

Uitspraak 201706086/3/R1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:889
Datum uitspraak	1 april 2020
Inhoudsindicatie	Bij uitspraak en tussenuitspraak van 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:295, heeft de Afdeling de raad van de gemeente Arnhem en het college van burgemeester en wethouders opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 10 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Windpark en zonneveld Koningspleij Noord", en het besluit van 11 juli 2017, waarbij het college ter realisatie van het windpark een omgevingsvergunning heeft verleend voor het bouwen van vier windturbines met bijbehorende technische installaties en voor het in werking hebben van het windpark, te herstellen.

Volledige tekst

201706086/3/R1.

Datum uitspraak: 1 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Arnhem,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Westervoort,
 3. Stichting AGA/Presikhaaf, gevestigd te Arnhem,
 4. Stichting Wijkraad Mosterdhof Struikendoorn en de Weem, gevestigd te Westervoort (hierna: wijkraad MSW),
- appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Arnhem,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
- verweerders.

Procesverloop

Bij uitspraak en tussenuitspraak van 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:295](#), heeft de Afdeling de raad en het college opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak de daarin omschreven gebreken in het besluit van 10 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Windpark en zonneveld Koningspleij Noord", en het besluit van 11 juli 2017, waarbij het college ter realisatie van het windpark een omgevingsvergunning heeft verleend voor het bouwen van vier windturbines met bijbehorende technische installaties en voor het in werking hebben van het windpark, te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij beschikking van 23 april 2019 heeft de Afdeling de hiervoor genoemde hersteltermijn verlengd tot 1 juli 2019.

Bij brief van 7 juni 2019 hebben de raad en het college te kennen gegeven de gebreken in de besluiten van 10 juli en 11 juli 2017 te hebben hersteld. Als bijlage(n) bij deze brief hebben de raad en het college de nadere onderbouwing van de bestreden besluiten overgelegd.

[appellant sub 1], het college van Westervoort, Stichting AGA/Presikhaaf en

wijkraad MSW zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld naar voren te brengen. Het college van Westervoort, Stichting AGA/Presikhaaf en wijkraad MSW hebben een zienswijze naar voren gebracht.

De raad en het college hebben bij brief van 25 juli 2019 een aanvullende onderbouwing overgelegd. Appellanten zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op deze aanvullende onderbouwing. Het college van Westervoort, Stichting AGA/Presikhaaf en wijkraad MSW hebben in reactie hierop hun zienswijzen aangevuld.

[appellant sub 1], wijkraad MSW, de raad en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 december 2019, waar het college van Westervoort, vertegenwoordigd door E.G.A. van Karnebeek en mr. R. Lievaart, Stichting AGA/Presikhaaf, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], wijkraad MSW, vertegenwoordigd door de hiervoor al genoemde [gemachtigde B], de raad en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi en mr. Y. Demirci, beiden advocaat te Nijmegen, en mr. A.G.A.M Meijers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting firma Windpark Koningspleij, vertegenwoordigd door de hiervoor al genoemde mr. Benhadi en mr. Demirci en [gemachtigde C], als partij gehoord.

Overwegingen

De tussenuitspraak

1. De Afdeling heeft in 38.5 van de tussenuitspraak overwogen dat, gelet op artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer voor de beoordeling van de vraag of een woning deel uitmaakt van een inrichting de technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de woning en de inrichting van belang zijn. Over de woning aan de Veerweg naar [locatie 1], die niet behoort tot een grondeigenaar of initiatiefnemer, is, buiten het overeengekomen

toezicht op de windturbines vanuit deze woning, niets gesteld over een binding met het windpark. De enkele omstandigheid dat in een overeenkomst is bepaald dat toezicht wordt uitgeoefend vanuit de woning is niet voldoende voor de conclusie dat de technische, organisatorische of functionele bindingen tussen deze woningen en het windpark van zo'n aard zijn dat de woning kan worden gerekend tot de inrichting, aldus de Afdeling in 38.6 van de tussenuitspraak. Over de woning aan de Veerweg naar [locatie 2], die in eigendom is van initiatiefnemers van het windpark, heeft de Afdeling in 38.7 van de tussenuitspraak overwogen dat verweerders, gelet ook op de door hen verstrekte gegevens, niet aannemelijk hebben gemaakt dat sprake is van technische, organisatorische of functionele bindingen tussen deze woning en het windpark. De Afdeling heeft geoordeeld dat aan de gronden ter plaatse van de woningen aan de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1] in het plan zonder toereikende onderbouwing de aanduiding "overige zone - woning in de sfeer van het windpark" is toegekend. Dit is in strijd met de zorgvuldigheid en het motiveringsvereiste, aldus de Afdeling in 38.8 van de tussenuitspraak.

2. In 38.9 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de woningen aan de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1] niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de te verrichten beoordeling van de beroepsgronden van appellanten over de gevolgen van het windpark voor de geluidbelasting, slagschaduw en externe veiligheid, tenzij bij voorbaat kan worden uitgesloten dat een eventuele overschrijding van de grenswaarden ter plaatse van de woningen aan de Veerweg naar Westervoort gevolgen kan hebben voor het woon- en leefgenot van appellanten.

3. Gelet op wat is overwogen in de tussenuitspraak zijn de beroepen van appellanten tegen het besluit van 10 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Windpark en zonneveld Koningspleij Noord", en het besluit van 11 juli 2017, waarbij het college ter realisatie van het windpark een omgevingsvergunning heeft verleend, gegrond. Deze besluiten dienen te worden vernietigd.

Opdracht

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling verweerders opgedragen om de gebreken in de bestreden besluiten te herstellen. De Afdeling heeft in 63 overwogen dat verweerders niet deugdelijk hebben onderbouwd dat de twee woningen aan de Veerweg naar Westervoort bedrijfswoningen (sfeerwoningen) bij het windpark zijn. Als gevolg hiervan moet ook ter plaatse van deze woningen worden voldaan aan de milieunormen voor windturbines die zijn vastgelegd in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Aangezien verweerders op het moment dat zij de besluiten hebben genomen ervan zijn uitgegaan dat de woningen aan de Veerweg naar Westervoort kunnen worden aangemerkt als bedrijfswoningen, hebben zij geen of onvoldoende onderzoek verricht naar de milieugevolgen van het windpark voor deze twee woningen. Verweerders kunnen proberen om alsnog deugdelijk te onderbouwen dat sprake is van zodanige technische, organisatorische of functionele bindingen tussen deze woningen en het windpark dat de woningen als bedrijfswoningen moeten worden aangemerkt. Indien verweerders alsnog voor zo'n deugdelijke onderbouwing kunnen zorgen, hoeft ter plaatse van deze woningen niet te worden voldaan aan de normen voor geluid en slagschaduw, zodat verder onderzoek naar deze hinderaspecten niet noodzakelijk is en de realisatie van het windpark doorgang zal kunnen vinden. Verweerders kunnen er ook voor kiezen door nader onderzoek aan te tonen dat ter plaatse van de woningen aan de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1], ook indien ervan uit wordt gegaan dat dit geen bedrijfswoningen zijn bij het windpark, kan worden voldaan aan de normen voor geluid en slagschaduw. Ten slotte staat het verweerders vrij om een andere passende regeling te treffen en/of de omgevingsvergunning te wijzigen, aldus de

opdracht van de Afdeling in de tussenuitspraak.
De nadere onderbouwing van 7 juni 2019

5. Ter voldoening aan de opdracht van de Afdeling hebben verweerders de "Notitie beheerderswoningen Windpark Koningspleij naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Raad van State" (hierna: Notitie beheerderswoningen) overgelegd. In deze notitie onderbouwen verweerders dat er tussen de woningen aan de Veerweg naar Westervoort en het windpark zodanige technische, organisatorische en functionele bindingen zijn, dat deze woningen als bedrijfswoningen moeten worden aangemerkt. Als bijlage bij de Notitie beheerderswoningen zijn de overeenkomsten overgelegd die zijn gesloten tussen initiatiefnemer en de bewoners van de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1]. Indien wordt geoordeeld dat verweerders deugdelijk hebben onderbouwd dat de woningen aan de Veerweg naar Westervoort deel uitmaken van het windpark, behoeft ter plaatse van deze woningen niet te worden voldaan aan de normen voor geluid en slagschaduw, zodat in zoverre voldaan zou worden aan de in de tussenuitspraak gegeven opdracht.

De aanvulling van 25 juli 2019

6. Bij brief van 25 juli 2019 hebben verweerders in aanvulling op de onderbouwing van 7 juni 2019, toegelicht dat ter plaatse van de woningen aan de Veerweg naar Westervoort kan worden voldaan aan de normen voor geluid en slagschaduw. Om dat te onderbouwen hebben verweerders het besluit van het college van 4 juli 2018 overgelegd. Daarin staan maatwerkvoorschriften voor de woningen aan de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1]. Ook hebben verweerders de notitie "Aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor woningen behorende tot de sfeer van de inrichting" van bureau Solidwinds van 20 juni 2017 overgelegd (hierna: notitie van Solidwinds).

De zienswijzen

7. In hun zienswijzen hebben appellanten beide hiervoor weergegeven standpunten van verweerders bestreden. Daarnaast hebben zij in het bijzonder in reactie op de (aanvullende) nadere onderbouwing van 25 juli 2019, bezwaren aangevoerd over de manier waarop verweerders hebben gehandeld ter voldoening aan de in de tussenuitspraak gegeven opdracht.

De verhouding tussen de twee standpunten van verweerders

8. De Afdeling ziet allereerst aanleiding om nader in te gaan op de verhouding tussen de hiervoor onder 5 en 6 weergegeven standpunten van verweerders. De woningen aan de Veerweg naar Westervoort zijn in het plan bestemd als bedrijfswoning bij het windpark, omdat in artikel 15, lid 15.3, van de planregels is vastgelegd dat deze woningen gedurende de exploitatietermijn van het windpark uitsluitend mogen worden gebruikt als beheerderswoning ten behoeve van het windpark (zie ook overweging 38.3 van de tussenuitspraak). Gelet op deze plansystematiek begrijpt de Afdeling verweerders zo dat zij primair hebben beoogd om alsnog deugdelijk te onderbouwen dat de woningen aan de Veerweg naar Westervoort bedrijfswoningen zijn. Subsidiair stellen verweerders zich op het standpunt dat indien wordt geoordeeld dat de woningen aan de Veerweg naar Westervoort geen bedrijfswoningen zijn, ter plaatse van die woningen aan de normen voor geluid en slagschaduw kan worden voldaan, zodat die woningen geen beletsel zijn voor de realisatie van het windpark.

9. Hierna bespreekt de Afdeling eerst de bezwaren van appellanten tegen de manier waarop verweerders hebben geprobeerd het gebrek uit de tussenuitspraak te herstellen. Daarna

beoordeelt de Afdeling aan de hand van wat appellanten daartegen hebben ingebracht of verweerders inhoudelijk op een deugdelijke wijze gevolg hebben gegeven aan de opdracht van de Afdeling en dus of de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken zijn hersteld. Als dat laatste het geval is, is er aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb, de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten in stand te laten.

Bezwaren tegen de wijze waarop gevolg is gegeven aan de opdracht

10. Appellanten betogen dat de wijze waarop verweerders gevolg hebben gegeven aan de opdracht van de Afdeling onrechtmatig is. Volgens appellanten hebben verweerders door een subsidiaire onderbouwing kenbaar te maken na de herstelperiode waarin de primaire onderbouwing is gegeven, gehandeld in strijd met de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw). Daarnaast stellen appellanten dat de opdracht van de Afdeling dwingt tot het maken van een keuze voor de wijze waarop het gebrek wordt hersteld. Het innemen van twee standpunten is volgens hen niet verenigbaar met de tussenuitspraak. Ook vinden appellanten dat zij procedureel zijn benadeeld, omdat verweerders voor de onderbouwing van het standpunt dat bij de woningen aan de Veerweg naar Westervoort kan worden voldaan aan de geluidnormen van het Activiteitenbesluit, een beroep doen op stukken die niet eerder in procedure zijn gebracht en waarvan appellanten dus pas in een laat stadium kennis hebben kunnen nemen. Ten slotte wijzen appellanten erop dat aan de primaire onderbouwing een raads- en collegebesluit ten grondslag liggen, terwijl niet gebleken is van dergelijke besluiten wat betreft de onderbouwing van 25 juli 2019.

10.1. Verweerders hebben de onderbouwing van hun primaire standpunt overgelegd binnen de (verlengde) hersteltermijn. De onderbouwing van het subsidiaire herstel van 25 juli 2019, ingekomen op 26 juli 2019, is overgelegd na het verstrijken van de hersteltermijn. Op 26 juli 2019 was het onderzoek echter nog niet gesloten. De sluiting van het onderzoek na het toepassen van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:57, derde lid, van de Awb, vereist dat dit wordt meegedeeld aan partijen. Anders dan appellanten ziet de Afdeling in zoverre geen beletsel voor verweerders om (aanvullende) stukken in de procedure te brengen. Voorts hadden verweerders het besluit van het college van 4 juli 2018 inhoudende de maatwerkvoorschriften al voor de tussenuitspraak in de procedure gebracht. De Afdeling en de overige procespartijen konden dus in deze procedure kennisnemen van dat besluit. Verder is van belang dat verweerders hun nadere standpunt van 25 juli 2019 hebben ingenomen naar aanleiding van de zienswijzen van de overige procespartijen en dus als voortzetting van het lopende debat.

De veronderstelling dat verweerders, gelet op de tussenuitspraak, niet vrij waren om een primair en subsidiair standpunt in te nemen ter uitvoering van de opdracht, is niet juist. Zoals hiervoor in overweging 4 is weergegeven, is in de tussenuitspraak aan verweerders meegegeven dat het gebrek op diverse wijzen kan worden hersteld. De tussenuitspraak dwingt verweerders niet tot een bepaalde keuze. De hier gekozen handelwijze van verweerders is ook niet in strijd met artikel 1.6a van de Chw, omdat deze bepaling niet gaat over de wijze waarop gevolg wordt gegeven aan een in een tussenuitspraak gegeven opdracht. Uit de omstandigheid dat aan de nadere onderbouwing van 25 juli 2019 geen (schriftelijke) raads- en collegebesluiten ten grondslag liggen, kan niet de gevolgtrekking worden verbonden dat deze niet afkomstig is van verweerders en dus in zoverre onbevoegd in de procedure zou zijn gebracht.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de wijze waarop verweerders geprobeerd hebben het gebrek in de bestreden besluiten te herstellen, in

zoverre in strijd is met het recht.

10.2. Het vorenstaande neemt niet weg dat indien de wijze waarop verweerders hebben gehandeld in strijd moet worden geacht met een goede procesorde, de aanvullende onderbouwing van 25 juli 2019 buiten beschouwing moet worden gelaten bij het beoordelen van de beroepen. Voor het antwoord op de vraag of de goede procesorde zich verzet tegen het betrekken van die aanvullende onderbouwing in de procedure, moet een afweging worden gemaakt, waarbij bepalend zijn de proceseconomie, de reden waarom de aanvullende onderbouwing pas in tweede instantie is overgelegd, de mogelijkheid voor de andere partijen om adequaat daarop te reageren en de processuele belangen van de partijen over en weer.

10.3. De Afdeling heeft na ontvangst van de nadere onderbouwing van 25 juli 2019 appellanten in de gelegenheid gesteld om binnen vier weken, zijnde de wettelijke termijn om te reageren op een herstelpoging in een bestuurlijke lus, daartegen een aanvullende zienswijze naar voren te brengen. Het college van Westervoort, Stichting AGA/Presikhaaf en wijkraad MSW hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt en het subsidiaire standpunt van verweerders bestreden. Vervolgens zijn de beroepen, voor zover het betreft de wijze waarop gevolg is gegeven aan de tussenuitspraak, behandeld op de nadere zitting van 3 december 2019. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de wijze waarop verweerders hebben gehandeld, heeft geleid tot benadeling van appellanten. De Afdeling ziet geen aanleiding de nadere onderbouwing van verweerders van 25 juli 2019 buiten beschouwing te laten bij het beoordelen van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de in de tussenuitspraak gegeven opdracht. Vanuit proceseconomisch oogpunt verdient het juist de voorkeur om ook te oordelen over de houdbaarheid van het subsidiaire standpunt van verweerders.

De beroepen inhoudelijk

Nadere onderbouwing van 7 juni 2019

De bedrijfswoningen

11. Hierna wordt de meest zuidelijk gelegen turbine van het windpark aangeduid als turbine

1. De daarna volgende turbines (in noordoostelijke richting) worden aangeduid als turbines 2, 3 en 4.

12. In de Notitie beheerderswoningen staat - verkort weergegeven - dat initiatiefnemers het noodzakelijk vinden om in de nabijheid van het windpark beheerders te hebben die uiteenlopende beheerderstaken uitvoeren en die toezicht houden op de windturbines. Naast digitale monitoring op afstand is plaatselijke monitoring nodig voor het functioneren van het windpark. De concrete beheerderstaken zijn vastgelegd in artikel

8 van de tussen de bewoners van de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1] en initiatiefnemer gesloten overeenkomsten. Deze taken bestaan onder meer uit het houden van toezicht op de goede werking van de windturbines door visuele en auditieve observatie. De beheerders kunnen de rotorbladen visueel inspecteren op ijsvorming. Ook hebben de beheerders als taak om op te treden bij vandalisme en diefstal. In geval van defecten aan de windturbines of een calamiteit kunnen zij de feitelijke situatie beoordelen en zo nodig de turbines handmatig stopzetten. De windturbines worden voorzien van een alarminstallatie die gekoppeld is aan een alarmunit in de beheerderswoningen. Op het moment dat het alarm afgaat kunnen de beheerders relatief snel als eerste ter plaatse zijn en indien nodig kunnen zij de hulpdiensten inroepen. De beheerders zijn ook verantwoordelijk voor het onderhoud van de gronden

rondom de windturbines. Dit onderhoud bestaat onder meer uit het opruimen van zwerfafval, maaien en het verwijderen van ongewenste begroeiing. De beheerders krijgen een vergoeding voor de door hen te verrichten beheer- en toezichtstaken. In de Notitie beheerderswoningen staat verder dat er vanuit de woningen zicht zal zijn op (in ieder geval) de hogere delen van de windturbines. Vanuit de woning Veerweg naar [locatie 2] bestaat zicht op windturbine 4 en geen zicht op de overige windturbines. Vanuit de woning Veerweg naar [locatie 1] is er alleen zicht op windturbines 1, 2 en 3. De beheerders kunnen via een nabijgelegen fietspad de windturbines snel bereiken, aldus de Notitie beheerderswoningen.

12.1. Appellanten betogen dat de nadere onderbouwing van de technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de woningen en het windpark niet kan worden gevolgd.

Volgens hen zijn de bedrijfswoningen niet noodzakelijk voor het functioneren van het windpark, omdat continue toezicht op afstand plaatsvindt, vanuit een centrale locatie. Dit staat ook in het deskundigenverslag dat in deze zaak is uitgebracht. De windturbines zijn voorzien van een automatisch systeem om ijsvorming tegen te gaan (de-icing). Het is helemaal niet nodig dat een visuele inspectie op ijsafzetting plaatsvindt. Bovendien is het maar de vraag of ijsvorming visueel kan worden waargenomen vanaf de grond, gelet op de masthoogte van 120 m en tiphoogte van 180 m. Daar komt volgens appellanten bij dat bevrozing met name aan de orde is in de winter als het (vroeg) donker is en dan zijn de turbinebladen niet te zien. Zo al het hebben van bedrijfswoningen in de nabijheid van een windpark meerwaarde heeft, is daarvan in dit concrete geval geen sprake. De woningen aan de Veerweg naar Westervoort zijn alleen al vanwege hun ligging ten opzichte van de vier windturbines en de lokale wegensituatie, niet geschikt om te dienen als bedrijfswoning. De door de raad gegeven onderbouwing van de bindingen steunt op de tussen de initiatiefnemer en de bewoners van de woningen gesloten overeenkomsten, in het bijzonder op de daarin vastgelegde door de bewoners te verrichten taken. Volgens appellanten kunnen deze taken echter alleen effectief worden uitgevoerd indien de bewoners binnen een afzienbare tijd de windturbines kunnen bereiken, wat in dit geval niet zo is. De stelling van verweerders dat de turbines snel bereikbaar zijn via een fietspad, is volgens appellanten namelijk onjuist. Op de fiets duurt het 10 tot 15 minuten om de turbines te bereiken, waarbij het maar de vraag is of de twee meest zuidelijke turbines kunnen worden bereikt vanwege een tussenliggende sloot. Bovendien, zo stellen appellanten, is bij een vermoeden van vandalisme of bij een calamiteit de fiets niet het meest geëigende vervoermiddel.

Wat betreft het toezicht vanuit de woningen stellen appellanten dat vast staat dat er vanuit de woningen alleen zicht is op de hogere delen van de windturbines. Om effectief toezicht te kunnen houden is het echter ook nodig dat de lagere delen zichtbaar zijn. In dit verband wijzen appellanten op de overeengekomen taak om onbevoegden van het terrein te weren. Tegen de door verweerders gestelde auditieve observatie hebben appellanten ingebracht dat het niet waarschijnlijk is dat vanuit de bedrijfswoningen iets kan worden waargenomen (gehoord), gelet op de afstand tot de windturbines en de omstandigheid dat de geluidbelasting ter plaatse tamelijk hoog is vanwege het tracé van de N325. Ten slotte stellen appellanten dat er vanuit de woningen in het geheel geen of nauwelijks zicht is op de meest zuidelijke windturbine van het windpark, vanwege de grote afstand tot de woningen en de tussenliggende begroeiing.

12.2. De Afdeling stelt vast dat de woningen aan de Veerweg naar Westervoort op een afstand van ongeveer 200 m ten noordwesten van de mast van windturbine 3 liggen. De afstand van de woningen tot de masten van de overige windturbines (1, 2 en 4) is groter en bedraagt ongeveer 1 km, 600 m en 300 m.

12.3. Niet in geschil is dat de windturbines vanaf de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1]

niet goed bereikbaar zijn per motorvoertuig, omdat de woningen enerzijds en het windpark anderzijds worden gescheiden door de Pleijweg. Verweerders hebben in dit verband gesteld dat het plangebied het snelst kan worden bereikt door gebruik te maken van een (brom)fiets, aangezien ten noorden van de woningen een mogelijkheid bestaat voor fietsers om de Pleijweg over te steken. Zoals hiervoor is weergegeven, hebben appellanten hiertegen ingebracht dat het op de fiets 10 tot 15 minuten duurt om de meest afgelegen windturbine 1 te bereiken.

12.4. Om een globale indruk te krijgen van de bereikbaarheid van de windturbines vanaf de woningen aan de Veerweg naar Westervoort heeft de Afdeling de routeplanner van "Google Maps" geraadpleegd. Dat heeft uitgewezen dat het per fiets 7 minuten duurt om via het fietspad dat parallel loopt aan de N325 windturbine 1 te bereiken en dat dan de te overbruggen afstand ongeveer 1,8 km bedraagt. Voor windturbine 2 wordt een reistijd gegeven van 6 minuten en een afstand van ongeveer 1,4 km. De Afdeling ziet hierin een bevestiging van het standpunt van appellanten dat de turbines van het windpark en in ieder geval de meest afgelegen windturbines 1 en 2, niet terstond, dat wil zeggen binnen enkele minuten, kunnen worden bereikt vanaf de woningen aan de Veerweg naar Westervoort.

12.5. Het voorgaande brengt de Afdeling tot de conclusie dat het standpunt van verweerders dat lokaal beheer vanuit de woningen aan de Veerweg naar Westervoort een zodanige meerwaarde heeft in aanvulling op het beheer vanuit een centrale, vanwege de prompte fysieke inzetbaarheid van de toezichthouders in geval van een calamiteit of een andere noodsituatie, dat daarom van relevante organisatorische en/of functionele bindingen moet worden gesproken, niet kan worden gedeeld. Appellanten hebben in dit verband terecht opgemerkt dat hulpdiensten in staat moeten worden geacht om binnen een vergelijkbare tijd als de beheerders ter plaatse te zijn.

12.6. De stelling van appellanten dat vanuit de woningen aan de Veerweg naar Westervoort geen zicht bestaat op de lagere delen van de vier windturbines hebben verweerders niet (gemotiveerd) weersproken. De visualisaties die zijn opgenomen in de bijlage bij de Nota beheerderswoningen bevestigen dit standpunt van appellanten. Uit deze visualisaties kan verder worden opgemaakt dat, zo al vanuit de woning Veerweg naar [locatie 1] zicht bestaat op windturbine 1, dit beperkt is tot (een deel van) de gondel en de ruimte daarboven. De twijfels die appellanten hebben geuit over in het bijzonder de mogelijkheid om vanuit deze woning visueel toezicht te houden op de meest afgelegen windturbine 1, hebben verweerders onvoldoende weerlegd. Dit geldt ook voor de twijfels over het gestelde auditieve toezicht op de turbines vanuit de woningen of vanaf het perceel. Zeker wat betreft de meest afgelegen windturbine 1 acht de Afdeling het niet aannemelijk dat de eventuele geluiden die worden veroorzaakt door mechanische onregelmatigheden waargenomen zullen kunnen worden door de bewoners, gelet op de afstand en de hoogte van het heersende wegverkeerslawaai van de naastgelegen 2x2-baans Pleijweg N325. Ook de overige argumenten die verweerders hebben aangedragen over het toezicht vanuit de woningen zijn, in het licht van wat appellanten daartegen hebben ingebracht, niet overtuigend.

12.7. Dat het in niet-acute situaties voor initiatiefnemer kostenbesparend is om de beheerders de noodzakelijke technische handelingen aan de windturbines te laten uitvoeren of om anderszins (terrein)onderhoud te verrichten, als alternatief voor het inschakelen van specialistisch onderhoudspersoneel, is naar het oordeel van de Afdeling, wat daar verder ook van zij, geen dragend argument voor het bestemmen van de woningen als bedrijfswoning behorend bij de windturbines.

12.8. De Afdeling komt op grond van de voorgaande overwegingen tot de slotsom dat

verweerders niet deugdelijk hebben onderbouwd dat er zodanige technische, organisatorische of functionele bindingen zijn tussen de woningen aan de Veerweg naar Westervoort en het voorziene windpark dat deze woningen bedrijfswoningen zijn. Het primaire standpunt van verweerders volgt de Afdeling dus niet. Dit betekent dat de aanduiding "overige zone - woning in de sfeer van het windpark" voor de percelen Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1] niet in stand kan blijven. Het betoog slaagt.

13. De overige beroepsgronden van appellanten tegen de planregeling voor de bedrijfswoningen behoeven geen bespreking.

Nadere onderbouwing van 25 juli 2019

14. De Afdeling komt nu toe aan de bespreking van het subsidiaire standpunt van verweerders dat bij de woningen aan de Veerweg naar Westervoort kan worden voldaan aan de normen voor geluid en slagschaduw van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling.

Geluid

15. Bij besluit van 4 juli 2018 heeft het college, met toepassing van het derde lid van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit, bij maatwerkvoorschrift andere (geluid)waarden vastgesteld voor de woningen aan de Veerweg naar Westervoort. Deze voorschriften luiden:

1. De geluidbelasting veroorzaakt door de vier windturbines die onderdeel uitmaken van het "Windpark Koningspleij" mag ter plaatse van de gevels van de woningen gelegen aan de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1] te Arnhem niet hoger zijn dan 53 dB(A) Lden en 47 Lnight.

2. De bij dit maatwerkvoorschrift vastgestelde hogere geluidbelasting is uitsluitend van toepassing ter plaatse van de gevel van een woning, als genoemd in lid 1, indien de betrokken woning niet (meer) in gebruik is als bedrijfswoning (lees: woning in de sfeer van het windpark) behorende bij het "Windpark Koningspleij".

16. Aan het besluit inhoudende de maatwerkvoorschriften heeft het college ten grondslag gelegd dat de twee woningen aan de Veerweg naar Westervoort zijn gesitueerd nabij het industrieterrein Kleefse Waard, de Pleijweg N325 en een spoorweg. Vanwege de ligging van deze woningen is het geluidniveau ter plaatse betrekkelijk hoog. Bij het vaststellen van de geluidwaarden voor de twee woningen is aansluiting gezocht bij de bestaande geluidbelasting. Onderzocht is wat de gevolgen zijn van de afwijkende (hogere) gevelwaarden voor de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen. In het rapport van Solidwinds van 20 juni 2017 staat dat de cumulatieve geluidbelasting (weg, spoorweg en industrie) in de bestaande situatie 65,1 dB(A) bedraagt. Als gevolg van het windpark stijgt de cumulatieve geluidbelasting naar 69,8 dB(A).

17. Appellanten hebben beroepsgronden aangevoerd die zijn gericht tegen de aanvaardbaarheid van de geluidwaarden van 53 dB(A) Lden en 47 Lnight voor de woningen aan de Veerweg naar Westervoort. Zij betogen in het bijzonder dat deze geluidwaarden, die dus hoger zijn dan de "standaardnormen" van het eerste lid van artikel 3.14a, van het Activiteitenbesluit, niet aanvaardbaar zijn, omdat het toestaan van deze hogere geluidbelasting vanwege het windturbinegeluid ertoe leidt dat de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen aanmerkelijk hoger wordt. Een stijging van de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen naar 69,8 dB(A) is volgens appellanten onaanvaardbaar. Bovendien is de verrichte akoestische berekening van die cumulatieve waarden mogelijk gebrekkig, omdat voor de geluidbelasting vanwege de N325, maar ook de spoorweg, gebruik is gemaakt van verouderde gegevens uit 2011 over de verkeersintensiteit. De werkelijke gecumuleerde

geluidbelasting bij de woningen aan de Veerweg naar Westervoort is daarom volgens appellanten waarschijnlijk nog hoger dan is berekend.

18. Het besluit van het college van 4 juli 2018 inhoudende de maatwerkvoorschriften heeft tot gevolg dat voor de woningen aan de Veerweg naar Westervoort, wat betreft het geluid vanwege de windturbines van de inrichting, niet de geluidnormen van het eerste lid van artikel 3.14a zullen gelden, maar de hogere gevelwaarden van het besluit inhoudende de maatwerkvoorschriften. Niet in geschil is dat de bij maatwerkvoorschrift vastgestelde geluidwaarden gelijk zijn aan de feitelijke geluidbelasting vanwege het windpark op de gevels van de woningen Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1]. Dit betekent dat de geluidbelasting vanwege het windpark niet leidt tot een overschrijding van de voor deze woningen geldende (hogere) grenswaarden op de gevel.

19. De omstandigheid dat de maatwerkvoorschriften nu in werking zijn betekent dat de raad bij het vaststellen van het plan en het college bij het verlenen van de omgevingsvergunning deze (hogere) geluidnormen als uitgangspunt mag nemen, anders geformuleerd, dat de Afdeling van de geldigheid van deze normen uitgaat bij het beoordelen of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning in stand te laten. Dit is alleen anders indien aanleiding bestaat om op voorhand aan te nemen dat het besluit over de maatwerkvoorschriften onrechtmatig is en in een bezwaar- of beroepsprocedure in rechte geen stand zal houden. Een aanleiding voor dat oordeel is er evenwel niet, omdat vaststaat dat tegen het besluit inhoudende de maatwerkvoorschriften geen rechtsmiddelen zijn aangewend binnen de bezwaartermijn. Gelet op de door verweerders overgelegde kennisgeving in het Gemeenteblad van Arnhem van 18 juli 2018, nr. 153855, gaat de stelling van appellanten over een verschoonbare termijnoverschrijding niet op.

Cumulatie van geluid

20. Gelet op artikel 3.1 van de Wro moet de raad een zelfstandige afweging maken over de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat bij de woningen aan de Veerweg naar Westervoort. De omstandigheid dat, gelet op het besluit inhoudende de maatwerkvoorschriften, de geluidbelasting vanwege de windturbines in overeenstemming is met het Activiteitenbesluit, laat onverlet dat vanwege de stijging van de gecumuleerde geluidbelasting bij deze woningen sprake kan zijn van een uit ruimtelijk oogpunt onaanvaardbaar geluidniveau.

Het betoog van appellanten dat een gecumuleerde geluidbelasting van (meer dan) 69,8 dB(A) bij de woningen aan de Veerweg naar Westervoort leidt tot een onaanvaardbaar akoestisch klimaat ter plaatse, gaat echter over het woon- en leefklimaat bij deze woningen. Dit betoog kan vanwege het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb, niet leiden tot vernietiging van het bestemmingsplan.

Over de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het windpark voor de gecumuleerde geluidbelasting bij de woningen van appellanten is geoordeeld in de tussenuitspraak. In 41.1 is overwogen - kort weergegeven - dat bij de meeste woningen de cumulatieve geluidbelasting niet toeneemt, en waar de belasting wel toeneemt, sprake is van een beperkte, volgens het deskundigenbericht nauwelijks waarneembare, toename van maximaal 2 dB(A). Bij één woning bedraagt de toename 3 dB(A). De Afdeling heeft geoordeeld dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat deze toename uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet onaanvaardbaar is.

21. De vraag naar de aanvaardbaarheid van de cumulatieve geluidbelasting voor het woon- en leefklimaat in de omgeving van het windpark is niet aan de orde bij het verlenen van de

omgevingsvergunning. Het college dient alleen te beoordelen of voldaan kan worden aan de hogere grenswaarden voor het windturbinegeluid. Hiervoor is reeds geoordeeld dat dit het geval is.

Conclusie geluid

22. Gelet op het voorgaande hebben verweerders zich op het standpunt mogen stellen dat de geluidbelasting vanwege de winturbines niet in de weg staat aan de vaststelling van het plan en het verlenen van de omgevingsvergunning. Het betoog slaagt niet.

Slagschaduw

23. De gevolgen van het windpark voor de slagschaduwsituatie bij de woningen aan de Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1] zijn beschreven in het rapport van Solidwinds van 20 juni 2017. Hierin staat dat op basis van de uitgevoerde berekeningen kan worden geconcludeerd dat, uitgaande van het worst-case turbinetype voor slagschaduw, ter plaatse van de woningen slagschaduw optreedt gedurende ongeveer 58 uur per jaar. De slagschaduw bij de woningen wordt volgens het rapport veroorzaakt door windturbine 3. Met een stilstandvoorziening kan volgens verweerders worden voldaan aan de norm voor slagschaduw van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling. De gevolgen van de stilstand voor het rendement van het windpark zijn gering, zodat de uitvoerbaarheid van het plan niet in geding is, aldus verweerders. Appellanten hebben deze toelichting niet bestreden. Gelet daarop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt van verweerders onjuist is.

Overige beroepsgronden

24. Appellanten hebben voor het overige beroepsgronden aangevoerd waarover de Afdeling al definitief heeft geoordeeld in de tussenuitspraak. Dit geldt onder meer voor de beroepsgronden over de (externe) veiligheidssituatie in de omgeving van het windpark en de gevolgen van het windpark voor beschermde natuurgebieden. Het herhalen van beroepsgronden waarover al is geoordeeld in de tussenuitspraak komt erop neer dat de Afdeling wordt verzocht het eerder gegeven oordeel te herzien. Behoudens uitzonderlijke gevallen kan de Afdeling echter niet terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan. De betogen van appellanten waarover al in de tussenuitspraak is geoordeeld, slagen daarom niet.

Conclusie: wat betekent deze uitspraak voor het windpark?

25. De beroepen tegen de besluiten van 10 juli 2017 (bestemmingsplan) en 11 juli 2017 (omgevingsvergunning) zijn gegrond en deze besluiten dienen daarom te worden vernietigd. Dat is een gevolg van de tussenuitspraak. De raad heeft naar aanleiding van de opdracht van de Afdeling niet deugdelijk gemotiveerd dat de woningen aan de Veerweg naar Westervoort kunnen worden aangemerkt als bedrijfswoningen bij het windpark. De Afdeling volgt het subsidiaire standpunt van de raad dat, in geval deze woningen geen bedrijfswoningen zijn, ter plaatse kan worden voldaan aan de normen voor geluid en slagschaduw. Dit heeft tot gevolg dat de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan in stand kunnen blijven, met uitzondering van de aanduiding "overige zone - woning in sfeer van windpark" voor de percelen Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1]. De rechtsgevolgen van de omgevingsvergunning kunnen geheel in stand blijven. Deze vergunning heeft immers geen betrekking op de woningen. De uitkomst van deze procedure is dus dat voor de woningen aan de Veerweg naar Westervoort de planregeling van het bestemmingsplan "Rivierzone 2013", vastgesteld door de raad bij

besluit van 27 januari 2014, onverkort blijft gelden. Deze woningen blijven daardoor burgerwoningen. Desondanks kunnen de windturbines worden gerealiseerd. Hoewel appellanten gedeeltelijk gelijk hebben gekregen van de Afdeling, heeft dit niet geleid tot het resultaat dat zij hebben gewenst, namelijk het tegenhouden van (een deel van) het windpark. Verwerken uitspraak in landelijke voorziening

26. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

27. De raad dient de proceskosten van [appellant sub 1], Stichting AGA/Presikhaaf en wijkraad MSW te betalen op de wijze als hieronder is vermeld. Ten aanzien van het college van Westervoort is niet gebleken dat er proceskosten zijn die vergoed moeten worden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt:

a. het besluit van de raad van de gemeente Arnhem van

10 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Windpark en zonneveld Koningspleij Noord";

b. het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Arnhem van 11 juli 2017 waarbij een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het bouwen van vier windturbines met bijbehorende technische installaties en voor het in werking hebben van het windpark;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen in stand blijven:

a. van het besluit van 10 juli 2017, met uitzondering van de aanduiding "overige zone - woning in sfeer van windpark" voor de percelen Veerweg naar [locatie 2] en [locatie 1];

b. van het besluit van 11 juli 2017;

IV. draagt het college van burgemeester en wethouders van Arnhem op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de het hiervoor vermelde onderdeel III.a. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

V. veroordeelt de raad van de gemeente Arnhem tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

a. [appellant sub 1] tot een bedrag van € 47,50 (zegge: zevenenveertig euro en vijftig cent);

b. Stichting AGA/Presikhaaf tot een bedrag van € 95,00 (zegge: vijfennegentig euro);

c. Stichting Wijkraad Mosterdhof Struikendoorn en de Weem tot een bedrag van € 95,00

(zegge: vijfennegentig euro);

VI. gelast dat de raad van de gemeente Arnhem aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van hun beroepen betaalde griffierecht vergoedt:

a. € 164,00 (zegge: honderdvierenzestig euro) voor [appellant sub 1];

b. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Westervoort;

c. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Stichting AGA/Presikhaaf;

d. € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) voor Stichting Wijkraad Mosterdhof Struikendoorn en de Weem.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. W.D.M. van Diepenbeek en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Milosavljević, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2020

739.