldambt Windmolenvrij en anderen stellen, staat niet in de aanvraag dat de fundering nu een hoogte zal hebben van 3 m. Wel staat in de aanvraag dat de funderingen door het gewijzigde voorschrift iets hoger kunnen worden uitgevoerd. Onder 51.6 van de tussenuitspraak is overwogen, dat er geen grote verschillen zijn in de hoogte van het omliggende terrein in het plangebied.

Het betoog slaagt niet.

46. Oldambt Windmolenvrij en anderen betogen dat niet duidelijk is waarom het nodig is om de locatie van de inkoopstations te wijzigen. Zij stellen verder dat uit deze wijziging duidelijk wordt dat

het voorheen vastgestelde plan onjuist was.

46.1. In de aanvraag van 9 februari 2021 staat dat in de omgevingsvergunning die op 30 juni 2020 is verleend, abusievelijk niet de juiste coördinaten van de inkoopstations zijn opgenomen. Verder wordt verzocht om, uit oogpunt van optimalisatie, een minimale verschuiving van de posities van de inkoopstations ten opzichte van de aanvraag van 13 november 2019, waardoor de inkoopstations dichter bij de windturbines 14 en 15 komen te liggen.

46.2. De Afdeling stelt vast dat het betoog dat niet duidelijk is waarom de locaties zijn gewijzigd, feitelijke grondslag mist. Verder stelt de Afdeling vast dat het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen over het eerder vastgestelde plan niet is gericht tegen het besluit waarbij de omgevingsvergunning is gewijzigd.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over beroepsgronden over het plan en de omgevingsvergunning, waarover in de tussenuitspraak niet is geoordeeld

47. De beroepsgronden van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2], waar in de tussenuitspraak niet over is geoordeeld, geven geen grond voor het oordeel dat de raad het plan niet heeft mogen vaststellen. De beroepsgronden van Oldambt Windmolenvrij en anderen geven ook geen grond voor het oordeel dat de aanvraag om een omgevingsvergunning had moeten worden geweigerd en het wijzigingsbesluit van 16 februari 2021 niet mocht worden genomen.

#### CONCLUSIE

48. Uit wat hiervoor in deze einduitspraak is overwogen, volgt dat de betogen in de zienswijzen die over de herstelbesluiten van de raad en het college naar voren zijn gebracht niet slagen, behalve voor zover in artikel 4.1.4, onder b, van de planregels en in artikel 2.10, onder a, van de aan de vergunning verbonden voorschriften molenaarswoningen niet zijn uitgezonderd. De in de tussenuitspraak onbesproken gebleven beroepsgronden tegen de besluiten van 25 juni 2020, 30 juni 2020 en 16 februari 2021 slagen niet.

49. Uit wat in de tussenuitspraak is overwogen, volgt dat het bestemmingsplan is vastgesteld en de omgevingsvergunning is verleend in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb. Dat betekent dat de beroepen van Oldambt Windmolenvrij en anderen en [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van 25 juni 2020 en het besluit van het college van 30 juni 2020 gegrond zijn. Deze besluiten moeten daarom worden vernietigd.

Het van rechtswege ontstane beroep van Oldambt Windmolenvrij en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van 16 februari 2021 is ongegrond.

Het van rechtswege ontstane beroep van Oldambt Windmolenvrij en anderen tegen het herstelbesluit van de raad van 21 december 2021 en het herstelbesluit van het college van 23 december 2021 is gegrond. Deze besluiten moeten worden vernietigd voor zover in artikel 4.1.4, onder b, van de planregels en in artikel 2.10, onder a, van de vergunningvoorschriften niet is bepaald dat molenaarswoningen van de geluidnormen zijn uitgezonderd. Het van rechtswege ontstane beroep van [appellant sub 2] tegen de herstelbesluiten is ongegrond.

De rechtsgevolgen van de besluiten van 25 juni 2020 en 30 juni 2020 laat de Afdeling, voor zover de besluiten niet zijn gewijzigd door de herstelbesluiten, in stand.

Omdat het betoog van Oldambt Windmolenvrij en anderen wat hiervoor onder 34 en verder over de molenaarswoningen is besproken, niet slaagt, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien, door artikel 4.1.4, onder b, van de planregels en artikel 2.10, onder a, van de vergunningvoorschriften aan te passen en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treft van de herstelbesluiten, voor zover deze zijn vernietigd.

50. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

51. De raad en het college moeten de proceskosten vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl en anderen en het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C] tegen het besluit van de raad van de gemeente Delfzijl van 25 juni 2020 en het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 30 juni 2020 gegrond;
- II. vernietigt deze besluiten;
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van deze besluiten in stand blijven, voor zover deze besluiten niet door de besluiten van 21 december 2021 van de raad van de gemeente Eemsdelta en van 23 december 2021 van het college van gedeputeerde staten van Groningen zijn gewijzigd;
- IV. verklaart het beroep van Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl en anderen tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 16 februari 2021 ongegrond;
- V. verklaart het beroep van Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Eemsdelta van 21 december 2021 en het besluit van het college van gedeputeerde staten van 23 december 2021 gegrond,
- VI. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Eemsdelta van 21 december 2021, voor zover het artikel 4.1.4, onder b, van de planregels betreft;
- VII. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van 23 december 2021, voor zover het vergunningvoorschrift 2.10, onder a, betreft;
- VIII. bepaalt dat artikel 4.1.4, onder b, van de planregels als volgt komt te luiden:

"Het geluidsniveau op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen, uitgezonderd molenaarswoningen en daarbij behorende gebouwen en terreinen, veroorzaakt door alle windturbines die zijn aangeduid met de bestemming "Bedrijf - Windturbinepark Voorlopig" tezamen mag niet meer bedragen dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight. Een omgevingsvergunning voor het bouwen of gebruiken mag uitsluitend worden verleend als aan deze geluidsnorm kan worden voldaan. Op deze bepaling is de Handhavings- en rekenmethodiek van toepassing zoals opgenomen in Bijlage 1 bij deze regels.";
- IX. bepaalt dat artikel 2.10, onder a, van de vergunningvoorschriften komt te luiden:

"De windturbines van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding mogen gezamenlijk niet meer geluid veroorzaken dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen en op de grens van gevoelige terreinen, uitgezonderd molenaarswoningen, zoals bedoeld in artikel 1.6 van de regels van het bestemmingsplan "Wijziging Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020", en daarbij behorende gebouwen en terreinen.";
- X. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde besluiten van 21 december 2021 van de raad van de gemeente Eemsdelta en van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 23 december 2021;
- XI. draagt de raad van de gemeente Eemsdelta op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel VIII wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);
- XII. verklaart het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C] tegen het besluit van 21 december 2021 van de raad van de gemeente Eemsdelta en het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 23 december 2021 ongegrond;
- XIII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen en de raad van de gemeente Eemsdelta gezamenlijk tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van:
  - a. € 4.185,00 aan Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl en anderen, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;
  - b. € 2.092,50 aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C], geheel toe te

rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

XIV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen en de raad van de gemeente Eemsdelta gezamenlijk aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 354,00 aan Stichting Oldambt Windmolenvrij.nl en anderen, met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichtingen hebben voldaan;

b. € 354,00 aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellante sub 2C], met dien verstande dat betaling van genoemd bedrag aan een van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld op 30 maart 2023 door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Duursma, griffier.

w.g. Van Diepenbeek

voorzitter

w.g. Duursma

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 april 2023

378