

– verklaart dat het bewezenverklaarde het volgende strafbare feit oplevert:  
feit 2

het misdrijf: overtreding van een voorschrift, gesteld bij artikel 10.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, opzettelijk begaan;  
*strafbaarheid verdachte*

– verklaart verdachte strafbaar voor het bewezenverklaarde;  
*straf*

– veroordeelt verdachte tot betaling van een geldboete van € 5.000,- (zegge: vijfduizend euro);

– bepaalt dat deze geldboete in zijn geheel niet ten uitvoer zal worden gelegd, tenzij de rechter later anders mocht gelasten. De rechter kan de tenuitvoerlegging gelasten indien verdachte voor het einde van de proeftijd van 2 (twee) jaren de navolgende voorwaarde niet is nagekomen:

– stelt als algemene voorwaarde dat verdachte:  
– zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit

## NOOT

En weer draait het allemaal om een termijnoverschrijding en in dit geval een hele forse. Het strafbare feit – het onzorgvuldig omgaan met afvalstoffen/vervuilde grond – is gepleegd in 2014 en wordt dus pas vier jaar later op zitting gebracht. Voor deze forse termijnoverschrijding wordt geen reden aangevoerd. De rechtbank is daarom van mening dat een stevige strafvermindering op z'n plaats is. De officier van justitie had een boete geëist van € 10.000. Daar gaat de rechtbank niet in mee: vanwege de termijnoverschrijding wordt de strafreis teruggebracht tot een geheel voorwaardelijke boete van € 5.000. Wederom een heel sterk signaal richting het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie om milieustrafzaken veel sneller op zitting te brengen, omdat anders de strafmaat fors naar beneden gaat.

In dit geval, omdat de milieugevolgen van dit delict beperkt zijn, kan ik mij in dit oordeel van de rechtbank vinden. Dit strafbare feit wordt toch door de rechtbank afgestraft, zij het op een pijnloze wijze. Ingenieurs- en adviesbureaus zijn gewaarschuwd dat ook zij in beeld kunnen komen als een verdachte in milieustrafzaken, zoals uit deze casus blijkt.

Mr. S. Pieters  
Bioloog en milieujurist, hij schreef deze noot op persoonlijke titel.

## Ruimtelijke ordening

### 29

**Algemene planologische besluiten zijn geen besluiten die schaarse rechten toebedelen: een toegestane functie moet in het kader van de m.e.r. pas worden gezien als een autonome ontwikkeling indien en voor zover zij in omgevingsvergunningen invulling heeft gekregen**

Raad van State  
19 december 2018, 201708525/1/R1,  
ECLI:NL:RVS:2018:4198  
(Mr. R. Uylenburg, Mr. W.D.M. Van Diepenbeek, Mr. G.T.J.M. Jurgens)  
Noot J.H.F. Zigenhorn  
Noot , A. Wagenmakers

**Windturbines. Omgevingsvergunning. Ruimtelijke plan. Schaarse publieke rechten. Beginsel van gelijke kansen. MER. Autonome ontwikkeling. M.e.r. Milieueffectrapportage.**

[Planregels RIP art. 5, 6; Awb art. 1:2, 3:11, 6:19, 8:1, 8:12a, 8:29, 8:72; Chw art. 1.1, 2.4; Besluit uitvoering Chw art. 7c; Wro art. 3.35, 3.28, 6.12, 6.13, 6.18, 6.25, 8.2; Wabo art. 2.1; Wm art. 7.7, 7.23; Activiteitenbesluit art. 3.14, 3.14a; Rarim art. 3.12; Noodverordening wind art. 2.1, 2.3]

*Bij besluit van 14 augustus 2017 hebben de ministers van EZ en IenM het rijksinpassingsplan 'Windpark Zeewolde' (hierna: het RIP) vastgesteld. Het windpark is door dat besluit mogelijk gemaakt. Ten behoeve van het besluit is een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Windpark Zeewolde B.V. is voornemens het windpark zelf te bouwen. De grondeigenaren hadden echter in aanmerking willen komen om (een deel van) het project uit te voeren. Zij stellen dat er bij het RIP*

en de bijbehorende vergunningen schaarse publieke rechten zijn toebedeeld. De Afdeling heeft de advocaat-generaal om een conclusie gevraagd en verzocht om in te gaan op onder andere de vraag of bij ruimtelijke plannen schaarse publieke rechten worden verdeeld. Op 6 juni jongstleden heeft de advocaat-generaal zijn conclusie uitgebracht. Volgens de advocaat-generaal verdelen bestemmingsplannen, provinciale of rijksinpassingsplannen en provinciale ruimtelijke verordeningen geen schaarse rechten. Ook omgevingsvergunningen verdelen geen schaarse rechten. Voor de toedeling van zo'n schaars recht gelden speciale regels die waarborgen dat een transparante procedure wordt gevolgd. Volgens de grondeigenaren zijn die regels in deze procedure ten onrechte niet nageleefd. De Afdeling volgt dat standpunt niet. De eis dat het project door één initiatiefnemer moet worden uitgevoerd staat niet in het RIP. Daarom verdeelt de overheid in dit geval geen schaarse rechten en gelden er geen speciale regels.

Naast de grondeigenaren komen de bezwaren tegen het windpark ook van woningbouwontwikkelaars. Zij menen dat het RIP op gespannen voet staat met de ambitie van het Rijk om de komende jaren 15.000 woningen in zuidelijk Flevoland (Oosterwold) te bouwen. De Afdeling oordeelt dat het primair aan de ministers is om in een geval als dit waarin voor een gebied verschillende bestuurlijke ambities zijn uitgesproken daarover een keuze te maken.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben de ministers in redelijkheid voor het windpark kunnen kiezen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het bestemmingsplan Oosterwold een experimenteerplan is. Hierin zijn voor woningen en andere mogelijke functies nog geen concrete locaties aangewezen. Dat bestemmingsplan biedt alleen de mogelijkheid om binnen de randvoorwaarden van dat plan een omgevingsvergunning te krijgen. Dat maakt de woningbouwplannen nu nog onzeker.

Bovendien zijn er bezwaren van eigenaren van bestaande windturbines die niet willen dat die windturbines worden afgebroken. De Afdeling onderkent de belangen van die eigenaren, maar zij vindt wel dat de ministers een groter belang mochten toekennen aan het opwekken van meer energie en de verbetering van het landschap. Voor de bestaande 221 turbines komen er namelijk maar 91 nieuwe turbines terug die beduidend

meer capaciteit hebben dan de bestaande. Verder bepaalde het bestemmingsplan voor het buitengebied dat de bestaande windturbines er maar beperkte tijd mochten staan. Daarom is de inbreuk die op de rechten van de eigenaren wordt gemaakt volgens de Afdeling niet onredelijk.

De Afdeling verklaart de bezwaren tegen zowel het RIP van de toenmalige ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu als de bijbehorende vergunningen die het windpark mogelijk maken ongegrond. Dit betekent dat het RIP in stand blijft, dat er in het zuidelijk deel van Flevoland 91 nieuwe windturbines mogen komen en dat de 221 bestaande windturbines moeten worden afgebroken.

Appellanten voeren tevens aan dat als gevolg van het windpark de beoogde woningbouw in het ontwikkelingsgebied Oosterwold niet of nauwelijks meer kan worden gerealiseerd. In het MER is volgens hen deze woningbouwontwikkeling op onjuiste wijze betrokken. Zij wijzen in dit verband op het bestemmingsplan 'Oosterwold' dat voorziet in woningbouw ten westen van de A27 (fase 1). Het gebied ten oosten van de A27 (fase 2) is in de Intergemeentelijke Structuurvisie aangewezen als woningbouwlocatie.

De Afdeling constateert dat het bestemmingsplan 'Oosterwold' een experimenteerplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit Crisis- en herstelwet is. In het plan worden niet locaties voor functies aangewezen maar planologisch ruimte gegeven voor de realisatie van onder meer 4.575 woningen, 6,1 ha bedrijventerreinen, 7,6 ha stedelijke voorzieningen en 45,8 ha recreatieve voorzieningen. In het plan zijn voor de milieuaspecten zogenoemde beslisbomen en maximum percentages voor functies opgenomen. Initiatieven worden aan randvoorwaarden getoetst. Het bestemmingsplan 'Oosterwold' is onherroepelijk vastgesteld. Met het besluit van 14 augustus 2017 zijn voor de aspecten geluid en slagschaduw twee beslisbomen toegevoegd aan de regels van het bestemmingsplan. De Afdeling stelt vast dat in het MER de woningbouwontwikkeling als autonome ontwikkeling is meegenomen. Tevens stelt de Afdeling vast dat het bestemmingsplan 'Oosterwold' geen uitsluitel biedt over de locatie van potentiële functies. Zij oordeelt dat een toegestane functie, zoals woningbouw, in het kader van het MER pas als een autonome ontwikkeling moet worden gezien als deze in omgevingsvergunningen invulling heeft gekre-

gen. Appellanten hebben voor hun gronden nog geen omgevingsvergunningen. De Afdeling constateert dat in het MER voor fase 2 is uitgegaan van een agrarische bestemming uit het bestemmingsplan 'Buitengebied 2016'. De Afdeling oordeelt dat ten aanzien van fase 2 niet van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan. Daarbij weegt de Afdeling mee dat ter zitting is medege-deeld dat, voordat een bestemmingsplan van de ontwikkeling van fase 2 wordt vastgesteld, een evaluatie van fase 1 zal plaatsvinden.

Andere appellanten voeren aan dat de sanering van bestaande windturbines ten onrechte niet in de referentiesituatie is meegenomen. De Afdeling oordeelt dat dit betoog feitelijke grondslag mist, evenals het betoog dat een ander bestaand windpark niet in de cumulatieve geluidbelasting zou zijn meegenomen.

Ook menen appellanten dat de effecten van de herstructureringsfase, dat wil zeggen de periode dat nieuwe windturbines zijn of worden aangelegd en bestaande windturbines nog niet zijn gesaneerd, ten onrechte slechts zijn onderzocht en beoordeeld op het voorkeursalternatief. De Afdeling stelt vast dat het in het MER verrichte alternatievenonderzoek betrekking heeft op alternatieven voor de 'voorgenomen activiteit'. In dit geval is de voorgenomen activiteit 'de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windturbinepark'. Daarbij hoeft volgens de Afdeling niet de herstructureeringsfase te worden betrokken.

De Afdeling verklaart de beroepen ongegrond en voorziet zelf in de zaak vanwege andere beroepsgronden.

Uitspraak in de gedingen tussen:

1. [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B], beiden wonend te Lelystad (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. [appellant sub 2], wonend te Zeewolde,
3. [appellant sub 3 A], wonend te Zeewolde, en [appellante sub 3 B], gevestigd te Zeewolde (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]),
4. Astraeus Holding B.V. en Eventus Duurzame Energie Projecten B.V., beide gevestigd te Hengelo (hierna: Astraeus en Eventus),
5. [appellante sub 4], gevestigd te Zeewolde (hierna: [appellante sub 4]),
6. BPD Ontwikkeling B.V. regio Noord-West, gevestigd te Amersfoort, (hierna: BPD),

7. [appellante sub 7], gevestigd te Enschede, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 7]),

8. [appellant sub 8 A] en [appellante sub 8 B], wonend te Zeewolde (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 8]),

9. [appellante sub 9], gevestigd te Scherpenzeel (hierna: [appellante sub 9]),

10. [appellant sub 10], wonend te Lelystad, en anderen (hierna: [appellant sub 10] en anderen),

11. [appellante sub 11], gevestigd te Zeewolde,

12. [appellant sub 12], wonend te Zeewolde,

13. [appellante sub 13], wonend te Zeewolde,

14. [appellante sub 14], gevestigd te Zeewolde (hierna tezamen met [appellante sub 11], [appellant sub 12] en [appellante sub 13]: [appellant sub 14]),

15. [appellant sub 15], wonend te Almere,

16. [appellante sub 16 A] en [appellante sub 16 B], beide gevestigd te Utrecht (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 16]),

17. Gebiedsontwikkeling Zeewolde Beheer B.V., gevestigd te Rosmalen, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: GZB),

18. AM Grondbedrijf B.V., gevestigd te Utrecht, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: AM),

19. Belangenvereniging Almere Hout, gevestigd te Almere (hierna: de Belangenvereniging),

20. [appellante sub 20], gevestigd te Zeewolde, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 20]),

appellanten,  
en

1. de minister van Economische Zaken (thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat) en de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties),

2. het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde,

3. het college van gedeputeerde staten van Flevoland,

4. het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Zuiderzeeland,  
verweerders.

#### Procesverloop

Bij besluit van 14 augustus 2017 hebben de ministers het rijksinpassingsplan "Windpark Zeewolde" vastgesteld en voorts besloten om geen exploitatieplan vast te stellen.

Bij besluit van 22 augustus 2017 heeft het college van gedeputeerde staten aan Windpark Zeewolde B.V. een vergunning verleend op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb-vergunning).

Bij besluit van 5 september 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders aan Windpark Zeewolde B.V. op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen, oprichten en in werking hebben van Windpark Zeewolde voor een periode van 25 jaar na ingebruikname van het gehele windpark, alsmede voor het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan.

Bij besluit van 5 september 2017 heeft het college van dijkgraaf en heemraden aan Windpark Zeewolde B.V. een vergunning verleend voor het gebruikmaken en creëren van waterstaatswerken en/of de daartoe behorende beschermingszones (hierna: de watervergunning).

Bij besluit van 2 maart 2018 hebben de ministers het rijksinpassingsplan gewijzigd vastgesteld.

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

De ministers, het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten en het college van dijkgraaf en heemraden hebben een verweerschrift ingediend.

Windpark Zeewolde B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad mr. R.J.G.M. Widdershoven (hierna: de staatsraad advocaat-generaal) verzocht om een conclusie, als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Een aantal partijen heeft een reactie ingediend naar aanleiding van de vraagstelling aan de staatsraad advocaat-generaal.

Naar aanleiding van de beroepen van [appellante sub 16], GZB en AM heeft de Afdeling de ministers verzocht een aantal stukken over te leggen. De ministers hebben daarop deze stukken overgelegd en verzocht om gedeeltelijke geheimhouding van deze stukken. De Afdeling heeft in andere samenstelling de verzochte beperking van de kennisneming van deze stukken gerechtvaardigd geacht en [appellante sub 16], GZB en AM gevraagd om toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb. Zij hebben die toestemming verleend.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 april en 4 en 5 juni 2018, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts is Windpark Zeewolde B.V. ter zitting als partij gehoord.

De staatsraad advocaat-generaal heeft op 6 juni 2018 geconcludeerd (ECLI:NL:RVS:2018:1847, hierna: de conclusie).

Een aantal partijen heeft gebruik gemaakt van de gelegenheid schriftelijk op de conclusie te reageren.

Op 8 juni 2018 hebben de ministers, daartoe in de gelegenheid gesteld, een memo van Pondera, getiteld "WP Zeewolde, effect aanpassing luchtvaartgeluid op beoordeling cumulatief geluid" overgelegd. Een aantal partijen heeft gebruik gemaakt van de gelegenheid schriftelijk op deze memo te reageren.

De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft een reactie ingediend naar aanleiding van een ter zitting door [appellante sub 16], mede namens AM en GZB, ingediend proceskostenformulier.

Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

### *Overwegingen*

#### *INLEIDING*

1. Het windpark is mogelijk gemaakt bij het besluit van 14 augustus 2017. Het besluit van 2 maart 2018 is een besluit tot wijziging van het besluit van 14 augustus 2017 en ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb onderdeel van dit geding. Hierna wordt het besluit van 14 augustus 2017 zoals het is gewijzigd bij besluit van 2 maart 2018 aangeduid met RIP.

Ter uitvoering van het windpark zijn aan de initiatiefnemer, Windpark Zeewolde B.V., een omgevingsvergunning, een Wnb-vergunning en een watervergunning verleend.

De besluiten zijn gecoördineerd voorbereid.

2. De bestreden besluiten maken de oprichting van Windpark Zeewolde met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het RIP voorziet in 91 nieuwe windturbines en in de sanering van 221 bestaande windturbines in het zuidelijk deel van Flevoland.

Op de verbeelding bij het plan zijn 91 bouwvlakken opgenomen waaraan de bestemming "Bedrijf - Windturbinepark" is toegekend. Per bouwvlak mag één windturbine worden gebouwd. De bouwvlakken zijn gesitueerd in zes lijnopstellingen die noord-zuid zijn gepositioneerd. De nieuwe windturbines hebben samen een vermogen tussen de 300 en 400 MW. Sommige windturbines hebben een maximaal toegestane tiphoogte van 220 m. 17 windturbines met een dergelijke tiphoogte zijn voorzien in het zuidwestelijke deel van het plangebied, langs de rijksweg A27.

De sanering is in het RIP geregeld met een voorwaardelijke verplichting en een gebruiksverbod. De aanvrager van een omgevingsvergunning bouwen dient bij de aanvraag aan te tonen dat de windturbines die op een bijlage bij de planregels zijn opgenomen op een bepaalde datum zijn verwijderd. Wordt voor de genoemde data niet voldaan aan de saneringsverplichting, dan volgt uit het specifieke gebruiksverbod dat bepaalde windturbines niet in gebruik mogen zijn.

3. Het plangebied wordt gekenmerkt door een grootschalig agrarisch productielandschap. Ten noorden ligt het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen, ten noordwesten bevindt zich de bebouwde kom van Almere, ten zuidoosten ligt de woonkern Zeewolde en ten noordoosten ligt de Luchthaven Lelystad.

4. Een aantal appellanten stelt dat het mogen uitvoeren van het project een schaars publiek recht is dat in strijd met de daarvoor geldende regels bij het RIP dan wel de omgevingsvergunning is toegedeeld aan Windpark Zeewolde B.V.

Een aantal appellanten heeft beroepsgronden aangevoerd over de verhouding van het windpark tot het ontwikkelingsgebied Oosterwold. Zij vrezen dat de woningbouw als gevolg van de voorziene windturbines niet of nauwelijks meer kan worden gerealiseerd. Deze vrees komt aan de orde in het kader van het Rijksbeleid, de milieueffectrapportage (hierna: MER), het verlies aan woningbouwpotentieel, de afstemmingsregeling en de afweging van individuele belangen.

Sommige appellanten hebben zakelijke rechten met betrekking tot bestaande windturbines. Zij kunnen zich niet ermee verenigen dat hun windturbines zullen worden gesaneerd en vrezen negatieve gevolgen in dat verband.

Ten slotte is er een aantal appellanten dat vreest dat het windpark negatieve gevolgen zal hebben voor hun woon- en leefklimaat.

5. De Afdeling zal hierna ingaan op de ontvanke-lijkheid van de beroepen. Vervolgens worden de inhoudelijke beroepsgronden behandeld. Hierbij zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- RIP:
- Omvang beroep
- Toetsingskader
- Procedurele beroepsgronden
- Schaarse publieke rechten
- Beleid
- Noodverordening wind
- Bestemmingsplan "Buitengebied 2016"
- Milieueffectrapportage (MER)
- Alternatieven
- Wet natuurbescherming
- Geluid
- Slagschaduw
- Landschap
- Verlies woningbouwpotentieel
- Sanering bestaande windturbines
- Planregels
- Afweging individuele belangen
- Uitvoerbaarheid
- Overige beroepsgronden
- Conclusie beroepen tegen het RIP
- Weigering vaststelling exploitatieplan
- Omgevingsvergunning
- Wnb- vergunning
- Watervergunning
- Proceskosten
- Samenvatting

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

#### ONTVANKELIJKHEID

[persoon]

7. [persoon] heeft beroep ingesteld tegen het RIP. Hij woont op een afstand van ongeveer 6 km van het voorziene windpark. Gezien die afstand rijst de vraag of [persoon] kan worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Alleen belanghebbenden kunnen beroep instellen.

7.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, onder 3.2, is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het be-

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

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

7.2. Het RIP maakt windturbines mogelijk met een tiphoogte van maximaal 220 m. Dit betekent dat de Afdeling er vanuit gaat dat op een afstand van meer dan 2.200 m geen gevolgen van enige betekenis van de windturbines zullen worden ondervonden. [persoon] is daarom geen belanghebbende bij de vaststelling en wijziging van het RIP en de omgevingsvergunning. Het beroep van [persoon] is niet-ontvankelijk.

#### *Eventus*

8. De ministers en Windpark Zeewolde B.V. betogen dat Eventus niet is aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij de vaststelling en wijziging van het RIP. Daarbij wijzen zij erop dat Eventus slechts indirect – via privaatrechtelijke opstalrechtsovereenkomsten en onder-opstalrechtsovereenkomsten met eigenaren van bestaande windturbines – wordt geraakt in haar belangen.

8.1. Eventus heeft beroep ingesteld tegen het RIP.

8.2. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat sprake kan zijn van een rechtstreeks bij een besluit betrokken belang, indien de desbetreffende appellant door dat besluit wordt geraakt in een zakelijk recht en er een reële mogelijkheid bestaat dat hij door dat besluit in zijn aan dat recht ontleende belangen geschaad zal kunnen worden (zie in dit verband de door Eventus ingeroepen uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2643).

8.3. Niet in geschil is dat Eventus beschikt over zakelijke rechten in relatie tot bestaande windturbinelocaties in het plangebied, te weten opstalrechten. De Afdeling is van oordeel dat Eventus als zakelijk gerechtigde een belang heeft dat rechtstreeks bij de vaststelling en wijziging van het RIP is betrokken. De omstandigheid dat de bestaande windturbines op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" van 29 september 2016 van de raad van de gemeente Zeewolde onder het overgangsrecht vallen, neemt niet weg dat Eventus door het RIP in haar aan die opstalrechten ontleende belangen wordt geraakt. Gelet op het bovenstaande is de Afdeling – anders dan de ministers en Windpark Zeewolde B.V. – van oordeel dat Eventus moet worden aangemerkt als belanghebbende bij het RIP.

#### *Astraeus*

9. De ministers en Windpark Zeewolde B.V. stellen dat Astraeus niet is aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij de vaststelling en wijziging van het RIP. Daarbij wijzen zij erop dat Astraeus enig aandeelhouder en bestuurder is van Eventus, zodat Astraeus door het RIP niet rechtstreeks, maar slechts indirect, namelijk als aandeelhouder van Eventus, in haar belangen wordt geraakt.

9.1. Astraeus heeft beroep ingesteld tegen het RIP.

9.2. De Afdeling stelt vast dat Astraeus enig aandeelhouder en bestuurder is van Eventus en

slechts in deze hoedanigheid belang heeft bij de vaststelling en wijziging van het RIP. Dit belang is niet rechtstreeks bij het RIP betrokken, maar is een afgeleid belang. Astraeus is derhalve naar het oordeel van de Afdeling niet aan te merken als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 van de Awb. Dit betekent dat het beroep van Astraeus en Eventus, voor zover ingesteld door Astraeus, niet-ontvankelijk is.

*[appellante sub 20]*

10. [appellante sub 20] oefent een akkerbouwbedrijf uit. Op de gronden van [appellante sub 20] is ten behoeve van een derde een recht van opstal gevestigd voor het exploiteren van een bestaande windturbine.

Hij heeft beroep ingesteld tegen het RIP, omdat daarin op de gronden die hij in erfpacht heeft verkregen van het rijksvastgoedbedrijf, wordt voorzien in een windturbine met bijbehorende voorzieningen. Volgens [appellante sub 20] hebben de ministers onvoldoende rekening gehouden met zijn belangen. Ook is het plan volgens hem niet uitvoerbaar, omdat Raedthuys – die de bestaande windturbine op de gronden van [appellante sub 20] exploiteert – eerst overeenstemming zal dienen te bereiken met [appellante sub 20]. Bovendien heeft het RIP volgens [appellante sub 20] onaanvaardbare gevolgen voor zijn woon- en leefklimaat, nu het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) buiten werking is gesteld.

10.1. De ministers en Windpark Zeewolde B.V. stellen dat het beroep van [appellante sub 20] tegen het RIP niet-ontvankelijk is, omdat [appellante sub 20] niet is opgekomen tegen het besluit van 14 augustus 2017.

10.2. De Afdeling stelt vast dat [appellante sub 20] geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit van 14 augustus 2017. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen moet er in zo'n geval van worden uitgegaan dat [appellante sub 20] in het besluit van 14 augustus 2017 heeft berust. Dit betekent dat hij tegen het besluit van 2 maart 2018 slechts kan opkomen voor zover dat besluit hem ten opzichte van het besluit van 14 augustus 2017 in een nadeliger positie heeft gebracht.

De Afdeling is van oordeel dat dit niet het geval is. De correcties die in het besluit van 2 maart 2018 op de verbeelding zijn aangebracht, zien niet op

de gronden van [appellante sub 20]. Ook is niet aannemelijk dat die correcties van invloed zijn op het bedrijf dan wel het woon- en leefklimaat van [appellante sub 20]. Het besluit van 2 maart 2018 brengt [appellante sub 20] derhalve niet in een nadeliger positie. De omstandigheid dat Raedthuys ná 14 augustus 2017 overeenstemming heeft bereikt met Windpark Zeewolde B.V., waardoor voorzien is in de sanering van de op de gronden van [appellante sub 20] aanwezige windturbine, is niet een omstandigheid op grond waarvan [appellante sub 20] redelijkerwijs niet kan worden verweten niet eerder te zijn opgekomen tegen het besluit van 14 augustus 2017. In het besluit van 14 augustus 2017 was de sanering van de windturbine op de gronden van [appellante sub 20] immers al voorzien.

Het beroep van [appellante sub 20] tegen het besluit van 2 maart 2018 is niet-ontvankelijk.

*Conclusie ontvankelijkheid*

11. Het beroep van [persoon], het beroep van Astraeus en Eventus, voor zover geldend voor Astraeus, en het beroep van [appellante sub 20] zijn niet-ontvankelijk.

*RIP*

*OMVANG BEROEP*

12. [appellante sub 4] heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 14 augustus 2017, onder meer omdat de bedrijfswoning aan de [locatie 1] te Zeewolde in dat besluit was opgenomen. [appellant sub 2] en [appellant sub 8] richten zich onder meer tegen de planregeling voor de schuur op het perceel [locatie 2]. De Afdeling stelt vast dat met het besluit van 2 maart 2018 in zoverre aan de bezwaren van deze appellanten volledig is tegemoet gekomen. Deze beroepsgronden behoeven dan ook geen inhoudelijke bespreking meer.

*TOETSINGSKADER*

13. De ministers zijn op grond van artikel 3.35, eerste lid, aanhef en onder c, van Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), in samenhang met artikel 9b, eerste lid, aanhef en onder a, van de Elektriciteitswet 1998, bevoegd om ter verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid een rijksinpassingsplan vast te stellen. Zij moeten in dat plan bestemmingen aanwijzen en regels geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. De mi-

nisters hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen.

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

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

#### PROCEDURELE BEROEPSGRONDEN

##### *Vorbereiding RIP*

14. De Belangenvereniging betoogt dat de bewoners van Almere Hout ten onrechte niet actief zijn geïnformeerd over de gevolgen van het windpark voor hun leefomgeving en ook onvoldoende zijn betrokken bij het besluitvormingsproces. GZB en AM hebben aangevoerd dat het RIP niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, omdat zij onvoldoende zijn betrokken bij de afweging van de gevolgen van het windpark voor het ontwikkelingsgebied Oosterwold. Er is wel bestuurlijk overleg geweest tussen het Rijk, de provincie Flevoland en de gemeenten Almere en Zeewolde over de afstemming tussen het windpark en Oosterwold, maar zij zijn daarbij niet betrokken. Verder heeft de Belangenvereniging aangevoerd dat de komst van het windpark al vaststond vóór-

dat het RIP was vastgesteld, zodat sprake is geweest van vooringenomenheid.

14.1. De Afdeling stelt vast dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving, zodat een ieder de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een zienswijze zijn reactie op het ontwerp-RIP te geven. Uit de Wro, noch uit enige andere wet vloeit de verplichting voort tot het actief informeren van omwonenden, zoals in dit geval de bewoners van Almere Hout. De argumenten die GZB en AM hebben aangevoerd geven geen aanleiding om aan te nemen dat het RIP onzorgvuldig tot stand is gekomen. De Afdeling merkt daarbij op dat het bestuurlijk overleg los staat van de totstandkoming van het RIP. Overigens is ter zitting naar voren gekomen dat GZB en AM in de gelegenheid zijn gesteld een alternatief voor de inrichting van het windpark te presenteren in het bestuurlijk overleg. Verder ziet de Afdeling in hetgeen de Belangenvereniging heeft aangevoerd geen concrete feiten of omstandigheden die aanleiding geven voor het oordeel dat sprake is geweest van vooringenomenheid bij de besluitvorming. Het betoog faalt.

##### *Gewijzigde vaststelling ten opzichte van ontwerp-RIP*

15. [appellant sub 2] stelt dat het aantal turbines bij de vaststelling van het RIP ten opzichte van het ontwerp-RIP ten onrechte is verlaagd van 93 naar 91. Volgens [appellant sub 2] is dit een fout. Ter zitting heeft [appellant sub 2] in dit verband gesteld dat de besluitvorming onoverzichtelijk is geweest.

15.1. Windpark Zeewolde B.V. heeft toegelicht dat in het ontwerp-RIP is uitgegaan van 93 windturbines. Omdat uit eisen van de Luchtverkeersleiding Nederland en de Inspectie Leefomgeving en Transport bleek dat twee windturbines niet realiseerbaar waren, is het aantal windturbines verlaagd naar 91, aldus Windpark Zeewolde B.V.

15.2. Gelet op deze toelichting, die [appellant sub 2] inhoudelijk niet heeft bestreden, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de genoemde wijziging van het RIP ten opzichte van het ontwerp-RIP op een fout berust. Evenmin is naar het oordeel van de Afdeling in zoverre sprake van onoverzichtelijke besluitvorming. Het betoog mist feitelijke grondslag.



*Terinzagelegging*

16. [appellante sub 16], GZB en AM betogen dat een aantal stukken ten onrechte geheel of gedeeltelijk niet ter inzage is gelegd met het ontwerp-RIP. Het gaat om deze stukken:

- het rapport "Onderzoek naar de effecten van windpark Zeewolde op de ontwikkelingsmogelijkheden van Oosterwold" van 16 januari 2017 van het bureau Sweco (hierna: het rapport van Sweco);
- verslagen en agenda's van bestuurlijk overleg tussen het Rijk, de provincie Flevoland en de gemeenten Almere en Zeewolde over de gevolgen van het windpark voor Oosterwold;
- de Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017 tussen die overheden;
- de business case van Windpark Zeewolde B.V. Dit betreft een Excel rekenmodel waarin de financiële gegevens over het windpark zijn opgenomen;
- de planschaderisicoanalyses en
- de anterieure overeenkomst die is gesloten tussen het Rijk en Windpark Zeewolde B.V.

[appellante sub 4] wijst wat betreft de planschaderisicoanalyse erop dat die ten onrechte niet is opgenomen als bijlage bij het RIP. Volgens [appellante sub 4] had van de ministers in dit opzicht een transparante opstelling verwacht mogen worden.

16.1. De Afdeling is van oordeel dat het rapport van Sweco, de verslagen en agenda's van bestuurlijk overleg en de Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017 geen stukken zijn die op het ontwerp betrekking hebben, zodat deze niet ter inzage hoefden te worden gelegd op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Daarbij is van belang dat deze stukken niet in de plantoelichting staan genoemd en de ministers ter zitting hebben gesteld dat zij deze stukken niet hebben betrokken bij de besluitvorming over het RIP. Deze stukken zijn dus niet ten grondslag gelegd aan het RIP.

De business case en de planschaderisicoanalyses hoefden ook niet ter inzage te worden gelegd, omdat deze stukken niet op het ontwerp betrekking hebben. Windpark Zeewolde B.V. heeft deze stukken voor eigen gebruik opgesteld en de ministers hebben geen inzage gehad in de inhoud van deze stukken. Alleen het bureau Rebel heeft inzage gehad in de business case om de financiële gevolgen voor het windpark in beeld te brengen van minder hoge windturbines en een kortere dubbeldraaiermijn. De business case en de planschaderisicoanalyses staan ook niet genoemd in

de plantoelichting. Deze stukken zijn evenmin aan het RIP ten grondslag gelegd. Nu de planschaderisicoanalyse niet ten grondslag is gelegd aan het RIP, hoefde – anders dan [appellante sub 4] betoogt – deze reeds hierom niet bij de plantoelichting te worden gevoegd. Voor het antwoord op de vraag of de ministers voor de beoordeling van de financiële uitvoerbaarheid van het RIP inzage hadden moeten hebben in de financiële gegevens, verwijst de Afdeling naar overweging 66.1. Ook de anterieure overeenkomst hoefde niet ter inzage te worden gelegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie daarvoor overweging 2.13.3 van de uitspraak van 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9587), is een ten behoeve van de grondexploitatie gesloten anterieure overeenkomst geen stuk dat betrekking heeft op het ontwerp.

De betogen falen.

*SCHAARSE PUBLIEKE RECHTEN*

17. [appellant sub 3], [appellante sub 7], [appellante sub 9] en [appellante sub 16] betogen dat schaarste is gecreëerd, omdat in het Regioplan "Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland" (hierna: het Regioplan) dat op 13 juli 2016 is vastgesteld het uitgangspunt is gehanteerd dat het windpark door één initiatiefnemer dient te worden gerealiseerd, terwijl er op dat moment meer gegadigden waren. Vervolgens is met het RIP dan wel de omgevingsvergunning een schaars recht toegedeeld aan de in de brief van 7 april 2017 genoemde kandidaat Windpark Zeewolde B.V. zonder een mogelijkheid te bieden aan andere gegadigden om daarnaar mee te dingen. Ook de beroepsgronden van [appellant sub 2], Eventus en [appellant sub 14] over aanbesteding en mededinging dienen, zoals ter zitting is toegelicht, in deze zin te worden begrepen. Dit is volgens appellanten in strijd met het aan het gelijkheidsbeginsel ontleende "beginsel van gelijke kansen". Ter zitting is toegelicht dat deze beroepsgrond ziet op de verdeling van schaarste die ontstaat doordat ervan wordt uitgegaan dat slechts één initiatiefnemer het project mag uitvoeren.

17.1. Eventus, [appellante sub 7] en [appellante sub 16] voeren in dit verband ook aan dat in het RIP het uitgangspunt dat in een projectgebied een project van opschalen en saneren door één initiatiefnemer wordt uitgevoerd, niet mocht worden gehanteerd. Dit uitgangspunt is neergelegd in het Regioplan. Volgens hen dient dit uitgangspunt

geen ruimtelijk belang. Volgens [appellante sub 16] voldoet het uitgangspunt ook niet aan de eisen van evenredigheid en noodzakelijkheid die voortvloeien uit het Unierecht. [appellante sub 16] wijst in dit verband op Richtlijn 2006/123/EG (PB 2006, L 376/36; de Dienstenrichtlijn), de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna: VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU). Verder stelt [appellante sub 16] dat het uitgangspunt van één initiatiefnemer in het Regioplan is opgenomen ten gunste van een partij waarmee al eerder een overeenkomst was gesloten.

17.2. De staatsraad advocaat-generaal heeft in paragraaf 5.3 van zijn conclusie toegelicht dat het RIP niet expliciet voorschrijft dat het windturbinepark door één initiatiefnemer moet worden opgericht, maar dat deze voorwaarde wel wordt gesteld in het Regioplan. De staatsraad advocaat-generaal stelt dat de Afdeling moet oordelen over de vraag of deze voorwaarde uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening gerechtvaardigd is omdat in het RIP wel is bepaald dat iedere aanvrager van de omgevingsvergunning voor bouwen moet aantonen dat alle 221 bestaande turbines zullen worden verwijderd en feitelijk aan dit voorschrift alleen kan worden voldaan als het park door één initiatiefnemer wordt gerealiseerd. Verder acht de staatsraad advocaat-generaal van belang dat het handelen van diverse overheden er steeds op gericht is geweest om de voorwaarde van één initiatiefnemer te realiseren. Ten slotte wijst hij erop dat een andere opvatting ertoe leidt dat het bestuur aan de rechterlijke toetsing van die voorwaarde zou kunnen ontkomen door haar niet op te nemen in een bindende regeling. De vraag of de voorwaarde dat het project door één initiatiefnemer wordt verricht gerechtvaardigd is vanuit de optiek van een goede ruimtelijke ordening beantwoordt de staatsraad advocaat-generaal niet.

17.3. Over de toedeling van schaarse rechten stelt de staatsraad advocaat-generaal in de paragrafen 4.4 en 4.24 in zijn conclusie dat algemene planologische besluiten, zoals onder meer een RIP, het gebruik van gronden weliswaar territoriaal of kwantitatief bindend kunnen beperken, maar zelf geen besluiten zijn die schaarse rechten toedelen. Omgevingsvergunningen zullen volgens die conclusie in de regel evenmin een schaars recht toedelen. Op die regel kunnen echter volgens de

staatsraad advocaat-generaal uitzonderingen bestaan. In de conclusie zijn verschillende situaties beschreven – deels gebaseerd op uitspraken van de Afdeling – waarin een omgevingsvergunning wel een besluit kan zijn dat een schaars recht toedeelt. Volgens de staatsraad advocaat-generaal is geen van deze uitzonderlijke situaties in deze zaak aan de orde. Onder het kopje "5. Toepassing op de zaak Windpark Zeewolde" komt de staatsraad advocaat-generaal dan ook tot de conclusie dat noch het RIP noch de omgevingsvergunning ter uitvoering van het RIP de toedeling van een schaars publiek recht betreft.

17.4. Het Regioplan is een provinciale en gemeentelijke structuurvisie als bedoeld in de Wro. Met het Regioplan is beoogd invulling te geven aan de provinciale taakstelling voor windenergie op land. In het Regioplan wordt gekozen voor een strategie van opschalen en saneren. Daarmee wordt een koppeling tussen de nieuwbouw van windmolens en de sanering van bestaande windmolens aangebracht. Opschalen betekent dat nieuwe windturbines groter zijn dan de oude en meer stroom opwekken. Saneren betekent dat windturbines van de vorige generatie worden weggehaald. De doelstelling van het Regioplan is om met minder windturbines meer energie op te wekken, waarbij door clustering van de nieuwe windturbines en sanering van de bestaande windturbines een landschappelijke verbetering wordt bewerkstelligd. Wie nieuwe windmolens bouwt, moet een aantal oude weghalen. Het gebied waarvoor het Regioplan geldt, is verdeeld over vier projectgebieden. Per projectgebied worden nieuwbouw en de daaraan verbonden sanering in één project bijeengebracht; een tweede project (gelijktijdig of volgtijdelijk) is uitgesloten. In elk projectgebied neemt één initiatiefnemer de verantwoordelijkheid op zich voor zowel de nieuwbouw als de daaraan verbonden sanering. Initiatiefnemers kunnen voortkomen uit de bestaande windverenigingen, al dan niet in een alliantie met verschillende partijen. De initiatiefnemer dient bewoners en ondernemers in de gelegenheid te stellen financieel te participeren in het windpark, aldus het Regioplan. Het uitgangspunt uit het Regioplan dat één initiatiefnemer een project van opschalen en saneren uitvoert, heeft aanleiding gevormd voor een bemiddelingspoging door de betrokken overheden om turbine- en/of grondeigenaren, die verschillende partijen vormden, en grond- en/of turbine-eigenaren die zich bij geen

van die partijen hadden aangesloten, te verenigen tot één ontwikkelende partij. Nadat die bemiddelingspoging was mislukt, hebben de betrokken overheden in een brief van 7 april 2017 meegedeeld dat zij met Windpark Zeewolde B.V. het project zullen voortzetten.

17.5. De Afdeling stelt vast dat in het RIP de bestemming met een bouwvlak voor een windturbine is toegekend aan 91 locaties. Die locaties waren op dat moment in handen van verschillende eigenaren. Verder is in artikel 5, lid 5.2, van het RIP bepaald dat een omgevingsvergunning voor het bouwen slechts wordt verleend indien bij de aanvraag is aangetoond dat de te saneren windturbines, opgenomen in bijlage 1 bij de planregels op de in die bijlage genoemde data zijn verwijderd. In deze bijlage zijn 221 bestaande windturbines opgenomen, die op gronden van verschillende eigenaren staan; in een aantal gevallen zijn voor die windturbines door de eigenaren zakelijke rechten gevestigd. Met deze voorwaarde in artikel 5, lid 5.2 van de planregels zal de uitvoering van het project door meer partijen weliswaar niet eenvoudig zijn, maar uitvoering door meer initiatiefnemers is in het RIP hiermee naar het oordeel van de Afdeling niet uitgesloten of verboden. Verder zijn in het RIP geen beperkingen opgenomen voor de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor de bouw van de planologisch mogelijk gemaakte windturbines te krijgen. De Afdeling concludeert dan ook dat het RIP daarmee geen schaarste creëert anders dan de schaarste die kenmerkend is voor ruimtelijke plannen waarin een bepaald gebruik van de grond, in dit geval voor de bouw van een windturbine, beperkt is tot de daartoe bestemde locatie. Zoals hiervoor is vermeld onder 17. zien de beroepsgronden over het beginsel van gelijke kansen niet op de verdeling van die schaarste.

17.6. Nu blijkens overweging 17.5 in het RIP niet is bepaald dat één initiatiefnemer het plan uitvoert, ziet de Afdeling, anders dan de staatsraad advocaat-generaal, in deze procedure geen ruimte voor beoordeling van de vraag of het in het Regioplan neergelegde uitgangspunt van één initiatiefnemer mocht worden gehanteerd. Dit betekent dat de argumenten die appellanten over dat uitgangspunt naar voren hebben gebracht – te weten: dat het geen ruimtelijk belang dient, dat het niet in overeenstemming is met uit het Unierecht volgende eisen van noodzakelijkheid of evenredigheid en dat het is opgenomen ten gunste van

een partij waarmee al eerder een overeenkomst was gesloten – niet inhoudelijk worden besproken. De Afdeling tekent hierbij aan dat nu het hier alleen kan gaan om de rechtmatigheid van de bestreden besluiten ook een beoordeling van de in de brief van 7 april 2017 opgenomen vermelding van Windpark Zeewolde B.V. als kandidaat waarmee de betrokken bestuursorganen verder wens-ten te gaan, in deze procedure niet aan de orde is. 17.7. Omdat het Regioplan geen deel uitmaakt van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor het bouwen, komt aan het Regioplan en het daarin neergelegde uitgangspunt van één initiatiefnemer in dit kader evenmin betekenis toe. Nu er geen schaarste zoals bedoeld door appellanten is gecreëerd bij het RIP, kan van toedeling van een schaars recht in evenbedeelde zin bij de omgevingsvergunning ook geen sprake zijn.

17.8. Gelet op het voorgaande mist het betoog dat bij het RIP dan wel de omgevingsvergunning een schaars publiek recht is toegedeeld feitelijke grondslag. Het betoog van de ministers en Windpark Zeewolde B.V. dat aan alle appellanten die zich op het beginsel van gelijke kansen hebben beroepen het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb dient te worden tegengeworpen, behoeft daarom niet te worden besproken.

#### BELEID

##### *Rijksbeleid - Ontwikkelingsgebied Oosterwold*

18. [appellante sub 7], [appellante sub 16], GZB en AM betogen dat het RIP in strijd is met het Rijksbeleid. Zij wijzen daarbij erop dat het volgens de Rijksstructuurvisie RRAAM (Rijks- en Regioprogramma Amsterdam - Almere - Markermeer, 2013, hierna: de RRAAM) de bedoeling is een deel van de woningbehoefte van de regio's Amsterdam en Utrecht op te vangen door 15.000 woningen te realiseren in het ontwikkelingsgebied Oosterwold. Volgens hen heeft er geen goede afstemming plaatsgevonden tussen de RRAAM en de "Structuurvisie Wind op Land" (hierna: de SvWOL) van 28 maart 2014 waarin het ontwikkelingsgebied Oosterwold als een mogelijke locatie voor een windpark is vermeld. Als gevolg daarvan is de ambitie om in dat ontwikkelingsgebied 15.000 woningen te bouwen vrijwel onhaalbaar geworden, aldus deze appellanten. [appellante sub 16] wijst er in dit verband op dat de SvWOL daartoe van na de vaststelling van de woningbouw-

plannen voor het ontwikkelingsgebied Oosterwold.

18.1. Windpark Zeewolde is deels voorzien in het ontwikkelingsgebied Oosterwold. Dit is het gebied dat in de RRAAM is aangewezen als gebied voor woningbouwontwikkeling. In de RRAAM is de ambitie uit de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold (hierna: de intergemeentelijke structuurvisie) vermeld om in het ontwikkelingsgebied Oosterwold ruimte te bieden aan 15.000 woningen. De intergemeentelijke structuurvisie is vastgesteld door de raad van de gemeente Zeewolde op 27 juni 2013 en door de raad van de gemeente Almere op 4 juli 2013.

De woningbouwontwikkeling Oosterwold vindt plaats in twee fases: fase 1 ziet op het deelgebied ten westen van de A27 in Almere; fase 2 ziet op het deelgebied ten oosten van de A27 in Zeewolde.

18.2. De Afdeling stelt vast dat bij de vaststelling van de RRAAM en de SvWOL voor het ontwikkelingsgebied Oosterwold rekening is gehouden met zowel de woningbouwambitie als de ambitie grootschalig windenergie te ontwikkelen. Zo is in de intergemeentelijke structuurvisie, die ten grondslag ligt aan de RRAAM, melding gemaakt van de ambitie om in Oosterwold de bestaande windturbines te saneren en te vervangen door lijnopstellingen met hogere windturbines met meer vermogen. Expliciet is in die structuurvisie vermeld dat het gebied rond de A27 is aangewezen als één van de zoekgebieden voor toekomstige windturbineopstellingen. Daarnaast is in de SvWOL rekenschap gegeven van de ambitie om in Oosterwold woningen te realiseren. Zo staat in de SvWOL "RRAAM woningbouw" expliciet als aandachtspunt genoemd.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het hier zou gaan om elkaar (vrijwel) uitsluitende ambities, aangezien woningbouw en windturbines op verschillende manieren met elkaar kunnen worden gecombineerd. Het is aan de ministers om in de concrete plannen gewicht toe te kennen aan de betrokken ambities en te bepalen hoe deze met elkaar in evenwicht worden gebracht. In de RRAAM en/of de SvWOL behoefde niet te worden geconcretiseerd hoe beide ambities met elkaar in evenwicht worden gebracht. Ook behoeften bij de vaststelling van de RRAAM en de SvWOL de ondernemersbelangen van [appellante sub 7], [appellante sub 16], GZB en AM bij

de realisatie van woningbouw niet te worden afgewogen.

De betogen falen.

#### *Regioplan - Opschalen en saneren*

19. Eventus voert aan dat de ministers hun besluitvorming niet mochten baseren op het uitgangspunt van opschalen en saneren uit het Regioplan. Volgens Eventus is de keuze voor sanering van de bestaande windturbines niet wetenschappelijk onderbouwd. Voorts heeft die keuze verstrekkende gevolgen voor de partijen die bij de bestaande windturbines betrokken zijn, aldus Eventus.

19.1. De Afdeling stelt vast dat het provinciale beleidsuitgangspunt van opschalen en saneren jaren geleden in gang is gezet. Reeds in de "Beleidsregel windmolens 2008" werd de bouw van windturbines in lijnopstellingen bevorderd en werd het plaatsen van solitaire windturbines tegengegaan. Het uitgangspunt opschalen en saneren van het Regioplan kan als een voortzetting daarvan worden aangemerkt. De reden van de keuze voor opschalen en saneren is dat daarmee een landschappelijke verbetering wordt gerealiseerd ten opzichte van de bestaande situatie in de provincie Flevoland met korte lijnopstellingen en solitaire turbines.

Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in hetgeen Eventus heeft aangevoerd geen reden voor het oordeel dat het uitgangspunt van opschalen en saneren in het Regioplan niet afdoende is onderbouwd. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat dat uitgangspunt onredelijk is. Het RIP mocht dan ook worden gebaseerd op dat uitgangspunt.

Het betoog faalt.

#### *Regioplan - De dubbeldraaiermijn*

20. [appellante sub 7] betoogt dat het RIP in strijd is met het Regioplan, omdat de economische noodzaak voor een dubbeldraaiermijn van 5 jaar niet is aangetoond. [appellante sub 7] wijst erop dat geen onderzoek is gedaan naar een kortere dubbeldraaiermijn dan 5 jaar. Verder voert [appellante sub 7] aan dat de dubbeldraaiermijn in dit geval meer dan 5 jaar bedraagt, nu de omgevingsvergunning reeds is verleend en de te saneren windturbines pas uiterlijk 31 december 2026 hoeven te worden afgebroken.

20.1. In het Regioplan is het volgende vermeld:

"Bestaande windmolens worden zo snel mogelijk gesaneerd, maar uiterlijk vijf jaar na ingebruikname van de nieuwe windmolens, waarbij de economische noodzaak van een termijn langer dan een half jaar dient te worden aangetoond."

20.2. De ministers zijn bij het RIP uitgegaan van de op grond van het Regioplan maximaal toegestane dubbeldraaitermijn van 5 jaar. Daarbij hebben de ministers verwezen naar de memo "Sanity check dubbeldraaitermijn Windpark Zeewolde" van Rebel van 5 augustus 2016 (hierna: de Sanity check), waarin de door de initiatiefnemer gegeven onderbouwing voor een dubbeldraaitermijn van 5 jaar is getoetst. In de Sanity check staat dat de business case te lage rendementen laat zien wanneer een dubbeldraaitermijn van minder dan 5 jaar zou worden toegestaan. In de Sanity check is gesteld dat de initiatiefnemer met redelijke en soms zelfs optimistische uitgangspunten heeft gerekend. Voorts staat in de Sanity check dat het, gegeven de aanwezige risico's, niet onredelijk is dat de initiatiefnemer niet veel verder kan en wil zakken dan de rendementen zoals die volgen uit de business case inclusief de dubbeldraaitermijn van 5 jaar.

20.3. De Afdeling ziet in hetgeen [appellante sub 7] naar voren heeft gebracht geen concrete aanknopingspunten die aanleiding geven om aan de juistheid van de vermeldingen in de Sanity check te twijfelen. De ministers hebben zich daarom, met verwijzing naar de Sanity check, op het standpunt mogen stellen dat de economische noodzaak van een dubbeldraaitermijn van 5 jaar is aangetoond, zodat in dit opzicht geen sprake is van strijd met het Regioplan. De Afdeling volgt [appellante sub 7] niet in zijn betoog dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar een kortere dubbeldraaitermijn dan 5 jaar.

In de conclusie van de Sanity check dat een dubbeldraaitermijn van 5 jaar noodzakelijk is, ligt immers besloten dat een kortere dubbeldraaitermijn dan 5 jaar niet toereikend is. Verder acht de Afdeling het niet aannemelijk dat de op grond van het RIP toegestane dubbeldraaitermijn langer zal duren dan op grond van het Regioplan is toegestaan. De dubbeldraaitermijn in het Regioplan vangt, anders dan [appellante sub 7] veronderstelt, niet aan met het verlenen van de omgevingsvergunning. Zoals volgt uit de zinsnede in de hierboven weergegeven passage uit het Regioplan, vangt de dubbeldraaitermijn pas aan op het mo-

ment van ingebruikname van alle nieuwe windmolens.

De betogen falen.

#### *Regioplan - ashoogte*

21. [appellante sub 7] voert aan dat ten onrechte een ashoogte van 155 m is toegestaan voor de 17 windturbines die langs de A27 zijn voorzien en de 5 windturbines nabij de A6. Deze ashoogte is volgens haar in strijd met het beleidsuitgangspunt uit het Regioplan dat de ashoogte maximaal 120 m bedraagt. Ook de Belangenvereniging is het er niet mee eens dat een ashoogte van 155 m is toegestaan voor de 17 windturbines die langs de A27 zijn voorzien. [appellant sub 2] voert aan dat de aanpassing van de ashoogte voor de windturbines langs de A27 ingrijpend is en dat daarvoor nader onderzoek had moeten plaatsvinden. [appellante sub 7], GZB, AM en de Belangenvereniging stellen dat met de "Quick scan update sanity check ashoogtebeperking Windpark Zeewolde" van Rebel van 14 april 2016, niet is aangetoond dat een ashoogte van 120 m ontoereikend is.

[appellante sub 16] voert aan dat het enige argument voor afwijking van het beleidsuitgangspunt van 120 m is dat het tot een hogere opbrengst leidt.

Die hogere opbrengst zou moeten worden afgewogen tegen de negatieve effecten die de verhoging van de ashoogte met zich brengt, aldus [appellante sub 16].

21.1. In het Regioplan staat:

"Uitgegaan wordt van een maximale ashoogte van 120 m met daarbij het maximaal haalbare vermogen per turbine. Indien initiatiefnemers een hogere ashoogte willen voor een hoger MW, dient te worden aangetoond dat het maximaal haalbare vermogen per turbine bij een windmolen met een ashoogte van 120 m ontoereikend is."

21.2. De ministers stellen dat de keuze voor een hogere ashoogte van 155 m ter plaatse van de lijnopstelling langs de A27 en nabij de A6 vooral is ingegeven om tot een financieel uitvoerbaar plan te komen. De ministers wijzen in dit verband erop dat de saneringsopgave met name moet worden gefinancierd uit de opbrengst van de elektriciteitsproductie en dat met windturbines met een hogere ashoogte meer energie uit de beschikbare wind kan worden gehaald. Hierbij is verwezen naar de Quick scan van Rebel van 14 april 2016. Daaruit volgt dat met een ashoogtebeperking tot 120 m een bescheiden projectrendement over-

blijft wat het project erg kwetsbaar maakt als het gaat om de haalbaarheid en de financierbaarheid. Ook is gewezen op de aanwezigheid van Luchthaven Lelystad in de nabijheid van het plangebied die tot gevolg heeft dat er hoogtebeperkingen gelden binnen het gebied. De ministers hebben daarom ervoor gekozen om op plaatsen waar dat kan, zoals langs de A27 en nabij de A6, turbines met een hogere ashoogte te plaatsen. Daarnaast wijzen de ministers ter onderbouwing van de keuze voor een ashoogte van 155 m op het belang om het geringe aantal locaties die in Nederland beschikbaar zijn voor de opwekking van windenergie zo goed mogelijk in te vullen om zo het totale ruimtebeslag dat nodig is voor de realisatie van de doelstelling van het Rijk voor duurzame energie zo beperkt mogelijk te houden.

21.3. Vast staat dat voor de locatie naast de A27 en nabij de A6 in het RIP is afgeweken van het in het Regioplan gestelde uitgangspunt van een maximale ashoogte van 120 m. Gelet op de hiervoor weergegeven toelichting van de ministers is de Afdeling van oordeel dat de keuze van de ministers voor de hogere windturbines niet onredelijk is. De Afdeling acht het niet onaanvaardbaar dat de ministers daarbij ook belang hebben toegekend aan de omstandigheid dat een hogere ashoogte zou leiden tot een steviger financieel fundament voor het project. De Afdeling ziet gelet daarop geen aanknopingspunten dat de ministers vanwege de door [appellante sub 16] gestelde negatieve gevolgen hadden moeten afzien van het toestaan van de ashoogte van 155 m voor de windturbines langs de A27 en nabij de A6. De Afdeling ziet ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat in dit opzicht nader onderzoek was vereist.

Het betoog faalt.

#### *Regioplan - draagvlak*

22. [appellant sub 2] betoogt dat het RIP in strijd is met het Regioplan omdat er onvoldoende draagvlak voor het RIP is. Daarbij wijst [appellant sub 2] erop dat de initiatiefnemer 100% draagvlak moest verwerven. Volgens [appellant sub 2] is dit niet gelukt, mede omdat de initiatiefnemer niet bereid was te onderhandelen met grondeigenaren of opstalverleners.

22.1. De Afdeling stelt vast dat – anders dan [appellant sub 2] veronderstelt – in het Regioplan niet als voorwaarde voor een windpark wordt gesteld dat de initiatiefnemer 100% draagvlak moet

verwerven. Wel komt uit het Regioplan naar voren dat de initiatiefnemer zich moet inspannen om tot een projectplan met maatschappelijk draagvlak te komen. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de initiatiefnemer niet aan deze inspanningsverplichting heeft voldaan, zodat in dit opzicht geen sprake is van strijd met het Regioplan. Het betoog faalt.

#### *NOODVERORDENING WIND*

23. GZB en AM hebben aangevoerd dat het RIP in strijd is met artikel 2.3 van de Noodverordening wind (hierna: de Noodverordening) van de provincie Flevoland. Zij wijzen erop dat in het RIP niet is geborgd dat de windturbines na het verstrijken van de in de omgevingsvergunning genoemde termijn van 25 jaar gesloopt worden en de bestaande toestand vervolgens wordt hersteld.

23.1. De ministers zijn niet gebonden aan de Noodverordening. Reeds daarom faalt het betoog.

#### *BESTEMMINGSPLAN "BUITENGEBIED 2016"*

24. Eventus voert aan dat de raad van de gemeente Zeewolde de bestaande windturbinelocaties ten onrechte niet als zodanig heeft bestemd in het bestemmingsplan "Buitengebied 2016". Volgens Eventus hadden alle locatie-eigenaren erop mogen rekenen dat de raad de vergunde windturbines als zodanig zou bestemmen.

24.1. De Afdeling merkt op dat in deze procedure het RIP voorligt. Het betoog van Eventus over de in het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" gegeven bestemming ziet niet op het RIP. Het betoog dient derhalve buiten inhoudelijke bespreking te blijven.

#### *MILIEUEFFECTRAPPORTAGE (MER)*

##### *Referentiesituatie: ontwikkelingsgebied Oosterwold*

25. [appellante sub 7], BPD, [appellante sub 16], GZB en AM betogen dat bij de MER is miskend dat het ontwikkelingsgebied Oosterwold, zowel het fase 1-deelgebied als het fase 2-deelgebied, is aangewezen als een locatie voor grootschalige woningbouw. Gelet op het bestemmingsplan "Oosterwold" is woningbouw in het deelgebied ten westen van de A27 (fase 1) volgens hen planologisch voorzienbaar. GZB en [appellante sub 16] wijzen voor het deelgebied ten oosten van de A27 (fase 2) erop dat uit de intergemeentelijke struc-

tuurvisie volgt dat de woningbouwontwikkeling planologisch voorzienbaar is.

25.1. Uit artikel 7.7 en 7.23 van de Wet milieubeheer volgt dat de MER een beschrijving dient te bevatten van de bestaande toestand van het milieu en de autonome ontwikkelingen daarvan. Volgens vaste rechtspraak worden tot de autonome ontwikkelingen gerekend die ontwikkelingen die in voldoende concrete mate planologisch zijn voorzien dan wel over de uitvoering waarvan voldoende zekerheid bestaat (zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 25 april 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA3768, r.o. 2.14, van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217, r.o. 2.93 en 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4023, r.o. 12.6).

25.2. Voor het deelgebied ten westen van de A27 in Almere (fase 1) geldt het bestemmingsplan "Oosterwold". Dit is een experimenteerplan met verbrede reikwijdte, vastgesteld met toepassing van artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder k, van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) gelezen in samenhang met artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: Besluit uitvoering Chw). Dat bestemmingsplan wijst niet locaties voor functies aan maar geeft planologisch ruimte voor de realisatie van onder meer ongeveer 4.575 woningen in landelijke woonmilieus, 6,1 ha kantoren, 41,2 ha bedrijventerreinen, 7,6 ha stedelijke voorzieningen, 45,8 ha recreatieve voorzieningen, 549 ha stadslandbouw en 137,3 ha nieuwe groenstructuren. In dat plan wordt uitgegaan van uitnodigingsplanologie. Dit betekent dat niet de overheid, maar de initiatiefnemers binnen randvoorwaarden bepalen hoe dat plangebied eruit komt te zien. Zo zijn in dat plan voor de milieuaspecten zogenoemde beslisbomen opgenomen. Ook zijn maximumpercentages opgenomen voor de functies. Een initiatief wordt aan de randvoorwaarden getoetst om te bepalen of daarvoor omgevingsvergunningen kunnen worden verleend. Het bestemmingsplan "Oosterwold" is thans onherroepelijk (zie de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1447). Met het besluit van 14 augustus 2017 zijn er twee beslisbomen – voor de aspecten geluid en slagschaduw – toegevoegd aan de regels van het bestemmingsplan "Oosterwold".

Voor het deelgebied ten oosten van de A27 in Zeewolde (fase 2) geldt het bestemmingsplan "Buitengebied 2016". Op grond van dat bestemmingsplan geldt voor dat deelgebied hoofdza-

lijk nog de bestemming "Agrarisch". Het voornemen is om in dat gebied in de verdere toekomst woningbouw toe te staan.

25.3. De Afdeling stelt vast dat het ontwikkelingsgebied Oosterwold in de MER is genoemd als een autonome ontwikkeling. In de MER is daarbij toegelicht dat, aangezien de indeling van het bestemmingsplan "Oosterwold" is vrij gelaten, het niet duidelijk is hoe dat – fase 1 – gebied zal worden ingericht.

Ten aanzien van fase 1, waar BPD, [appellante sub 7] en AM gronden hebben, stelt de Afdeling met de ministers vast dat het bestemmingsplan "Oosterwold" zelf geen uitsluitel biedt over de locatie van potentiële functies in het betrokken plangebied. In dat plan is niet voorzien in specifieke locaties voor woningbouw. Dat bestemmingsplan biedt enkel de mogelijkheid om op gronden, waaronder die van appellanten, functies, zoals wonen, te realiseren. Een bouwplan voor een woning in de procedure tot verlening van een omgevingsvergunning op grond van het plan "Oosterwold" zal moeten worden getoetst aan de beslisbomen en de andere randvoorwaarden die in het plan "Oosterwold" zijn opgenomen. Daardoor is de mogelijkheid om woningen te realiseren op de gronden van appellanten mede afhankelijk van de snelheid en wijze waarop andere eigenaren van gronden in het plangebied woningen of andere functies realiseren. Gelet hierop wordt pas bij verlening van een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning duidelijk op welke locatie binnen het plangebied "Oosterwold" een woonfunctie daadwerkelijk aan de orde is.

Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat een toegestane functie, zoals de woonfunctie, in het plan "Oosterwold" in het kader van de MER pas moet worden gezien als een autonome ontwikkeling indien en voor zover zij in omgevingsvergunningen invulling heeft gekregen. Vast staat dat de wensen van BPD, [appellante sub 7] en AM voor woningbouw op hun gronden nog geen invulling hebben gekregen in omgevingsvergunningen. De Afdeling is daarom van oordeel dat die wensen in het kader van de MER niet behoeften te worden aangemerkt als autonome ontwikkelingen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding BPD, [appellante sub 7] en AM te volgen in hun stelling dat fase 1 van het ontwikkelingsgebied Oosterwold op onjuiste wijze is betrokken bij de referentiesituatie in de MER.

Voor het fase 2 deelgebied van Oosterwold dat in de gemeente Zeewolde ligt, is in de MER toegelicht dat de agrarische bestemming uit het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" als uitgangspunt is genomen. De Afdeling stelt vast dat dat bestemmingsplan hoofdzakelijk een agrarische bestemming kent. Een bestemming die grootchalige woningbouw toelaat, is daarin niet opgenomen. Verder is ter zitting medegedeeld dat vóórdat er voor het ontwikkelingsgebied in fase 2 van Oosterwold een bestemmingsplan zal worden vastgesteld, een evaluatie zal plaatsvinden van fase 1 van Oosterwold. De uitkomst hiervan is, gezien het experimentele karakter van Oosterwold, onzeker. Gelet op deze onzekerheid biedt de omstandigheid dat in het intergemeentelijk en het rijksbeleid het voornemen is opgenomen om in de toekomst woningbouw op die gronden mogelijk te maken, geen grond voor het oordeel dat de ministers voor het fase 2 deelgebied van Oosterwold van een onjuiste referentiesituatie zijn uitgegaan.

De betogen falen.

*Referentiesituatie: bestaande windturbines*

26. [appellante sub 16], GZB en AM voeren aan dat de aanwezigheid van de bestaande windturbines ten onrechte is beschouwd als onderdeel van de referentiesituatie. De sanering van die windturbines had volgens hen hierbij als uitgangspunt moeten worden genomen.

26.1. In het plangebied zijn 53 windturbines aanwezig, waarvan 43 op het grondgebied van Zeewolde en 10 op het grondgebied van Almere langs de A27.

De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 4.4.2 van de MER de bestaande windturbines zijn aangemerkt als onderdeel van de referentiesituatie, met uitzondering van de 10 turbines langs de A27 omdat die turbines slechts voor bepaalde tijd zijn vergund. De sanering van die 10 turbines is als onderdeel van de referentiesituatie aangemerkt. Het betoog van appellanten dat de sanering van die 10 turbines ten onrechte niet als onderdeel van de referentiesituatie is aangemerkt, mist derhalve feitelijke grondslag.

Niet in geschil is dat de overige 43 bestaande windturbines vergund zijn zonder einddatum. Deze turbines zijn weliswaar in het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" van de raad van de gemeente Zeewolde onder het overgangsrecht gebracht, maar daarmee is de sanering daarvan niet

publiekrechtelijk geborgd. De stelling van deze appellanten dat de levensduur van de bestaande windturbines in 2020 zou zijn verstreken en de 43 bestaande windturbines daarom niet in de referentiesituatie als uitgangspunt hadden mogen worden betrokken, deelt de Afdeling niet. Uit het Regioplan volgt immers dat de bestaande windturbines in de jaren 2002 tot en met 2007 zijn opgericht en de ministers hebben onbestreden gesteld dat de gangbare levensduur van windturbines 25 jaar is, zodat pas op zijn vroegst in 2027 met de verwijdering van de windturbines zou zijn begonnen. Voor zover [appellante sub 16], GZB en AM erop wijzen dat voor 7 windturbines privaatrechtelijke afspraken zijn gemaakt over verwijdering, stelt de Afdeling vast dat dit een beperkt aantal turbines betreft.

Het betoog faalt.

*Windpark Eolienne*

27. [appellant sub 1] betoogt dat in de MER ten onrechte geen rekening is gehouden met de 10 windturbines van Windpark Eolienne aan de Knardijk. Volgens [appellant sub 1] is het niet zeker dat Windpark Eolienne wordt gesaneerd, zodat de cumulatieve effecten van het Windpark Zeewolde en het Windpark Eolienne hadden moeten worden onderzocht. [appellant sub 10] en anderen voeren eveneens aan dat in de MER rekening had moeten worden gehouden met Windpark Eolienne.

27.1. De hoofdstukken voor geluid en slagschaduw in de MER zijn gebaseerd op het achtergrondrapport voor geluid en slagschaduw dat is opgenomen als bijlage 3A bij de MER. Windpark Eolienne is daarin meegenomen. Zo staan op de bij het achtergrondrapport voor geluid en slagschaduw behorende bijlage 51 "Bestaand blijvend - geluidcontour Lden", de windturbines van Windpark Eolienne aangegeven als bestaande turbines, blijvend na de dubbeldraaitemijn. Verder zijn op bijlage 76 van dat rapport, waarop de toekomstige (cumulatieve) slagschaduwcontouren van het voorkeursalternatief na de dubbeldraaitemijn zijn weergegeven, ook slagschaduwcontouren rondom het Windpark Eolienne te zien.

De Afdeling stelt gelet op het vorenstaande vast dat het Windpark Eolienne – anders dan [appellant sub 1] en [appellant sub 10] en anderen veronderstellen – is betrokken bij de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting in de MER.



Het betoog mist derhalve feitelijke grondslag.

#### *Turbines langs de Pijlstaartweg*

28. [appellant sub 10] en anderen betogen dat in de MER ten onrechte geen rekening is gehouden met hun turbines langs de Pijlstaartweg en evenmin met andere bestaande windturbines in het – in het Regioplan genoemde – projectgebied "Oost", waar het "Windpark Groen" in de toekomst is gepland.

28.1. Volgens de ministers zijn de twee turbines ten zuiden van de Pijlstaartweg die het dichtst bij het plangebied zijn gelegen, betrokken bij de MER, omdat deze van invloed kunnen zijn op de geluidbelasting op twee woningen die tussen het in het RIP voorziene windpark en de turbines aan de Pijlstaartweg liggen. De overige turbines aan de Pijlstaartweg en andere turbines in het projectgebied "Oost" zijn vanwege de grote afstand tot het plangebied niet betrokken bij de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting in de MER, aldus de ministers.

28.2. De Afdeling ziet in het niet nader onderbouwde betoog van [appellant sub 10] en anderen geen aanknopingspunten voor het oordeel dat moet worden getwijfeld aan de juistheid van de toelichting van de ministers op dit punt. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat met de turbines langs de Pijlstaartweg ten onrechte geen rekening is gehouden dan wel dat de turbines in projectgebied "Oost" in de MER ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten.

Het betoog faalt.

#### *Effecten herstructureringsfase*

29. [appellante sub 16] betoogt dat de effecten van de herstructureringsfase, zijnde de periode waarbij er nieuwe windturbines zijn of in aanleg zijn en ook nog steeds bestaande windturbines aanwezig zijn, ten onrechte slechts zijn onderzocht en beoordeeld voor het voorkeursalternatief. Volgens [appellante sub 16] hadden de effecten van de herstructureringsfase voor elk van de alternatieven moeten worden onderzocht en beoordeeld. 29.1. De Afdeling stelt vast dat het in de MER verrichte alternatievenonderzoek betrekking heeft op alternatieven voor de "voorgenomen activiteit". Gezien artikel 7.7, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer, bezien in samenhang met onderdeel D22.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, is in dit geval "de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windturbinepark"

als "voorgenomen activiteit" aan te merken. De herstructureringsfase maakt geen deel uit van de "voorgenomen activiteit". Gelet hierop hoefde de herstructureringsfase niet te worden betrokken bij het alternatievenonderzoek.

Het betoog faalt.

#### *Luchthaven Lelystad*

30. [appellant sub 2], BPD, [appellante sub 16], GZB en AM voeren aan dat de ministers de MER niet ten grondslag mochten leggen aan hun besluitvorming, omdat de MER mede is gebaseerd op de MER voor het luchthavenbesluit van 12 maart 2015 voor luchthaven Lelystad en daarin rekenfouten zitten. Naar aanleiding van de memo van 8 juni 2018 op grond waarvan de ministers stellen dat de fouten in de MER voor het luchthaven Lelystad geen verschil uitmaken voor deze zaak, stellen appellanten dat uit die memo naar voren komt dat voor specifieke adressen een toename van geluid zal optreden. [appellante sub 16] wijst erop dat met name de toetspunten in het gebied waar zij belangen heeft een stijging van de cumulatieve geluidniveaus laten zien.

30.1. Voor het luchthavenbesluit van 12 maart 2015 is een MER opgesteld. In die MER zijn onder andere de geluidbelastingen als gevolg van vliegverkeer in beeld gebracht. Op basis daarvan zijn in het luchthavenbesluit geluidcontouren vastgesteld. De ministers hebben toegelicht dat in de voor het RIP gemaakte MER, bij het in beeld brengen en beoordelen van de cumulatieve geluidbelasting, de geluidcontouren van het luchthavenbesluit zijn betrokken. Uit de MER blijkt dat sprake is van een tijdelijke verslechtering van de omgevingskwaliteit. In de eindsituatie geldt echter dat de geluidwaarde overwegend licht verbeterd dan wel gelijk blijft ten opzichte van de bestaande situatie, aldus de ministers. De ministers hebben verder gesteld dat in een brief van de toenmalige staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2017 (Kamerstukken II, 2017-2018, 31936, nr. 422) staat dat er onvolkomenheden zijn geconstateerd in de invoergegevens op basis waarvan in de MER voor het luchthavenbesluit geluidberekeningen zijn gemaakt. De ministers wijzen erop dat in de brief van de toenmalige staatssecretaris staat dat uit een eerste inschatting bleek dat de mogelijke effecten van de geconstateerde onvolkomenheden in de voor het luchthavenbesluit Lelystad opgestelde MER zeer beperkt lijken. Verder hebben de

ministers erop gewezen dat een nadere berekening is verricht, waarin rekening is gehouden met de "Actualisatie MER Lelystad Airport" van 21 februari 2018. Uit die berekening volgt dat de genoemde eerste inschatting juist is, aldus de ministers. Ter nadere toelichting van dit standpunt, hebben de ministers de memo "WP Zeewolde - Effect aangepast luchtvaartgeluid" van 8 juni 2018 van Pondera Consult, in het geding gebracht. In deze memo, waarin rekening is gehouden met de "Actualisatie MER Lelystad Airport" van 21 februari 2018, is geconcludeerd dat de verandering in de gegevens van luchthaven Lelystad geen gevolgen heeft voor de oorspronkelijke conclusie in de MER voor Windpark Zeewolde.

Uit de memo van 8 juni 2018 volgt dat er door Windpark Zeewolde over het geheel gezien sprake is van een verlaging van de cumulatieve geluidbelasting en daarmee van een verbetering van de akoestische kwaliteit van de leefomgeving. Dit geldt zowel voor de analyse op basis van de MER Lelystad 2014 als voor de gewijzigde gegevens van februari 2018. De afname ten opzichte van de referentiesituatie is volgens de memo het gevolg van de sanering van de bestaande windturbines.

30.2. De ministers hebben zich bij de besluitvorming op het standpunt gesteld dat er geen aanknopingspunten zijn om aan te nemen dat de onvolkomenheden in de MER voor het luchthavenbesluit verschil maken voor de beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting in de onderhavige zaak. Dit standpunt wordt ondersteund door de memo van 8 juni 2018. Appellanten hebben geen concrete informatie ingebracht op grond waarvan aanleiding bestaat aan de juistheid van dit standpunt en de daaraan mede ten grondslag liggende memo te twijfelen. De geluidbelasting neemt op een aantal toetspunten weliswaar toe, maar dat neemt niet weg dat, zoals uit de memo van 8 juni 2018 naar voren komt, het Windpark Zeewolde over het geheel gezien vanwege de sanering van de bestaande windturbines leidt tot een verlaging van de cumulatieve geluidbelasting en daarmee tot een verbetering van de akoestische kwaliteit van de omgeving. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers zich wat betreft de cumulatieve geluidbelasting niet op de MER voor het windpark mochten baseren.

Het betoog faalt.

#### *Aanvaringssslachtoffers en vleermuizen*

31. [appellante sub 16] voert aan dat de MER geen goede basis biedt voor het bestreden besluit omdat die ten onrechte op het uitgangspunt is gebaseerd dat er gemiddeld 10 aanvaringssslachtoffers onder vogels per windturbine per jaar vallen. [appellante sub 16] acht dit uitgangspunt onrealistisch en wijst erop dat bij bestaande windparken doorgaans wordt aangenomen dat er gemiddeld ongeveer 20 aanvaringssslachtoffers per windturbine per jaar vallen. Ook voert [appellante sub 16] aan dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van vleermuizen, zodat ook om die reden de MER niet in stand kan blijven.

31.1. De Afdeling stelt vast dat dit betoog ziet op de vraag of in de MER in het kader van de toepassing van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) relevante milieueffecten adequaat in beeld zijn gebracht.

31.2. De Afdeling ziet aanleiding om te bezien of ten aanzien van deze betogen die zien op de bescherming van soorten het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het RIP in de weg staat.

De Wnb, voor zover hier van belang, heeft als doel om diersoorten en hun nesten en vaste rust- en verblijfplaatsen te beschermen. Uit onder meer de uitspraak van 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1386 volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Onder verwijzing naar haar uitspraak van 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722, overweegt de Afdeling dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Wnb omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen in het kader van hun betoog dat de MER gebrekkig is. Tegen deze achtergrond overweegt de Afdeling ten aanzien van dit betoog van [appellante sub 16] als volgt.

Voor het deelgebied ten oosten van de A27 in Zeewolde (fase 2), waar de gronden van [appellante sub 16] liggen, geldt het bestemmingsplan

"Buitengebied 2016". Op grond van dat bestemmingsplan geldt voor die gronden de bestemming "Agrarisch". Nu de door [appellante sub 16] gewenste woningbouwontwikkeling op haar gronden planologisch niet is toegestaan, moet worden vastgesteld dat haar gestelde bedrijfseconomische belang, waartoe zij het woon- en leefklimaat ter plaatse van de door haar gewenste woningen rekent, ten tijde van het vaststellen van het RIP niet een concreet belang was, ter bescherming waarvan de normen van de Wnb strekken. De Afdeling laat het betoog van [appellante sub 16] in zoverre dan ook buiten inhoudelijke bespreking.

#### ALTERNATIEVEN

32. De Belangenvereniging wenst dat een alternatieve locatie voor de plaatsing van de hoge windturbines langs de A27 wordt gezocht en wijst in dat verband op een locatie parallel aan de Eemmeerdijk, een locatie ten noorden van de gemeente Dronten en een locatie in een Natura 2000-gebied ten zuiden van Zeewolde. Ook wijst de Belangenvereniging op de mogelijkheid van plaatsing van windturbines op zee. De Belangenvereniging acht de gekozen locatie langs de A27 niet geschikt vanwege de nabijheid van woningen in Almere Hout. De bewoners van die woningen ondervinden al hinder van de A27, aldus de Belangenvereniging.

32.1. De Afdeling overweegt dat de ministers bij de keuze van een bestemming een afweging dienen te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het RIP. Daarbij hebben de ministers beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen. De ministers hebben gesteld dat de door de Belangenvereniging genoemde locaties vallen buiten het in het Regioplan vermelde projectgebied Zuid. De locatie aan de Eemmeerdijk ligt niet in de rede omdat die in een Natura 2000-gebied ligt. Gelet op deze toelichting van de ministers die de Belangenvereniging niet inhoudelijk heeft betwist, kan niet worden geoordeeld dat de ministers voor de hoge windturbines in redelijkheid niet mochten kiezen voor de locatie langs de A27 boven de door de Belangenvereniging aangedragen alternatieve locaties.

Voor zover de Belangenvereniging vreest voor onaanvaardbare hinder voor de bewoners van Almere Hout verwijst de Afdeling naar overweging 62.1.

Het betoog faalt.

#### WET NATUURBESCHERMING

##### Gebiedsbescherming

33. [appellante sub 7], GZB en AM stellen dat ten onrechte gebruik is gemaakt van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). [appellante sub 7] heeft ter zitting erop gewezen dat het PAS ontwikkelingsruimte beschikbaar stelt voor nieuwe ontwikkelingen die stikstofdepositie veroorzaken. [appellante sub 7] vreest dat door het windpark ontwikkelingsruimte wordt ingenomen, waardoor er minder of geen ontwikkelingsruimte meer overblijft voor eventuele projecten op zijn gronden. Volgens deze appellanten hadden de ministers het RIP niet mogen vaststellen omdat niet is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de in de omgeving van het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden vanwege een toename van stikstofdepositie niet zullen worden aangetast.

33.1. De Afdeling stelt vast dat de beroepsgrond dat in het kader van het PAS ontwikkelingsruimte is gebruikt, feitelijke grondslag mist. Uit de toelichting bij het RIP volgt dat geen ontwikkelingsruimte in het kader van het PAS is gebruikt.

33.2. Voor zover appellanten stellen dat niet is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de in de omgeving gelegen Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, ziet de Afdeling aanleiding om te bezien of ten aanzien van deze betogen het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het RIP.

33.3. [appellante sub 7], GZB en AM hebben gronden in eigendom in het ontwikkelingsgebied Oosterwold. Zij wensen daar woningen te realiseren. Voor zover het gaat om dit bedrijfseconomisch belang, tot welk belang volgens hen dan ook gerekend moet worden het belang van een goed woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners van die woningen, stelt de Afdeling vast dat de gronden van deze appellanten op méér dan 1 km zijn gelegen van het betrokken Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Reeds vanwege deze grote afstand zijn hun belangen niet verweven met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. In zoverre strekken de normen van de Wnb dan ook kennelijk niet tot bescherming van de belangen van deze appellanten. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van de genoemde betogen.

*GELUID*

34. De windturbines dienen te voldoen aan de geluidnormen die in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Daarin is bepaald dat een windturbine of een combinatie van windturbines moet voldoen aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezond industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein. De drijver van de inrichting is gehouden zo nodig geluidreducerende maatregelen te treffen. De ministers hebben voor de aanvaardbaarheid van geluidhinder voor de vaststelling van het plan aansluiting gezocht bij deze bepaling.

*[appellante sub 4]*

35. [appellante sub 4] stelt dat bij de nieuwe turbines die in de nabijheid van haar bedrijfswoning zijn voorzien niet kan worden voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit voor geluid.

35.1. De ministers stellen dat bij de bedrijfswoning op het perceel van [appellante sub 4] met maatregelen kan worden voldaan aan de geluidnormen die in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. Zo kan de bronsterkte van de turbines worden gereduceerd door het toerental te verlagen en/of de bladhoek te verdraaien.

35.2. De Afdeling stelt vast dat uit het in het kader van de MER opgestelde achtergrondrapport voor geluid is af te leiden dat er, indien mitigerende maatregelen worden getroffen bij de bedrijfswoning van [appellante sub 4], kan worden voldaan aan de geluidnormen die in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen. [appellante sub 4] heeft geen concrete bezwaren naar voren gebracht die aanleiding geven om te twifelen aan de juistheid van deze bevinding. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat bij de bedrijfswoning van [appellante sub 4] voor onaanvaardbare geluidsoverlast moet worden gevereed. Het betoog faalt.

*[appellant sub 8]*

36. [appellant sub 8] betoogt dat de drie windturbines die zijn voorzien nabij zijn perceel aan de [locatie 2] te Zeewolde leiden tot onaanvaardbare geluidhinder in de woning die hij in de toekomst

op zijn perceel wenst te realiseren. Tevens vreest hij voor geluidsoverlast in de bedrijfsschuur op het perceel [locatie 2].

36.1. De ministers stellen dat bij de te bouwen woning op het perceel van [appellant sub 8] met maatregelen kan worden voldaan aan de geluidnormen die in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen.

Bij de bedrijfsschuur op het perceel [locatie 2] hoeft volgens de ministers niet aan de geluidnormen in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit te worden voldaan. Die geluidnormen zijn immers alleen van toepassing op gevoelige objecten en de schuur kan niet als gevoelig object in de zin van het Activiteitenbesluit worden aangemerkt. De ministers hebben in het kader van de afweging van een goede ruimtelijke ordening wel beoordeeld of de geluidbelasting als gevolg van de windturbines ter plaatse van de schuur aanvaardbaar zal zijn. Indien maatregelen worden getroffen, zullen volgens de ministers de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidgrenswaarden van 47 dB Lden en 41 dB Lnight ter plaatse van de schuur niet worden overschreden. De ministers achten de geluidbelasting als gevolg van de windturbines ter plaatse van het perceel [locatie 2] daarom aanvaardbaar.

36.2. [appellant sub 8] heeft deze toelichting van de ministers niet bestreden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat op het perceel van [appellant sub 8] noch voor de beoogde woning, noch ter plaatse van de schuur voor onaanvaardbare geluidsoverlast moet worden gevereed. Het betoog faalt.

*Laagfrequent geluid*

37. De Belangenvereniging betoogt over het aspect laagfrequent geluid dat de "Deense norm" van 20 dB binnenmilieu betrouwbaarder is dan de Nederlandse geluidnormen (47 dB Lden en 41 dB Lnight) van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit.

37.1. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228, over het Windpark Wieringermeer, geoordeeld dat met de stelling dat de in Nederland gehanteerde norm minder streng is dan die in andere Europese landen niet aannemelijk is gemaakt dat in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit de grenzen van de beoordelings- en/of beleidsruimte zijn overschreden. De Afdeling ziet in hetgeen de Belangenvereniging op dit punt naar voren heeft ge-

bracht geen aanleiding hier thans anders over te oordelen.

*Het betoog faalt.*

38. De Belangenvereniging betoogt dat het windpark leidt tot onaanvaardbare hinder wat betreft het laagfrequent geluid. In dit kader stelt de Belangenvereniging dat de brief van de staatssecretaris van het voormalige ministerie van Infrastructuur en Milieu van 31 maart 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 612, nr. 22) onjuiste beweringen bevat. De Belangenvereniging wijst ook op het rapport "Beoordeling van laagfrequent geluid van windturbines in Maastricht" van [opstellers van het rapport](opgesteld voor de gemeente Maastricht, 10 april 2012). Verder voert de Belangenvereniging aan dat op grond van het voorzorgsbeginsel de plaatsing van windturbines langs de A27 niet zou moeten worden toegestaan vanwege gezondheidsrisico's. In dat verband wijst de Belangenvereniging op een in maart 2018 gepubliceerd artikel van een huisarts uit 's-Hertogenbosch getiteld "Windmolens maken wel degelijk ziek; Toepassing voorzorgsbeginsel en beter onderzoek zijn nodig".

38.1. De ministers hebben ter zitting onder meer verwezen naar de eerdergenoemde brief van 31 maart 2014 en het rapport "Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden" van het RIVM uit 2013. Ter zitting hebben de ministers ook gewezen op het rapport van het RIVM uit 2017, getiteld "Health effects related to wind turbine sound".

38.2. In de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2016 werd eveneens verwezen naar de genoemde brief van 31 maart 2014. In die uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat verweerders in die procedure onder verwijzing naar de brief van de staatssecretaris en de daaraan ten grondslag liggende rapporten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat Windpark Wieringermeer niet zal leiden tot onaanvaardbare hinder door laagfrequent geluid. In de uitspraken van de Afdeling van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504 betreffende Windpark De Veenwieden heeft de Afdeling in hetgeen in die zaak was aangevoerd geen aanleiding gezien om op dit punt ten aanzien van Windpark De Veenwieden tot een ander oordeel te komen. Daarbij is ook het RIVM rapport uit 2013 betrokken.

Verder is de Afdeling in haar uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, over het

Windpark De Drentse Monden en Oostermoer, ingegaan op de bevindingen uit het rapport van het RIVM uit 2017. De Afdeling heeft in die uitspraak op basis van verschillende onderzoeken van het RIVM en de GGD uit onder meer 2013, 2015 en 2017 geoordeeld dat verweerders zich in die procedure in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de voorziene windturbines niet zullen leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de gezondheid door het geluid dat door de windturbines wordt veroorzaakt, waaronder laagfrequent geluid. Voorts heeft de Afdeling in de uitspraak van 21 februari 2018 overwogen dat het voorzorgsbeginsel niet zover strekt dat de ministers op basis van publicaties, waarin slechts een mogelijk verband wordt gelegd tussen windturbines en gezondheidsklachten, van de vaststelling van het inpassingsplan hadden behoren af te zien. Verder wijst de Afdeling op haar uitspraak van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2225, waarin de Afdeling in het artikel van de huisarts uit 's-Hertogenbosch – ook ten aanzien van het voorzorgsbeginsel – geen aanleiding heeft gezien om tot een ander oordeel te komen dan in de uitspraak van 21 februari 2018 is gegeven.

De Afdeling ziet in hetgeen de Belangenvereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor een ander oordeel dan in bovengenoemde uitspraken van 4 mei 2016, 21 februari 2018 en 4 juli 2018 is gegeven. Daarbij merkt de Afdeling op dat die uitspraken zijn gebaseerd op informatie van latere datum dan het door de Belangenvereniging overgelegde rapport van [opstellers van het rapport]. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers de gevolgen van het RIP wat betreft het aspect laagfrequent geluid onaanvaardbaar hadden moeten achten.

Het betoog faalt.

*Borging maatregelen met betrekking tot geluid*

39. [appellante sub 16], GZB en AM voeren aan dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit voor geluid ten onrechte niet in het RIP zijn geborgd. [appellante sub 4] betoogt dat in het RIP een voorwaarde had moeten worden opgenomen dat alleen een omgevingsvergunning voor de bouw en het in werking hebben van een windturbine kan worden verleend voor zover milieuaspecten, waaronder geluid, voor omliggende gevoelige objecten, zoals haar bedrijfswoning, daar geen belemmering voor vormen.

39.1. Windturbines dienen aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidnormen te voldoen. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat het voorschrijven van door [appellante sub 16], GZB en AM gewenste voorwaarden in de planregels nodig is om onaantvaardbare hinder te voorkomen. In het verlengde hiervan wordt [appellante sub 4] niet gevolgd in haar betoog dat in het RIP voor het aspect geluid de door haar genoemde voorwaarde had moeten worden opgenomen voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De Afdeling merkt hierbij op dat, indien niet wordt voldaan aan deze geluidnormen, door een belanghebbende om handhaving van het Activiteitenbesluit kan worden verzocht.

De betoegen falen.

#### SLAGSCHADUW

40. De windturbines dienen op het punt van slagschaduw te voldoen aan artikel 3.12, eerste lid, van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling). De drijver van de inrichting moet zo nodig een stilstandvoorziening aanbrengen. Uit de plan-toelichting volgt dat de ministers voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van slagschaduw-hinder voor de vaststelling van het plan aansluiting hebben gezocht bij deze bepaling.

#### [appellant sub 3]

41. [appellant sub 3] betoogt dat de windturbines ADW-10 en ADW-11 nadelige gevolgen kunnen hebben voor zijn biologische bedrijfsvoering. [appellant sub 3] voert aan dat deze windturbines slagschaduw-hinder veroorzaken voor zijn personeel. Hij wijst erop dat zijn personeel vaak aan het werk is op zogenaamde wiedzachines. Door de afwisseling van licht en schaduw heeft zijn personeel volgens hem minder goed en scherp zicht op het onkruid in de gewassen. Dit kan leiden tot schade aan zijn bedrijfsvoering.

41.1. De ministers stellen dat voor [appellant sub 3] in de toekomstige situatie sprake zal zijn van minder dan 15 uur slagschaduw-hinder voor een gemiddeld zonnig jaar op het oostelijke deel van de percelen waarop [appellant sub 3] zijn bedrijf uitoefent. Volgens de ministers betekent dit per saldo een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie. In de bestaande situatie is al sprake van slagschaduw-hinder van de bestaande turbines in het westelijke deel van de percelen. De

slagschaduw-hinder die daarvan wordt ondervonden, zal verdwijnen omdat die turbines zullen worden gesaneerd, aldus de ministers.

41.2. [appellant sub 3] heeft deze toelichting niet betwist. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat [appellant sub 3] ter plaatse van zijn percelen moet vrezen voor onaantvaardbare slagschaduw-hinder.

Het betoog faalt.

#### [appellante sub 4]

42. [appellante sub 4] stelt dat bij de nieuwe turbines die in de nabijheid van haar bedrijfswoning zijn voorzien niet kan worden voldaan aan de normen uit de Activiteitenregeling voor slagschaduw.

42.1. De ministers stellen dat bij de bedrijfswoning van [appellante sub 4] kan worden voldaan aan de slagschaduw-normen die in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling zijn opgenomen, zo nodig met een stilstandvoorziening.

42.2. De Afdeling stelt vast dat uit het in het kader van de MER opgestelde achtergrondrapport voor slagschaduw is af te leiden dat er zo nodig met een stilstandvoorziening bij de bedrijfswoning van [appellante sub 4] kan worden voldaan aan de slagschaduw-normen die in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling zijn opgenomen. [appellante sub 4] heeft geen concrete bezwaren naar voren gebracht die aanleiding geven om te twijfelen aan de juistheid van deze bevinding. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat voor onaantvaardbare slagschaduw-hinder bij de bedrijfswoning van [appellante sub 4] niet hoeft te worden gevreesd.

Het betoog faalt.

#### [appellant sub 8]

43. [appellant sub 8] voert aan dat de drie windturbines die zijn voorzien nabij zijn perceel aan de [locatie 2] te Zeewolde onaantvaardbare slagschaduw-hinder met zich brengen in de woning, die hij in de toekomst op zijn perceel wenst te realiseren. Voorts voert [appellant sub 8] aan dat de drie windturbines slagschaduw-hinder veroorzaken voor zijn personeel. Weliswaar zijn de nieuwe turbines voorzien op een grotere afstand van zijn agrarische percelen dan de bestaande turbines, maar [appellant sub 8] vreest dat de nieuwe turbines tot méér slagschaduw-hinder zullen leiden.

43.1. De ministers stellen dat bij de te bouwen woning op het perceel van [appellant sub 8] kan

worden voldaan aan de slagschaduwnormen die in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling zijn opgenomen, zo nodig met een stilstandvoorziening.

Op de agrarische percelen van [appellant sub 8] hoeft volgens de ministers niet aan de slagschaduwnormen in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling te worden voldaan omdat die normen alleen van toepassing zijn bij gevoelige objecten en de agrarische percelen niet als gevoelig object in de zin van het Activiteitenbesluit kunnen worden aangemerkt. De ministers hebben bij de afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel beoordeeld of de slagschaduw hinder als gevolg van de windturbines ter plaatse van de percelen aanvaardbaar zal zijn. De ministers stellen dat de percelen van [appellant sub 8] in de bestaande situatie al slagschaduw hinder ondervinden van turbines, die zijn gesitueerd ten zuiden en ten westen van deze percelen. In de toekomstige situatie zullen die turbines worden gesaneerd en zal de slagschaduw hinder vanwege de nieuwe turbines vooral in de ochtenduren plaatsvinden. Per saldo is geen sprake van een verslechtering, aldus de ministers. De ministers achten de slagschaduw hinder als gevolg van de windturbines daarom aanvaardbaar.

43.2. [appellant sub 8] heeft deze toelichting van de ministers niet bestreden. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat noch voor de beoogde woning van [appellant sub 8], noch ter plaatse zijn agrarische gronden voor onaanvaardbare slagschaduw hinder hoeft te worden gevreesd.

Het betoog faalt.

*Borging maatregelen met betrekking tot slagschaduw*

44. [appellante sub 16], GZB en AM voeren aan dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan artikel 3.12 van de Activiteitenregeling voor slagschaduw ten onrechte niet in het RIP zijn geborgd. Zij wijzen erop dat uit artikel 7x van het ontwerp-Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 17e tranche, volgt dat artikel 3.12 van de Activiteitenregeling buiten werking zal worden gesteld. [appellante sub 16] voert ook aan dat onvoldoende aandacht is besteed aan de vraag of een verdergaande stilstandvoorziening zou moeten worden getroffen dan in artikel 3.12 van het Activiteitenregeling is neergelegd. [appellante sub 4] betoogt dat in het RIP een voorwaarde had moeten worden opgenomen dat alleen een omge-

vingsvergunning voor de bouw en het in werking hebben van een windturbine kan worden verleend, voor zover milieuaspecten, waaronder slagschaduw, voor omliggende gevoelige objecten, zoals haar bedrijfswoning, daar geen belemmering voor vormen.

44.1. Windturbines dienen te voldoen aan artikel 3.12 van de Activiteitenregeling. Met deze regeling is gewaarborgd dat zo nodig een stilstandvoorziening wordt toegepast. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het voorschrijven van de door [appellante sub 16], GZB en AM gewenste stilstandvoorziening in de planregels nodig is om onaanvaardbare hinder door slagschaduw te voorkomen. Het betoog over artikel 7x van het ontwerp-Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 17e tranche maakt dit niet anders, reeds omdat het gaat om een nog niet in werking getreden wijziging.

In het verlangde hiervan wordt [appellante sub 4] niet gevolgd in haar betoog dat in het RIP voor het aspect slagschaduw de door haar genoemde voorwaarde had moeten opgenomen voor het verlenen van een omgevingsvergunning.

De betogen falen.

*LANDSCHAP*

45. De Belangenvereniging betoogt dat de 17 voorziene windturbines langs de A27 zullen leiden tot onaanvaardbare landschappelijke gevolgen. Zij wijst daarbij op de "Handreiking waardering landschappelijke effecten van windenergie" van het Agentschap NL uit 2013 (hierna: de Handreiking). Volgens de Belangenvereniging voldoet het RIP niet aan de aanbeveling uit de Handreiking dat voorkomen moet worden dat bewoners van een gebied als gevolg van windturbines een gevoel van bedreiging of ingeslotenheid ervaren. Volgens de Belangenvereniging voldoet het RIP ook niet aan de aanbeveling uit de Handreiking dat voorkomen moet worden dat tussen windturbineopstellingen interferentie optreedt.

45.1. De Afdeling stelt vast dat de Handreiking is opgesteld als hulpmiddel voor het bepalen van de landschappelijke effecten van het plaatsen van windturbines. Het is niet een juridisch bindend document (zie de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, onder 199 over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer).

45.2. In de Handreiking wordt onder meer de volgende – door de Belangenvereniging bedoelde – aanbeveling gedaan:

"Voorkomen dient te worden dat windturbineopstellingen zo dicht bij elkaar geplaatst worden dat tussen de opstellingen interferentie (visueel 'samenklonteren') optreedt. Door de perspectivistische verkleining van windturbines die op de achtergrond staan treedt interferentie op tot een onderlinge afstand van 3 tot 5 kilometer, afhankelijk van de grootte van de opstellingen, de hoogte van de windturbines en andere opgaande landschapselementen zoals bomenrijen."

45.3. De Afdeling stelt vast dat de ministers hebben toegelicht dat de locatie van de 17 turbines geschikt is bevonden, met name vanwege de aanwezigheid van de A27. Wat betreft de mogelijke interferentie met de dichtbijzijnde lijn stellen de ministers dat wordt voldaan aan de aanbevolen afstand van 3 tot 5 km. De Belangenvereniging heeft dit niet betwist.

Gelet hierop geeft hetgeen de Belangenvereniging heeft aangevoerd de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de lijnopstelling van de windturbines langs de A27 onaanvaardbare landschappelijke gevolgen heeft. Voor zover de Belangenvereniging met een beroep op de Handreiking betoogt dat de 17 windturbines langs de A27 het woon- en leefklimaat van de bewoners van Almere Hout verslechteren, verwijst de Afdeling naar rechtsoverweging 62.1.

Het betoog faalt.

46. [appellant sub 2] betoogt dat het RIP niet tot een ruimtelijke kwaliteitsverbetering zal leiden. In het RIP worden lijnopstellingen onderbroken, waardoor een verfraaiing van het landschap dan wel uniformiteit in de uitstraling niet aan de orde is, aldus [appellant sub 2]. Verder voert [appellant sub 2] aan dat in het RIP onvoldoende rekening wordt gehouden met de openheid van het landschap. De in het RIP voorziene hoge windturbines zullen vanaf een grotere afstand zichtbaar zijn en het open karakter daardoor meer aantasten dan de bestaande, kleinere windturbines, aldus [appellant sub 2].

[appellante sub 16] betoogt dat het windpark met de turbines van een zeer groot formaat niet past in het gebied tussen Almere en Oostervold. In het plangebied zullen de turbines het beeld van de omgeving in een zeer grote omtrek domineren. In het RIP wordt hiervoor geen rechtvaardiging gegeven, anders dan dat een dergelijke omvang

noodzakelijk is om tot een financieel haalbaar project te komen. De goede ruimtelijke ordening wordt aldus ondergeschikt gemaakt aan financiële belangen, aldus [appellante sub 16].

46.1. Weliswaar is sprake van een windpark met, bijvoorbeeld langs de A27, windturbines van een groot formaat, maar de Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat met het RIP onvoldoende rekening is gehouden met de openheid van het landschap. Daarbij stelt de Afdeling voorop dat voor het plangebied vanuit landschappelijk oogpunt niet een specifiek beschermingsregime geldt. Voorts neemt de Afdeling in aanmerking dat het plangebied in de SvWOL is aangewezen voor grootschalige windenergie en in het Regioplan is geduid als één van de vier projectgebieden voor windenergie. Dat bij een drietal lijnopstellingen geen sprake is van een uniforme verschijningsvorm en dat de windturbines hoger zijn dan in de bestaande situatie, neemt niet weg dat de ministers zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de combinatie van sanering van de bestaande windturbines – waarmee het aantal turbines wordt gehalveerd – en clustering van de nieuwe windturbines in zes grotendeels uniforme lijnopstellingen, per saldo een landschappelijke verbetering oplevert ten opzichte van de bestaande situatie. Gelet hierop volgt de Afdeling [appellante sub 16] ook niet in zijn opvatting dat de goede ruimtelijke ordening in dit geval ondergeschikt is gemaakt aan financiële belangen. De betogen falen.

#### VERLIES WONINGBOUWPOTENTIEEL

47. BPD, [appellante sub 7], [appellante sub 16], GZB en AM betogen dat de ministers het belang van woningbouw in ontwikkelingsgebied Oostervold hebben miskend. Volgens hen zal realisatie van het windpark leiden tot een ernstige beperking van de mogelijkheid om aan de in de RRAAM beoogde woningbouwopgave te voldoen. Zij stellen dat realisatie van het windpark in een groot deel van het ontwikkelingsgebied Oostervold zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat. In dit verband is in de overgelegde contra-expertise, het rapport "Second opinion effecten Windpark Zeewolde" van 30 april 2018 van Ecorys (hierna: het rapport van Ecorys), geconcludeerd dat de woningbouwmogelijkheden fors afnemen en dat het Windpark Zeewolde leidt tot



forse negatieve financiële gevolgen, te weten tussen de 103 en 329 miljoen euro.

47.1. De ministers wijzen erop dat zij bij het bestemmen van de voorziene windturbines een afweging hebben gemaakt tussen twee ruimtelijke algemene belangen: windenergie en gebiedsontwikkeling. De milieugevolgen van het te realiseren windpark zijn in kaart gebracht waarbij voor het gebied waarvoor het bestemmingsplan "Oosterwold" van toepassing is (fase 1) rekening is gehouden met die ontwikkelingen waarvoor omgevingsvergunningen waren verleend. Voor het gebied waarvoor het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" geldt (fase 2) is uitgegaan van de voor dat gebied in hoofdzaak geldende agrarische bestemming. De ministers hebben in dit verband nog melding gemaakt van de Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017. De Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017 bevatten – vooruitlopend op nog in werking te treden wet- en regelgeving – verdere verbeteringen van de afstemming tussen het windpark en de gebiedsontwikkeling die in het bijzonder betrekking hebben op fase 2.

Gelet hierop achten de ministers het voorziene Windpark Zeewolde in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij ten aanzien van de beoogde woningbouw nog hebben laten weten dat wat betreft geluid reeds beperkingen voor woningbouw bestaan vanwege de A27 en dat wat betreft geluid- en slagschaduwhinder ook thans aan woningen te treffen maatregelen mogelijk zijn.

47.2. Tegen de achtergrond van de doelstelling van het Rijk om meer duurzame energie op te wekken, is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de ministers het ontwikkelingsgebied Oosterwold niet ook hadden mogen bestemmen voor de bouw van grootschalige windturbines. De stelling dat de ministers daarbij onvoldoende rekening hebben gehouden met verlies aan woningbouwpotentieel in het ontwikkelingsgebied Oosterwold en de negatieve financiële gevolgen daarvan, volgt de Afdeling niet. Hierbij stelt de Afdeling voorop dat het primair aan de ministers is om in een geval als dit waarin voor een gebied verschillende bestuurlijke ambities zijn uitgesproken daarover een keuze te maken. Wat betreft fase 1 wijst de Afdeling in dit verband erop dat, zoals onder 25.3. is overwogen, het bestemmingsplan "Oosterwold" initiatiefnemers slechts de mogelijkheid biedt om met inachtneming van de eisen opgenomen in beslismomen en

andere randvoorwaarden een of meer van de mogelijke functies, waaronder woningbouw, te realiseren, en dat in dat plan niet is voorzien in specifieke locaties voor woningbouw. De geluid- en slagschaduwcontour van de windturbines die in het RIP mogelijk zijn gemaakt, vallen voor een deel over het gebied van fase 1 en kunnen in zoverre een belemmering vormen voor de toegelaten functies aldaar. Wat betreft woningbouw mogelijkheden moet in dit verband erop worden gewezen dat die beperking moet worden gerelativeerd omdat de geluidcontour van de windturbines voor een niet onbelangrijk deel overlap vertoont met de geluidcontour vanwege de A27, op die beperking blijkens de beslismomen een uitzondering wordt gemaakt voor reeds concrete bouwprojecten en het op grond van de vigerende wetten regelgeving niet uitgesloten is woningbouw te realiseren binnen de slagschaduwcontour.

Voor het gebied waarop het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" van toepassing is, geldt dat grootschalige woningbouw daarin niet is voorzien. Voor dit gebied, fase 2, wordt eerst in de verdere toekomst voorzien in grootschalige woningbouw. Alsdan zal rekening moeten worden gehouden met de beperkingen die het voorziene windpark met zich brengt. Ook in zoverre ziet de Afdeling in de gestelde aantasting van woningbouwpotentieel en de financiële gevolgen daarvan geen grond voor het oordeel dat de ministers in het RIP niet hadden mogen voorzien in de realisatie van windturbines. Overigens valt hierbij aan te tekenen dat de bij die in de verdere toekomst gewenste woningbouwontwikkeling betrokken bestuursorganen, getuige de op wijziging van wetten regelgeving vooruitlopende Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017, oog hebben voor verdere verbetering van de afstemming tussen het windpark en woningbouw.

Met betrekking tot het rapport van Ecorys waarop in dit verband een beroep is gedaan, merkt de Afdeling nog op dat daaraan niet die betekenis toekomt die appellanten eraan toegekend wensen te zien. Het rapport van Ecorys is een reactie op het rapport van Sweco. Nog daargelaten wat er zij van de stelling van de ministers dat Ecorys de uitgangspunten van Sweco zou hebben miskend, behoeft dit rapport geen nadere bespreking omdat zoals onder 16.1 is overwogen, het rapport van Sweco niet ten grondslag is gelegd aan het RIP.

De Afdeling concludeert dan ook dat de ministers in redelijkheid tot de door hen gemaakte keuzes hebben kunnen komen.

De betogen falen.

#### *SANERING BESTAANDE WINDTURBINES*

48. [appellant sub 2], Eventus, [appellante sub 4], [appellante sub 9] en [appellant sub 14] voeren aan dat er onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van de eigenaren dan wel zakelijk gerechtigden van de bestaande windturbines. Zij wijzen erop dat die turbines in goede staat zijn en met normaal onderhoud nog ten minste 20 jaar kunnen draaien. Verder voert [appellant sub 2] aan dat de milieubelasting vanwege het saneren van de bestaande turbines zodanig groot is dat er in de eerste jaren van exploitatie van het windpark geen milieuwinst zal worden behaald. [appellant sub 14] stelt dat nut en noodzaak voor het saneren van de bestaande turbines ontbreekt.

[appellant sub 1] betoogt dat het windpark Zeewolde als gevolg heeft dat de productie van de turbines in Windpark Eolienne met ongeveer 4% afneemt. Dit betekent een directe inkomstendering, aldus [appellant sub 1].

Hierbij wijst [appellant sub 1] erop dat de afstand van Windpark Eolienne tot de dichtstbij het Windpark Eolienne gelegen turbine van Windpark Zeewolde slechts ongeveer 160 m bedraagt. [appellant sub 10] en anderen voeren aan dat de ministers onvoldoende rekening hebben gehouden met de turbines aan de Pijlstaartweg. Volgens [appellant sub 10] en anderen komt door de plaatsing van de windturbines nabij de Knarweg en Pijlstaartweg het project voor het opschalen in het – in het Regioplan genoemde – projectgebied Oost in gevaar.

48.1. De ministers stellen dat het belang van de eigenaren en/of zakelijk gerechtigden van bestaande windturbines bij voortzetting van de exploitatie van de bestaande windturbines bij de vaststelling van het RIP is betrokken. Tegenover dit belang staat volgens de ministers de omstandigheid dat met de nieuwe windturbines beduidend meer energie wordt opgewekt, hetgeen in overeenstemming is met de doelstelling van het Rijk om meer duurzame energie op te wekken én het gegeven dat door de combinatie van sanering van de bestaande windturbines en clustering van de nieuwe windturbines in lange lijnopstellingen een landschappelijke verbetering wordt bereikt. Met betrekking tot het saneren van de bestaande

windturbines wijzen de ministers erop dat het merendeel daarvan in het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" onder het overgangsrecht is gebracht, hetgeen betekent dat zij binnen de planperiode van dat plan moeten verdwijnen. De door [appellant sub 1] en [appellant sub 10] en anderen vermelde locaties waar windturbines staan, die in het kader van dit plan niet worden gesaneerd, ondervinden volgens de ministers geen, althans geen zwaarwegende, nadelige effecten van het voorziene windpark.

48.2. Gelet op in het bijzonder de doelstelling van het Rijk om meer duurzame energie op te wekken en de omstandigheid dat de beoogde landschappelijke verbetering niet wordt bereikt indien de bestaande windturbines niet worden gesaneerd, is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de in het RIP neergelegde keuze om te voorzien in een grootschalig windpark onder de voorwaarde dat de bestaande windturbines zo spoedig mogelijk zullen worden gesaneerd niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling wijst erop dat onbetwist is dat de doelstelling van het Rijk is om meer duurzame energie op te wekken en dat het voorziene windpark daarin past. Het wachten met sanering van de bestaande windturbines zou ertoe leiden dat de gewenste landschappelijke kwaliteitsverbetering pas over vele jaren zou kunnen worden bereikt. Dit hebben de ministers naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid onwenselijk kunnen vinden. De stelling van [appellant sub 2] dat er in de eerste jaren van de exploitatie van het windpark geen milieuwinst zal worden behaald, volgt de Afdeling niet, reeds omdat deze stelling niet nader is onderbouwd. Gezien ook de omvang van het projectgebied Oost ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 10] en anderen naar voren hebben gebracht geen aanknopingspunten om te twifelen aan de juistheid van de stelling van de ministers dat het in het RIP voorziene windpark niet tot een onevenredige beperking zal leiden van de mogelijkheden om in dat projectgebied een windpark te ontwikkelen.

De betogen van [appellant sub 2], Eventus, [appellante sub 4], [appellante sub 9] en [appellant sub 14] falen.

## PLANREGELS

*Artikel 5, lid 5.2, van de planregels*

49. [appellante sub 16] voert aan dat artikel 5, lid 5.2, van de planregels niet voldoende duidelijk en toetsbaar is, omdat niet duidelijk is wanneer geborgd is dat de bestaande windturbines worden verwijderd. Volgens [appellante sub 16] is het niet aanvaardbaar dat de initiatiefnemer kan wijzen op de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden om te voldoen aan deze bepaling, omdat de initiatiefnemer geen inzede heeft op de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals onteigening. [appellante sub 7] stelt dat met het oog op de dubbeldraaiermijn had moeten worden geregeld dat nieuwe windturbines pas mogen worden gebouwd als de bestaande turbines daadwerkelijk zijn gesaneerd.

49.1. Artikel 5, lid 5.2, van de planregels geeft invulling aan de in het Regioplan beoogde koppeling tussen de bouw van nieuwe windturbines en de sanering van bestaande windturbines. In artikel 5, lid 5.2, van de planregels staat dat de omgevingsvergunning voor het bouwen van een windturbine uitsluitend wordt verleend indien de aanvrager bij zijn aanvraag aantoont dat de windturbines die zijn opgenomen in bijlage 1 van de planregels op de in die bijlage genoemde datum zijn verwijderd. De datum waarop de bestaande windturbine moet zijn verwijderd, hangt af van de categorie waarin de windturbine valt. In bijlage 1 van de planregels zijn twee categorieën bestaande windturbines opgenomen. Tot de eerste categorie behoren de bestaande windturbines die bij de start van de bouwwerkzaamheden van het nieuwe windpark moeten worden verwijderd. Tot de tweede behoren de bestaande windturbines die onder het overgangsrecht vallen van het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" en binnen de planperiode moeten zijn verwijderd. Uit bijlage I van de planregels volgt dat de windturbines behorend tot de tweede categorie uiterlijk op 31 december 2026 moeten zijn verwijderd.

49.2. Gezien de verplichting die op grond van artikel 5, lid 5.2, van de planregels rust op de aanvrager van een omgevingsvergunning, acht de Afdeling artikel 5, lid 5.2, van de planregels een adequate regeling ter borging van de sanering van de bestaande windturbines. Hierna onder 73.1 bij de behandeling van de beroepen tegen de omgevingsvergunning zal de Afdeling beoordelen of in dit geval is voldaan aan de verplichting om aan te

tonen dat de windturbines die zijn opgenomen in bijlage 1 van de planregels op de in die bijlage genoemde datum zijn verwijderd en of daarbij kon worden verwezen naar de inzet van publiekrechtelijke instrumenten.

Artikel 5, lid 5.2, van de planregels gaat uit van een dubbeldraaiermijn. De enkele omstandigheid dat ook gekozen had kunnen worden voor een andere koppeling tussen de bouw van de nieuwe windturbines en de sanering van de bestaande windturbines, zoals [appellante sub 7] wenst, maakt niet dat de gekozen regeling niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening kan worden geacht.

De betogen falen.

*Artikel 5, lid 5.4, van de planregels*

50. [appellante sub 7] en [appellant sub 14] kunnen zich niet verenigen met de stilstandverplichting van artikel 5, lid 5.4, van de planregels. [appellant sub 14] voert aan dat hiervan onvoldoende stimulans uitgaat voor de initiatiefnemer om de bestaande turbines te saneren. Hij wijst erop dat pas als er 55 windturbines of meer niet zijn verwijderd het gevolg optreedt dat het gehele windpark niet in gebruik mag worden genomen. Bij minder dan 55 hoeven er van de 91 nieuwe turbines slechts 8 stil te worden gezet.

[appellante sub 7] wijst voorts erop dat de stil te zetten turbines centraal in het plangebied staan, zodat personen die aan de randen van het windpark wonen geen profijt hebben van het stilzetten van die turbines, terwijl zij in hun woonomgeving geconfronteerd worden met zowel draaiende bestaande turbines als nieuwe windturbines. Volgens [appellante sub 7] zou daarom in geval een bestaande turbine niet wordt gesaneerd gekozen moeten worden voor het stilzetten van een nieuwe windturbine dichtbij de locatie van de niet-gesaneerde bestaande windturbine. Voorts voert [appellante sub 7] aan dat bij het uitblijven van sanering bepaalde nieuwe windturbines weliswaar op grond van de stilstandverplichting niet mogen draaien, maar dat die nieuwe turbines er wel staan, samen met de bestaande turbines. Hierdoor zijn horizonvervuiling en beperkingen voor omliggende gronden aan de orde, aldus [appellante sub 7].

50.1. In artikel 5, lid 5.4, van de planregels is een stilstandverplichting opgenomen, waarmee wordt beoogd de initiatiefnemer te stimuleren de sanering af te ronden. Deze stilstandverplichting

houdt in dat bij niet tijdige sanering één of meer nieuwe windturbines moeten worden stilgezet. In de toelichting op het RIP staat dat de omvang van de stilstandverplichting is afgestemd op de omvang van de impact van het niet tijdig saneren van bestaande windturbines. Per zes niet tijdig gesaneerde bestaande windturbines is de initiatiefnemer verplicht om één nieuwe windturbine stil te zetten. In artikel 5, lid 5.4, van de planregels staat welke nieuwe windturbine dan moet worden stilgezet. Met het oog op de landschappelijke effecten is ervoor gekozen om de stil te zetten windturbines binnen één lijnopstelling – de Roerdomptocht – aan te wijzen, te beginnen met de buitenste windturbine van deze lijn. Alle nieuwe windturbines moeten worden stilgezet, indien er meer dan 55 bestaande windturbines niet zijn verwijderd.

50.2. De Afdeling volgt [appellant sub 14] niet in zijn betoog dat er van bovengenoemde planregel voor de initiatiefnemer onvoldoende stimulans uitgaat om het project af te ronden. De in dit verband door de ministers gemaakte keuze om per zes bestaande niet-tijdig gesaneerde windturbines te verplichten dat één nieuwe windturbine wordt stilgezet en ook een grens te stellen, door bij niet-tijdige sanering van 55 bestaande windturbines het gehele windpark stil te leggen, acht de Afdeling niet onredelijk.

In aanmerking genomen de door de ministers gegeven toelichting over de landschappelijke effecten van de stilstandregeling, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat de ministers gehouden zouden zijn de door [appellante sub 7] gesuggereerde alternatieve regeling in de planregels op te nemen. De betogen falen.

#### *Artikel 6 van de planregels*

51. BPD betoogt dat in artikel 6 van de planregels ten onrechte beslisbomen zijn opgenomen, terwijl het RIP geen bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte is. Het RIP staat niet op de lijst van plannen die door gemeenten en provincies zijn aangemeld en opgenomen in artikel 7c, zestiende lid, van het Besluit uitvoering Chw, aldus BPD. De bevoegdheid om gebruik te maken van bepalingen uit artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw is volgens BPD een bevoegdheid die moet worden ingeroepen in het vaststellingsbesluit. In dit geval is dat echter niet gebeurd, aldus BPD. Daaraan doet niet af dat in artikel 3.28, derde lid, van de Wro is bepaald dat bij inpassingsplan kan worden

bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden. Volgens BPD is in artikel 6 niet bepaald welke regels van het bestemmingsplan "Oosterwold" hun werking behouden, maar zijn deze regels integraal onderdeel geworden van het RIP als gevolg van artikel 6.

51.1. De Afdeling is van oordeel dat de ministers de bevoegdheid hadden om artikel 6 in de planregels op te nemen. Uit artikel 3.28, derde lid, van de Wro volgt dat de ministers de bevoegdheid hebben om in een inpassingsplan een bestemmingsplan te wijzigen door bijvoorbeeld planregels toe te voegen. De ministers hebben dit gedaan in artikel 6 van de planregels. Uit deze bepaling volgt dat artikel 13 van de regels van het bestemmingsplan "Oosterwold" zijn werking heeft behouden, met dien verstande dat daaraan bepalingen over windturbinegeluid en slagschaduw hinder zijn toegevoegd. Uit artikel 6 van de planregels volgt, anders dan BPD veronderstelt, dan ook niet dat de regels van het bestemmingsplan "Oosterwold" onderdeel zijn geworden van het RIP. Verder volgt uit artikel 7c, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw naar het oordeel van de Afdeling niet dat alleen een gemeenteraad regels als bedoeld in die bepaling kan opnemen in een bestemmingsplan met een verbrede reikwijdte en evenmin dat die bepaling moet worden ingeroepen in het vaststellingsbesluit.

Het betoog faalt.

#### *Bijlage 1 saneringsregeling*

52. [appellant sub 2] voert aan dat het onduidelijk is waarom twee bestaande windturbines, de windturbines in bijlage 1 aangeduid met nummer 26 en 90, zijn aangewezen als turbines die verwijderd moeten zijn bij de start van de bouw.

52.1. De ministers stellen dat de windturbines vermeld in bijlage 1 met nummer 26 en 90 staan op percelen die zijn ingericht als optimaal foerageergebied voor kiekendieven. Om verstoring van die kiekendieven te voorkomen, dienen deze windturbines al voor de start van de bouw van het nieuwe windpark te worden verwijderd, aldus de ministers.

52.2. [appellant sub 2] heeft geen concrete bezwaren naar voren gebracht tegen deze toelichting van de ministers. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding om aan de juistheid daarvan te twijfelen. Nu duidelijk is waarom de door [appellant sub 2] bedoelde turbines voor de start van de

bouwwerkzaamheden moeten zijn verwijderd, treft het beroep van [appellant sub 2] op dit punt geen doel.

Het betoog faalt.

*Bijlage 2 van de planregels*

53. BPD en AM betogen dat de peildatum van 10 november 2016 voor plannen waarop de beslisbomen niet van toepassing zijn ten onrechte ligt vóór de datum waarop het RIP is vastgesteld. Ook is deze datum volgens BPD ten onrechte niet vooraf bekendgemaakt aan grondeigenaren.

53.1. De Afdeling is van oordeel dat de ministers in redelijkheid niet hoefden te kiezen voor de datum van de vaststelling van het RIP als peildatum, aangezien grondeigenaren vóór 10 november 2016 al konden weten dat het RIP zou leiden tot beperkingen voor woningbouw in het westelijk deel van Oosterwold. Het ontwerp is immers ter inzage gelegd en op 22 december 2016 is een voorbereidingsbesluit in werking getreden voor de gronden die binnen de hindercontouren van het windpark komen te liggen. De Afdeling zal in het midden laten of de ministers de peildatum op 10 november 2016 dan wel 22 december 2016 hadden moeten stellen, omdat niet is gebleken dat BPD voor 22 december 2016 concrete plannen voor woningbouw heeft ingediend bij de gemeente Almere. Het vooraf bekendmaken van de peildatum is niet vereist.

De betogen falen.

54. [appellante sub 7] betoogt dat de afstemmingsregeling onvoldoende rechtszekerheid biedt. Het windpark moet bij projecten waarop de beslisbomen niet van toepassing zijn, voldoen aan de normen voor geluid en slagschaduw in het Activiteitenbesluit. Dat betekent dat het windpark maatregelen moet treffen. Het is echter niet duidelijk welke maatregelen worden getroffen, zodat [appellante sub 7] daar geen rekening mee kan houden bij de ontwikkeling van zijn plannen.

54.1. De Afdeling is van oordeel dat het niet in strijd is met de rechtszekerheid dat onduidelijk is in hoeverre windturbines moeten worden stilgezet om aan de normen te voldoen. Die onduidelijkheid is inherent aan het bestemmingsplan "Oosterwold", omdat nog niet duidelijk is waar woningen zullen worden gerealiseerd en hoeveel dat er zullen zijn.

Het betoog faalt.

55. AM betoogt dat in de beslisbomen ten onrechte alleen een uitzondering is gemaakt voor projec-

ten waarvoor een intentieovereenkomst of een anterieure overeenkomst met de gemeente Almere is gesloten. Volgens AM kon zij geen intentieovereenkomst sluiten met de gemeente Almere omdat zij al eigenaar was van gronden in Oosterwold. Zij was al een geruime tijd bezig met de procedure om invulling te geven aan de mogelijkheid om woningen op haar gronden te realiseren en wijst erop dat zij op 1 november 2016 een ontwikkelplan heeft voorgelegd aan de gebiedsregisseur van Oosterwold.

55.1. In de beslisbomen voor windturbinegeluid en slagschaduwhinder is bepaald dat deze niet van toepassing zijn op projecten waarvoor een intentieovereenkomst of een anterieure overeenkomst met de gemeente Almere is gesloten voor 10 november 2016 en sindsdien niet zijn gewijzigd.

55.2. De ministers hebben in hun verweerschrift en tijdens de zitting gesteld dat met deze bepaling is beoogd om rekening te houden met concrete bouwplannen. Gelet op deze toelichting leest de Afdeling de uitzondering in de beslisbomen zo dat deze ook geldt voor projecten waarvoor geen intentieovereenkomst of een anterieure overeenkomst met de gemeente Almere is gesloten maar die vóór 10 november 2016 wel een mate van concreetheid hadden die vergelijkbaar is met die van projecten waarvoor een intentieovereenkomst of een anterieure overeenkomst met de gemeente Almere is gesloten. Tegen die achtergrond dient het door AM gewenste project eveneens te worden beschouwd. Of het project van AM vóór 10 november 2016 een vergelijkbare mate van concreetheid had, is hier niet aan de orde, maar zal moeten worden beoordeeld in een procedure tot verlening van een omgevingsvergunning.

Het betoog faalt.

56. [appellante sub 16] stelt dat ten onrechte geen afstemmingsregeling is opgenomen in het RIP voor fase 2 van Oosterwold. Ook zijn volgens [appellante sub 16] Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017 over afstemming tussen het voorziene windpark en Oosterwold ten onrechte buiten het onderzoek en de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het RIP gehouden. De maatregelen in deze Bestuurlijke afspraken hadden volgens [appellante sub 16] moeten worden geborgd in het RIP.

56.1. Het geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2016" voorziet op de gronden van [appellante sub 16] en GZB niet in grootschalige woning-

bouw. Gelet hierop ziet de Afdeling niet dat de ministers gehouden waren voor fase 2 van Oosterwold een afstemmingsregeling in het RIP op te nemen. Pas bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat de woningen in dat deel mogelijk maakt, zal rekening moeten worden gehouden met de gevolgen van het windpark. Voor het vastleggen van op toekomstige wet- en regelgeving vooruitlopende maatregelen die met het oog op verbetering van de afstemming tussen het windpark en woningbouw in fase 2 zijn neergelegd in de Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017, ziet de Afdeling gelet op het vigerende planologische regime in fase 2 evenmin grond. Het betoog faalt.

#### *Artikel 12.1 van de planregels*

57. [appellante sub 16] betoogt dat in artikel 12.1 van de planregels aan 61 woningen ten onrechte de aanduiding "Overige zone - molenaarswoning" is toegekend. Volgens haar behoren deze woningen niet tot de inrichting en kan ter plaatse van deze woningen niet aan de geluidnormen in het Activiteitenbesluit worden voldaan.

57.1. [appellante sub 16] heeft ter zitting erkend dat de geluidnormen in het Activiteitenbesluit waarop zij zich beroept niet strekken ter bescherming van haar belangen. Deze beroepsgrond kan daarom gelet op artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het RIP. De Afdeling zal dit betoog daarom niet inhoudelijk bespreken.

#### *Uitruil roodkavels*

58. AM betoogt dat de ministers de regels over de uitruil van roodkavels in het bestemmingsplan "Oosterwold" ten onrechte niet hebben aangepast. 58.1. AM heeft in haar beroep tegen het bestemmingsplan "Oosterwold" aangevoerd dat aan de regels over de uitruil van roodkavels een afwijkingmogelijkheid had moeten worden toegevoegd op grond waarvan het mogelijk is om met een niet aansluitende kavel te verrekennen, indien dit noodzakelijk is om "rood" te ontwikkelen buiten hindercontouren van onder meer de voorziene windturbines. De Afdeling heeft in overweging 8.1 van haar uitspraak van 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1447, overwogen dat de raad van de gemeente Almere zo'n afwijkingmogelijkheid in redelijkheid niet in de planregels behoefde op te nemen. De Afdeling ziet in hetgeen AM heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers in het kader van het RIP de

gewenste afwijkingmogelijkheid alsnog op moesten nemen. Het betoog faalt.

#### *AFWEGING INDIVIDUELE BELANGEN*

59. [appellant sub 3] betoogt dat de windturbines ADW-10 en ADW-11 nadelige gevolgen kunnen hebben voor zijn biologische bedrijfsvoering. Hij wijst erop dat vogels in aanraking kunnen komen met deze windturbines en vervolgens dood zouden kunnen neerkomen op de gronden waarop hij zijn bedrijf uitoefent. Deze aanvaringslachtoffers kunnen leiden tot besmetting van zijn gewassen of een andere aantasting, waardoor een aan zijn bedrijf verleend certificaat zou kunnen worden ingetrokken, aldus [appellant sub 3].

59.1. De ministers stellen dat de afstand van de gronden waarop [appellant sub 3] zijn bedrijf uitoefent tot de windturbines ADW-10 en ADW-11 ten minste 600 m bedraagt. Volgens hen is de kans dat de door [appellant sub 3] bedoelde aanvaringslachtoffers terecht komen op diens gronden verwaarloosbaar. De ministers stellen dat uit monitoringsonderzoeken naar aanvaringslachtoffers bij windturbines veelal een zoekcirkel wordt gehanteerd van ongeveer 150 m en dat buiten deze zoekcirkel zelden aanvaringslachtoffers neerkomen.

59.2. De Afdeling stelt vast dat ook in de bestaande situatie het risico bestaat dat er aanvaringslachtoffers op de gronden van [appellant sub 3] terecht komen. Bovendien staan de bestaande turbines, die moeten worden gesaneerd, dicht bij de gronden van [appellant sub 3] dan de in het RIP voorziene turbines. Dit betekent dat de situatie op dit punt voor [appellant sub 3] niet verslechtert. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat [appellant sub 3] de stellingen van de ministers niet heeft betwist, ziet de Afdeling niet dat de ministers aan de belangen van [appellant sub 3] meer gewicht hadden moeten toekennen dan is gedaan. Het betoog faalt.

60. BPD, [appellante sub 7], [appellante sub 16], GZB en AM betogen dat de ministers onvoldoende rekening hebben gehouden met hun belangen als eigenaren van gronden waarop woningbouw kan worden ontwikkeld. Volgens hen zal de realisatie van het windpark ertoe leiden dat hun gronden minder aantrekkelijk zijn voor woningbouw. Niet alleen zullen er op die gronden minder woningen kunnen worden gebouwd maar ook het

woon- en leefklimaat zal negatief worden beïnvloed. Dit leidt tot ernstig financieel nadeel, aldus deze appellanten.

60.1. Wat betreft [appellante sub 7], AM en BPD, die eigenaar zijn van gronden in het plangebied van bestemmingsplan "Oosterwold" (fase 1), gelegen aan de A27 stelt de Afdeling onder verwijzing naar overweging 25.3 vast dat dat bestemmingsplan voor de gronden van deze appellanten woningbouw niet bij recht mogelijk maakt, maar deze appellanten slechts de mogelijkheid geeft om met inachtneming van de eisen gesteld in de beslismomen en andere randvoorwaarden woningbouw te realiseren. Gelet hierop en in aanmerking genomen de onder 47.2 gemelde relativisering van de beperking voor woningbouw gegeven de geluidcontour van de A27 en de mogelijkheid om woningen binnen de slagschaduwcontour te bouwen, ziet de Afdeling niet dat de ministers het belang van appellanten bij hun kans op het realiseren van woningbouw op hun percelen hadden moeten laten prevaleren boven het belang van de realisatie van Windpark Zeewolde.

[appellante sub 16] en GZB zijn eigenaar van gronden in het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" (fase 2). Zoals is overwogen onder 47.1 is de bestemming van die gronden in hoofdzaak agrarisch en is woningbouw daarop niet toegestaan. Reeds daarom kan niet worden gezegd dat de ministers in redelijkheid het gestelde belang van deze appellanten bij de door hen gewenste woningbouw zwaarder hadden moeten wegen dan het belang dat is gemoeid bij de realisatie van Windpark Zeewolde.

De betogen slagen niet.

61. [appellant sub 2], Eventus, [appellante sub 4], [appellante sub 9] en [appellant sub 14] stellen dat onvoldoende rekening is gehouden met de financiële belangen die ieder van hen heeft bij het behoud van zijn windturbine(s). Volgens [appellant sub 1] zal de productie van zijn turbines in windpark Eolienne, die op ongeveer 160 m zijn gelegen van Windpark Zeewolde, met ongeveer 4% afnemen. Dit betekent een directe inkomstenderving, aldus [appellant sub 1]. Ook [appellant sub 10] en anderen vrezten negatieve gevolgen voor hun windturbines nabij de Knarweg en Pijlstaartweg.

61.1. De Afdeling ziet in hetgeen deze appellanten hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de ministers niet in redelijkheid meer gewicht hebben kunnen toekennen aan het belang van realisatie van Windpark Zeewolde dan aan hun

individuele belangen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de levensduur van de windturbines die staan in het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" is beperkt omdat deze, zoals ook onder 49.1 is overwogen, voor het einde van de planperiode moeten zijn verwijderd. Hierbij komt dat in geval van sanering van de bestaande turbines op basis van hetzij privaatrechtelijke overeenkomsten hetzij onteigening financiële compensatie voor eigenaren en/of zakelijk gerechtigden zal plaatsvinden. Voorts stelt de Afdeling vast dat, zoals hiervoor onder 48.2. is geoordeeld, de realisering van Windpark Zeewolde de werking van aanpalende windparken niet onevenredig belemmert.

De betogen falen.

62. De Belangenvereniging betoogt dat de bewoners van Almere Hout ernstige hinder zullen ondervinden van de 17 hoge windturbines langs de A27. Hierbij tekent de Belangenvereniging aan dat ook al hinder wordt ondervonden van de A27.

62.1. In aanmerking genomen dat ter plaatse van de woningen van de bewoners in Almere Hout wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden voor geluid en slagschaduw, stelt de Afdeling vast dat bij die woningen in zoverre niet hoeft te worden gevreesd voor onaanvaardbare hinder. Voor zover door de lijnopstelling van windturbines langs de A27 hun uitzicht verslechtert, is de Afdeling van oordeel dat de ministers gelet op de afstand van de betrokken woningen tot de voorziene windturbines die verslechtering in redelijkheid aanvaardbaar hebben kunnen achten.

Het betoog faalt.

#### UITVOERBAARHEID

##### *Relativiteitsvereiste*

63. De Afdeling ziet aanleiding om ten aanzien van [appellante sub 4], [appellant sub 2], Eventus, [appellante sub 9], [appellant sub 14] en AM te bezien of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het RIP in de weg staat op de door hen aangevoerde grond dat het RIP niet uitvoerbaar is.

63.1. De Afdeling stelt vast dat de norm dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn ertoe strekt om te voorkomen dat belanghebbenden worden geconfronteerd met de nadelige ruimtelijke gevolgen van een bestemming die niet uitvoerbaar is.

[appellant sub 2], Eventus, [appellante sub 9] en [appellant sub 14] hebben financiële belangen bij bestaande windturbines in Zeewolde. De Afdeling stelt vast dat deze appellanten geen nadelige ruimtelijke gevolgen zullen ondervinden als het RIP niet uitvoerbaar is. De norm dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn strekt dan ook kennelijk niet ter bescherming van hun belangen. AM, die woningbouw wil realiseren op haar gronden die zijn gelegen in fase 1 van het ontwikkelingsgebied Oosterwold, heeft een bedrijfseconomisch belang tot welk belang volgens haar ook gerekend moet worden het belang van een goed woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners van die woningen. De Afdeling stelt vast dat AM geen nadelige ruimtelijke gevolgen zal ondervinden als het RIP niet uitvoerbaar is. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat tussen de gewenste woningen op de gronden van AM, de A27 is gelegen en de windturbines zijn voorzien op een afstand van ongeveer 60 m van de A27. De norm dat een bestemmingsplan uitvoerbaar moet zijn strekt dan ook kennelijk niet ter bescherming van het belang van AM.

Gelet op het voorgaande kunnen de betogen van [appellant sub 2], Eventus, [appellante sub 9], [appellant sub 14] en AM over de uitvoerbaarheid op grond van artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het RIP. De Afdeling zal deze betogen daarom niet inhoudelijk bespreken.

#### *Procedurele uitvoerbaarheid*

64. [appellante sub 16] en GZB betogen dat procedurele belemmeringen in de weg staan aan de uitvoerbaarheid van het RIP. Volgens hen kunnen gronden die nodig zijn voor de uitvoering van het RIP niet worden onteigend en kunnen geen gedoogplichten op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht worden opgelegd. Er kan alleen worden onteigend of een gedoogplicht worden opgelegd in het algemeen belang, terwijl het windpark een privaat initiatief is. Ook kan volgens hen een succesvol beroep worden gedaan op zelfrealisatie. Verder achten zij het opleggen van gedoogplichten in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het Eerste Protocol), omdat in de Belemmeringenwet Privaatrecht geen sprake is van volledige schadeloosstelling.

64.1. Het antwoord op de vraag of een succesvol beroep kan worden gedaan op zelfrealisatie acht

de Afdeling niet bepalend voor de uitvoerbaarheid. Ook bij zelfrealisatie zal de bestemming immers worden gerealiseerd. Evenmin is bepalend of gedoogplichten kunnen worden opgelegd. Als een gedoogplicht niet kan worden opgelegd, kan immers tot onteigening worden overgegaan. Op grond van het RIP en het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" kan zo nodig onteigening plaatsvinden van gronden die nodig zijn voor de sanering van de bestaande windturbines en de bouw van de nieuwe windturbines. Wat betreft de gestelde strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol wijst de Afdeling erop dat in de Belemmeringenwet Privaatrecht sprake is van volledige schadeloosstelling (zie daarvoor het arrest van de Hoge Raad van 22 mei 1970, NJ 1970, 368). De betogen falen.

#### *Financiële uitvoerbaarheid - staatssteun*

65. [appellante sub 16] en GZB betogen dat het RIP niet uitvoerbaar is, omdat het windpark mogelijk wordt gemaakt met ongeoorloofde staatssteun die terug zal moeten worden betaald. Het gaat in de eerste plaats om een bijdrage van de rijksoverheid in de saneringskosten van de bestaande windturbines. In de tweede plaats gaat het om de kosten van een toekomstige stilstandvoorziening voor het oostelijk deel van Oosterwold. De kosten voor die stilstandvoorziening zullen volgens [appellant sub 16] en GZB onder meer worden verhaald via het exploitatieplan voor het oostelijk deel van Oosterwold, zodat zij mee zullen betalen aan staatssteun.

65.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585, kan de vraag of sprake is van ongeoorloofde staatssteun in een procedure als deze slechts indirect aan de orde komen en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. De vraag of sprake is van staatssteun is immers niet relevant in het kader van de beoordeling van de ruimtelijke effecten van een bestemmingsplan. Voor een inpassingsplan geldt hetzelfde.

65.2. De Afdeling ziet aanleiding om ook ten aanzien van dit betoog te bezien of artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van het RIP in de weg staat.

65.3. [appellante sub 16] en GZB beroepen zich met hun betoog op strijdigheid met staatssteunregels. De belangen van [appellante sub 16] en GZB



zijn bedrijfseconomisch van aard en gerelateerd aan de wens op hun gronden woningbouw te realiseren. Zij zijn geen concurrerende ondernemers op het gebied van windenergie. De eerst in de loop van de procedure gedane en niet nader geadstrueerde mededeling van [appellante sub 16] dat zij eventueel zou willen deelnemen aan de realisatie van het onderhavige windpark, maakt dit niet anders. De Afdeling stelt vast dat de staatssteunregels in zoverre kennelijk niet strekken ter bescherming van evenvermelde belangen van [appellante sub 16] en GZB. Ook de vrees van deze appellanten dat kosten van een toekomstige stilstandvoorziening voor het oostelijk deel van Oostervold mogelijk op hen zouden kunnen worden verhaald, levert naar het oordeel van de Afdeling geen relevant belang op. In een dergelijk kostenverhaal is immers thans niet voorzien. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling het beoog van [appellante sub 16] en GZB over ongeoorloofde staatssteun niet inhoudelijk bespreken.

#### *Financiële uitvoerbaarheid - overigens*

66. [appellante sub 16] en GZB betogen dat de ministers ten onrechte oppervlakkig hebben beoordeeld of het RIP financieel uitvoerbaar is. De ministers hadden dat diepgaand moeten doen, omdat de rijksoverheid bijdraagt aan de financiering van het windpark. Op basis van de sanity checks kon volgens appellanten niet worden beoordeeld of het RIP financieel uitvoerbaar is. Het bureau Rebel heeft de business case volgens het rapport van Ecorys namelijk alleen op hoofdlijnen beoordeeld. Ook bevatten de sanity checks volgens het rapport van Ecorys onvoldoende informatie over de uitgangspunten van de business case. Bovendien heeft het windpark volgens de sanity checks een fragiele business case. [appellante sub 16] en GZB stellen in dit verband dat het risico bestaat dat Windpark Zeewolde B.V. minder subsidie zal ontvangen dan gepland en dat planschadevergoedingen moeten worden betaald. 66.1. De Afdeling overweegt dat het in eerste instantie aan een initiatiefnemer van een privaat project, zoals het windpark, is om te beoordelen of hij het project financieel kan uitvoeren en of dit voor hem rendabel is. Het is niet aan het bevoegd gezag om in detail de bedrijfseconomische afwegingen van een initiatiefnemer te toetsen, ook niet als de overheid bijdraagt aan de financiering van een project. De ministers moeten zich er wel van vergewissen dat de bedrijfseconomische be-

oordeling van Windpark Zeewolde B.V. niet irreëel is.

De ministers hebben zich bij de beoordeling van de financiële uitvoerbaarheid gebaseerd op de sanity checks. Het bureau Rebel heeft de business case niet tot in detail getoetst, maar dat hoefde ook niet. Rebel stelt inzicht te hebben gekregen in alle relevante uitgangspunten van de business case. Rebel heeft in vergaderingen met Windpark Zeewolde B.V. analyses uitgevoerd op de business case en daarover uitgebreide informatie gekregen. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de sanity checks. Daarbij is ook ingegaan op de financiële risico's. Daarmee geven de sanity checks voldoende informatie over de business case, aldus Rebel. In de gegeven omstandigheden hoefden de ministers niet zelf inzage te hebben in de financiële gegevens. De ministers mochten uitgaan van de informatie van Rebel. Gelet daarop bestaat geen grond voor het oordeel dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het RIP financieel niet uitvoerbaar is. Weliswaar staat in de sanity checks dat het windpark een fragiel project is, maar de conclusie is dat het windpark financieel haalbaar is als wordt gekozen voor hogere ashoogten en een langere dubbeldraaiermijn. Nu is gekozen voor hogere ashoogten en een langere dubbeldraaiermijn moet worden vastgesteld dat de nodige financiële ruimte is gecreëerd.

De betogen falen.

#### *Maatschappelijke uitvoerbaarheid*

67. [appellante sub 16] en GZB betogen dat de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het RIP niet is verzekerd. Zij wijzen daarbij erop dat in de sanity checks staat dat draagvlak onder eigenaren van de bestaande windturbines cruciaal is voor het doorgang vinden van het windpark.

67.1. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat niet alle eigenaren van de bestaande windturbines in het gebied voorstander zijn van het nieuwe windpark op zichzelf niet betekent dat de ministers het RIP niet hadden mogen vaststellen. Die omstandigheid is niet toereikend voor het oordeel dat de ministers op voorhand ervan moeten uitgaan dat vanwege hun verzet de uitvoering van het windpark illusoir zou worden. Overigens is na de vaststelling van het RIP nog overeenstemming bereikt met eigenaren, zodat nu in totaal over 205 windturbines overeenstem-

ming is bereikt en nog 16 windturbines – eventueel – hoeven te worden onteigend. Het betoog faalt.

*[appellante sub 4]*

68. [appellante sub 4] betoogt dat het RIP niet uitvoerbaar is wat betreft de nieuwe turbines die in de nabijheid van haar bedrijfswoning zijn voorzien omdat niet kan worden voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit voor slagschaduw en geluid.

68.1. Zoals hiervoor overwogen onder 35.2 en 42.2 kan ter plaatse van de bedrijfswoning van [appellante sub 4] worden voldaan aan de norm voor geluid en slagschaduw in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de ministers op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het RIP in zoverre niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

*OVERIGE BEROEPSGRONDEN*

69. [appellant sub 3] en [appellante sub 9] hebben bezwaren naar voren gebracht over het lidmaatschap van de Ontwikkelvereniging Zeewolde.

69.1. De Afdeling stelt dat thans het RIP ter beoordeling voorligt. In het kader van de vaststelling van het RIP speelt het lidmaatschap van de Ontwikkelvereniging Zeewolde geen rol. Deze betogen zijn in deze procedure dan ook niet inhoudelijk aan de orde.

Deze betogen falen.

*CONCLUSIE BEROEPEN TEGEN HET RIP*

70. De beroepen gericht tegen het RIP, voor zover ontvankelijk, zijn ongegrond.

*WEIGERING VASTSTELLEN EXPLOITATIEPLAN*

71. [appellant sub 14] betoogt dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld.

71.1. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wro, in samenhang gelezen met artikel 6.25, derde lid, van de Wro, stellen de ministers een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, voor zover hier van belang, kunnen de ministers, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een rijksinpassingsplan besluiten

geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins verzekerd is.

Ingevolge artikel 8:1, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig bekendgemaakt bestemmingsplan, inpassingsplan of wijzigingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid.

Ingevolge artikel 8.2, vierde lid, van de Wro, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, van de Wro in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

71.2. Het beroep van [appellant sub 14] is mede gericht tegen het niet vaststellen van (delen van) een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. Indien de ministers in dit geval een exploitatieplan zouden hebben vastgesteld, zou [appellant sub 14] niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij (desbetreffende delen van) het exploitatieplan. [appellant sub 14] is immers geen eigenaar van gronden in het exploitatiegebied en heeft ook geen grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vierde lid, van de Wro gesloten met betrekking tot gronden in het exploitatiegebied. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van [appellant sub 14] die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van (deze delen van) een exploitatieplan, kan zij niet worden aangemerkt als belanghebbende bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Dit beroep van [appellant sub 14] is niet-ontvankelijk.

*OMGEVINGSVERGUNNING*

*Omvang beroep*

72. [appellante sub 16], GZB en AM hebben hun beroepsgrond dat de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, voor vernietiging in aanmerking

komt omdat een zogenoemde "verklaring van geen bedenkingen" ontbreekt, ingetrokken.

#### *Borging sanering*

73. [appellante sub 7] kan zich niet verenigen met de omgevingsvergunning voor zowel de activiteit bouwen, als bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder a, van de Wabo, als voor de activiteit oprichten en in werking hebben van een inrichting, als bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder e, van de Wabo. [appellante sub 7] stelt dat niet is gebleken dat alle bestaande windturbines worden gesaneerd, terwijl dit wel een voorwaarde is voor het verlenen van de omgevingsvergunning. [appellante sub 16] stelt dat de conclusie van het college van burgemeester en wethouders dat de sanering is geborgd niet mede mocht worden gebaseerd op de omstandigheid dat de bestaande turbines zo nodig, zullen worden onteigend.

73.1. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat is voldaan aan de voorwaarde van artikel 5, lid 5.2, van de planregels. Volgens het college van burgemeester en wethouders is aangetoond dat de windturbines die zijn opgenomen in bijlage 1 van de planregels op de in die bijlage genoemde datum zijn verwijderd. In dit kader heeft het college van burgemeester en wethouders toegelicht dat het de bedoeling is dat met de bouw van de nieuwe windturbines voldoende middelen worden gegeneerd voor de financiering van de sanering van de bestaande windturbines. Verder heeft het college van burgemeester en wethouders erop gewezen dat de initiatiefnemer met vele eigenaren een minnelijke, privaatrechtelijke overeenkomst heeft gesloten, op grond waarvan deze eigenaren de verplichting hebben om het gebruik van hun windturbine binnen een bepaalde termijn te beëindigen als tegenprestatie voor een saneringsvergoeding. Verder zijn er afspraken gemaakt met het bevoegd gezag, over onder meer onteigening door de provincie Flevoland. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college van burgemeester en wethouders de conclusie dat de sanering is geborgd niet mede mocht baseren op de omstandigheid dat de bestaande turbines die nog niet zijn verworven zo nodig zullen worden onteigend. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellante sub 7] en [appellante sub 16] hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de omgevingsvergunning is verleend in strijd met artikel 5, lid 5.2, van de planregels.

Het betoog faalt.

#### *Borging maatregelen met betrekking tot geluid en slagschaduw*

74. [appellante sub 16] betoogt dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit ten onrechte niet in een voorschrift bij de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder e, van de Wabo, zijn geborgd. Verder voeren [appellante sub 16], GZB en AM aan dat de maatregelen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan artikel 3.12 van de Activiteitenregeling ten onrechte niet zijn geborgd in een voorschrift bij de omgevingsvergunning. Zij wijzen ook erop dat uit artikel 7x van het ontwerp-Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 17e tranche, volgt dat artikel 3.12 van de Activiteitenregeling buiten werking zal worden gesteld. [appellante sub 16] voert ook aan dat de maatregelen die in de Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017 staan ten onrechte niet in de omgevingsvergunning zijn opgenomen, wat volgens [appellante sub 16] onder meer gevolgen heeft voor de handhaving van de stilstandvoorziening.

74.1. De windturbines dienen te voldoen aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit opgenomen geluidnormen en aan de in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling opgenomen norm over slagschaduw. Er is daarom in zoverre geen aanleiding voor het voorschrijven van maatregelen in een voorschrift in de omgevingsvergunning.

Het betoog over artikel 7x van het ontwerp-Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 17e tranche, dwingt evenmin tot het verbinden van het bedoelde voorschrift aan de omgevingsvergunning, reeds omdat het gaat om een nog niet in werking getreden wijziging.

Verder behoeft de maatregelen die in de Bestuurlijke afspraken van 17 juni 2017 staan niet als voorschrift in de omgevingsvergunning te worden geborgd. Hierbij is van belang dat in het kader van het RIP, zoals hiervoor onder 56.1. is overwogen, evenmin grond bestaat voor het vastleggen van de maatregelen die zijn neergelegd in de Bestuurlijke afspraken.

De betogen falen.

#### *Borging verwijdering vergunde windturbines*

75. GZB en AM betogen dat aan de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid,

aanhef en onder a en e, van de Wabo, ten onrechte geen voorschrift is verbonden dat ertoe strekt dat de windturbines na afloop van de exploitatieperiode dienen te worden verwijderd. Zij wijzen erop dat in paragraaf 3.3 van de plantoelichting bij het RIP is aangegeven dat het verwijderen van de windturbines in de omgevingsvergunning zal worden vastgelegd. Verder voeren zij aan dat het niet opnemen van bedoeld voorschrift in strijd is met artikel 2.3 van de Noodverordening.

75.1. Ingevolge artikel 2.3 van de Noodverordening is het verboden om voor de realisatie van windmolens een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd te verstrekken. Dat artikellid bepaalt dat aan een omgevingsvergunning voor een nieuwe windmolen in ieder geval de volgende voorwaarden worden verbonden:

- de omgevingsvergunning geldt voor een bepaalde termijn, die maximaal 25 jaar bedraagt en;
- na het verstrijken van die bepaalde termijn wordt de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld dan wel moet de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan worden gebracht, inhoudende dat de windmolen wordt gesloopt.

75.2. Niet in geschil is dat de omgevingsvergunning voor de bouw en voor de oprichting en het in werking hebben van de windturbines voor een bepaalde termijn, 25 jaar, is verleend. In zoverre is voldaan aan voormelde bepaling. In die vergunning ontbreekt echter een voorschrift dat de windturbines na afloop van deze periode dienen te worden verwijderd. Dit is in strijd met artikel 2.3 van de Noodverordening waaraan het college van burgemeester en wethouders is gebonden. De omgevingsvergunning voor de bouw, de oprichting en het in werking hebben van de windturbines moet dan ook worden vernietigd voor zover daarin niet een voorschrift is opgenomen dat erin voorziet dat na het verstrijken van de bepaalde termijn de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld dan wel de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan wordt gebracht, inhoudende dat de windmolens worden gesloopt.

Het betoog van GZB en AM slaagt.

76. [appellant sub 1], [appellant sub 3], BPD, [appellant sub 8], [appellante sub 9], [appellant sub 10] en anderen hebben geen concrete bezwaren tegen de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, naar voren gebracht. Zij stellen dat de om-

gevingsvergunning vernietigd moet worden, omdat het RIP geen stand kan houden.

76.1. Nu, zoals uit het vorenoverwogene volgt, het RIP in stand blijft, zijn de tegen de omgevingsvergunning ingestelde beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 3], BPD, [appellant sub 8], [appellante sub 9] en [appellant sub 10] en anderen ongegrond.

#### *Conclusie beroepen omgevingsvergunning*

77. Onder 75.2 heeft de Afdeling geoordeeld dat het betoog van GZB en AM slaagt en dat de omgevingsvergunning voor de bouw en voor de oprichting en het in werking hebben van de windturbines in zoverre in strijd is met de Noodverordening. De beroepen van GZB en AM zijn daarom gegrond.

De overige tegen de omgevingsvergunning ingestelde beroepen zijn ongegrond.

#### *Finale geschillenbeslechting*

78. Artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb biedt de bestuursrechter de mogelijkheid zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

Nu in artikel 2.3 van de Noodverordening dwingend is bepaald welke voorwaarde aan de omgevingsvergunning voor de bouw, de oprichting en het in werking hebben van de windturbines moet worden verbonden, ziet de Afdeling aanleiding om op dit punt zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat in die omgevingsvergunning een voorschrift wordt opgenomen dat erin voorziet dat na het verstrijken van de bepaalde termijn de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld dan wel de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan wordt gebracht, inhoudende dat de windmolens worden gesloopt.

#### *WNB-VERGUNNING*

79. [appellant sub 1], [appellante sub 7], [appellant sub 8] en [appellant sub 10] en anderen hebben aangevoerd dat de Wnb-vergunning moet worden vernietigd. Zij hebben geen concrete bezwaren tegen deze vergunning naar voren gebracht. Reeds daarom slagen de beroepen van deze appellanten niet.

*Gebiedsbescherming*

80. [appellante sub 16], GZB en AM betogen dat de Wnb-vergunning niet had mogen worden verleend omdat niet is verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden, die in de omgeving van het plangebied liggen, vanwege een toename van stikstofdepositie niet zullen worden aangetast. Zij voeren aan dat ten onrechte gebruik is gemaakt van het PAS. Verder wijst [appellante sub 16] erop dat sprake is van een aantasting van – buiten Natura 2000-gebied gelegen – foerageergebieden voor de bruine en blauwe kiekendief die gelden als compensatiegebieden in verband met andere ruimtelijke ontwikkelingen dan het Windpark Zeewolde. Verder kan [appellante sub 16] zich niet verenigen met het voorschrift bij de Wnb-vergunning dat ziet op deze foerageergebieden, inhoudende het inzaaien van een specifiek mengsel na afloop van de werkzaamheden om de foerageercondities te optimaliseren. Ook voert [appellante sub 16] aan dat de Wnb-vergunning ten onrechte geen voorschrift bevat tot monitoring van de foerageercondities van de kiekendief. [appellante sub 16] voert aan dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de effecten van de werkzaamheden tijdens de herstructureringsfase, zijnde de periode waarbij er nieuwe windturbines zijn of in aanleg zijn en ook nog steeds bestaande windturbines aanwezig zijn. Daarbij wijst [appellante sub 16] erop dat een concrete uitwerking en beoordeling van de herstructureringsfase ontbreekt, terwijl dit van invloed zal zijn op de effecten van het project op beschermde gebieden.

80.1. De Afdeling ziet aanleiding om te bezien of ten aanzien van deze betogen die zien op de bescherming van gebieden het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van de Wnb-vergunning in de weg staat.

80.2. [appellante sub 16], GZB en AM hebben gronden in eigendom in het ontwikkelingsgebied Oosterwold. Zij wensen daar woningen te realiseren. Voor zover het gaat om dit bedrijfseconomisch belang tot welk belang volgens hen dan ook gerekend zou moeten worden het belang van een goed woon- en leefklimaat van de toekomstige bewoners van die woningen, stelt de Afdeling vast dat de gronden van deze appellanten op méér dan 1 km zijn gelegen van het betrokken Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. Reeds vanwege deze grote afstand zijn hun belangen niet verweven met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. In zoverre strekken de normen

van de Wnb dan ook kennelijk niet tot bescherming van de belangen van deze appellanten. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van de genoemde betogen.

*Soortenbescherming*

81. [appellante sub 16] voert aan dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de aanwezigheid van vlermuizen. Ook betoogt [appellante sub 16] dat bij de beoordeling van de aanvraag om verlening van de Wnb-vergunning het onrealistische uitgangspunt is gehanteerd dat gemiddeld slechts 10 aanvaringslachtoffers onder vogels per windturbine per jaar vallen.

81.1. De Afdeling ziet aanleiding om te bezien of ten aanzien van deze betogen die zien op de bescherming van soorten het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van de Wnb-vergunning in de weg staat.

81.2. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 31.2 is overwogen stelt de Afdeling vast de normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van het belang van [appellante sub 16]. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijk bespreking van haar betoog.

*Conclusie beroepen Wnb-vergunning*

82. De beroepen tegen de Wnb-vergunning zijn ongegrond.

*WATERVERGUNNING*

83. [appellant sub 1], [appellante sub 7], [appellant sub 8], [appellant sub 10], GBZ en AM hebben aangevoerd dat de watervergunning moet worden vernietigd. Zij hebben geen concrete bezwaren tegen deze vergunning naar voren gebracht. Reeds daarom slagen de beroepen van deze appellanten niet.

84. [appellante sub 16] betoogt dat bij de verlening van de watervergunning ten onrechte niet is beoordeeld of de vergunde handelingen zullen leiden tot een achteruitgang van de toestand van het ter plaatse aanwezige oppervlaktewaterlichaam.

84.1. De Afdeling stelt vast dat de aanvraag voor de watervergunning niet ziet op het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Gelet hierop behoefde bij de verlening van de watervergunning niet te worden beoordeeld of de vergunde handelingen zullen leiden tot een achteruitgang van de toestand van het ter plaatse aanwezige oppervlaktewaterlichaam.

Het betoog faalt.

*Conclusie beroep tegen de watervergunning*

85. De beroepen tegen de watervergunning zijn ongegrond.

*PROCESKOSTEN*

86. Ten aanzien van [appellante sub 4] en [appellant sub 8] dienen de ministers op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld, nu aan hen is tegemoetgekomen, zoals onder 12 is vermeld. Ten aanzien van [appellant sub 2] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten aanzien van GZB en AM dient het college van burgemeester en wethouders op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij worden de beroepen van AM en GZB tegen de omgevingsvergunning aangemerkt als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. In elk van deze zaken zal dan ook de helft van de in aanmerking komende proceskosten worden vergoed. Voor zover AM en GZB in hun proceskostenformulier hebben verzocht om een vergoeding van gemaakte kosten in verband met het rapport van Ecorys, stelt de Afdeling vast dat dat rapport ter onderbouwing van het beroep tegen het RIP is ingebracht. Aangezien de vernietiging betrekking heeft op de omgevingsvergunning, ziet de Afdeling geen aanleiding om voor die kosten een proceskostenveroordeling uit te spreken.

Ten aanzien van de overige appellanten bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

*SAMENVATTING*

87. De oordelen van de Afdeling over de beroepen tegen het RIP, de weigering een exploitatieplan op te stellen, de omgevingsvergunning, de Wnb-vergunning en de watervergunning leiden ertoe dat de aanleg en de exploitatie van het Windpark Zeewolde bestaande uit 91 windturbines, waarbij 221 bestaande windturbines moeten worden gesaneerd, doorgang kan vinden. De Afdeling heeft zich niet inhoudelijk uitgesproken over alle beroepsgronden van appellanten. Een aantal beroepsgronden is buiten inhoudelijke bespreking gebleven omdat het relativiteitsvereiste van toepassing is. Van de beroepsgronden die wel inhoudelijk zijn besproken, zijn in het bijzonder van belang de beroepsgronden die zien op schaarse

publieke rechten, de beroepsgronden over de relatie met woningbouwambities, de beroepsgronden die de te saneren windturbines betreffen en de beroepsgronden over het woon- en leefklimaat.

*Schaarse publieke rechten.*

De beroepsgrond dat ten onrechte het vereiste is gesteld dat het project door één initiatiefnemer wordt uitgevoerd en dat de bestreden besluiten zijn genomen in strijd met het beginsel van gelijke kansen omdat zonder transparante procedure schaarse publieke rechten zijn toebedeeld, volgt de Afdeling niet. De Afdeling heeft moeten vaststellen dat het vereiste dat het project door één initiatiefnemer moet worden uitgevoerd niet in het RIP is gehanteerd. De Afdeling heeft vervolgens geoordeeld dat het RIP in dit geval geen schaarste zoals bedoeld in de beroepsgronden creëert en dat dus bij de omgevingsvergunning geen schaarse rechten zijn toegeedeeld.

*Relatie met woningbouw*

Dat het RIP in strijd is met voor het plangebied en voor de omgeving daarvan geldend Rijksbeleid vanwege tegenstrijdige ambities in de structuurvisie over grootschalige woningbouw enerzijds en de structuurvisie over grootschalige windenergie anderzijds, wordt evenmin onderschreven. De Afdeling oordeelt dat het primair aan de ministers is om in concrete plannen gewicht toe te kennen aan de beide ambities en dat de door de ministers gemaakte keuzes in het RIP niet onredelijk zijn. In verband met de woningbouwambities bespreekt de Afdeling in deze uitspraak de relatie tussen het bestemmingsplan "Oosterwold" en het RIP. Van belang is dat dit bestemmingsplan, een zogenoemd experimenteerplan op grond van artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw, voor woningen en andere mogelijke functies geen concrete locaties aanwijst, maar initiatiefnemers slechts ruimte biedt om binnen de randvoorwaarden van dat plan omgevingsvergunningen voor de door hen gewenste functie te verkrijgen. Dat brengt volgens de Afdeling mee dat voor deze gronden in de MER niet is uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie door geen rekening te houden met woningbouw op die gronden. Dat brengt ook mee dat de ministers in het gegeven dat de woningbouwambitie wellicht niet ten volle kan worden verwerkelijkt en dat dit voor de appellanten die die woningbouw zouden willen ontwikkelen financiële consequenties kan hebben, geen aanlei-

ding hebben hoeven te vinden de 91 windturbines niet als zodanig te bestemmen.

Voor de woningbouwambities in het gebied waarvoor het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" geldt, stelt de Afdeling vast dat bij de MER en bij de keuze voor de bestemming van windmolens in het RIP terecht is uitgegaan van de agrarische functie omdat het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" voor deze gronden geen bouwttel voor woningen ter plaatse bevat.

#### *Sanering van de bestaande windturbines*

De Afdeling onderkent dat eigenaren en/of zakelijk gerechtigden onmiskenbaar belangen hebben bij de handhaving van de bestaande windturbines. Gelet op het belang dat de ministers konden toekennen aan het opwekken van meer windenergie en aan de verbetering van het landschap, kan volgens de Afdeling echter niet worden gezegd dat de inbreuk die wordt gemaakt op die rechten onredelijk moet worden geacht. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in het bestemmingsplan "Buitengebied 2016" al is bepaald dat de bestaande windturbines nog maar een beperkte tijd mochten blijven staan.

#### *Woon- en leefklimaat*

De Afdeling heeft de conclusie van de ministers gevolgd dat met de sanering van de bestaande windturbines per saldo een verbetering van de landschappelijke kwaliteit wordt bereikt. In zoverre verslechtert de omgeving van omwonenden niet. Omwonenden zullen wel negatieve invloed ondervinden van de oprichting en exploitatie van het windmolenpark. Maar tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat aan de wettelijke grenswaarden voor geluid en slagschaduw wordt voldaan. Tegen die achtergrond hebben de ministers volgens de Afdeling de aantasting van het woon- en leefklimaat in redelijkheid aanvaardbaar mogen achten.

#### *Zelf in de zaak voorzien*

De Afdeling heeft vastgesteld dat de omgevingsvergunning in zoverre in strijd is met de Noodverordening wind van de Provincie Flevoland dat daarin een voorschrift ontbreekt inhoudend dat de windturbines na 25 jaar moeten worden gesloopt. De Afdeling voorziet op dit punt zelf in de zaak door dit voorschrift alsnog aan de vergunning te verbinden.

#### *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 15], [appellante sub 20] en anderen en Astraeus Holding B.V. en Eventus Duurzame Energie Projecten B.V., voor zover geldend voor Astraeus Holding B.V., niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 12], [appellante sub 13] en [appellante sub 14], voor zover gericht tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan, niet-ontvankelijk;

III. verklaart de beroepen van AM Grondbedrijf B.V. en anderen en Gebiedsontwikkeling Zeewolde Beheer B.V. en anderen gegrond, voor zover gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde van 5 september 2017 tot verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen, oprichten en in werking hebben van Windpark Zeewolde;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde van 5 september 2017, voor zover daarin geen voorschrift is opgenomen dat erin voorziet dat na het verstrijken van de bepaalde termijn de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld dan wel de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan wordt gebracht, inhoudende dat de windmolen wordt gesloopt;

V. bepaalt dat aan de omgevingsvergunning het volgende voorschrift wordt toegevoegd: "Na het verstrijken van een termijn van 25 jaar na verlening van de omgevingsvergunning wordt de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld dan wel wordt de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan gebracht, inhoudende dat de windmolens worden gesloopt.";

VI. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. verklaart de overige beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

VIII. veroordeelt de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk tot vergoeding van bij de hierna te noemen appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten:

– [appellante sub 4] tot een bedrag van € 751,50 (zegge: zevenhonderdeenenvijftig euro en vijftig

cent euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

– [appellant sub 8 A] en [appellante sub 8 B] tot een tot een bedrag van € 501,00 (zegge: vijfhonderde euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde tot vergoeding van bij de hierna te noemen appellanten in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten:

– AM Grondbedrijf B.V. en anderen tot een bedrag van € 751,50 (zegge: zevenhonderdeenenvijftig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

– Gebiedsontwikkeling Zeewolde Beheer B.V. en anderen tot een bedrag van € 751,50 (zegge: zevenhonderdeenenvijftig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

X. gelast dat de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoeden ten bedrage van:

– € 333,00 (zegge: driehonderdriedertig euro) voor [appellante sub 4];

– € 168,00 (zegge: honderachtzestig euro) voor [appellant sub 8 A] en [appellante sub 8 B], met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen de bestuursorganen aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

– € 168,00 (zegge: honderachtzestig euro) voor [appellant sub 2];

XI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Zeewolde aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

– € 333,00 (zegge: driehonderdriedertig euro) voor AM Grondbedrijf B.V. en anderen, met dien

verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

– € 333,00 (zegge: driehonderdriedertig euro) voor Gebiedsontwikkeling Zeewolde Beheer B.V. en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

## NOOT

### Ruimtelijke Ordening

Zijn algemene planologische besluiten, zoals onder meer een RIP, besluiten die schaarse rechten toebedelen? Volgens de A-G en de Afdeling niet. Appellanten zijn in deze zaak in beroep gegaan tegen de vaststelling van het RIP en de voor de uitvoering van het plan benodigde omgevings-, water- en natuurvergunning. Het RIP voorziet in een planologische regeling voor de oprichting van 91 windturbines en de sanering van 221 bestaande windturbines. De sanering van de bestaande windturbines is geregeld met een voorwaardelijke verplichting en een gebruiksverbod. De aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen van de nieuwe windturbines diende aan te tonen dat de bestaande windturbines op een bepaalde datum verwijderd zouden zijn. Werd deze datum niet gehaald, dan was het verboden om bepaalde windturbines in gebruik te nemen. Appellanten doen in deze zaak een beroep op het aan het gelijkheidsbeginsel ontleende 'beginsel van gelijke kansen'. Zij vinden dat het mogen uitvoeren van het project een schaars publiek recht is en dat daarom aan alle potentiële gegadigden op enigerlei wijze de gelegenheid had moeten worden geboden mee te dingen naar dit recht. Appellanten stellen dat, aangezien zij ten onrechte niet op de hoogte zouden zijn gesteld van een verdelingsprocedure, het voor derden niet mogelijk is geweest mee te dingen naar de realisatie en exploitatie van het project. Deze stelling van appellanten is gebaseerd op het uitgangspunt dat slechts één initiatiefnemer het project mocht uitvoeren. Dit uitgangspunt was neergelegd in de provinciale en intergemeentelijke structuurvisie 'Regioplan Windenergie Zuidelijk en Oostelijk Flevoland' (hierna: 'Regioplan').



Aangezien er volgens appellanten maar één initiatiefnemer mocht zijn, zou er ook maar één vergunning verleend worden, terwijl er wel meerdere gegadigden waren. Aldus is er volgens hen sprake van schaarste en daarom ook van een schaarze vergunning.

#### *Conclusie staatsraad advocaat-generaal*

De stelling van appellanten vormde aanleiding om staatsraad advocaat-generaal (hierna: de A-G) te vragen een conclusie te nemen over het onderwerp 'schaarze publieke rechten'. In zijn conclusie over de toedeling van schaarze rechten stelt de A-G dat algemene planologische besluiten (in beginsel) zelf geen besluiten zijn die schaarze rechten toedelen, zie Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1847. Noch het RIP noch de omgevingsvergunning ter uitvoering van het RIP betreffen de toedeling van schaarze rechten. De A-G heeft toegelicht dat het RIP niet expliciet voorschrijft dat het windturbinepark door één initiatiefnemer moet worden opgericht, maar dat deze voorwaarde wel wordt gesteld in het Regioplan. De A-G is van mening dat hoewel het RIP niet expliciet de voorwaarde stelt dat het project maar door één initiatiefnemer uitgevoerd mag worden, deze voorwaarde wel impliciet uit het RIP voortvloeit. Immers, uit artikel 5 lid 5.2 RIP volgt dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor bouwen (van 91 windturbines) moet aantonen dat alle 221 bestaande windturbines zullen worden verwijderd. Volgens de A-G kan hier in feite slechts aan worden voldaan indien één initiatiefnemer het windpark realiseert. De bestaande windturbines staan namelijk op gronden van verschillende eigenaren en in een aantal gevallen zijn er ook zakelijke rechten op de windturbines gevestigd.

#### *Motivering 'schaarze publieke rechten' door Afdeling*

De Afdeling deelt niet de mening dat er op grond van het RIP maar één vergunning verleend kon worden. Zij oordeelt dat het als gevolg van de saneringsvoorwaarde weliswaar niet eenvoudig zal zijn om het project door meerdere partijen te laten uitvoeren, maar dit is niet uitgesloten of verboden. Er zijn verder ook geen andere beperkingen opgenomen in het RIP voor de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor de bouw van de planologisch mogelijk gemaakte

windturbines te krijgen. Het Regioplan speelt volgens de Afdeling geen rol bij de toetsing, omdat dit plan geen onderdeel uitmaakt van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning nu het geen onderdeel is van het RIP. De Afdeling concludeert dan ook dat het RIP geen schaarste creëert, anders dan de schaarste die kenmerkend is voor ruimtelijke plannen waarin een bepaald gebruik van de grond beperkt is tot de daartoe bestemde locatie. De Afdeling legt daarbij vast dat het in deze procedure alleen kan gaan om de rechtmatigheid van de bestreden besluiten en niet over de mededeling dat de betrokken bestuursorganen met Windpark Zeewolde B.V. als kandidaat wensen verder te gaan. De Afdeling komt daarom tot de conclusie dat het beroep op het beginsel van gelijke kansen niet opgaat.

Het 'beginsel van gelijke kansen' eist dat voor alle (potentiële) gegadigden bij de verdeling van het schaarze publieke recht, dezelfde spelregels gelden. Uit de bovengenoemde overwegingen van de Afdeling volgt dat zij in de onderhavige zaak tamelijk terughoudend is een extensieve toepassing van de het aan het gelijkheidsbeginsel ontleende 'beginsel van gelijke kansen' (transparantieplichting) te geven. Hierdoor lijkt de Afdeling het eens te zijn met de A-G, dat terughoudendheid dient te worden betracht bij de erkenning van nieuwe beginselen van behoorlijk bestuur. De transparantieplichting is volgens de A-G zo'n nieuw beginsel en zou slechts benoemd moeten worden als een 'verplichting' die onderdeel uitmaakt van het (formele) gelijkheidsbeginsel. Zie Conclusie van staatsraad advocaat-generaal Widdershoven, ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421. De Afdeling sluit in haar uitspraak echter niet uit dat er in een bijzonder geval wel sprake kan zijn van een geslaagd beroep op het 'beginsel van gelijke kansen'. Het moet dan gaan om bijzondere situaties, waarbij het bevoegd gezag in zijn beleid het vereiste hanteert dat een bepaald project door één gegadigde moet worden uitgevoerd (dat er dus een beperkt aantal uit te geven vergunningen is), waarbij de uitvoering door meer gegadigden wordt uitgesloten. De andere gegadigden hebben dan geen gelijke kansen gehad om mee te dingen in het project. Voor die gegadigden zouden dan niet dezelfde spelregels gelden zou het beroep op het 'beginsel van gelijke kansen' kans van slagen hebben.

J.H.F. Zigenhorn

## NOOT

### Milieueffectrapportage

Voor een MER is een juiste beschrijving van de referentiesituatie van wezenlijk belang. De effecten van het voornemen en de alternatieven daarvoor worden in het MER immers afgezet tegen de referentiesituatie (zie artikel 7.7, eerste lid, onder d en onder f, en artikel 7.23, eerste lid, onder d en onder f, Wet milieubeheer). Als een deel van het voornemen (of de alternatieven daarvoor) in de referentiesituatie wordt meegenomen, wordt de referentiesituatie daardoor vergroot. De gevolgen van het voornemen ten opzichte van de referentiesituatie worden dan ten onrechte onderschat. De referentiesituatie voor het MER is overigens een andere dan de referentiesituatie voor de Passende beoordeling op grond van de Wet natuurbescherming. Bij die laatste bestaat deze uit de feitelijk bestaande, legale situatie, zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515 en ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2672.

De referentiesituatie voor een MER bestaat uit de feitelijke bestaande toestand plus de autonome ontwikkelingen. Een autonome ontwikkeling is de te verwachten ontwikkeling van het milieu, als nóch het voornemen nóch de alternatieven zouden worden gerealiseerd. Daarbij gaat het om toekomstige, zekere ontwikkelingen binnen en buiten het plangebied. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling zijn dat redelijkerwijs te voorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Onvoldoende concrete of onzekere ontwikkelingen hoeven niet meegenomen te worden. In zijn algemeenheid moet er al plan- of besluitvorming hebben plaatsgevonden, zie bijvoorbeeld ABRvS, 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1470.

In de onderhavige zaak is de woningbouw in fase 1 van het ontwikkelingsgebied Oosterwold in het MER als autonome ontwikkeling aangemerkt. Mijns inziens is dat terecht nu er een onherroepelijk besluit ligt op basis waarvan woningbouw kan worden gerealiseerd. De Afdeling meent dat met deze woningbouwontwikkeling geen rekening hoeft te worden gehouden, nu het een be-

stemmingsplan verbrede reikwijdte betreft en de exacte locatie van de woningbouw daarmee nog niet bekend is. De Afdeling meent daarom dat eerst omgevingsvergunningen moeten zijn verleend om als autonome ontwikkeling te kunnen worden meegenomen. Naar mijn mening is ook een plan met verbrede reikwijdte voldoende concreet, omdat de omgevingsvergunningen die met het plan in overeenstemming zijn, in principe moeten worden verleend en er geen later m.e.r.toetsmoment meer is. Nu de exacte locatie van de woningen binnen het plangebied nog niet bekend is, zal er voor MER van een maximale invulling uitgegaan moeten worden. De beroepsgrond had zich volgens mij beter kunnen richten op de vraag of de getroffen mitigerende maatregelen (in casu de aan het plan toegevoegde beslisbomen met betrekking tot geluid en slagschaduw) ook in het MER onderzocht zijn en of deze voldoende waarborgen bieden voor een goed woon- en leefklimaat voor toekomstige bewoners.

Opvallend is ook dat in deze uitspraak het relativiteitsvereiste niet aan deze appellanten – die alleen een grondpositie hebben in ontwikkelgebied Oosterwold – tegengeworpen wordt. In een eerdere uitspraak van de Afdeling was een enkele grondpositie binnen een plangebied onvoldoende om als belanghebbende in het kader van MER aangemerkt te kunnen worden. De reden daarvoor was dat appellant in die zaak niet in het plangebied woonde of werkte, en dat zijn belang daarom niet gelegen was in de beoordeling van milieueffecten. Zie ABRvS 3 juni 2015, nr. 201405542/1/R3, ECLI:NL:RVS:2015:1713, «JM» 2015/127, m.nt. Hoevenaars. Als ik het goed begrepen heb, zijn de grondposities in dit geval zelfs buiten het rijksinpassingsplangebied gelegen. Helaas komt dit onderwerp niet aan de orde. Niet duidelijk is of de Afdeling een nieuwe koers inzet en ook milieueffecten op materiële goederen voldoende zijn om als belanghebbende op te komen. Zoals ook bij andere eerdere annotaties is aangegeven (bijvoorbeeld ABRvS 23 december 2015, nr. 201504265/1/R6, «JM» 2016/41, en Rb Utrecht 19 mei 2016, nr. Utr. 16/679, ECLI:NL:RBMNE:2016:2742, «JM» 2016/97, m.nt. Wagenmakers), zou het in overeenstemming zijn met het doel van de M.e.r.-richtlijn voor ogen te houden, namelijk het volwaardig meewegen van

het milieubelang (in brede zin) in de besluitvorming.

De overwegingen van de Afdeling dat de herstructureringsfase geen onderdeel hoeft uit te maken van een MER (r.o. 29.1), kan ik niet volgen. De terminologie van een bepaalde categorie in de bijlage bij het Besluit m.e.r. is niet maatgevend voor de omvang van het project. In dit geval maakt de herstructurering onderdeel uit van het plan. In een MER worden ook tijdelijke milieueffecten van het plan of project onderzocht. Zie in dit verband bijvoorbeeld HvJ EU 3 maart 2011, *Europese Commissie versus Ierland*, C-50/09. In die uitspraak oordeelt het Hof dat aan sloopwerkzaamheden een project in de zin van de M.e.r.-richtlijn kunnen zijn, als deze onderdeel uitmaken van een van de projectcategorieën in bijlage I en II. Dit betekent dat sloopwerkzaamheden betrokken moeten worden bij de vraag of een m.e.r. moet worden uitgevoerd voor m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten en aan sloopwerkzaamheden met belangrijke nadelige milieugevolgen aandacht dient te worden besteed in een MER en in de besluitvorming over m.e.r.-plichtige projecten.

A. Wagenmakers