



Uitspraak 201400754/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 27 mei 2015

Tegen: de raad van de gemeente Oude IJsselstreek

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Gelderland

201400754/1/R2.

Datum uitspraak: 27 mei 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Netterden, gemeente Oude IJsselstreek,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), beiden wonend te Netterden, gemeente Oude IJsselstreek,
3. de vereniging naar Duits recht NABU-Naturschutzstation Niederrhein e.V. (hierna: NABU), gevestigd te Kleef (Duitsland),
4. de stichting Stichting TegenWind(molens) Netterden en omstreken en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: Stichting TegenWind), gevestigd te Netterden en wonend te Netterden dan wel Gendringen, gemeente Oude IJsselstreek,

en

de raad van de gemeente Oude IJsselstreek,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2013, kenmerk 13int007410, heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Den Tol Netterden" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1], NABU, Stichting TegenWind, de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Windpark Den Tol B.V. en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 februari 2015, waar [appellant sub 1] en Stichting TegenWind, beide vertegenwoordigd door mr. J. van de Riet, advocaat te Utrecht, [appellant sub 2], NABU, vertegenwoordigd door mr. J. Veltman, advocaat te Amersfoort, D. Cerff en dr. R. Buij en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.R.J. Baneke, advocaat te Arnhem, C. Huijskes, I.J.M. Testroet-Schepers, B.J.H. Koolstra MSc en C. Heunks, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Windpark Den Tol B.V., vertegenwoordigd door W.G.B. van de Ven, advocaat te 's-Hertogenbosch, ir. E.A.A. Bots, F. Simmes en ing. A.U.G. Beltau, als partij gehoord.

Overwegingen

Intrekkingen

1. Ter zitting heeft NABU haar beroepsgrond dat ten onrechte van het ontwerpplan en het vastgestelde plan geen kennis is gegeven in Duitsland, ingetrokken. [appellant sub 1] en Stichting TegenWind hebben voorts ter zitting de beroepsgronden ingetrokken dat ten onrechte in het besluit niet is vermeld dat de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing is en dat ten onrechte 218 ingediende intentieverklaringen niet als zienswijze tegen het ontwerpplan zijn behandeld.

Het plan

2. Het plan voorziet in de realisatie van tien windturbines ten oosten van de kern Netterden in de gemeente Oude IJsselstreek.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Ontvankelijkheid

4. Windpark Den Tol B.V. bestrijdt de ontvankelijkheid van het beroep van [appellant sub 2]. Hiertoe voert zij aan dat [appellant sub 2] vanwege een nabij zijn woning gevestigd bedrijfsgebouw waarschijnlijk geen zicht heeft op de voorziene windmolens. Bovendien is uit de onderzoeken die de raad ten grondslag heeft gelegd aan het plan gebleken dat [appellant sub 2] niet hoeft te vrezen voor een onaanvaardbare aantasting van zijn woon- en leefklimaat.

4.1. Ingevolge artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

4.2. [appellant sub 2] woont op een afstand van ongeveer 850 m tot het voorziene windpark. De maximale ashoogte van de voorziene windturbines bedraagt 139 m en de maximale rotordiameter mag ingevolge de planregels niet meer bedragen dan 122 m. De tiphoogte zal daardoor ongeveer 195 m bedragen.

[appellant sub 2] heeft ter zitting gesteld dat hij vanaf de bovenverdieping van zijn woning zicht zal hebben op de voorziene windturbines. Gelet op de afstand van de woning van [appellant sub 2] tot het bedrijfsgebouw en de voorziene windturbines in samenhang bezien met de hoogte van de turbines acht de Afdeling dit niet onaannemelijk. Daarbij betreft de Afdeling dat Windpark Den Tol B.V. haar vermoeden dat [appellant sub 2] geen zicht heeft op het voorziene windpark niet heeft onderbouwd. Gelet op de aard en de omvang van de ruimtelijke ontwikkeling is de afstand van de woning van [appellant sub 2] tot het voorziene windpark voorts niet zodanig groot dat is uitgesloten dat [appellant sub 2] gevolgen van het plan zou kunnen ondervinden. [appellant sub 2] is dan ook belanghebbende bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het beroep van [appellant sub 2] niet-ontvankelijk is. Het betoog faalt.

Verweerschrift

5. [appellant sub 1] stelt dat het verweerschrift wegens het overschrijden van de indieningstermijn buiten de beoordeling moet blijven. Het beroep moet reeds daarom gegrond worden verklaard.

5.1. Ingevolge artikel 8:42, eerste lid, van de Awb zendt het bestuursorgaan binnen vier weken na de dag van verzending van het beroepschrift aan het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en dient het een verweerschrift in. Ingevolge het tweede lid, kan de bestuursrechter de in het eerste lid bedoelde termijn verlengen.

Ingevolge artikel 8:58, eerste lid, kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen.

5.2. Uit de stukken blijkt dat het verweerschrift op 8 april 2014 bij de Raad van State is ingekomen. Nu de termijn voor het indienen van het verweerschrift was verlengd tot 4 april 2014 is het verweerschrift buiten de in artikel 8:42 gestelde termijn ingediend. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 10 februari 2010 in zaak nr. 200903469/1/H1, betreft de in artikel 8:42 genoemde termijn, een termijn van orde. De wet verbindt er derhalve geen consequenties aan dat het verweerschrift niet binnen de termijn als bedoeld in artikel 8:42 is ingezonden. Anders dan [appellant sub 1] stelt, maakt de omstandigheid dat in deze procedure de Chw van toepassing is dit niet anders. Gelet op het voorgaande en nu het verweerschrift binnen de in artikel 8:58, eerste lid, gestelde termijn is ingediend, ziet de Afdeling geen aanleiding het verweerschrift in deze procedure buiten beschouwing te laten. Het betoog faalt.

Procedurele bezwaren

Termijn voor het indienen van zienswijzen

6. [appellant sub 1] betoogt dat het ontwerpplan ten onrechte acht in plaats van zes weken ter inzage heeft gelegen, waardoor ten onrechte binnen die termijn zienswijzen konden worden ingediend. De raad heeft bovendien ten onrechte een inwoner in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen, toen de zienswijzetermijn reeds was verstreken.

6.1. Ingevolge artikel 3:16, eerste lid, van de Awb, voor zover van belang, bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken, tenzij bij wettelijk voorschrift een langere termijn is bepaald.

Voor het naar voren brengen van zienswijzen tegen een ontwerpbestemmingsplan is niet bij wettelijk voorschrift bepaald dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen langer dan zes weken bedraagt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in onder meer haar uitspraak van 13 maart 2013, zaak nr. 201201045/1/R3, staat het een bestuursorgaan niet vrij een termijn voor het indienen van zienswijzen te gunnen die de termijn van artikel 3:16, eerste lid, van de Awb overschrijdt, omdat dit in strijd is met het systeem van afdeling 3.4 van de Awb. De raad heeft derhalve in strijd met artikel 3:16, eerste lid, van de Awb gehandeld.

6.2. De Afdeling ziet evenwel aanleiding de schending van artikel 3:16, eerste lid, van de Awb met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Hiertoe overweegt zij als volgt.

Ingevolge artikel 6:22 van de Awb kan een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

[appellant sub 1] en de andere appellanten hebben tijdig een zienswijze tegen het ontwerpplan naar voren gebracht. Voorts is niet aannemelijk dat andere belanghebbenden in hun belangen zijn geschaad door het ontwerpplan acht weken ter inzage te leggen en binnen die termijn gelegenheid te bieden zienswijzen naar voren te brengen. Het betoog faalt.

6.3. De raad heeft verder uiteengezet dat één inwoner in de gelegenheid is gesteld om zijn zienswijze tegen het ontwerpplan binnen twee weken nader toe te lichten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in onder meer haar uitspraak van 13 augustus 2008 in zaak nr. 200706451/1, brengt het zorgvuldigheidsbeginsel met zich dat, indien een besluit met de in afdeling 3.4 van de Awb neergelegde uniforme openbare voorbereidingsprocedure is voorbereid, zoals in dit geval, de indiener van de binnen de wettelijke termijn ingebrachte niet nader toegelichte bezwaren onverwijld in de gelegenheid wordt gesteld om deze binnen twee weken van gronden te voorzien. De raad heeft in dit geval betrokkene dan ook terecht gelegenheid geboden de tijdig ingebrachte zienswijze alsnog binnen de gestelde termijn van een motivering voorzien.

Terinzagelegging

7. Stichting Tegenwind betoogt dat de raad ten onrechte bepaalde stukken noch bij het ontwerpplan, noch bij het vastgestelde plan ter inzage heeft gelegd. Zij heeft ter zitting in dit verband gewezen op de anterieure overeenkomst en de planschaderisicoanalyse van SAOZ.

[appellant sub 1] en Stichting TegenWind betogen daarnaast dat de raad na de terinzagelegging van het ontwerpplan ten onrechte stukken aan het plan ten grondslag heeft gelegd zonder de indieners van een zienswijze in de gelegenheid te stellen op die stukken te reageren. [appellant sub 1] en Stichting TegenWind hebben ter zitting in dit verband gewezen op het Toetsingsadvies over het milieuraapport en de aanvulling daarop van de Commissie voor de milieueffectrapportage van 14 oktober 2013. Stichting Tegenwind heeft daarnaast nog gewezen op de aanvullingen op de passende beoordeling die zijn gedateerd op 3 oktober 2013.

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

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 maart 2011 in zaak nr. 201007248/1/R1), kan een ten behoeve van de grondexploitatie gesloten anterieure overeenkomst niet worden aangemerkt als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk als bedoeld in artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. De anterieure overeenkomst hoefde daarom niet met het ontwerpplan ter inzage te worden gelegd.

Voorts blijkt uit de stukken en het verhandelde ter zitting dat de initiatiefnemers ten behoeve van eigen gebruik een planschaderisicoanalyse hebben opgesteld, maar dat de raad geen inzage heeft gekregen in de inhoud van deze planschaderisicoanalyse. De planschaderisicoanalyse is dan ook niet aan het besluit ten grondslag gelegd. De planschaderisicoanalyse kan in dit geval dan ook niet worden aangemerkt als een op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk dat de raad op grond van artikel 3:11 van de Awb ter inzage had moeten leggen. Voor het antwoord op de vraag of de raad ter onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid van het plan een planschaderisicoanalyse aan zijn besluit ten grondslag had moeten leggen, verwijst de Afdeling naar overweging 28.1.

7.3. Het concept-toetsingsadvies voor de MER van 10 september 2013 en de overige door [appellant sub 1] en Stichting TegenWind genoemde stukken zijn tot stand gekomen na de terinzagelegging van het ontwerpplan. Het zijn dan ook geen op het ontwerpplan betrekking hebbende stukken als bedoeld in artikel 3:11 van de Awb. Uit de Awb, de in de Wm neergelegde procedure voor de voorbereiding van een MER, noch enige andere bepaling volgt dat de raad gehouden is de indieners van zienswijzen, door toezending dan wel terinzagelegging, in kennis te stellen van stukken met betrekking tot het ontwerpplan en het MER die na de terinzagelegging van het ontwerpplan aan hem bekend worden. Onder omstandigheden kan echter uit het oogpunt van een zorgvuldige voorbereiding aanleiding bestaan betrokkenen in kennis te stellen van dergelijke nadere stukken en aan hen de gelegenheid te bieden hierop te reageren. Vast staat dat de indieners van zienswijzen in dit geval niet in de gelegenheid zijn gesteld te reageren op de stukken die tot stand zijn gekomen na de terinzagelegging van het plan.

Naar het oordeel van de Afdeling is het (concept-)toetsingsadvies van de commissie voor de milieueffectrapportage in dit geval geen stuk waarop de raad betrokkenen in de gelegenheid had moeten stellen te reageren, mede nu het advies niet dient ter motivering van het besluit. De drie aanvullingen op de passende beoordeling zijn evenwel mede opgesteld naar aanleiding van de ingediende zienswijzen en zijn gebruikt om de ingediende zienswijzen te weerleggen. In deze aanvullingen is de conclusie uit de passende beoordeling dat het plan niet leidt tot significante effecten voor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein genuanceerd, in die zin dat uit de aanvullingen is gebleken dat mitigerende maatregelen nodig zijn om significante effecten te voorkomen. Onder deze omstandigheden had het naar het oordeel van de Afdeling in dit geval op de weg van de raad gelegen de indieners van zienswijzen in kennis te stellen van deze aanvullingen en hen in de gelegenheid te stellen hierop te reageren. Nu de raad dit heeft nagelaten, is het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb voorbereid.

7.4. De Afdeling ziet evenwel, mede gelet op de aard en de inhoud van de stukken, aanleiding dit gebrek in dit geval met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren. Hiertoe overweegt zij als volgt.

Stichting TegenWind en de overige appellanten zijn alsnog in de gelegenheid gesteld de aanvullingen op de passende beoordeling in te zien en hebben hierover in deze procedure hun bezwaren kenbaar kunnen maken. Voorts is niet aannemelijk dat andere belanghebbenden in hun belangen zijn geschaad doordat de raad de indieners van zienswijzen niet in kennis heeft gesteld van de aanvullingen op de passende beoordeling en hen niet in de gelegenheid heeft gesteld hierop te reageren. Daarbij betreft de Afdeling dat de aanvullingen op de passende beoordeling met het vastgestelde plan ter inzage hebben gelegen. Aangenomen mag worden dat indien een indiener van een zienswijze, na kennis te hebben genomen van de aanvullingen op de passende beoordeling, zijn bezwaren over de inhoud van de aanvullingen kenbaar had willen maken, hij beroep had ingesteld. Het betoog faalt.

Overleg

8. [appellant sub 1] betoogt dat de raad, ondanks herhaalde verzoeken daartoe, ten onrechte niet in overleg is getreden met omwonenden omtrent het voornemen tot realisering van het windturbinepark.

8.1. Aan de omwonenden is de wettelijke mogelijkheid geboden hun zienswijze op het ontwerpplan naar voren te brengen. Het bieden van de mogelijkheid tot overleg als aanvulling op deze inspraakmogelijkheid maakt geen onderdeel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) geregelde bestemmingsplanprocedure. Het betoog dat de raad ten onrechte niet in overleg is getreden met omwonenden faalt dan ook.

Nota van zienswijzen

9. Stichting TegenWind betoogt dat de raad ten onrechte niet op alle bezwaren die naar voren zijn gebracht in haar zienswijze heeft gereageerd.

9.1. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat, zoals Stichting TegenWind inzichtelijk heeft gemaakt, niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Inhoudelijke bezwaren

Planregels

10. Stichting TegenWind stelt dat in het plan ten onrechte niet is vastgelegd wat de minimale ashoogte, tiphoogte en omvang van de rotorbladen van de in het plan voorziene windturbines zijn. Hierdoor is onduidelijk welke hoogte de windturbines zullen hebben. Bovendien vreest Stichting TegenWind dat kleine windturbines meer overlast met zich brengen dan grote windturbines.

10.1. In de planregels zijn de maximale masthoogte en ashoogte van de voorziene windturbines vastgelegd. In artikel 5, lid 5.2, van de planregels is neergelegd dat de ashoogte van een windturbine niet meer mag bedragen dan 139 m en de rotordiameter van een windturbine, gemeten tussen de uiteinden van de wieken, niet meer mag bedragen dan 122 m. In het MER is vermeld dat met het verhogen van de mast- en tiphoogte de milieuruimte van een windturbine toeneemt. Zo is de afstand waarop een windturbine geluid- en schaduw hinder kan veroorzaken bij een grote turbine groter dan bij een kleine turbine, zo staat in het MER. In de niet met concrete gegevens onderbouwde stelling van Stichting TegenWind dat een kleinere windturbine meer overlast kan veroorzaken, ziet de Afdeling geen aanleiding om aan het MER op dit punt te twifelen. Hetgeen is aangevoerd geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, teneinde onaanvaardbare gevolgen voor het woon- en leefklimaat voor omwonenden te voorkomen, de minimale ashoogte, tiphoogte en omvang van de rotorbladen van de windturbines in het plan had moeten vastleggen. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt in strijd is met de rechtszekerheid. Het betoog faalt.

Nut en noodzaak

11. [appellant sub 1] bestrijdt dat het nut en de noodzaak voor de voorziene windturbines is aangetoond. Hij stelt dat de raad een te hoge doelstelling voor de reductie van CO₂-uitstoot hanteert. Dat deze doelstelling in het zogenoemde Akkoord van Groenlo is neergelegd doet daar volgens [appellant sub 1] niet aan af, nu hieraan geen wettelijke rechten en plichten kunnen worden ontleend. Daarbij komt volgens [appellant sub 1] dat de provincie Gelderland reeds voornemens is 23 nieuwe locaties voor de plaatsing van windturbines aan te wijzen, hetgeen de noodzaak voor het onderhavige windturbinepark laat vervallen.

11.1. In de plantoelichting is vermeld dat een groep lokale agrarische ondernemers en Windunie Development samen een nieuw windturbinepark willen exploiteren. Nevendoel van deze exploitatie is het leveren van een bijdrage aan de algemene doelstelling om de uitstoot van CO₂ te reduceren en het aandeel duurzame energie te vergroten. Provinciale staten hebben blijkens de plantoelichting de provinciale doelstelling voor windenergie verhoogd naar 210 MW in 2020. Deze doelstelling vormt een onmisbare bijdrage aan de generieke doelstelling van het rijk, 6000 MW wind op land, en is vastgelegd in afspraken met het Interprovinciaal Overleg en het rijk. Teneinde de doelstellingen voor windenergie te behalen zijn in de provinciale beleidsdocumenten zoekzones voor windenergie vastgesteld, waarbij ook de locatie van windpark Den Tol is aangewezen als zoekzone. De gemeente Oude IJsselstreek voert daarnaast ook een ambitieus klimaatbeleid, zo staat in de plantoelichting. Zo onderschrijft de gemeente het Akkoord van Groenlo uit 2009. In dit akkoord worden overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners opgeroepen om een CO₂-reductie van 50% te realiseren en op den duur de Achterhoek volledig zelfvoorzienend te maken met duurzame energie. De gemeente heeft daarnaast ook een beleidskader voor duurzame energie ontwikkeld. In het beleidskader "Tijd voor nieuwe energie", vastgesteld in juni 2011, is het streven opgenomen om 33 kiloton CO₂ reductie per jaar te halen voor de windenergiesector in zijn geheel. Dit heeft mede geleid tot het niet meer uitsluiten van een tweede windpark bij Netterden, zoals ook opgenomen in de gemeentelijke structuurvisie 2025, vastgesteld op 26 mei 2011, en het beleidskader "Tijd voor nieuwe energie", zo volgt uit de plantoelichting.

Naar het oordeel van de Afdeling geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de doelstelling voor de verduurzaming van de elektriciteitsvoorziening die in de beleidsdocumenten is neergelegd zodanig onredelijk is dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet op deze beleidsuitgangspunten heeft kunnen baseren. Verder heeft de raad in het verweerschrift uiteengezet dat provinciale staten de doelstelling voor windenergie hebben verhoogd. Met het voorliggende plan wordt de provinciale doelstelling voor windenergie nog niet behaald. Teneinde de doelstelling voor windenergie alsnog te bereiken zijn daarom in de provinciale omgevingsvisie gebieden aangewezen waar de provincie eveneens de realisering van windturbines mogelijk acht. Dat het provinciaal bestuur inmiddels het beleid in die zin heeft bijgesteld dat niet langer wordt gewerkt met zoekgebieden voor windenergie, maar wordt ingezet op locaties waarover overeenstemming bestaat met de betreffende gemeenten en daarom nieuwe locaties heeft aangewezen voor windenergie, maakt, anders dan [appellant sub 1] veronderstelt, niet dat het nut en de noodzaak voor de uitvoering van dit plan is komen te vervallen.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het nut en de noodzaak van het plan heeft kunnen aannemen. Het betoog faalt.

Draagvlak

12. [appellant sub 1] en Stichting Tegenwind betogen dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat het draagvlak voor de in het plan voorziene ontwikkeling ontbreekt. Volgens hen is de stelling van de raad dat een meerderheid van de omwonenden voorstander is van het plan onjuist.

12.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich, gelet op het overwogene onder 11.1, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de realisatie van het windturbinepark in een behoefte voorziet. Of voldoende draagvlak voor het plan bij omwonenden bestaat is in dit verband niet van doorslaggevende betekenis.

Raadsbesluit 2004 en regionaal beleid

13. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Stichting TegenWind betogen dat het plan in strijd is met het raadsbesluit 2004, nu met het plan meer dan één windturbinepark in de omgeving mogelijk wordt gemaakt. [appellant sub 1] betoogt voorts dat het plan in strijd is met de Duurzame energievisie regio Achterhoek (2004)

en de Regionale Structuurvisie Achterhoek doordat met het plan de windturbineparken in de regio rondom Netterden worden geconcentreerd. De raad heeft niet onderbouwd waarom afwijking van het beleid in dit geval is gerechtvaardigd.

13.1. De raad heeft uiteengezet dat in de studie "Duurzame energie Regio Achterhoek" van 2004 vier zoekgebieden voor windenergie zijn aangewezen in de Achterhoek. Ten tijde van de vaststelling van het raadsbesluit 2004 was het de bedoeling één windturbinepark per zoekgebied ontwikkelen. Op basis daarvan heeft de gemeenteraad van Gendringen in 2004 gekozen voor het ontwikkelen van het windturbinepark aan de Papenkampseweg. Na 2004 zijn de doelen voor windenergie evenwel veranderd. De provinciale en gemeentelijke doelstellingen voor windenergie zijn verhoogd. Daarnaast is gebleken dat de doelstelling om één windpark per zoekgebied te realiseren achterhaald is. Zo zijn er in twee van de vier zoekgebieden geen initiatieven voor de bouw van een windturbinepark, waardoor het beoogde doel van vier windturbineparken in de omgeving niet kan worden gehaald. Op basis van het voorgaande is, onder meer in de "Structuurvisie Oude IJsselstreek 2025", vastgesteld in mei 2011, en het beleidskader "Tijd voor nieuwe energie", vastgesteld in juni 2011, besloten dat de zoeklocaties voor windenergie maximaal moeten worden benut. Ter voorkoming van nadelige effecten is clustering van windmolens het uitgangspunt, zo staat in de "Structuurvisie Oude IJsselstreek 2025".

Gelet op het voorgaande is het raadsbesluit uit 2004 achterhaald door het gemeentelijke beleid dat is vastgesteld in 2011. Aan het gemeentelijke beleid uit 2004 komt dan ook geen betekenis meer toe. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich voorts in redelijkheid op basis van de gewijzigde provinciale en gemeentelijke beleidsuitgangspunten op het standpunt kunnen stellen dat afwijking van het regionale beleid dat slechts één windpark in de omgeving van Netterden wordt gerealiseerd, in dit geval is gerechtvaardigd. De betogen falen.

Landschap

14. [appellant sub 1], [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind betogen dat de in het plan voorziene windturbines het landschap en het open karakter van de woonkern verstoren. Volgens [appellant sub 2] zijn de windturbines te dicht bij de woonkern voorzien en is de maximale tiphoogte van de windturbines te hoog. [appellant sub 1] stelt bovendien dat de raad ten onrechte, in strijd met het advies van de commissie m.e.r., de zichtbaarheid van het windturbinepark vanaf de stuwwal van Montferland niet heeft verzacht.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind betogen voorts, mede onder verwijzing van een advies van J. Goudseune van 22 januari 2015, dat de raad heeft miskend dat het plan leidt tot visuele interferentie met de in de nabijheid gerealiseerde windturbines in Duitsland en de voorziene windmolens van het Windpark Netterden-Azewijn. Volgens hen is het plan in strijd met het in het Streekplan Gelderland 2005 (hierna: het Streekplan) neergelegde beleid dat ter voorkoming van visuele interferentie slechts locaties kunnen worden ontwikkeld voor windturbineparken die op ten minste vier km afstand zijn gelegen van windenergielocaties waarvoor een finale planologische regeling heeft plaatsgevonden. Het is volgens Stichting TegenWind niet toegestaan af te wijken van het provinciale beleid, nu de raad zelf in dit kader geen eigen beleid heeft vastgesteld.

14.1. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de visuele effecten van het voorziene windturbinepark. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het MER en de aanvulling op het MER en de passende beoordeling van Pondera Consult van 3 oktober 2013 (hierna: de aanvulling op de passende beoordeling van Pondera Consult). In een bijlage bij het MER zijn onder meer fotovisualisaties opgenomen die een indruk geven van de visuele effecten van de voorziene windturbines. De raad heeft uiteengezet dat na afweging tussen verschillende alternatieven is gekozen voor een windturbineopstelling in twee lijnen. De gekozen opstelling sluit zo goed mogelijk aan bij de bestaande verkaveling in het landschap. Voorts is de lijnopstelling van de voorziene windturbines nagenoeg evenwijdig aan het park aan de Papenkampseweg geprojecteerd. Weliswaar buigt de oostelijke lijn aan de noordzijde af naar het oosten, waardoor de samenhang met de westelijke lijn en de lijnopstelling van de windturbines aan de Papenkampseweg enigszins verloren gaat, maar door de afbuiging wordt de hinder voor omwonenden geminimaliseerd en blijft de beoogde energetische opbrengst behouden. Interferentie met de Duitse opstellingen blijft volgens de raad voorts beperkt door een duidelijk verschil in configuratie tussen het voorziene windpark en de Duitse windturbines. Weliswaar verschilt de hoogte van het voorziene

windturbinepark enigszins met de reeds aanwezige windturbines in de omgeving, maar dit verschil kan nauwelijks worden waargenomen. Verder heeft de raad uiteengezet dat rondom het dorp Netterden een krans ligt aan weiljes, deels met houtwallen, boomgaarden en lanen. Hierdoor zal vanuit de meeste delen van het dorp het windpark niet te zien zijn. Daarnaast staat aan de oostkant van het dorp een grote bedrijfshal die voor veel bewoners aan de rand van het dorp het directe zicht op de windturbines zal ontnemen. Voorts heeft de raad onderkend dat vanaf de hoger gelegen stuwwal van Montferland het park duidelijk zichtbaar zal zijn. De raad acht dit effect van het voorziene windturbinepark evenwel niet ontoelaatbaar gelet op het belang bij duurzame energieopwekking.

14.2. In het Streekplan staat dat ter voorkoming van visuele interferentie slechts windturbineparken kunnen worden ontwikkeld die op ten minste vier km afstand zijn gelegen van windenergielocaties waarvoor finale planologische regeling heeft plaatsgevonden. Ten westen van het plangebied, op een afstand van ongeveer 1,5 km, zijn in 2011 reeds zes windturbines planologisch mogelijk gemaakt. [appellant sub 1], [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind betogen dan ook terecht dat het plan in strijd is met het provinciale beleid, zoals dat is neergelegd in het Streekplan. De raad is evenwel bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid gebonden. In tegenstelling tot hetgeen Stichting TegenWind stelt, maakt de omstandigheid dat de raad geen eigen beleid op dit punt heeft vastgesteld, dit niet anders. Wel dient de raad met het provinciale beleid rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in dit geval is geanticipeerd op de nieuwe provinciale omgevingsvisie die door provinciale staten op 9 juli 2014 is vastgesteld, waarin de zogenoemde vier km eis uit het streekplan is losgelaten. Verder heeft de raad, mede door middel van visualisaties, onderzocht wat de visuele effecten zijn van het voorziene windturbinepark. Het betoog van [appellant sub 2] dat de visualisaties een onjuist beeld geven van de werkelijkheid is niet nader onderbouwd, waardoor de Afdeling geen aanleiding ziet om aan het MER op dit punt te twijfelen. In tegenstelling tot hetgeen wordt betoogd, heeft de raad bij de beoordeling van de visuele effecten voorts rekening gehouden met de gerealiseerde windturbines in Duitsland en de voorziene windturbines aan de Papenkampseweg. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, gezien het voorgaande en het overwogene onder 14.1, bij afweging van alle bij het besluit betrokken belangen, zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan het landschap en het zicht vanuit de woonkern niet onaanvaardbaar zal verstoren en dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare interferentie met de bestaande windturbineparken. Voorts heeft de raad in redelijkheid kunnen stellen dat afwijking van het provinciale beleid, zoals dat gold ten tijde van de vaststelling van het plan, in dit geval is gerechtvaardigd. Het betoog faalt.

Cultuurhistorische en monumentale waarden

15. [appellant sub 1] betoogt verder dat het plan een onaanvaardbare inbreuk vormt op de cultuurhistorische waarden van het landschap. Volgens hem heeft de raad ten onrechte geen onderzoek verricht naar de gevolgen van het plan op dit punt. [appellant sub 2] betoogt voorts dat het monumentale karakter van de Cuyperskerk in Netterden wordt geschaad door de in het plan voorziene windturbines. Hij stelt dat de raad hiermee onvoldoende rekening heeft gehouden.

15.1. In de plantoelichting is vermeld dat op de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie Gelderland het plangebied een gemiddelde tot hoge historisch geografische waardering krijgt. Daarnaast zijn nabij het plangebied verschillende historisch bouwkundige monumenten aanwezig, met onder andere religieuze en agrarische functies. De raad stelt zich evenwel op het standpunt dat de cultuurhistorische waarden van het landschap geen belemmering vormen voor de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling. Volgens de raad zullen door de schaal van de windturbines en de positie boven het landschap de cultuurhistorische patronen zichtbaar blijven. De beleving van het historische landschap zal door het plan worden beïnvloed, maar niet onmogelijk worden gemaakt. Daarbij komt dat de kern van Netterden geen beschermd stads- en dorpsgezicht is. De aanblik van Netterden met de Cuyperskerk als blikvanger zal door de realisatie van de windturbines herkenbaar blijven, aldus de raad.

Gezien het voorgaande heeft de raad rekening gehouden met de cultuurhistorische en monumentale waarden van het plangebied en zijn omgeving. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare inbreuk zal vormen op deze waarden. Het betoog faalt.

Toerisme en recreatie

16. [appellant sub 1] betoogt dat de raad de negatieve gevolgen van het voorziene windturbinepark voor het toerisme en de recreatie niet heeft onderkend.

16.1. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de gevolgen van het plan voor de bestaande recreatieve waarden in de omgeving van het voorziene windturbinepark. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het MER. In het MER staat dat uit Deens en Duits onderzoek is gebleken dat geen gevallen bekend zijn waarin de ontwikkeling van een windpark heeft geleid tot een afname van het aantal toeristen. Duurzame energie installaties worden juist steeds populairder als toeristische attractie, zo staat in het MER.

In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen concrete aanknopingspunten om aan het MER op dit punt te twijfelen. Dat, zoals [appellant sub 1] stelt, uit sommige onderzoeken is gebleken dat toeristen het uitzicht op zee als belangrijk ervaren en dat dit uitzicht wordt aangetast door windparken op zee is in dit geval niet relevant, omdat met het voorliggende plan geen windpark op zee mogelijk wordt gemaakt. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich in redelijkheid op basis van het MER op het standpunt kunnen stellen dat geen grond voor de verwachting bestaat dat het plan negatieve gevolgen heeft voor het toerisme en de recreatieve voorzieningen in de omgeving. Het betoog faalt.

Onderzoek woon- en leefklimaat: kavelnummers H410, H555 en H786

17. Stichting TegenWind betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht wat de gevolgen zijn van het plan voor de kavelnummers H410, H555 en H786. Volgens haar stelt de raad ten onrechte dat deze kavels in eigendom zijn van de initiatiefnemers van het plan. De gevolgen van het plan ter plaatse van deze kavelnummers zijn volgens Stichting TegenWind onaanvaardbaar.

17.1. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het MER en het aan het MER ten grondslag gelegde rapport "Akoestisch onderzoek en onderzoek naar slagschaduwhinder van het op te richten Windpark Den Tol te Netterden in de gemeente Oude IJsselstreek" van 23 april 2012 (hierna: het rapport Slagschaduw en geluid). De raad heeft toegelicht dat zich op de kavels H410 en H786 noch woningen, noch andere gevoelige bestemmingen bevinden. Stichting TegenWind heeft dit niet bestreden. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de kavels H410 en H786 ten onrechte niet zijn betrokken bij het onderzoek naar de gevolgen van het plan voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. Op kavel H555 staat een woning, met het adres Netterdensestraat 15. Uit het MER blijkt dat de woning niet in de veiligheidsrisicocontour van de voorziene windmolens ligt. De geluidnorm van Lden 47 dB uit het Besluit houdende algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) wordt blijkens het rapport Slagschaduw en geluid ter plaatse van de woning weliswaar met maximaal 5 dB overschreden, maar er kunnen in dit geval maatwerkvoorschriften worden vastgesteld teneinde aan het Activiteitenbesluit te voldoen, zo heeft de raad ter zitting onweersproken gesteld.

Gezien het voorgaande heeft de raad inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van het plan op de woning op het perceel Netterdensestraat 15. Stichting TegenWind heeft haar stelling dat de gevolgen van het plan onaanvaardbaar zullen zijn niet nader onderbouwd. Het aangevoerde geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning op het perceel Netterdensestraat 15. Het betoog faalt.

Geluid

18. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Stichting TegenWind vrezen dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare geluidhinder. Stichting TegenWind stelt dat bij de beoordeling van de geluidhinder ten gevolge van het plan is uitgegaan van een bepaald type windturbine, terwijl in het plan het maximale vermogen en het type windturbine niet in het plan is vastgelegd. Bij de beoordeling van de geluideffecten van de voorziene windturbines is de raad dan ook niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het plan, aldus Stichting TegenWind. Daarnaast stellen [appellant sub 2] en Stichting TegenWind dat de raad geen rekening heeft gehouden met de cumulatie met andere geluidbronnen in de omgeving van de

voorzienne windturbines, zoals de nabij de windturbines gevestigde fabriek en de in de omgeving aanwezige, dan wel voorziene, windturbineparken. Teneinde onaanvaardbare geluidhinder ter plaatse van zijn woning te voorkomen, had volgens [appellant sub 2] in het plan een geluidzone moeten worden opgenomen.

18.1. In het MER is uiteengezet dat windturbines zijn te onderscheiden in drie klassen, te weten een grote rotor klasse, een middelgrote rotor klasse en een kleine rotor klasse. In het MER staat dat turbines van de klasse met een grote rotor niet exploitabel zijn vanwege het windregime ter plaatse. Er zullen daarom in het plangebied geen windturbines met een grote rotor worden geplaatst. De voorbeeldturbine van een middelgrote rotor klasse is de Vestas V112. In het MER is uiteengezet dat deze turbine de grootste rotor en de hoogste tiphoogte heeft uit de middelgrote klasse. Ook heeft deze turbine een geluidbronvermogen dat hoger ligt dan gemiddeld voor deze klasse. Bij de beoordeling van de milieueffecten van het plan is daarom uitgegaan van de plaatsing van turbines van het type Vestas V112. Mocht later voor een ander type windturbine worden gekozen, dan zal naar verwachting worden geconstateerd dat de milieueffecten minder zijn dan hetgeen is onderzocht, zo staat in het MER.

Stichting TegenWind heeft niet betwist dat in het plangebied geen windturbines met een grote rotor zullen worden geplaatst, omdat dit vanwege het windregime ter plaatse niet exploitabel is. Hetgeen zij verder naar voren heeft gebracht geeft voorts geen grond om te twijfelen aan de stelling in het MER dat de plaatsing van een ander type windturbine uit de middelgrote rotor klasse niet zal leiden tot een hogere geluidbelasting. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de beoordeling van de geluideffecten van de voorziene windturbines niet is uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van het plan.

18.2. In het rapport Slagschaduw en geluid, dat als bijlage bij het MER is gevoegd, zijn de geluideffecten onderzocht van vier verschillende opstellingsvarianten. Bij alle varianten is uitgegaan van de plaatsing van windturbines van het type Vestas V112 met een nominaal vermogen van 3MW. In het rapport Slagschaduw en geluid staat dat bij de gekozen opstelling van de windturbines bij niet één van de omliggende woningen van derden het in het Activiteitenbesluit neergelegde hoogst toelaatbare jaargemiddelde geluidniveau in de dag van Lden 47 dB en het hoogst toelaatbare jaargemiddelde geluidniveau in de nachtperiode van Lnight 41 dB wordt overschreden. Voorts zijn de cumulatieve effecten van het plan uiteengezet, waarbij rekening is gehouden met de geluidbelasting ten gevolge van het Windpark aan de Papenkampseweg en de snelweg A3. De cumulatieve geluidbelasting bedraagt maximaal Lden 58 dB, zo staat in het rapport Slagschaduw en geluid. De raad heeft gesteld dat deze maximale cumulatieve geluidbelasting ertoe leidt dat de akoestische omgeving als matig moet worden gekwalificeerd. Nu de omgeving van het plangebied waarin deze geluidbelasting plaatsvindt, kan worden aangemerkt als een gebied met landbouwactiviteiten, is deze geluidbelasting acceptabel, zo is het standpunt van de raad. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt onredelijk is.

Specifiek voor de woning van [appellant sub 2] heeft de raad uiteengezet dat de gecumuleerde geluidbelasting van het windturbinepark en de fabriek op de gevel van de woning 55 dB bedraagt, hetgeen ertoe leidt dat de akoestische omgeving rondom de woning van [appellant sub 2] als redelijk moet worden gekwalificeerd. De raad heeft uitgelegd dat bij de berekening van de cumulatieve geluidbelasting straffactoren zijn toegepast, waardoor ook rekening is gehouden met de aard van het geluid. Windpark Den Tol B.V. heeft voorts nader toegelicht dat het voorziene windpark vanwege de reeds bestaande geluidbronnen een verwaarloosbare bijdrage vormt op de geluidbelasting op de woning van [appellant sub 2].

Gelet op het hiervoor overwogene heeft de raad zich in redelijkheid op basis van het rapport Slagschaduw en geluid op het standpunt kunnen stellen dat niet hoeft te worden gevreesd dat het plan zal leiden tot onaanvaardbare geluidhinder voor [appellant sub 2] en de andere omwonenden. Verder heeft de raad terecht gesteld dat een windturbinepark geen inrichting is waarvoor volgens de Wet geluidhinder een geluidzone in een bestemmingsplan moet worden opgenomen. Hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd geeft daarom geen grond voor het oordeel dat de raad een dergelijke geluidzone in het plan had moeten opnemen. De betogen falen.

Veiligheid

19. Stichting Tegenwind betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft onderzocht wat de veiligheidsrisico's zijn van de plaatsing van enkele turbines op minder dan 50 m van de openbare weg. Voorts heeft volgens Stichting TegenWind geen verantwoording van het groepsrisico en het plaatsgebonden risico plaatsgevonden.

19.1. In het kader van de voorbereiding van het plan is onderzoek verricht naar de gevolgen van de voorziene windturbines voor de veiligheid in de omgeving van het plangebied. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het MER. In het MER is geconcludeerd dat de windmolens op voldoende afstand van wegen zijn voorzien, waardoor voor onaanvaardbare veiligheidsrisico's in dat verband niet hoeft te worden gevreesd. Voorts staat in het MER dat geen relevante (beperkt) kwetsbare objecten binnen de risicocontour liggen. Hetgeen Stichting TegenWind naar voren heeft gebracht geeft geen aanknopingspunten om aan het MER op dit punt te twijfelen. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op basis van het MER op het standpunt heeft kunnen stellen dat de windturbines geen onaanvaardbare veiligheidsrisico's met zich brengen. Het betoog faalt.

Gezondheid

20. [appellant sub 1] en Stichting TegenWind stellen dat het plan, mede in combinatie met de andere windturbineparken in de omgeving, leidt tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's. Onder verwijzing naar enkele rapporten stellen zij dat mensen die in de nabijheid van windturbines wonen, last hebben van gezondheidsklachten, zoals het zogenoemde Wind Turbine Syndrome en Vibro Acoustic Disease. Volgens [appellant sub 1] heeft de raad ten onrechte geen onderzoek verricht naar de gevolgen van het laagfrequente geluid dat windmolens produceren. Stichting TegenWind stelt dat de raad evenmin heeft onderzocht welke gevolgen de overdracht van geluid en trillingen via de grond kan hebben.

20.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet zal leiden tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's. De raad heeft toegelicht dat er noch op Europees noch op nationaal niveau normen zijn vastgesteld ter voorkoming van hinder door laagfrequent geluid. Voorts verwijst de raad naar een brief van 31 maart 2014 van de staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. In deze brief is vermeld dat verschillende studies zijn verricht naar de effecten van laagfrequent geluid, waaronder een literatuurstudie en onderzoeken van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Hieruit is gebleken dat het aandeel dat het laagfrequente geluid van een windturbine heeft op de geluidbelasting op een woning gering is. Uit nauwkeurige metingen van de trillingsniveaus in de bodem rond windturbines is bovendien gebleken dat geen overdracht van laagfrequent geluid door de grond plaatsvindt. In de brief van 31 maart 2014 staat voorts dat voor de beweringen, zoals in de door [appellant sub 1] en Stichting TegenWind aangehaalde rapporten, dat laagfrequent geluid van windturbines klinische ziekten bij mensen kan veroorzaken, geen betrouwbaar bewijs is aangetroffen.

In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad de conclusies uit de wetenschappelijk studies zoals vermeld in de brief van de staatssecretaris niet bij de besluitvorming heeft mogen betrekken. De raad heeft op basis hiervan in redelijkheid geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen aan de door [appellant sub 1] en Stichting TegenWind aangehaalde rapporten, waarin staat dat windturbines leiden tot ernstige gezondheidsklachten bij omwonenden. De raad heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan geen onaanvaardbare gezondheidsrisico's met zich zal brengen. Het betoog faalt.

Waardevermindering woning

21. [appellant sub 2] vreest dat het plan zal leiden tot een onaanvaardbare waardevermindering van zijn woning. Volgens [appellant sub 2] dient in het plan een regel te worden opgenomen, inhoudende dat de windturbines niet mogen worden gerealiseerd voordat de door het plan veroorzaakte schade is vergoed.

21.1. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat een eventuele waardevermindering van zijn woning zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Verder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat in het plan een schadevergoedingsregeling had moeten worden opgenomen. Afdeling 6.1 van de Wro voorziet in een regeling van tegemoetkoming in schade die het gevolg is van, onder meer, een bepaling van een bestemmingsplan. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze regeling ontoereikend zal zijn. Het betoog faalt.

Natura 2000

22. [appellant sub 1], [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind betogen dat het plan zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de nabij het voorziene windturbinepark gelegen Natura 2000-gebieden. Zij vrezen in het bijzonder dat het plan zal leiden tot een verslechtering van de staat van instandhouding van de vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein is aangewezen. NABU stelt dat de raad op basis van onjuiste feiten heeft vastgesteld voor welke soorten het gebied Unterer Niederrhein is aangewezen. Volgens NABU miskent de raad daardoor dat het gebied is aangewezen voor onder meer de wulp, de tureluur en enkele andere vogelsoorten. Daarbij komt dat in de passende beoordeling niet de juiste instandhoudingsdoelstellingen zijn vermeld. Volgens NABU had de raad dienen uit te gaan van de instandhoudingsdoelstellingen die zijn neergelegd in het Maßnahmenkonzept für das EU-Vogelschutzgebiet Unterer Niederrhein, gedateerd februari 2011 (hierna: het Mako).

NABU en Stichting TegenWind betogen voorts dat de raad er ten onrechte van uit is gegaan dat het Duitse Natura 2000-gebied op een afstand ligt van 500 m van het voorziene windturbinepark. Volgens hen zijn de windmolens op een afstand van 265 m van het Natura 2000-gebied voorzien. Nu in de rapporten op dit punt van een onjuist uitgangspunt is uitgaan, heeft de raad niet inzichtelijk gemaakt dat het plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein.

22.1. Ingevolge artikel 6, derde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992 L 206; hierna: de Habitatrichtlijn) wordt voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een dergelijk gebied, een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het inpassingsplan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het inpassingsplan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge het derde lid wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 19g.

Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, slechts worden verleend indien het college van gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

22.2. In de passende beoordeling is bezien of het plan significante effecten heeft op drie Natura 2000-gebieden, te weten het Natura 2000-gebied Gelderse Poort, het Natura 2000-gebied Uiterwaarden IJssel en het Duitse Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein. In de passende beoordeling is geconcludeerd dat effecten op de vogelpopulaties waarvoor de Natura 2000-gebieden Uiterwaarden IJssel en Gelderse Poort zijn aangewezen is uitgesloten. De passende beoordeling is op dit punt niet gemotiveerd bestreden. Hetgeen is

aangevoerd geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op grond van de passende beoordeling ervan heeft kunnen verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Gelderse Poort en Uiterwaarden IJssel ten gevolge van het plan niet zullen worden aangetast.

22.3. In de passende beoordeling is voorts geconcludeerd dat het plan wel leidt tot effecten voor vogelsoorten waarvoor het Duitse Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein is aangewezen. Het plan zal evenwel niet leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit Natura 2000-gebied, zo is in de passende beoordeling geconcludeerd.

22.4. Het gebied "Unterer Niederrhein" is bij besluit van 17 december 2004 aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) zoals vervangen door richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (Pb EU L20) (hierna: de Vogelrichtlijn). Voor het Duitse Natura 2000-gebied is niet het beschermingsregime van artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 van toepassing, maar dat van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.

22.5. In tabel 2 van de passende beoordeling is weergegeven voor welke soorten het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein is aangewezen. In tabel 2 staan onder meer de wulp en de tureluur genoemd. De stelling van NABU dat de raad ten onrechte niet heeft onderkend dat het gebied onder meer voor de wulp en de tureluur is aangewezen, mist daarom feitelijke grondslag. Voor zover NABU heeft gesteld dat de raad heeft miskend dat het gebied eveneens voor de vogelsoorten zeearend, lepelaar, visarend, steltkluut, kluut, velduil, ooievaar, buidelmees, oeverloper, aalscholver, gekraagde roodstaart, geoorde fuut, kuifeend en stormmeeuw is aangewezen, overweegt de Afdeling het volgende. In het beheerplan waarnaar NABU in dit verband verwijst, is weliswaar vermeld dat de genoemde vogelsoorten in het Natura 2000-gebied voorkomen, maar is eveneens vermeld dat blijkens het aanwijzingsbesluit van 17 december 2004 het gebied niet is aangewezen voor de genoemde soorten en dat deze soorten ook niet zijn vermeld op de Duitse standaardgegevensformulieren, de formulieren die als communicatiemiddel dienen tussen een lidstaat en de Europese Commissie en waarmee informatie over de aan te wijzen gebieden naar de Europese Commissie worden verstuurd. De raad heeft dan ook terecht bij de beoordeling van de effecten voor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein deze vogelsoorten buiten beschouwing gelaten.

22.6. In tabel 2 van de passende beoordeling is eveneens weergegeven wat de instandhoudingsdoelstellingen zijn voor de vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein is aangewezen. De gegevens in de tabel zijn gestoeld op het rapport "Ecologische beoordeling windpark Den Tol te Netterden" van Brenninkmeijer en Biezenaar, gedateerd 17 november 2011 (hierna: de ecologische quickscan). Uit de ecologische quickscan blijkt dat de weergegeven instandhoudingsdoelstellingen zijn ontleend aan het standaardgegevensformulier van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein dat dient als communicatiemiddel tussen de lidstaat en de Europese Commissie. Ter zitting heeft de raad uiteengezet dat NABU terecht stelt dat de instandhoudingsdoelstellingen niet hadden moeten worden ontleend aan het standaardgegevensformulier, maar aan het Mako. De raad heeft erkend dat in de passende beoordeling dan ook niet de juiste, voor sommige soorten te lage, instandhoudingsdoelstellingen zijn vermeld. De raad en Windpark Den Tol B.V. hebben gesteld dat de doelstellingen in het Mako evenwel wel bij de beoordeling van het plan zijn betrokken. De Afdeling stelt echter vast dat dit noch uit de passende beoordeling, noch uit de aanvullingen op de passende beoordeling blijkt. De raad heeft derhalve niet inzichtelijk gemaakt dat zijn conclusie dat het plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein stand houdt, indien rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen uit het Mako.

22.7. In de ecologische quickscan is vermeld dat de dichtstbijzijnde windturbines van het beoogde windturbinepark zijn voorzien op een afstand van ruim 500 m van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein. De Afdeling stelt evenwel vast dat het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein op een afstand van ongeveer 265 m van de dichtstbijzijnde voorziene windturbine ligt. De raad heeft ter zitting uitgelegd dat het plan na het opstellen van de ecologische quickscan nog is gewijzigd, waardoor de afstand tussen de voorziene windturbines en het Natura 2000-gebied is verkleind. In de ecologische quickscan is derhalve uitgegaan van een onjuiste afstand. Dit klemmt, nu uit de ecologische quickscan blijkt dat de veronderstelde afstand tot het betrokken Natura 2000-gebied mede bepalend is geweest voor de conclusie dat voor een groot

aantal vogelsoorten op voorhand significante effecten konden worden uitgesloten. Deze conclusie is, zonder nader onderzoek, met een enkele verwijzing naar de ecologische quickscan in de passende beoordeling overgenomen. In de passende beoordeling is aldus op onjuiste gronden gesteld dat het plan geen significante effecten heeft op de desbetreffende vogelsoorten. De raad heeft dit niet onderkend.

22.8. Voor de vogelsoorten waarvoor in de ecologische quickscan niet op voorhand significante effecten konden worden uitgesloten is in de passende beoordeling wel nader onderzoek verricht. Niet inzichtelijk is evenwel of bij dit onderzoek wel is uitgegaan van de juiste afstand tot het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein. In de passende beoordeling is namelijk evenals in de quickscan foutief vermeld dat de dichtstbijzijnde windturbines van het beoogde windturbinepark zijn voorzien op een afstand van ruim 500 m tot het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein. Hoewel in de passende beoordeling afbeeldingen zijn gevoegd, waarop de voorziene windmolens en het Natura 2000-gebied op een juiste schaal zijn weergegeven, kan uit de passende beoordeling, anders dan de raad stelt, niet met zekerheid worden afgeleid dat bij de passende beoordeling is betrokken dat het Natura 2000-gebied op een afstand van ongeveer 265 m van het windpark ligt. De tekst van de passende beoordeling geeft daar namelijk geen blijk van. Gelet hierop staat niet vast dat bij de beoordeling of het plan leidt tot significante effecten voor de vogelsoorten waarvoor in de quickscan significante effecten niet op voorhand konden worden uitgesloten, is uitgegaan van de juiste feitelijke uitgangspunten. Ook dit heeft de raad niet onderkend.

23. NABU twijfelt voorts aan het uitgangspunt in de passende beoordeling dat buiten een afstand van 200 m van de windturbines geen effecten zijn te verwachten van het voorziene windturbinepark. Zij wijst in dit verband op het beheerplan waarin is vermeld dat op een afstand van minder dan 1000 m van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein geen windturbines mogen worden geplaatst. NABU vreest in het bijzonder dat het plan zal leiden tot significante effecten voor de weidevogelsoorten grutto, kievit, wulp, watersnip en tureluur. Onder verwijzing naar het in haar opdracht door Alterra Wageningen opgestelde rapport "Contra-expertise van de ecologische beoordelingen Windpark Den Tol bij Netterden" (hierna: de contra-expertise) stelt NABU dat er in de passende beoordeling ten onrechte van is uitgegaan dat de verstoringafstand voor de steltlopers, zoals de grutto en de tureluur, 200 m en voor de grasetende watervogels en de wulp 450 m bedraagt. Volgens NABU geldt voor de weidevogelsoorten grutto, kievit, wulp, watersnip en tureluur een grotere verstoringafstand. Daarnaast heeft de raad volgens NABU de risico's van aanvaringen met windturbines voor de andere weidevogelsoorten dan de grutto onderschat.

23.1. In de passende beoordeling is vermeld dat verschillende wetenschappelijke studies zijn uitgevoerd naar het effect en de verstoringafstanden van windmolens en windparken. Er is een overzicht in de passende beoordeling gevoegd waarbij de resultaten van deze studies zijn weergegeven. In de passende beoordeling staat dat de resultaten van de studies niet eenduidig zijn. Volgens de passende beoordeling kan op basis van een onderzoek van Ketzenberg et al. (2002) evenwel worden afgeleid dat de verstoringafstand voor de steltlopers, zoals de grutto en de tureluur, 200 m bedraagt. Gelet op de publicatie van Voslamber en Liefing (2011) wordt in de passende beoordeling geconcludeerd dat voor de grasetende watervogels en de wulp de verstoringafstand in dit geval 450 m bedraagt. Verder staat in de passende beoordeling dat het potentieel aantal aanvaringslachtoffers onder de vogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein is aangewezen, minder is dan 1% van de natuurlijke jaarlijkse sterfte van de aanwezige populatie. Significante effecten voor vogels ten gevolge van aanvaringen met de windturbines zijn daarom uitgesloten. In de aanvulling op de passende beoordeling van Bureau Waardenburg van 3 oktober 2013 zijn de resultaten neergelegd van een aanvullend onderzoek naar de gevolgen van aanvaringen met de windturbines voor de grutto.

23.2. In de contra-expertise is vermeld dat de weidevogelpopulaties in het Natura 2000-gebied zich sterk concentreren in de noordelijke randzone van het Natura 2000-gebied op een afstand van ongeveer 265 m van de voorziene windturbines. Volgens de contra-expertise blijkt uit onderzoeken dat opgaande landschapselementen, zoals bomen, gebouwen en hoogspanningsmasten, op grotere afstand dan de genoemde 200 m en 450 m tot een ecologisch significante verlaging van de vestigingsdichtheid van vogels leidt. Stilstaande windturbines zullen daarom ook als opgaand landschapselement tot dit effect leiden, zo staat in de contra-expertise. Draaiende windturbines produceren daarnaast veel geluid en kunnen voor aanvullende verstoring zorgen. In de passende beoordeling voor de vaststelling van de verstoringafstanden ten gevolge van de draaiende windturbines is echter uitgegaan van verouderde rapporten waarin bovendien de effecten van veel kleinere windturbines zijn onderzocht dan de voorziene windturbines. In de contra-expertise staat dat

de meest recente studies suggereren dat actieve windparken de vestiging van weidevogelterritoria (met name de grutto, wulp en watersnip), op afstanden van 430 m tot 500 m significant negatief kan beïnvloeden. Bovendien is volgens de contra-expertise in de passende beoordeling en de aanvullingen daarop ten onrechte uitsluitend onderzoek gedaan naar de gevolgen van aanvaringen van de grutto met de voorziene windturbines. De balts- en paniekvluchten van de kievit, de tureluur, maar vooral de wulp en de watersnip kunnen evenzeer een verhoogd mortaliteitsrisico opleveren, zo staat in de contra-expertise.

23.3. In de memo "Reactie op de contra-expertise van Alterra n.a.v. PB Windpark Den Tol" van Arcadis, gedateerd 5 februari 2015, (hierna: de memo van Arcadis) is een inhoudelijke reactie gegeven op de contra-expertise. In deze memo is gesteld dat op basis van de uitkomsten van de genoemde studies in de contra-expertise niet zonder meer kan worden vastgesteld dat windturbines op dezelfde manier verstorend werken als een bosrand of andere opgaande elementen. Volgens de memo blijkt uit onderzoek dat een deel van de populatie van vogels wel degelijk nabij hoog opgaande structuren gaat broeden. De windturbines zullen dan ook niet tot lagere aantallen dichtheden van vogels hoeven leiden. In de memo staat verder dat er wetenschappelijke bronnen zijn die aangeven dat de hoogte van de turbine niet bepalend is voor de mate van verstoring. Dat het onderzoek waarnaar is verwezen in de passende beoordeling betrekking heeft op kleinere turbines, is daarom geen reden dat het onderzoek niet kan worden gebruikt. Daarnaast is volgens de memo in de contra-expertise miskend dat de verstoringsafstand mede wordt bepaald door de omgeving en het landschap. Volgens de memo zal vanwege de nabijgelegen autosnelweg de geluidverstoring door het windpark geen negatieve effecten hebben op het broedgebied van de grutto. Wat de aanvaringen met de windturbines betreft, is er geen aanleiding te veronderstellen dat de wulp tijdens baltsvluchten een grotere afstand aflegt dan de grutto. Dit betekent dat de conclusies die zijn getrokken voor de grutto en de maatregelen die in dit verband zijn getroffen ook volstaan om significante effecten voor de wulp te voorkomen. Voor de andere weidevogelsoorten, waarvan de baltsvluchten over een kortere afstand en minder vaak door het plangebied plaatsvinden, geldt dit des te meer, zo staat in de memo.

23.4. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft meermaals geoordeeld dat in het bij artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de Habitatrichtlijn vastgestelde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel ligt besloten, aangezien de bevoegde nationale instantie de toestemming voor het voorgelegde plan of project moet weigeren wanneer zij nog niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van dat gebied zullen aantasten. Op die manier kan volgens het Hof op efficiënte wijze worden voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van de beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden waartoe deze bepaling strekt, niet even goed kunnen worden gegarandeerd. Een overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn uitgevoerde beoordeling mag dus geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (arrest van 15 mei 2014, C-521/12 (ECLI:EU:C:2014:330) Briels en arrest van 11 april 2013, C-258/11 (ECLI:EU:C:2013:220) Sweetman, www.curia.europa.eu)

23.5. De raad stelt terecht dat bij de beoordeling of de voorziene windmolens leiden tot significante effecten voor het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein geen doorslaggevend gewicht hoeft te worden toegekend aan het Mako waarin een afstand wordt aanbevolen van 1000 m tussen windturbines en een vogelrichtlijngebied. Deze aanbeveling in het Mako heeft immers betrekking op vogelrichtlijngebieden in het algemeen, terwijl de passende beoordeling ziet op de specifieke situatie in het plangebied en het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein.

De contra-expertise die NABU heeft overgelegd heeft wel specifiek betrekking op het onderhavige plan. Uit de contra-expertise blijkt dat uit de in de literatuur beschreven onderzoeken naar de gevolgen van opgaande landschapselementen in het algemeen en windturbines in het bijzonder, kan worden afgeleid dat de in de passende beoordeling aangehouden verstoringsafstand van 200 onderscheidenlijk 450 m niet zonder meer voldoende is om significante effecten voor weidevogels uit te sluiten. Bovendien blijkt uit de contra-expertise dat de kievit, de tureluur, de wulp en de watersnip ook balts- en paniekvluchten uitvoeren die, evenals de vluchten van de grutto, een verhoogd mortaliteitsrisico kunnen opleveren. De inhoud van de contra-expertise die NABU heeft overgelegd geeft dan ook aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de passende beoordeling, voor zover het betreft de effecten van het plan voor weidevogels. Naar het oordeel van de Afdeling nemen de memo en het verhandelde ter zitting deze twijfel niet weg. Daartoe wordt overwogen dat uit

de passende beoordeling, de contra-expertise en de memo blijkt dat uit de in de literatuur beschreven onderzoeken naar de gevolgen van windmolens voor vogels geen eenduidige resultaten zijn af te leiden. Door enkel te verwijzen naar onderzoeken met andere conclusies dan de onderzoeken waarnaar NABU heeft verwezen, zoals op het punt van de verstoring door opgaande landschapselementen, heeft de raad dan ook niet in het licht van het in artikel 6 lid 3 neergelegde voorzorgsbeginsel aangetoond dat aan de resultaten van de door hemzelf genoemde onderzoeken een doorslaggevend gewicht moet worden toegekend. De memo en het verhandelde ter zitting zijn aldus onvoldoende om de inhoud van de passende beoordeling te ondersteunen. Derhalve is niet zeker dat de effecten van het plan voor de vogelsoorten grutto, kievit, wulp, watersnip en tureluur in de passende beoordeling en de aanvullingen volledig in beeld zijn gebracht. De conclusie in de passende beoordeling dat het plan niet leidt tot significante effecten voor de vogelsoorten kievit, wulp, watersnip en tureluur en de conclusie in de aanvulling op de passende beoordeling dat het plan alleen ten gevolge van aanvaringen met de windturbines leidt tot significante effecten voor de grutto, heeft de raad dan ook niet aan zijn besluit ten grondslag mogen leggen. Het betoog slaagt.

24. [appellant sub 1], NABU en Stichting Tegenwind kunnen zich voorts niet verenigen met het standpunt van de raad dat het plan vanwege een zogenoemde stilstandsregeling niet zal leiden tot significante effecten voor de grutto. Volgens hen is ten onrechte de mitigerende maatregel niet in het plan verzekerd. Volgens [appellant sub 1] en NABU is de stilstandsregeling bovendien niet afdoende om significante effecten voor de grutto te voorkomen. NABU stelt in dit verband onder verwijzing naar de contra-expertise dat ook stilstaande windturbines de kwaliteit van de broedbiotoop van de grutto aanzienlijk zullen verminderen.

24.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de mitigerende maatregel die in de passende beoordeling is voorgesteld voor de grutto niet in het plan kan worden neergelegd, omdat de maatregel niet ruimtelijk relevant is. Een voorschrift tot het stilzetten van enkele turbines gedurende een bepaalde periode zal volgens de raad worden opgenomen in de omgevingsvergunning voor de bouw en het oprichten en in gebruik nemen van de windturbine.

24.2. Op 3 oktober 2013 is door Arcadis een memo "Aanvullende informatie Passende Beoordeling Windpark Den Tol" opgesteld (hierna: de aanvulling op de passende beoordeling van Arcadis). In de aanvulling op de passende beoordeling van Arcadis staat dat zonder maatregelen significante effecten voor de grutto niet zijn uitgesloten. Vermeld is dat door het niet in werking hebben van de vier zuidelijkste windmolens tijdens de zogenoemde kritische maanden - waarin grutto's balts- en paniekvluchten over lange afstanden uitvoeren - het effect niet langer significant is. In het rapport "Vlieggedrag van grutto's in plangebied windpark Den Tol" van Bureau Waardenburg, gedateerd 2 oktober 2014 (hierna: het rapport Vlieggedrag van grutto's), zijn de resultaten neergelegd van nader onderzoek naar het aantal aanvaringsslachtoffers onder de grutto ten gevolge van de voorziene windturbines. In het rapport Vlieggedrag van grutto's is gesteld dat indien de meest zuidoostelijke windturbine in de incubatieperiode van de grutto's (april) gedurende de daglichtperiode wordt stilgezet de additionele sterfte zal worden gereduceerd tot 1 slachtoffer per 8 jaar. Met een dergelijke mitigatie kunnen significante effecten op de broedpopulatie van het Natura 2000-gebied met zekerheid worden uitgesloten, zo is in het rapport Vlieggedrag van grutto's geconcludeerd.

24.3. Naar het oordeel van de Afdeling had het in dit geval op de weg van de raad gelegen de benodigde stilstandsregeling in het bestemmingsplan te waarborgen. Dat ten tijde van het nemen van het besluit het voornemen bestond om een stilstandsregeling in de voorschriften van de omgevingsvergunning op te nemen, doet er namelijk niet aan af dat de mitigerende maatregel zich naar zijn aard leent om te worden gewaarborgd in het bestemmingsplan. Daartoe is van belang dat de verplichting om de meest zuidelijke windturbine gedurende de incubatieperiode van de grutto buiten werking te stellen direct ertoe leidt dat het in het plan toegelaten gebruik, het opwekken van windenergie, gedurende een bepaalde periode niet mogelijk is. Nu de maatregel naar het oordeel van de raad noodzakelijk is om te verzekeren dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein niet aantast, heeft de maatregel ruimtelijke relevantie. Het betoog van [appellant sub 1], NABU en Stichting TegenWind dat de stilstandsregeling ten onrechte niet in het plan is verzekerd slaagt derhalve. De Afdeling merkt hierbij op dat, gelet op het overwogene onder 23.5, de stelling van de raad dat de in het rapport Vlieggedrag van grutto's voorgestelde stilstandsregeling voldoende is om significante effecten voor de grutto te voorkomen, niet zonder meer kan worden gevolgd. Het betoog slaagt.

25. NABU stelt voorts dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt dat de voorziene windturbines niet zullen leiden tot significante effecten voor de kolgans. Volgens haar is de extra sterfte onder kolganzen ten gevolge van aanvaringen met windturbines ten onrechte gerelateerd aan de totale populatie van het hele Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein en niet aan de totale populatie in het deelgebied Hetter-Millingerbruch. NABU wijst er op dat in de aanvullingen op de passende beoordeling van Pondera Consult en Arcadis van 3 oktober 2013 is aanbevolen om mitigerende maatregelen te treffen in de vorm van het creëren van nieuw leefgebied voor de kolgans. Deze maatregelen hadden in het plan moeten worden verzekerd, zo stelt NABU.

25.1. De raad heeft uitgelegd dat in de aanvulling van de passende beoordeling, op verzoek van de Commissie voor de milieueffectrapportage, is vermeld welke mitigerende maatregelen eventueel mogelijk zouden zijn. Nu evenwel in het plan is gekozen voor een uitvoering van het windpark die niet leidt tot significante effecten voor de kolgans, is het niet nodig mitigerende maatregelen te treffen voor deze soort, zo stelt de raad.

25.2. In de passende beoordeling staat dat voor de beoordeling of zich ten gevolge van aanvaringen van vogels met de windturbines significante effecten kunnen voordoen, het zogenoemde 1%-mortaliteitscriterium is toegepast. Dit criterium houdt in dat bij een verwachte sterfte van minder dan 1% van de natuurlijke jaarlijkse sterfte van de aanwezige populatie wordt aangenomen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast. In de passende beoordeling staat dat in het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein 150.000 kolganzen voorkomen, waarvan er gemiddeld jaarlijks 30% een natuurlijke dood sterft. De 1%-mortaliteitsnorm bedraagt daarom 450 kolganzen per jaar. In de passende beoordeling staat dat jaarlijks 92 kolganzen zullen omkomen ten gevolge van aanvaringen met de voorziene windturbines. Nu de 1%-mortaliteitsnorm niet wordt overschreden, zijn significante effecten voor de kolgans uitgesloten, zo is in de passende beoordeling vermeld.

25.3. NABU heeft niet bestreden dat ten gevolge van het plan jaarlijks 92 kolganzen zullen omkomen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 1 april 2009 in zaak nr. 200801465/1/R2, kan het 1%-mortaliteitscriterium worden gehanteerd als uitgangspunt om te bepalen of de te verwachten aantallen vogelslachtoffers door de windturbines de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten voor de instandhouding waarvoor het gebied is aangewezen. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat bij het toepassen van het 1%-mortaliteitscriterium niet kan worden uitgegaan van de populatie van het gehele Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein. De raad heeft dan ook terecht op basis van de passende beoordeling gesteld dat het plan niet leidt tot significante effecten voor de kolgans. De raad heeft daarom geen noodzaak hoeven zien de in de aanvullingen op de passende beoordeling genoemde mitigerende maatregelen voor de kolgans te treffen. Het betoog faalt.

26. [appellant sub 1] en Stichting TegenWind stellen verder dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de cumulatieve effecten van het plan met het windpark aan de Papenkampseweg.

26.1. In de passende beoordeling is vermeld dat het windturbinepark aan de Papenkampseweg in noord-zuidelijke richting is gesitueerd. Deze windmolens hebben vooral een effect op vogels die vanaf de plassen naar het oosten vliegen. De windmolens aan de Papenkampseweg belemmeren de vliegroutes vanaf de plassen naar het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein niet. Cumulatieve effecten van het onderhavige plan met het windturbinepark aan de Papenkampseweg op het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein worden daarom niet verwacht, zo staat in de passende beoordeling.

Gezien het voorgaande zijn de cumulatieve effecten van het plan onderzocht. [appellant sub 1] en Stichting TegenWind hebben de passende beoordeling op dit punt niet gemotiveerd bestreden. Het betoog faalt derhalve.

27. Gelet op al het voorgaande, in het bijzonder het overwogene onder 22.6, 22.7, 22.8, 23.5 en 24.3, geeft hetgeen is aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de raad niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Unterer Niederrhein niet zal aantasten. Het betoog dat het plan in strijd is met artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn slaagt.

Financiële uitvoerbaarheid

28. [appellant sub 1] en Stichting TegenWind twijfelen aan de financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan. Nu de raad geen inzage heeft verschaft in de anterieure overeenkomst, de accountantsverklaring en de planschaderisicoanalyse heeft de raad noch inzichtelijk gemaakt dat het plan economische haalbaar is, noch dat de initiatiefnemers voldoende draagkrachtig zijn om de kosten voor de planrealisering te kunnen dragen. Verder heeft de raad volgens [appellant sub 1] niet inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de participatieregeling en de compensatieregeling voor de financiële uitvoerbaarheid. [appellant sub 1] stelt dat de raad de planschade die kan ontstaan ten gevolge van de voorziene windturbines bovendien heeft onderschat.

Stichting TegenWind en [appellant sub 1] betogen voorts dat de voorziene windturbines onvoldoende rendement opleveren. [appellant sub 1] stelt dat het voorziene windturbinepark onvoldoende rendement oplevert, omdat de windsnelheid op de planlocatie lager is dan de raad veronderstelt. Mede onder verwijzing naar een advies van de heer Smit stellen [appellant sub 1] en Stichting TegenWind voorts dat de raad er ten onrechte van uitgaat dat de meest noordelijke windturbine van de oostelijke lijn windturbines het hoogste economische rendement heeft. Bovendien heeft de raad niet onderzocht wat de economische gevolgen zijn van de mitigerende maatregel inhoudende dat drie windturbines gedurende drie tot vier maanden per jaar niet in gebruik kunnen worden genomen.

28.1. De Afdeling stelt voorop dat een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan, waaronder ook de financieel-economische uitvoerbaarheid is begrepen, slechts kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar. De eventuele omstandigheid dat het plan, mede vanwege het windregime ter plaatse en de mitigerende maatregel, minder rendement oplevert dan de raad veronderstelt, maakt op zichzelf niet dat aannemelijk is dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar. Te meer nu de exploitatie van een windturbinepark, zo de raad ter zitting heeft gesteld, ook bij een lager rendement zal worden gecontinueerd, omdat de exploitatiekosten van een windturbinepark veel lager zijn dan de opbrengsten. Voorts volgt uit de zakelijke beschrijving van de anterieure overeenkomst dat de realisatie van het windturbinepark volledig wordt gefinancierd door private partijen en dat gemeentelijke kosten en eventuele planschade worden verhaald op de initiatiefnemers. Uit de bij de stukken gevoegde accountantsverklaring blijkt dat een registeraccountant de bedrijfseconomische prognose van de initiatiefnemers heeft beoordeeld en akkoord heeft bevonden. Daarnaast is ter zitting verklaard dat de aandeelhouders een bankgarantie hebben overgelegd. De raad heeft bovendien toegelicht dat een participatieregeling, waarmee aan omwonenden de mogelijkheid wordt geboden te investeren in het windpark en daarmee rendement te behalen, de financiële haalbaarheid van het plan niet zal aantasten.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad, onder verwijzing naar de zakelijke beschrijving van de anterieure overeenkomst, de accountantsverklaring en de bankgarantie voldoende inzichtelijk gemaakt dat het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Voor zover is aangevoerd dat de raad ten onrechte geen planschaderisicoanalyse aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, wordt overwogen dat daartoe geen wettelijke verplichting bestaat. Wel dient de raad, gelet op artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Bro, inzicht te bieden in de financiële uitvoerbaarheid van het plan, waarbij eventueel te betalen tegemoetkomingen in planschade een rol kunnen spelen. Uit de zakelijke beschrijving van de anterieure overeenkomst en de accountantsverklaring blijkt dat bij het opstellen van deze stukken rekening is gehouden met de hoogte van mogelijke planschade en compensatie. De raad heeft zich gelet op deze stukken en de bankgarantie dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet aannemelijk is dat zodanige planschade zal ontstaan dat geen van de bij de gesloten anterieure overeenkomst betrokken partijen de planschade die kan ontstaan als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan financieel kan dragen en dat de financiële uitvoerbaarheid aldus niet is verzekerd. Het betoog faalt.

Zienswijzen herhaald en ingelast

29. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Stichting TegenWind hebben zich in hun beroepschriften voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijzen. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijzen. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Stichting TegenWind hebben in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Conclusie bestemmingsplan

30. In hetgeen [appellant sub 1], [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is genomen in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De beroepen zijn gegrond, zodat het besluit dient te worden vernietigd.

Besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan

31. Stichting TegenWind kan zich niet verenigen met het besluit van de raad om geen exploitatieplan vast te stellen. De raad heeft volgens haar niet inzichtelijk gemaakt dat het verhaal van de kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins is verzekerd, nu de raad de inhoud van de anterieure overeenkomst niet kenbaar heeft gemaakt.

31.1. 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.

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

31.2. Het beroep van Stichting TegenWind is gericht tegen het niet vaststellen van financiële delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. Indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zou Stichting TegenWind niet als belanghebbende kunnen worden aangemerkt bij de desbetreffende onderdelen van het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat Stichting TegenWind geen grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vierde lid, van de Wro heeft gesloten met betrekking tot gronden in het plangebied, Stichting TegenWind en anderen geen eigenaar zijn van gronden in dat gebied en ook anderszins niet is gebleken van belangen van Stichting TegenWind die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van een exploitatieplan. Gelet hierop kan Stichting TegenWind evenmin worden aangemerkt als belanghebbende bij het niet vaststellen van financiële delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro. Het beroep van Stichting TegenWind tegen het besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan is niet-ontvankelijk.

Opdracht

32. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

33. Ten aanzien van [appellant sub 2], NABU en Stichting TegenWind dient de raad op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Over de door NABU gevraagde vergoeding van het in haar opdracht opgestelde rapport van een deskundige overweegt de Afdeling dat deze kosten niet voor vergoeding in aanmerking komen, nu NABU desgevraagd niet heeft onderbouwd hoeveel uren aan het opstellen van het deskundigenrapport zijn besteed.

Ten aanzien van [appellant sub 1] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de stichting Stichting TegenWind(molens) Netterden en omstreken en anderen

tegen het besluit omtrent vaststelling van het exploitatieplan van 28 november 2013 niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 28 november 2013, kenmerk 13int007410 gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oude IJsselstreek van 28 november 2013, kenmerk 13int007410;

IV. draagt de raad van de gemeente Oude IJsselstreek op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Oude IJsselstreek tot vergoeding van bij partijen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:

a. ten aanzien van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tot een bedrag van € 48,48 (zegge: achtenveertig euro en achtenveertig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. ten aanzien van de vereniging naar Duits recht NABU-naturschutzstation Niederrhein e.V. tot een bedrag van € 1.188,68 (zegge: elfhonderdachtentachtig euro en achtenzestig cent), waarvan € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

c. ten aanzien van stichting Stichting TegenWind(molens) Netterden en omstreken en anderen tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Oude IJsselstreek aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van

a. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

b. € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de vereniging naar Duits recht NABU-naturschutzstation Niederrhein e.V.;

c. € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) voor de stichting Stichting TegenWind(molens) Netterden en omstreken en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

d. € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellant sub 1].

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. Westland, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Westland
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2015

683.