

Zaaknummer: 200201349/1
Publicatie datum: woensdag 9 april 2003
Tegen: de Ministerraad, te dezen vertegenwoordigd door de Minister van
Economische Zaken
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: Kamer 1 - RO - Noord-Holland

200201349/1
Datum uitspraak: 9 april 2003

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],
2. de stichting "Stichting Duinbehoud", gevestigd te Leiden,

en

de Ministerraad, te dezen vertegenwoordigd door de
Minister van Economische Zaken,
verweerder.

1. Procesverloop

De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft in haar vergadering van 4 oktober 2001 ingestemd met het kabinetsstandpunt inzake de planologische kernbeslissing Locatiekeuze Demonstratieproject Near Shore Windpark, tevens partiële herziening Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. De Eerste Kamer heeft het kabinetsstandpunt niet binnen vier weken behandeld, zodat zij geacht wordt daarmee te hebben ingestemd.

De tekst van de planologische kernbeslissing zoals deze luidt na de instemming van de Tweede en Eerste Kamer is opgenomen in het op 3 december 2001 vastgestelde deel 4 van de Project-planologische kernbeslissing Locatiekeuze Demonstratieproject Near Shore Windpark, tevens partiële herziening Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna: pkb Near Shore Windpark), welk deel op 28 januari 2002 is gepubliceerd.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 26 februari 2002, bij de Raad van State ingekomen op 28 februari 2002, en appellante sub 2 bij brief van 8 maart 2002, bij de Raad van State ingekomen op 11 maart 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 18 juni 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2003, waar appellanten sub 1 in persoon, appellante sub 2 vertegenwoordigd door [gemachtigde], medewerker van de Stichting Duinbehoud, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. C.H.M. Kraakman, ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken, [gemachtigde], werkzaam voor Novem, en A. Littel, ambtenaar van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zijn verschenen.

Tevens is Noordzee Wind B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Op 3 april 2000 zijn in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1999 (Stb. 302) en het Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 van 15 oktober 1999 (Stb. 447).

Uit artikel VI, tweede en derde lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd vóór 3 april 2000, behoudens de mogelijkheid om bezwaar te maken en beroep in te stellen, moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

2.2. Met de pkb Near Shore Windpark wordt beoogd de plaats van het Near Shore Windpark (NSW) op de Noordzee ter hoogte van Egmond aan Zee en een corridor voor het tracé van de elektriciteitsverbinding tussen het windpark en het vasteland vast te stellen. Het betreft de aanwijzing van een plaats waar een eenmalig demonstratieproject windenergie binnen de territoriale wateren tot stand kan worden gebracht. Het doel van het project is kennis en ervaring op te doen ten einde over enige jaren grote windparken verder op zee (off shore) in bedrijf te kunnen nemen.

2.3. Ingevolge artikel 2a, tiende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan, voor zover een of meer onderdelen van een planologische kernbeslissing zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, een ieder hiertegen beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In artikel 2b, vierde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is, voor zover hier van belang, ten aanzien van een herziening artikel 2a, tiende lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Ingevolge artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2.3.1. Wil een onderdeel van een planologische kernbeslissing worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 2a, tiende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, dan dient dit onderdeel, gelet op de in de wetsgeschiedenis in dit verband gebruikte term "concrete beleidsbeslissing", naar het oordeel van de Afdeling wat betreft drie te onderscheiden aspecten een voldoende mate van concreetheid te bezitten.

Ten eerste dient het planonderdeel concreet tot uitdrukking te brengen dat verweerder als verantwoordelijk bestuursorgaan ten tijde van de vaststelling van de planologische kernbeslissing heeft beoogd met het desbetreffende planonderdeel een afgewogen, finale, beslissing te nemen.

Ten tweede dient de plaats of het gebied waarvoor deze beslissing geldt voldoende concreet te zijn bepaald.

Ten derde moet het beoogde project of de ruimtelijke ontwikkeling voldoende concreet zijn aangegeven.

De aard van projecten of ingrepen enerzijds en de plaats of het gebied waar deze zijn gedacht anderzijds hangen vaak zodanig samen dat de vereiste mate van concreetheid in onderling verband zal moeten worden bezien.

De Afdeling zal derhalve eerst nagaan in hoeverre de beroepen zich richten tegen een besluit als bedoeld in artikel 2a, tiende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.4. De beroepen van [appellanten sub 1] en de Stichting Duinbehoud zijn gericht tegen de in de pkb Near Shore Windpark opgenomen plaats voor het NSW in de Noordzee ter hoogte van Egmond aan Zee. [appellanten sub 1] zijn van mening dat de voorprocedure niet zinvol is geweest omdat volledig voorbij is gegaan aan de ingediende reacties. Beide appellanten zijn verder van mening dat het besluit in strijd is met het Structuurschema Groene Ruimte (SGR), de pkb Nationaal Ruimtelijk Beleid (pkb NRB), het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Zij stellen voorts dat de realisering van het windpark zal leiden tot aantasting van natuurwaarden (vogels en bodemfauna) en aantasting van landschappelijke waarden.

2.5. Op bladzijde 4 van de pkb Near Shore Windpark is vermeld: "Met het oog op de realisatie van een demonstratieproject Near Shore Windpark (NSW) wijst het kabinet de volgende locatie aan waarbinnen het NSW gebouwd kan worden: een gebied tussen 8 kilometer (gemeten vanuit de llws-lijn) en de 20 meter dieptelijn (llws) ter hoogte van de kuststrook tussen Castricum en Egmond aan Zee, met een oppervlakte van ongeveer 40 km². De grenzen van het gebied worden bepaald door aanwezige kabels en pijpleidingen. (zie kaart 1).".

2.5.1. De Afdeling is van oordeel dat verweerder ten aanzien van de locatie voor het NSW een afgewogen, finale beslissing heeft genomen. Het gebied waarvoor deze beslissing geldt en de beoogde ruimtelijke ontwikkeling acht de Afdeling voldoende concreet bepaald. Gelet hierop is dit onderdeel van de pkb Near Shore Windpark een besluit in de zin van artikel 2a, tiende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.6. Ter zitting heeft Noordzee Wind B.V. betoogd dat de Stichting Duinbehoud geen belanghebbende is en dat haar beroep om die reden niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard.

Ingevolge artikel 2a, tiende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan een ieder beroep instellen tegen onderdelen van een pkb die zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Gelet hierop slaagt dit betoog van Noordzee Wind B.V. niet.

2.7. Ingevolge artikel 2a, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is met betrekking tot de voorbereiding van het ontwerp van een planologische kernbeslissing, de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.

Het ontwerp van de pkb Near Shore Windpark heeft vanaf 21 februari 2000 tot en met 21 april 2000 ter visie gelegen. Zienswijzen op het ontwerp konden tot en met 22 mei 2000 worden ingediend.

[appellanten sub 1] hebben hun zienswijze bij brief van 15 mei 2000 ingediend.

De ingekomen zienswijzen zijn in deel 2: reacties op ontwerp-planologische kernbeslissing (december 2000) weergegeven. In deel 3: kabinetsstandpunt (december 2000) heeft het kabinet geantwoord op de ontvangen zienswijzen.

Het betoog van [appellanten sub 1] dat volledig voorbij is gegaan aan de ingediende zienswijzen slaagt dan ook niet.

2.8. In het SGR is de Noordzee aangeduid als kerngebied van de ecologische hoofdstructuur (EHS). In het SGR is verwoord dat het rijksbeleid ingrepen en ontwikkelingen in en in de onmiddellijke nabijheid van kerngebieden die onderdeel uitmaken van de EHS niet toestaat indien deze ingrepen de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied aantasten. Alleen bij een zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. De aanwezigheid van een dergelijk belang wordt op basis van voorafgaand onderzoek vastgesteld. Hierbij moet tevens worden nagegaan of aan dit belang niet redelijkerwijs elders of op andere wijze tegemoet kan worden gekomen. Indien na afweging van belangen wordt besloten tot de ruimtelijke ingreep zullen in elk geval mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen moeten worden getroffen.

De geldigheidsduur van het SGR was ten tijde van het bestreden besluit vervallen. Dit betekent echter niet zonder meer dat het daarin vermelde beleid niet langer als rijksbeleid kan worden aangemerkt.

2.8.1. De Afdeling overweegt dat tussen partijen niet in geding is dat realisering van het NSW zal leiden tot aantasting van de wezenlijke kenmerken van het gebied waarin het NSW gepland is. Het betreft volgens verweerder een aantasting van de openheid van het kustlandschap en gevolgen voor vogels. Verweerder heeft zich daarbij gebaseerd op het Milieueffectrapport Locatiekeuze Demonstratieproject Near Shore Windpark (MER).

In het MER is rekening gehouden met de volgende effecten voor vogels: aanvaringsrisico's en barrièrewerking voor trekvogels en verstoringrisico's voor pleisterende niet-broedvogels. Ten aanzien van het aanvaringsrisico bij trekvogels zijn volgens het MER aantallen van duizenden vogelslachtoffers per jaar reëel, terwijl aantallen van tienduizend of meer niet kunnen worden uitgesloten. Op een jaarlijkse trek van miljoenen tot enkele tientallen miljoenen vogels betreft dit een aandeel van 0,01 tot 0,1 procent.

Op ondiepe locaties is volgens het MER het risico aanwezig dat grote aantallen vogels op geschikte voedselbronnen afkomen. Het effect van verstoring op pleisterende niet-broedvogels is in dat geval groot.

2.8.2. Ten aanzien van het zwaarwegend maatschappelijk belang heeft verweerder overwogen dat realisering van het NSW noodzakelijk is vanwege het nakomen van de internationale afspraken over CO₂-emissiereductie, die zijn gemaakt in het Kyoto-protocol bij het Klimaatverdrag, en om de kwetsbaarheid van de Nederlandse energievoorziening te verminderen door de energievoorziening minder afhankelijk te maken van fossiele energie. Met het oog op de beperkte ruimte voor plaatsing van windmolens op land is het volgens verweerder nodig kennis op te doen omtrent grootschalige windenergieopwekking op zee.

Verweerder heeft zich voorts mede op basis van het onderzoek van de Commissie Review Near Shore Windpark op het standpunt gesteld dat aan realisering van een windpark op een locatie off shore nog zodanige technische en economische onzekerheden kleven, dat eerst kennis en ervaring met energie op zee dient te worden opgedaan op een locatie near shore. Op basis van het MER, waarin verschillende near shore locaties zijn onderzocht, is gekozen voor de locatie Egmond. Deze locatie is in het MER aangemerkt als het meest milieuvriendelijke alternatief.

Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat met de realisering van het NSW een zwaarwegend maatschappelijk belang is gemoeid waaraan niet redelijkerwijs elders of op andere wijze tegemoet kan worden gekomen. Het betoog van de Stichting Duinbehoud dat de benodigde kennis en ervaring opgedaan kan worden in het E-connectionproject dat is gepland op een afstand van 23 kilometer uit de kust op een diepte van 20 tot 24 meter, deelt de Afdeling niet. Verweerder heeft op basis van het rapport van de Commissie Review Near Shore Windpark kunnen stellen dat aan dat project meer technische en economische risico's zijn verbonden en dat niet gegarandeerd is dat het beoogde onderzoeksprogramma volledig zal kunnen worden uitgevoerd.

2.8.3. In het MER is gesteld dat de aantasting van de openheid van het kustlandschap kan worden beperkt door mitigerende maatregelen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de soort turbines die geplaatst worden, de plaatsing van de turbines ten opzichte van elkaar en de plaatsing zo ver westelijk als mogelijk.

In het MER is voorts gesteld dat over de risico's en effecten van windturbines op vogels weinig informatie beschikbaar is. Over de effectiviteit van mitigerende maatregelen is nog minder bekend. Een van de doelen van het demonstratieproject is dan ook meer inzicht in de gevolgen van windturbines op zee voor vogels en de effectiviteit van de mitigerende maatregelen te krijgen. Bij de mitigerende maatregelen kan gedacht worden aan de kleurkeuze van de turbines, de plaatsing van de turbines ten opzichte van elkaar en de plaatsing van het windpark zo ver mogelijk uit de kust.

In de pkb Near Shore Windpark is vermeld dat de initiatiefnemer van het NSW mitigerende maatregelen dient te treffen. De initiatiefnemer wordt in elk geval verplicht gesteld om die maatregelen uit te voeren welke de effecten die kunnen leiden tot aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van de Noordzee zoveel mogelijk beperken. De initiatiefnemer dient voorts voor de realisering van het park een reëel voorstel voor te leggen voor compensatie van de nadelige effecten op natuurwaarden.

Gezien het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zover als mogelijk zal worden voorzien in mitigerende maatregelen. De Afdeling acht hierbij voorts van belang dat in de pkb Near Shore Windpark is gesteld dat een monitoring- en evaluatieprogramma zal worden uitgevoerd. Als de resultaten van de monitoring en evaluatie van de milieu-effecten tot de conclusie leiden dat het park een onacceptabele wissel trekt op de wezenlijke kenmerken en waarden van de Noordzee, kan het kabinet besluiten tot vroegtijdige verwijdering van het park. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat het daarbij in het bijzonder gaat om eventuele schade aan de kenmerken en waarden van de Noordzee als trekroute voor doortrekkende vogels en pleisterplaats voor niet-broedvogels.

2.8.4. Op grond van het voorgaande deelt de Afdeling het standpunt van appellanten dat het besluit tot aanwijzing van de plaats van het NSW in de pkb Near Shore Windpark in strijd zou zijn met het SGR, niet.

2.9. In de pkb NRB is de Noordzee aangeduid als gebied waarvoor de Blauwe koers geldt. Op bladzijde 39 van de pkb NRB is aangegeven dat in grote wateren (inclusief buitendijkse gebieden) waarvoor de Groene of de Blauwe koers wordt gekozen de plaatsing van windturbines strijdig is met de koers, tenzij is aangetoond dat de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten niet worden aangetast.

In de pkb Near Shore Windpark is onderkend dat het besluit tot aanwijzing van de plaats van het NSW in strijd is met het voornoemde onderdeel van de pkb NRB. De Afdeling is van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een afwijking van een niet van wezenlijk belang zijnde uitspraak in de pkb NRB in het geval van het NSW gerechtvaardigd is.

2.10. Het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en de pkb Vijfde nota over de Ruimtelijke Ordening zijn geen geldend rijksbeleid. De Afdeling is dan ook van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het besluit tot aanwijzing van de plaats voor het NSW hieraan niet hoeft te worden getoetst.

2.11. In het MER zijn de gevolgen van de aanleg van het NSW op landschap, vogels en de bodemfauna onderzocht. De gevolgen voor het landschap en vogels zijn in de overwegingen 2.8.-2.8.4. besproken.

In het MER is voorts gesteld dat het NSW een licht negatief en een licht positief effect heeft op het onderwaterleven. De gevolgen van de aanleg van de kabel voor het onderwaterleven zijn in vergelijking met de natuurlijke dynamiek van het gebied gering, lokaal en van korte duur, aldus het MER.

Verweerder heeft zich naar het oordeel van de Afdeling onder meer op basis van het MER in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van het NSW op landschap, vogels en bodemfauna zijn onderzocht en afgewogen. Verweerder heeft voorts in redelijkheid kunnen stellen dat het maatschappelijk belang van het project, in relatie tot de verwachte aard en omvang van de gevolgen, de inbreuk op deze waarden rechtvaardigt.

2.12. Ten slotte overweegt de Afdeling dat verweerder geen doorslaggevende betekenis behoefde toe te kennen aan de bezwaren van [appellanten sub 1] dat het NSW zal worden gesubsidieerd en in de pkb Near Shore Windpark geen garantie is opgenomen dat het windpark niet verlicht wordt en na maximaal 20 jaar zal worden afgebroken. De Afdeling neemt daarbij onder meer in aanmerking dat in de pkb Near Shore Windpark onder 8.6.4., onder c, is gesteld dat de gebruiksperiode van het park niet meer zal zijn dan 15 tot 20 jaar. Voorts zullen bij de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken nadere inrichtingsaspecten zoals verlichting aan de orde komen.

2.13. Op grond van het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen.

De beroepen van [appellanten sub 1] en de Stichting Duinbehoud zijn ongegrond.

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J. Hoekstra, Voorzitter, en mr. P.J.J. van Buuren en mr. M. Oosting, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.A. Sijnders, ambtenaar van Staat.

w.g. Hoekstra w.g. Sijnders
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 april 2003

388