

ECLI:NL:RBMNE:2024:3051

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	16-05-2024
Datum publicatie	04-06-2024
Zaaknummer	UTR 22/4314
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Handhaving, Unierecht, windpark. Verzoek om handhavend op te treden tegen windpark Houten in verband met strijd met het Unierecht. Eisers beroepen zich daarbij op het Nevele-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Delfzijl-uitspraak van de Afdeling. De rechtbank oordeelt in deze uitspraak dat de maatwerkvoorschriften 2012 de geldende milieunorm is voor het windpark. De maatwerkvoorschriften uit 2012 zijn een besluit gericht op dit specifieke windpark in Houten, dat zich niet leent voor exceptieve toetsing aan het Unierecht. Deze zaak wijkt daarom af van de Delfzijl-uitspraak waar eisers zich op beroepen, daarin ging het onder andere om exceptieve toetsing van een algemeen verbindend voorschrift.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 22/4314

uitspraak van de meervoudige kamer van 16 mei 2024 in de zaak tussen

1. **[eiser sub 1]**, en
2. **[eiser sub 2]**,

beiden uit [woonplaats] , eisers
(gemachtigde: mr. J. van de Riet),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten, verweerder

(gemachtigde: mr. M. Holtkamp).

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: Eneco Wind B.V. uit Rotterdam

(gemachtigde: mr. J.H.M. Berenschot).

Partijen worden in deze uitspraak eisers, het college en Eneco genoemd.

Inleiding

1. Deze zaak gaat over het verzoek van eisers om handhavend op te treden tegen windpark Houten. Aan dat verzoek ligt het Nevele-arrest¹ van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof van Justitie) ten grondslag. De vraag die de rechtbank moet beantwoorden is of het Nevele-arrest gevolgen heeft voor de milieunormen die gelden voor het windpark.

Achtergrond

2. Windpark Houten bestaat uit drie windturbines, één inkoopstation en bijbehorende werken en is gelegen aan de Heemsteedseweg en de Veerwagenweg in Houten (het windpark). Het windpark is sinds 2009 in gebruik en wordt geëxploiteerd door Eneco en daarvoor door haar rechtsvoorganger. Voor dit windpark is op 15 december 2009 een milieuvergunning verleend, die onder meer geluidsvoorschriften bevatte. Op 21 juni 2010 is voor het windpark een bouwvergunning met vrijstelling (hierna: de bouwvergunning) verleend.

3. Door een wijziging in de regelgeving is de milieuvergunning met ingang van 1 januari 2011 komen te vervallen. Vanaf dat moment moest het windpark Houten voldoen aan de normen voor windturbines uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit). Vervolgens heeft het college op 11 juli 2012 maatwerkvoorschriften opgelegd, die gelijkkludend waren aan de voorschriften uit de vervallen milieuvergunning. In 2019 heeft Eneco het college verzocht om deze maatwerkvoorschriften in te trekken. Dit heeft geleid tot de uitspraak van deze rechtbank van 25 februari 2021.² Tegen deze uitspraak heeft eiser sub 1 hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). De Afdeling heeft ten tijde van deze uitspraak nog niet op het hoger beroep van eiser sub 1 beslist.

4. Eisers wonen in de buurt van het windpark en ervaren overlast. Als gevolg daarvan zijn zij betrokken bij meerdere procedures over windpark Houten.

5. De zaak die nu voorligt is begonnen met het verzoek van eisers van 16 september 2021 om handhavend op te treden tegen windpark Houten. Met het besluit van 10 december 2021 (het primaire besluit) heeft het college dit verzoek afgewezen. Eisers zijn het hier niet mee eens en hebben hiertegen bezwaar gemaakt. Met de beslissing op bezwaar van 14 juli 2022 (het bestreden besluit) blijft het college bij zijn primaire besluit en worden de bezwaren van eisers ongegrond verklaard. Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld.

6. Het beroep van eisers is behandeld op de zitting van 19 januari 2024. Eiser sub 1 was daarbij aanwezig. Eiser sub 2 en de gemachtigde van eisers hebben zich afgemeld voor de zitting. Het college heeft zich

laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door mr. [A] , juridisch adviseur van het college. Eneco heeft zich laten vertegenwoordigen door [B] , asset manager van het windpark, bijgestaan door de gemachtigde mr. J.H.M Berenschot.

7. Deze zaak over windpark Houten staat niet op zichzelf. Eiser sub 1 heeft naast het verzoek om handhaving bij het college, ook een verzoek ingediend om de bouwvergunning voor het windpark in te trekken als gevolg van het Nevele-arrest. Dit beroep is geregistreerd onder zaaknummer UTR 22/3284 en is ook door de rechtbank behandeld op de zitting van 19 januari 2024. Op dit beroep wordt door de rechtbank in een aparte uitspraak beslist.

Overwegingen over het procesbelang

9. Het college stelt zich eerst in zijn verweerschrift op het standpunt dat eisers geen actueel en reëel belang hebben bij deze procedure, omdat het beoogde doel niet kan worden bereikt. Uit het handhavingsverzoek volgt dat eisers met deze procedure willen bereiken dat het windpark buiten bedrijf wordt gesteld. In het kader van het handhavingsverzoek kan het college uitsluitend beoordelen of de voor het windpark geldende milieunormen worden overtreden. Bij die beoordeling is vervolgens wel van belang welke milieunormen voor het windpark gelden, maar de beantwoording van die vraag kan er volgens het college niet toe leiden dat het windpark volledig buiten bedrijf wordt gesteld. Het college ziet zijn standpunt bevestigd in het feit dat eisers in beroep uitsluitend gronden hebben aangevoerd tegen de door het college gehanteerde milieunormen voor het windpark en niet tegen de constatering dat door het windpark geen normen worden overtreden. Het college verzoekt de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk te verklaren in verband met het ontbreken van procesbelang.

10. De rechtbank volgt het college niet in zijn stelling dat eisers geen procesbelang hebben en overweegt daarover het volgende. Een handhavingsverzoek is in beginsel een geschikt middel om sluiting of begrenzing van het windpark te bereiken. Als het college naar aanleiding van een handhavingsverzoek immers constateert dat de geldende normen door het windpark worden overschreden, dan dient het college daartegen handhavend op te treden. Dit handhavend optreden kan leiden tot het sluiten of begrenzen van het windpark. Het college heeft zijn standpunt dat er geen procesbelang is, naar het oordeel van de rechtbank te veel gebaseerd op de vraag of de inhoudelijke standpunten van eisers kunnen slagen en daarmee daadwerkelijk tot een sluiting van het windpark zouden kunnen leiden. Daarmee gaat het college voorbij aan het uitgangspunt dat het handhavingsverzoek in deze zaak in beginsel een geschikt middel is om sluiting of begrenzing van het windpark te bereiken. Het door Eneco op de zitting ingenomen standpunt dat er geen procesbelang is, omdat het college inmiddels op 13 december 2022 nieuwe maatwerkvoorschriften aan het windpark heeft opgelegd, leidt niet tot een ander oordeel. De maatwerkvoorschriften van 13 december 2022 zijn namelijk nog niet onherroepelijk.

11. De conclusie is daarom dat eisers nog een actueel en reëel belang hebben bij de uitkomst van deze procedure. De rechtbank zal daarom hierna het beroep van eisers inhoudelijk beoordelen.

Overwegingen over de inhoud

Gevolgen inwerkingtreding Omgevingswet voor deze zaak

12. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het handhavingsverzoek en het besluit van 14 juli 2022 is het recht zoals dat gold ten tijde van het indienen van het handhavingsverzoek bepalend. Dat volgt uit het overgangsrecht van

artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingsrecht.

De maatwerkvoorschriften uit 2012

13. Eisers hebben verzocht om handhavend op te treden tegen het windpark, omdat zij vinden dat concrete en adequate milieunormen ontbreken voor het windpark. Ter onderbouwing voeren eisers aan dat de maatwerkvoorschriften uit 2012 zijn vernietigd met de uitspraak van deze rechtbank van 25 februari 2021, zodat er geen maatwerkvoorschriften meer voor het windpark gelden.

14 De rechtbank stelt vast, en ook tussen partijen is niet in geschil, dat de milieuvergunning uit 2009 van rechtswege is vervallen op 1 januari 2011 in verband met de inwerkingtreding op die datum van de gewijzigde regels voor windturbines in het Activiteitenbesluit. De vraag die moet worden beantwoord is of de maatwerkvoorschriften uit 2012 ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog golden voor het windpark. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat dit het geval is geweest. De stelling van eisers dat de rechtbank de maatwerkvoorschriften met de uitspraak van 25 februari 2021 heeft vernietigd, is naar het oordeel van de rechtbank gebaseerd op een onjuiste uitleg van deze uitspraak. In die uitspraak heeft de rechtbank de beslissing op bezwaar vernietigd vanwege een motiveringsgebrek. Met die uitspraak is het primaire besluit, de afwijzing van het verzoek om de maatwerkvoorschriften in te trekken, echter in stand gebleven. Ook na de uitspraak van 25 februari 2021 bleven de maatwerkvoorschriften daarom gelden. Dat het college eenzelfde uitleg aan de uitspraak van 25 februari 2021 heeft gegeven, volgt uit het feit dat het college na deze uitspraak, op 13 december 2022 en dus na het bestreden besluit, een nieuwe beslissing op bezwaar heeft genomen, waarmee de oude maatwerkvoorschriften zijn ingetrokken en nieuwe maatwerkvoorschriften aan het windpark zijn opgelegd. Gelet op het voorgaande kunnen eisers niet worden gevolgd in hun stelling dat de maatwerkvoorschriften uit 2012 door de uitspraak van deze rechtbank zijn vernietigd. De beroepsgrond slaagt niet.

Zijn de maatwerkvoorschriften in strijd met het Unierecht?

15. Voor zover de rechtbank tot de conclusie zou komen dat de maatwerkvoorschriften uit 2012 nog wel golden, stellen eisers zich op het standpunt dat die maatwerkvoorschriften onverbindend zijn vanwege strijd met het Unierecht. Eisers hebben zich hiervoor gebaseerd op het Nevele-arrest van het Hof van Justitie en de Delfzijl-uitspraak³ van de Afdeling.

Het Nevele-arrest, de Delfzijl-uitspraak en de herstelsancties

16. Op 25 juni 2020 heeft het Hof van Justitie het Nevele-arrest gewezen, over een windpark in Vlaanderen, België. Het Hof van Justitie heeft daarin kort gezegd geoordeeld dat de in Vlaanderen destijds geldende algemene regels voor windturbines, plannen en programmas vormen waarvoor een milieubeoordeling moet worden verricht in de zin van de Europese richtlijn voor strategische milieubeoordeling (SMB-richtlijn).⁴

17. Op 30 juni 2021 heeft de Afdeling in een tussenuitspraak over een windpark in Delfzijl geoordeeld over de consequenties van het Nevele-arrest voor de Nederlandse situatie. Uit deze uitspraak volgt dat de Nederlandse windturbinebepalingen in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeheer (Activiteitenregeling), net als de Vlaamse, plannen en programmas vormen waarvoor op grond van de SMB-richtlijn een milieubeoordeling moet worden verricht. Aan de Nederlandse windturbinebepalingen ligt echter geen milieubeoordeling ten grondslag, zodat deze in de zaak over het windpark in Delfzijl buiten toepassing moesten worden gelaten.

18. De Nederlandse regering beoogt dit gebrek in de windturbinebepalingen te herstellen met het interdepartementale Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele. In het kader daarvan wordt alsnog een milieubeoordeling gemaakt, waarna nieuwe algemene milieunormen voor windturbines worden bepaald.⁵ In afwachting van die milieubeoordeling en van nieuwe normen is op 1 juli 2022 een tijdelijke overbruggingsregeling voor bestaande windturbineparken in werking getreden.⁶

Beoordeling van deze zaak

19. De rechtbank volgt eisers niet in hun stelling dat het Nevele-arrest en de Delfzijl-uitspraak in deze zaak moeten leiden tot de conclusie dat de maatwerkvoorschriften uit 2012 onverbindend zijn wegens strijd met het Unierecht. De rechtbank stelt daarbij voorop dat de Afdeling in de Delfzijl-uitspraak de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling bij wijze van exceptieve toets heeft beoordeeld. Deze beoordeling ziet op de vraag of de algemeen verbindende voorschriften van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling in strijd zijn met hoger recht. De uitkomst van die beoordeling kan leiden tot de onverbindend verklaring of buiten toepassing verklaring van de algemeen verbindende voorschriften. In de zaak die hier voorligt is volgens de rechtbank sprake van een andere situatie.

20. De normen voor het windpark volgen uit het besluit maatwerkvoorschriften uit 2012. Eisers verzoeken de rechtbank, exceptief toetsend, vast te stellen dat de maatwerkvoorschriften in strijd zijn met het Unierecht. Daarbij gaan eisers er ten onrechte aan voorbij dat de maatwerkvoorschriften uit 2012, waarvan zij om exceptieve toetsing vragen, anders dan het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling in de Delfzijl-uitspraak, geen algemeen verbindend voorschrift zijn. De maatwerkvoorschriften uit 2012 zijn namelijk een besluit gericht op dit specifieke windpark in Houten, dat zich dus niet leent voor exceptieve toetsing aan het Unierecht. Met het verzoek om handhaving kunnen eisers daarom niet vragen om het besluit maatwerkvoorschriften uit 2012 exceptief te toetsen. Als eisers de onverbindendheid van de maatwerkvoorschriften aan de orde wilden stellen, dan hadden zij beroep moeten instellen tegen het besluit tot vaststelling van de maatwerkvoorschriften of een verzoek moeten indienen tot intrekking daarvan. Een dergelijk verzoek zou kunnen leiden tot intrekking van de maatwerkvoorschriften door het bestuursorgaan of vernietiging of herroeping daarvan door de bestuursrechter. Eisers hebben dat niet gedaan. De conclusie van het voorgaande is dat het handhavingsverzoek van eisers er niet toe kan leiden dat de rechtbank de maatwerkvoorschriften uit 2012 onverbindend verklaart vanwege strijd met het Unierecht. De beroepsgrond slaagt niet.

21. Uit het voorgaande volgt echter dat een verzoek tot intrekking van de maatwerkvoorschriften uit 2012 wel kan leiden tot toetsing aan het Unierecht. De rechtbank ziet zich daarom gesteld voor de vraag of het college het handhavingsverzoek ruimer had moeten uitleggen en daarin aanleiding had moeten zien om te beoordelen of de maatwerkvoorschriften moeten worden ingetrokken in verband met strijd met het Unierecht.

22. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college in het handhavingsverzoek echter terecht geen aanleiding gezien om te beoordelen of de maatwerkvoorschriften moeten worden ingetrokken wegens strijd met het Unierecht. Daarbij volgt de rechtbank het college in zijn standpunt dat het Kühne & Heitz-arrest van het Hof van Justitie⁷ dat niet van hem vraagt in deze situatie.

23. Het uitgangspunt bij onherroepelijke besluiten is dat daartegen geen rechtsmiddelen meer kunnen worden aangewend in verband met de rechtszekerheid. Het Unierecht vereist in beginsel niet dat een bestuursorgaan moet terugkomen op een onherroepelijk besluit bij strijd met het Unierecht. Dat is alleen anders in uitzonderlijke situaties. Het Kühne & Heitz-arrest van het Hof van Justitie geeft criteria om te kunnen beoordelen of een bestuursorgaan een in rechte vaststaand besluit desgevraagd opnieuw moet onderzoeken, om zo alsnog rekening te houden met een latere uitleg die het Hof van Justitie aan een relevante bepaling van het Unierecht heeft gegeven. Een van deze criteria is dat het besluit onherroepelijk is geworden als gevolg van een uitspraak van een nationale rechter waartegen geen hoger beroep meer open staat. Daar is in dit geval geen sprake van, omdat in deze zaak niet tot de hoogste rechter is geprocedeerd over het besluit tot vaststelling van de maatwerkvoorschriften. In dit geval is daarom niet voldaan aan de voorwaarde uit het hiervoor genoemde arrest. Dit betekent dat het college op basis van

het Unierecht niet verplicht was om te beoordelen of de maatwerkvoorschriften moeten worden ingetrokken.

Conclusie

24. Uit deze uitspraak volgt dat ten tijde van het bestreden besluit nog wel milieunormen golden voor windpark Houten, bestaande uit de maatwerkvoorschriften uit 2012. De rechtbank kan deze maatwerkvoorschriften niet onverbindend verklaren of buiten toepassing laten wegens strijd met het Unierecht.

25. Het beroep van eisers is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.C.A. van Kuijeren, voorzitter, en mr. J. Wolbrink en mr. E.C. Matiasen, leden, in aanwezigheid van mr. C.H. Verweij, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 16 mei 2024.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

¹ Arrest van het Hof van Justitie van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 (Aalter en Nevele).

- ² ECLI:NL:RBMNE:2021:756.
 - ³ Uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (Delfzijl).
 - ⁴ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (L 197/30).
 - ⁵ Brieven aan de Tweede Kamer van de minister voor Klimaat en Energie van 6 juli 2022, Kamerstukken II 2021-22, 32 813, nr. 1085 en van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 7 juli 2022, Kamerstukken II 2021-22, 33 612, nr. 82.
 - ⁶ Besluit van 3 mei 2022 tot wijziging van het Activiteitenbesluit milieubeheer en enkele besluiten op grond van de Omgevingswet in verband met jurisprudentie over windturbineparken (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken) en Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 15 juni 2022, tot wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer en de Omgevingsregeling in verband met jurisprudentie over windturbineparken (tijdelijke overbruggingsregeling windturbineparken).
 - ⁷ Arrest van 13 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:17 (Kühne & Heitz).
-