

M en R 2019/7

Windpark Weijerswold; doeltreffende inspraak?

RvS 19-09-2018, ECLI:NL:RVS:2018:3067, m.nt. D.C.E. de Haas en A.I. Tsheichvili

Instantie	Raad van State
Datum	19 september 2018
Zaaknummer	201707417/1/R6
Noot	D.C.E. de Haas en A.I. Tsheichvili
JCDI	JCDI:ADS13960:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2018:3067, Uitspraak, Raad van State, 19-09-2018
Wetingang	(art. 2.1 lid 1 onder a en i Wabo, art. 3.8 jo. 3.30 Wro, art. 6 jo. 7 van het Verdrag van Aarhus, art. 7.2 lid 1, aanhef onder b Wm, art. 2 lid 5 aanhef onder b Besluit m.e.r., afd. 3.4 Awb)

Essentie

Windpark Weijerswold; doeltreffende inspraak?

Samenvatting

Bij besluit van 11 juli 2017 heeft de raad van Coevorden het bestemmingsplan 'Windpark Weijers-wold Coevorden' vastgesteld, voorbereid met de gemeentelijke coördinatieregeling en bestaande uit vier windturbines in het zuidoosten van de provincie Drenthe, nabij de grens met Duitsland. Beroepen zijn ongegrond. Voldoende mogelijkheden voor doeltreffende inspraak.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

1. Vereniging Tegenwind Weijerswold en anderen, gevestigd te Coevorden, (hierna: Vereniging Tegenwind en anderen)
2. BVT Holding GmbH & C.KG, gevestigd te München (Duitsland),
3. Vereniging Tegenwind Weijerswold en anderen, gevestigd te Coevorden, (hierna: Vereniging Tegenwind) appellanten,

en

1. de raad van de gemeente Coevorden,

2. het college van burgemeester en wethouders van Coevorden, verweerders.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan “Windpark Weijerswold Coevorden” vastgesteld. Bij besluit van 20 juli 2017 heeft het college aan Raedthuys Windenergie B.V. een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor twee windturbines, aangeduid als W1 en W2, voor 30 jaar voor de locatie kadastraal bekend gemeente Coevorden, sectie H, nummer 784 en 786, Weijerswold ong. te Coevorden.

Bij besluit van 20 juli 2017 heeft het college aan Coevorden Weijerswold Exploitatie B.V. een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en i, van de Wabo verleend voor twee windturbines, aangeduid als W3 en W4, voor 30 jaar voor de locatie, kadastraal bekend gemeente Coevorden, sectie I, nummers 2728 en 2739, lokaal bekend Weijerswold ong. Tegen deze besluiten hebben Vereniging Tegenwind en anderen, BVT Holding en Vereniging Tegenwind beroep ingesteld. De raad en het college hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

De raad en het college en Vereniging Tegenwind en anderen hebben nadere stukken ingediend.

[...]

Inleiding

1.

De bestreden besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekend gemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

2.

De bestreden besluiten maken de oprichting van het Windpark Weijerswold mogelijk. Het windpark bestaat uit vier windturbines en ligt in het zuidoosten van de provincie Drenthe, ten zuiden van buurtschap Weijerswold, in de gemeente Coevorden. De windturbines worden gerealiseerd en geëxploiteerd door Raedthuys Windenergie B.V., Coevorden Weijerswold Exploitatie B.V. en Windunie Development B.V.

3.

Het windpark Weijerswold ligt nabij de grens tussen Nederland en Duitsland. Net over de grens bevindt zich in Duitsland een bestaand windpark. BVT Holding is de exploitant van het Duitse windpark.

De windturbines hebben een ashoogte van ten minste 99 tot ten hoogste 122 m, een rotordiameter van ten minste 115 tot ten hoogste 136 m en een vermogen van ten minste 3 MW tot ten hoogste 3,6 MW.

Met het windpark wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de nationale, provinciale en gemeentelijke ambities voor het opwekken van duurzame energie.

[...]

10.

Vereniging Tegenwind en anderen betogen dat niet is voldaan aan artikel 11, tweede lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet omdat niet in de kennisgeving van het ontwerpbesluit is vermeld dat de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) van toepassing is. Zij stellen dat zij daardoor in hun rechtspositie zijn geschaad. Zij voeren aan dat zij pas in de beroepsprocedure gronden hebben kunnen aanvoeren tegen de omstandigheid dat deze wet van toepassing is. Zij brengen daarnaast naar voren dat het onwenselijk en onredelijk is om de procedure in het kader van de Chw te stroomlijnen omdat zij na de beroepstermijn geen nieuwe beroepsgronden mogen aanvoeren.

10.1

Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Chw, gelezen in samenhang met categorie 1, onderdeel 1.2, van bijlage I bij die wet, volgt dat afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw van toepassing is op de bestreden besluiten.

10.2

Er bestaat geen wettelijke verplichting om ook in de kennisgeving van de ontwerpbesluiten de toepasselijkheid van de Chw te vermelden. Zoals in de Nota van Toelichting bij het Besluit uitvoering Chw is vermeld (*Stb.* 2010, 289, p. 23), heeft artikel 11 van het Besluit uitvoering Chw betrekking op de beroepsfase.

Verder ziet de Afdeling in hetgeen de Vereniging Tegenwind en anderen hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat zij zijn benadeeld omdat niet in de bekendmaking van de ontwerpbesluiten erop is gewezen dat de Chw van toepassing is. De in afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen bepalingen waar Vereniging Tegenwind en anderen zich op beroepen, zien immers uitsluitend op de beroepsprocedure. Met artikel 1.6 en artikel 1.6a van de Chw heeft de wetgever beoogd vertragingen in de beroepsprocedures zo veel mogelijk te voorkomen. Deze bepalingen maken het voor Vereniging Tegenwind en anderen niet onmogelijk om hun beroepsrecht uit te oefenen.

Het betoog faalt.

Inspraak

11.

Vereniging Tegenwind en anderen betogen dat bij de totstandkoming van de bestreden besluiten onvoldoende gelegenheid tot inspraak is geboden, zodat in strijd met de artikelen 6 en 7 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) is gehandeld. Zij voeren daartoe aan dat artikel 6, vierde lid, van het verdrag verplicht om te voorzien in vroegtijdige inspraak. Volgens hen zijn omwonenden onvoldoende betrokken bij de besluitvorming en hebben zij geen invloed kunnen uitoefenen op de inspraak in de procedure. Zij stellen dat zij onder tijdsdruk zijn gezet, waardoor zij onvoldoende de tijd hebben kunnen nemen om hun argumenten naar voren te brengen. Het voorgaande geldt, zo brengen zij naar voren, ook voor de procedure omtrent de Structuurvisie Coevorden 2013-2023 (hierna: gemeentelijke structuurvisie), waarin Weijerswold als locatie voor windenergie is aangewezen. Daarbij voeren zij aan dat de informatievoorziening in verband met de gemeentelijke structuurvisie gebrekkig is geweest, omdat het huis-aan-huisblad waarin daarvan kennis is gegeven niet in het gebied Weijerswold wordt verspreid. Bovendien was het door de vele inspraak- en communicatiemomenten voor hen onduidelijk wanneer zij welke argumenten naar voren moesten brengen, aldus Vereniging Tegenwind en anderen. Zij wijzen er verder op dat het bewonersplatform, waarmee de initiatiefnemers van het windpark overleg hebben gevoerd, niet de visie van alle omwonenden representeert.

Zij stellen ten slotte dat er op het voorgaande geen inhoudelijke reactie is gegeven in de thematische beantwoording van de zienswijzen in de Nota van antwoord zienswijzen Windpark Weijerswold (hierna: Nota van antwoord zienswijzen).

11.1

De Afdeling overweegt onder verwijzing naar hetgeen onder 28.5 is overwogen in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer dat het plan en de omgevingsvergunningen niet vallen binnen de reikwijdte van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus. Het betoog van Vereniging Tegenwind en anderen daarover faalt.

11.2

De Afdeling overweegt verder, onder verwijzing naar hetgeen zij onder 26 en volgende van haar uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer heeft overwogen, dat geen grond bestaat voor het oordeel dat de nationale regelgeving zoals die is neergelegd in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer gelezen in verbinding met artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), artikel 3.8 van de Wro en afdeling 3.4 van de Awb, geen correcte implementatie vormt van het Verdrag van Aarhus. Deze bepalingen brengen met zich dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan of ontwerpbesluit met inbegrip van de vormvrije m.e.r.-beoordeling.

11.3

Het ontwerpplan, de ontwerpen van de omgevingsvergunningen, de vormvrije m.e.r.-beoordeling en de daarbij behorende stukken hebben met ingang van 4 maart 2017 gedurende 6 weken ter inzage gelegen. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en in een lokaal huis-aan-huisblad. De ontwerpbesluiten en de daarop betrekking hebbende stukken konden in het gemeentehuis van Coevorden en op internet worden geraadpleegd. Zoals hierna onder 104.2, 104.3 en 111.1 wordt overwogen, treffen de beroepsgronden over gebreken in de terinzagelegging geen doel. Voor het overige is niet in geschil dat is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving daarvan, zodat een ieder de mogelijkheid heeft gehad om door het indienen van een mondelinge of schriftelijke zienswijze zijn reactie op de ontwerpbesluiten te geven. De ingekomen zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de Nota van antwoord zienswijzen. Voor zover Vereniging Tegenwind en anderen betogen dat in de thematische beantwoording van de nota geen inhoudelijke reactie op de zienswijzen is gegeven, overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat in de Nota van antwoord zienswijzen niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, op zichzelf geen aanleiding is voor het oordeel dat de bestreden besluiten niet voldoende zijn gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Uit het voorgaande volgt dat met de inspraakprocedure over het ontwerpplan, de ontwerpvergunningen en de daarbij behorende vormvrije m.e.r.-beoordeling is voldaan aan de nationale regelgeving zoals die is neergelegd in de hiervoor genoemde bepalingen. Anders dan Vereniging Tegenwind en anderen betogen, is met deze inspraakprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een vroeg genoeg moment. Gelet hierop kan hetgeen is aangevoerd over de inspraak in eerdere fases van de besluitvorming niet tot de conclusie leiden dat geen reële mogelijkheid tot inspraak is geboden op een moment dat alle opties nog open waren.

De inspraak in eerdere fases van de besluitvorming staat hier op zichzelf ook niet ter beoordeling. De totstandkoming van de gemeentelijke structuurvisie staat in deze procedure evenmin ter beoordeling. Reeds daarom ziet de Afdeling in hetgeen Vereniging Tegenwind en anderen daarover hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het plan gebrekkig tot stand is gekomen.

12.

Vereniging Tegenwind heeft haar betoog dat de raad milieu-informatie als bedoeld in het Verdrag van Aarhus niet ter beschikking van het publiek heeft gesteld niet geconcretiseerd. Reeds hierom kan deze beroepsgrond niet slagen.

[...]

Draagvlak

15.

Vereniging Tegenwind en Vereniging Tegenwind en anderen voeren aan dat er geen draagvlak is voor het windpark. Vereniging Tegenwind en anderen brengen in dit verband naar voren dat het bewonersplatform, waarmee de initiatiefnemers overleg hebben gevoerd, niet de visie van alle omwonenden representeert. Volgens hen is niet duidelijk welke rol de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) daarbij heeft gespeeld.

15.1

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, onder 47.1, is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor in de omgeving voldoende draagvlak bestaat. Het bevoegd gezag moet een afweging maken tussen het belang dat is gemoeid met het realiseren van het windpark in verband met het streven naar een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. Het ontbreken van draagvlak is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Het bestaan van draagvlak is dan ook niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van de raad.

15.2

De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd beoordelen of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het windpark noodzakelijk is. Ook zal de Afdeling hierna aan de hand van de beroepsgronden de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het windpark voor de omgeving beoordelen, bijvoorbeeld wat betreft hinder door geluid en slagschaduw, externe veiligheid en de inpassing van de windmolens in het landschap.

15.3

De betogen over draagvlak falen.

Nut en noodzaak

16.

Vereniging Tegenwind en Vereniging Tegenwind en anderen betogen dat nut en noodzaak niet zijn aangetoond. Vereniging Tegenwind en anderen betogen dat het Energieakkoord, waarop de raad zich in de besluitvorming heeft gebaseerd, verouderd is en buiten toepassing moet worden gelaten omdat het akkoord onredelijk uitwerkt. Vereniging Tegenwind stelt dat het Energieakkoord uit 2013 moet worden geëvalueerd en bijgesteld. Vereniging Tegenwind en anderen brengen verder naar voren dat uit de Nationale Energieverkenning van 19 oktober 2017 volgt dat de energiedoelstellingen in 2023 worden gehaald, zodat het realiseren van wind op land niet meer nodig is. Zij wijzen verder op het Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst" van 10 oktober 2017. Daaruit volgt volgens hen dat het beleid over windenergie alleen is

gericht op het realiseren van windenergie op zee in plaats van op land. Vereniging Tegenwind en anderen voeren aan dat windenergie een achterhaalde vorm van duurzame energie is met veel nadelen voor de omgeving en dat de raad voor een andere vorm van duurzame energie had moeten kiezen. Daarbij wijzen zij op zonneparken, wind op zee en op het toepassen van “kinetic power plant” en biogas uit zeewier. Volgens hen ontbreekt een deugdelijk onderzoek naar nut en noodzaak van windenergie op land in vergelijking met andere vormen van duurzame energieopwekking. Vereniging Tegenwind stelt dat alternatieve vormen hadden moeten worden onderzocht. Nederland is niet geschikt voor windenergie, aldus Vereniging Tegenwind en anderen. Volgens Vereniging Tegenwind en anderen heeft zonne-energie veel minder nadelen voor de omgeving, bestaat hiervoor meer draagvlak en draagt deze vorm van energieopwekking beter bij aan de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio. Ook voor wind op zee bestaat volgens hen meer draagvlak en de energie-opbrengst is hoger dan van wind op land. Zij stellen dat de raad zijn standpunt dat zonne-energie minder rendabel is dan windenergie op land niet goed heeft gemotiveerd. Zij verwijzen op dit punt ook naar de motie van Smaling, die door de Tweede Kamer is aangenomen. Daarin is de regering onder meer verzocht alternatieven, zoals zonneparken, volwaardig mee te wegen in de besluitvorming over investeringen in duurzame energie, mede vanwege de weerstand tegen windparken. Voorts heeft de raad volgens Vereniging Tegenwind en anderen ten onrechte niet betrokken dat planschade een grote kostenpost is bij windenergie op land vanwege waardedaling van woningen en evenmin dat de grondkosten hoog zijn. Zij betwisten in dit verband de juistheid van de maatschappelijke kosten- en batenanalyse die is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (thans het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat). Zij verwijzen daarbij naar een financieel haalbaarheidsonderzoek dat is verricht door DNV-GL over zonne-energie in het gebied waar het windpark De Drentse Monden en Oostermoer wordt gerealiseerd en naar een analyse van PNO over de slaagkans voor het toekennen van subsidie voor het realiseren van een zonnepark in Coevorden.

Zij betogen ten slotte dat nut en noodzaak van het windpark niet vaststaan omdat het elektriciteitsnet niet geschikt is om de fluctuaties in het energieaanbod door windenergie op te vangen. Omdat stroompieken uit windenergie niet kunnen worden opgeslagen, gaat energie verloren, aldus Vereniging Tegenwind en anderen.

16.1

De door Vereniging Tegenwind en anderen genoemde Nationale Energieverkenning uit 2017 en het Regeerakkoord 2017-2021 zijn na de vaststelling van het plan tot stand gekomen. Omdat de Afdeling het besluit tot vaststelling van het plan toetst aan de hand van de feiten zoals die zich voordeden en het recht dat gold ten tijde van het nemen van dat besluit, kan hetgeen over die documenten is gesteld niet worden betrokken in de beoordeling. De Afdeling laat de beroepsgronden daarover daarom buiten inhoudelijke beschouwing.

16.2

In de plantoelichting staat dat het project bijdraagt aan de nationale, provinciale en gemeentelijke ambities met betrekking tot duurzame energie. Met het windpark Weijerswold beoogt de raad invulling te geven aan de doelstelling voor windenergie op land die is opgenomen in het Energieakkoord uit 2013. Zoals de raad heeft toegelicht in het verweerschrift, geldt voor Nederland in EU-verband de doelstelling dat in 2020 14% van het totale bruto-eindverbruik aan energie afkomstig is uit hernieuwbare bronnen, oftewel duurzame energie. In het Energieakkoord is de EU-taakstelling overgenomen en is daarnaast een taakstelling van 16% duurzame energie in 2023 opgenomen. Daarbij is tevens bepaald dat in 2020 6.000 MW aan windenergie op land moet worden opgewekt. Tussen het rijk en de provincie Drenthe is afgesproken dat minimaal 286,5 MW aan windenergie in de provincie is gerealiseerd in 2020. In het provinciale beleid, waaronder de provinciale Omgevingsvisie Drenthe 2014 (hierna: Omgevingsvisie), zijn ter uitvoering van deze doelstelling zoekgebieden aangewezen voor windenergie. In 2013 hebben het college van gedeputeerde staten van de provincie Drenthe en de gemeenten waar de zoekgebieden zijn gelegen de Gebiedsvisie windenergie Drenthe opgesteld (hierna: de Gebiedsvisie). In de Gebiedsvisie zijn onder meer de zoekgebieden “Weijerswold en omgeving” en “Uitbreiding Europark” in de gemeente Coevorden aangewezen voor de realisatie van windturbines. Deze twee zoekgebieden heeft de raad van de gemeente Coevorden ook opgenomen in de in december 2013 vastgestelde gemeentelijke structuurvisie.

De raad stelt in het verweerschrift dat om de landelijke doelstelling uit het Energieakkoord te halen alle vormen van duurzame energie nodig zijn. De raad heeft daarnaast, volgens de Nota van antwoord zienswijzen, in aanmerking genomen dat het realiseren van zonne-energie meer ruimte in beslag neemt en een grotere investering vergt dan het realiseren van windenergie. De raad heeft verder gewezen op de op verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie Smaling opgestelde maatschappelijke kosten- en batenanalyse, die door Vereniging Tegenwind en anderen wordt genoemd. Daarin staat dat windenergie op land de meest kosteneffectieve optie is tot 2023 en zelfs tot 2030.

16.3

Hetgeen Vereniging Tegenwind en anderen naar voren hebben gebracht over alternatieve vormen van energieopwekking komt grotendeels overeen met hetgeen is aangevoerd in de zaak over het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. De Afdeling heeft onder 51.2 in de uitspraak over dat windpark overwogen dat hetgeen door appellanten was aangevoerd geen aanleiding gaf voor het oordeel dat het bevoegde gezag er ten onrechte van is uitgegaan dat windenergie op land een kosteneffectievere vorm van duurzame energieopwekking is dan zonneenergie. Dat wordt bevestigd in de maatschappelijke kosten- en batenanalyse, zo is in die uitspraak overwogen.

De Afdeling ziet in hetgeen Vereniging Tegenwind en anderen en Vereniging Tegenwind naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor een andere conclusie over het windpark Weijerswold. Daarbij betreft de Afdeling dat in de maatschappelijke kosten en batenanalyse rekening is gehouden met het effect van windparken op land voor de waarde van woningen en met kosten voor grondgebruik. De Afdeling neemt verder in aanmerking dat het door Vereniging Tegenwind en anderen genoemde haalbaarheidsonderzoek van DNV-GL alleen betrekking heeft op het windpark De Drentse Monden en Oostermoer en dat de door hen genoemde analyse van PNO slechts in gaat op de slaagkans voor het verkrijgen van subsidie voor een zonnepark in Coevorden. Uit deze documenten kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden afgeleid dat een zonnepark in Coevorden rendabeler is dan een windpark.

16.4

Vereniging Tegenwind en anderen hebben geen concrete feiten of omstandigheden naar voren gebracht op grond waarvan moet worden aangenomen dat bij pieken in het aanbod een zodanige hoeveelheid opgewekte elektriciteit verloren gaat dat aan nut en noodzaak moet worden getwijfeld.

16.5

De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de raad in redelijkheid het nut en de noodzaak van het windpark heeft kunnen aannemen voor het leveren van een bijdrage aan de landelijke, provinciale en gemeentelijke doelstelling voor duurzame energie.

16.6

De betogen falen.

Locatiekeuze

Grenstractaat

17.

Vereniging Tegenwind en anderen betogen dat een verdrag tussen Nederland en Duitsland uit 1824 in de weg staat aan het realiseren van het windpark op de beoogde locatie. Zij voeren daartoe aan dat dit verdrag

bebouwing binnen 276 m van de grens verbiedt.

17.1

In 1824 hebben het Koninkrijk der Nederlanden, de Verenigde Rijken van Groot-Brittannië en Ierland en het Koninkrijk van Hannover een grenstractaat gesloten. In artikel 5 van het tractaat is bepaald dat geen gebouwen binnen een afstand van 376 Nederlandsche ellen en zeven palmen of 100 Rijnlandsche roeden mogen worden opgericht. De Afdeling begrijpt het betoog van Vereniging Tegenwind en anderen zo dat zij een beroep doen op die bepaling.

17.2

Artikel 8:69a van de Awb luidt:

“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.”

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht ([Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3](#), blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

17.3

De door Vereniging Tegenwind behartigde collectieve belangen en de belangen van de belanghebbende omwonenden namens wie zij beroep heeft ingesteld strekken tot het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving. De ingeroepen bepaling van het grenstractaat heeft kennelijk niet de strekking die belangen te beschermen. Gelet op artikel 1 van het grenstractaat is artikel 5 opgenomen om geschillen in verband met de locatie van de grens te beperken. Artikel 8:69a van de Awb staat er daarom aan in de weg dat het plan wegens de gestelde strijd met het tractaat wordt vernietigd. De Afdeling laat deze beroepsgrond daarom buiten inhoudelijke bespreking.

[...]

Conclusie

126.

Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van BVT Holding, Vereniging Tegenwind en anderen en Vereniging Tegenwind, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Vereniging Tegenwind Weijerswold en anderen niet-ontvankelijk voor zover het beroep is ingediend door [persoon A] en [persoon B], [persoon C] en [persoon D];
- II. verklaart het beroep van Vereniging Tegenwind Weijerswold en anderen, voor zover ontvankelijk, ongegrond; III. verklaart de overige beroepen ongegrond.

[...]

Noot

Noot

Participeren is een feestje?

1.

Zoals het met zoveel projecten gaat, komen ook windparken in alle vormen, soorten en maten: van kleinschalig (amper een windpark te noemen) tot grootschalig, met minimaal 34 'grote' windturbines en een productiecapaciteit van in totaal ten minste 100 MW. Waar de grootschalige windparken veelal met toepassing van de Rijkscoördinatieregeling (zie artikel 3.35 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)) worden gerealiseerd, is het niet ongebruikelijk dat voor de realisatie van de kleinere windparken gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke coördinatieregeling als neergelegd in artikel 3.30 Wro. Deze regeling houdt in dat de gemeenteraad kan bepalen dat op de besluitvorming over de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk ruimtelijk beleid - zoals de realisatie van een windpark - de coördinatieregeling van toepassing is. De voorbereiding vindt vervolgens zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd plaats door het college van burgemeester en wethouders. Zo is het afgelopen jaar in de gemeente Weert (30 mei 2018), de gemeente Dalfsen (27 februari 2018) én de gemeente Noord-Beveland (24 augustus 2017) een dergelijk besluit genomen.

2.

Ook het onderhavige geschil betreft de realisatie van een kleinschalig windpark, dat met de gemeentelijke coördinatieregeling is voorbereid. Bij besluit van 11 juli 2017 heeft de raad van Coevorden het bestemmingsplan 'Windpark Weijerswold Coevorden' vastgesteld, dat de realisatie van windturbines in het zuidoosten van de provincie Drenthe nabij de grens met Duitsland mogelijk maakt. Negen dagen later heeft het college bij besluiten van 20 juli 2017 aan Raedthuys Windenergie B.V. en Coevorden Weijerswold Exploitatie B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de bouw en oprichting van in totaal vier windturbines. Tegen deze gecoördineerde besluiten is - niet geheel verrassend gelet op het verleden - beroep ingesteld. In dit geschil staat met name een vermeend gebrek aan inspraakmogelijkheden centraal. De grootte van het windpark geeft aldus niet per definitie de weerstand tegen de realisatie van het windpark weer.

3.

Op de totstandkoming van besluiten gecoördineerd met toepassing van artikel 3.30 Wro is de uniforme voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing: de zienswijzeprocedure. De toepassing van deze zienswijzeprocedure resulteert er (helaas) lang niet altijd in dat de omgeving daadwerkelijk inhoudelijk wordt betrokken bij de besluitvorming over een ontwerpplan of een ontwerpbesluit, terwijl de zienswijzeprocedure vaak de enige (formele) mogelijkheid hiertoe is. Meer dan eens voeren omwonenden in procedures tegen groot- én kleinschalige windparken met verwijzing naar artikel 6, vierde lid van het Verdrag van Aarhus aan dat onvoldoende gelegenheid is gegeven voor vroegtijdige inspraak in de besluitvorming over een windpark, te weten in de fase waarin *alle* opties nog open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden (zie bijvoorbeeld ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702; ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616; ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:860; ABRvS 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1146; ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436).

4.

In bovenstaande zaak (dus ook bij kleinschalige windparken, zie r.o. 11.1 e.v.) verwijst de Afdeling in dit kader naar de uitspraak inzake windpark De Drentse Monden en Oostermoer (ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616), inmiddels aan te merken als vaste rechtspraak. Deze houdt kort samengevat in dat de nationale regelgeving betreffende inspraak (artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer jo. artikel 2, vijfde lid, aanhef en onder b, van het Besluit milieueffectrapportage jo. artikel 3.8 Wro en afdeling 3.4 Awb) een correcte implementatie vormt van het Verdrag van Aarhus, aangezien eenieder zienswijzen naar voren kan brengen. Indien de wettelijk voorgeschreven vereisten betreffende deze inspraak zijn nageleefd, kan dus geen sprake zijn van strijd met het Verdrag van Aarhus. Deze doeltreffendheid van de inspraak maakt echter niet dat de burger ook tevreden is: gelet op de hoeveelheid procedures voelt de burger zich duidelijk onvoldoende gehoord en begrepen (zie op dit onderwerp ook D.C.E. de Haas & A.I. Tsheichvili, 'Grootschalige windparken: inspraak op een 'vroeg genoeg moment'?', *M en R* 2018/109).

5.

In aanvulling op de zienswijzeprocedure zou de verplichting voor de gemeenteraad om ex artikel 150 van de Gemeentewet een inspraakverordening vast te stellen de door de burger verlangde doeltreffende inspraak kunnen bewerkstelligen (mits geen sprake is van hetzelfde motief als artikel 3.30 Wro beoogt en dit artikel niet wordt doorkruist (HR 4 maart 1952, *NJ* 1952/365 (*Emmense baliekluivers*)). Aangezien de Gemeentewet geen materiële eisen stelt aan de verordening, staat het de raad geheel vrij om de invulling daarvan te bepalen. Helaas bevat de gemeentelijke inspraakverordening, zo ook in Coevorden, vaak alleen een verwijzing naar inspraakmogelijkheden in de zin van afdeling 3.4 Awb (zie bijvoorbeeld de Algemene inspraakverordening van gemeente Amsterdam, de Algemene inspraakverordening Groningen 2005 (AIVG 2005), Inspraakverordening Coevorden en Inspraakverordening gemeente Leeuwarden 2014). Slechts een enkele raad heeft besloten 'meer' participatie op te nemen in zijn inspraakverordening (zie bijvoorbeeld Participatie- en inspraakverordening gemeente Houten, Participatie- en inspraakverordening gemeente Woerden en Participatie- en inspraakverordening gemeente Utrecht); een gemiste kans.

6.

Nu de inspraakverordening bij veel gemeenten niet meer inhoudt dan hetgeen de zienswijzeprocedure ex afdeling 3.4 Awb de burger aan participatiemogelijkheden biedt, zal de burger bij de realisatie van bijvoorbeeld een windpark al snel aan het kortste eind trekken, zoals ook in onderhavige zaak. In deze gevallen dient een projectontwikkelaar "simpelweg" een ruimtelijk aanvaardbaar project voor te stellen aan het bevoegd gezag (dat uiteraard ook dient te passen in de gemeentelijke en de provinciale structuurvisie). De projectontwikkelaar hoeft geen alternatieve locaties te onderzoeken, althans een wettelijke plicht hiertoe ontbreekt.

7.

Gelukkig staat de Omgevingswet nog steeds op de planning (verwacht in 2021), waarbinnen de participatie bij private initiatieven procedureel gezien meer vaste vorm zal krijgen. Zo wordt een projectontwikkelaar bij het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning verplicht tot het organiseren van participatie, omdat hij gegevens moet verstrekken over deze participatie en het overleg met derden (zie artikel 16.55 lid 6 van de Ow). Materiële kwaliteitseisen aan deze participatie zijn echter niet in de Omgevingswet of toelichting opgenomen (zie hierover ook: M.A.M. Dieperink, 'Participatie in de Omgevingswet', p. 140 e.v., in: S. Bartel e.a., *Milieubescherming in het Omgevingsplan*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017). De wetgever heeft er zelfs bewust voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de participatie primair bij de initiatiefnemer te leggen ([Kamerstukken II 2013/14, 33962, 39](#)). Het zou dan ook niet moeten verbazen als de participatie en het overleg met derden in de praktijk weinig zullen voorstellen.

8.

In het kader van doeltreffende inspraak zou ook het beroep van Vereniging Tegenwind op het ontbreken van een melding in het ontwerpbesluit dat de Crisis- en herstelwerk (Chw) van toepassing is, niet als verrassing

moeten komen. Weliswaar is een dergelijke kennisgeving gelet op de bewoordingen van artikel 11, tweede lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (zoals de Afdeling in 10.2 terecht overweegt) niet verplicht, maar een beetje extra duidelijkheid richting de burger kan geen kwaad: zeker niet gelet op de weerstand en het gebrek aan draagvlak waar men bij de realisatie van windparken (groot of klein) mee te maken heeft. Het feit dat een verplichting ontbreekt, heeft immers niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat een bestuursorgaan niet van een bevoegdheid gebruik zou kunnen maken.

9.

Ook inhoudelijk bevat bovenstaande uitspraak noemenswaardige aspecten, waaronder het beroep van Vereniging Tegenwind op het bestaan van een evidente privaatrechtelijke belemmering. Volgens Vereniging Tegenwind is het bestemmingsplan niet uitvoerbaar, omdat de gronden waarop de windturbines zijn voorzien geen eigendom zijn van de initiatiefnemers. Voorts zou de gemeenteraad niet aannemelijk hebben gemaakt dat er overeenkomsten zijn gesloten tussen de initiatiefnemers en de grondeigenaren, en evenmin dat toestemming is verkregen van de eigenaren van de grond waarboven de wieken van de turbines zullen draaien.

10.

Uit bestendige jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de civiele rechter de eerst aangewezen is om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit. Slechts als sprake is van een *evidente* privaatrechtelijke belemmering kan deze de vaststelling van een besluit dat voor toetsing op de bestuursrechter is aangewezen, in de weg staan (zie bijvoorbeeld ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0377; ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227). Zoals te verwachten ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding om deze beroepsgrond gegrond te verklaren en doet de zaak (vrij simpel) af met een verwijzing naar de tussen grondeigenaars en initiatiefnemers gesloten overeenkomsten.

11.

Deze vrij simpele verwijzing van de Afdeling is in lijn met haar eerdere jurisprudentie, maar toch lijkt zij weliswaar in sommige gevallen verder te gaan. De Afdeling heeft eerder dit jaar in eenzelfde kader nog overwogen dat op grond van artikel 2 van de Belemmeringenwet Privaatrecht een gedoogplicht kan worden opgelegd aan de eigenaren van desbetreffende gronden, *daargelaten* of privaatrechtelijke overeenkomsten tussen partijen zijn gesloten (ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:766). De vraag of een overeenkomst is gesloten, zou derhalve niet doorslaggevend hoeven te zijn. Of een beroep op een privaatrechtelijke belemmering überhaupt een kans van slagen heeft in vergelijkbare zaken, betwifelen wij ten zeerste. Gelukkig zal de Afdeling - naar alle waarschijnlijkheid - nog voldoende mogelijkheden krijgen om duidelijkheid omtrent dit (enigszins ondergeschikte) punt te geven in de toekomst: wij voorzien dat omwonenden nog regelmatig beroep zullen instellen tegen de komst van windparken, groot of klein, want zolang de burger zich onvoldoende gehoord en begrepen voelt, is participeren nog geen feestje.

Voetnoten

[1] Dominique de Haas en Anna Tsheichvili zijn beiden werkzaam als advocaat op o.a. het gebied van het omgevingsrecht bij Wieringa Advocaten te Amsterdam.