

Uitspraak 201809102/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:1769
Datum uitspraak	22 juli 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 september 2018 hebben provinciale staten van Noord-Brabant het inpassingsplan "Windenergie A16" vastgesteld. Het plan maakt de realisatie van 28 windturbines mogelijk in een zone langs de rijksweg A16 over een lengte van ongeveer 28 kilometer. De windturbines zijn verdeeld over vier locaties: bij knooppunt Klaverpolder voorziet het plan in de gemeente Moerdijk in 3 en in de gemeente Drimmelen in 6 windturbines (gezamenlijk aangeduid als A-1 t/m A-9), in de gemeente Breda voorziet het plan bij knooppunt Zonzeel in 8 windturbines (aangeduid als B1 t/m B-8) en bij knooppunt Galder in 3 windturbines (aangeduid als D-1 t/m D- 3) en ter hoogte van het bedrijventerrein Hazeldonk voorziet het plan in de gemeente Zundert in 8 windturbines (aangeduid als E-1 t/m E-8). Ter uitvoering van het plan zijn meerdere omgevingsvergunningen verleend voor de bouw en het in werking hebben van windturbines. De windturbines zullen verschillende exploitanten worden geëxploiteerd.

Volledige tekst

201809102/1/R2.

Datum uitspraak: 22 juli 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te [woonplaats], en Vereniging Natuurplein de Baronie, gevestigd te Breda (hierna tezamen [appellant sub 1] en anderen),
 2. Vereniging Natuurplein de Baronie, gevestigd te Breda (hierna: De Baronie),
 3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
 4. [appellante sub 4], gevestigd te [plaats],
 5. [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B], beiden wonend te [woonplaats] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]),
 6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
 7. Agross og B.V. en anderen, gevestigd en wonend te Galder, gemeente Alphen-Chaam (hierna tezamen en in enkelvoud: Agross og B.V.),
 8. [appellant sub 8], wonend te [woonplaats],
 9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
 10. Raedthuys Windenergie B.V., gevestigd te Enschede (hierna: Raedthuys),
 11. [appellant sub 11], wonend te [woonplaats],
 12. [appellant sub 12], wonend te [woonplaats],
 13. [appellant sub 13], wonend te [woonplaats],
 14. [appellant sub 14A] en [appellant sub 14B], beiden wonend te [woonplaats],
 15. [appellant sub 15], wonend te [woonplaats],
 16. [appellante sub 16] en anderen, gevestigd en wonend te [plaats] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 16]),
 17. Businesspark Lage Zwaluwe B.V., gevestigd te Utrecht, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: het Businesspark),
 18. Storm Meer NV en anderen, allen gevestigd te Antwerpen (hierna tezamen en in enkelvoud: Storm),
 19. [appellant sub 19A] en [appellant sub 19B] en [appellant sub 19C], allen wonend te [woonplaats] en handelend onder de naam [bedrijf] (hierna tezamen en in enkelvoud: [bedrijf]),
 20. [appellant sub 20], wonend te [woonplaats],
 21. Nuon Wind Development B.V., gevestigd te Amsterdam (hierna: Nuon),
 22. [appellant sub 22], wonend te [woonplaats],
 23. [appellant sub 23A] en [appellant sub 23B], beiden wonend te [woonplaats] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 23]),
- appellanten,
- en

1. provinciale staten van Noord-Brabant,
 2. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
- verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2018 hebben provinciale staten van Noord-Brabant (hierna: provinciale staten) het inpassingsplan "Windenergie A16" vastgesteld.

Bij besluiten van 1 oktober 2018 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: gedeputeerde staten) ter uitvoering van het plan 11 omgevingsvergunningen verleend voor het bouwen en het oprichten en in werking hebben van in totaal 27 windturbines. De vergunningen zijn verleend aan:

- Rijksvastgoedbedrijf, voor drie windturbines tussen de A16 en station Lage Zwaluwe te Moerdijk (A-1, A-2 en A-3);
- Nuon Wind Development, voor zes windturbines, nabij station Lage Zwaluwe te Drimmelen (A-4 t/m A-9);
- Raedthuys Windenergie B.V., voor zes windturbines nabij knooppunt Zonzeel te Moerdijken Breda (B-1 t/m B-6);
- Nieuwveer B.V., voor twee windturbines aan de Grintweg te Breda (B-7 en B-8);
- Raedthuys Windenergie B.V., voor drie windturbines nabij knooppunt Galder te Breda (D-1, D-2 en D-3);
- De Roover B.V. voor een windturbine nabij de Kerzelseweg te Breda (E-1);
- Donkse Wind B.V., voor een windturbine nabij de Paandijksestraat te Zundert (E 3);
- Raedthuys Windenergie B.V., voor drie turbines nabij Rietvelden te Zundert (E-4, E-5 en E-6);
- Raedthuys Windenergie B.V., voor een windturbine nabij de Laarakkerstraat te Zundert (E-7);
- De Waaijenberg B.V. voor een windturbine aan de Waaijenbergstraat te Zundert (E-8).

Het plan en de omgevingsvergunningen zijn gecoördineerd voorbereid.

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

Provinciale staten en gedeputeerde staten hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desgevraagd een deskundigenverslag uitgebracht.

Een aantal partijen heeft een zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 13 september 2019 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Partiële herziening Windenergie A16" vastgesteld. Bij besluiten van 18 december 2019 hebben gedeputeerde staten de omgevingsvergunningen van 1 oktober 2018 gewijzigd.

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld een zienswijze over deze besluiten naar voren te brengen. Sommige hebben hiervan gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 en 19 februari 2020, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft laten vertegenwoordigen. Ook provinciale staten en het gedeputeerde staten hebben zich laten vertegenwoordigen.

Enkele houders van vergunningen zijn ter zitting als belanghebbende partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

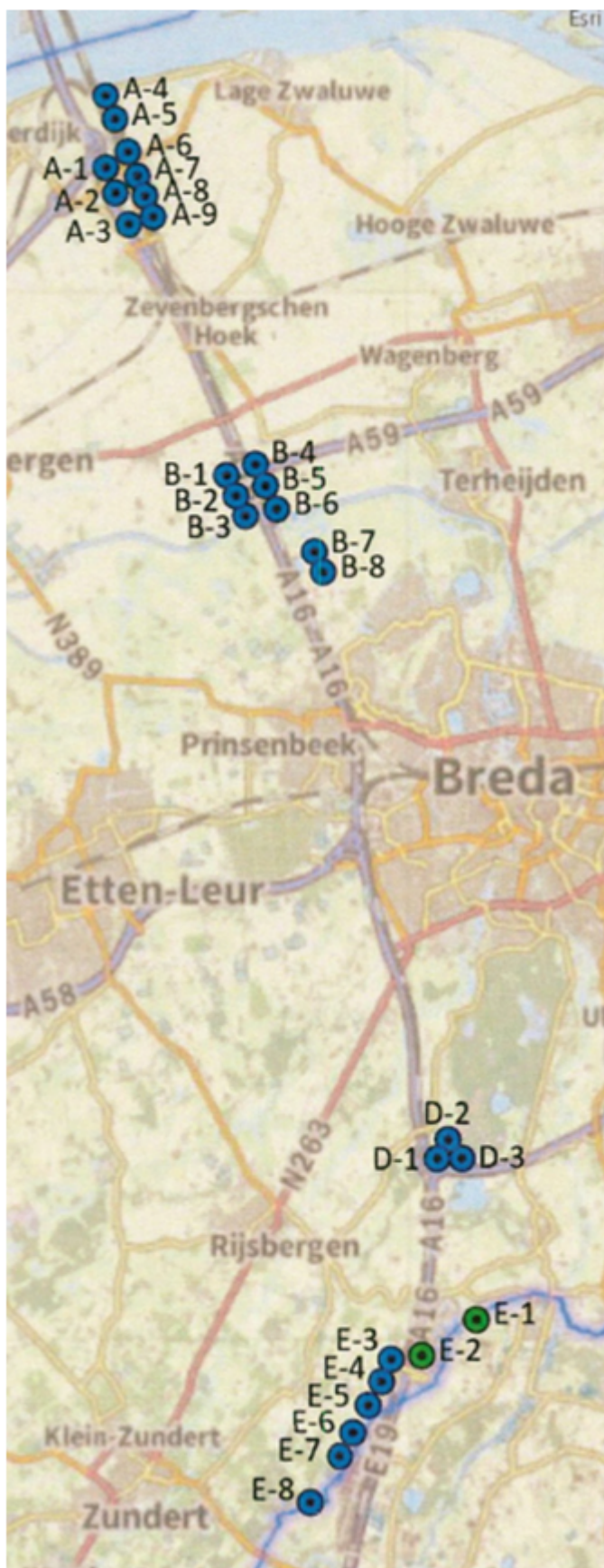
1. Het plan maakt de realisatie van 28 windturbines mogelijk in een zone langs de rijksweg A16 over een lengte van ongeveer 28 kilometer. De windturbines zijn verdeeld over vier locaties: bij knooppunt Klaverpolder voorziet het plan in de gemeente Moerdijk in 3 en in de gemeente Drimmelen in 6 windturbines (gezamenlijk aangeduid als A-1 t/m A-9), in de gemeente Breda voorziet het plan bij knooppunt Zonzeel in 8 windturbines (aangeduid als B1 t/m B-8) en bij knooppunt Galder in 3 windturbines (aangeduid als D-1 t/m D-3) en ter hoogte van het bedrijventerrein Hazeldonk voorziet het plan in de gemeente Zundert in 8 windturbines (aangeduid als E-1 t/m E-8).

Ter uitvoering van het plan zijn meerdere omgevingsvergunningen verleend voor de bouw en het in werking hebben van windturbines. De windturbines zullen verschillende exploitanten worden geëxploiteerd.

In deze zaak zijn de 11 omgevingsvergunningen van 1 oktober 2018 betrokken. Een twaalfde omgevingsvergunning (ter hoogte van het bedrijventerrein Hazeldonk (aangeduid als E-2), is apart verleend en niet in de gecoördineerde behandeling en ook niet in deze zaak betrokken. De 11 omgevingsvergunningen zijn verleend aan 7 verschillende exploitanten.

De (wijzigings)besluiten van 13 september en 18 december 2019 worden op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb bij de behandeling betrokken.

Op de afbeelding hieronder staan de locaties waar het plan de windturbines mogelijk maakt.



2. In deze uitspraak worden de beroepsgronden tegen het plan en de 11

omgevingsvergunningen behandeld. Het gaat daarbij om het plan zoals dat bij besluit van 13 september 2019 is gewijzigd en de omgevingsvergunningen zoals die bij de besluiten van 18 december 2019 zijn gewijzigd. De beroepsgronden worden zo veel mogelijk per onderwerp behandeld. Waar nodig zal de Afdeling in de beoordeling onderscheid maken tussen de verschillende locaties en afzonderlijke beoogde windturbines.

Appellanten

3. In het beroep van [appellant sub 1] en anderen zijn 27 inwoners van de gemeente Breda verenigd die wonen in de omgeving van de voorziene windturbines. Zij vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat door de turbines. Het gaat hen met name om geluidsoverlast, hinder door slagschaduw en aantasting van omgevingswaarden, zoals die van het landschap en de natuur. Ook is het beroep mede ingediend door De Baronie, maar zij heeft ook zelfstandig beroep ingesteld. Deze vereniging vreest voor aantasting van natuurwaarden door het plan.

[appellant sub 3], [appellant sub 5], [appellant sub 20] en [appellant sub 22] wonen in de omgeving van voorziene windturbines en vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Het gaat hen hierbij met name om geluidsoverlast, hinder door slagschaduw en aantasting van omgevingswaarden, zoals die van het landschap.

Mr. Königel heeft namens een groot aantal partijen een grotendeels identiek beroepschrift ingediend. Dat zijn de partijen [appellant sub 12], [appellant sub 11], [appellant sub 13], [appellant sub 15], Agross og B.V., [appellant sub 6], [appellant sub 8], [appellante sub 16], [appellanten sub 14]. Voor de overzichtelijkheid zullen hieronder deze partijen gezamenlijk worden aangeduid als "[appellant sub 15] en anderen". Waar dit van belang is, worden deze partijen onderscheiden. Ook zij wonen en werken in de omgeving van voorziene windturbines en vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Het gaat hen hierbij met name om geluidsoverlast, hinder door slagschaduw, en aantasting van omgevingswaarden, zoals die van het landschap. Ook vrezen zij voor veiligheidsrisico's vanwege de turbines.

[bedrijf] exploiteert op het adres [locatie 1] te [plaats] een boomkwekerijbedrijf. Dit bedrijf heeft een totale oppervlakte van 16 hectare en bestaat grotendeels uit kassen en containervelden. [bedrijf] vreest dat het verblijfsklimaat sterk zal verminderen door slagschaduw en geluidhinder van de voorziene windturbines E7 en E8. Daarnaast vreest zij dat haar werknemers zo veel hinder van deze windturbines zullen gaan ondervinden dat het voortbestaan van het bedrijf in gedrang komt. Daarbij speelt een grote rol dat [bedrijf] al gevolgen ondervindt van windturbines die net over de grens in België staan. Ook vreest zij veiligheidsrisico's voor haar werknemers.

Op het adres [locatie 2] te [plaats] exploiteert [appellante sub 4] een paardenhouderij/-fokkerij. De bedrijfsvoering is gericht op het fokken en trainen van springpaarden die op een hoog internationaal niveau aan wedstrijden deelnemen. De trainingen vinden binnen plaats in de binnenrijbaan en buiten op de buitenrijbaan en op de springweide.

Het Businesspark is eigenaar van delen van het gebied dat bekend staat als Stationsgebied Lage Zwaluwe. Het gebied wordt aan de noordzijde begrensd door de Binnenmoerdijksebaan, aan de oostzijde door de spoorlijn Dordrecht-Breda/HSL, aan de zuidzijde door de Hoofdstraat en aan de westzijde door de rijksweg A16 en een tankstation. Zij vreest dat de windturbines die in de omgeving zijn voorzien in de weg staan aan de plannen om in dit gebied een transferium en een hoogwaardig Businesspark te ontwikkelen.

Nuon tot slot kan zich niet verenigen met een voorschrift bij de omgevingsvergunning die aan haar is verleend.

4. De Afdeling zal hierna eerst ingaan op de ontvankelijkheid, vervolgens komen de beroepsgronden die betrekking hebben op het inpassingsplan aan de orde en daarna de beroepsgronden die zien op de omgevingsvergunningen. De (wettelijke) bepalingen en de relevante planregels en voorschriften die ten grondslag liggen aan de volgende rechtsoverwegingen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Ontvankelijkheid van [appellant sub 1A]

5. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb worden de ontwerpbesluiten ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij gedeputeerde staten. Het ontwerpplan is voor de duur van zes weken ter inzage gelegd.

[appellant sub 1A] is één van de appellanten die behoort tot [appellant sub 1] en anderen. [appellant sub 1A] heeft geen zienswijze over de ontwerpbesluiten naar voren gebracht.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen de gecoördineerd voorbereide besluiten van 28 september 2018 en 1 oktober 2018 die zijn genomen voor de realisering van het Windpark A16 en die in deze uitspraak worden behandeld, tenzij [appellant sub 1A] redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Het beroep van [appellant sub 1A] tegen deze besluiten is niet ontvankelijk.

5.1. Over de ontvankelijkheid van het beroep van [appellant sub 1A] tegen de besluiten van 13 september 2019 en 18 december 2019, overweegt de Afdeling als volgt. De omstandigheid dat het beroep tegen de besluiten van 28 september 2018 en 1 oktober 2018 niet-ontvankelijk is verklaard, doet er niet aan af dat ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb ook bij [appellant sub 1A] van rechtswege beroep is ontstaan tegen deze wijzigingsbesluiten. De ratio van de regeling inzake het bezwaar of beroep van rechtswege brengt met zich dat niet-ontvankelijkheid van het oorspronkelijke rechtsmiddel niet impliceert dat dit ook geldt voor het bezwaar of beroep van rechtswege. De ontvankelijkheid daarvan moet afzonderlijk worden beoordeeld. Een ontvankelijkheidsgebrek aan het beroep werkt slechts door voor zover het gebrek zich naar zijn aard ook tot het bezwaar of beroep van rechtswege uitstrekt. Mede gelet op artikel 6:13 van de Awb is daarvan in dit geval sprake voor zover het beroep van rechtswege zich richt tegen onderdelen van de herstelbesluiten die ongewijzigd zijn ten opzichte van de voorgaande besluiten, dan wel voor zover aannemelijk is dat [appellant sub 1A] hierdoor in een ongunstiger positie is geraakt.

Gelet op de omstandigheid dat de wijzigingen in de verbeelding en de regels in het plan "Partiële herziening Windenergie A16" van 13 september 2019, gronden betreffen op grote afstand van zijn woning acht de Afdeling niet aannemelijk dat [appellant sub 1A] door dit besluit in een ongunstiger positie is gebracht. [appellant sub 1] en anderen hebben dit ook niet naar voren gebracht. Verder kunnen [appellant sub 1] en anderen zich weliswaar niet verenigen met de bij besluiten van 18 december 2019 gewijzigde voorschriften in de omgevingsvergunningen voor de windturbines, waaronder de drie windturbines nabij knooppunt Galder te Breda in de nabijheid van de woning van [appellant sub 1A], maar deze voorschriften brengen [appellant sub 1A] evenmin in een ongunstiger positie, hetgeen door

[appellant sub 1] en anderen ook niet naar voren is gebracht.
Ook het van rechtswege ontstane beroep van [appellant sub 1A] tegen deze besluiten is niet ontvankelijk.

5.2. Wanneer in het vervolg van deze uitspraak wordt verwezen naar [appellant sub 1] en anderen wordt hieronder niet langer [appellant sub 1A] verstaan.

HET PROVINCIAAL INPASSINGSPLAN

Toetsingskader

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

Gebreken bij de voorbereiding

7. [appellant sub 9] stelt dat uit de stukken niet duidelijk blijkt hoe het voorkeursalternatief tot stand is gekomen en waarom het plan voor windturbines doelmatig zou zijn in relatie tot andere, ook toekomstige, technieken. Ook wordt uit de stukken niet duidelijk welke geluidbelasting te verwachten is bij zijn woning. Daarnaast stelt [appellant sub 5] dat het vaststellingsbesluit van de omgevingsvergunningen en de onderliggende geluid- en slagschaduwberekeningen ten onrechte niet ter inzage hebben gelegen. Daardoor is onder meer niet inzichtelijk welke milieubelasting en slagschaduwbelasting zal optreden.

7.1. In hoofdstuk 2 van de plantoelichting is beschreven hoe het proces is verlopen vanaf de initiële plannen in 2011 om in de regio West-Brabant een bijdrage te leveren aan landelijke doelstelling voor windenergie tot aan de vaststelling van het voorkeursalternatief (hierna: VKA) in het Milieueffectrapport (hierna: MER). In paragraaf 2 van het verweerschrift van de provincie van 4 maart 2019 is hierop nog een uitgebreide toelichting gegeven, met daarbij verwijzingen naar de onderzoeksrapporten die hierbij een rol hebben gespeeld. Daarnaast merkt de Afdeling op dat het plan en de omgevingsvergunningen ter inzage hebben gelegen. Bij de plantoelichting is het MER als bijlage gevoegd. Ten overvloede wijst de Afdeling erop dat ook een verwijzing is opgenomen naar het digitale MER op de locatie: <http://merwindenergiea16.brabant.nl/>. De (milieu)rapporten die zijn gebruikt voor dit MER zijn op die locatie beschikbaar als downloads.

Verder hebben provinciale staten toegelicht dat alle vormen van duurzame energie nodig zijn om de Europese en nationale doelstellingen van 14% duurzame energie in 2020 en 16% per 2023 te behalen.

Deze beschrijvingen en toelichting geven een beschrijving hoe het VKA tot stand is gekomen. De relevante onderzoeken zijn als bijlagen bij het MER gevoegd, waarin onder meer de gevolgen die te verwachten zijn van het geluid en de slagschaduw van de windturbines zijn opgenomen, ook bij de woningen van [appellant sub 9] en [appellant sub 5]. Zij hebben ook niet concreet gemaakt welke (andere) rapporten ontbreken bij de ter inzage gelegde stukken.

Gelet op het voorgaande slagen de betogen van [appellant sub 9] en [appellant sub 5] niet.

8. [appellant sub 1] en anderen stellen dat in oktober van 2017 het VKA in het MER is gekozen. De meeste onderzoeken ter onderbouwing hiervan (zoals de onderzoeken naar geluidhinder, slagschaduw, risicoanalyse, energieopbrengst) dateren echter van na die datum, namelijk van april en mei 2018. Daarom vinden zij de voorbereiding van de besluiten en met name de keuze voor het VKA onzorgvuldig.

8.1. Provinciale staten stellen dat de vaststelling van het VKA in meerdere fasen heeft plaatsgevonden. Op basis van onderzoek zijn in het MER 11 alternatieven bepaald. Uit deze alternatieven is, aan de hand van criteria die in het MER zijn genoemd, het VKA vastgesteld. Dat was op 24 oktober 2017. De onderzoeken hiervoor waren op dat moment beschikbaar en zijn gedeeld. Op basis van nieuwe gegevens en een dialoog met onder meer wijk- en dorpsraden en de gemeenten Moerdijk en Drimmelen is besloten één windturbine nabij de kern Moerdijk te laten vervallen, onder voorbehoud dat er nog steeds 100 megawatt (MW) opgesteld vermogen gerealiseerd kan worden. Na dit proces te hebben doorlopen is het VKA nogmaals geheel onderzocht en doorgerekend op alle relevante milieuthema's. Daarom dateren sommige definitieve onderzoeken van na de keuze voor het VKA.

8.2. De door provinciale staten beschreven procedure is terug te vinden in de stukken. Het feit dat er (ook) onderzoeken van na de eerste vaststelling van het VKA in het dossier zijn opgenomen, leidt niet tot de conclusie dat het VKA onzorgvuldig tot stand is gekomen. Het staat provinciale staten vrij om die eerdere vaststelling aan de hand van beperkte wijzigingen en nader beschikbaar gekomen gegevens, nader te onderbouwen. Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapport (MER)

Advies Commissie voor de milieueffectrapportage

9. [appellant sub 1] en anderen stellen dat provinciale staten op een aantal punten ten onrechte het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage over de reikwijdte en het detailniveau niet hebben opgevolgd om een (nadere) toelichting te geven. Dit betreft bijvoorbeeld adviezen over het maken van visualisaties en energieopbrengst.

9.1. Provinciale staten wijzen in dit verband terecht op het toetsingsadvies van de commissie voor de m.e.r van 11 september 2018 waarin is geconcludeerd dat in het MER en de aanvulling daarop alle essentiële informatie aanwezig is om een besluit te kunnen nemen waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen. Het betoog slaagt daarom niet.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen ook inhoudelijke gronden in hebben gebracht in verband met dit betoog, worden deze besproken bij de desbetreffende overwegingen hierna.

Stationsgebied Lage Zwaluwe

10. Het Businesspark stelt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de al sinds 2009 bestaande plannen voor de ontwikkeling van een transferium en een hoogwaardig Businesspark in het Stationsgebied Lage Zwaluwe. In het MER, bij de voorbereiding van het plan en bij de verlening van de omgevingsvergunningen had rekening gehouden moeten worden met de (milieu)gevolgen die het windpark heeft voor deze plannen.

10.1. De Afdeling stelt vast dat de betrokken gronden ten tijde van het vaststellen van het plan niet in gebruik waren als transferium en businesspark en bestemd waren voor agrarische doeleinden. Tevens stelt de Afdeling vast dat het Stationsgebied Lage Zwaluwe in het MER in beschouwing is genomen als een overige ontwikkeling. Voor zover Businesspark stelt dat dit niet zou zijn gebeurd, mist het betoog feitelijke grondslag. Voor zover Businesspark stelt dat onvoldoende rekening is gehouden met de (milieu)gevolgen van het

windpark op de mogelijke ontwikkelingen in het Stationsgebied Lage Zwaluwe verwijst de Afdeling naar de overwegingen ten aanzien van de betrokken milieuaspecten en naar de overweging over de individuele belangenafweging.

Locatiealternatief

11. Uit artikel 7.7, eerste lid onder b van de Wet milieubeheer vloeit voort dat een MER dat betrekking heeft op een inpassingsplan als het onderhavige ten minste (ook) een beschrijving dient te bevatten van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven. Volgens vaste rechtspraak moeten redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven worden beschreven en beoordeeld, rekening houdend met het doel en de geografische werking van het plan. De gekozen alternatieven moeten realistisch zijn. Welke alternatieven in een plan-MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen is, zo heeft de Afdeling vaker geoordeeld, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

11.1. Verschillende appellanten zijn het niet eens met de locatie langs de A16 die provinciale staten hebben gekozen voor de windturbines. Hierna beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden eerst of provinciale staten toereikend onderzoek hebben verricht naar de mogelijke alternatieve windturbinelocaties die niet zijn gelegen in een zone langs de A16. Daarna is aan de orde de vraag naar de onderbouwing van het VKA in het MER.

Relevante alternatieve locaties niet gelegen in een zone langs de A16

12. [appellant sub 1] en anderen en het Businesspark stellen dat niet alle redelijkerwijs in acht te nemen alternatieven zijn beschouwd in het MER voor dit windturbinepark.

[appellant sub 1] en anderen voeren aan dat alleen opstellingen langs de A16 zijn onderzocht en geen alternatieven op andere locaties. Dit is in strijd met artikel 7.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer. Verweerder is er hierbij ten onrechte vanuit gedaan dat voor deze ontwikkeling alleen maar een project-m.e.r.-plicht aanwezig was (op grond van categorie D 22.2 van het Besluit m.e.r.), maar geen plan-mer-plicht (op grond van categorie C 22.2 van het Besluit m.e.r.). Zeker gelet op het feit dat er eigenlijk sprake is van verschillende kleine clusters van minder dan 100 MW, hadden provinciale staten zich niet mogen beperken tot de A16 en ook andere locaties in ogenschouw moeten nemen.

Volgens [appellant sub 1] en anderen en het Businesspark zijn bovendien ten onrechte geen alternatieven in ogenschouw genomen voor windparken met een vermogen van minder dan 100 MW. [appellant sub 1] en anderen verwijzen in dit verband naar een convenant dat in 2015 is gesloten tussen gemeenten en provincie. In het convenant is een vermogen van 470,5 MW opgenomen als doelstelling. Zij zien een discrepantie tussen de doelstelling die het Rijk de provincie heeft opgelegd en het doel dat als uitgangspunt gold voor het convenant. In de Monitor Windenergie op land, pagina 4, staat namelijk dat de door het Rijk opgelegde doelstelling 193,5 MW is.

[appellant sub 1] en anderen stellen ten slotte op dit punt dat ten onrechte niet is uitgelegd waarom de A16 geschikt is als locatie voor grootschalige windenergie, terwijl de analyse van het rijk, neergelegd in de Structuurvisie Wind op Land (SvWOL) iets anders zegt. Het Businesspark stelt bovendien dat het plan in strijd is met dit beleid, omdat in het SvWOL voor de A16 is uitgegaan van een totaal maximaal vermogen tussen de 13 en 59 MW. Uit het plan-MER voor deze structuurvisie blijkt dan ook dat de zone bij de A16 ongeschikt is voor een windpark van deze omvang.

12.1. Uit het MER volgt dat het plan als doelstelling heeft om binnen een strook van 1

kilometer van de A16 een windpark te realiseren. Deze doelstelling komt primair voort uit het aanbod van de gemeenten Moerdijk, Drimmelen, Breda en Zundert om langs de binnen hun grondgebied gelegen A16 een bijdrage te leveren aan de landelijke doelstelling voor het opwekken van windenergie. Dit aanbod is eind 2011 gedaan door de gemeenten die zijn verenigd in de Regio West-Brabant (RWB) en heeft geleid tot het convenant van 1 december 2015 tussen de provincie Noord-Brabant en die gemeenten. Hierin is afgesproken dat er een provinciaal inpassingsplan wordt opgesteld om windturbines langs de A16 mogelijk te maken met een opwekkingscapaciteit van minimaal 100 MW.

Op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling is de vraag welke alternatieven in een MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen afhankelijk van de omstandigheden van het geval. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 24 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:497](#). Onder omstandigheden kan het beschouwen van slechts één locatiealternatief in overeenstemming zijn met de Wet milieubeheer. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 18 december 2019 [ECLI:NL:RVS:2019:4210](#) (Windpark Greenport Venlo), onder 17 en verder.

Tegen de achtergrond van het primaire doel - de ontwikkeling van duurzame energie binnen het grondgebied van vier gemeenten langs de A16 - kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gezegd dat er buiten de in die gemeenten gelegen zone van 1 kilometer van de A16 redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven zijn. Omdat het primaire doel locatiespecifiek is, zijn er daarvoor buiten die zone geen andere locaties aan te wijzen waar dat primaire doel ook kan worden gerealiseerd. Dit staat los van de algemene provinciale doelstelling voor windenergie. Uitgaande van het primaire doel moet dan ook worden geoordeeld dat provinciale staten niet gehouden waren om alternatieve locaties voor de buiten de in de genoemde gemeenten gelegen zone van 1 kilometer van de A16 in beschouwing te nemen. Daarvan uitgaande komt de Afdeling niet toe aan een inhoudelijke bespreking van de beroepsgronden van appellanten over alternatieve locaties elders in de provincie Noord-Brabant, mogelijke windparken met een vermogen van minder dan 100 MW of de relatie met in het SvWOL vermelde locaties voor grootschalige windparken. Die beroepsgronden gaan immers uit van de veronderstelling dat provinciale staten gehouden waren alternatieven in afwijking van de doelstelling van het plan in aanmerking te nemen, in het bijzonder om te bezien of er locaties wellicht beter geschikt zouden zijn dan de zone van 1 kilometer langs de A16. Het beroep slaagt in zoverre niet.

Het voorkeursalternatief

13. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 5] en [appellant sub 15] en anderen stellen dat het VKA niet op deugdelijk onderzoek is gebaseerd. Bij de geluidonderzoeken waarop het plan is gebaseerd, is ten onrechte niet uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden en ook niet van de feitelijk voorziene windturbines. Dit betekent dat de mogelijke geluidhinder is onderschat en dat daarmee de onderbouwing van het VKA - die onder meer steunt op een beoordeling van de geluidgevolgen van het plan - niet voldoet. [appellant sub 15] en anderen hebben over geluid een contra-expertise van bureau Peutz overgelegd: "Provinciaal inpassingsplan windturbines A16 Advies geluid in het kader van beroepsprocedure" van 20 november 2018.

Het Businesspark stelt dat niet kan worden uitgesloten dat als rekening wordt gehouden met de plannen voor het Stationsgebied Lage Zwaluwe het VKA anders zou zijn uitgevallen. De afweging van belangen zou dan hebben uitgewezen dat andere locaties voor enkele windturbines de voorkeur hebben, aldus het Businesspark.

13.1. Provinciale staten stellen dat voor het MER en het plan onderzoek is verricht naar de gevolgen van windturbintypes die voldoen aan de bandbreedte-eisen voor de afmetingen. Het onderzoek omspannt een zo groot mogelijke bandbreedte voor geluid. Daarmee is duidelijk wat de geluidgevolgen zijn van windturbines die op grond van het plan kunnen worden geplaatst. Een concreet te plaatsen windturbine moet daarbij voldoen aan rechtstreeks werkende regels over de maximale geluidhinder uit het Activiteitenbesluit.

Provinciale staten erkennen dat het plan enige flexibiliteit toelaat voor de locatie van windturbines, omdat de diameter van de bestemmingsvlakken waarbinnen een windturbine mag worden gebouwd 50 meter is. Gelet op deze afmeting en de omvang die nodig is voor het fundament van de turbines is deze ruimte echter beperkt. De geluidbelasting ter plaatse van gevoelige objecten blijft dan ook binnen de geluidcontouren van 47 dB Lden en 41 dB Lnight, de maximale waarden die gelden op grond van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit. Zij wijzen in dit verband erop dat de definitieve locaties wel zijn vastgelegd in de omgevingsvergunningen voor de windturbines.

Het VKA is een combinatie van de 11 alternatieven die zijn beschouwd. In dit proces zijn onder meer de milieuthema's beschouwd, waaronder de geluidgevolgen voor omwonenden. Het VKA scoort voor het milieuthema geluid beter dan de 11 alternatieven: er liggen minder geluidgevoelige objecten binnen de 47 dB Lden- en 41 dB Lnight-contouren. Die conclusie hebben provinciale staten nader onderbouwd. In hun reactie op het deskundigenverslag van 11 oktober 2019 hebben zij gesteld dat de conclusies uit het MER kunnen standhouden. Provinciale staten hebben zich hiervoor mede gebaseerd op een reactie door bureau Bosch & van Rijn op de contra-expertise van bureau Peutz, "Verweer A16 Reactie op advies Peutz" van 17 januari 2019.

Provinciale staten stellen ten slotte dat de mogelijke ontwikkelingen in het Stationsgebied Lage Zwaluwe bekend waren en dat daarmee in algemene zin rekening is gehouden bij de keuze voor het VKA. De plannen voor de ontwikkeling van het gebied waren echter nog niet zo vergevorderd en concreet dat bij het bepalen van de inhoud van het VKA daarmee rekening moest worden gehouden, aldus provinciale staten.

13.2. In hoofdstuk 1 van het MER staat dat het VKA in een iteratief proces tot stand is gekomen op basis van 6 pijlers:

Pijler 1: Sociale participatie (randvoorwaarde);

Pijler 2: Milieu (MER);

Pijler 3: Landschap en opstellingen (BKV);

Pijler 4: Publiek en klankbord;

Pijler 5: Projectontwikkelaars en grondeigenaren (uitvoerbaarheid);

Pijler 6: Politiek en stuurgroep.

Over de milieupijler staat in dit hoofdstuk dat de onderzoeksresultaten van de 11 alternatieven het mogelijk maken om het VKA verregaand te optimaliseren, waarna in het VKA onderdelen uit de 11 onderzochte alternatieven zijn gecombineerd. In dit proces was het beperken van de effecten op direct omwonenden en woonkernen een leidend principe achter het VKA; het milieuthema geluid heeft daarbij een doorslaggevende rol gespeeld.

In paragraaf 8.2 van het MER is beschreven dat de geluidemissie naar de omgeving van de in

aanmerking te nemen alternatieven is berekend conform het "Reken- en meetvoorschrift windturbines" uit bijlage 4 van de Activiteitenregeling milieubeheer. In verband met geluid is het aantal geluidgevoelige objecten met een Lden groter dan 42 dB en met een Lden groter dan 47 dB als criteria gehanteerd. Deze criteria zijn ook relatief ten opzichte van de elektriciteitsproductie beschouwd. Daarnaast is ook de cumulatie van geluid met andere geluidbronnen onderzocht. Daarbij gaat het om de toename van het opgetelde geluidniveau, die is beoordeeld aan de hand van de methodiek van de gezondheidseffectscreening. In paragraaf 9.3.1. van het MER is voor het milieuthema Geluid het VKA afgezet tegen de andere alternatieven. Geconcludeerd is dat het VKA beter scoort dan de 11 alternatieven: er liggen minder geluidgevoelige objecten binnen zowel de 42- als de 47 dB Lden-contour, respectievelijk 96 en 18. Daarnaast scoort het VKA beter op gezondheid: er is minder toename van scores voor de gezondheidseffect-screening (GES-scores) van omliggende geluidgevoelige objecten. In verband met de vraag of in de onderzoeken de juiste gegevens over de verschillende alternatieven zijn gebruikt, stelt de Afdeling voorop dat het niet nodig is om in een MER alternatieven te beschrijven voor alle denkbare uitvoeringsscenario's die in het plan mogelijk worden gemaakt. Bij wijze van voorbeeld verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 28 mei 2008, [ECLI:NL:RVS:2008:BD2641](#). Hieruit volgt dat de omstandigheid dat het MER niet alle denkbare uitvoeringsscenario's bevat die het plan mogelijk maakt, niet noodzakelijkerwijs betekent dat het MER op dit punt een gebrek bevat. Van belang is de vraag of hierdoor ook een relevant verschil optreedt.

13.3. In het deskundigenverslag zijn de onderzoeken die aan de conclusies in het MER en aan het plan ten grondslag zijn gelegd, bezien en is bekeken in hoeverre de maximale mogelijkheden in het plan zijn onderzocht. Op de pagina's 114 en 115 van het deskundigenverslag staan de onderzoeken opgesomd die zijn verricht ten behoeve van het aspect geluid in het MER. Korthedshalve verwijst de Afdeling daarnaar en gebruikt de afkortingen die in het deskundigenverslag zijn gebruikt.

In het deskundigenverslag is geconcludeerd dat de methode waarop geluidonderzoeken die aan het MER en het plan ten grondslag zijn gelegd zijn uitgevoerd, correct is.. Gelet hierop ziet de Afdeling geen reden appellanten te volgen in hun standpunt over onderzoeksgebreken. In aanmerking genomen dat appellanten deze conclusie van het deskundigenverslag niet gemotiveerd hebben betwist, mochten provinciale staten uitgaan van de juistheid van deze onderzoeken.

13.4. Provinciale staten moeten verantwoorden op welke wijze de windturbines in de omgeving passen, waarbij gelet wordt op de ontwikkelingsplannen voor het Stationsgebied Lage Zwaluwe. De Afdeling stelt vast dat de invulling van die plannen ten tijde van het vaststellen van het plan nog niet zo concreet waren dat al rekening moest worden gehouden met de precieze locaties van de bedrijfsgebouwen en de manier waarop deze gebruikt gaan worden of dat rekening moest worden gehouden met een tijdstip van realisatie van deze gebouwen. Dit blijkt ook uit de analyse van de betrokken stukken in het deskundigenadvies. Dat het Businesspark niet verweten kon worden dat de plannen niet verder gevorderd waren, omdat het de keuze van onder meer de provinciale overheid was om te wachten op de ontwikkeling van het Logistiek Park Moerdijk, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat bij het MER en het inpassingsplan rekening moest worden gehouden met een meer concrete invulling van de gronden behorend tot het Stationsgebied Lage Zwaluwe.

13.5. Uit het deskundigenverslag volgt dat voor rapport GO1, het primaire rapport dat is gebruikt voor het akoestisch onderzoek naar de 11 alternatieven, onderzoek is gedaan naar windturbintypes met lagere geluidemissies dan het plan maximaal mogelijk maakt en die

ook zijn vergund. Ook biedt het plan zogeheten schuifruimte voor de locaties van enige windturbines, die niet in het rapport GO1 zijn betrokken.

Verschillen tussen de gerapporteerde gevolgen en de maximale mogelijkheden van het plan die tot relevante verschillen voor het VKA kunnen leiden, zijn daaruit niet naar voren gekomen. In de eerste plaats is het rapport G02, een rapport dat primair is gebruikt voor de vergunningverlening met daarin maximale waarden voor windturbines, ook gebruikt voor het opstellen van het MER; het was ook als bijlage hierbij gevoegd. In de tweede plaats zijn de alternatieven niet met een zo grote mate van precisie op de kaarten weergegeven dat de schuifruimte in het plan voor het VKA een relevant verschil kan geven. In de derde plaats hebben provinciale staten een aanvullende toets verricht voor de gevolgen van het geluid. Hieruit volgt dat ook bij een grotere geluidbelasting dan waarmee rekening is gehouden, het VKA gunstiger uitpakt dan de alternatieven. Deze conclusie is weergegeven in de tabel op pagina 8 van de reactie van provinciale staten van 11 oktober 2019. Tegen die reactie hebben appellanten geen concrete bezwaren naar voren gebracht. Tot slot hecht de Afdeling ook waarde aan de conclusie van de Commissie voor de milieueffectrapportage dat alle essentiële informatie aanwezig is om een besluit te kunnen nemen waarin het milieubelang volwaardig wordt meegewogen (het toetsingsadvies van 11 september 2018).

13.6. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen reden de keuze van provinciale staten voor het VKA ondeugdelijk te achten. Omdat het Businesspark nog geen concrete plannen had voor haar gronden hebben provinciale staten in redelijkheid kunnen besluiten bij die keuze geen rekening te houden met die plannen. De betogen slagen niet.

Mitigerende maatregelen bij de vaststelling van het voorkeursalternatief

14. [appellant sub 1] en anderen stellen er geen helder inzicht is in de energieopbrengst per deellocatie inclusief mitigerende maatregelen voor natuurwaarden en omwonenden. (zoals stilstandvoorzieningen en draaicirkelbeperkingen). Weliswaar is gekeken naar de afzonderlijke gevolgen van deze maatregelen voor de natuur (zoals de beperkingen in de draaicirkel voor vleermuizen in het Mastbos) en voor omwonenden (zoals de maximale geluidhinder), maar zij stellen dat geen rekening is gehouden met de invloed die de maatregelen voor de natuur, zoals een draaicirkelbeperking, kan hebben op de geluidgevolgen voor omwonenden. Omdat de cumulatie van de maatregelen op de energieopbrengst niet inzichtelijk is gemaakt en niet vergeleken, achten zij het niet uitgesloten dat als dit wel was gebeurd, dit tot een ander VKA had kunnen leiden.

14.1. Provinciale staten stellen dat voor slagschaduw en geluid mitigatie is meegenomen in de alternatievenweging. De effecten van vleermuizen in de gebruiksfase zonder mitigerende maatregelen is een criterium voor die weging. Specifiek voor slagschaduw is de mitigatie verwerkt in het thema opbrengst. De stilstandsvoorziening voor vleermuizen kan volgens provinciale staten zo worden afgesteld dat het opbrengstverlies minder dan 1% is. Wat betreft de overdraai stellen provinciale staten dat de turbine zo kan worden gepositioneerd dat de draaicirkel niet worden beperkt.

14.2. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de relevante mitigerende maatregelen zijn betrokken bij de vaststelling van het VKA. De niet nader geadstrueerd stelling dat een ander VKA het resultaat had kunnen zijn als de mitigerende maatregelen voor bijvoorbeeld geluid en voor vleermuizen op een andere wijze waren gecombineerd dan is gebeurd, is onvoldoende voor het oordeel dat het VKA onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Daarbij komt dat verweerder onweersproken heeft gesteld dat het plan weliswaar een

mogelijkheid biedt voor de plaatsing van een windturbine waarvoor de draaicirkel moet worden beperkt voor vleermuizen, maar dat dit niet het geval hoeft te zijn. Het betoog slaagt niet.

Gemeentelijke bestemmingsplannen en beleid

15. De Baronie stelt dat het inpassingsplan ten onrechte afwijkt van de locaties voor windturbines die zijn vastgelegd in het bestemmingsplan "Buitengebied Noord 2013" van Breda.

15.1. De Afdeling stelt voorop dat provinciale staten bij het vaststellen van het inpassingsplan niet gebonden zijn aan locaties die de raad van de gemeente Breda in een bestemmingsplan heeft vastgelegd. Ook zijn provinciale staten niet gebonden aan deze keuzen voor zover hierin een beleidsmatige keuze van de gemeente Breda moet worden gezien. Wel moeten provinciale staten kijken naar de belangen van de gemeente zoals die onder meer hun weerslag hebben gevonden in bestemmingsplannen en beleid.

In de toelichting van het inpassingsplan is onderbouwd waarom gekozen is voor het aantal en de locaties van de windturbines die dit plan mogelijk maakt. Daarbij is ook onderbouwd dat en waarom binnen het plangebied op andere plaatsen geen (nieuwe) windturbines wenselijk worden geacht. Deze keuze is onder meer gemaakt naar aanleiding van een convenant tussen provincie en betrokken gemeenten, waaronder de gemeente Breda.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten onvoldoende rekening hebben gehouden met de belangen van de gemeente Breda of onvoldoende hebben onderbouwd dat windturbines op een andere locatie dan de gemeente Breda in het bestemmingsplan "Buitengebied Noord 2013" voor ogen had, wenselijker zijn.

Het betoog slaagt niet.

16. [appellant sub 1] en anderen betogen dat provinciale staten bij de locatiekeuze ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de aanduiding "wetgevingszone - zoekgebied voor ecologische verbindingszone" die in het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013" van de gemeente Breda is toegekend aan een zone te midden van de drie windturbines bij knooppunt Galder. Volgens [appellant sub 1] en anderen is niet beoordeeld of het oprichten van deze windturbines het gebied minder geschikt maakt voor een ecologische verbindingszone.

16.1. In de verbeelding van het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013" van de gemeente Breda is aan gronden bij knooppunt Galder aan weerszijden van een beekje de aanduiding "wetgevingszone - zoekgebied voor ecologische verbindingszone" toegekend. Artikel 26.4.11 van de planregels bij dat bestemmingsplan bepaalt dat gronden met deze aanduiding ook bestemd zijn voor de verwezenlijking, het behoud en het beheer van een ecologische verbindingszone. Het oprichten van bebouwing, voor zover met het plan toegestaan, is op basis van artikel 26.4.11, onder b, uitsluitend toegestaan indien het gebied niet minder geschikt wordt voor de verwezenlijking, het behoud en het beheer van een ecologische verbindingszone.

16.2. Naar het oordeel van de Afdeling gaan [appellant sub 1] en anderen uit van een verkeerde lezing van artikel 26.4.11, onder b, van de regels bij het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013" van de gemeente Breda. Wat in artikel 26.4.11, onder b, is bepaald voor het oprichten van bebouwing, geldt alleen voor de gronden met de aanduiding "wetgevingszone - zoekgebied voor ecologische verbindingszone". Aan de gronden waarop

de windturbines bij knooppunt Galder zijn voorzien is die aanduiding niet toegekend. Alleen al daarom hoefden provinciale staten geen rekening te houden met deze aanduiding in het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid 2013".

Het betoog slaagt niet.

17. Het Businesspark stelt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met gemeentelijk beleid over de ontwikkeling van het Stationsgebied Lage Zwaluwe.

17.1. De Afdeling stelt vast dat provinciale staten niet gebonden zijn aan gemeentelijk beleid. Wel moeten provinciale staten kijken naar de belangen van de gemeente zoals die onder meer hun weerslag hebben gevonden in beleid. Uit de gang van zaken zoals deze beschreven is onder 8 en verder en 12 en verder hierboven leidt de Afdeling af dat rekening is gehouden met de belangen van de gemeente Drimmelen. Het betoog slaagt niet.

Verordening ruimte en provinciaal beleid

Ingetrokken beroepsgronden

18. Storm heeft de beroepsgronden over de Verordening ruimte wat betreft windturbine E-1 ingetrokken. Daarnaast heeft Storm de specifieke beroepsgrond over de vereiste tijdelijkheid van de windturbines ingetrokken.

Toetsingskader

19. Ten tijde van het voorbereiden en vaststellen van het plan gold de Verordening ruimte Noord-Brabant die op 8 juli 2017 is vastgesteld en die op 15 juli 2017 in werking is getreden (hierna: de Verordening ruimte). Een gemeenteraad moet de in deze verordening neergelegde regels in acht nemen bij de vaststelling van een bestemmingsplan. In artikel 2, eerste lid, van de Verordening ruimte is een inpassingsplan niet gelijk gesteld met een bestemmingsplan. Dit betekent dat provinciale staten bij het voorbereiden en vaststellen van een inpassingsplan niet rechtstreeks gebonden zijn aan de regels uit de Verordening ruimte. Provinciale staten hebben bij het voorbereiden en vaststellen van het plan wel zoveel mogelijk willen aansluiten bij de regels uit de Verordening ruimte. Voor provinciale staten geldt de Verordening ruimte als beleid. Hierna zal de Afdeling beoordelen of het plan is vastgesteld in overeenstemming met het provinciale ruimtelijke beleid zoals neergelegd in de Verordening ruimte en het overige provinciale beleid. In dit verband zal de Afdeling in de eerste plaats ingaan op de verhouding tussen verschillende regels over windturbines in de Verordening ruimte. Daarna wordt beoordeeld of het provinciaal inpassingsplan in overeenstemming is met de van toepassing zijnde regels in de Verordening ruimte en het overige provinciale beleid.

Verhouding provinciale regels over windturbines

20. In de Verordening ruimte zijn bepalingen over windturbines opgenomen in de artikelen 4 (bestaand stedelijk gebied), 6 (groenblauwe mantel), 7 (gemengd landelijk gebied) en 33 (aanduiding "zoekgebied voor windturbines"). De windturbines die in het plan mogelijk worden gemaakt, staan buiten bestaand stedelijk gebied op gronden die in de Verordening ruimte zijn aangewezen als groenblauwe mantel of gemengd landelijk gebied. Daarnaast liggen bijna al die windturbines in het "zoekgebied voor windturbines".

20.1. Een aantal appellanten stelt dat niet wordt voldaan aan de artikelen 6.18, 7.19, en 33, eerste en tweede lid, van de Verordening ruimte.

20.2. De Afdeling stelt vast dat artikel 33 van de Verordening ruimte bepaalt dat de regels in

dit artikel gelden in afwijking van artikel 3.1, tweede lid, onder a, van die verordening. Artikel 3.1, tweede lid, onder a, van de Verordening ruimte schrijft voor dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel tenzij in de verordening uitdrukkelijk anders is bepaald (verbod van nieuwvestiging). Artikel 33 van de Verordening ruimte maakt mogelijk dat op de gronden die zijn aangeduid als "zoekgebied voor windturbines" ook buiten bestaande bouwpercelen windturbines planologisch worden toegestaan. De provinciale wetgever heeft voor de realisatie van windturbines in het gebied met de aanduiding "zoekgebied voor windturbines" in artikel 33 van de Verordening ruimte in afwijking van het principe van zorgvuldig ruimtegebruik uit artikel 3.1, eerste lid, onder b, specifieke regels gesteld. In de Verordening ruimte is echter niet expliciet bepaald hoe deze regels in artikel 33 van de Verordening ruimte zich verhouden tot artikel 6.18 en artikel 7.19 van die verordening. In die laatste twee artikelen zijn regels opgenomen over de planologische toelaatbaarheid van windturbines in de groenblauwe mantel en gemengd landelijk gebied.

20.3. Provinciale staten stellen dat voor windturbines op gronden die in de Verordening ruimte zijn aangeduid als "zoekgebied voor windturbines" uitsluitend de regeling in artikel 33 geldt.

20.4. De Afdeling stelt vast dat uit de toelichting bij de Verordening ruimte volgt dat provinciale staten ruimte willen geven aan het opwekken van duurzame energie en dat zij in het bijzonder van belang achten dat windturbines worden geplaatst in grootschalige landschappen zoals de zeekleipolder, bij grootschalige infrastructuur, bij grootschalige bedrijventerreinen of kassengebieden. Op de bij de Verordening ruimte behorende themakaart 'agrarische ontwikkeling en windturbines' is een zone van 1 kilometer aan weerszijden van de A16 en de open zeekleipolder van de regio West-Brabant aangewezen als "zoekgebied voor windturbines". Uit de toelichting bij artikel 6.18 en artikel 7.19 van de Verordening ruimte volgt dat provinciale staten behalve in de aangewezen zoekgebieden de mogelijkheid hebben willen geven om ook elders windturbines op te richten. De Afdeling leidt hieruit af dat provinciale staten voor windturbines op gronden die liggen binnen een "zoekgebied voor windturbines" en behoren tot de groenblauwe mantel of tot gemengd landelijk gebied, alleen artikel 33 van toepassing hebben willen doen zijn. De Afdeling acht daarom het standpunt van provinciale staten dat artikel 33 van de Verordening ruimte geldt als een bijzondere regeling die vóórgaat op meer algemene regelingen een redelijke uitleg van de Verordening ruimte. Dit betekent dat in het gebied dat op grond van artikel 33 van de Verordening ruimte is aangeduid als "zoekgebied voor windturbines" met inachtneming van de in artikel 33 gestelde eisen windturbines mogen worden bestemd en dat andere, al dan niet verdergaande, regels over windturbines in de artikelen over de groenblauwe mantel en/of gemengd landelijk gebied, niet van toepassing zijn. Artikel 2, vierde lid, van de Verordening ruimte is kennelijk niet bedoeld voor de verhouding tussen artikel 33 en andere artikelen als het gaat om het mogelijk maken van windturbines.

20.5. Uit het voorgaande volgt dat de beroepsgronden met als strekking dat het plan in strijd is met eisen die in de artikelen 6.18 en 7.19 van de Verordening ruimte zijn gesteld, buiten inhoudelijke bespreking moeten worden gelaten omdat die bepalingen in dit geval niet van toepassing zijn. Ook de beroepsgrond dat het plan strijdig is met artikel 6.10 en artikel 7.10 van de Verordening ruimte kan inhoudelijk niet aan de orde komen. De beroepsgrond van [appellant sub 15] en anderen dat het plan wat betreft de windturbines B-1 tot en met B-8 en E-2 tot en met E-7 is vastgesteld in strijd met artikel 3.1, eerste lid, onder b, van de Verordening ruimte, zal de Afdeling ook niet inhoudelijk bespreken. Van het in dat artikelonderdeel voorgeschreven principe van zorgvuldig ruimtegebruik is in artikel 33 van de

verordening ruimte immers afgeweken. Daarmee blijven wat betreft de Verordening ruimte ter bespreking over de beroepsgronden over de toepassing van artikel 33 van de verordening ruimte (onder 21 en verder), de beroepsgronden die in het kader van artikel 3.1, eerste lid, onder a van die verordening zijn aangevoerd over de ruimtelijke kwaliteit, in het bijzonder de landschappelijke inpassing, en de toepassing van de compensatie op grond van artikel 5 van de verordening (onder 27).

Toepasselijkheid artikel 33 (locatiekeuze)

21. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 15] en anderen hebben beroepsgronden naar voren gebracht over het behoud van het kleinschalig landschap op de gronden met de aanduiding "zoekgebied voor windturbines". In dit verband is gewezen op de provinciale Structuurvisie 2010 - partiële herziening 2014 (hierna: de Structuurvisie) waarin volgens hen de verwachting is gewekt dat kleinschalige landschappen gevrijwaard zouden blijven van grote windturbines. Voor zover provinciale staten in dit verband hebben willen aansluiten bij de bestaande infrastructuur in het gebied, wijzen zij op het rapport "Energienetwerk A16 van Hazeldonk tot Hollands Diep, beeldkwaliteitsvisie A16" van juni 2017, opgesteld door Bosch Slabbers landschapsarchitecten (hierna: de Beeldkwaliteitsvisie), waarin staat dat de A16 en de HSL niet dominant in het landschap aanwezig zijn.

21.1. In de Structuurvisie staat in paragraaf 3.8 over duurzame energie dat de ontwikkeling van windenergie onder voorwaarden wordt ondersteund. Die voorwaarden zijn dat de windturbines worden geclusterd om versnippering van verschillende kleinere initiatieven tegen te gaan en dat een geclusterde opstelling van windturbines mogelijk is bij grootschalige bedrijventerreinen in het stedelijk concentratiegebied en in landschappen die daar wat betreft schaal en maat geschikt voor zijn. Blijkens de Structuurvisie betekent dit wel in de open zeeleigebieden en niet in de kleinschalige cultuurlandschappen. Daarnaast moeten de windturbines na afloop van de gebruikperiode worden gesaneerd.

Het provinciale ruimtelijke beleid voor windturbines ligt ten grondslag aan de Verordening ruimte. Daarin is als uitgangspunt genomen dat windturbines worden geplaatst in grootschalige landschappen zoals de zeeleipolder, bij grootschalige infrastructuur, bij grootschalige bedrijventerreinen of kassengebieden. Zoals hiervoor onder 20.4 is overwogen, zijn de zone van 1 kilometer aan weerszijden van de A16 en de open zeeleipolder van de regio West-Brabant aangewezen als "zoekgebied voor windturbines". Zoals vermeld in paragraaf 4.4 van de plantoelichting is onderkend dat de landschapsstructuren die de A16 doorkruist, verschillend zijn. Zoals vermeld in de Beeldkwaliteitsvisie zijn van noord naar zuid duidelijk drie kernkwaliteiten te herkennen: het open landschap van de zeeleipolders in het noorden, het landschap van de stad in het midden en het landschap van het zand in het zuiden. En hoewel de A16 en de HSL in de omliggende landschappen niet dominant aanwezig zijn, worden de A16 en de HSL met de bijbehorende voorzieningen, zoals geluidschermen en beplanting, gezien als een grootschalige infrastructuur die de verschillende landschapsstructuren doorkruist.

21.2. De Afdeling stelt vast dat deze beroepsgronden zich in feite richten tegen de toekenning van de aanduiding "zoekgebied voor windturbines" in de Verordening ruimte, vanwege de geringere bescherming van kleinschalige landschappen die artikel 33 aan gebieden met die aanduiding biedt. Zoals onder 19 is overwogen, hebben provinciale staten zich aan die verordening gebonden. De Afdeling constateert dat provinciale staten in artikel 33 van de Verordening ruimte een afweging hebben gemaakt tussen het belang van duurzame energie en het belang van het onaangetaste behoud van in het "zoekgebied voor windturbines" aanwezige waarden, zoals landschappelijke waarden. Die afweging is ondanks

het in het provinciale beleid erkende belang van landschappelijke waarden in het "zoekgebied voor windturbines" uitgevallen ten gunste van het mogelijk maken van windturbines in het in de Verordening ruimte voorziene "zoekgebied voor windturbines". De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 15] en anderen hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat provinciale staten het "zoekgebied voor windturbines" niet hadden mogen aanwijzen zoals zij hebben gedaan. Dat [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 15] en anderen op grond van een andere waardering van de belangen een andere keuze voorstaan, is onvoldoende om de keuze van provinciale staten onredelijk te oordelen. Dit betekent dat de beroepsgrond dat vanwege landschappelijke waarden een andere locatie had moeten worden gekozen dan het "zoekgebied voor windturbines" niet slaagt. De vraag of de in dit plan voorziene windturbines met het oog op landschappelijke waarden uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn te achten, bespreekt de Afdeling hierna onder het kopje Landschap.

Artikel 33, eerste lid, onder b (clustervoorwaarde)

22. Businesspark betoogt dat bij het knooppunt Klaverpolder geen sprake is van een cluster van ten minste 5 windturbines. Volgens haar is sprake van een lijnopstelling van 6 windturbines gericht op het spoor, die visueel worden onderscheiden van een lijnopstelling van 3 windturbines gericht op de A16. Businesspark stelt dat daarom ten onrechte geen toepassing is gegeven aan artikel 33, tweede lid, onder b, van de Verordening ruimte.

[appellant sub 22], [appellant sub 20], [appellant sub 9], [appellant sub 12], [appellant sub 11], [appellant sub 13], [appellant sub 15], [appellante sub 16] en [appellanten sub 14] betwisten dat de windturbines bij knooppunt Zonzeel aangeduid als B-7 en B-8 een cluster vormen met de windturbines B-1 tot en met B-6. De afstand tussen de windturbines B-1 tot en met B-6 enerzijds en de windturbines B-7 en B-8 anderzijds is immers veel groter is dan de onderlinge afstanden tussen de windturbines B-1 tot en met B-6. Ook liggen de windturbines B-7 en B-8 op grotere afstand van de A16 dan de windturbines B-1 tot en met B-6 en vormen de windturbines B-7 en B-8 geen lijnopstelling met de windturbines B-1 tot en met B-6. Zij wijzen ook op de plantoelichting waarin staat dat de windturbines B-7 en B-8 duidelijk buiten de opstelling van de windturbines B-1 tot en met B-6 vallen en afbreuk doen aan de zogeheten 'leesbaarheid' van het landschap en daarmee de herkenbaarheid.

[appellant sub 6], [appellant sub 8] en Agross og B.V. stellen dat de windturbines E-1 en E-2 solitair staan ten opzichte van de lijnopstelling van de windturbines E-3 tot en met E-8 aan de westzijde van de A16, maar ook ten opzichte van elkaar. Om die reden is voor de windturbines E-1 en E-2 volgens hen geen sprake van een geclusterde opstelling van ten minste 3 windturbines.

Storm wijst erop dat windturbine E-8 niet in het "zoekgebied voor windturbines" staan en betoogt dat die windturbine geen cluster vormt met de windturbines E-3 tot en met E-7 die in het zoekgebied zijn voorzien.

22.1. Artikel 33, eerste lid, onder b, van de Verordening ruimte bepaalt dat een plan ter plaatse van de aanduiding "zoekgebied voor windturbines" kan voorzien in windturbines mits deze zijn gesitueerd in een cluster of lijnopstelling van ten minste 5 windturbines.

Artikel 33, tweede lid, onder b, bepaalt dat een plan, in afwijking van het eerste lid onder b, ter plaatse van de aanduiding "zoekgebied voor windturbines" kan voorzien in meerdere afzonderlijke clusters of lijnopstellingen van minimaal 3 windturbines mits

a. er sprake is van een ligging langs een grootschalige infrastructuurlijn;

- b. de gemeenten die het aangaat hebben vastgelegd deze infrastructuurlijn te willen gebruiken als ontwikkelas voor windturbines;
- c. uit onderzoek blijkt dat er langs deze infrastructuurlijn reële mogelijkheden zijn voor windturbines;
- d. de windturbines in de nabijheid van en evenwijdig aan of in clusterverband langs de infrastructuurlijn worden opgebouwd.

22.2. Provinciale staten hebben ervoor gekozen in het "zoekgebied voor windturbines" verschillende clusters van minimaal 3 windturbines mogelijk te maken: bij knooppunt Klaverpolder, bij knooppunt Zonzeel, bij knooppunt Galder en bij het bedrijventerrein Hazeldonk aan de Belgische grens. Volgens hen is sprake van 4 op grote afstand van elkaar gelegen clusters.

22.3. De windturbines A-1 tot en met A-3 bij knooppunt Klaverpolder liggen evenwijdig aan de windturbines A-4 tot en met A-9, aan het Knooppunt Klaverpolder. De afstand tussen de windturbines A-1 tot en met A-3 en A-4 tot en met A-9 enerzijds is niet groter dan die tussen de windturbines A-2 en A-3 en tussen de windturbines A-5 en A-6 anderzijds. De Afdeling is met provinciale staten van oordeel dat gezien deze ligging gesproken kan worden van één cluster. Dat 6 windturbines naast de ene kant van het spoor liggen en 3 naast de andere kant langs de A 16, maakt dit niet anders. Nu bij het knooppunt Klaverpolder sprake is van één cluster als bedoeld in artikel 33, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte komt de Afdeling niet toe aan inhoudelijke bespreking van de beroepsgrond van Businesspark dat niet is voldaan aan artikel 33, tweede lid, onder b, van die verordening.

De Afdeling deelt voorts het standpunt van provinciale staten dat de windturbines B-1 tot en met B-6, en B-7 en B-8 bij knooppunt Zonzeel één cluster vormen. Het is juist dat de afstand tussen de windturbines B-1 tot en met B-6 enerzijds en de windturbines B-7 en B-8 anderzijds wat groter is dan de overige onderlinge afstanden binnen dit cluster, maar gezien de oriëntatie van al deze windturbines bij knooppunt Zonzeel acht de Afdeling die beperkt grotere afstand niet van dien aard dat niet meer kan worden gesproken van één cluster van ten minste 5 windturbines. Ook de kanttekening dat de gekozen locatie van windturbines B-7 en B-8 niet resulteert in een hoge mate van leesbaarheid en herkenbaarheid, acht de Afdeling ontoereikend voor het oordeel dat de windturbines B-1 tot en met B-8 bij knooppunt Zonzeel niet als één cluster van ten minste 5 windturbines kunnen worden gezien.

Wat betreft de windturbines nabij het bedrijventerrein Hazeldonk ziet de Afdeling ook geen grond om provinciale staten niet te volgen in hun standpunt dat de windturbines E-1 en E-2 één cluster vormen met de windturbines E-3 tot en met E-8. Ook hier kan er niet aan voorbij worden gegaan dat de grotere afstand tussen de windturbines E-1 en E-2 enerzijds en E-3 tot en met E-8 anderzijds beperkt is. Hierbij komt dat de windturbines E-1 en E-2 in de directe nabijheid staan van drie bestaande windturbines op het bedrijventerrein Hazeldonk en visueel een geheel vormen met die windturbines. Dat windturbine E-8 buiten het "zoekgebied voor windturbines" ligt, is naar het oordeel van de Afdeling - anders dan Storm betoogt - geen reden voor het oordeel dat verweerder windturbine E-8 niet had mogen zien als onderdeel van het cluster bij bedrijventerrein Hazeldonk.

Uit het voorgaande volgt dat de betrokken clusters voldoen aan artikel 33, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte.

De betogen slagen niet.

Artikel 33, eerste lid, onder c (sloopvoorwaarde)

23. Businesspark en Storm betogen dat provinciale staten niet overeenkomstig artikel 33, eerste lid, onder c, van de Verordening ruimte in de planregels hebben gewaarborgd dat de windturbines na 25 jaar worden gesloopt. De termijn van 25 jaar is weliswaar als voorschrift aan de verleende omgevingsvergunningen verbonden, maar hierdoor is het volgens hen niet uitgesloten dat nieuwe vergunningaanvragen voor onbepaalde tijd op basis van het plan moeten worden verleend, waardoor de tijdelijkheid van de windturbines niet is gewaarborgd.

23.1. Artikel 33, eerste lid, onder c, van de Verordening ruimte bepaalt dat in afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a, (verbod nieuwvestiging) een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding "zoekgebied voor windturbines" kan voorzien in de bouw van windturbines met een bouwhoogte van ten minste 25 meter, gemeten van de bovenkant van de fundering tot aan de wiekenas, mits is verzekerd dat de windturbines na afloop van het daadwerkelijke gebruik worden gesloopt.

23.2. Artikel 33, eerste lid, onder c, van de Verordening ruimte bepaalt dat moet zijn verzekerd dat de windturbines na afloop van het daadwerkelijke gebruik worden gesloopt. In dit artikellid is geen gebruiksperiode opgenomen. Uit de toelichting bij de Verordening ruimte blijkt dat de gemeentelijke overheid grote vrijheid is gegeven om te bepalen op welke wijze naleving van deze bepaling wordt vormgegeven. Dit kan volgens de toelichting bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaarde in de overeenkomst met de initiatiefnemer met daaraan gekoppeld een boeteclausule wanneer de sloop uitblijft. De manier waarop wordt geregeld dat sloop na afloop van het gebruik verzekerd is, heeft de provinciale regelgever vrijgelaten. Er is dus geen verplichting in artikel 33 opgenomen om dit te regelen in het bestemmingsplan. Gelet hierop ziet de Afdeling in artikel 33, eerste lid, onder c, van de Verordening ruimte geen aanknopingspunt voor het oordeel dat provinciale staten overeenkomstig dat artikel in de planregels hadden moeten verzekeren dat de windturbines na 25 jaar worden gesloopt.

Artikel 3, eerste lid, onder a (verantwoording ruimtelijke kwaliteit)

24. [appellant sub 12], [appellant sub 11], [appellant sub 13], [appellant sub 15], [appellante sub 16] en [appellanten sub 14] betogen dat het plan niet is vastgesteld overeenkomstig artikel 3.1, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte. Volgens hen is in de plantoelichting en in overige stukken niet of nauwelijks ingegaan op de vraag of de omvang en de functie van de windturbines in de omgeving passen, gelet op de bestaande agrarische functie en de landschapswaarden van de gronden ter plaatse en in de omgeving van de windturbines en de mogelijke toekomstige functies. [appellant sub 6], [appellant sub 8] en Agross og B.V. houden een vergelijkbaar betoog voor de windturbines E-1 tot en met E-7.

24.1. Artikel 3.1, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte bevat een zorgplicht voor gemeenten om in de plantoelichting te verantwoorden dat een plan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling ertoe bijdraagt de ruimtelijke kwaliteit van het betrokken gebied en de naaste omgeving te behouden en te bevorderen. Een goede landschappelijke inpassing maakt onderdeel uit van deze zorgplicht.

In het derde lid van artikel 3.1 is bepaald dat voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit de plantoelichting als bedoeld in het eerste lid een verantwoording bevat waaruit blijkt dat:

- in het plan rekening is gehouden met de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling voor de in het plan begrepen gronden en de naaste omgeving, in het bijzonder wat betreft de

bodemkwaliteit, de waterhuishouding, de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, de cultuurhistorische waarden, de ecologische waarden, de aardkundige waarden en de landschappelijke waarden, en
- de omvang van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de omvang van de bebouwing en de beoogde functie,

passen in de omgeving gelet op de bestaande en toekomstige functies in de omgeving en de effecten die de ontwikkeling op die functies heeft, waaronder de effecten vanwege milieuaspecten en volksgezondheid.

24.2. In hoofdstuk 5 van de plantoelichting is verantwoord op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen van de windturbines voor de in het plan begrepen gronden en de naaste omgeving. In een ruimtelijke analyse zijn de effecten van de windturbines voor de bodemkwaliteit, de waterhuishouding, de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, de cultuurhistorische waarden, de ecologische waarden en de landschappelijke waarden beschreven. In paragraaf 5.6 van de plantoelichting is expliciet ingegaan op de kernkwaliteiten van het gebied dat de A 16 doorkruist, waaronder het gebied Rooskensdonk dat vlakbij de windturbines B-7 en B-8 ligt. Aan die onderbouwing liggen in het bijzonder de Beeldkwaliteitsvisie en het rapport Landschap & Ruimtelijke kwaliteit ten grondslag. Omdat het gelet op de grootte van de objecten onontkoombaar is dat de windturbines zichtbaar zijn, is voor een goede inpassing van de windturbines in het landschap gekeken naar een passende relatie tussen de windturbines en de wijze waarop de kernkwaliteiten van het landschap kunnen worden behouden en bevorderd. Om die reden bevinden de windturbines zich binnen een zone van 1 kilometer aan weerszijden van de A 16 en zijn ze geconcentreerd rondom knooppunten.

Uit het voorgaande blijkt dat provinciale staten gevolg hebben gegeven aan de verantwoordingsplicht die in de Verordening ruimte is neergelegd. In wat [appellant sub 15] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 3.1, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte niet is nageleefd voor het gebied bij de windturbines B-7 en B-8, de windturbines E-1 tot en met E-8.

De betogen slagen niet.

25. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan ter plaatse van de windturbines bij knooppunt Galder is vastgesteld in strijd met artikel 3.1, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte, maar zij hebben niet met argumenten onderbouwd op welke punten de verantwoording in de plantoelichting gebrekkig of onjuist is.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 3.2, eerste lid (kwaliteitsverbetering)

26. [appellant sub 15] en anderen betogen dat de anterieure overeenkomsten tussen provinciale staten en initiatiefnemers onvoldoende waarborgen dat een passende financiële bijdrage in een landschapsfonds wordt gedaan en dat de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving wordt verbeterd. Zij kunnen zowel de financiële bijdrage in een landschapsfonds als de kwaliteitsverbetering van hun woon- en leefomgeving op deze manier niet afdwingen. Volgens hen moet deze voorwaarde daarom met een voorwaardelijke verplichting in de planregels worden vastgelegd. Daarnaast betogen [appellant sub 15] en anderen dat een kwaliteitsverbetering van hun woon- en leefomgeving onvoldoende is gewaarborgd omdat niet is gedefinieerd wat onder een passende bijdrage wordt verstaan en omdat niet is bepaald waar de kwaliteit van het landschap wordt verbeterd. Ook [appellant

sub 9] betoogt in algemene bewoordingen dat geen sprake is van een verbetering van de kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving ten opzichte van het vorige planologische regime.

26.1. Artikel 3.2, eerste lid, van de Verordening ruimte bepaalt dat een bestemmingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maakt, bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap, cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied of de omgeving. Indien een kwaliteitsverbetering als bedoeld in het eerste lid niet is verzekerd, bepaalt artikel 3.2, vierde lid, dat het bestemmingsplan slechts wordt vastgesteld indien een passende financiële bijdrage in een landschapsfonds is verzekerd en dat over de werking van dat fonds regelmatig verslag wordt gedaan in het regionaal ruimtelijk overleg. Blijkens de plantoelichting hebben provinciale staten overeenkomstig artikel 3.2, vierde lid, van de Verordening ruimte een passende financiële bijdrage in een landschapsfonds willen verzekeren. In de anterieure overeenkomsten met de initiatiefnemers is afgesproken dat een bijdrage wordt gedaan in het desbetreffende landschapsfonds. De initiatiefnemers betalen eenmalig een bedrag van € 10.000 per MW op te stellen vermogen. Dit bedrag is afgeleid van de Handreiking Kwaliteitsverbetering Landschap van 1 november 2011 die dient ter invulling van de vereiste kwaliteitsverbetering.

26.2. In wat [appellant sub 15] en anderen hebben aangevoerd, bestaat geen grond voor het oordeel dat de financiële bijdrage niet in een privaatrechtelijke overeenkomst had mogen worden geregeld, maar alleen mocht worden verzekerd door middel van een publiekrechtelijke regeling. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 24 juli 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:456](#), r.o. 8.3. [appellant sub 15] en anderen hebben geen concrete bezwaren naar voren gebracht over de hoogte van de financiële bijdrage, zodat de Afdeling van de juistheid van dat bedrag uitgaat. Ook behoeft op grond van artikel 3.2, vierde lid, van de Verordening ruimte, anders dan [appellant sub 15] en anderen en [appellant sub 9] menen, niet voorafgaand aan de vaststelling van een plan te worden verantwoord op welke wijze de financiële bijdrage in het landschapsfonds bijdraagt aan een kwaliteitsverbetering van het landschap en waar die verbetering wordt gerealiseerd. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 4 september 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1025](#), r.o. 9.3.

De betogen slagen niet.

Artikel 5.1, eerste lid, onder a (Natuur Netwerk Brabant)

27. De Baronie betoogt dat de windturbines B-6 en B-7 een ernstige negatieve invloed zullen hebben op het gebied Rooskensdonk en de ecologische verbindingszone de rivier de Mark die op basis van de Verordening ruimte zijn aangewezen als onderdeel van het Natuur Netwerk Brabant (NNB). Dit is volgens hen in strijd met artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Verordening ruimte dat vereist dat een plan strekt tot behoud, herstel en/of duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van het NNB. Verder betoogt De Baronie dat ten onrechte niet de daadwerkelijke gebiedsverstoring wordt gecompenseerd. Zij veronderstelt dat de natuurcompensatie alleen is berekend op basis van de ruimte die de bouwlocatie in beslag neemt, omdat het aantal hectare natuurcompensatie niet overeenstemt met het oppervlak NNB in het gebied Rooskensdonk dat geluidhinder van de windturbines ondervindt.

27.1. Rooskensdonk is een weidegebied dat tussen de windturbines B-6 en B-7 ligt. Het gebied wordt aan de noordzijde begrensd door de ecologische verbindingszone de Mark, en aan de westzijde door de rijksweg A 16. Direct ten zuiden van het gebied ligt de

rioolwaterzuiveringsinstallatie Nieuwveer (hierna: RWZI). Op het terrein van die waterzuivering, 55 meter ten zuiden van Rooskensdonk, staat een windturbine met een tiphoogte van 95 meter. Aan de oost- en zuidoostzijde grenst de Rooskensdonk aan landelijk gebied. In het gebied broeden verschillende soorten weidevogels. Het gebied is onderdeel van het NNB.

27.2. De Afdeling stelt vast dat het natuurgebied Rooskensdonk in het plangebied ligt, maar dat in het plan geen windturbines zijn voorzien op gronden die onderdeel zijn van het NNB. Omdat ingevolge artikel 5.1, zevende lid, van de Verordening ruimte ook dan negatieve effecten op het NNB moeten worden beperkt dan wel gecompenseerd, heeft verweerder toepassing gegeven aan de in artikel 5 neergelegde regels over compensatie. Met het oog daarop zijn de negatieve effecten van de windturbines op de natuurgebieden en ecologische verbindingszone en de benodigde natuurcompensatie onderzocht. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport 'Memo natuurcompensatie MER-alternatieven Windenergie A 16 inclusief voorkeursalternatief (bovengrens)' van 21 maart 2018, opgesteld door Bosch & van Rijn (hierna: het memo natuurcompensatie). Dit rapport is als bijlage H bij het MER gevoegd.

27.3. Uit het memo natuurcompensatie blijkt dat het gebied Rooskensdonk binnen de 42dBLden-contour van het VKA ligt. Provinciale staten hanteren een rekenregel om te bepalen hoeveel oppervlakte van het NNB gecompenseerd moet worden. De oppervlakte natuur die als gevolg van de windturbines te maken krijgt met een geluidbelasting die hoger ligt dan de normen 42 dB(A) (bos), 47 dB(A) (open natuurtypen) en 45 dB(A) (gemiddeld), moet gecompenseerd worden. De compensatiefactor is 1/3.

Uit het memo natuurcompensatie blijkt dat het geluidniveau op het gebied Rooskensdonk door weg- en railverkeer aan de zijde van de A 16 en HSL ongeveer voor de helft van het gebied 50 dB of hoger is. Het geluidniveau door weg- en railverkeer op het andere gedeelte ligt tussen de 45 en 50 dB. Uit figuur 7 blijkt dat het geluidniveau in het gebied Rooskensdonk slechts in een klein deel aan de oostzijde van het gebied onder de grenswaarden van 47 dB(A) (open natuurtypen) en 45 dB(A) (gemiddeld) blijft. Uit figuur 9 blijkt dat in dat gebied aan de oostzijde een nog kleiner deel wordt verstoord als gevolg van de windturbines. Daarvan wordt volgens de rekenregel 1/3 gecompenseerd.

In wat De Baronie heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat eraan moet worden getwijfeld dat de natuur die voor het gebied Rooskensdonk en de ecologische verbindingszone de Mark moet worden gecompenseerd vanwege negatieve effecten van de windturbines, niet overeenkomstig artikel 5.6 van de Verordening ruimte is berekend.

Het betoog slaagt niet.

28. [bedrijf] betoogt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de effecten van windturbines op nabijgelegen NNB-gebieden en ecologische verbindingszones. [bedrijf] heeft dit betoog niet geconcretiseerd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat in zoverre moet worden getwijfeld aan de juistheid van het memo natuurcompensatie waarop provinciale staten zich hebben gebaseerd. Om die reden slaagt dit betoog niet.

Geluidhinder

Geluidnorm

29. [appellant sub 1] en anderen betogen dat ten onrechte geen gebruik is gemaakt van meer actuele normen voor geluidhinder dan die in het Activiteitenbesluit. In naburige landen en

andere provincies worden die wel gebruikt. In Duitsland wordt bijvoorbeeld een minimumafstand van 10 keer de tiphoogte gebruikt en in Noord-Holland minimaal 600 meter. In Denemarken wordt ook het laagfrequent geluid betrokken in de normering. Verder houden provinciale staten volgens [appellant sub 1] en anderen ten onrechte geen rekening met de recente aanbevelingen van de wereldgezondheidsorganisatie (WHO).

29.1. Provinciale staten hebben de normen in het Activiteitenbesluit als uitgangspunt genomen voor de besluitvorming en stellen dat hieraan wordt voldaan.

29.2. De Afdeling stelt voorop dat zij in verschillende uitspraken een oordeel heeft gegeven over de vraag of het bevoegd gezag mag aansluiten bij de geluidnormen in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Die vraag is daarin positief beantwoord.

De beroepsgronden die [appellant sub 1] en anderen naar voren hebben gebracht over het gebruik van deze normen, in vergelijking met normen die in het buitenland worden gebruikt en door het WHO worden aanbevolen, komen in essentie overeen met beroepsgronden die in eerdere zaken over windparken naar voren zijn gebracht. De Afdeling heeft in die uitspraken deze beroepsgronden beoordeeld en geconcludeerd dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de geluidnormen neergelegd in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit onverbindend moeten worden geacht of buiten toepassing moeten blijven. [appellant sub 1] en anderen hebben geen argumenten aangevoerd op grond waarvan nu tot een andere conclusie gekomen zou moeten worden. De Afdeling verwijst bij wijze van voorbeeld naar de uitspraken van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), onder 99 en verder (windpark De Drentse Monden en Oostermoer), en 24 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4442](#), onder 19 en verder (windpark De Groene Delta).

Maximale mogelijkheden van het plan

30. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellant sub 3] en [appellant sub 15] en anderen stellen dat de geluidonderzoeken voor het plan ondeugdelijk zijn. Hierdoor treedt meer geluidsoverlast op dan waarmee provinciale staten rekening hebben gehouden. Onder meer is geen rekening gehouden met de maximale mogelijkheden van het plan - waaronder de flexibiliteit in hoogte en plaats - of met de meest luidruchtige turbines die geplaatst kunnen worden.

30.1. Provinciale staten stellen dat het plan enige flexibiliteit toelaat voor de locatie van windturbines, omdat de diameter van de bestemmingsvlakken waarbinnen een windturbine mag worden gebouwd 50 meter is. Gelet op deze afmeting en de omvang die nodig is voor het fundament van de turbines is deze schuifruimte echter beperkt. Zij wijzen erop dat de definitieve locaties zijn vastgelegd in de omgevingsvergunningen voor de windturbines. De geluidbelasting ter plaatse van gevoelige objecten blijft dan ook binnen de geluidscontouren van 47 dB Lden en 41 dB Lnight, de maximale waarden die gelden op grond van artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit.

30.2. In het deskundigenverslag is gezien welke onderzoeken aan de conclusies in het MER en aan het plan ten grondslag zijn gelegd en in hoeverre de maximale mogelijkheden in het plan zijn onderzocht. Geconcludeerd is dat voor het rapport GO1 onderzoek is gedaan naar windturbintypes met lagere geluidemissies dan het plan maximaal mogelijk maakt. Voor het rapport GO2, dat mede aan het plan ten grondslag is gelegd, is wel uitgegaan van de maximaal mogelijke typen windturbines in het plan, met uitzondering van turbine E-2. In het deskundigenverslag is daarnaast gezien of de schuifruimte die het plan biedt door de windturbines niet in het middelpunt van het bestemmingsvlak te plaatsen, kan leiden tot een hogere geluidbelasting dan het uitgangspunt van provinciale staten. In het

deskundigenverslag is geconcludeerd dat het plan niet borgt dat bij gebruikmaken van de schuifruimte van alle windturbines de geluidbelasting onder de 47 dB Lden en 41 dB Lnight blijft.

30.3. Gelet op de conclusie uit het deskundigenverslag dat voor het gehanteerde windturbintype het rapport GO2 correcte uitgangspunten zijn gehanteerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich voor alle windturbines met uitzondering van windturbine E-2 niet op dat onderzoek hebben mogen baseren. Weliswaar stellen [appellant sub 15] en anderen dat onderzoek had moeten worden gedaan naar meer specifieke typen windturbines of dat een voorwaardelijke verplichting hierover had moeten worden opgenomen in het plan, maar dat standpunt volgt de Afdeling niet omdat er geen aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat de onderzochte typen windturbines voor de gevolgen van geluid in het rapport GO2 niet is uitgegaan van een scenario dat in het meest ongunstige geval kan optreden.

Dit betekent dat uitsluitend voor windturbine E-2 niet de geluidbelasting van het maximaal mogelijke type windturbine is onderzocht. In aanmerking genomen dat op 11 maart 2019 voor deze windturbine, op basis van onderzoek naar de geluidgevolgen van deze turbine op een wijze die vergelijkbaar is met de onderzoeken in het rapport GO2, een omgevingsvergunning is verleend aan Breda Hazeldonk II B.V en die vergunning niet meer bij de bestuursrechter kan worden aangevochten, stelt de Afdeling vast dat dit gebrek van het bestreden besluit geen gevolgen meer heeft. In zoverre zal dit gebrek niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

30.4. Over de schuifruimte die het plan biedt, overweegt de Afdeling als volgt. Uit het deskundigenverslag volgt dat bij vier windturbines (B-1, B-8, E-5 en B-5) gebruikmaking van de schuifruimte in het plan kan leiden tot een overschrijding van de waarde voor de geluidbelasting van 47 dB Lden. Dat de verleende omgevingsvergunningen voor deze windturbines wel voldoen aan de genoemde waarden, doet hier niet aan af.

De betogen slagen in zoverre. Voor zover het plan schuifruimte voor de beoogde windturbines mogelijk maakt is het niet in overeenstemming met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld.

Laagfrequent geluid

31. [appellant sub 15] en anderen en [appellant sub 3] stellen dat voor de gevolgen die het plan kan hebben op hun woon- en leefklimaat, nog los van de normering hiervoor, ten onrechte geen onderzoek is verricht naar laagfrequent geluid, waar zij wel hinder van zullen ondervinden. Zij verwijzen naar berekeningen die bureau Peutz heeft gemaakt in de contra-expertise (zie hiervoor onder 13) waaruit volgens hen blijkt dat de gevolgen van laagfrequent geluid onderschat kunnen zijn. Wanneer namelijk gekeken wordt naar de zogenoemde Vercammen-curve, blijkt dat er omstandigheden zijn waarop het laagfrequent geluid kan variëren ten opzichte van het geluid dat in aanmerking wordt genomen als wordt uitgegaan van de geluidnormen van het Activiteitenbesluit. Het laagfrequent geluid is daarom ten onrechte niet betrokken bij de beoordeling van de vraag of het plan voldoet aan een goede ruimtelijke ordening.

31.1. Provinciale staten stellen dat het laagfrequent geluid is verdisconteerd in de geluidsnormen van het Activiteitenbesluit. Dit heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu in haar brief aan de Tweede Kamer van 31 maart 2014 bevestigd. Die brief is vergezeld van twee onderzoeken van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en een literatuurstudie naar laagfrequent geluid door bureau LBP Sight (kamerstukken

2013/14, 33 612, nr. 22). Daarnaast verwijzen provinciale staten naar de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, (windpark Drentse Monden en Oostermoer) onder 120 en verder. Hierin is geoordeeld dat het standpunt dat uitgaande van de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit voldoende bescherming wordt geboden tegen laagfrequent geluid redelijk is.

31.2. Provinciale staten konden zich bij de vaststelling van het plan dan ook in redelijkheid op het standpunt stellen dat uitgaande van de normstelling zoals neergelegd in het Activiteitenbesluit geen onevenredige hinder door laagfrequent geluid valt te verwachten. De Afdeling komt dan ook niet toe aan een inhoudelijke bespreking van het beroep op het rapport van Peutz.

Cumulatie van geluid

32. [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 20], [appellant sub 22], [appellant sub 3] en [appellant sub 15] en anderen stellen dat niet of onvoldoende rekening gehouden met de cumulatie van geluidbelasting van turbines binnen de inrichting. Daarnaast stellen [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 15] en anderen, [appellant sub 20], [appellant sub 22], [bedrijf] en [appellante sub 4] dat bij de berekeningen van de te verwachten geluidbelasting geen rekening is gehouden met de cumulatie van gevolgen van geluidhinder door het plan met andere relevante geluidbronnen. Zij noemen de bestaande overlast van de A16, de A58 en de HSL en van kleinere wegen in de omgeving, maar ook het geluid op de industrieterreinen Hazeldonk en Treeport en de koeling van de windturbines van bestaande en te plaatsen turbines. Ook is volgens [appellant sub 15] en anderen, [appellant sub 20] en [appellant sub 22] geen rekening gehouden met de cumulatie van geluid met bestaande windturbines en met vergunde, maar nog niet gerealiseerde windturbines nabij de RWZI Nieuwveer.

Verder stellen [appellant sub 1] en anderen dat weliswaar naar de gevolgen van geluid is gekeken, maar dat dit niet helder en transparant is betrokken in de context van de algemene gezondheid (de bestaande 'zeer matige' GES-scores). Dat komt onder andere omdat niet gekeken is naar de cumulatie met andere factoren dan geluid.

Voor een deel komen deze argumenten overeen met de argumenten over de maximale mogelijkheden in verband met het bepalen van het VKA in het MER (zie onder 13 en verder).

32.1. Provinciale staten achten de gecumuleerde geluidhinder toereikend onderzocht. Voor zover mocht blijken dat het plan onvoldoende bescherming biedt tegen gecumuleerde geluidbelasting stelt verweerder voor om als planregel toe te voegen artikel 3, lid 3.4, sub f:

"het in gebruik nemen en houden van de windturbines is slechts toegestaan indien de windturbines gecumuleerd met andere windturbines op de voor 'Bedrijf-Windturbine' aangewezen gronden ter plaatse van gevoelige objecten een geluidsbelasting van ten hoogste 47 Lden en 41 Lnicht veroorzaken."

In het kader van gevolgen voor het goede woon- en leefklimaat hebben provinciale staten behalve naar de geluidsgrenswaarden ook gekeken naar de zogenoemde GES-systematiek. Hierbij hebben zij als grens aangehouden dat een verhoging van de geluidgevolgen niet mag leiden tot een cumulatieve geluidsbelasting van meer dan 65 dB. De gevolgen van het geluid en de gezondheidsgevolgen zijn in het MER verantwoord. Voor zover [appellant sub 1] en anderen wijzen op andere invloeden op de gezondheid vinden provinciale staten niet duidelijk waarop zij doelen.

Over cumulatie van windturbinegeluid met andere geluidbronnen stellen provinciale staten

dat het onderzoek hiernaar op juiste wijze is uitgevoerd; deze andere geluidbronnen zoals het wegverkeer en de spoorwegen, zijn ook beschouwd in de verschillende onderzoeken en beoordelingen van het geluid. De twee vergunde, maar niet gerealiseerde, windturbines bij de RWZI zijn met het plan wegbestemd en in artikel 8.3 van de planregels staat een verbod op de bouw van nieuwe windturbines binnen het plangebied op locaties waarvoor het inpassingsplan niet voorziet in nieuwe windturbines. De voorziene windturbines op het bedrijventerrein BCT zijn onderdeel van het windpark dat het plan mogelijk maakt en waarvoor een vergunning is aangevraagd door Raedthuys Windenergie BV. Naar deze windturbines is onderzoek gedaan, waarbij de gecumuleerde gevolgen zijn betrokken. Deze gevolgen hebben provinciale staten beoordeeld in het kader van de goede ruimtelijke ordening en aanvaardbaar geacht. Een ander, wettelijk genormeerd, kader bestaat hiervoor niet, zo stellen zij.

32.2. Over de cumulatie van het geluid van windturbines met andere geluidbronnen concludeert het deskundigenverslag dat alle relevante geluidbronnen bij de beoordeling zijn betrokken en juist zijn berekend. Weliswaar zijn sommige bronnen niet onderzocht, zoals bronnen op sommige gezonde terreinen en de koeling, maar dat hoefde ook niet, omdat die bronnen geen relevante bijdrage leveren.

In het deskundigenverslag staat dat bij toepassing van de GES-scores bij windturbines in het algemeen alleen wordt gekeken naar geluid omdat alleen daarvan gezondheidseffecten worden verwacht. Die gevolgen zijn beoordeeld en aan de hand van de GES-scores is een indicatie gegeven van de gevolgen voor het woon- en leefklimaat. Niet is betwist dat de verandering van de GES-scores als gevolg van het geluid niet op de juiste manier zijn berekend. Weliswaar neemt bij een aantal woningen van appellanten de GES-score toe als gevolg van het inpassingsplan, maar bij slechts één woning, die van appellant [appellant sub 12], wordt de grens van 65 dB overschreden.

32.3. De Afdeling stelt voorop dat er geen normen bestaan voor deze vorm van cumulatie waarbij provinciale staten zich moesten of konden aansluiten. Provinciale staten hebben aansluiting gezocht bij de GES-scores. Aansluiting is gezocht bij de effecten van geluidniveaus van het verkeer, waarbij een geluidbelasting van tussen de 63 dB(A) en 67 dB(A) gezien wordt als geluidniveau waarbij het zogenoemde milieugezondheidsniveau als onvoldoende beoordeeld gaat worden. Dit staat ook in het rapport GO1. In dit rapport is de cumulatieve geluidbelasting per woning terug te vinden en via tabel 5 van dit rapport is de bijbehorende GES-score te bepalen. Als grenswaarde voor een ongunstig woon- en leefklimaat hebben provinciale staten gekozen voor 65 dB(A), het midden van de hierboven genoemde geluidbelastingreeks. Dat de windturbines, samen met de gevolgen van andere geluidbronnen, een verhoging tot en met deze waarde teweegbrengen, hebben provinciale staten acceptabel geacht. De Afdeling acht deze grenswaarde redelijk.

32.4. De Afdeling stelt vast dat het provinciaal inpassingsplan niet voorziet in een planregel die bescherming biedt tegen de cumulatieve geluidhinder van de in het plan voorziene windturbines. Hiervoor bestaat aanleiding omdat het Activiteitenbesluit waaraan de inrichtingen moeten voldoen niet voorziet in een norm voor geluidhinder die afkomstig is van meerdere inrichtingen. Het plan waarborgt niet dat de gecumuleerde geluidbelasting van de windturbines van het windpark A16 tezamen ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight veroorzaken. Dat betekent dat de gevolgen van het plan voor de omwonenden van de windturbines afzonderlijk en van de cumulatieve gevolgen van alle tot het windpark behorende windturbines tezamen zijn onderschat. Provinciale staten hebben een voorstel gedaan om de planregels op dit punt aan te vullen. De Afdeling acht de voorgestelde

planregel adequaat. Daartegen zijn ook geen concrete beroepsgronden naar voren gebracht. De Afdeling stelt vast dat er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door de door provinciale staten voorgestelde planregel toe te voegen aan het plan. Artikel 3.4, sub f komt dan te luiden: "het in gebruik nemen en houden van de windturbines is slechts toegestaan indien de windturbines gecumuleerd met andere windturbines op de voor 'Bedrijf-Windturbine' aangewezen gronden ter plaatse van gevoelige objecten een geluidsbelasting van ten hoogste 47 Lden en 41 Lnight veroorzaken."

32.5. Uit het deskundigenverslag volgt dat in de verschillende geluidonderzoeken die aan het plan ten grondslag lagen onderzoek is verricht naar de cumulatie van geluidbronnen, zowel van windturbines die het plan mogelijk maakt en van bestaande (andere) windturbines, als van het wegverkeer en van industrielawaai. Van sommige geluidbronnen stellen appellanten terecht dat hier geen onderzoek naar is gedaan, maar in het deskundigenverslag staat dat die bronnen geen relevante bijdrage vormen aan de cumulatieve geluidhinder. Die conclusie is niet weersproken.

In het deskundigenverslag is verder geconcludeerd dat bij een aantal woningen van appellanten de GES-score toeneemt als gevolg van het inpassingsplan. Bij slechts één woning, die van appellant [appellant sub 12], wordt de grens van 65 dB overschreden. De windturbines leiden er op deze locatie toe dat de geluidbelasting toeneemt van 66,3 dB in de huidige situatie naar 66,9 dB, een toename van 0,6 dB. Provinciale staten hebben zich gezien deze beperkte toename in een situatie waarin de grenswaarde van 65 dB al werd overschreden, naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat die beperkte verslechtering aanvaardbaar is.

32.6. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten in redelijkheid hebben kunnen oordelen dat voor onaanvaardbare cumulatieve geluidhinder niet hoeft te worden gevreesd. Dit geldt echter niet wanneer tevens rekening wordt gehouden met het betoog dat bij de vaststelling van het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met de vergunde maar nog niet gerealiseerde turbines in de nabijheid van de RWZI Nieuwveer. De Afdeling stelt vast dat provinciale staten met deze windturbines geen rekening hebben gehouden. Weliswaar is gesteld dat het inpassingsplan niet voorziet in de twee in de nabijheid van de RWZI vergunde maar nog niet gerealiseerde windturbines, maar dit neemt niet weg dat de houder van de betrokken vergunningen beide windturbines alsnog kan oprichten en in gebruik nemen. Dat de houder van deze vergunningen heeft laten weten dat hij indien het plan onherroepelijk wordt, het bevoegd gezag zal vragen de voor beide andere turbines verleende vergunningen in te trekken, maakt dit niet anders. Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat provinciale staten het plan op dit punt niet zorgvuldig hebben voorbereid. De betogen slagen in zoverre. Provinciale staten zullen opnieuw een beoordeling moeten maken van de cumulatie van geluidhinder van de voorziene windturbines B-7 en B-8 met twee vergunde maar niet gerealiseerde windturbines. Die beoordeling kan achterwege blijven indien het verzoek van de houder van die vergunningen om intrekking daarvan door het bevoegde gezag is gehonoreerd.

32.7. Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat bij het beoordelen van de gezondheidsgevolgen ten onrechte alleen naar de gevolgen van geluid is gekeken en niet naar meer algemene aspecten van gezondheid, overweegt de Afdeling als volgt. Uit het deskundigenverslag volgt dat wat betreft gezondheid windturbines alleen een verslechtering kunnen opleveren op het punt van geluid. Om die reden wordt bij een windturbinepark in zijn algemeenheid alleen gekeken naar de geluidbelasting in combinatie met het bestaande

geluid. Die gevolgen zijn beoordeeld en aan de hand van de GES-scores is een indicatie gegeven van de gevolgen voor het woon- en leefklimaat. Uit wat hiervoor is overwogen, blijkt dat de verandering van de GES-scores als gevolg van het geluid op een juiste manier zijn berekend en beoordeeld, ook als rekening wordt gehouden met de schuifruimte.

Bedrijfswoningen

33. [appellant sub 15] en anderen stellen dat in het plan en voor de vergunningen bij 10 woningen niet aan de grenswaarden voor geluid in artikel 3.14a van het Activiteitenbesluit is voldaan. Volgens hen zijn die woningen uitsluitend aangemerkt als bedrijfswoningen bij de geplande en vergunde inrichtingen zodat zij niet hoeven te voldoen aan deze grenswaarde. Dat vinden zij onterecht, omdat het geen bedrijfswoningen zijn.

33.1. Deze beroepsgrond is pas aangevoerd bij brief van 13 augustus 2019 en dus na afloop van de termijn voor het instellen van beroep. Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Dit laat onverlet dat al aangevoerde beroepsgronden nog wel nader kunnen worden voorzien van nieuwe argumenten.

33.2. De Afdeling volgt het betoog van [appellant sub 15] en anderen dat sprake is van nieuwe argumenten en niet van nieuwe beroepsgronden niet. Weliswaar stellen zij dat hun standpunt over de geluidwaarden bij de bedrijfswoningen in het verlengde liggen van hun beroepsgronden over de geluidwaarden bij hun eigen woningen, maar de beroepsgrond over de bedrijfswoningen is gericht op een onjuiste aanduiding op de verbeelding, met een daarbij horende planregel, die niet eerder in het beroep van [appellant sub 15] en anderen aan de orde was gesteld. Zij stellen weliswaar dat het slagen van deze beroepsgrond gevolgen kan hebben voor de oprichting van windturbines en langs die weg gevolgen kan hebben voor de geluidgevolgen bij hun woningen, maar dit is een indirect gevolg van de beroepsgrond over de bestemming van bedrijfswoningen en niet een reden om het alsnog als een argument bij de eerder aangevoerde grond over hun woon- en leefklimaat aan te merken.

Om deze reden laat de Afdeling deze beroepsgrond buiten beschouwing.

Gevolgen van geluid voor specifieke objecten en terreinen

34. [bedrijf] stelt dat de geluidgevolgen voor de woningen en haar bedrijfspercelen onevenredige hinder teweeg zullen brengen. Daarbij betoogt zij dat ook de containervelden, de kassen en de nieuw op te richten bedrijfsloods met glazen pui op haar bedrijfsgronden gevoelige objecten zijn die in de geluidonderzoeken hadden moeten worden betrokken. Zij heeft toegelicht dat het om een arbeidsintensief bedrijf gaat waar continu werknemers aanwezig zijn.

[appellante sub 4] betoogt dat in de onderzoeken naar de gevolgen van geluid ten onrechte geen rekening is gehouden met gevolgen voor paarden. Zij voert aan dat de normen voor geluid ook zouden moeten gelden voor de bedrijfsgebouwen en -terreinen zoals de binnenrijbaan, de buitenrijbaan en de springweide. De gevolgen van geluid zijn volgens haar onevenredig zwaar voor het bedrijf.

[appellant sub 22] vreest hinder door geluid ter plaatse van zijn landbouwgronden aan de [locatie 3] die op korte afstand liggen van de voorziene windturbines ter hoogte van de RWZI.

[appellant sub 15] en anderen stellen dat bij de beoordeling van een goed woon- en leefklimaat ten onrechte geen rekening is gehouden met de geluidbelasting in de tuinen. In dit kader is het volgens hen onvoldoende om uitsluitend rekening te houden met de normen

in het Activiteitenbesluit voor de geluidsbelasting op de gevels van woningen.

34.1. Provinciale staten stellen dat bedrijfsgronden en -gebouwen geen gevoelige objecten zijn als bedoeld in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit. Tuinen zijn dit ook niet. Overigens is in het kader van de goede ruimtelijke ordening wel een afweging gemaakt over de gevolgen van geluid op deze locaties en zijn deze aanvaardbaar geacht.

34.2. Windturbines vallen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit. In paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit zijn in de artikelen 3.13 tot en met 3.15a regels gesteld aan het in werking hebben van een windturbine. Artikel 3.14a, eerste lid, bevat bepalingen voor de maximale geluidbelasting van een windturbine of een combinatie van windturbines op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

In het Activiteitenbesluit worden in artikel 1.1 onder "gevoelige objecten" verstaan gevoelige gebouwen en gevoelige terreinen. Onder "gevoelige gebouwen" worden verstaan woningen en gebouwen die op grond van artikel 1 van de Wet geluidhinder worden aangemerkt als andere geluidgevoelige gebouwen, met uitzondering van die gebouwen behorende bij de desbetreffende inrichting. Hierbij gaat het in artikel 1.2, eerste lid, van het Besluit geluidhinder om een onderwijsgebouw, een ziekenhuis, een verpleeghuis, een verzorgingstehuis, een psychiatrische inrichting en een kinderdagverblijf. Onder "gevoelige terreinen" worden verstaan terreinen die op grond van artikel 1 van de Wet geluidhinder worden aangemerkt als geluidgevoelige terreinen, met uitzondering van die terreinen behorende bij de desbetreffende inrichting. Hierbij gaat het in artikel 1.2, derde lid, van het Besluit geluidhinder om een standplaats van een woonwagen en om een ligplaats van een woonschip.

Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich terecht op het standpunt gesteld dat de bedrijfsgronden en -gebouwen van [bedrijf], [appellante sub 4] en [appellant sub 22] geen gevoelige objecten zijn als bedoeld in artikel 1.1. van het Activiteitenbesluit. Ook vallen tuinen niet onder dit begrip.

Dit neemt niet weg dat bij de afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening voor het plan wel wordt beoordeeld of de geluidhinder als gevolg van de voorziene windturbines ter plaatse van de bedrijfsgronden en -gebouwen van [bedrijf], [appellante sub 4] en [appellant sub 22], en de tuinen van [appellant sub 15] en anderen aanvaardbaar zal zijn. Zoals hiervoor is overwogen konden provinciale staten voor de beoordeling van de gevolgen van geluid voor het woon- en leefklimaat in het bestemmingsplan in redelijkheid aansluiten bij de normering in het Activiteitenbesluit en in redelijkheid een cumulatieve geluidgrenswaarde van 65 dB aanhouden.

35. Over de gevolgen voor [bedrijf] stelt de Afdeling vast, mede op basis van het deskundigenverslag, dat voor de woningen aan de [locatie 4] en [locatie 5] wordt voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit en dat provinciale staten in het kader van de beoordeling van de cumulatieve gevolgen door windturbines in het rapport GO1 de gevolgen voor deze woningen heeft gezien. Ook is een afweging gemaakt over de gevolgen op het bedrijfspersceel van [bedrijf]. Zoals in het deskundigenverslag staat, zal de cumulatieve geluidbelasting toenemen tot maximaal 63 dB(A) nadat de windturbines in bedrijf worden genomen. Hierbij is rekening gehouden met bestaande windturbines in België. Deze belasting blijft onder de waarde van 65 dB(A) die verweerder aanvaardbaar acht voor woningen (zie hiervoor onder 32 en verder). Op het bedrijfspersceel zal de geluidbelasting op rekenpunten op 1,8 meter hoogte 49 dB zijn. Dat is niet onaanvaardbaar voor een niet-geluidgevoelig object.

Gelet op de onweersproken conclusies uit het deskundigenverslag ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich in redelijkheid niet op het standpunt konden stellen dat de geluidgevolgen ter hoogte van de genoemde woningen en het bedrijfsperceel aanvaardbaar zijn.

Het betoog van [bedrijf] slaagt niet.

36. Over de gevolgen van geluid voor [appellante sub 4] stelt de Afdeling vast, mede op basis van het deskundigenverslag, dat wordt voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit en dat provinciale staten in het kader van de beoordeling van de cumulatieve gevolgen door windturbines in het rapport GO1 de gevolgen heeft gezien. Zoals in het deskundigenverslag staat, zal de cumulatieve geluidbelasting toenemen tot maximaal 59 dB(A) nadat de windturbines in bedrijf zullen worden genomen. Daarnaast is niet gebleken dat het geluid van windturbines zal leiden tot bijzondere (stress)effecten op paarden. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraak van 4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1146](#) (Windpark Bijvanck), onder 15 en verder.

Gelet op de onweersproken conclusies uit het deskundigenverslag is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt konden stellen dat de geluidgevolgen ter hoogte van de bedrijfsgebouwen en -terreinen aanvaardbaar zijn. Over de gevolgen van geluid bij de woning aan de [locatie 2] verwijst de Afdeling naar 32 en verder.

Het betoog van [appellante sub 4] slaagt niet.

37. Over de gevolgen van geluid voor de landbouwgronden van [appellant sub 22] stelt de Afdeling vast, dat wordt voldaan aan de normen uit het Activiteitenbesluit. Zoals in het deskundigenverslag staat, zal de cumulatieve geluidbelasting toenemen tot 56 dB(A) nadat de windturbines in bedrijf zullen worden genomen.

Gelet op de onweersproken conclusies uit het deskundigenverslag is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt konden stellen dat de geluidgevolgen ter hoogte van de landbouwgronden aanvaardbaar zijn.

Het betoog van [appellant sub 22] slaagt niet.

38. Over de gevolgen van geluid voor de tuinen genoemd door van [appellant sub 15] en anderen zal volgens het deskundigenverslag in het meest ongunstige geval de geluidbelasting in een tuin 3 dB(A) hoger zijn dan op de gevel. Verweerder acht met het voldoen aan de normen aan de gevel en deze, beperkte, toename een goed woon- en leefklimaat ook in de tuinen en buitenruimten verzekerd.

De Afdeling acht, gelet op het voorgaande, het standpunt van provinciale staten dat de geluidbelasting ter plaatse van de tuinen aanvaardbaar is redelijk.

Het betoog van [appellant sub 15] en anderen slaagt niet.

Slagschaduwhinder

Inleiding

39. In artikel 3.14, vierde lid, van het Activiteitenbesluit is bepaald dat bij het in werking hebben van een windturbine ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen worden toegepast. Deze ministeriële regeling is de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: de Activiteitenregeling).

In artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling is bepaald dat de windturbine ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering is voorzien van een automatische stilstandsvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voor zover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden en voor zover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen of woonwagens ramen bevinden. Provinciale staten zijn uitgegaan van een iets strengere norm, te weten 5 uur en 40 minuten slagschaduw per jaar.

39.1. De in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling neergelegde norm voor slagschaduw per jaar geldt per windturbine of combinatie van windturbines indien die windturbines één inrichting vormen. Deze norm is voor de drijver van de betrokken inrichting rechtstreeks van toepassing. De in het plan voorziene windturbines zullen door verschillende initiatiefnemers worden gerealiseerd. Deze windturbines naast de A 16 vormen niet één inrichting. Dit betekent dat niet uitgesloten is dat de windturbines tezamen de in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling neergelegde norm voor slagschaduw overschrijden. In een dergelijke situatie van cumulatieve slagschaduw hinder voorziet de in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling neergelegde norm niet.

39.2. Het besluit van 13 september 2019, waarbij het plan partieel is herzien onder meer door toevoeging van artikel 3.4, onder e, aan de planregels, beoogt naar aanleiding van beroepsgronden daarover aan de in de Activiteitenregeling niet voorziene situatie van cumulatieve slagschaduw hinder tegemoet te komen. Artikel 3.4, onder e waarborgt planologisch dat alle in het plan voorziene windturbines tezamen niet meer dan 5 uur en 40 minuten per jaar slagschaduw ter plaatse van gevoelige objecten zullen veroorzaken. Daarnaast zijn per inrichting zo nodig maatwerkvoorschriften gesteld. Feitelijk wordt het niet overschrijden van de in het plan opgenomen norm bewerkstelligd door een verplichte automatische stilstandsvoorziening.

39.3. Met de toevoeging van artikel 3.4, onder e, aan de planregels stellen provinciale staten zich in zoverre op een ander standpunt dan zij bij de vaststelling van het oorspronkelijke plan hebben gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, voor zover daarin niet is voorzien in een regeling van de slagschaduw hinder die wordt veroorzaakt door de in het plan voorziene windturbines gezamenlijk. Het plan is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

39.4. De Afdeling gaat bij haar beoordeling van de slagschaduw hierna uit van het plan zoals dat met inachtneming van het besluit van 13 september 2019 is komen te luiden.

Ingetrokken beroepsgrond

40. Agross og B.V. heeft haar beroepsgrond dat de voorziene windturbines tezamen met bestaande windturbines in en in de omgeving van de A 16-zone een onaanvaardbare mate van hinder bij hun (bedrijfs)woningen zullen veroorzaken, ingetrokken.

Bezwaren tegen artikel 3.4, onder e

41. [appellant sub 5] betoogt dat het aan de planregels toegevoegde artikel 3.4, onder e, in strijd met de rechtszekerheid niet te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl, indien hij op de verbeelding informatie opvraagt ter plaatse van gronden met de bestemming "Bedrijf - Windturbine".

41.1. De Afdeling stelt vast dat het inpassingsplan "Partiële Herziening Windenergie A 16" en de daarbij behorende regels te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl door te klikken op locatie en daarna op regels. Dat de wijzigingen ten opzichte van het inpassingsplan "Windenergie A 16" niet zichtbaar worden indien op de verbeelding van dat laatstgenoemde plan informatie ter plaatse van gronden met de bestemming "Bedrijf - Windturbine" wordt opgevraagd, betekent niet dat de partiële herziening van het plan is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

42. [appellant sub 5] en Raedthuys betogen dat in artikel 3.4, onder e, ten onrechte de woorden 'per jaar' ontbreken. Volgens Raedthuys, één van de vergunninghouders, is deze planregel hierdoor onbedoeld strenger geformuleerd.

42.1. Provinciale staten erkennen dat artikel 3.4, onder e, van de planregels door het ontbreken van de woorden 'per jaar' strenger is geformuleerd dan bedoeld. Zij stellen zich in zoverre op een ander standpunt dan zij bij de vaststelling van het inpassingsplan "Partiële Herziening Windenergie A 16" hebben gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat het inpassingsplan "Partiële Herziening Windenergie A 16" in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

De beroepen zijn gegrond. Het inpassingsplan "Partiële Herziening Windenergie A 16" is in strijd met artikel 3:2 van de Awb, voor zover artikel 2 bepaalt dat onder artikel 3.4, onder e, wordt toegevoegd de nadere regel:

"e. het in gebruik nemen en houden van de winturbines is slechts toegestaan indien de windturbines gecumuleerd met andere windturbines op de voor 'Bedrijf-Windturbine' aangewezen gronden ter plaatse van gevoelige objecten ten hoogste 5 uur en 40 minuten slagschaduw veroorzaken."

42.2. De Afdeling stelt vast dat er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door herformulering van artikel 3.4., sub e in de door provinciale staten gewenste zin. Het artikel komt dan te luiden:

"e. het in gebruik nemen en houden van de winturbines is slechts toegestaan indien de windturbines gecumuleerd met andere windturbines op de voor 'Bedrijf-Windturbine' aangewezen gronden ter plaatse van gevoelige objecten ten hoogste 5 uur en 40 minuten slagschaduw per jaar veroorzaken."

43. De Afdeling zal hierna de beroepsgronden over slagschaduw bespreken uitgaande van laatstbedoelde redactie van dat artikel 3.4, onder e, van de planregels. Tegen deze achtergrond zal hierna onder 44 worden ingegaan op de bezwaren van [appellant sub 5] over de toereikendheid van artikel 3.4, onder e, voor zijn perceel, onder 45 op de bezwaren van [appellant sub 5] over slagschaduwhinder op zijn perceel, onder 46 op de bezwaren over slagschaduwhinder vanwege in het plan voorziene windturbines op agrarische gronden en onder 47 op de bezwaren over de cumulatie van slagschaduwhinder van de in het plan voorziene windturbines en de slagschaduwhinder van al bestaande windturbines.

Slagschaduwhinderbeoordeling - toereikendheid artikel 3.4, onder e

44. [appellant sub 5] betoogt dat artikel 3.4, onder e, van de planregels ontoereikend is omdat verschillende exploitanten de in het plan voorziene windturbines zullen gaan exploiteren. Hij betwist dat planologisch is gewaarborgd dat de in het plan voorziene windturbines cumulatief

niet meer slagschaduw bij zijn woning zullen veroorzaken.

44.1. [appellant sub 5] woont aan de [locatie 6] te [plaats] in de nabijheid van de gronden waar de windturbines B-1 tot en met B-6 zijn gepland. Voor deze windturbines is aan één exploitant een omgevingsvergunning verleend voor de bouw en het oprichten en in werking hebben van zes windturbines. Deze combinatie van windturbines geldt als één inrichting. De norm voor slagschaduw in artikel 3.12 van de Activiteitenregeling is rechtstreeks van toepassing op de zes windturbines tezamen. De windturbines B-1 tot en met B-6 mogen dus niet meer slagschaduw bij de woning van [appellant sub 5] veroorzaken dan op grond van de Activiteitenregeling is toegestaan. Alleen al daarom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 3.4, onder e, van de planregels bij het inpassingsplan "Partiële Herziening Windenergie A 16" voor [appellant sub 5] niet toereikend zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Slagschaduwhinderbeoordeling - perceel [appellant sub 5]

45. [appellant sub 5] betoogt dat de slagschaduw van de voorziene windturbines op zijn woning is onderschat. Hij voert aan dat in het onderzoek ten onrechte is gerekend met een ashoogte van 135 m in plaats van 142 m. Ook is volgens hem ten onrechte uitgegaan van het middelpunt van het bouwvlak en niet van de kortst mogelijke afstand tot zijn woning. Tot slot voert [appellant sub 5] aan dat geen rekening is gehouden met de in artikel 3, lid 3.3, onder 3.3.1, sub a, van de planregels geboden mogelijkheid 5% af te wijken van de afmetingen genoemd in artikel 3, lid 3.2, onder d, e en f, van de planregels.

45.1. Aan de gronden waarop de windturbines B-1 - B-6 zijn gepland, zijn in het plan de bestemming "Bedrijf - Windturbine" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 2" toegekend. Artikel 3, lid 3.2, onder d, e en f, van de planregels bepaalt dat een windturbine ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 2" een tiphoogte heeft van ten minste 199,5 m en ten hoogste 210 m, een ashoogte van ten hoogste 142 m en een rotordiameter van ten hoogste 150 m.

45.2. Artikel 3, lid 3.3, onder 3.3.1, sub a, van de planregels biedt geen mogelijkheid 5% af te wijken van de afmetingen genoemd in artikel 3, lid 3.2, onder d, e en f, van de planregels. Het plan is op dit punt gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. Dit betekent dat het betoog van [appellant sub 5] op dit punt faalt.

45.3. Bij de voorbereiding van het plan en de vergunningverlening is onderzoek verricht naar de hinder door slagschaduw van de voorgenomen windturbines langs de A 16. De resultaten van de slagschaduwonderzoeken zijn neergelegd in het MER. Het gaat onder andere om het rapport 'Windenergie A 16; Slagschaduwonderzoek t.b.v. vergunningaanvraag' van 7 mei 2018, opgesteld door adviesbureau Bosch & Van Rijn (hierna: rapport SO2). Het rapport SO2 is als bijlage P bij het MER gevoegd.

Het rapport SO2 rekent voor de windturbines B-1 tot en met B-6 met een windturbine in de afmetingsklasse 'hoog'. De afmetingsklasse 'hoog' gaat uit van een tiphoogte van minimaal 190 m en maximaal 210 m, van een ashoogte van minimaal 122 m en maximaal 142 m en van een rotordiameter van minimaal 136 m en maximaal 150 m. De maximale afmetingen van de klasse 'hoog' in het rapport SO2 komen daarmee overeen met de maximale afmetingen in artikel 3, lid 3.2, onder d, e en f, van de planregels. Blijkens tabel 3 in het rapport SO2 is de slagschaduw als gevolg van de windturbines in de afmetingsklasse 'hoog' berekend aan de hand van een ashoogte van maximaal 135 m en een rotordiameter van maximaal 150 m. Het rapport SO2 onderkent expliciet dat bij windturbineklasse 'hoog' een

maximale ashoogte van 142 m is toegestaan en in dit rapport is uitgelegd waarom niet is gerekend met die ashoogte. Omdat de tiphoogte is begrensd op 210 m en een grotere rotordiameter meer effect heeft op de slagschaduwproductie dan de ashoogte, is een ashoogte van maximaal 135 m en een rotordiameter van maximaal 150 m aangehouden. In het deskundigenverslag wordt bevestigd dat de maximaal toegestane tiphoogte van 210 m en de maximale rotordiameter van 150 m bepalend zijn bij het berekenen van de maximale slagschaduwhinder omdat die hinder toeneemt naargelang de lengte van de rotorbladen en de totale hoogte van de windturbine. Uitgaande van een tiphoogte van 210 m en een rotordiameter van 150 m is de ashoogte die daaruit voortvloeit 135 m. De Afdeling ziet gelet op deze uitleg geen aanleiding voor het oordeel dat de slagschaduw op de woning van [appellant sub 5] is onderschat omdat in het rapport SO2 is gerekend met een ashoogte van 135 m in plaats van met de maximaal toegestane ashoogte van 142 m. In het rapport SO2 is de slagschaduw op de woning van [appellant sub 5] mogelijk wel onderschat omdat daarin is uitgegaan van exacte locaties van de windturbines, in het midden van het bouwvlak, en geen rekening is gehouden met de schuifruimte die de bestemmingsvlakken bieden voor de windturbines B-1 tot en met B-6. Blijkens het deskundigenverslag is daardoor een kleine verschuiving van het fundament van de windturbine met negatieve gevolgen voor de omgeving mogelijk. Provinciale staten hebben echter onderzocht en bij de besluitvorming over het plan meegewogen dat de betrokken windturbines de norm voor slagschaduw in artikel 3.12 van de Activiteitenregeling al fors overschrijden bij de woning van [appellant sub 5]. Om dat te voorkomen worden de windturbines die in het plan mogelijk worden gemaakt op grond van artikel 3.12 van de Activiteitenregeling voorzien van een stilstandsvoorziening. Een stilstandsvoorziening zorgt ervoor dat de windturbine wordt uitgeschakeld bij overschrijding van de ingestelde norm. [appellant sub 5] heeft niet aangevoerd dat provinciale staten wat betreft slagschaduw desondanks onvoldoende rekening hebben gehouden met zijn belang bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Dit betekent dat de omstandigheid dat de slagschaduwduur bij de woning van [appellant sub 5] mogelijk nog forser is dan waarvan het rapport SO2 is uitgegaan, niet maakt dat de beoordeling van de slagschaduwgevolgen van het plan voor [appellant sub 5] onzorgvuldig is geweest.

Het betoog slaagt niet.

Slagschaduwhinder van in het plan voorziene windturbines op agrarische gronden

46. [bedrijf] betoogt dat ook de containervelden, de kassen en de nieuw op te richten bedrijfsloods met glazen pui op haar bedrijfsgronden gevoelige objecten zijn die in de slagschaduwonderzoeken hadden moeten worden betrokken. Zij heeft toegelicht dat het om een arbeidsintensief bedrijf gaat waar continu werknemers aanwezig zijn.

[appellante sub 4] betoogt dat in de slagschaduwonderzoeken ten onrechte geen rekening is gehouden met gevolgen van slagschaduw voor paarden. Zij voert aan dat de norm voor slagschaduw ook zou moeten gelden voor de bedrijfsgebouwen en -terreinen zoals de binnenrijbaan, de buitenrijbaan en de springweide.

[appellant sub 22] vreest hinder door slagschaduw ter plaatse van zijn landbouwgronden die op korte afstand liggen van de voorziene windturbines bij de RWZI.

46.1. Zoals onder 39 is overwogen geldt de in de Activiteitenregeling neergelegde norm voor slagschaduw voor gevoelige objecten. In het Activiteitenbesluit worden in artikel 1.1 onder "gevoelige objecten" verstaan gevoelige gebouwen en gevoelige terreinen. Onder "gevoelige gebouwen" worden verstaan woningen en gebouwen die op grond van artikel 1 van de Wet

geluidhinder worden aangemerkt als andere geluidgevoelige gebouwen, met uitzondering van die gebouwen behorende bij de desbetreffende inrichting. Hierbij gaat het in artikel 1.2, eerste lid, van het Besluit geluidhinder om een onderwijsgebouw, een ziekenhuis, een verpleeghuis, een verzorgingstehuis, een psychiatrische inrichting en een kinderdagverblijf. Onder "gevoelige terreinen" worden verstaan terreinen die op grond van artikel 1 van de Wet geluidhinder worden aangemerkt als geluidgevoelige terreinen, met uitzondering van die terreinen behorende bij de desbetreffende inrichting. Hierbij gaat het in artikel 1.2, derde lid, van het Besluit geluidhinder om een standplaats van een woonwagen en om een ligplaats van een woonschip.

46.2. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten terecht hebben gesteld dat de bedrijfsgronden en -gebouwen van [bedrijf], [appellante sub 4] en [appellant sub 22] geen gevoelige objecten zijn als bedoeld in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit. Dit neemt niet weg dat bij de afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening wel wordt beoordeeld of de slagschaduw als gevolg van de voorziene windturbines bij de bedrijfsgronden en -gebouwen van [bedrijf], [appellante sub 4] en [appellant sub 22] aanvaardbaar zal zijn. Gelet ook op artikel 3.4, onder e, van de planregels waarin de slagschaduw van alle in het plan voorziene windturbines is beperkt tot 5 uur en 40 minuten per jaar, acht de Afdeling niet aannemelijk dat vanwege de in het plan voorziene windturbines moet worden gevreesd voor onaanvaardbare slagschaduw op de gronden van deze appellanten. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd daarvoor ook geen concrete aanwijzingen. Voor zover [appellante sub 4] stelt dat slagschaduw ernstige gevolgen heeft voor haar (spring)paarden, verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 4 mei 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1228](#). Daarin is, mede gezien een in die zaak aan haar uitgebracht deskundigenrapport, geoordeeld dat geen gegevens bekend zijn op grond waarvan kan worden verwacht dat bij paarden angst en stress zullen optreden als gevolg van slagschaduw. In haar uitspraak van 4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1146](#) overwoog de Afdeling dat er geen grond bestaat om te veronderstellen dat slagschaduw onaanvaardbaar nadelige gevolgen zal hebben voor paarden. In wat [appellante sub 4] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat dit voor de paarden van [appellante sub 4] anders is. In zoverre falen de betogen. De Afdeling wijst erop dat hierna onder 47 voor [bedrijf], [appellante sub 4] en [appellant sub 22] nader zal worden beoordeeld of de cumulatie van slagschaduw van de in het plan voorziene windturbines ook samen met de slagschaduw van al bestaande windturbines ruimtelijk aanvaardbaar kan worden geacht.

Cumulatie met slagschaduw bestaande windturbines

47. Voor bepaalde appellanten geldt dat zij naast de slagschaduw die zij zullen ondervinden van de voorziene windturbines langs de A 16, ook slagschaduw ondervinden van bestaande windturbines in en in de omgeving van de A 16-zone. Provinciale staten hebben hun standpunt over de vraag of rekening houdend met de slagschaduw die bestaande windturbines in Nederland en België veroorzaken op dezelfde gevoelige objecten als de in het plan voorziene windturbines wordt voldaan aan goede ruimtelijke ordening nader toegelicht. Uit de tabellen die provinciale staten hebben overgelegd, volgt dat [appellant sub 15] en anderen, voor zover het betreft [appellant sub 13], [appellant sub 6] en [appellant sub 8], [appellant sub 3], [bedrijf], [appellante sub 4] en [appellant sub 20] slagschaduw ondervinden van zowel de in het plan voorziene windturbines als bestaande windturbines. De voorziene windturbines tezamen met bestaande windturbines veroorzaken bij de woning van [appellant sub 13] een maximale slagschaduwduur van 9:32 uur per jaar, bij de woning van [appellant sub 6] een maximale slagschaduwduur van 36:57 uur per jaar, bij de woning van [appellant sub 8] een maximale slagschaduwduur van 13:59 uur per jaar, bij de woning van

[appellant sub 3] een maximale slagschaduwduur van 7:00 uur per jaar, bij de bedrijfswoningen van [bedrijf] een maximale slagschaduwduur van 35:52 en 44:38 uur per jaar, bij de bedrijfswoning van [appellante sub 4] een maximale slagschaduwduur van 12:46 uur per jaar en bij de woning van [appellant sub 20] een maximale slagschaduwduur van 6:45 uur per jaar.

47.1. De Afdeling volgt [appellant sub 12], [appellant sub 11], [appellant sub 15], [appellante sub 16] en [appellanten sub 14] niet in hun betoog dat de voorziene windturbines tezamen met bestaande windturbines in en in de omgeving van de A 16-zone een onaanvaardbare mate van slagschaduwhinder bij hun (bedrijfs)woningen zullen veroorzaken. Uit de door provinciale staten overgelegde stukken blijkt immers dat zij geen slagschaduw ondervinden van bestaande windturbines. Dit hebben [appellant sub 12], [appellant sub 11], [appellant sub 15], [appellante sub 16] en [appellanten sub 14] ook niet bestreden. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat hun vrees gegrond is. De betogen falen.

47.2. [appellant sub 20], [appellant sub 3] en [appellant sub 13] kunnen slagschaduw ondervinden van de in het plan voorziene windturbines B-7 en B-8 enerzijds en de bestaande windturbine De Kroeten op het terrein van de RWZI en twee vergunde maar nog niet gerealiseerde windturbines anderzijds. Ook op de gronden van [appellant sub 22] is die cumulatie niet uitgesloten. Met verwijzing naar de overweging onder 32.6 stelt de Afdeling wat betreft de vergunde en niet gerealiseerde windturbines bij de RWZI vast dat ook in het kader van de beoordeling van slagschaduw daarmee ten onrechte geen rekening is gehouden. Evenmin is rekening gehouden met de windturbine De Kroeten. De beroepen slagen in zoverre. Provinciale staten zullen opnieuw een beoordeling moeten maken van de cumulatie van slagschaduw van de voorziene windturbines B-7 en B-8 met slagschaduw vanwege de windturbine De Kroeten en de twee vergunde maar niet gerealiseerde windturbines. Ook in dit verband wijst de Afdeling erop dat een beoordeling van de vergunde maar niet gerealiseerde windturbines achterwege kan blijven indien het verzoek van de houder van die vergunningen om intrekking daarvan door het bevoegde gezag is gehonoreerd.

47.3. [appellant sub 6], [appellant sub 8], [bedrijf] en [appellante sub 4] kunnen slagschaduw ondervinden van de in het plan voorziene windturbines in het cluster Hazeldonk enerzijds en bestaande windturbines in Nederland en België anderzijds. Provinciale staten achten de slagschaduw ter plaatse van de (bedrijfs)woningen van deze appellanten aanvaardbaar. In dit verband stellen zij dat de norm uit de Activiteitenregeling voor de beoordeling van cumulatieve slagschaduwhinder in het kader van een goede ruimtelijke ordening een vertrekpunt is en niet een absolute norm. Bovendien wijzen provinciale staten erop dat in artikel 3.4, onder e, van de planregels die norm is aangescherpt. Provinciale staten hebben immers die norm, die ingevolge de Activiteitenregeling per inrichting geldt, als norm gehanteerd voor het gehele plangebied voor alle in het plan voorziene, tot meerdere inrichtingen behorende windturbines .

47.4. De Afdeling stelt vast dat deze appellanten geen concrete bezwaren naar voren hebben gebracht over de berekening van de gecumuleerde slagschaduwhinder. Voor de vraag of de slagschaduwhinder van de in het plan voorziene windturbines gevoegd bij die van de al bestaande windturbines uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is, is de in de Activiteitenregeling aan een inrichting gestelde norm niet zonder meer beslissend. Met de verwijzing naar de in artikel 3.4, onder e, van de planregels opgenomen verscherpte eis hebben provinciale staten weliswaar de vinger gelegd op een voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde slagschaduwhinder relevant gegeven, maar zij hebben daarmee naar het oordeel van de Afdeling niet toereikend beargumenteerd waarom

de toevoeging van de in de Activiteitenregeling genormeerde slagschaduwhinder gevoegd bij slagschaduwhinder van bestaande windturbines in het algemeen dan wel in de betrokken concrete situatie in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De opvatting van provinciale staten komt erop neer dat een toename van slagschaduwhinder van 5 uur en 40 minuten hier uit ruimtelijk oogpunt gerechtvaardigd is. Die opvatting miskent naar het oordeel van de Afdeling de relevantie van de al bestaande situatie die wellicht overbelast is. Dit klemmt temeer omdat de in de Activiteitenregeling opgenomen norm voor slagschaduwhinder blijkens de daarbij behorende toelichting (ook) is ingegeven door overwegingen over gezondheid. Het plan is daarom in zoverre in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb. De Afdeling acht het in dit geval primair aan provinciale staten om hun besluit nader te motiveren. Zij kunnen dit bijvoorbeeld doen aan de hand van een onderbouwd standpunt over de maximaal toelaatbare slagschaduwhinder voor personen in zijn algemeenheid. Wellicht is gelet op de vermelding in het RIVM-rapport 'Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden' uit 2008 over de relatie tussen flikkerfrequentie en gezondheidseffecten, waarnaar in het deskundigenbericht is verwezen, ook niet uitgesloten dat kan worden gekozen voor (aanpassingen aan) windturbines waarmee voor personen (gezondheids)belastende slagschaduwhinder wordt voorkomen. Een en ander moet uiteraard zijn voorzien van een planologische borging. Ook bestaat de mogelijkheid om, zoals provinciale staten hebben geopperd in hun brief van 29 januari 2020, een planregel op te nemen waarmee wordt geborgd dat de in het plan voorziene windturbines in het geheel geen slagschaduw toevoegen aan de slagschaduwhinder van bestaande windturbines. In aanmerking genomen dat niet is gebleken dat deze planregel niet stuit op bezwaren van derdenbelanghebbenden, in het bijzonder van de betrokken exploitanten, is ook dit een optie waarvan het primair op de weg van provinciale staten ligt om daarover een besluit te nemen.

47.5. Voor zover de gronden van [bedrijf] en [appellante sub 4] worden geraakt door cumulatie van slagschaduw van de in het plan voorziene windturbines en bestaande windturbines verwijst de Afdeling in de eerste plaats naar wat hiervoor is overwogen onder 46.2. Daar is overwogen dat die gronden niet kunnen worden aangemerkt als gevoelige objecten als bedoeld in artikel 1.1. van het Activiteitenbesluit, maar dat dit niet betekent dat de slagschaduw niet zo kan zijn dat geen sprake meer is van een goede ruimtelijke ordening. Gezien de niet onaanzienlijke slagschaduwhinder die deze appellanten al van bestaande windturbines ondervinden, is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich nader moeten beraden over de aanvaardbaarheid van het daaraan toevoegen van slagschaduwhinder als gevolg van de in het plan voorziene windturbines op die gronden. Zij kunnen daarbij zo nodig aandacht besteden aan de concrete situatie waarin werknemers ter plaatse werkzaam moeten zijn. Dit betekent dat ook in zoverre de betogen van [bedrijf] en [appellante sub 4] slagen.

Externe veiligheid

48. Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek gedaan naar de risico's van het plan en van de vergunde windturbines voor de omgeving: de externe veiligheid. Hierbij hebben provinciale staten aansluiting gezocht bij de normen voor het plaatsgebonden risico die in artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit staan. De windturbines vallen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit. In paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit zijn in de artikelen 3.13 tot en met 3.15a regels gesteld voor het in werking hebben van een windturbine. Op grond van artikel 3.15a moeten voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten afstanden worden aangehouden die gebaseerd zijn op risicocontouren.

Maximale mogelijkheden van het plan en risicoberekeningen

49. [appellant sub 15] en anderen stellen dat bij het onderzoek naar de externe veiligheid ten onrechte niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden bij de windturbines in de nabijheid van RWZI Nieuwveer. Ook is geen rekening gehouden met risicovolle installaties op het terrein van de RWZI. Dit kan met name bij de windturbines B-7 en B-8 gevolgen hebben voor de beoordeling van de veiligheidsrisico's bij hun woningen. [appellant sub 20] en [appellant sub 22] wijzen in dit verband ook op de mogelijke gevolgen van de externe veiligheid voor hun woning respectievelijk landbouwgronden.

Daarnaast is volgens hen bij de risicoberekening van de windturbines B-7 en B-8 ten onrechte geen rekening gehouden met de bestaande windturbine De Kroeten op het terrein van RWZI Nieuwveer. De stilstandsvoorziening bij oostenwind, die aan het plan is toegevoegd bij de partiële herziening van het plan van 13 september 2019 en de wijzigingsbesluiten van de omgevingsvergunningen van 18 december 2019, is volgens hen onvoldoende om de risico's van het gelijktijdig draaien van de bestaande windturbine en de nieuwe windturbines te beperken en is ook rechtsonzeker.

49.1. In artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit zijn regels gesteld ten behoeve van de veiligheid in de omgeving van een windturbine of een combinatie van windturbines. In het kader van de toetsing aan de norm van een goede ruimtelijke ordening hebben provinciale staten hierbij aansluiting gezocht.

49.2. In het deskundigenverslag is geconcludeerd dat als rekening wordt gehouden met de RWZI en de windturbine De Kroeten een betrekkelijk kleine vergroting van de zogeheten 10-6 contour ontstaat, maar dat ook dan aan de richtwaarde voor het persoonsgebonden risico wordt voldaan. Gelet hierop bestaat er naar het oordeel van de Afdeling geen aanleiding juridische gevolgen te verbinden aan de omstandigheid dat provinciale staten pas in hun nadere reactie op het deskundigenadvies op dit punt een nadere berekening hebben verstrekt.

In het deskundigenverslag staat daarnaast dat bij de bepaling van de externe veiligheid geen rekening hoefde te worden gehouden met de twee vergunde, maar niet gerealiseerde windturbines omdat provinciale staten stelden dat deze turbines waren wegbestemd. Zoals de Afdeling hiervoor onder 32.6) en 47.2 heeft overwogen berust die aanname op een misvatting. Het betoog slaagt in zoverre. Ook hier geldt dat Provinciale staten opnieuw een beoordeling moeten maken rekening houdend met de twee vergunde maar niet gerealiseerde windturbines. En ook in dit verband wijst de Afdeling erop dat een beoordeling van de vergunde maar niet gerealiseerde windturbines achterwege kan blijven indien het verzoek van de houder van die vergunningen om intrekking daarvan door het bevoegde gezag is gehonoreerd.

50. Het Businesspark stelt dat gronden die zijn bestemd voor het Logistiek Park Moerdijk, gelegen in de nabijheid van het stationsgebied Lage Zwaluwe, aan de andere kant van de A 16, kunnen vallen binnen de contouren voor het plaatsgebonden risico van de windturbines. Daar is volgens het Businesspark ten onrechte geen rekening mee gehouden.

De Afdeling ziet dit betoog als een beroepsgrond en niet als een nieuw argument bij een reeds aangevoerde beroepsgrond. Het Businesspark heeft deze beroepsgrond pas aangevoerd bij brief van 18 juli 2019 en dus na afloop van de termijn voor het instellen van beroep. Ingevolge artikel 1.6a van de Chw kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer worden aangevoerd. Om deze reden laat de Afdeling deze beroepsgrond buiten inhoudelijke bespreking.

Werpafstand bij overtoeren van windturbines D-1 t/m D-3

51. [appellant sub 1] en anderen stellen dat uit de risicoanalyse bij de omgevingsvergunning blijkt dat de geprojecteerde maximale werpafstand bij overtoeren groter is dan de afstand tot woningen van appellanten bij de windturbines D-1 t/m D-3. Dat betekent volgens deze appellanten dat zij bij hun woningen reëel gevaar lopen.

51.1. Provinciale staten stellen dat het plan voldoet aan het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar object als opgenomen in artikel 3.15a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. De betrokken woningen staan namelijk niet binnen de 10-6 contour van de turbines. De kans dat een persoon komt te overlijden in het gebied buiten die contour en de maximale werpafstand is kleiner dan 1 op de miljoen per jaar. Omdat in het Activiteitenbesluit als grens een kans kleiner dan 1 op de miljoen per jaar als aanvaardbaar wordt gehanteerd, achten provinciale staten een nadere regeling om die kans te verkleinen niet nodig.

51.2. Blijkens het deskundigenverslag liggen de woningen van de appellanten die onder [appellant sub 1] en anderen verenigd zijn niet binnen de 10-5 en 10-6 contouren als bedoeld in artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit. In het verslag is geconcludeerd dat daarmee de kans dat een persoon komt te overlijden in het gebied tussen de 10-6 -contour en de maximale werpafstand kleiner is dan 10-6 per jaar. Deze conclusies hebben appellanten niet weersproken. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat [appellant sub 1] en anderen in hun woningen die zijn gelegen buiten de 10-6-contour geen onaanvaardbaar gevaar lopen.

Het betoog slaagt niet.

Risicoberekening van windturbine E-2

52. Over windturbine E-2 stellen Agross o.g. B.V., [appellant sub 6] en [appellant sub 8] dat onvoldoende aandacht is besteed aan de aanwezigheid van risicovolle inrichtingen en installaties op het industrieterrein Hazeldonk, zoals een LPG-tank op 280 meter afstand. Deze ligt binnen de werpafstand bij overtoeren. Hierdoor kunnen volgens hen de risico's groter zijn dan waarmee in het plan rekening is gehouden.

52.1. Uit het deskundigenverslag blijkt dat de verhoging van de catastrofale faalkansfrequentie van de risicovolle installaties die binnen de maximale werpafstand van turbine E-2 staan, 0,05% tot 0,06% bedraagt. Dat is een verhoging van de kansen die ruimschoots onder de richtwaarde van 10% uit het Handboek risicozonering Windturbines 2014 (HRW) blijft. In het HRW wordt aanbevolen om boven die 10% een risicobeoordeling te maken. Appellanten hebben tegen deze conclusie geen argumenten ingebracht. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat provinciale staten in hun beoordeling op dit punt tekort zijn geschoten.

Het betoog slaagt niet.

Veiligheid bij [bedrijf]

53. [bedrijf] betoogt dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de veiligheid van haar werknemers in de nabijheid van twee windturbines.

53.1. Provinciale staten stellen dat weliswaar een deel van [bedrijf] binnen de 10-6 contour ligt, maar dat die boomkwekerij geen (beperkt) kwetsbaar object is. Gelet op het relatief

beperkt aantal werknemers worden de risico's acceptabel gevonden.

53.2. De Afdeling stelt voorop dat gelet op artikel 1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, de boomkwekerij niet kan worden aangemerkt als een (beperkt) kwetsbaar object.

Dit neemt niet weg dat provinciale staten in het kader van een goede ruimtelijke ordening moeten beoordelen of daar sprake is van een aanvaardbare mate van plaatsgebonden risico. In het deskundigenverslag staat dat de kans dat zich binnen de maximale werpafstand van de meest nabije windturbine een ernstig incident met een persoon voordoet zeer klein is. Dat komt doordat de kans dat een windturbine faalt klein is en de kans dat een persoon in dat geval wordt geraakt ook klein is. Ook speelt mee dat personen over het jaar niet onafgebroken binnen de werpafstand aanwezig zullen zijn. De totale kans op een ernstig incident binnen de maximale werpafstand neemt daardoor sterk af. [bedrijf] heeft deze conclusie in het deskundigenverslag niet weersproken.

Gelet hierop ziet de Afdeling niet dat vanwege de windturbines die het plan mogelijk maakt bij de boomkwekerij een zo hoog risico bij falen van een windturbine aanwezig zal zijn dat provinciale staten tot een ander besluit hadden moeten komen.

Het betoog slaagt niet.

Veiligheid (overigens)

Overdraaigebieden

54. [appellante sub 16], behorend tot [appellant sub 15] en anderen, voert aan dat het inpassingsplan wat betreft de locatie voor turbine B-1 strijdig is met de "Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken" van Rijkswaterstaat, omdat de rotorbladen te dichtbij de A 16 kunnen komen.

[appellant sub 1] en anderen stellen dat in de omgevingsvergunning voor de windturbines bij knooppunt Galder als voorschrift is opgenomen dat het overdraaigebied niet over een openbare weg mag liggen. In het inpassingsplan is daar echter geen rekening mee gehouden, zodat het plan toestaat dat windturbine D-1 over de snelweg kan draaien.

54.1. Provinciale staten stellen dat de turbine B-1, zoals deze is vergund, op meer dan 75 meter (de maximale halve rotordiameter) staat, zodat voldaan is aan de beleidsregel. Daarnaast zijn in het plan de overdraaicirkels van de turbines, ook die van D-1 en B-1, beknot om te zorgen dat de turbines niet over een rijksweg draaien. De contour van turbine D-1 valt daarbij niet over de weg, maar over de berm.

54.2. Op grond van artikel 8.2.1 van de planregels is ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - overdraai' het overdraaien van rotoren van windturbines toegestaan. Met deze planregel heeft verweerder kennelijk bedoeld om overdraai buiten deze zone te verbieden. Rondom de toegestane locaties voor de windturbines D-1 en B-1 is in de verbeelding een cirkel opgenomen met de aanduiding 'overige zone - overdraai'. Deze cirkel is niet compleet en ontbreekt boven de nabije snelwegen.

In het deskundigenverslag staat dat de luchtfoto het standpunt van verweerder bevestigt, namelijk dat de overdraaizone van windturbine D-1 niet over de weg valt maar over de berm van de weg. [appellant sub 1] en anderen bestrijden deze conclusie weliswaar, maar gelet op het fotomateriaal dat ter zitting is overgelegd en is besproken, volgt de Afdeling het deskundigenverslag.

Gelet hierop slagen de betogen niet.

55. Agross o.g. B.V., [appellant sub 6] en [appellant sub 8] stellen dat de regeling voor de toegestane draaicirkel van windturbine E-2, zoals deze is vastgesteld op grond van de partiële herziening van het plan van 13 september 2019 rechtsonzeker is. De overdraaicirkel van deze turbine heeft in de verbeelding van de partiële herziening een doorsnede van 101 meter. Dat is in tegenspraak met de planregel die bepaalt dat hier windturbines met een rotordiameter van 110 meter mogen worden geplaatst.

55.1. De gronden waarop windturbine E-2 kan worden geplaatst zijn aangeduid als "specifieke bouwaanduiding - 5". Op grond van artikel 3.2, aanhef en onder f, onder 5, van de planregels mogen hier windturbines met een rotordiameter van 110 meter worden geplaatst. De zone rond deze bouwaanduiding met de aanduiding "overige zone - overdraai" ziet op gronden met een diameter van 101 meter.

55.2. De Afdeling stelt vast dat de "specifieke bouwaanduiding - 5" ook op een andere locatie is toegekend. De begrenzing tot een rotordiameter van 110 meter is hiermee algemener toepasbaar dan alleen voor windturbine E-2. Door middel van de verbeelding, gezien in combinatie met artikel 8.2.1 van de planregels (zie hiervoor ook onder 54.2), is de overdraai en daarmee impliciet de rotordiameter van turbine E-2 verder beperkt tot 101 meter. Deze meest beperkende bepaling begrenst de rotordiameter en is naar het oordeel van de Afdeling niet rechtsonzeker.

Het betoog slaagt niet.

Landschappelijke waarden

56. [appellant sub 1] en anderen stellen dat het buurtschap Overa gevrijwaard zou moeten blijven van grote windturbines. Ook de waarden van de heidevennen in het zuidelijk deel van het Mastbos moeten volgens hen worden beschermd. [appellant sub 15] en anderen achten de bouw van windmolens een onaanvaardbare aantasting van het kleinschalige landschap ter plaatse.

56.1. De Afdeling stelt voorop dat zoals overwogen onder 21.2 aantasting van kleinschalige landschappen door windturbines in het "zoekgebied voor windturbines" in de afweging van alle belangen is voorzien. De Verordening ruimte bevat geen specifieke beschermingsbepalingen voor kleinschalige landschappen die zijn gelegen in zoekgebieden voor windturbines. Dit laat onverlet dat provinciale staten moeten bezien of de realisatie van de voorziene windturbines uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. In de Beeldkwaliteitsvisie is ingegaan op het landschap nabij het buurtschap Overa. De effecten van de windturbines bij knooppunt Galder voor het landschap en de omgeving zijn onderzocht en de resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport 'Energielandschap A 16 van Hazeldonk tot Hollands Diep, MER rapportage Landschap & Ruimtelijke kwaliteit' van februari 2018, opgesteld door Bosch Slabbers Landschapsarchitecten (hierna: rapport Landschap & Ruimtelijke kwaliteit). Blijkens dit rapport is ook gezien het gebied Trippelenberg/Mastbos, een gebied met uitzonderlijke landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten. In het rapport Landschap & Ruimtelijke kwaliteit is vastgesteld dat de windturbines bij knooppunt Galder in een compacte driehoeksopstelling zijn gesitueerd met een gelijke onderlinge afstand. Volgens dit rapport leidt de wijze waarop de windturbines bij knooppunt Galder zijn gesitueerd ertoe dat de waardevolle landschapsstructuren van Trippelenberg/Mastbos gevrijwaard blijven. Ook de omgeving van het natuurgebied Rooskensdonk en het nabijgelegen Markdal zijn onderzocht. Geconcludeerd

is dat plaatsing van windturbines aan beide zijden van het gebied Rooskensdonk wel invloed heeft op het weidse karakter van dat gebied, maar dat Rooskensdonk gevrijwaard blijft van windenergie en het onbebouwde karakter behoudt. Over de opstelling van de windturbines ter hoogte van Hazeldonk vermeldt dit rapport dat de huidige windturbines op en rondom Hazeldonk al een onsaamhangende wolkopstelling van verschillende turbines en hoogtes vormen, met name de windturbines in België. De aanvulling van het bestaande cluster is grotendeels compact uitgevoerd en bouwt voort op de bestaande situatie. Door het gefragmenteerde, vrij besloten landschap, wordt de invloed beperkt genoemd. In het rapport Landschap & Ruimtelijke kwaliteit wordt als algemene conclusie vermeld dat de effecten op de landschappelijke eenheden en de configuratie en opstelling van de windturbines in het plangebied ten opzichte van de bestaande situatie licht positief zijn. De effecten op de belevingswaarde van de omgeving zijn licht negatief, wat inhoudt dat de windturbines het open landschapsbeeld beperkt domineren, dat dorps(ge)zichten grotendeels onaangetast blijven en er tussen de vier verschillende windturbineconcentraties voldoende open ruimten zijn, waardoor geen enkele woonkern wordt omsloten door bestaande of nieuwe windturbines.

56.2. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de landschappelijke waarden in het plangebied. In wat appellanten naar voren hebben gebracht, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de bevindingen die zijn neergelegd in het rapport Landschap & Ruimtelijke kwaliteit. Provinciale staten hebben mede op basis van dat rapport in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat de bestaande landschappelijke waarden door de komst van de windturbines niet onaanvaardbaar worden aangetast.

De betogen slagen niet.

Obstakelverlichting

57. [appellant sub 1] en anderen vrezen hinder voor omwonenden, natuur en luchtvaartveiligheid door obstakelverlichting op de windturbines. Volgens hen is dat onvoldoende zorgvuldig beoordeeld.

57.1. Provinciale staten stellen dat het effect van obstakelverlichting, die voor de voorziene windturbines met het oog op luchtvaartveiligheid verplicht is, in paragraaf 3.5 van bijlage E bij het MER is beschreven. Hierin wordt gesteld dat de verlichting dominant is en gedurende de nacht een rustig landschapsbeeld kan verstoren. Om ervoor te zorgen dat die hinder zo beperkt mogelijk is, is in de omgevingsvergunningen een maatwerkvoorschrift opgenomen op grond waarvan voorafgaand aan de plaatsing een verlichtingsplan ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan het bevoegd gezag en de obstakelverlichting pas na goedkeuring mag worden uitgevoerd.

57.2. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat provinciale staten bij de vaststelling van het plan niet in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen aan het belang van de toepassing van obstakelverlichting ten behoeve van de luchtvaartveiligheid dan aan het belang van omwonenden om verschoond te blijven van lichthinder. De Afdeling heeft in wat [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de natuur in de directe woon- en leefomgeving van [appellant sub 1] en anderen door de obstakelverlichting onaanvaardbaar wordt aangetast. Overigens staat in de besluiten van 18 december 2019 dat de windturbines met obstakelverlichting pas na goedkeuring vangedeputeerde staten in gebruik mogen worden genomen. Dit betekent dat

belanghebbenden de mogelijkheid hebben in rechte op te komen tegen een besluit tot goedkeuring van het verlichtingsplan.

Uitvoerbaarheid

Soortenbescherming

58. [appellant sub 1] en anderen en De Baronie stellen dat windturbines op verschillende plaatsen naast de A 16 slachtoffers zullen maken bij vogels en vleermuizen. Deze gevolgen zijn volgens hen onvoldoende onderkend, zodat onvoldoende mitigerende maatregelen worden getroffen om deze gevolgen te voorkomen. Dit heeft onder meer tot gevolg dat een ontheffing op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) niet kan worden verkregen, zodat het plan niet uitvoerbaar is.

58.1. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Wnb. Dat doet er niet aan af dat provinciale staten het plan niet hebben kunnen vaststellen indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hebben moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

58.2. De Afdeling stelt vast dat ten behoeve van het plan een aantal onderzoeken is uitgevoerd om te bepalen of en zo ja hoeveel verstoring van soorten zal optreden en in hoeverre slachtoffers onder vogels en vleermuizen zullen optreden door de windturbines. Op basis van deze onderzoeken is geconcludeerd dat de Wnb niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Deze onderzoeken zijn opgesomd vanaf pagina 218 van het deskundigenverslag. Ook waren voorafgaand aan de vaststelling van het plan aanvragen ingediend voor ontheffingen op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb. Bij besluiten van 12 maart 2019 hebben gedeputeerde staten de 11 aangevraagde ontheffingen verleend; 10 van deze ontheffingen zijn onherroepelijk. Tegen de verlening van de ontheffing voor de aanleg en exploitatie van de turbines D-1 t/m D-3 is beroep ingesteld.

In het deskundigenverslag is ingegaan op de onderzoeken die ten behoeve van het plan zijn uitgevoerd, waaronder de onderzoeken naar de gevolgen voor soorten van het deel van het plan voor Windpark Galder. Voor deze locatie gaat dat over gevolgen voor vleermuizen en voor de buizerd.

Over de vleermuizen is in het deskundigenverslag geconcludeerd dat bij het onderzoek hiernaar weliswaar is afgeweken van het in Nederland veel toegepaste Vleermuisprotocol, maar niet gebleken is dat hiermee geen correcte inschatting van het aantal te verwachten slachtoffers is verkregen. Daarnaast concludeert het deskundigenverslag dat het gehanteerde (worst case) uitgangspunt voor het aantal slachtoffers onder de rosse vleermuis redelijk is.

Over de buizerds komt het deskundigenverslag niet tot de conclusie dat het onderzoek dat is verricht naar de gevolgen voor deze dieren gebreken of leemten in kennis bevat die verweerder tot een andere conclusie hadden moeten leiden.

[appellant sub 1] en anderen en De Baronie hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusies onjuist zijn. Dit betekent dat niet aannemelijk is dat de ontheffing op onjuiste gronden is verleend, zodat provinciale staten er op voorhand niet vanuit hoefden te gaan dat vanwege soortenbescherming de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg stond.

De betogen slagen niet.

Businesspark

59. Het Businesspark stelt dat de wieken van de turbines A2 en A3 over haar gronden zullen draaien zonder dat zij daar toestemming voor heeft gegeven. Het zal niet mogelijk zijn een gedoogplicht opleggen, zoals verweerder voor ogen heeft. Dan zal moet worden onteigend. Provinciale staten hebben echter niet onderzocht welke kosten hiermee gemoeid zijn en deze kosten niet in de afweging voor het plan betrokken. De uitvoerbaarheid van het plan is dus niet verzekerd, aldus Businesspark.

59.1. Tussen partijen is niet in geschil dat de wieken van de turbines A2 en A3 over gronden van het Businesspark zullen draaien. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan niet kan worden opgelegd. Zo nodig kan tot onteigening van de betrokken gronden worden overgegaan. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat provinciale staten de daaraan verbonden kosten niet kunnen en zullen dragen. Anders dan het Businesspark ziet de Afdeling dan ook niet dat het plan vanwege de door het Businesspark aangevoerde argumenten niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Afweging van individuele belangen

Landschappelijke inpassing - [appellant sub 15] en anderen, [bedrijf], [appellant sub 22] en [appellant sub 20]

60. [appellant sub 15] en anderen stellen dat een goede landschappelijke inpassing betekent dat de voorziene windturbines zoveel mogelijk groen moeten worden ingepast, in ieder geval tot op zichthoogte.

[bedrijf] betwist dat de windturbines E-7 en E-8 goed in het landschap kunnen worden ingepast.

[appellant sub 22] en [appellant sub 20] betogen dat de ruimtelijke kwaliteit van hun omgeving wordt aangetast door zicht op enkele in het plan voorziene windturbines. Volgens hen is in het plan ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting opgenomen voor het plaatsen van (eiken)bomen langs de Hooijdonkseweg om de windturbines ter plaatse aan het zicht te onttrekken.

60.1. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 15] en anderen, [bedrijf] en [appellant sub 22] en [appellant sub 20] hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat provinciale staten ter plaatse van de woningen van deze appellanten gehouden zijn om te voorzien in de door hen gewenste landschappelijke inpassing. Daarbij neemt zij in aanmerking dat, zoals hiervoor is overwogen, geen grond bestaat voor het oordeel dat provinciale staten gelet op de provinciale verordening en landschappelijke belangen in het algemeen hadden moeten afzien van de in het plan voorziene windturbines. Het betoog faalt.

Schaduw van de mast en de gondel - [appellant sub 15] en anderen

61. Over het betoog van [appellant sub 15] en anderen dat ook de schaduw die de windturbinemast en de gondel kunnen veroorzaken en de aanvaardbaarheid daarvan uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening had moeten worden bezien, overweegt de Afdeling dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het plan op dit punt niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. [appellant sub 15] en anderen hebben niet gesteld dat één of meer van de voorziene windturbines zo komt of komen te staan dat de schaduw van

de windturbinemast en de gondel leidt tot een onaanvaardbare mate van slagschaduw. Het betoog faalt.

Bedrijfsbelangen - Het Businesspark

62. Het Businesspark stelt dat haar belangen bij toekomstige bedrijfsuitoefening op gronden gelegen in het Stationsgebied Lage Zwaluwe zijn miskend. Volgens het Businesspark hadden provinciale staten gelet op die belangen het plan anders moeten vaststellen. In het bijzonder wijst het Businesspark erop dat de bouwmogelijkheden op haar gronden worden beperkt omdat zij met de positionering van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten rekening moet houden met in het plan voorziene windturbines.

62.1. In het deskundigenverslag staat dat het Businesspark circa 24,6 ha gronden in eigendom heeft binnen Stationsgebied Lage Zwaluwe waar mogelijk in de toekomst een bedrijventerrein ontwikkeld wordt. Het inpassingsplan heeft tot gevolg dat circa 2,6 ha (10%) van zijn gronden bij een invulling als (hoogwaardig) bedrijventerrein niet meer gebruikt kan worden voor de realisatie van beperkt kwetsbare of kwetsbare objecten. Ongeveer 10,8 ha (44%) van zijn gronden kan uitsluitend worden gebruikt voor de realisatie van beperkt kwetsbare of niet kwetsbare objecten; kwetsbare objecten zijn hier niet toegestaan. Voor de resterende circa 11,2 ha (46%) van die gronden geldt dat deze buiten de contouren voor het plaatsgebonden risico liggen. Het plan legt voor deze gronden vanwege externe veiligheid geen beperkingen en/of restricties op. Het Businesspark heeft deze bevindingen niet gemotiveerd betwist. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten uit de analyse, zoals bedoeld in het HRW, in redelijkheid konden concluderen dat enkele van de voorziene windturbines de toekomstplannen van het Businesspark kunnen beïnvloeden, maar dat voldoende mogelijkheden resteren voor een invulling van die gronden met levensvatbare bedrijven. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat provinciale staten de belangen van het Businesspark bij haar toekomstige bedrijfsuitoefening meer gewicht had moeten toekennen dan de belangen die zijn gemoeid bij de realisatie van het windpark.

Bedrijfsschade - Storm

63. Storm exploiteert drie windturbines net over de Nederlands-Belgische grens in Vlaanderen. Deze windturbines staan naast het bedrijventerrein Transportzone Meer dat naast de A 16 ten zuidwesten van het Nederlandse bedrijventerrein Hazeldonk ligt. Daarnaast is Storm voornemens om op het bedrijventerrein Transportzone Meer een nieuwe windturbine op te richten. Het beroep van Storm is gericht tegen de komst van de windturbines E-6, E-7 en E-8.

63.1. Storm betoogt dat het plan niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening omdat de windturbines E-6, E-7 en E-8 te dicht op haar windturbines en de door haar gewenste windturbine op het bedrijventerrein Transportzone Meer zijn gesitueerd. Storm wijst op de vuistregel dat windturbines op een onderlinge afstand van vijf maal de rotordiameter moeten staan. Volgens Storm hanteren ook provinciale staten blijkens het MER en de Beeldkwaliteitsvisie het uitgangspunt dat windturbines op voldoende onderlinge afstand moeten staan en interferentie met onder andere overige parken in de omgeving moet worden voorkomen. Door onvoldoende onderlinge afstand komen haar windturbines in de luwte te staan van de windturbines E-6, E-7 en E-8. Afvang van wind en zog-effecten zorgen er volgens Storm voor dat haar energieopbrengst aanzienlijk vermindert. Daarnaast zullen haar windturbines vaker stil moeten worden gezet vanwege het feit dat meerdere windturbines slagschaduw gaan veroorzaken op gevoelige objecten in België. Ook dit zorgt voor een verminderde energieopbrengst, maar daar is bij besluitvorming over het plan geen

rekening mee gehouden. Daarbij komt volgens Storm dat geen goed inzicht kan worden verkregen in de effecten van het plan voor haar windopbrengst omdat zowel in de planregels als in de verleende omgevingsvergunning geen exacte as- en tiphoogte is vastgelegd.

63.2. Provinciale staten stellen dat de onderlinge afstand tussen de betrokken windturbines van minimaal 506 meter voldoende is. Het zog-effect is met deze afstand volgens hen zo beperkt dat het voor Storm geen onaanvaardbare gevolgen oplevert voor de exploitatie van haar windturbines. Hierbij hebben zij geen rekening gehouden met de door Storm gewenste windturbine op het bedrijventerrein Transportzone Meer omdat over die windturbine nog nadere besluitvorming moet volgen en daaraan dus geen bestaande rechten kunnen worden ontleend.

63.3. Aan de gronden waar de windturbines E-6, E-7 en E-8 zijn gepland, is de bestemming "Bedrijf - Windturbine" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 4" toegekend. Artikel 3, lid 3.2, onder d, e en f, van de planregels bepaalt dat een windturbine ter plaatse van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 4" een tiphoogte heeft van ten minste 199,5 m en ten hoogste 210 m, een ashoogte heeft van ten hoogste 142 m en een rotordiameter van ten hoogste 150 m.

63.4. Storm is voornemens een windturbine op het bedrijventerrein Transportzone Meer op te richten. Storm heeft echter geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat haar voornemen ten tijde van de besluitvorming over het plan was geformaliseerd (bijvoorbeeld door een vergunningaanvraag) dan wel dat daar al ruimtelijke besluitvorming over had plaatsgevonden. Dat Storm in de voorbereidende fase van dit project via een zogenoemde omzendbrief met bevoegde bestuursorganen heeft afgestemd dat geen ruimtelijk beleid in de weg staat aan een windturbine op het bedrijventerrein Transportzone Meer, betekent naar het oordeel van de Afdeling nog niet dat sprake is van een concreet voornemen waarmee provinciale staten bij de vaststelling van het plan rekening moesten te houden.

63.5. Provinciale staten hebben bij de besluitvorming over het plan wel rekening gehouden met de bestaande windturbines van Storm. In het rapport 'Studie zog-effecten project Windenergie A 16' van 15 augustus 2018 (hierna: de studie zog-effecten) heeft bureau Bosch & van Rijn een studie uitgevoerd naar de zog-effecten en de daarmee gepaard gaande opbrengstverliezen van het plan voor de bestaande windturbines in het gebied. Daarin zijn ook de drie bestaande windturbines van Storm meegenomen. In de studie zog-effecten zijn de effecten van de in het plan voorziene windturbines voor onder andere Storm berekend aan de hand van het type Vestas V150 4,2 MW op ashoogte 135 meter. Het betoog van Storm dat niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden omdat niet overeenkomstig artikel 3, lid 3.2, aanhef en onder e, van de planregels is gerekend met een ashoogte van ten hoogste 142 meter, volgt de Afdeling niet. Ter zitting is door een deskundige van bureau Bosch & van Rijn toegelicht dat de maximale rotordiameter van 150 meter bepalend is bij het berekenen van het zog-effect waarmee de bestaande windturbines van Storm te maken krijgen. Aangezien bij een ashoogte van ten hoogste 142 meter en een tiphoogte van ten hoogste van 210 meter de rotordiameter ten hoogste 136 meter is, gaat de Afdeling er van uit dat in de studie zog-effecten het berekende opbrengstverlies om die reden niet is onderschat.

Verder is blijkens de studie zog-effecten de zuidwestenwind de overheersende windrichting ter plaatse van de bestaande windturbines van Storm. Dit betekent dat de bestaande windturbines van Storm in de luwte komen te staan van de voorziene windturbine E-8 bij wind met een westelijke component. In de studie zog-effecten is voor Storm uitgegaan van een energieopbrengst van 31.580 MWh/per jaar. Dit heeft Storm niet bestreden. Blijkens

deze studie leidt het plan voor Storm tot een opbrengstverlies van 1.139 MWh/jaar, ongeveer 3,6% van de jaarlijkse energieopbrengst van 31.580 MWh. Storm heeft deze berekening bestreden door te verwijzen naar een spreadsheet waarin volgens haar inzichtelijk is gemaakt dat het opbrengstverlies als gevolg van de in het plan voorziene windturbines niet 1.139 MWh/jaar maar 1.345 MWh/jaar zal zijn. Volgens Storm is het opbrengstverlies in haar berekening hoger dan waar bij de besluitvorming over het plan van is uitgegaan, omdat zij ook het opbrengstverlies als gevolg van cumulatieve slagschaduw heeft meegenomen. Indien bepaalde in het plan voorziene windturbines slagschaduw veroorzaken op gevoelige objecten in België die ook slagschaduw ondervinden van de windturbines van Storm, kan dit betekenen dat de windturbines van Storm vaker stil moeten worden gezet dan in de situatie zonder de in het plan voorziene windturbines. In dit verband heeft bureau Bosch & van Rijn de notitie 'Cumulatieve slagschaduw bestaande en nieuwe windturbines op woningen in België' van 25 september 2019 opgesteld. Daarin staat dat in België relevante slagschaduwgevoelige objecten in andere gebieden dan industriegebied, en woningen in industriegebied, maximaal 8 uur effectieve slagschaduw per jaar mogen ontvangen, met een maximum van 30 minuten effectieve slagschaduw per dag. In de notitie is de mogelijke extra stilstand voor de windturbines van Storm berekend. Daaruit blijkt dat de cumulatieve slagschaduw van de windturbines van Storm en bepaalde in het plan voorziene windturbines op 19 slagschaduwgevoelige objecten in België meer is dan de toegestane 8 uur per jaar. In het worstcasescenario dat alleen Storm die overschrijding zou moeten mitigeren, concludeert bureau Bosch & van Rijn dat de totaal benodigde stilstand voor de windturbines van Storm 66 uur en 33 minuten per jaar is. Verder concludeert bureau Bosch & van Rijn dat een extra stilstand van 66 uur en 33 minuten per jaar voor Storm leidt tot een opbrengstverlies van minder dan 1%. Storm betwist dit percentage omdat uit de notitie niet blijkt dat in de berekening rekening is gehouden met het feit dat voor haar windturbines ook een restrictie geldt van 30 minuten per dag. Provinciale staten hebben ter zitting gesteld dat in de notitie wel rekening is gehouden met deze restrictie.

63.6. De Afdeling stelt vast dat de berekening van de door Storm te lijden schade verschilt wat betreft de betekenis van het afvangen van wind en de zog-effecten: een opbrengstverlies van 1.139 MW per jaar volgens provinciale staten tegenover een verlies van 1.345 Mw per jaar volgens Storm. Dit is respectievelijk ongeveer 3,6% en 4,3% van de totale jaaropbrengst. Als gevolg van het maximale verlies wegens stilstand in verband met cumulatie van slagschaduw komt daar volgens provinciale staten iets minder dan 1% per jaar opbrengstverlies bij. Uit de overgelegde berekening van het opbrengstverlies wegens stilstand in verband met cumulatie van slagschaduw blijkt dat daarbij alle negatieve effecten zijn toegerekend aan Storm zodat het een worstcase-scenario is. Ter zitting hebben provinciale staten medegedeeld dat rekening is gehouden zowel met de in het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning opgenomen restrictie van maximaal 30 minuten slagschaduw per dag als die van 8 uur slagschaduw per jaar. In aanmerking genomen dat Storm gehouden is zijn windturbines stil te zetten zodra het totaal van 8 uur per jaar is bereikt, ziet de Afdeling niet dat voor de schadeberekening van belang is in hoeverre daartoe wordt gekomen met periodes van 30 minuten of periodes van minder dan 30 minuten. De Afdeling is van oordeel dat in dit geval, ook als wordt uitgegaan van de schadeberekening van Storm, niet kan worden gezegd dat sprake is van een zo grote bedrijfsbelemmering dat provinciale staten daarom van het vaststellen van het plan hadden moeten afzien. Overigens kan Storm een verzoek om planschade doen.

Het betoog faalt.

Inductieschade - [bedrijf]

63.7. [bedrijf] voert aan dat ten onrechte geen rekening is gehouden met inductieschade die kan optreden aan de elektrisch bedienbare waterkranen van de boomkwekerij als gevolg van blikseminslag in de windturbines.

63.8. Over de door de Boomkwekerij genoemde inductieschade staat in het deskundigenverslag dat agrarische bedrijven vaak een overspanningsbeveiliging hebben om te voorkomen dat schade optreedt aan geautomatiseerde installaties door blikseminslag in een object elders; dat is een in de bedrijfstak gebruikelijke maatregel. Zonder deze maatregel bestaat de kans dat inductieschade in de apparatuur van appellanten optreedt door blikseminslag in windturbine E-7 of E-8, maar dit risico bestaat al vanwege een bestaande windturbine ten zuiden van hun gronden. [bedrijf] heeft deze conclusie niet bestreden.

Gelet hierop acht de Afdeling niet aannemelijk dat vanwege de windturbines die het plan mogelijk maakt bij [bedrijf] een zo hoog risico op inductieschade bestaat dat provinciale staten om die reden het plan niet hadden mogen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Waardedaling - [bedrijf], [appellant sub 9] en [appellant sub 1] en anderen

64. [bedrijf], [appellant sub 9] en [appellant sub 1] en anderen stellen dat provinciale staten onvoldoende oog hebben gehad voor schade die het plan teweegbrengt voor hun woningen en bedrijven. Weliswaar verwijzen provinciale staten naar de planschadeprocedure, maar dat is volgens hen niet voldoende. [appellant sub 1] en anderen merken nog op dat niet is gebleken dat er planschadeovereenkomsten zijn gesloten met de afzonderlijke initiatiefnemers. Volgens hen is ten onrechte niet gemotiveerd waarom provinciale staten deze kosten zouden moeten dragen, terwijl afzonderlijke initiatiefnemers profiteren van de energieopbrengst.

64.1. Provinciale staten stellen dat het eventueel moeten betalen van een planschadevergoeding geen onderwerp is van deze procedure. Zij stellen dat met de ontwikkelaars een planschadeovereenkomst is gesloten, waarin is vastgelegd dat alle toegewezen planschadeclaims door deze ontwikkelaars zullen worden vergoed. Zo'n overeenkomst is een privaatrechtelijke afspraak die geen onderdeel uitmaakt van de bestuursrechtelijke besluitvorming. Daarom zijn die overeenkomsten niet openbaar gemaakt. Zij verwijzen in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 31 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3529](#).

64.2. De Afdeling stelt voorop dat de Wro een systeem kent waarbij een plan wordt vastgesteld na afweging van de betrokken belangen. Daarbij wordt rekening gehouden met schade die derden kunnen ondervinden, maar de omvang van die schade hoeft niet beslissend te zijn voor het al dan niet doorgaan van het plan. Na vaststelling van een plan kan een belanghebbende die meent hierdoor schade te ondervinden op grond van artikel 6.1 van de Wro verzoeken om een tegemoetkoming in zijn schade.

Provinciale staten hebben niet ontkend dat [bedrijf], [appellant sub 9] en [appellant sub 1] en anderen, schade kunnen ondervinden van het plan. Provinciale staten achten deze schade echter van minder gewicht dan het belang bij realisatie van het realiseren van het windpark. De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich in redelijkheid op dit standpunt hebben kunnen stellen. Overigens kunnen [bedrijf], [appellant sub 9] en [appellant sub 1] en anderen een verzoek om planschade doen.

De betogen slagen niet.

OMGEVINGVERGUNNINGEN EN MAATWERKVOORSCHRIFTEN

Inleiding

65. Zoals in het procesverloop vermeld, hebben gedeputeerde staten omgevingsvergunningen verleend. Voor zover de beroepsgronden van appellanten zijn op te vatten als het betoog dat vanwege gebreken in de onderzoeken naar het provinciaal inpassingsplan ook de omgevingsvergunningen niet in stand kunnen blijven, verwijst de Afdeling naar wat hiervoor over het inpassingsplan is overwogen. De Afdeling zal zich hierna beperken tot de specifiek tegen de omgevingsvergunningen gerichte beroepsgronden. Daarbij zal de Afdeling eerst ingaan op gestelde algemene gebreken (onder 66) en daarna onder op gestelde gebreken ten aanzien van de vergunningen verleend op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), respectievelijk onder 67 voor de vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c (hierna: de c-vergunning) en onder 68 en verder voor de vergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e (hierna: de e-vergunning). Onder 73 worden de gestelde gebreken ten aanzien van de getroffen maatwerkvoorschriften besproken.

Algemene gebreken

66. Het Businesspark betoogt dat gedeputeerde staten de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor de windturbines A-2 en A-3 ten onrechte in behandeling hebben genomen. Zij voert aan dat de wieken van deze turbines over haar gronden zullen draaien zonder dat zij daar toestemming voor heeft gegeven. Het bouwplan kan volgens haar om die reden niet worden verwezenlijkt. Het Businesspark concludeert hieruit dat de aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen geen verzoek is van een belanghebbende en dus evenmin een aanvraag om een besluit te nemen als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

Gedeputeerde staten stellen dat de aanvraag door een belanghebbende is gedaan en dat door de windturbine de exploitatiemogelijkheden van het Businesspark niet zo worden beperkt dat met een gedoogplicht niet kan worden volstaan. Een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2002](#)).

De windturbines A-2 en A-3 zijn voorzien op gronden die blijkens de vergunningaanvraag in eigendom zijn van Rijkswaterstaat, namens wie de vergunning is aangevraagd. Tussen partijen is niet in geschil dat de wieken van deze turbines over gronden van het Businesspark zullen draaien. Hoewel er voorafgaand aan de vergunningverlening geen gedoogplicht aan het Businesspark is opgelegd, betekent dit niet dat om die reden aannemelijk is dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. Onder verwijzing naar hetgeen hiervoor onder 59.1 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat een gedoogplicht op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het plan niet kan worden opgelegd. Indien nodig kan tevens op een later moment tot onteigening van de betrokken gronden worden overgegaan. Nu niet aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt, is de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de windturbines A-2 en A-3 een verzoek van een belanghebbende en dus terecht door verweerder in behandeling genomen.

Het betoog slaagt niet.

C-vergunning

Identieke verschijningsvorm

67. Het Businesspark stelt dat de omgevingsvergunning voor drie windturbines op de locaties tussen de A 16 en de spoorlijn bij station Lage Zwaluwe niet voldoet aan artikel 3, lid 3.2, onder g, sub 1, van het plan. Op grond van dit artikel moeten de 9 windturbines binnen de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - 1' een onderling identieke verschijningsvorm hebben. Omdat bij de verlening van de omgevingsvergunning nog geen definitieve keuze is gemaakt voor de ontwerpen, kon niet worden beoordeeld of de windturbines aan dit artikel voldoen.

67.1. Gedeputeerde staten hebben de omgevingsvergunning waar het Businesspark op doelt, gewijzigd bij besluit van 18 december 2019. De wijziging houdt onder andere in dat het dictum van het besluit wordt gewijzigd in die zin dat de vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo in afwijking van artikel 3, lid 3.2, onder g, sub 1, van het inpassingsplan wordt verleend voor windturbines met een andere verschijningsvorm. Aan die vergunning is voorschrift 7.1 toegevoegd, waarmee kort gezegd wordt beoogd om de verschijningsvorm van de windturbines te brengen binnen de categorieën '(sterke) voorkeur' en 'acceptabel' in de matrix van bijlage drie van de omgevingsvergunning.

Gedeputeerde staten zijn van opvatting dat hiermee verzekerd is dat de windturbines in voldoende mate uniform zullen zijn.

67.2. Het Businesspark heeft in haar zienswijze te kennen gegeven niet te kunnen instemmen met de gewijzigde omgevingsvergunning. De vergunning is volgens hem in strijd met de rechtszekerheid. Ook wordt in strijd met artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 1, van de Wabo het toetsmoment voor het bepalen van de uniformiteit vooruitgeschoven. Er zijn geen rechtsmiddelen meer ingeval het definitieve ontwerp niet voldoet. Daarnaast is de toets die in het voorschrift wordt opgelegd onjuist. De matrix waarnaar wordt verwezen, gaat alleen over de vorm van de gondel en de mast. Hiermee is dus niet geregeld dat er sprake zal zijn van een onderling gelijke verschijningsvorm, omdat de bouw- en tiphoogte niet in de beoordeling worden betrokken. De relevantie van dit laatste blijkt ook uit artikel 1.30 van de definities in het plan.

67.3. De Afdeling staat voor de vraag of gedeputeerde staten de windturbines op de gronden met de aanduiding specifieke bouwaanduiding-1' in afwijking van artikel 3, lid 3.2, onder g, sub 1, van het inpassingsplan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening hebben mogen achten indien wordt voldaan aan de voorwaarden gesteld in voorschrift 7.1. van die vergunning. De Afdeling stelt voorop dat zij met voorschrift 7.1 van de omgevingsvergunning de toegestane verschijningsvorm van de daar te realiseren windturbines voldoende acht vastgelegd. Anders dan het Businesspark acht de Afdeling dit voorschrift niet rechtsonzeker. Zo is niet alleen bepaald aan welke categorieën verschijningsvormen in de matrix de windturbines moeten voldoen, maar is in lid 7.1.3 vastgelegd binnen welke bandbreedte de ashoogte en de rotordiameter moeten blijven. Gelet hierop volgt de Afdeling het Businesspark niet in haar betoog dat niet zou zijn voorzien in de bepaling van bouw- en tiphoogte. Aan de verwijzing naar artikel 1.30 van de definities in het provinciaal inpassingsplan gaat de Afdeling voorbij, nu bij deze omgevingsvergunning van dat plan is afgeweken. Het betoog slaagt niet.

E-vergunning

[appellant sub 1] en anderen - radarverstoringsonderzoek

68. [appellant sub 1] en anderen stellen dat in de omgevingsvergunning een radarverstoringsonderzoek wordt vermeld terwijl dit onderzoek niet aan het besluit ten grondslag is gelegd.

68.1. De regels voor de bescherming van de militaire radarstations en op grond waarvan radarverstoringsonderzoek kan zijn benodigd, zijn neergelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Deze regels strekken ter bescherming van het belang van het Ministerie van Defensie bij een onbelemmerde werking van de militaire radarstations. Deze normen strekken daarom kennelijk niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 1] en anderen.

Het relativiteitsvereiste dat in artikel 8:69a van de Awb is neergelegd, staat dus in de weg aan vernietiging van het besluit op basis van de beroepsgrond over het radarverstoringsonderzoek. Daarom bespreekt de Afdeling deze beroepsgrond niet inhoudelijk.

Businesspark - onlosmakelijke samenhang

69. Het Businesspark stelt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu voor drie windturbines op de locaties tussen de A 16 en de spoorlijn bij station Lage Zwaluwe, in de gemeente Moerdijk op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo niet meer kan worden verleend vanwege de onlosmakelijke samenhang met de voor vernietiging in aanmerking komende omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. De Afdeling ziet voorts nog geen aanleiding om het Businesspark hierin te volgen en verwijst naar hetgeen hiervoor onder 64 en 65 is overwogen.

[appellant sub 15] en anderen - BBT-documenten

70. [appellant sub 15] en anderen stellen dat voor de windturbines geen BBT-documenten beschikbaar zijn. In zo'n geval dient het bevoegd gezag de afweging te maken over de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT). Dat is volgens hen ten onrechte niet gebeurd. Voor het plan is immers uitgegaan van een bandbreedte van mogelijk te gebruiken windturbines. Ook voor de vergunningaanvraag is ten onrechte niet vastgelegd welk type windturbine zal worden gebruikt, zodat ook hiervoor de vereiste BBT-toets niet is uitgevoerd.

70.1. Gedeputeerde staten stellen dat indien voor het windpark wordt voldaan aan de voorschriften uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling, ook de BBT worden toegepast. Deze voorschriften zijn immers gebaseerd op de BBT.

70.2. De Afdeling stelt voorop dat, anders dan [appellant sub 15] en anderen kennelijk menen, uit het vereiste dat in de inrichting de BBT moeten worden toegepast niet volgt dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan een reductie van milieueffecten. De BBT zijn voldoende toegepast wanneer wordt voldaan aan de geldende milieunormen. De Afdeling heeft dit onder meer geoordeeld in haar uitspraken van 13 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2482](#) en van 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4177](#). De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat een meer specifieke beoordeling op dit punt had moeten plaatsvinden zoals [appellant sub 15] en anderen wensen.

Het betoog slaagt niet.

Raedthuys en Nuon - exploitatietermijn 25 jaar

71. Raedthuys en Nuon hebben beroep ingesteld tegen de aan hen verleende omgevingsvergunningen voor het oprichten en in werking hebben van windturbines. Zij betogen dat gedeputeerde staten de omgevingsvergunningen hebben verleend in afwijking van de door hen ingediende aanvragen. Volgens hen zijn de vergunningen ten onrechte niet verleend voor een exploitatietermijn van 25 jaar. Raedthuys voert aan dat in de vergunningen van 1 oktober 2018 een kortere exploitatietermijn is vergund, omdat de vergunningen zijn verleend voor een periode van 25 jaar geldend vanaf het onherroepelijk worden van de vergunning. De praktijk leert echter dat na het onherroepelijk worden van een vergunning het nog 2 à 3 jaar duurt voordat met de bouw van de windturbines kan worden begonnen. Nuon voert aan dat ook in de aan haar verleende vergunning van 1 oktober 2018 een kortere exploitatietermijn is vergund, omdat in de voorschriften is opgenomen dat de windturbines binnen de termijn van 25 jaar ontmanteld en verwijderd moeten zijn en de bestaande toestand moet zijn hersteld. Volgens Raedthuys en Nuon betekent een kortere exploitatietermijn kapitaalvernietiging en leidt het tot een lager rendement.

71.1. De door Raedthuys en Nuon aangevraagde vergunningen zijn op 1 oktober 2018 aan hen verleend. In die vergunningen hebben gedeputeerde staten bepaald de omgevingsvergunning:

"[...]

op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e (het oprichten van een inrichting en het in werking hebben van een inrichting) te verlenen voor het oprichten en in werking hebben van windturbines voor een periode van 25 jaar, geldend vanaf het onherroepelijk worden van deze vergunning;

dat 25 jaar na het onherroepelijk worden van deze vergunning de windturbines ontmanteld en verwijderd dienen te zijn en de bestaande toestand hersteld dient te zijn;

[...]."

71.2. Gedeputeerde staten hebben de aan Raedthuys en Nuon verleende omgevingsvergunningen bij besluiten van 18 december 2019 op een aantal punten gewijzigd. De wijziging houdt onder andere in dat het dictum van de besluiten wordt gewijzigd in die zin dat de op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, aangevraagde vergunningen worden verleend voor het oprichten en in werking hebben van het aangevraagde aantal windturbines voor een periode die duurt tot 25 jaar (de exploitatietermijn) na het moment van ingebruikname van één van de windturbines. Van ingebruikname is sprake op het moment van aanmelden van eerste productie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De exploitatietermijn vangt in ieder geval aan 4 jaar na de dag van het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning van 1 oktober 2018.

Daarnaast is in de verleende omgevingsvergunningen nader bepaald:

"Binnen 6 maanden na het verstrijken van de exploitatietermijn, of zoveel eerder nadat de windturbines definitief buiten gebruik zijn gesteld, dienen de windturbines op milieuhygiënisch verantwoorde wijze en in overleg met gedeputeerde staten te zijn ontmanteld en verwijderd. Daarnaast dient de bestaande toestand (inrichting) van voor de verlening van deze vergunning te worden hersteld in overleg met gedeputeerde staten en de grondeigenaar. De bestaande toestand wordt vooraf vastgesteld door middel van een fotoreportage die ten minste 4 weken voor aanvang van de werkzaamheden bij

gedeputeerde staten wordt ingediend."

71.3. De Afdeling stelt vast dat Raedthuys en Nuon zich kunnen vinden in de op 18 december 2019 aangebrachte aanpassing van de vergunningen. Met die besluiten is geheel tegemoet gekomen aan hun beroepen. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb hebben de beroepen van Raedthuys en Nuon daarom niet van rechtswege betrekking op de wijziging van de omgevingsvergunningen. En omdat met de besluiten van 18 december 2019 geheel tegemoet is gekomen aan de beroepen van Raedthuys en Nuon hebben zij geen belang meer bij een beoordeling van de beroepen tegen de desbetreffende besluiten van 1 oktober 2018.

Het Businesspark - exploitatietermijn 25 jaar

72. Het Businesspark stelt dat de Verordening ruimte er aan in de weg staat dat het plan langer dan 25 jaar voorziet in een bestemming die windturbines mogelijk maakt. De realisatie, de exploitatie en het verwijderen van de windturbines moet volgens het Businesspark dus plaatsvinden binnen de termijn van 25 jaar.

72.1. De Afdeling begrijpt dit betoog van het Businesspark zo dat de voor het plan verleende omgevingsvergunning niet kan worden verleend voor een exploitatietermijn van 25 jaar, omdat 25 jaar na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning het plan op grond van de Verordening ruimte geen planologische toestemming meer mag bieden voor de windturbines.

In 23.2 is overwogen dat artikel 33, eerste lid, onder c, van de Verordening ruimte geen aanknopingspunt biedt voor het oordeel dat overeenkomstig dat artikel in de planregels moet worden verzekerd dat de windturbines 25 jaar na het onherroepelijk worden van de besluiten zijn verwijderd. Dit betekent dat het plan er niet aan in de weg staat dat ook na 25 jaar na het onherroepelijk worden van dat besluit windturbines ter plaatse zijn toegestaan. De omgevingsvergunningen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo zijn aangevraagd voor een exploitatietermijn van 25 jaar en uit de besluiten van 18 december 2019 volgt dat gedeputeerde staten de vergunning voor deze termijn hebben verleend. In wat Businesspark heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat gedeputeerde staten de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo hadden moeten weigeren.

Het betoog slaagt niet.

Maatwerkvoorschriften

73. [appellant sub 15] en anderen betogen dat de maatwerkvoorschriften voor slagschaduw onvoldoende duidelijk zijn. Zij voeren aan dat voor de slagschaduwwaarden wordt verwezen naar tabellen in het rapport SO2. Volgens [appellant sub 15] en anderen moeten de slagschaduwwaarden omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid expliciet in maatwerkvoorschriften worden opgenomen.

73.1. Er zijn maatwerkvoorschriften voor slagschaduw gesteld. Die voorschriften hebben betrekking op afwijkende normen voor slagschaduw ter plaatse van gevoelige objecten. In de maatwerkvoorschriften wordt verwezen naar tabel E.2 Bovengrens van bijlage E van het slagschaduwonderzoek behorende bij de vergunningaanvragen (rapport SO2, bijlage P bij het MER). Ook is beschreven in welke kolom van tabel E.2 Bovengrens de aan te houden tijd staat vermeld. Dat in de voorschriften niet per adres de toegestane slagschaduwduur is opgenomen, betekent naar het oordeel van de Afdeling niet dat de maatwerkvoorschriften voor slagschaduw onduidelijk en rechtsonzeker zijn.

De betogen slagen niet.

SLOTOVERWEGINGEN EN CONCLUSIE

Relativiteit

74. Voor zover verweerder de relativiteit heeft aangevoerd tegen beroepsgronden en hierop niet is ingegaan in de overweging is hierover door de Afdeling geen oordeel gegeven.

Finale geschilbeslechting

75. Uit bovenstaande overwegingen blijkt dat het provinciaal inpassingsplan gebreken vertoont wat betreft de beoordeling van geluid omdat voor windturbine E-2 geen rekening is gehouden met het maximaal mogelijke windturbinetype (onder 30.3), geen rekening is gehouden met schuifruimte (onder 30.4), het plan geen waarborg bevat voor cumulatie van geluid van in het plan voorziene windturbines (onder 32.4) en cumulatie met de vergunde en niet gerealiseerde windturbines bij de RWZI is miskend (onder 32.6). Wat betreft de beoordeling van slagschaduw geldt dat de redactie van artikel 3.4, sub e, van de planregels (onder 42.2) gebrekkig is en de beoordeling van cumulatie van slagschaduwinder met bestaande windturbines in het cluster Zonzeel (onder 47.2) en het cluster Hazeldonk (onder 47.4 en 47.5) de relevantie van de al bestaande situatie is miskend. Ten aanzien van de beoordeling van externe veiligheid is eveneens ten onrechte geen rekening gehouden met de vergunde maar niet gerealiseerde windturbines bij de RWZI (onder 49.2).

76. Met het oog op finale geschillenbeslechting heeft de Afdeling erop gewezen dat het gebrek onder 30.3 niet zal leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Wat betreft de gebreken vermeld onder 32.4 en 42.1 heeft de Afdeling te kennen gegeven dat zij in zoverre zelf in de zaak kan voorzien. Zelf voorzien kan niet wat betreft de gebreken vermeld onder 32.6, 47.2, 47.4, 47.5 en 49.2. Daarnaast is niet uitgesloten dat die gebreken op niet al te ingewikkelde wijze kunnen worden weggenomen; de gebreken onder 32.6, 47.2 en 49.2 door intrekking van de vergunningen voor de nog niet gerealiseerde windturbines bij de RWZI en de gebreken vermeld onder 47.4 en 47.5 door de door provinciale staten in dat verband voorgestelde planregel. Uiteraard kunnen provinciale staten ook kiezen voor een andere nadere afweging en motivering voor de regeling in het plan. De Afdeling zal daarom provinciale staten op grond van artikel 8:51d van de Awb opdragen bedoelde gebreken binnen 26 weken te herstellen. Het staat provinciale staten vrij om in dat herstelbesluit ook de onder 32.4 en 42.1 geconstateerde gebreken te herstellen.

77. Het beroep van [appellant sub 23] is gericht tegen het plan voor zover dit turbines binnen cluster B betreft. Na afloop van de zitting heeft hij te kennen gegeven het beroep over de windturbine B-2 in te trekken. Zijn beroep tegen de overige windturbines binnen dit cluster handhaaft hij, uitsluitend voor zover de regeling over turbine B-2 niet onherroepelijk wordt. Uit het vorenstaande blijkt dat de Afdeling geen grond voor vernietiging ziet wat betreft de windturbine B-2. Omdat het plan in zoverre nog niet definitief is, zal de Afdeling in de einduitspraak een eindoordeel geven over de vraag of het beroep van [appellant sub 23] als ingetrokken zal kunnen worden beschouwd.

Proceskostenveroordeling

78. In de einduitspraak zal tevens worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt provinciale staten van Noord-Brabant op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak:

- a. met inachtneming van rechtsoverwegingen 75 en 76 de gebreken in het besluit van 28 september 2018, zoals gewijzigd op 13 september 2019 waarbij provinciale staten van Noord-Brabant het inpassingsplan "Windenergie A16" hebben vastgesteld te herstellen en
- b. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

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

w.g. Van Diepenbeek w.g. Scheele
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2020

723.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Artikel 1:3

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

Artikel 3:2

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

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 3:11

1. Het bestuursorgaan legt het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage.

Artikel 3:15

1. Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.

Artikel 3:16

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

Artikel 6:13

Geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht, geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Artikel 6:19, eerste lid,

Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Artikel 8:69a:

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Wet milieubeheer

Artikel 7.7

lid 1, aanhef en onder b:

"Het milieueffectrapport dat betrekking heeft op een plan, wordt opgesteld door het bevoegd gezag en bevat ten minste een beschrijving van de voorgenomen activiteit, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze voor de in beschouwing genomen alternatieven;"

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Artikel 3.1, eerste lid:

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen

tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

Artikel 3.26

1. Indien sprake is van provinciale belangen kunnen provinciale staten, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen.
2. De afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor «bestemmingsplan» «inpassingsplan» wordt gelezen en voor «gemeentebestuur» «provinciaal bestuur», en dat met betrekking tot artikel 3.1 en afdeling 3.2 provinciale staten in de plaats treden van de gemeenteraad, en gedeputeerde staten in de plaats treden van burgemeester en wethouders.

Artikel 6.1, eerste lid:

Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[...]

e. 1o het oprichten,

2o het veranderen of veranderen van de werking of

3o het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk.

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

Artikel 2.14

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e:

(...)

c. neemt het bevoegd gezag bij die beslissing in ieder geval in acht:

1°. dat in de inrichting of het mijnbouwwerk ten minste de voor de inrichting of het mijnbouwwerk in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast;

Wet geluidhinder (Wgh)

Artikel 1

geluidsgevoelige ruimte: ruimte binnen een woning voor zover die kennelijk als slaap-, woon-, of eetkamer wordt gebruikt of voor een zodanig gebruik is bestemd, alsmede een keuken van ten minste 11 m²;

geluidsgevoelig terrein: bij algemene maatregel van bestuur als zodanig aangewezen terrein dat vanwege de bestemming daarvan bijzondere bescherming tegen geluid behoeft, waarbij wat betreft de bestemming wordt uitgegaan van het gebruik dat is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van laatstgenoemde wet;

Besluit geluidhinder

Artikel 1.2, lid 3:

Als geluidsgevoelig terrein als bedoeld in artikel 1 van de wet worden aangewezen:

- a. een standplaats als bedoeld in artikel 1, onderdeel j, van de Wet op de huurtoeslag, en
- b. een ligplaats in het water, bestemd om door een woonschip te worden ingenomen.

Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant (Verordening ruimte)

3.1 Zorgplicht voor ruimtelijke kwaliteit

1. De toelichting bij een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling bevat een verantwoording dat:

- a. het plan bijdraagt aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het daarbij betrokken gebied en de naaste omgeving, waaronder in ieder geval een goede landschappelijke inpasbaarheid;
- b. toepassing is gegeven aan het principe van zorgvuldig ruimtegebruik.

2. Het principe van zorgvuldig ruimtegebruik als bedoeld in het eerste lid houdt in ieder geval in dat:

- a. een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied gebruik maakt van een bestaand bouwperceel, tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald;

b. uitbreiding van het op grond van het geldende bestemmingsplan toegestane ruimtebeslag slechts is toegestaan mits de financiële, juridische of feitelijke mogelijkheden ontbreken om de beoogde ruimtelijke ontwikkeling binnen dat toegestane ruimtebeslag te doen plaatsvinden;

c. in geval van stedelijke ontwikkeling toepassing is gegeven aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (ladder voor duurzame verstedelijking);

d. een bestemmingsplan buiten bestaand stedelijk gebied bepaalt dat gebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere permanente voorzieningen binnen het bouwperceel worden opgericht en daarbinnen worden geconcentreerd;

e. in geval er sprake is van de vestiging van een ruimtelijke ontwikkeling als bedoeld onder a. is gelijktijdig met de vestiging ook uitbreiding mogelijk tot de omvang die op grond van de regels in deze verordening is toegelaten.

3. Ten behoeve van het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit bevat de toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid een verantwoording waaruit blijkt dat:

a. in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling voor de in het plan begrepen gronden en de naaste omgeving, in het bijzonder wat betreft de bodemkwaliteit, de waterhuishouding, de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, de cultuurhistorische waarden, de ecologische waarden, de aardkundige waarden en de landschappelijke waarden;

b. de omvang van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de omvang van de bebouwing en de beoogde functie, past in de omgeving gelet op de bestaande en toekomstige functies in de omgeving en de effecten die de ontwikkeling op die functies heeft, waaronder de effecten vanwege milieuaspecten en volksgezondheid;

c. een op de beoogde ruimtelijke ontwikkeling afgestemde afwikkeling van het personen- en goederenvervoer is verzekerd, waaronder een goede aansluiting op de aanwezige infrastructuur van weg, water of spoor, inclusief openbaar vervoer, een en ander onder onverminderd hetgeen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en elders in deze verordening is bepaald.

4. Het eerste tot en met derde lid is niet van toepassing op een uitwerking van een bestemmingsplan, mits dat niet ouder is dan tien jaar, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de wet.

3.2 Kwaliteitsverbetering van het landschap

1. Een bestemmingsplan dat een ruimtelijke ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk maakt, bepaalt dat die ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaat met een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap, cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied of de omgeving;

2. De toelichting bij een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid bevat een verantwoording:

a. van de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde verbetering financieel, juridisch en feitelijk is geborgd;

b. dat de in het eerste lid bedoelde verbetering past binnen de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijk beleid voor dat gebied.

3. De in het eerste lid bedoelde verbetering kan mede betreffen:

a. de landschappelijke inpassing van bebouwing, voor zover expliciet vereist op grond van deze verordening;

b. het toevoegen, versterken of herstellen van landschapselementen die een bijdrage leveren aan de versterking van de landschapsstructuur of de relatie stad-land;

c. activiteiten, gericht op behoud of herstel van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing of terreinen;

d. het wegnemen van verharding;

e. het slopen van bebouwing;

f. een fysieke bijdrage aan de realisering van het Natuur Netwerk Brabant en ecologische verbindingzones.

4. Indien een kwaliteitsverbetering als bedoeld in het eerste lid niet is verzekerd, wordt het bestemmingsplan slechts vastgesteld indien een passende financiële bijdrage in een landschapsfonds is verzekerd en wordt over de werking van dat fonds regelmatig verslag gedaan in het regionaal ruimtelijk overleg.

5. In afwijking van het bepaalde in dit artikel kan de toelichting van een bestemmingsplan een verantwoording bevatten over de wijze waarop de afspraken over de kwaliteitsverbetering van het landschap, die zijn gemaakt in het regionaal ruimtelijk overleg, bedoeld in artikel 39.4, onder b, worden nagekomen.

6. Het eerste tot en met vijfde lid is niet van toepassing op een uitwerking van een bestemmingsplan, mits dat niet ouder is dan tien jaar, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de wet.

5.1 Bescherming Natuur Netwerk Brabant

1. Een bestemmingsplan gelegen in het Natuur Netwerk Brabant:

a. strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van de ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden;

[...]

7. Een bestemmingsplan dat is gelegen buiten het Natuur Netwerk Brabant en leidt tot een aantasting van de ecologische waarden en kenmerken van het Natuur Netwerk Brabant anders dan door de verspreiding van stoffen in lucht of water, strekt ertoe dat de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende, negatieve effecten worden gecompenseerd overeenkomstig artikel 5.6 (compensatieregels).

5.6 Compensatie

1. De op grond van de verordening verplichte compensatie vindt, naar keuze, plaats door:

a. fysieke compensatie, overeenkomstig artikel 5.7;

b. financiële compensatie, overeenkomstig artikel 5.8.

2. De omvang van de compensatie wordt bepaald door de omvang van het vernietigde of verstoorde areaal en de ontwikkeltijd van de aangetaste natuur, conform de volgende indeling:

- a. natuur met een ontwikkeltijd van 5 jaar of minder: geen toeslag;
- b. tussen 5 en 25 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 1/3 in oppervlak;
- c. tussen 25 en 100 jaar te ontwikkelen natuur: toeslag van 2/3 in oppervlak;
- d. bij een ontwikkelingsduur van meer dan 100 jaar: de toeslag in oppervlak en de gekapitaliseerde kosten van het ontwikkelingsbeheer is maatwerk;
- e. bij verstoring van natuur: maatwerk.

6.18 Windturbines (groenblauwe mantel)

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod op nieuwvestiging) is in de Groenblauwe mantel nieuwvestiging mogelijk van windturbines met een bouwhoogte van tenminste 25 meter, gemeten van de bovenkant van de fundering tot aan de wiekenas indien:

- a. de windturbines direct aansluitend zijn gesitueerd aan gronden bestemd als middelzwaar en zwaar bedrijventerrein, met een bruto omvang van tenminste 20 hectare;
- b. er sprake is van een geclusterde opstelling van minimaal 3 windturbines.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de windturbines ook niet aansluitend aan een middelzwaar en zwaar bedrijventerrein gesitueerd worden indien:

- a. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;
- b. er sprake is van een geclusterde opstelling van minimaal 3 windturbines;
- c. de ontwikkeling plaatsvindt in een landschap dat daar qua schaal en maat geschikt voor is, als bedoeld in de Structuurvisie ruimtelijke ordening van de provincie;
- d. de windturbines gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar zijn in de omgeving.

3. De maatschappelijke meerwaarde als bedoeld in het tweede lid onder a wordt onderbouwd vanuit de volgende criteria:

- a. de mogelijkheid voor de omgeving om direct te participeren in het project;
- b. de bijdrage aan het oplossen van een maatschappelijk of ruimtelijk probleem;
- c. de bijdrage aan het realiseren van een maatschappelijk of ruimtelijk doel.

4. Er kan uitsluitend toepassing gegeven worden aan het eerste en tweede lid met een procedure die de tijdelijkheid van de voorziening borgt, zoals een omgevingsvergunning waarbij door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2e of 3e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan, waarbij aan de omgevingsvergunning in ieder geval de volgende voorwaarden worden verbonden:

- a. de omgevingsvergunning geldt voor een bepaalde termijn, die ten hoogste 25 jaar bedraagt;

- b. na het verstrijken van de termijn wordt de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld en worden de windturbines verwijderd;
- c. voor het gestelde onder b. wordt financiële zekerheid gesteld.

7.19 Windturbines (gemengd landelijk gebied)

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod op nieuwvestiging) is in gemengd landelijk gebied nieuwvestiging mogelijk van windturbines met een bouwhoogte van tenminste 25 meter, gemeten van de bovenkant van de fundering tot aan de wiekenas indien:

- a. de windturbines direct aansluitend zijn gesitueerd aan gronden bestemd als middelzwaar en zwaar bedrijventerrein, met een bruto omvang van tenminste 20 hectare;

- b. er sprake is van een geclusterde opstelling van minimaal 3 windturbines.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen de windturbines ook niet aansluitend aan een middelzwaar en zwaar bedrijventerrein gesitueerd worden indien:

- a. de ontwikkeling een maatschappelijke meerwaarde geeft;

- b. er sprake is van een geclusterde opstelling van minimaal 3 windturbines;

- c. de ontwikkeling plaatsvindt in een landschap dat daar qua schaal en maat geschikt voor is, als bedoeld in de Structuurvisie ruimtelijke ordening van de provincie;

- d. de windturbines gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar zijn in de omgeving.

3. De maatschappelijke meerwaarde als bedoeld in het tweede lid onder a wordt onderbouwd vanuit de volgende criteria:

- a. de mogelijkheid voor de omgeving om direct te participeren in het project;

- b. de bijdrage aan het oplossen van een maatschappelijk of ruimtelijk probleem;

- c. de bijdrage aan het realiseren van een maatschappelijk of ruimtelijk doel.

4. Er kan uitsluitend toepassing gegeven worden aan het eerste en tweede lid met een procedure die de tijdelijkheid van de voorziening borgt zoals een omgevingsvergunning waarbij door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2e of 3e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan, waarbij aan de omgevingsvergunning in ieder geval de volgende voorwaarden worden verbonden:

- a. de omgevingsvergunning geldt voor een bepaalde termijn, die ten hoogste 25 jaar bedraagt;

- b. na het verstrijken van de termijn wordt de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld en worden de windturbines verwijderd;

- c. voor het gestelde onder b. wordt financiële zekerheid gesteld.

Artikel 33 Zoekgebied Windturbines

1. In afwijking van artikel 3.1, tweede lid onder a (verbod nieuwvestiging) kan een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding 'Zoekgebied voor windturbines' voorzien in de bouw van windturbines met een bouwhoogte van ten minste 25 meter, gemeten van de

bovenkant van de fundering tot aan de wiekenas mits:

a. deze zijn gesitueerd binnen de op grond van het eerste lid aangewezen gebieden en buiten het Natuur Netwerk Brabant;

b. deze zijn gesitueerd in een cluster of een lijnopstelling van ten minste 5 windturbines;

c. is verzekerd dat de windturbines na afloop van het daadwerkelijke gebruik worden gesloopt;

d. de bouw van de windturbines gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving.

2. In afwijking van het eerste lid onder b, kan een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding 'Zoekgebied voor windturbines' voorzien in de bouw van meerdere afzonderlijke clusters of lijnopstellingen van minimaal 3 windturbines, mits:

a. er sprake is van een ligging langs een grootschalige infrastructuurlijn;

b. de gemeenten die het aangaat hebben vastgelegd deze infrastructuurlijn te willen gebruiken als ontwikkelas voor windturbines;

c. uit onderzoek blijkt dat er langs deze infrastructuurlijn reële ruimtelijke mogelijkheden zijn voor windturbines;

d. de windturbines in de nabijheid en evenwijdig aan of in clusterverband langs de infrastructuurlijn worden gebouwd.

Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit)

Artikel 1.1

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

beperkt kwetsbaar object: beperkt kwetsbaar object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

kwetsbaar object: kwetsbaar object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel l, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;

gevoelige gebouwen: woningen en gebouwen die op grond van artikel 1 van de Wet geluidhinder worden aangemerkt als andere geluidsgevoelige gebouwen, met uitzondering van die gebouwen behorende bij de betreffende inrichting;

gevoelige objecten: gevoelige gebouwen en gevoelige terreinen;

gevoelige terreinen: terreinen die op grond van artikel 1 van de Wet geluidhinder worden aangemerkt als geluidsgevoelige terreinen, met uitzondering van die terreinen behorende bij de betreffende inrichting;

Artikel 3.14

4. Bij het inwerking hebben van een windturbine worden ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering de bij ministeriële regeling te stellen maatregelen toegepast.

Artikel 3.14a

1. Een windturbine of een combinatie van windturbines voldoet ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de

norm van ten hoogste 41 dB L_{night} op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

2. Onverminderd het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift teneinde rekening te houden met cumulatie van geluid als gevolg van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, normen met een lagere waarde vaststellen ten aanzien van de windturbines of een combinatie van windturbines.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden normen met een andere waarde vaststellen.

4. In verband met een windturbine of een combinatie van windturbines waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10, kunnen bij ministeriële regeling maatregelen worden voorgeschreven die ertoe leiden dat binnen een bij die regeling te bepalen termijn aan de norm van ten hoogste 47 dB L_{den} en ten hoogste 41 dB L_{night} op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein wordt voldaan in die gevallen waarin uit het akoestisch onderzoek, bedoeld in artikel 1.11, negende lid, blijkt dat de geluidsbelasting die waarde overschrijdt.

5. Bij de toepassing van het tweede lid wordt geen rekening gehouden met een windturbine of een combinatie van windturbines die behoort tot een andere inrichting waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10.

Artikel 3.15a

1. Het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar object, veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, is niet hoger dan 10⁻⁶ per jaar.

2. Het plaatsgebonden risico voor een buiten de inrichting gelegen beperkt kwetsbaar object, veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, is niet hoger dan 10⁻⁵ per jaar.

3. Ten behoeve van het bepalen van het plaatsgebonden risico, bedoeld in het eerste en tweede lid, kunnen bij ministeriële regeling afstanden worden vastgesteld, die minimaal aanwezig moeten zijn tussen een windturbine of een combinatie van windturbines en een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar dan wel beperkt kwetsbaar object.

4. Indien op grond van het derde lid afstanden zijn vastgesteld, worden die in acht genomen en zijn het eerste en tweede lid niet van toepassing.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de berekening van het plaatsgebonden risico.

6. Het eerste tot en met vijfde lid zijn niet van toepassing op een windturbine of een combinatie daarvan waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10 ten aanzien van een kwetsbaar onderscheidenlijk beperkt kwetsbaar object, indien het plaatsgebonden risico ten gevolge van die windturbine of een combinatie van windturbines voor het betreffende kwetsbare onderscheidenlijk beperkt kwetsbare object voor 1 januari 2011 groter is dan 10⁻⁶ onderscheidenlijk 10⁻⁵ per jaar.

Activiteitenregeling milieubeheer (Activiteitenregeling)

Artikel 3.12

1. Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voorzover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden en voorzover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen of woonwagens ramen bevinden. De afstand geldt van een punt op ashoogte van de windturbine tot de gevel van het gevoelige object.

2. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot het in werking hebben van een windturbine aanvullend maatwerkvoorschriften stellen ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door slagschaduw indien het eerste lid in een specifiek geval niet toereikend is.

Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)

Artikel 1

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

b. beperkt kwetsbaar object

a. 1°. verspreid liggende woningen, woonschepen en woonwagens van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen, woonschepen of woonwagens per hectare, en

2°. dienst- en bedrijfswoningen van derden;

b. kantoorgebouwen, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder c, vallen;

c. hotels en restaurants, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder c, vallen;

d. winkels, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder c, vallen;

e. sporthallen, sportterreinen, zwembaden en speeltuinen;

f. kampeerterreinen en andere terreinen bestemd voor recreatieve doeleinden, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder d, vallen;

g. bedrijfsgebouwen, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder c, vallen;

h. objecten die met de onder a tot en met e en g genoemde gelijkgesteld kunnen worden uit hoofde van de gemiddelde tijd per dag gedurende welke personen daar verblijven, het aantal personen dat daarin doorgaans aanwezig is en de mogelijkheden voor zelfredzaamheid bij een ongeval, voorzover die objecten geen kwetsbare objecten zijn, en

i. objecten met een hoge infrastructurele waarde, zoals een telefoon- of elektriciteitscentrale of een gebouw met vluchtleidingsapparatuur, voorzover die objecten wegens de aard van de gevaarlijke stoffen die bij een ongeval kunnen vrijkomen, bescherming verdienen tegen de gevolgen van dat ongeval;

l. kwetsbaar object:

a. woningen, woonschepen en woonwagens, niet zijnde woningen, woonschepen of

woonwagens als bedoeld in onderdeel b, onder a;

b. gebouwen bestemd voor het verblijf, al dan niet gedurende een gedeelte van de dag, van minderjarigen, ouderen, zieken of gehandicapten, zoals:

1°. ziekenhuizen, bejaardenhuizen en verpleeghuizen;

2°. scholen, of

3°. gebouwen of gedeelten daarvan, bestemd voor dagopvang van minderjarigen;

c. gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, waartoe in ieder geval behoren:

1°. kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1500 m² per object, of

2°. complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per winkel, voorzover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd, en

d. kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen;

Planregels

Artikel 1 Begrippen

1.30 verschijningsvorm van een windturbine

het uiterlijk van de windturbine zoals dat wordt bepaald door het samenstel van de vorm van de gondel, de ashoogte, de mastvormen en de rotordiameter van een windturbine.

Artikel 3.2

Op deze gronden mag worden gebouwd met in achtneming van de onderstaande regels:

(...)

f. de rotordiameter van een windturbine bedraagt

(...)

5. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - 5' ten hoogste 110 m.

Artikel 8.2.1:

Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - overdraai' is het overdraaien van rotoren van windturbines zoals bedoeld in Artikel 3 van deze planregels toegestaan. (...)

8.3 Overige zone - windturbines uitgesloten

Ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - windturbines uitgesloten' is de realisatie van nieuwe windturbines niet toegestaan.

Planregel uit het besluit van 13 september 2019:

Artikel 2 Toepassing

Van toepassing zijn de regels van het inpassingsplan windenergie A16 met

identificatienummer NL.IMRO.9930.ipWindenergieA16-va01 van de provincie Noord-Brabant zoals die gelden op het moment van de vaststelling van het plan, met dien verstande dat:
3.4 Specifieke gebruiksregels

Aan artikel 3.4 wordt sub c, d en e toegevoegd luidende:

c. het in gebruik nemen en houden van windturbine ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - ev 2' is slechts toegestaan indien een stilstandsvoorziening, om onaangevaarbare turbulentie bij de bestaande turbine De Kroeten te voorkomen, wordt toegepast. De toe te passen stilstandsvoorziening behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten.

d. Indien de bestaande turbine De Kroeten is verwijderd of is stilgezet, hoeft de stilstandsvoorziening als bedoeld in lid 3.4 onder c niet te worden toegepast.

Onder artikel 3.4 wordt sub e toegevoegd met de nadere regel.

e. het in gebruik nemen en houden van de windturbines is slechts toegestaan indien de windturbines gecumuleerd met andere windturbines op de voor 'Bedrijf-Windturbine' aangewezen gronden ter plaatse van gevoelige objecten ten hoogste 5 uur en 40 minuten slagschaduw veroorzaken.

Voorschriften

Vergunningen van 1 oktober 2018:

Voorschrift obstakel verlichting

Verlichtingsplan

Voorafgaande aan de plaatsing van de windturbines dient vergunninghouder een verlichtingsplan voor de obstakelverlichting ter goedkeuring voor te leggen aan het bevoegd gezag. De obstakelverlichting mag pas na goedkeuring worden uitgevoerd.

Het desbetreffende voorschrift zoals dat luidt na de wijzigingen van 18 december 2019:

Na de definitieve keuze van het type windturbine, doch uiterlijk 3 maanden

voorafgaand aan de plaatsing van de windturbines dient vergunninghouder een verlichtingsplan voor de obstakelverlichting ter schriftelijke goedkeuring voor te leggen aan gedeputeerde staten. Het verlichtingsplan moet naar het oordeel van de gedeputeerde staten voldoende inzicht bieden in het voorkomen dan wel voor zover dat niet redelijkerwijs mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van lichthinder. De windturbine met obstakelverlichting mag pas na goedkeuring van gedeputeerde staten in gebruik worden genomen.

Voorschrift 7.1, zoals dit luidt in de gewijzigde omgevingsvergunning van 18 december 2019 voor het Rijksvastgoedbureau voor het oprichten van drie windturbines bij Lage Zwaluwe:

7.1. Verschijningsvorm

7.1.1. De verschijningsvorm van de windturbines binnen het cluster dat in het inpassingsplan "Windenergie A16" is aangeduid met 'specifieke bouwaanduiding-1', dient te voldoen aan de categorie '(sterke) voorkeur' en 'acceptabel' zoals in de matrix in Bijlage 3 van dit besluit aangeduid met groen resp. oranje.

7.1.2. Vergunninghouder stelt in samenspraak met de andere vergunninghouders binnen het

cluster een plan op, waaruit blijkt dat voldaan wordt aan voorschrift 7.1.1. Dit plan dient uiterlijk 3 maanden na het onherroepelijk worden van de omgevingsvergunning van 1 oktober 2018 bij gedeputeerde staten ingediend te worden. De windturbines worden overeenkomstig dit plan gerealiseerd.

7.1.3. De ashoogte en de rotordiameter dienen binnen de in de omgevingsvergunning van 1 oktober 2018 vergunde bandbreedte te blijven en dienen op het niveau van de (afzonderlijke) inrichting in de zin van de Wet milieubeheer gelijk te zijn. Ook dient per inrichting hetzelfde windturbinetype gerealiseerd te worden.