

De Spring Bear vervoerde tijdens deze reis fruit van Egypte naar Iran. De Spring Bob had tijdens deze reis geen lading. De Spring Deli en de Spring Panda vervoerden tijdens deze reizen auto's van Antwerpen naar Libië.

(...)

11 *Beslissing*

De rechtbank:

verklaart niet bewezen, dat de verdachte de primair en subsidiair onder 1, 2, 3 en 4 ten laste gelegde feiten heeft begaan en spreekt de verdachte daarvan vrij;

verklaart bewezen, dat de verdachte de meer subsidiair onder 1, 2, 3 en 4 ten laste gelegde feiten, zoals hiervoor omschreven, heeft begaan;

verklaart niet bewezen hetgeen aan de verdachte meer of anders ten laste is gelegd dan hiervoor bewezen is verklaard en spreekt de verdachte ook daarvan vrij;

stelt vast dat het bewezen verklaarde oplevert de hiervoor vermelde strafbare feiten;

verklaart de verdachte strafbaar;

veroordeelt de verdachte tot een geldboete van € 50.000,00 (vijftigduizend euro), bij gebreke van volledige betaling en volledig verhaal te vervangen door 285 dagen hechtenis;

legt als bijkomende straf op aan de verdachte een ontzetting van het recht tot de uitoefening van het beroep van (directe of indirecte) bestuurder, commissaris, adviseur of werknemer bij een rederij of enig onderdeel daarvan, zulks voor de duur van 1 (een) jaar.

NOOT

Dit betreft de uitspraak (zaaksnummer 10/997506-1) tegen één van de drie onderdelen van een grote rederij (Seatrade: de grootste rederij voor koel- en vriesvaart ter wereld). De andere twee vergelijkbare zaken hebben zaaknummers: 10/994549-15 en 10/994552-15. Deze drie onderdelen van een grote rederij zijn allemaal veroordeeld tot een hoge boete van €750.000 vanwege het op onjuiste wijze overbrengen van afvalstoffen – vier afgedankte schepen – naar respectievelijk India, Bangladesh en Turkije.

Deze rederij heeft de internationaal afgesproken regels over grensoverschrijdende afvaltransporten overtreden en dit is terecht zwaar bestraft

door de rechtbank Rotterdam. De EVOA-regels zijn er niet voor niets. Er wordt onder andere mee beoogd dat rijke westerse landen niet gemakkelijk en goedkoop gevaarlijk afval in derde wereldlanden kunnen dumpen.

S. Pieters

Milieueffectrapportage / Externe veiligheid

Inpassingsplan en
omgevingsvergunningen
windpark –
Drenthe

66

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

21 februari 2018, nr. 201608423/1/R6 en
201703826/1/R6, ECLI:NL:RVS:2018:616

(mr. Van Diepenbeek, mr. Michiels, mr. Van den Broek)

Noot A. Wagenmakers

Noot J.H.K.C. Soer

Inpassingsplan. Omgevingsvergunning.

Windpark. Windturbine. Commissie m.e.r. Locatiealternatieven. Nut en noodzaak. Luchtweerstand. Identificatieafstand. Faalstatistiek. Faalkansen. Indirecte risico's. Wiekoverslag. Tipbreuk. Covolutie. Zwaartepunt. Biovergistingsinstallatie. Buisleidingen. Gevaarlijke stoffen. Hoogspanningsinstallatie. Wegen. Agrarische percelen. Afstand tot openbare weg. Individueel passantenrisico. Maatschappelijk risico. IJsafworp. IJsdetectiesysteem. Laagvliegroute. Turbulentie. Wake effect. Hijskranen. Obstakelverlichting. Traumahelikopters.

[Wro art. 3.28, 3.33; Wm art. 2.21, 7.11, 7.32; Wabo art. 2.10 lid 1, onder a; Activiteitenbesluit art. 3.14, 3.15a; Activiteitenregeling art. 3.14; Barro art. 2.6.10; Bouwbesluit 2012 hoofdstuk 8; Regeling algemene regels ruimtelijke ordening bijlage 11; Verdrag van Aarhus art. 6, 7; Handboek Risicozonering windturbines]

Op 16 september 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Drenthe een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Natuurbeschermings-

wet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Op 22 september 2016 hebben de ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Infrastructuur en Milieu (nu de minister van Infrastructuur en Waterstaat) het inpassingsplan "Windpark De Drentse Monden en Oostermoer" vastgesteld. Op die dag hebben de ministers ook de nodige omgevingsvergunningen voor de realisatie van de windturbines verleend.

De besluiten voorzien in de oprichting van een windpark met 45 windturbines met een maximale ashoogte van 145 meter en een maximale rotordiameter van 131 meter op het grondgebied van de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn. De windturbines worden in zes lijnopstellingen geplaatst en hebben gezamenlijk een vermogen van 150 MW. Appellanten voeren aan dat in strijd met de artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus geen reële mogelijkheden voor inspraak zijn geboden op het moment dat alle opties nog open waren.

De Afdeling overweegt dat een rechtstreeks beroep op een richtlijn alleen mogelijk is als deze niet correct is omgezet in het Nederlandse recht of als deze niet volledig kan worden toegepast. Artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus is gelijk aan artikel 6, zesde respectievelijk vierde lid, van de M.e.r.-richtlijn. Die bepalingen van de M.e.r.-richtlijn zijn omgezet in de artikelen 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r., en de artikelen 7.11 en 7.32 van de Wet milieubeheer, in samenhang met de artikelen 3.8 en 3.35, vierde lid van de Wro en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze artikelen maken mogelijk dat iedereen zienswijzen kan indienen over het ontwerpplan of het ontwerpbesluit inclusief het MER. Naar het oordeel van de Afdeling is inspraak over het ontwerpplan of -besluit vroegtijdige inspraak op het moment dat alle opties zijn en de inspraak doeltreffend is. De Afdeling vindt dat artikel 6, vierde lid, van de M.e.r.-richtlijn juist is omgezet. In dit geval is aan de wettelijke vereisten voor de terinzagelegging en de kennisgeving daarvan voldaan. Op de inspraakreacties en zienswijzen is inhoudelijk gereageerd in de Nota van Antwoord Zienswijzen Windpark De Drentse Monden en Oostermoer. De termijn van zes weken voor het indienen van zienswijzen voldoet naar het oordeel van de Afdeling aan het begrip 'redelijke termijn' van artikel 6, zesde lid, van de M.e.r.-richtlijn.

Appellanten menen dat de besluiten niet zorgvuldig en zonder vooringenomenheid tot stand zijn gekomen, omdat de onderzoeken niet onafhankelijk en objectief zouden zijn. De Afdeling twijfelt niet op voorhand aan de juistheid en objectiviteit van de onderzoeken als deze in opdracht van de minister worden uitgevoerd of als dezelfde bureaus vaker onderzoek doen bij windenergieprojecten. De Afdeling oordeelt dat de onderzoeken aan de besluiten ten grondslag mogen liggen.

Appellanten voeren aan dat geen draagvlak is voor het project. Bewoners, ondernemers en belangenorganisaties voor natuur en landschap zijn tegen. De minister had volgens hen daarom niet mogen besluiten het windpark te realiseren. Ook menen appellanten dat de doelstelling uit het Energieakkoord van 6000 MW aan windenergie op land achterhaald is, nu grootschalige toepassing van zonne-energie geschikter is om te voorzien in de taakstelling van 14% van het totale bruto-eindverbruik aan duurzame energie voor Nederland in EU-verband.

Daarnaast voeren appellanten aan dat alternatieve locaties voor de windturbines onvoldoende zijn onderzocht. Zij vinden dat gezocht moet worden naar locaties waar de afstand tot bebouwing minimaal 2.500 meter is.

Naar het oordeel van de Afdeling is het ontbreken van draagvlak geen reden om een besluit niet te nemen. De minister moet een belangenafweging maken tussen het nationale belang van duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. De Afdeling kijkt daarom of het redelijk is dat de minister het windpark noodzakelijk vindt of alternatieven voldoende in de besluitvorming zijn betrokken. De Afdeling vindt het redelijk dat de ministers verschillende vormen van duurzame energie naast elkaar noodzakelijk vinden om de doelstellingen voor duurzame energie te halen. Het uitgangspunt van 6000 MW windenergie op land is niet onredelijk. De Afdeling neemt daarbij in overweging dat uit de Nationale Energieverkenning blijkt dat de doelstelling voor 2020 niet wordt gehaald. Bij de vaststelling voor de taakstelling voor Nederland is al rekening gehouden met de geringe oppervlakte en de hoge bevolkingsdichtheid. Voor een grootschalig windpark is het niet realistisch om een afstand van minimaal 2.500 meter tot bebouwing te eisen.

Appellanten betogen dat de Commissie m.e.r. niet onpartijdig en onafhankelijk heeft geadviseerd. In dat verband wijzen zij erop dat het tussentijdse toetsingsadvies voorafgaand aan de publicatie aan de initiatiefnemers en Pondera is voorgelegd en dat de initiatiefnemers vergaderingen over het

concept-eindadvies hebben kunnen bijwonen. Daardoor hebben volgens hen partijen invloed op het advies kunnen uitoefenen. Daarnaast wijzen zij erop dat de voorzitter van de werkgroep tevens betrokken is bij de Stichting Natuur en Milieu, die het Energieakkoord mede heeft ondertekend, en daarom niet onpartijdig is. Ook is de voorzitter van de werkgroep tevens voorzitter-eigenaar van ODE Decentraal, dat voorstander is van windenergie, en lid van een van de SER-tafels Energieakkoord. Een van de werkgroepleden is directeur/eigenaar van een adviesbureau dat onder meer opdrachten uitvoert voor de overheid en voor een producent van windturbines. Ten slotte wijzen zij er op dat drie van de werkgroepleden tevens deel hebben uitgemaakt van een werkgroep die over het windpark N33 heeft geadviseerd.

De Afdeling overweegt dat niet alleen de initiatiefnemers, maar ook de betrokken overheden hebben kunnen reageren op het tussentijds toetsingsadvies. Uit artikel 2.21, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat leden van de Commissie alleen lid van een werkgroep kunnen zijn als zij niet rechtstreeks betrokken zijn of zijn geweest bij de activiteit of de alternatieven daarvoor, of bij een plan of besluit bij de voorbereiding waarvan het MER wordt of zou moeten worden gemaakt. In dit geval zijn de leden niet rechtstreeks betrokken bij windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Dat enkele leden van de werkgroep tevens over het MER voor windpark N33 hebben geadviseerd, kan niet worden aangemerkt als rechtstreeks betrokken bij een alternatief. De Afdeling vindt het aannemelijk dat de Commissie onpartijdig en onafhankelijk heeft kunnen handelen en oordeelt dat geen strijd is met artikel 2.21 van de Wet milieubeheer.

Appellanten voeren aan dat ten onrechte alleen alternatieven in Groningen en Drenthe zijn onderzocht en niet in heel Noord-Nederland zoals vermeld in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau uit 2011 en 2012. Het alternatief voor windpark N33 is daarnaast geen echt alternatief omdat deze al gepland was.

De Afdeling overweegt dat in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte een aantal gebieden als kansrijk voor windenergie is aangewezen vanwege hun landschappelijke en natuurlijke kenmerken en gemiddelde windsnelheid. Een van de gebieden is een aaneengesloten gebied over Groningen, Drenthe en een klein deel van Friesland. De onderzochte locatiealternatieven liggen alle in dit gebied. Een aantal daarvan ligt tevens binnen gebieden die in de Structuurvisie Windenergie als kansrijk zijn aangewezen. Naar het oordeel van de Afdeling hoeven geen locatiealternatieven te worden onder-

zocht buiten de in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte aangewezen gebieden. Het door appellanten aangevoerde alternatief in het noordwesten van Friesland is naar het oordeel van de Afdeling geen redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief voor windpark De Drentse Monden en Oostermoer. De Afdeling neemt daarbij in overweging de afstand tot het project en de afspraken die zijn gemaakt tussen het rijk en de provincies. In Friesland is in de Structuurvisie Windenergie al een gebied bij het IJsselmeer als geschikt aangewezen. In deze zaak is vrijwel iedere denkbare beroepsgrond in verband met (externe) veiligheid tegen het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen voor het park aangevoerd: de identificatieafstand, toepassing van het Handboek risicozonering windturbines, voorwaardelijke verplichtingen over onderhoud, (indirecte gevolgen voor) een biovergistingsinstallatie, ondergrondse buisleidingen, een gaswinningslocatie, een hoogspanningsinstallatie, wegen en agrarische percelen, ijsafworp en luchtvaart.

De Afdeling baseert zich voornamelijk op het deskundigenbericht van de StAB. De Afdeling verklaart de beroepen ongegrond.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te Stadskanaal,
2. *Erfgoedvereniging Bond Heemschut* (hierna: *Bond Heemschut*), gevestigd te Amsterdam,
3. [appellant sub 3], wonend te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn,
4. [appellant sub 4], gevestigd te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn,
5. [appellant sub 5], wonend te Gasselternijveenschemond, gemeente Aa en Hunze,
6. [appellant sub 6], wonend te Gasselternijveen, gemeente Aa en Hunze,
7. [appellant sub 7], wonend te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
8. [appellant sub 8], wonend te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
9. [appellant sub 9], wonend te Valthermond, gemeente Borger-Odoorn,
10. [appellant sub 10A], handelend onder de naam [bedrijf A], [appellant sub 10B] en [appellant sub 10C] (hierna tezamen: [appellanten sub 10]), allen wonend te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
11. [appellant sub 11A] en [appellante sub 11B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 11]), beiden wonend te Stadskanaal,
12. [appellant sub 12], wonend te Nieuwediep, gemeente Aa en Hunze, handelend onder de naam [bedrijf B] (hierna: [appellant sub 12]),
13. Stichting *Het Drentse Landschap* (hierna: *Het Drentse Landschap*), gevestigd te Assen,
14. Stichting *Platform Storm*, gevestigd te Nieuw-Buinen, gemeente Borger-Odoorn, en anderen (hierna: *Platform Storm* en anderen),
15. Stichting *Platform Storm*, gevestigd te Nieuw-Buinen, gemeente Borger-Odoorn, en anderen (hierna: *Platform Storm*),
16. Stichting *WindNEE*, gevestigd te Aa en Hunze, en anderen (hierna: *WindNEE* en anderen),
17. [appellant sub 17A] en [appellant sub 17B], beiden wonend te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn,
18. Vereniging *Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond* (hierna: *Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond*), gevestigd te Gasselternijveenschemond, gemeente Aa en Hunze,
19. [appellante sub 19], wonend te Gieterveen, gemeente Aa en Hunze,
20. [appellante sub 20], wonend te Gasselternijveenschemond, gemeente Aa en Hunze,

21. [appellant sub 21A] en [appellante sub 21B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 21]), beiden wonend te 2e Exloërmond, gemeente Borger-Odoorn, appellanten, en

1. de *minister van Economische Zaken*, thans: de minister van Economische Zaken en Klimaat, en de minister van Infrastructuur en Milieu, thans de minister van Infrastructuur en Waterstaat, (hierna: de ministers),
2. het college van *gedeputeerde staten van Drenthe* (hierna: het college),
3. de *staatssecretaris van Economische Zaken* (hierna: de staatssecretaris), thans: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 16 september 2016 heeft het college aan Raedthuys Windenergie B.V., Windpark Oostermoer Exploitatie B.V. en Duurzame Energieproductie Exloërmond B.V. (hierna: Raedthuys en andere) een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer.

Bij besluit van 22 september 2016 hebben de ministers het inpassingsplan "Windpark De Drentse Monden en Oostermoer" (hierna: het plan) vastgesteld.

Bij besluiten van 22 september 2016 hebben de ministers aan Raedthuys en andere omgevingsvergunningen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor de windturbines. De vier omgevingsvergunningen betreffen elk een deelgebied van het windpark. Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid.

Bij besluit van 28 februari 2017 heeft de staatssecretaris een ontheffing van de verbodsbepalingen uit de artikelen 3.1 en 3.5 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend.

Bij besluit van 22 maart 2017 heeft het college de vergunning op grond van de Nbw 1998 van 16 september 2016 gewijzigd.

Bij besluiten van 24 maart 2017 hebben de ministers de omgevingsvergunningen van 22 september 2016 gewijzigd.

Deze besluiten zijn eveneens gecoördineerd voorbereid.

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

De ministers, het college en de staatssecretaris hebben verweerschriften ingediend.

Raedthuys en andere hebben, hiertoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Een aantal partijen heeft een zienswijze daarop naar voren gebracht.

Een aantal partijen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 14 en 15 september 2017, waar een aantal partijen is verschenen of zich heeft doen vertegenwoordigen. Ook verweerders hebben zich doen vertegenwoordigen. Voorts zijn Raedthuys en andere ter zitting als partij gehoord.

Overwegingen

INLEIDING

1. De bestreden besluiten maken de oprichting van Windpark De Drentse Monden en Oostermoer met bijbehorende voorzieningen mogelijk. Het windpark ligt grotendeels op het grondgebied van de gemeenten Aa en Hunze en Borger-Odoorn en bestaat uit 45 windturbines met een maximale ashoogte van 145 m en een maximale rotordiameter van 131 m. De windturbines worden geplaatst in 6 lijnopstellingen en hebben samen een vermogen van ongeveer 150 MW. Raedthuys en andere zijn de initiatiefnemers van het project en de beoogde exploitanten van het windpark.

Met het windpark wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de doelstelling voor de opwekking van duurzame energie uit het Nationaal Energieakkoord en aan de doelstelling uit de Structuurvisie Windenergie op land om voor 2020 in de daarvoor aangewezen gebieden grootschalige windprojecten te realiseren met een vermogen van in totaal 6.000 MW. Het plangebied is een van de locaties die in de Structuurvisie zijn aangewezen.

2. Het windpark is planologisch mogelijk gemaakt in het inpassingsplan. Ter uitvoering van het inpassingsplan zijn omgevingsvergunningen, een vergunning op grond van de Nbw 1998 en een ontheffing op grond van de Wnb verleend.

3. Appellanten zijn bewoners en ondernemers uit het plangebied of de omgeving daarvan, bewonersorganisaties en rechtspersonen die opkomen voor algemene belangen op het gebied van onder meer natuur, milieu, landschap en cultuurhistorie. Zij verzetten zich tegen de aanleg van het windpark.

OPZET UITSPRAAK

4. De Afdeling zal hierna als eerste ingaan op de ontvankelijkheid van de beroepen (overwegingen 6-9) en de omvang van het geding (overwegingen 10-17). Daarna wordt het toetsingskader voor de beoordeling van de bestreden besluiten vermeld (overwegingen 18-21). Vervolgens worden de beroepsgronden behandeld die zijn gericht tegen het inpassingsplan, de omgevingsvergunningen en de Nbw-vergunning. Hierbij zullen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- toepassing van de rijkscoördinatieregeling (overwegingen 22-25);
- Verdrag van Aarhus (overwegingen 26-31);
- overige procedurele beroepsgronden (overwegingen 32-40);
- deskundigenbericht van de StAB (overwegingen 41-43);
- objectiviteit van de onderzoeken (overweging 44);
- draagvlak, nut en noodzaak en locatiekeuze (overwegingen 45-60);
- milieueffectrapportage (overwegingen 61-70);
- voorlopige bestemming op grond van artikel 70 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: het Besluit uitvoering Chw) (overwegingen 71-84);
- afwijken van de Structuurvisie Windenergie op land en de provinciale Omgevingsvisie (overweging 85);
- sfeerwoningen (overwegingen 86-92);
- geluid (overwegingen 93-129);
- slagschaduw (overwegingen 130-146);
- obstakelverlichting en lichtschittering (overwegingen 147-153);
- veiligheid (overwegingen 154-181);
- trilling, waterhuishouding en bodem (overwegingen 182-186);
- gezondheidseffecten anders dan vanwege geluid (overwegingen 187-190);
- LOFAR, spraak- en datasignalen, ballonvaart, zweefvliegveld Veendam, Luchthaven Ede (overweging 191);
- natuur (overwegingen 192-194);

- landschappelijke waarden (overwegingen 195-206);
- cultuurhistorische waarden (overwegingen 207-209);
- sociaaleconomische gevolgen, leefbaarheid en sociale cohesie (overweging 210);
- uitvoerbaarheid van het inpassingsplan (overwegingen 211-225);
- beroepsgronden van [appellanten sub 10] over het vogelpark (overwegingen 226-229);
- overige beroepsgronden over de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van afzonderlijke appellanten en schade (overwegingen 230-233);
- overige beroepsgronden over de planregels (overwegingen 234-252);
- overige beroepsgronden over de omgevingsvergunningen (overwegingen 253-269)
- vragen aan Europese instellingen (overweging 270).

Aan het einde van de uitspraak staat de conclusie (overweging 271).

5. De relevante regelgeving is opgenomen in de uitspraak dan wel in bijlage I bij deze uitspraak. De in bijlage I opgenomen regelgeving is de regelgeving geldend ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten. Bijlage I maakt deel uit van de uitspraak.

Verdrag van Aarhus

26. WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat de inspraakmogelijkheden die bij de besluitvorming over het windpark zijn geboden niet voldoen aan het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna: het Verdrag van Aarhus) en Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26; hierna: de mer-richtlijn).

Platform Storm en WindNEE en anderen wijzen in dat verband ook op het verzoekschrift over de naleving van het Verdrag van Aarhus dat de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) heeft ingediend bij de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties. De NLVOW stelt daarin dat in Nederland bij de ontwikkeling van windparken het Verdrag van Aarhus wordt geschonden.

26.1 Platform Storm en anderen betogen in dit verband 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 van Aarhus is gehandeld. In het bijzonder is volgens hen geen reële inspraak geboden op een moment dat alle opties nog open waren. WindNEE en anderen stellen dat de inspraak ten dele heeft plaatsgevonden in het kader van eerdere besluiten en documenten, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de Structuurvisie Windenergie op land inclusief het daarbij behorende MER en de provinciale Omgevingsvisie Drenthe (hierna: de Omgevingsvisie). Volgens hen wordt ten onrechte van burgers verlangd dat zij reeds in een zeer vroeg stadium inspreken en wordt hun hierdoor geen reële inspraakmogelijkheid geboden.

WindNEE en anderen betogen daarnaast dat de rijkscoördinatieregeling een te korte termijn kent voor het naar voren brengen van zienswijzen over de ontwerpbesluiten. Een termijn van zes weken is volgens hen bij gecoördineerde besluiten van deze omvang te kort om voldoende inspraakmogelijkheden te bieden. Volgens WindNEE en anderen heeft dit er onder meer toe geleid dat de alternatieven onvoldoende zijn onderzocht.

27. De Afdeling begrijpt de beroepsgronden zo, dat Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen zich in het bijzonder beroepen op artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus.

Het plan heeft betrekking op een activiteit waarvoor een milieueffectrapport (hierna: MER) moet worden gemaakt en valt daarom onder de reikwijdte van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Dit volgt uit artikel 6, eerste lid, van het Verdrag van Aarhus, in samenhang met onderdeel 20 van bijlage I.

In artikel 6, derde lid, is bepaald dat de inspraakprocedures redelijke termijnen omvatten voor de verschillende fasen, die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek en voor het publiek om zich gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en deel te nemen. In het vierde lid is bepaald dat elke partij voorziet in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Aangezien artikel 6, derde lid, van het Verdrag van Aarhus inhoudelijk overeenstemt met artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn en

artikel 6, vierde lid, van het Verdrag van Aarhus inhoudelijk overeenstemt met artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn, en het toepassingsbereik van de genoemde bepalingen uit het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn voor een geval als dit gelijk is, zal de Afdeling in zoverre, daargelaten of aan artikel 6, derde en vierde lid, van het Verdrag van Aarhus rechtstreekse werking toekomt, toetsen aan artikel 6, vierde en zesde lid, van de merrichtlijn.

Inspraak op een moment dat alle opties nog open zijn

28. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2931, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. De artikelen 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, vijfde lid, van het Besluit milieueffectrapportage, en de artikelen 7.11 en 7.32 van de Wet milieubeheer, in samenhang met de artikelen 3.8 en 3.35, vierde lid, van de Wro en afdeling 3.4 van de Awb strekken mede ter uitvoering van artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn. Deze bepalingen brengen met zich dat een ieder zienswijzen naar voren kan brengen over het ontwerpplan of ontwerpbesluit met inbegrip van het MER. Op dat moment is nog geen beslissing over het ontwerpplan of -besluit genomen. Inspraak over het ontwerpplan of ontwerpbesluit is naar het oordeel van de Afdeling vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Gelet hierop is artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn in zoverre correct geïmplementeerd. Voorts geeft hetgeen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de richtlijn in zoverre niet daadwerkelijk is verzekerd. Gelet hierop komt Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen dan ook geen rechtstreeks beroep op artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn toe. De Afdeling toetst vervolgens of aan bovenvermelde nationale bepalingen is voldaan.

28.1 Het ontwerpplan, de ontwerpen van de omgevingsvergunningen en de Nbw-vergunning, het MER en de daarbij behorende stukken hebben met ingang van 4 maart 2016 gedurende zes we-

ken ter inzage gelegen. De kennisgeving van de terinzagelegging is gepubliceerd in de Staatscourant en in een aantal lokale huis-aan-huisbladen. De ontwerpbesluiten en de daarop betrekking hebbende stukken konden in de gemeentehuizen van Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Stadskanaal en op internet worden geraadpleegd. Zoals hierna onder 35.4, 36.1 en 63.1 wordt overwogen, treffen de beroepsgronden over gebreken in de terinzagelegging en de kennisgeving 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 inspraakreacties en zienswijzen zijn van een inhoudelijke reactie voorzien in de "Nota van Antwoord Zienswijzen windpark De Drentse Monden en Oostermoer" (hierna: de Nota van Antwoord) uit 2016. Blijkens deze nota's zijn de reacties inhoudelijk in de besluitvorming meegewogen.

28.2 De Afdeling overweegt voorts dat de omstandigheid dat volgens het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn bij de besluitvorming terdege rekening dient te worden gehouden met de resultaten

van inspraak, niet wegneemt dat het aan het bevoegd gezag is om de ingekomen inspraakreacties af te wegen en te beoordelen of hierin aanleiding wordt gezien voor een aanpassing van het plan.

28.3 In de enkele verwijzing naar het verzoekschrift van de NLVOW ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Daartoe acht de Afdeling redengevend dat het verzoekschrift niet specifiek betrekking heeft op het windpark De Drentse Monden en Oostermoer en de wijze waarop bij de planvorming voor dit windpark de ingekomen inspraakreacties inhoudelijk in de besluitvorming zijn meegewogen.

28.4 Uit het voorgaande volgt dat met de inspraakprocedure over het ontwerpplan, de overige ontwerpbesluiten en het daarbij behorende MER is voldaan aan het vereiste uit artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn dat een reële inspraakmogelijkheid moet worden geboden op een moment dat alle opties nog open zijn. Anders dan Platform Storm en anderen betogen, is met deze inspraakprocedure een inspraakmogelijkheid geboden op een vroeg genoeg moment, in overeenstemming met artikel 6, vierde lid, van de mer-richtlijn. Ge-

let 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. Ook bestaat geen grond voor het oordeel dat op een te vroeg moment van burgers wordt verlangd dat zij gebruik maken van inspraakmogelijkheden, zoals WindNEE en anderen hebben betoogd. De Afdeling overweegt verder dat de inspraak in eerdere fases van de besluitvorming hier op zichzelf niet ter beoordeling staat.

28.5 Voor zover Platform Storm en anderen zich tevens beroepen op artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, overweegt de Afdeling dat die bepaling betrekking heeft op inspraak bij de voorbereiding van plannen, programma's en beleid met betrekking tot het milieu. Het inpassingsplan en de overige bestreden besluiten vallen niet binnen de reikwijdte van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus.

28.6 De betogen falen.

Termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen

29. Zoals onder 28 is overwogen, kan de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van een richtlijn alleen rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. Artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn is, voor zover relevant voor de bestreden besluiten, geïmplementeerd in afdeling 3.4 van de Awb in samenhang met de artikelen 3.31, derde lid, aanhef en onder d, en 3.35, vierde lid, van de Wro. Deze bepalingen voorzien in de terinzagelegging van de gecoördineerd voorbereide ontwerpbesluiten en de mogelijkheid voor een ieder om daarover zienswijzen naar voren te brengen. Uit artikel 3:16, eerste lid, van de Awb volgt dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken bedraagt. De Wro bevat op dit punt geen afwijkende regeling voor gecoördineerde besluiten, zodat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen ook voor die besluiten zes weken bedraagt.

29.1 Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt het in Unierechtelijke zaken toepasselijke procesrecht bij gebreke van Unierechtelijke voorschriften ter zake beheerst door de beginselen van gelijkwaardigheid

en doeltreffendheid. Deze beginselen houden in dat de desbetreffende nationale procedureregels niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat zij de uitoefening van de door Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arresten van 16 december 1976, 33/76, Rewe, punt 5; 16 december 1976, 45/76, Comet, punt 13; 14 december 1995, C 312-93, Peterbroeck, punt 12; 7 juni 2007, C-222/05-225/05, Van der Weerd e.a., punt 28).

In dit geval wordt in de mer-richtlijn bepaald dat de inspraakprocedures redelijke termijnen moeten omvatten voor de verschillende fasen. Het begrip "redelijke termijn" is in de mer-richtlijn echter niet nader ingevuld. De Uniewetgever heeft het aan de lidstaten overgelaten om dit begrip concreet nader in te vullen (in vergelijkende zin arrest van 13 december 2017, C-403/16, El Hassani, punten 25 e.v.). De Afdeling zal de nationaalrechtelijke procedureregels die nadere invulling geven aan het begrip "redelijke termijn" uit de mer-richtlijn hierna toetsen aan de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

29.2 De in artikel 3:16, eerste lid, van de Awb opgenomen procedureregels – waarop de Wro voor gecoördineerde besluiten geen uitzondering maakt – dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen over het ontwerpbesluit zes weken bedraagt, geldt voor alle besluiten die met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid.

Deze regel is niet ongunstiger voor zaken waarin een schending van het Europese recht wordt aangevoerd dan voor soortgelijke nationale vorderingen. Aan het beginsel van gelijkwaardigheid is derhalve voldaan.

Ook aan het doeltreffendheidsbeginsel is voldaan. De procedureregel dat de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken bedraagt, maakte het voor WindNEE en anderen niet onmogelijk, noch uiterst moeilijk om tijdig een zienswijze over de ontwerpbesluiten naar voren te brengen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt de termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen de indiener voldoende tijd om te wijzen op de voor hem essentiële gebreken in de ontwerpbesluiten. Dat is naar het oordeel van de Afdeling niet anders bij omvangrijke besluiten of in het geval dat meerdere besluiten – al dan niet met toepassing van de coördinatiebepa-

lingen uit de Wro – tegelijk ter inzage worden gelegd. Gelet op het voorgaande is artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn in zoverre correct geïmplementeerd. Voorts geeft hetgeen WindNEE en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de volledige toepassing van de richtlijn in zoverre niet daadwerkelijk is verzekerd. WindNEE en anderen komt daarom geen rechtstreeks beroep op artikel 6, zesde lid, van de mer-richtlijn toe. De Afdeling dient vervolgens te toetsen of aan bovenvermelde nationale bepalingen is voldaan. Niet in geschil is dat dit het geval is, nu de termijn van zes weken voor de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten en het naar voren brengen van zienswijzen in dit geval in acht is genomen.

Het betoog faalt.

Objectiviteit onderzoeken

44 Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat de bestreden besluiten niet zorgvuldig en niet zonder vooringenomenheid tot stand zijn gekomen. Volgens hen zijn de onderzoeken die aan de bestreden besluiten ten grondslag zijn gelegd niet opgesteld door onafhankelijke en objectieve instanties, aangezien vrijwel alle onderzoeken zijn verricht in opdracht van de ministers. Bovendien worden de onderzoeksbureaus vaker bij windenergieprojecten betrokken en hebben zij daardoor volgens Platform Storm en anderen tegenstrijdige belangen.

44.1 Verweerders stellen dat de onderzoeken die aan de bestreden besluiten en het MER ten grondslag zijn gelegd, voldoen aan wetenschappelijke criteria en zijn uitgevoerd door gekwalificeerde, onafhankelijke en objectieve adviesbureaus. Volgens verweerders maakt de enkele stelling dat de rijksoverheid bij besluitvorming over windparken overwegend gebruik maakt van adviezen van een beperkt aantal onderzoeksbureaus niet dat deze bureaus partijdig zijn.

44.2 Het enkele feit dat onderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van het bevoegd gezag of de initiatiefnemer van een project is naar het oordeel van de Afdeling geen reden om op voorhand te twijfelen aan de juistheid en de objectiviteit van de inhoud van die onderzoeken. Datzelfde geldt voor het feit dat bepaalde onderzoeksbureaus ook onderzoek hebben verricht ten behoeve van andere windenergieprojecten. De Afdeling ziet daarom in hetgeen Platform Storm en anderen en Platform Storm hebben aangevoerd over tekort-

komingen wat betreft de objectiviteit geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de rapporten van de geraadpleegde onderzoeksbureaus niet aan de bestreden besluiten ten grondslag hadden mogen leggen. Voor zover Platform Storm en anderen en Platform Storm bezwaren over de juistheid van de inhoud van de onderzoeksrapporten naar voren hebben gebracht, worden die beoordeeld bij de behandeling van de beroepsgronden over de desbetreffende onderwerpen, zoals geluid.

Het betoog faalt.

DRAAGVLAK, NUT EN NOODZAAKEN LOCATIEKEUZE

45. Platform Storm en anderen, Platform Storm, WindNEE en anderen, [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 11], [appellant sub 6], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 5], [appellanten sub 17], Het Drentse Landschap, [appellanten sub 10] en [appellant sub 12] voeren beroepsgronden aan over het ontbreken van draagvlak in de omgeving, nut en noodzaak van het windpark, het Energieakkoord en de locatiekeuze voor het windpark.

46. Met het windpark beogen de ministers een bijdrage te leveren aan de uitvoering van het Energieakkoord. Voor Nederland geldt in EU-verband de doelstelling dat in 2020 14% van het totale bruto-eindverbruik aan energie afkomstig is uit hernieuwbare bronnen, oftewel duurzame energie. Deze doelstelling is neergelegd in Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PB 2009, L 140). In het Energieakkoord is de EU-taakstelling van 14% duurzame energie in 2020 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. Het windpark De Drentse Monden en Oostermoer levert hieraan een bijdrage van 150 MW.

Draagvlak

47. Platform Storm en anderen, Platform Storm, WindNEE en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 7], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 11], [appellant sub 6], Het Drentse Landschap, [appellanten sub 10], [appel-

lant sub 12] en [appellant sub 3] voeren aan dat er geen draagvlak is voor het windpark. Dit geldt volgens hen zowel voor bewoners, van wie een grote meerderheid tegen het windpark is, als voor ondernemers en belangenorganisaties voor natuur en landschap. Volgens deze appellanten hadden de ministers vanwege het ontbreken van draagvlak niet tot de realisatie van het windpark mogen besluiten. Volgens een aantal appellanten hebben de ministers zich onvoldoende ingespannen om draagvlak te verkrijgen en is het gebrek aan draagvlak mede ontstaan door slechte communicatie en informatie.

47.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting komt naar voren dat er in de omgeving veel weerstand is tegen het windpark. De ministers en Raedthuys en andere hebben gepoogd deze weerstand weg te nemen door onder meer bijeenkomsten voor bewoners te organiseren en bij te dragen aan een gebiedspakket met maatregelen ten behoeve van de omgeving. Daarnaast hebben de ministers een aantal wijzigingen in het plan aangebracht ten opzichte van eerdere voornemens, zoals de startnotitie voor het MER, waarbij het aantal windturbines en het totale vermogen van het windpark zijn verlaagd en één lijnopstelling is vervallen. De Afdeling constateert dat de weerstand tegen het windpark niettemin is blijven bestaan. Het ontbreken van draagvlak bij de bewoners, ondernemers en belangenorganisaties in het gebied betekent op zichzelf echter niet dat de ministers het plan niet hadden mogen vaststellen. Er is geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Bij projecten zoals dit windpark moeten de ministers een afweging maken tussen het nationale belang van een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau 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 ministers. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd beoordelen of de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het windpark noodzakelijk is en of zij alternatieven voor het windpark voldoende in de besluitvorming hebben betrokken. Ook zal de Afdeling hierna aan de hand van de beroepsgronden de aanvaard-

baarheid van de gevolgen van het windpark voor de omgeving beoordelen, bijvoorbeeld wat betreft hinder door geluid en slagschaduw, externe veiligheid en de aantasting van landschappelijke waarden.

De betogen falen.

48. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] voeren aan dat de ministers in strijd met het gelijkheidsbeginsel hebben gehandeld. Het windpark is ondanks de weerstand van omwonenden en gemeenten toch mogelijk gemaakt, terwijl enkele jaren geleden CO₂-opslag in Barendrecht na bezwaren van bewoners niet is doorgegaan.

48.1. De ministers hebben zich terecht op het standpunt gesteld dat de CO₂-opslag in Barendrecht en het windpark waarop het plan betrekking heeft geen gelijke gevallen zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat ondergrondse CO₂-opslag en een windpark geheel verschillende activiteiten zijn die niet dezelfde gevolgen voor de omgeving hebben.

Het betoog faalt.

Nut en noodzaak
(...)

Energieakkoord

49. Zoals hierboven onder 46 is beschreven, hebben de ministers met het plan beoogd uitvoering te geven aan de doelstelling voor windenergie op land die is opgenomen in het Energieakkoord. Een aantal appellanten voert aan dat de ministers zich niet op het Energieakkoord hadden mogen baseren.

[appellant sub 12] stelt dat bewoners en politieke partijen uit de Tweede Kamer ten onrechte niet bij de totstandkoming van het Energieakkoord zijn betrokken. De ministers hadden het plan daarom volgens hem niet op het Energieakkoord mogen baseren.

WindNEE en anderen en [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] voeren aan dat de ministers in strijd met het verbod van vooringenomenheid hebben gehandeld door uit te gaan van het Energieakkoord dat binnen de SER tot stand is gebracht. Zij wijzen er daarbij op dat de Nationale Ombudsman een klacht over de informatieverstrekking door de SER gegrond heeft verklaard. Platform Storm en anderen en Platform Storm betogen dat ministers niet objectief zijn, omdat zij belang hebben bij de uitvoering van het Energieakkoord.

Platform Storm en anderen betogen daarnaast dat het Energieakkoord buiten toepassing moet worden gelaten wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij stellen tevens dat in het Energieakkoord staat dat windplannen niet tegen de wens van de bevolking en bij gebrek aan draagvlak moeten worden doorgedrukt.

49.1. De bestreden besluiten zijn genomen ter uitvoering van het Energieakkoord, waarbij de rijksoverheid partij is. De inhoud van het Energieakkoord maakt deel uit van het rijksbeleid. De doelstellingen voor het aandeel duurzame energie en voor windenergie op land zijn ook in andere beleidsdocumenten van de rijksoverheid neergelegd, zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Structuurvisie Windenergie op land. Dat de ministers uitvoering aan dat beleid willen geven, maakt hen niet vooringenomen.

Het Energieakkoord en de wijze van totstandkoming daarvan staan in deze procedure als zodanig niet ter beoordeling. Hetgeen hierover is aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers geen uitvoering hadden mogen geven aan het rijksbeleid dat is gericht op het vergroten van het aandeel duurzame energie, onder meer door middel van een bepaald vermogen aan windenergie op land. Overigens blijkt uit de stukken dat de Nationale Ombudsman zijn rapport heeft herzien en de klacht over de informatieverstrekking door de SER alsnog ongegrond heeft verklaard.

Wat het ontbreken van draagvlak voor het windpark betreft, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 47.1 is overwogen.

De betogen falen.

Alternatieve energievormen

51. Platform Storm en anderen, Platform Storm, [appellant sub 5], [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 11], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] betogen dat windenergie een achterhaalde vorm van duurzame energie is met veel nadelen voor de omgeving en dat de ministers voor een andere vorm van duurzame energie hadden moeten kiezen. In het bijzonder noemen zij zonneparken en windenergie op zee.

Platform Storm en anderen en Platform Storm voeren aan dat de doelstelling uit het Energieakkoord van 6.000 MW aan windenergie op land achterhaald is. Volgens hen ontbreekt een deugdelijk onderzoek naar nut en noodzaak van 6.000 MW aan windenergie op land in vergelijking met

andere vormen van duurzame energieopwekking. Ten onrechte is volgens hen op dit punt geen evaluatie van het Energieakkoord uitgevoerd. Platform Storm en anderen voeren aan dat grootschalige toepassing van zonne-energie een geschiktere manier is om invulling te geven aan de doelstellingen uit het Energieakkoord. Zij stellen dat een rendabele grootschalige toepassing van zonne-energie in bijvoorbeeld zonneparken mogelijk is. Volgens Platform Storm 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. Daarnaast hebben zij gewezen op windparken op zee. Platform Storm en anderen verwijzen op dit punt ook naar de moties-Smaling, die door de Tweede Kamer zijn 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. Volgens Platform Storm en anderen hebben de ministers zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat zowel wind- als zonne-energie nodig zijn om het Energieakkoord uit te voeren.

[appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], [appellant sub 11] en [appellant sub 3] betogen eveneens dat er betere alternatieven zijn, in het bijzonder zonneparken. De ministers hebben hieraan volgens hen onvoldoende aandacht besteed. Volgens [appellant sub 3] hebben zonneparken veel minder nadelen voor de omgeving en zijn investeerders bereid zonneparken te ontwikkelen in de Veenkoloniën. [appellant sub 4] betoogt dat de ministers niet hebben gemotiveerd waarom de doelstellingen uit het Energieakkoord moeten worden bereikt door de toepassing van windenergie.

51.1. De ministers stellen zich op het standpunt dat alle vormen van duurzame energie nodig zijn om de doelstellingen uit het Energieakkoord te halen. Volgens de ministers kunnen andere vormen van duurzame energie daarom niet in de plaats komen van windenergie op land, maar moeten deze naast elkaar worden ingezet. Er ligt dan ook geen keuze voor tussen windenergie en andere vormen van duurzame energie, zoals zonneparken.

Volgens de ministers kan windenergie significant bijdragen aan het behalen van de doelstellingen voor duurzame energie, onder meer omdat Nederland rijk is aan wind en omdat windenergie op land relatief kosteneffectief is. In het Energieakkoord is daarom afgesproken om de doelstellingen van 14% duurzame energieopwekking in 2020 en 16% in 2023 voor een belangrijk deel met windenergie op land in te vullen. Het Energieakkoord en de Structuurvisie bevatten afspraken over het realiseren van 6.000 MW windenergie op land, verdeeld over de provincies.

De ministers stellen daarnaast dat uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat met het voorgenomen beleid in 2020 een aandeel van maximaal 13% hernieuwbare energie haalbaar is in plaats van 14%. Om in ieder geval dat doel te halen, is het noodzakelijk dat alle windprojecten waarvoor de planologische besluitvormingsprocedure is gestart ook worden gerealiseerd.

De ministers stellen dat zij positief staan tegenover zonneparken, maar zien daarin gelet op het voorgaande geen alternatief voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer of voor windenergie op land in het algemeen.

Wat de motie-Smaling betreft stellen de ministers dat in de reactie op deze motie aan de Tweede Kamer is vermeld dat de analyse van de maatschappelijke kosten en baten met betrekking tot zonne- en windenergie op land op nationale schaal zal worden uitgevoerd en dat de resultaten daarvan geen invloed zullen hebben op de uitvoering van de afspraken uit het Energieakkoord. Ter zitting hebben de ministers verklaard dat de uitkomsten van de kosten-batenanalyse na het nemen van de bestreden besluiten bekend zijn geworden. Volgens de analyse is zonne-energie in ieder geval tot 2030 niet efficiënter dan windenergie.

51.2. De Afdeling is van oordeel dat de ministers bij de besluitvorming over het windpark de Europese en landelijke doelstellingen voor het vergroten van het aandeel duurzame energie, zoals onder meer neergelegd in het Energieakkoord, en de doelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020 als uitgangspunt mochten hanteren. De ministers hebben er daarbij in redelijkheid van kunnen uitgaan dat het voor het behalen van de doelstellingen van 14% duurzame energie in 2020 en 16% in 2023 noodzakelijk is om verschillende vormen van duurzame energie naast elkaar toe te passen. De Afdeling betreft daarbij dat uit de Nationale Energieverkenning 2016 blijkt dat de

doelstelling voor 2020 niet zal worden gehaald. Nog afgezien van de omstandigheid dat niet aanmerkelijk is dat binnen enkele jaren een aandeel van 14% respectievelijk 16% duurzame energie kan worden bereikt zonder de toepassing van windenergie op land, zal het aandeel duurzame energie na 2023 bovendien verder moeten worden vergroot.

Over het betoog dat windenergie achterhaald is en dat in plaats daarvan – in afwijking van het Energieakkoord en de Structuurvisie Windenergie op land – beter andere vormen van duurzame energie, zoals zonneparken, kunnen worden ingezet, overweegt de Afdeling het volgende. Hetgeen appellanten hierover hebben aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de ministers er ten onrechte van zijn uitgegaan dat windenergie op land op dit moment een kosteneffectievere vorm van duurzame energieopwekking is dan zonne-energie in zonneparken. Dit wordt bevestigd door de kosten-batenanalyse die na de vaststelling van het plan is verschenen. Daarnaast hebben de ministers gesteld dat voor een zonnepark met hetzelfde vermogen als het geplande windpark een dermate groot oppervlak nodig is, dat dit redelijkerwijs niet haalbaar is. Wat windenergie op zee betreft, stelt de Afdeling vast dat verschillende windparken op zee in voorbereiding zijn of al zijn gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de ministers in redelijkheid het nut en de noodzaak van het leveren van een bijdrage aan de doelstelling van 6.000 MW windenergie op land in 2020 hebben kunnen aannemen. Ook hebben de ministers zich, gelet op het voorgaande, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het windpark De Drentse Monden en Oostermoer noodzakelijk is voor het behalen van deze doelstelling en daarmee voor het behalen van de landelijke en Europese doelstelling voor duurzame energie, zoals onder meer neergelegd in het Energieakkoord.

(...; red.).

59. [appellant sub 6] voert aan dat alternatieve locaties voor de windturbines onvoldoende zijn onderzocht. Hij stelt dat had moeten worden gezocht naar locaties waar de afstand tot bebouwing minimaal 2.500 m bedraagt. Volgens [appellant sub 6] hebben de initiatiefnemers bepaald waar de windturbines zullen komen.

Platform Storm stelt dat de ministers rechtstreeks voor het voorkeursalternatief hebben gekozen en dat alternatieven voor het windpark niet zijn bekeken.

59.1. Bij de voorbereiding van de bestreden besluiten is een MER gemaakt. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het MER en in hoofdstuk 5 van de plantoelichting is uiteengezet hoe de locatiekeuze voor het windpark respectievelijk de keuze voor een inrichtingsalternatief tot stand is gekomen. Daarbij zijn ook alternatieven in beschouwing genomen. De Afdeling verwijst tevens naar hetgeen hierna onder 65.2 wordt overwogen.

De stelling van [appellant sub 6] dat de initiatiefnemers de locatie van het windpark en de opstelling van de windturbines hebben bepaald, is niet juist. Uit het MER en de plantoelichting blijkt dat de ministers, mede op basis van de informatie over de alternatieven, een eigen afweging hierover hebben gemaakt. Een locatie en inrichting waarbij de afstand van de windturbines tot bebouwing minimaal 2.500 m bedraagt, zoals [appellant sub 6] wenst, is naar het oordeel van de Afdeling voor een grootschalig windpark in Nederland niet realistisch.

Anders dan Platform Storm betoogt, hebben de ministers niet zonder verdere afweging voor het voorkeursalternatief uit het MER gekozen. In de hoofdstukken 4 en 5 van het MER is beschreven hoe het voorkeursalternatief tot stand is gekomen. Daarbij zijn verschillende varianten met elkaar vergeleken en beoordeeld. In paragraaf 5.4 van de plantoelichting hebben de ministers hun keuze voor het voorkeursalternatief gemotiveerd. Zij hebben daarbij gebruik gemaakt van de uitkomsten uit het MER.

De betogen falen.

Onpartijdigheid en onafhankelijkheid Commissie

62 WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen [appellant sub 3] betogen dat de Commissie niet onpartijdig en onafhankelijk heeft geadviseerd. Platform Storm en anderen en [appellant sub 3] stellen in dat verband dat het tussentijdse toetsingsadvies van de Commissie voor publicatie aan de initiatiefnemers en Pondera Consult is voorgelegd en dat de initiatiefnemers vergaderingen over het concepteindrapport hebben kunnen bijwonen. Daardoor hebben deze partijen volgens hen invloed kunnen uitoefenen.

Verder stellen WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen en [appellant sub 3] dat de voorzitter van de werkgroep van de Commissie tevens betrokken is bij de stichting Natuur en Milieu, die het Energieakkoord mede heeft ondertekend, en daardoor niet onpartijdig is. Volgens WindNEE is de voorzitter van de werkgroep daarnaast voorzitter-eigenaar van ODE Decentraal, dat voorstander is van windenergie, en lid van een van de SER-tafels Energieakkoord. [appellant sub 3] stelt dat een commissielid directeur/eigenaar van een adviesbureau is en onder meer opdrachten uitvoert voor de overheid en voor een producent van windturbines. Daarnaast stelt hij dat drie commissieleden deel hebben uitgemaakt van de werkgroep die adviezen over het windpark N33 heeft uitgebracht. WindNEE en anderen betogen dat verweerders het toetsingsadvies van de Commissie daarom niet aan hun besluiten ten grondslag hadden mogen leggen.

62.1 Verweerders bestrijden dat de Commissie niet onpartijdig en onafhankelijk heeft geadviseerd. Dat leden van de werkgroep ook in andere hoedanigheden zijn betrokken bij windenergie, betekent volgens hen niet dat de Commissie vooringenomen is met betrekking tot het windpark waarvoor het MER is opgesteld. Verweerders stellen daarnaast dat niet alleen de initiatiefnemers van het windpark hebben kunnen reageren op het tussentijdse toetsingsadvies, maar ook alle direct betrokken overheden.

62.2 De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd over het betrekken van de initiatiefnemers bij het tussentijdse toetsingsadvies geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders het MER en het toetsingsadvies niet aan de bestreden besluiten ten grondslag hebben kunnen leggen. Niet aannemelijk is gemaakt dat de Commissie op dit punt niet onafhankelijk of onpartijdig heeft gehandeld, te minder nu verweerders onweersproken hebben gesteld dat niet alleen de initiatiefnemers, maar ook de betrokken overheden hebben kunnen reageren op het tussentijdse toetsingsadvies.

62.3 Uit artikel 2.21, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer volgt dat leden van de Commissie alleen lid van een werkgroep kunnen zijn als zij niet rechtstreeks betrokken zijn of zijn geweest bij de activiteit of bij de alternatieven daarvoor, of bij een plan of besluit bij de voorbereiding waarvan het MER wordt of zou moeten worden gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling hebben appellanten niet aannemelijk gemaakt dat leden

van de werkgroep die het toetsingsadvies heeft voorbereid rechtstreeks betrokken zijn geweest bij het windpark De Drentse Monden en Oostermoer, de alternatieven voor dat windpark, het inpassingsplan of een van de andere besluiten waarvoor het MER is opgesteld. Betrokkenheid bij windenergie in het algemeen of bij organisaties die voorstander zijn van windenergie is daarvoor onvoldoende.

Het windpark N33 nabij Veendam is in het MER onderzocht als een van de alternatieven voor het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Het uitbrengen van advies over het MER voor dat windpark als lid van een werkgroep van de Commissie kan echter niet worden aangemerkt als rechtstreekse betrokkenheid bij een alternatief als bedoeld in artikel 2.21, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dat enkele leden van de werkgroep zitting hebben gehad in de werkgroep die over het MER voor het windpark N33 heeft geadviseerd, is daarom niet in strijd met artikel 2.21, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de Commissie niet onpartijdig en onafhankelijk over het MER heeft geadviseerd.

De betogen falen.

Veiligheid

154. Over de gevolgen van de windturbines voor de externe veiligheid zijn beroepsgronden naar voren gebracht door WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, [appellanten sub 10], [appellant sub 7], Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, [appellanten sub 17], [appellant sub 4] en [appellant sub 3].

Inpassingsplan

(...)

Invoedsgebied en toepassen Handboek risicozonering windturbines

155. WindNEE en anderen, [appellanten sub 10] en Platform Storm en anderen stellen dat de gevolgen voor de externe veiligheid zijn onderschat, omdat het type windturbine niet bekend is. Platform Storm en anderen verwijzen in dit verband naar een notitie van het onderzoeksbureau NRG van 13 april 2016. WindNEE en anderen hebben een rapport van DGMR van 17 maart 2017 overgelegd. DGMR wijst op drie typen windturbines die een grotere werpafstand kennen dan de typen die in het onderzoek zijn betrokken en stelt dat

het toerental in grote mate maatgevend is voor de werpafstand. Volgens NRG en DGMR is evenmin onderkend dat het plan de mogelijkheid geeft om de windturbines te verschuiven.

Platform Storm en anderen stellen voorts dat de ministers bij het onderzoek naar de gevolgen voor de externe veiligheid geen gebruik hebben mogen maken van het Handboek Risicozonering Windturbines, omdat er onduidelijkheid is over de daarin gehanteerde methodiek en de daarin opgenomen gegevens verouderd zijn. De gevolgen voor de externe veiligheid zijn daarom volgens Platform Storm en anderen onderschat. Zij verwijzen in dit verband naar de notitie van NRG. De in het Handboek gehanteerde methodiek is volgens NRG onduidelijk wat betreft het toepassen van het toerental en de ligging van het zwaartepunt van het blad. Voorts is in het Handboek geen rekening gehouden met de bladgrootte bij het berekenen van de trefkans van een bovengronds object, zogeheten convolutie, aldus NRG. NRG stelt dat moet worden uitgegaan van een werpafstand van 148-149 m voor het nominaal toerental en van een werpafstand van 370-380 m voor overtoeren bij de windturbines met een ashoogte van 119 en 139 m, die in het MER in beschouwing zijn genomen. Platform Storm en anderen voeren verder aan dat in het Handboek wordt uitgegaan van een veel lagere vermogensklasse van de windturbines dan het inpassingsplan mogelijk maakt. Voorts is volgens hen ten onrechte enkel het risico op bladbreuk betrokken. Zij stellen dat ook de tipbreuk, dat is het afbreken van een deel van het blad, moet worden gezien. Zij betwisten verder dat het systeem van bladpitching de werpafstand verkleint. Platform Storm en anderen brengen voorts naar voren dat in andere landen ruimere afstanden worden gehanteerd dan de effectafstanden die de ministers hebben berekend. Zij wijzen er verder op dat in de provinciale verordening van de provincie Noord-Holland een afstand van 600 m wordt toegepast en, evenals WindNEE en anderen, dat volgens het onderhoudsboek voor monteurs van turbines niet binnen een straal van 400 m mag worden verbleven. WindNEE en anderen brengen naar voren dat zich tuinen binnen deze afstand bevinden. Platform Storm en anderen stellen dat uit de aantallen incidenten die zich wereldwijd voordoen volgt dat de kans op defecten ten gevolge van bladfalen 1 op 61 turbines is. Die kans wordt volgens hen in de loop van de tijd groter door slijtage van de windturbines. Zij stel-

len dat zandstuifwinden tot nog grotere slijtage kunnen leiden. Zij wijzen erop dat zich ook in Nederland incidenten voordoen.

156. Voorafgaand aan de vaststelling van het plan is onderzoek verricht naar externe veiligheid. De resultaten van dat onderzoek zijn vastgelegd in het MER en in de Analyse externe veiligheid Windpark DDM/OM, die als bijlage bij het MER is gevoegd. In het onderzoek is gebruik gemaakt van de uitgangspunten die in het Handboek risicozonering windturbines, versie 3.1 (hierna: Handboek) van de RVO zijn opgenomen voor het bepalen van de risico's op de omgeving.

In de Nota van toelichting bij artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit is vermeld dat voor het bepalen of berekenen van de in artikel 3.15a genoemde waarden gebruik kan worden gemaakt van het Handboek. Het regelgevend bevoegd gezag acht het Handboek op zichzelf dus een geschikte methode om het plaatsgebonden risico te beoordelen. Voorts heeft de Afdeling eerder in haar uitspraak van 14 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7798, overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat het Handboek niet tot uitgangspunt mag worden genomen.

Ter beoordeling staat of hetgeen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben aangevoerd aanleiding geeft voor een andere conclusie.

157. In het onderzoek is uitgegaan van de typen windturbines Vestas V112, Senvion 3M122 en Nordex N131. Het type Nordex N131 heeft in het onderzoek een ashoogte van 145 m en een rotordiameter van 131 m, zoals het plan ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 2 en 3, van de planregels maximaal mogelijk maakt.

Bij het bepalen van de effectafstanden, die van belang zijn voor het onderzoek naar gevolgen voor zich daarbinnen bevindende objecten of plaatshebbende activiteiten, is uitgegaan van de generieke waarden die in het Handboek zijn opgenomen voor de werpafstanden van een turbine met een ashoogte van 120 m. In het onderzoek zijn de generieke waarden omgerekend omdat de in het onderzoek betrokken turbines een hogere ashoogte hebben. Voor het type Nordex N131, met de omvang die het plan maximaal mogelijk maakt, is een werpafstand bij nominaal toerental van 139 m en een werpafstand bij overtoeren, de zogeheten identificatieafstand, van 329 m berekend.

In artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit zijn risicocontouren voorgeschreven voor het plaatsgebonden risico van 10-6 per jaar voor een buiten de inrichting gelegen kwetsbaar object onderscheidenlijk 10-5 per jaar voor een buiten de inrichting gelegen beperkt kwetsbaar object. Het plaatsgebonden risico is het risico dat een persoon op een bepaalde plaats buiten de inrichting loopt. Voor het bepalen van het plaatsgebonden risico wordt in het Handboek uitgegaan van de vuistregel dat de contour van 10-6 per jaar gelijk is aan of de hoogste waarde van de ashoogte plus de halve rotordiameter (tiphoogte) of de maximale werpafstand bij nominaal toerental. Voor de contour van 10-5 per jaar voor beperkt kwetsbare objecten wordt als vuistregel de halve rotordiameter gehanteerd. In het onderzoek is bij deze methodiek aangesloten. Voor een windturbine met een ashoogte van 145 m en een rotordiameter van 131 m is de contour voor het plaatsgebonden risico van 10-5 bepaald op een afstand van 65,5 m, gelijk aan de halve rotordiameter. De contour van 10-6 is bepaald op een afstand van 210,5 m, gelijk aan de tiphoogte. Er bevinden zich volgens het onderzoek geen beperkt kwetsbare objecten onderscheidenlijk kwetsbare objecten binnen deze contouren.

158. De ministers hebben toegelicht dat bij windturbines met een ashoogte van meer dan 100 m en met een diameter van meer dan 100 m de werpafstand bij nominaal toerental vrijwel altijd kleiner is dan de tiphoogte. Grotere windturbines hebben volgens de ministers een lager toerental dan kleinere windturbines. De overeenkomstig de systematiek van het Handboek daarvoor bepaalde contour is daarom voldoende om de veiligheid voor de omgeving te waarborgen, aldus de ministers. In het deskundigenbericht is het standpunt van de ministers onderschreven. Volgens het deskundigenbericht geldt dat ook voor de typen windturbines Vestas V112, de Senvion 3M122 en de Nordex N131, die in het onderzoek zijn betrokken en die alle een ashoogte en een diameter hebben van meer dan 100 m. Voor het bepalen van de contouren voor het plaatsgebonden risico is derhalve geen verdere detailkennis nodig over het windturbinetype, aldus het deskundigenbericht. De kans dat wordt gekozen voor een type windturbine waarbij toch een grotere werpafstand bij nominaal toerental aan de orde is, is volgens het deskundigenbericht niet groot. Bij moderne, grotere windturbines is de omwentelingssnelheid

doorgaans lager en daarom de werpafstand kleiner, zo staat in het deskundigenbericht. Voorts is volgens het deskundigenbericht van belang dat luchtkrachten de werpafstand verkleinen. Daar is in de berekeningen in het onderzoek geen rekening mee gehouden, zodat de werpafstanden bij nominaal toerental in het onderzoek in zoverre zijn overschat, aldus het deskundigenbericht.

159. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen en [appellanten sub 10] hebben aangevoerd geen aanleiding om aan de juistheid van deze bevindingen in het deskundigenbericht te twijfelen. Daarbij betreft de Afdeling dat ook bij de door DGMR genoemde typen windturbines de door DGMR berekende werpafstand bij nominaal toerental kleiner is dan de tiphoogte. De door NRG voor andere typen windturbines genoemde werpafstanden bij nominaal toerental blijven eveneens onder de tiphoogte. Overigens hebben Platform Storm en anderen niet inzichtelijk gemaakt hoe NRG is gekomen tot de grotere werpafstanden van de in het MER onderzochte typen Vestas V112 en Senvion 3M122 dan die zijn berekend in het onderzoek dat de ministers aan het plan ten grondslag hebben gelegd.

Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers voor het bepalen van het plaatsgebonden risico zich niet hebben mogen baseren op het onderzoek, voor zover daarbij is uitgegaan van de methodiek in het Handboek.

160. De identificatieafstand, dat is de werpafstand van een (deel van een) rotorblad in een overtoerenscenario, van twee keer het nominale toerental, is van belang voor de beoordeling van de indirecte risico's. Daarbij wordt bepaald of de kans dat een risicovolle installatie of buisleiding in de omgeving van een windturbine faalt significant toeneemt door het falen van de windturbine. Volgens het deskundigenbericht is voor het bepalen van deze afstand het type windturbine wel van belang, omdat de afstand van het zwaartepunt tot het rotorcentrum bekend dient te zijn. Omdat in het onderzoek overeenkomstig het Handboek ervan is uitgegaan dat het zwaartepunt van het blad op ongeveer 1/3 deel van de bladlengte ligt, waarop Platform Storm en anderen onder verwijzing naar de notitie van NRG hebben gewezen, is niet per se een conservatieve aanname gedaan, aldus het deskundigenbericht. De werpafstand bij overtoeren is echter overschat, omdat ook bij het bepalen van deze identificatieafstand de luchtkrachten

niet zijn betrokken. Dit is volgens het deskundigenbericht van grotere invloed op de uitkomsten dan de invloed die relatief kleine verschillen tussen de verschillende windturbines in dezelfde vermogensklasse van de geometrie van de rotorbladen hebben. In het deskundigenbericht staat verder dat bij toepassing van de zogeheten pitch control, waarbij de rotorbladen automatisch in de meest gunstige positie worden geplaatst, de kleine kans op het overtoerenscenario van twee keer het nominale toerental wordt verminderd.

De Afdeling ziet geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Ook in het MER staat dat in de situatie waarin de rotor draait tijdens het leveren van maximaal vermogen door het pitchen van de bladen het toerental ook op hogere snelheden dan maximaal vermogen gelijk blijft, waardoor de kans op overtoeren wordt geminimaliseerd. Platform Storm en anderen hebben hun stellingen in de zienswijze op het deskundigenbericht dat door pitch control en luchtwerking de werpafstand juist wordt vergroot niet met concrete gegevens onderbouwd.

161. In het deskundigenbericht is verder opgemerkt dat in het Handboek de faalfrequenties van windturbines zijn gebaseerd op gegevens van windturbines met een vermogen van minder dan 5 MW, omdat van windturbines met een groter vermogen nog weinig faalfrequenties beschikbaar zijn. Volgens het deskundigenbericht zijn er echter geen aanwijzingen om te veronderstellen dat de faalfrequentie van nieuwe windturbines hoger zal zijn dan van de windturbines die in dit verband in het Handboek zijn betrokken. In hetgeen Platform Storm en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre voor onjuist te houden.

162. In het deskundigenbericht staat dat een tipbreuk mogelijk van invloed zou kunnen zijn op de maximale werpafstand omdat een afgeworpen bladdeel aan de tip een hogere beginsnelheid en minder luchtweerstand heeft dan een compleet rotorblad. De ministers hebben ter zitting toegelicht dat in geval van een tipbreuk, waarbij een deel van het blad mogelijk op een grotere afstand van de windturbine terecht komt dan bij volledige bladbreuk het geval zou zijn, het risico voor de externe veiligheid niet groter is omdat bladdelen, vanwege de kleinere massa, een geringer gevolg hebben voor de omgeving dan een volledig blad. De Afdeling ziet geen aanleiding dit voor onjuist te houden.

163. Gelet op het voorgaande geeft hetgeen Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor de conclusie dat in het onderzoek, voor zover daarbij voor het bepalen van de werpafstanden en het plaatsgebonden risico gebruik is gemaakt van de in het Handboek opgenomen uitgangspunten, de risico's voor de externe veiligheid zijn onderschat. De ministers hebben zich daarom in zoverre op het onderzoek mogen baseren. Er is daarom geen grond voor de conclusie dat de ministers hadden moeten aansluiten bij de afstand van 400 m die wordt aanbevolen in een onderhoudsboek voor windturbines of bij de afstand van 600 m die in de provincie Noord-Holland wordt aangehouden. Verder dienen de windturbines te voldoen aan normen voor onderhoud, die in artikel 3.14 van het Activiteitenbesluit zijn opgenomen, waardoor defecten aan de windturbines, zoals slijtage, tijdig kunnen worden gesignaleerd, en aan normen voor veiligheid, die in artikel 3.14 van de Activiteitenregeling zijn gesteld, waardoor risico's worden voorkomen dan wel zoveel mogelijk worden beperkt. De gestelde omstandigheden dat zich wereldwijd incidenten voordoen met windturbines en dat in andere landen ruimere effectafstanden worden toegepast, betekenen niet dat deze normen tekortschieten, reeds omdat wereldwijd niet dezelfde onderhouds- en veiligheidsnormen gelden. Dat zich in Nederland incidenten hebben voorgedaan met andere windturbines betekent evenmin dat de gestelde onderhouds- en veiligheidsnormen voor de beoogde windturbines onvoldoende zijn.

De betogen van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen falen in zoverre.

164. Aan de zone rondom het bestemmingsvlak waar een windturbine ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder a, sub 1, van de planregels dient te worden geplaatst, is de aanduiding "Veiligheidszone-windturbine" toegekend. In artikel 9, lid 9.1, van de planregels is bepaald dat ter plaatse van deze zone wiekoverslag van de windturbine is toegestaan. Een windturbine met een rotordiameter van 131 m, die ingevolge de planregels maximaal is toegestaan, zal derhalve zodanig in de veiligheidszone dienen te worden geplaatst dat de zonegrens door de wiekoverslag niet wordt overschreden. Deze zone is op een aantal locaties weergegeven als een cirkel met een straal van 65,5 m, zoals de ministers hebben toegelicht. Op de locaties op de verbeelding waar de veiligheidszone is weerge-

geven in de vorm van een ovaal, kan enigszins worden geschoven met een windturbine. Dat heeft echter geen invloed op het externe veiligheidsrisico, omdat ook dan zich geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten, risico-objecten of infrastructuur binnen de contouren bevinden, zo staat in het MER. De omstandigheid dat de mogelijkheid bestaat om binnen het bestemmingsvlak te schuiven met de positie van de windturbine betekent daarom niet dat de ministers zich niet op het onderzoek hebben mogen baseren.

De betogen van Platform Storm en anderen en WindNEE en anderen falen in zoverre ook.

Voorwaardelijke verplichting onderhoud

165. Platform Storm en anderen betogen dat de in artikel 3.14 van het Activiteitenbesluit opgenomen onderhoudseisen ten onrechte niet door middel van een voorwaardelijke verplichting in de planregels zijn opgenomen. Zij stellen dat dat nodig is om de externe veiligheid te waarborgen. Platform Storm en anderen betogen daarnaast dat de ministers in de planregels hadden moeten voorzien in voorwaardelijke verplichtingen in verband met de gevolgen voor de veiligheid en hinder door onderhoudswerkzaamheden en in geval van calamiteiten waarbij hijskranen, hoogwerkers, drones en helikopters worden gebruikt. 165.1. Artikel 3.14 van het Activiteitenbesluit bevat, evenals artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit en artikel 3.14 van de Activiteitenregeling, regels over het in werking hebben van een windturbine ter voorkoming van risico's voor de omgeving en ongewone voorvallen. Het gaat om normen waar de windturbines aan dienen te voldoen. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het opnemen van deze normen in de planregels nodig is om de externe veiligheid te waarborgen.

Het betoog faalt in zoverre.

165.2. De ministers achten het voor de aanvaardbaarheid van het plan niet nodig om, naast hetgeen reeds in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling is geregeld, een voorwaardelijke verplichting op te nemen in verband met calamiteiten of onderhoudswerkzaamheden, die incidenteel zullen plaatshebben.

Er is geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet in redelijkheid op dat standpunt hebben kunnen stellen. Daarbij betreft de Afdeling dat Platform Storm en anderen niet met nadere gegevens hebben onderbouwd dat door het afzien van

een dergelijke nadere regeling in het plan er zodanige gevolgen voor de veiligheid zijn of zodanige hinder is te verwachten dat vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening een onaanvaardbare situatie zal ontstaan. Het betoog faalt ook in zoverre.

Biovergistingsinstallatie

166. WindNEE en anderen stellen onder verwijzing naar het rapport van DGMR dat niet is onderkend dat de opslagtanks van de biovergistingsinstallatie aan de Gasselternijveenschemond 18 direct kunnen worden geraakt indien het zwaartepunt van het turbineblad binnen een afstand van $\frac{2}{3}$ x de bladlengte inslaat. Volgens DGMR is er ten onrechte van uitgegaan dat de opslagtank alleen volledig faalt indien het zwaartepunt van het blad op de opslagtank valt. Ook Platform Storm en anderen stellen dat de trefkans bij de biovergistingsinstallatie is onderschat, waarbij zij verwijzen naar de notitie van NRG. Daarin staat dat de invloed van het treffen van het gehele blad niet in aanmerking is genomen en evenmin het treffen door een onderdeel van de windturbine. Volgens NRG ontbreken inzichtelijke gegevens over de faalkansen van de biovergistingsinstallatie en is geen rekening gehouden met convolutie. Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond stelt dat een afstand van 716 m tot de biovergistingsinstallatie dient te worden aangehouden, zoals door Gasunie Transport Services wordt gehanteerd. Zij wijst erop dat het biogas waterstofsulfide bevat.

166.1. In het onderzoek staat dat zich binnen de identificatieafstand een biovergistingsinstallatie bevindt aan de Gasselternijveenschemond 18. In het onderzoek is het risico bepaald op het treffen van een opslagtank rekening houdende met de maximale werpafstand bij overtoeren. Het additionele risico ten opzichte van de intrinsieke faalkans is volgens het onderzoek verwaarloosbaar klein. Daarbij is er van uitgegaan dat de opslagtank alleen volledig faalt als het zwaartepunt van het blad op de tank valt. Op de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de biovergistingsinstallatie is nader ingegaan in een nadere analyse van 13 juli 2016, die voorafgaand aan de vaststelling van het plan is gemaakt. Daarin is rekening gehouden met zowel de trefkans van het zwaartepunt van het gehele blad als ook overige faalscenario's van de biovergistingsinstallatie, waaronder het treffen van overige delen van het blad, anders dan het zwaartepunt, zoals door

DGMR bepleit. Voor de intrinsieke faalkans van de biovergistingsinstallatie is volgens de analyse uitgegaan van een intrinsieke bezwijkkans die gelijk is aan een opslagtank onder druk en van een 10-6 contour voor het plaatsgebonden risico van 50 m voor de biovergistingsinstallatie, die is gebaseerd op de Handreiking covergisting van mest van Infomil. Indien rekening wordt gehouden met de overige faalscenario's, die niet in het onderzoek waren betrokken, is het additionele risico volgens de nadere analyse 3,74% en daarmee ook verwaarloosbaar.

166.2. In het deskundigenbericht staat dat in de nadere analyse geen rekening is gehouden met convolutie, zoals door Platform Storm en anderen naar voren is gebracht. Dat betekent volgens het deskundigenbericht echter niet dat er sprake is van een hoger extern veiligheidsrisico dan waar de ministers vanuit zijn gegaan. Daarbij merkt de deskundige op dat, zoals ook in de nadere analyse staat, de 10-6 contour voor het plaatsgebonden risico van de biovergistingsinstallatie zich hoogstens binnen 50 m van het middelpunt van de biovergistingsinstallatie zal bevinden en dat is uitgegaan van een conservatieve berekening.

De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond hebben aangevoerd geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Er bestaat daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers door zich te baseren op het onderzoek en de nadere analyse de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de aanwezigheid van de biovergistingsinstallatie hebben onderschat. De omstandigheid dat Gasunie Transport Services een afstand van 716 m tussen windturbines en bovengrondse infrastructuur hanteert, geeft geen aanleiding voor een andere conclusie, reeds omdat de biovergistingsinstallatie niet behoort tot de infrastructuur van Gasunie Transport Services.

Ondergrondse buisleidingen en gaswinningslocatie

167. WindNEE en anderen betogen, onder verwijzing naar het rapport van DGMR, dat niet wordt voldaan aan het in het Handboek opgenomen afstandscriterium voor ondergrondse buisleidingen. Bovendien is een nieuwe leiding die parallel loopt aan leiding N-524-20 niet in het onderzoek betrokken, zo stellen WindNEE en anderen. [appellanten sub 10] stellen dat er gastransportleidingen door het gebied lopen.

Platform Storm en anderen en Platform Storm stellen dat zich nabij de windturbines hogedruk aardgas- en zwavelwaterstofleidingen bevinden. Volgens Platform Storm zijn de afstanden die in verband met het vrijkomen van waterstofsulfide zouden moeten worden aangehouden niet in acht genomen. Platform Storm en anderen voeren aan dat er daarom een levensgevaarlijk risico is. Bovendien is een aantal afgedekte gasboorputten niet in het onderzoek betrokken en is uitgegaan van verouderde gegevens wat betreft de situering van de ondergrondse leidingen, zo stellen Platform Storm en anderen. Onder verwijzing naar de notitie van NRG brengen zij naar voren dat inzichtelijke gegevens over de faalkansen van de gaswinlocatie ontbreken en dat geen rekening is gehouden met convolutie en evenmin met de gronddekking daar waar windturbinebladen bij afworp de grond raken.

Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond zijn de afstanden van de turbines tot de gaswinningslocatie van de NAM aan de Dreef te klein. Zij wijst erop dat bij een incident waterstofsulfide kan vrijkomen. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond is ten onrechte niet aangesloten bij de afstanden die Gasunie Transport Services hanteert van 245 m voor ondergrondse infrastructuur en van 716 m voor bovengrondse infrastructuur tot windturbines. Zij wijst erop dat op de locatie van de NAM niet alleen ondergrondse maar ook bovengrondse infrastructuur aanwezig is. Zij stelt verder dat de exacte locatie van de ondergrondse transportleiding naar Emmen niet is bezien.

167.1. Voor ondergrondse buisleidingen wordt in het Handboek, waarbij in het onderzoek in zoverre is aangesloten, geadviseerd de grootste afstand van de maximale werpafstand bij nominaal toerental en de afstand die overeenkomt met de tiphoogte aan te houden. Die grootste afstand is bij een omvang van de windturbine die het plan maximaal mogelijk maakt 210,5 m. De adviesafstanden voor buisleidingen zien op leidingen waar gevaarlijke stoffen worden getransporteerd en zijn in het Handboek opgenomen na overleg met onder meer de Gasunie, zo staat in het Handboek. De Afdeling ziet daarom in hetgeen Platform Storm en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond naar voren hebben gebracht geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers in dit geval vanwege beleid van Gasunie Transport Services, die een dochteronderneming is van de

Gasunie, de aanwezigheid van waterstofsulfide of de bezwijkkans bij een verminderde gronddekking een grotere afstand hadden moeten aanhouden. In het onderzoek staat dat zich geen buisleidingen bevinden binnen de afstand van 210,5 m, die in dit verband zou moeten worden aangehouden. Ter zitting hebben WindNEE en anderen naar voren gebracht dat zij dit niet meer betwisten ten aanzien van de in het onderzoek betrokken leidingen. Volgens de ministers bevindt zich, anders dan WindNEE en anderen stellen, blijkens het onderzoek geen buisleiding parallel aan de buisleiding N-524-20. WindNEE en anderen hebben hun stelling dat dat wel het geval is niet met nadere gegevens onderbouwd, zodat er geen aanleiding is om aan de juistheid van hetgeen de ministers naar voren hebben gebracht te twijfelen. Dat geldt ook ten aanzien van de stelling van Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond dat de exacte locatie van de transportleiding naar Emmen niet is bezien en voor de stelling van Platform Storm en anderen dat is uitgegaan van verouderde gegevens wat betreft de situering van de leidingen.

Hetgeen Platform Storm, Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, WindNEE en anderen en [bedrijf A] en anderen hebben aangevoerd over de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met buisleidingen geeft daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op het onderzoek hebben mogen baseren. De betogen falen in zoverre.

167.2. De gaswinningslocatie van de NAM bevindt zich volgens het onderzoek binnen de identificatieafstand. Volgens het onderzoek voegen de turbines geen significant risico toe aan de installaties van de NAM omdat er geen procesinstallatiedelen zijn die zich binnen de maximale effectafstand bevinden. Niettemin is het additioneel risico van de toevoeging van de windturbines bepaald uitgaande van de situatie dat zich een gasopslagtank bevindt binnen deze afstand. Het additioneel risico is 0,4% en daarmee verwaarloosbaar klein, aldus het onderzoek. In de nadere analyse van 13 juli 2016, die voorafgaand aan de vaststelling van het plan is opgesteld, is ingegaan op de additionele faalkansen in geval van de faalscenario's, zoals die bij de biovergistinginstallatie zijn bepaald. In de analyse staat dat geen nadere berekening is uitgevoerd omdat er geen gasopslag is binnen de identificatieafstand en er daarom geen risico is. Volgens het deskundigenbericht is er geen aanleiding te veronderstellen dat een dergelijke nadere

berekening tot een veel hogere faalkans zou leiden, omdat de trefkans bij de gasopslagtank kleiner is dan bij de biovergistingsinstallatie en de afmetingen van de gasopslagtank ook geringer zijn. De Afdeling ziet in hetgeen Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen en Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond hebben aangevoerd geen aanleiding het deskundigenbericht in zoverre niet te volgen. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op de conclusies in het onderzoek hebben mogen baseren. De betogen falen ook in zoverre.

Hoogspanningsinstallatie

168. [appellanten sub 10] brengen naar voren dat er hoogspanningsmasten in het gebied staan. Platform Storm en anderen stellen dat zich een hoogspanningskabel op 205 m van de windturbines bevindt, terwijl Tennet een afstand van 245 m adviseert. Zij wijzen erop dat een omvallende hoogspanningsverbinding vergaande gevolgen heeft. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond is ten onrechte niet aangesloten bij de afstand van 716 m tot de windturbines die voor bovengrondse infrastructuur wordt gehanteerd door Gasunie Transport Services.

168.1. Volgens het Handboek, waar in het onderzoek in zoverre bij is aangesloten, adviseert Tennet een afstand tot hoogspanningsinstallaties die overeenkomt met de tiphoogte of de werpafstand bij nominaal toerental of, indien nog niet bekend is welk type wordt geplaatst, een afstand van 245 m. Voor een windturbine met de omvang die het plan maximaal mogelijk maakt is de tiphoogte 210,5 m. Uit het onderzoek volgt dat er één turbine binnen deze toetsafstand is geprojecteerd, op een afstand van 205 m. Daarom is een risicoanalyse verricht waarbij de kans op het raken van de hoogspanningslijn door mastfalen en de trefkans bij overtoeren is bepaald. Als richtlijn geldt daarbij volgens de risicoanalyse dat de windturbine de kans op falen met 10% mag verhogen. De berekende additionele faalkans blijft onder de 10%. TenneT acht deze risicotoevoeging, zo staat in het onderzoek en volgt uit een brief van TenneT van 20 augustus 2015, die als bijlage bij het onderzoek is gevoegd, zodanig beperkt dat zij dit risico aanvaardbaar acht.

Mede gelet op de brief van Tennet ziet de Afdeling in hetgeen Platform Storm, Platform Storm en anderen, Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond en [appellanten sub 10] hebben aangevoerd

geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op de conclusie uit het onderzoek dat het risico aanvaardbaar is hebben mogen baseren. De betogen falen in zoverre.

Wegen

169. WindNEE en anderen stellen dat een onderbouwing ontbreekt van het individueel passanten risico en het maatschappelijk risico voor de N374. Volgens Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond zijn de gevolgen voor passanten op lokale wegen in de nabijheid van de windturbines onderzocht.

169.1. In het Handboek, waarbij in het onderzoek is aangesloten, wordt verwezen naar de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatwerken. In artikel 3 van deze beleidsregel zijn voorschriften opgenomen over afstanden tussen rijkswegen en windturbines. In het Handboek wordt naar deze beleidsregel verwezen.

Artikel 3 luidt:

"1. Langs rijkswegen wordt plaatsing van windturbines toegestaan bij een afstand van ten minste 30 m uit de rand van de verharding of bij een rotordiameter groter dan 60 m, ten minste de halve diameter.

2. Binnen 30 m uit de rand van de verharding en op parkeerplaatsen en tankstations gelegen langs autowegen of autosnelwegen als bedoeld in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 artikel 1c,d met een directe aansluiting op de autoweg of autosnelweg, die primair bestemd zijn voor een kort oponthoud van de weggebruiker, wordt plaatsing van windturbines slechts toegestaan indien uit een aanvullend onderzoek blijkt dat er geen onaanvaardbaar verhoogd veiligheidsrisico bestaat.

3. (...)"

In het Handboek staat verder dat ongeacht de in de beleidsregel opgenomen afstanden, het individueel passanten risico en het maatschappelijk risico berekend dienen te worden voor wegen die zich binnen de werpafstand bij nominaal toerental bevinden.

169.2. De windturbines zijn niet geprojecteerd in de nabijheid van een rijksweg, zodat de beleidsregel niet van toepassing is. Evenmin zijn, anders dan WindNEE en anderen kennelijk menen, windturbines voorzien nabij de N374. Het betoog van WindNEE en anderen faalt daarom.

169.3. In het onderzoek is voor de beoordeling van de effecten op lokale wegen aangesloten bij de afstanden die volgens de beleidsregel tot rijks-wegen dienen te worden aangehouden. In het onderzoek staat dat zich geen lokale wegen bevinden binnen de afstand van een halve rotordiameter van 65,5 m. Voorts is in het onderzoek in aanmerking genomen dat binnen de werpafstand bij nominaal toerental en de identificatieafstand enkele lokale wegen aanwezig zijn die een beperkte tot zeer beperkte verkeersintensiteit kennen. Gelet daarop en op de kleine faalkans van de windturbines, is het risico voor passanten volgens het onderzoek verwaarloosbaar klein.

De Afdeling ziet in hetgeen Dorpsbelangen Gas-selternijveenschmond naar voren heeft gebracht geen aanleiding voor de conclusie dat de gevolgen voor lokale wegen in zoverre zijn onderschat. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de ministers zich in zoverre niet op het onderzoek hebben mogen baseren. Het betoog faalt.

Agrarische percelen

170. Platform Storm en anderen betogen dat de ministers geen rekening hebben gehouden met het verblijf van personen op agrarische percelen. 170.1. Wat onder kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit wordt verstaan, is bepaald in artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, gelezen in samenhang met artikel 1, eerste lid, onderdelen b en l, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Daaruit volgt dat agrarische percelen geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten zijn. De in artikel 3.15a, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde veiligheidsnormen gelden daarom niet voor agrarische percelen. Dit neemt echter niet weg dat de ministers in het kader van een goede ruimtelijke ordening dienen te beoordelen of ter plaatse het plaatsgebonden risico aanvaardbaar is.

170.2. De ministers achten geen onaanvaardbaar risico aanwezig omdat zich op deze percelen geen grote groepen mensen gedurende een langere periode bevinden. In het deskundigenbericht staat dat het risico op een ernstig incident evenals de trefkans klein is. Platform Storm en anderen hebben niet onderbouwd dat desondanks sprake is van een dusdanig hoog plaatsgebonden risico dat de ministers het plan niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Het betoog faalt.

Ijsafworp

171. [appellant sub 7] vreest dat zich onaanvaardbare gevolgen voor woningen in de nabijheid van de windturbines zullen voordoen in verband met ijsafzetting. Platform Storm en anderen brengen naar voren dat met het ijsdetectiesysteem niet is verzekerd dat bij ijsvorming tot het stil zetten van de windturbines wordt overgegaan. Zij stellen dat een dergelijk systeem niet functioneert. De ministers hadden volgens hen een voorwaardelijke verplichting in de planregels moeten opnemen om ijsafzetting te voorkomen.

171.1. De ministers hebben naar voren gebracht dat de omstandigheden waarbij ijsvorming kan optreden maar enkele malen per jaar voorkomen. Volgens het deskundigenbericht kan zich onder bepaalde meteorologische omstandigheden ijs afzetten op de rotorbladen van een windturbine. In het deskundigenbericht wordt verwezen naar het Handboek, waarin staat dat dit naar schatting maximaal tweemaal per jaar voorkomt. In het deskundigenbericht staat verder dat het met name van belang is om rekening te houden met het risico van ijsafzetting in een omgeving waar zich kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten bevinden of waar zich grotere aantallen mensen ophouden, zoals bijvoorbeeld in de nabijheid van wegen met een hoge verkeersintensiteit. Een dergelijke situatie doet zich hier niet voor. Daarom zijn er volgens het deskundigenbericht geen voorzieningen nodig die de gevolgen van ijsafworp voorkomen.

171.2. De Afdeling ziet in hetgeen [appellant sub 7] en Platform Storm en anderen naar voren hebben gebracht geen aanleiding om het deskundigenbericht niet te volgen. De ministers hebben zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het risico op ongevallen door ijsafwerping dusdanig klein is dat niet gesproken kan worden van onaanvaardbare gevolgen voor de veiligheid. Daarbij betreft de Afdeling dat de omstandigheden waarbij ijsvorming kan optreden zich enkel voordoet tijdens de winterperiode, buiten het seizoen waarin normaal gesproken op agrarische percelen nabij de windturbines veel werkzaamheden plaatsvinden. Voorts bevinden de woningen van appellanten zich niet in de directe omgeving van de windturbines. De ministers hebben zich daarom ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het niet nodig is om in verband met het voorkomen van ijsafzetting

een voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen. Overigens zullen, zo is ter zitting door de ministers toegelicht, de windturbines worden voorzien van een ijsdetectiesysteem. De enkele niet nader onderbouwde stelling van Platform Storm en anderen dat een dergelijk systeem niet functioneert geeft geen aanleiding voor de conclusie dat de eventuele risico's op ijsafzetting daarmee niet kunnen worden beperkt. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het deskundigenbericht staat dat het ijsdetectiesysteem een bewezen techniek is om de trefkans van passanten door afgeworpen ijs te minimaliseren. De betogen van [appellant sub 7] en Platform Storm en anderen falen.

Laagvliegzone

172. Platform Storm, Platform Storm en anderen, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en [appellanten sub 17] hebben beroepsgronden naar voren gebracht over de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de laagvliegroute.

Platform Storm stelt dat onvoldoende rekening is gehouden met laagvliegroutes. [appellanten sub 17] stellen dat het plaatsen van de windturbines nabij de laagvliegroute levensgevaarlijk is voor omwonenden. [appellant sub 3], Platform Storm en anderen en [appellant sub 4] stellen dat regelmatig buiten de route wordt gevlogen.

[appellant sub 3] en Platform Storm en anderen betogen dat de laagvliegroute ten onrechte niet op de verbeelding is opgenomen. De laagvliegzone doorkruist volgens Platform Storm en anderen en [appellant sub 3] het plangebied. Platform Storm en anderen voeren aan dat de exacte ligging van de laagvliegroute niet duidelijk is omdat er verschillen bestaan tussen kaarten van verschillende instanties waarop deze route staat afgebeeld. [appellant sub 3] stelt dat de gevolgen van de risico's voor omwonenden van het realiseren van windturbines nabij de laagvliegroute niet zijn gezien. Hij voert aan dat aannemelijk is dat de wieken van de windturbines tot in de laagvliegzone reiken en de opstelplaats daarbinnen zal komen te liggen. Volgens [appellant sub 4] doet zich strijd voor met artikel 2.6.10 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) omdat de wieken in de laagvliegzone draaien en omdat de windturbines hoger zijn dan 40 m.

Platform Storm en anderen betwisten verder dat overleg met het Ministerie van Defensie heeft plaatsgevonden over de beperkingen die aan de

windturbines dienen te worden gesteld in verband met de laagvliegroute. Volgens hen is ten onrechte geen toestemming aan de NAVO gevraagd. Zij wijzen verder op de gevaren van het zogeheten wake effect voor het vliegverkeer. [appellant sub 3] brengt verder naar voren dat turbulentie van de windmolens gevolgen heeft voor het vliegverkeer. Hij wijst er in dit verband op dat vanwege het in- en uitvliegen van helikopters in de gemeente Emmen een extra afstand tot een windturbine van vijf maal de rotordiameter wordt aanbevolen. 172.1. De laagvliegroute is vastgelegd in bijlage A van de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters en bijlage 11 van de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro).

In het MER staat dat geen windturbines binnen de laagvliegzone zijn geprojecteerd. De ministers hebben bij het verweerschrift een kaart overgelegd, waarop de laagvliegroute evenals de bestemmingsvlakken voor de turbines en de zone met de aanduiding "Veiligheidszone-windturbine" zijn aangegeven. Zoals ook onder 164 is overwogen, is in artikel 9, lid 9.1, van de planregels bepaald dat ter plaatse van deze zone wiekoverslag van de windturbine is toegestaan. Een windturbine met een rotordiameter van 131 m, die ingevolge de planregels maximaal is toegestaan, zal derhalve zodanig in de veiligheidszone dienen te worden geplaatst dat de zonegrens door de wiekoverslag niet wordt overschreden. Uit de door de ministers overgelegde kaart volgt dat de laagvliegroute de bestemmingsvlakken voor de turbines en de veiligheidszone niet doorkruist. Voorts is als bijlage bij het MER een brief van 9 juni 2015 gevoegd van het Ministerie van Defensie, waarin dit wordt bevestigd. Er doet zich volgens die brief daarom geen strijd voor met de beperkingen die in het Barro en Barro aan de bouw van bouwwerken in verband met deze zone zijn gesteld. Platform Storm en anderen, [appellant sub 4] en [appellant sub 3] hebben hun stelling dat dit onjuist is niet met nadere gegevens onderbouwd. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat de laagvliegroute op de verbeelding had moeten worden weergegeven.

172.2. Ter zitting hebben de ministers en Raedthuys en andere toegelicht dat de windturbines bestand zijn tegen een storm en dat straaljagers bestand zijn tegen effecten van turbulentie veroorzaakt door andere vliegtuigen. Volgens hen

zijn daarom geen onaanvaardbare risico's te verwachten van de effecten van turbulentie waarop [appellant sub 3] wijst en het zogeheten wake effect, waarop Platform Storm en anderen wijzen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de ministers zich niet op dat standpunt hebben mogen stellen. De door [appellant sub 3] gestelde omstandigheid dat in een advies over een windpark in de gemeente Emmen in verband met vliegverkeer van helikopters een grotere afstand wordt geadviseerd tot windturbines geeft geen aanleiding voor een andere conclusie. Blijkens de door [appellant sub 3] overgelegde stukken houdt deze aanbevolen afstand niet verband met een laagvliegroute voor defensie maar met een helihaven in de nabijheid van het daar geprojecteerde windpark.

172.3. Gelet op het voorgaande en hetgeen naar voren is gebracht hebben de ministers zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich geen onaanvaardbare gevolgen voor de veiligheid zullen voordoen in verband met de laagvliegzone. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat militaire vliegtuigen minimale vlieghoogten in acht dienen te nemen. Deze hoogten zijn ingevolge artikel 1 en artikel 2 van de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters buiten de laagvliegzone 300 m en binnen de zone 75 m. Voorts volgt uit de hiervoor genoemde brief van 9 juni 2015 van het Ministerie van Defensie dat het Ministerie geen bezwaar heeft tegen het realiseren van de windturbines. Verder bevinden de windturbines zich niet binnen het hoogtebeperkingengebied van een luchthaven. Er is voorts geen rechtsregel die ertoe strekt dat voor het mogelijk maken van windturbines nabij een laagvliegroute toestemming is vereist van de NAVO.

172.4. De betogen van Platform Storm, Platform Storm en anderen, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en [appellanten sub 17] falen.

173. Platform Storm en anderen brengen voorts naar voren dat in het plan een regeling had moeten worden opgenomen om kabelvliegers, kleine kabelballons en kleine vrije ballons te weren. Zij stellen, zo begrijpt de Afdeling, dat door het ontbreken van zo'n regeling sprake is van een aanzienlijk veiligheidsrisico gelet op de laagvliegzone nabij de windturbines. Zij verwijzen daarbij naar artikel 2, lid d, van de Regeling kabelvliegers en kleine ballons.

173.1. In artikel 2, lid d, van de Regeling kabelvliegers en kleine ballons is bepaald dat een kabelvlieger of kleine ballon niet mag worden gebruikt binnen een militair laagvlieggebied en binnen een afstand van 5 km van militaire laagvliegroutes. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het opnemen van deze bepaling in de planregels nodig is om de externe veiligheid te waarborgen. Het betoog van Platform Storm en anderen faalt reeds daarom.

Traumahelikopters

174. Platform Storm en anderen stellen dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de gevolgen van de beperkingen die traumahelikopters zullen ondervinden van de windturbines. Volgens hen had hierover advies moeten worden gevraagd aan de Veiligheidsregio Drenthe en Groningen.

174.1. In het deskundigenbericht wordt het standpunt van de ministers bevestigd dat traumahelikopters geschikt zijn om te manoeuvreren in een gebied met obstakels en dat de afstand tussen de windturbines zodanig is dat de helikopters daar tussendoor kunnen vliegen en kunnen landen. Gelet op het voorgaande hebben de ministers zich op het standpunt mogen stellen dat er geen onaanvaardbare gevolgen zullen ontstaan voor traumahelikopters en dat een advies van de Veiligheidsregio daarover niet nodig is. De stelling van Platform Storm en anderen dat uit de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2266, volgt dat een advies van de veiligheidsregio in dit geval noodzakelijk is, berust op een onjuiste lezing van die uitspraak. Het betoog faalt.

Obstakelverlichting in relatie tot veiligheid

175. WindNEE en anderen stellen dat in de planregels had moeten worden voorgeschreven dat de windturbines worden voorzien van obstakelverlichting. Zij voeren daartoe aan dat zonder deze voorziening luchtvaartongelukken kunnen plaatsvinden met onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving.

175.1. In de aanvragen om de omgevingsvergunningen, die deel uitmaken van die vergunningen, staat dat ten behoeve van de luchtvaartveiligheid de windturbines zullen worden voorzien van markeringslichten. De toepassing van deze voorziening is daarmee voldoende verzekerd. De ministers hebben daarom in redelijkheid geen aan-

leiding hoeven zien om het toepassen van deze verlichting uit een oogpunt van veiligheid in de planregels voor te schrijven.
Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden van Platform Storm en anderen over veiligheid

176. Platform Storm en anderen brengen naar voren dat ten onrechte niet is ingegaan op de levensgevaarlijke gevolgen van een softwarehack, vooral vanwege terroristische aanslagen en dreigingen. Platform Storm en anderen stellen voorts dat in het onderzoek geen rekening is gehouden met de toekomstige oprichting van bijvoorbeeld biovergisters en megastallen binnen het invloedsgebied van de windturbines. Zij wijzen er verder op dat zich in het plangebied en daarbuiten onder meer een vuurwerkopslag en een opslag voor chloorbleekloog bevinden.

176.1. Platform Storm en anderen hebben geen concrete gegevens naar voren gebracht waaruit valt af te leiden dat door een hack van de software van de windturbines de gevolgen voor de externe veiligheid zo afwijken van hetgeen in het aan het plan ten grondslag gelegde onderzoek in aanmerking is genomen, dat de ministers zich niet op de in dat onderzoek opgenomen conclusies hebben mogen baseren.
Het betoog faalt.

176.2. De ministers hebben toegelicht dat in het onderzoek naar de gevolgen voor de externe veiligheid is uitgegaan van de mogelijkheden die de vigerende bestemmingsplannen bieden. Niet is gebleken dat zij daarbij voor de externe veiligheid relevante mogelijkheden niet hebben betrokken. Platform Storm en anderen hebben hun stellingen in zoverre niet onderbouwd.
Het betoog faalt.

Beroepsgrond van [appellant sub 7]

177. [appellant sub 7] betoogt dat het projecteren van de windturbines in de nabijheid van woningen onaanvaardbaar is, omdat zich recent een aantal incidenten bij windturbines heeft voorgedaan, waaronder een brand en het afbreken van een rotorblad door harde wind. Dit betoog faalt gelet op hetgeen hiervoor over het onderzoek naar de externe veiligheid en het voorkomen van incidenten is overwogen. Deze omstandigheden zijn verdisconteerd in het berekenen van de risico's.

Conclusie

178. De betogen van WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, [appellanten sub 10], [appellant sub 7], Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, [appellanten sub 17], [appellant sub 4] en [appellant sub 3] over externe veiligheid falen, voor zover deze zijn gericht tegen het besluit waarbij het inpassingsplan is vastgesteld.

Omgevingsvergunningen

179. Platform Storm en anderen stellen dat in de omgevingsvergunningen ten onrechte niet is betrokken dat zeer waarschijnlijk is dat de hijskranen die worden gebruikt bij de bouw van de windturbines in de laagvliegroute staan.

179.1. In hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012 zijn bepalingen opgenomen in verband met het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van de bouwwerkzaamheden. Uit artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, volgt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning dient te worden geweigerd indien niet aannemelijk is dat aan deze bepalingen wordt voldaan.

179.2. De ministers hebben toegelicht dat de hijskranen zich dicht bij de opstellocaties zullen bevinden, zodat het niet aannemelijk is dat zij in de laagvliegroute komen te staan. Bovendien zullen de hijskranen worden voorzien van markeringslichten en zullen de werkzaamheden voor de bouw van de windturbines bij het Ministerie van Defensie en de Inspectie Leefomgeving en Transport worden gemeld, aldus de ministers. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor de conclusie dat de ministers aannemelijk hadden moeten achten dat niet aan de in het Bouwbesluit 2012 gestelde bepalingen kan worden voldaan. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, op grond van artikel 2.10, eerste lid, onder a, hadden moeten worden geweigerd.
Het betoog faalt.

180. Voor zover de beroepsgronden van WindNEE en anderen, Platform Storm en anderen, Platform Storm, [appellanten sub 10], [appellant sub 7], Dorpsbelangen Gasselternijveenschemond, [appellanten sub 17], [appellant sub 4] en [appellant sub 3] die zij hebben aangevoerd tegen het inpassingsplan over de gevolgen voor externe

veiligheid tevens zijn gericht tegen de omgevingsvergunningen, is de Afdeling, gelet op hetgeen daarover hiervoor over het inpassingsplan is overwogen, van oordeel dat de ministers zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat er geen aanleiding is de omgevingsvergunningen, voor zover deze zien op het oprichten en het in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, te weigeren. Er is geen grond voor het oordeel dat niet kan worden voldaan aan de in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling gestelde normen die verband houden met externe veiligheid.

181. De stelling van Platform Storm en anderen dat de omgevingsvergunningen zijn aangevraagd en verleend voor grotere windturbines dan waarnaar de ministers onderzoek hebben verricht mist feitelijke grondslag.

CONCLUSE

271. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

PROCESKOSTEN

272. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 9], [appellante sub 19] en [appellante sub 20] niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van Platform Storm, Platform Storm en anderen WindNEE en anderen niet-ontvankelijk, voor zover deze beroepen door de in bijlage II vermelde natuurlijke personen en rechtspersonen zijn ingesteld;

III. verklaart de beroepen van Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 21A] en [appellante sub 21B] niet-ontvankelijk, voor zover deze beroepen zijn gericht tegen het besluit van de staatssecretaris van Economische Zaken, thans: de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van 28 februari 2017, kenmerk FF/75C/2015/0382;

IV. verklaart de beroepen van Platform Storm, Platform Storm en anderen, WindNEE en anderen, [appellant sub 3] en [appellant sub 21A] en [appellante sub 21B], voor zover ontvankelijk, ongegrond;

V. verklaart de overige beroepen ongegrond.

NOOT

De onderhavige uitspraak is een lijvige met een aantal interessante m.e.r.-aspecten, waarop ik hieronder in ga.

In een aantal recente uitspraken is door appellanten aangevoerd dat de geboden inspraak niet voldeed aan het vereiste van het bieden van reële inspraakmogelijkheden, zoals vastgelegd in artikel 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus c.q. artikel 6 van de M.e.r.-richtlijn.

In deze uitspraak maakt de Afdeling bestuursrechtspraak daar wel heel korte metten mee. Naar haar oordeel zijn die vereisten volledig geïmplementeerd in de inspraakregeling in de artikelen 7.11 e.v. van de Wm in samenhang met afdeling 3.4 van de Awb. Die bepalingen voorzien in de wettelijke waarborgen voor het indienen van zienswijzen over het ontwerpplan en het bijbehorende MER. In dit geval is die procedure naar het oordeel van de Afdeling juist doorlopen en zijn de zienswijzen beantwoord in een nota van beantwoording.

Waar het naar mijn mening in artikelen 6 en 7 van het Verdrag van Aarhus echter om gaat, is of daadwerkelijke invloed op de besluitvorming kan worden uitgeoefend. Op het moment dat het ontwerp ter visie gaat, is weliswaar nog geen besluit genomen, maar, zoals in de praktijk blijkt, is het niet erg waarschijnlijk meer dat het bevoegd gezag voor een andere uitvoering van het project gaat kiezen. Mijns inziens is de mogelijkheid voor het indienen van zienswijzen, zoals de Afdeling het uitlegt, dan ook niet wat bedoeld wordt met inspraak. Inspraak vindt juist plaats in de periode voorafgaand aan het moment dat het ontwerp ter visie gaat, dus ten tijde van de nota van gangspunten/het voorontwerp van het plan, tezamen met de Notitie Reikwijdte en Detailniveau van het MER en eventueel een concept-MER. Reële inspraakmogelijkheden zouden – in het licht van Aarhus – moeten worden vertaald in vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties nog open liggen. De beschrijving van het doel van het plan of project is overigens het begin daarvan. Deze beschrijving is heel bepalend voor de reikwijdte van het alternatievenonderzoek. Dat betekent dus dat mijns inziens al inspraak mogelijk zou moeten

zijn bij de bepaling van het doel van het project. De kortgedingrechter gaat in zijn vonnis inzake inspraak over windpark Groningen van 9 november 2017, C/17/157887/KG ZA 17-291, ECLI:NL:RBNNE:2017:4278 (een civiel geschil met als vordering het verhinderen van het ter visie gaan van het ontwerp-inpassingsplan), er ook vanuit dat inspraak plaatsvindt voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp-besluit. Hij meent dat inspraak voldoende doeltreffend is geweest en in overeenstemming met het Verdrag van Aarhus c.q. de M.e.r.-richtlijn, als voorafgaand aan de periode van terinzagelegging van het ontwerpbesluit een breed participatieproces heeft plaatsgevonden.

In dezelfde lijn als de kortgedingrechter, oordeelt de Afdeling in haar uitspraak van 17 januari 2018 inzake het inpassingsplan Windpark Spui, nr. 201607636/1/R6, ECLI:NL:RVS:2018:141. Volwaardige inspraak betekent dat een proces van trechtering van alternatieven is toegestaan en niet dat omwonenden het laatste woord hebben in de besluitvorming. Wel moet het bevoegd gezag gemotiveerd ingaan op de ingediende inspraakreacties.

Inspraak is overigens niet hetzelfde als maatschappelijk draagvlak. Het enkele feit dat belanghebbenden hun mening mogen geven, betekent immers niet automatisch dat ze het ermee eens zijn. De Afdeling vindt het in de onderhavige uitspraak niet nodig dat er maatschappelijk draagvlak is voor windenergie. Inspraak speelt uiteraard wel een belangrijke rol in het creëren van maatschappelijk draagvlak, zeker als ook over het doel van het project inspraak zou hebben plaatsgevonden. Het doel van het project is bepalend voor welke alternatieven als redelijke alternatieven zijn aan te merken in het MER. Een discussie over het nut en de noodzaak van een bepaald project zou daarom in een vroegtijdig stadium gevoerd moeten worden.

Ik merk in dit verband op dat de Omgevingswet in de toelichting tamboereert over het belang van participatie, maar daar tot op heden nog minder wettelijke waarborgen voor biedt dan de huidige Wm. De procedure over de voorbereiding van een m.e.r. (inspraak over en kennisgeving van het voornemen, de R&D-fase) komt te vervallen. Het is dan aan het bevoegd gezag om duidelijk te maken dat de inspraak mede over milieuaspecten kan gaan. Mijns inziens voldoet de Omgevingswet (en het daarop geba-

seerde Omgevingsbesluit) door het ontbreken van wettelijke bepalingen over inspraak over m.e.r. thans nog niet aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus c.q. de M.e.r.-richtlijn. Het alternatievenonderzoek is een vast onderwerp dat in MER aan de orde komt. Een nieuw aspect in deze uitspraak is dat de Afdeling het niet realistisch vindt om voor een grootschalig windpark een locatie te zoeken die op meer dan 2.500 meter afstand van woningen is gelegen. Bij de aanwijzing van de zoekgebieden is reeds rekening gehouden met woningdichtheden. De provinciale doelstellingen zijn per provincie vastgelegd in afspraken met het rijk.

Appellanten plaatsen ook kritische kanttekeningen bij de objectiviteit van de onderliggende onderzoeken. De onderzoeken zouden in opdracht van de minister zijn uitgevoerd en de adviesbureaus zouden vaker betrokken zijn bij windenergie. Kortom, wiens brood men eet, diens woord men spreekt. De Afdeling gaat hier dan ook mijns inziens terecht niet in mee. Dat dezelfde bureaus vaker onderzoek doen, is bijna onvermijdelijk, zeker naarmate het onderwerp specifiek is. Dat bureau heeft dan ervaring met het onderwerp en wordt vaker gekozen. Dat het bevoegd gezag opdracht geeft voor het onderzoek, kan ook niet anders als het niet zelf die specifieke deskundigheid in huis heeft. De per 16 mei 2017 geïmplementeerde gewijzigde M.e.r.-richtlijn stelt waarborgen aan de kwaliteit van het MER en vereist voldoende deskundigheid en onafhankelijkheid aan de kant van het bevoegd gezag. De onderhavige zaak is van vóór deze wijzigingen, deze zijn daarom niet nog van toepassing.

Overigens stellen appellanten ook de onafhankelijkheid van de Commissie m.e.r. zelf aan de orde. Zij menen dat het advies van de Commissie niet onafhankelijk/onpartijdig tot stand is gekomen vanwege nevenactiviteiten van de voorzitter en andere adviestrajecten van sommige leden. Al eerder kwam de onafhankelijkheid van de leden van de Commissie aan de orde in de uitspraak inzake Gasopslag Bergermeer, zie ABRvS 2 mei 2015, nr. 201105967/1/R1, ECLI:NL:RVS:2012:BW4561. De Afdeling oordeelde in die zaak dat als een lid van de Commissie later bij een van de betrokken partijen is gaan werken, dat niet betekent dat het gegeven advies partijdig zou zijn.

De Afdeling legt hier de term 'rechtstreeks betrokken' in artikel 2.21 van de Wm ook in deze uitspraak eng uit. Van een rechtstreekse betrokkenheid is in dit geval niet gebleken, nu geen enkel belang bestaat bij het plan zelf. Dat zou bijvoorbeeld wel zo zijn als een van de leden of de voorzitter ten tijde van het adviestraject werkzaam is bij het bevoegd gezag, de initiatiefnemer of een bedrijf dat betrokken is bij het project zelf (of een van de alternatieven daarvoor). De Commissie m.e.r. heeft op haar website een protocol gepubliceerd over de onafhankelijkheid van de leden. De uitleg van de Commissie gaat daarbij verder dan een strikte uitleg van rechtstreekse betrokkenheid, nu tevens de schijn van belangenverstrengeling vermeden wordt. Een schijn van partijdigheid is immers al snel gewekt, blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van ABRvS 17 december 2014, nr. 201402067/1/A2. Daar was volgens de Afdeling die schijn gewekt doordat een adviesbureau soms als adviseur en soms als vertegenwoordiger voor het bevoegd gezag optrad. Voor een burger zijn die rollen niet te onderscheiden. Opmerkelijk is dat de Wm geen eisen stelt aan de onafhankelijkheid van de voorzitter van de werkgroep. Omdat een voorzitter actief betrokken is bij de totstandkoming van het advies van de Commissie, dient mijns inziens ook ten aanzien van de voorzitter de schijn van partijdigheid vermeden te worden.

A. Wagenmakers

NOOT

Inleiding

Op 21 februari jongstleden gaf de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een zeer omvangrijke uitspraak haar oordeel over de beroepen die waren gericht tegen het windpark De Drentse Monden en Oostermoer. Hierbij baseert de Afdeling zich voornamelijk op het deskundigenbericht van de StAB. In deze zaak is vrijwel iedere denkbare beroepsgrond in verband met (externe) veiligheid tegen het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen voor het park aangevoerd, waaronder de gevolgen van een software hack (vanwege een onvoldoende onderbouwing door appellant faalt dit betoog). Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Handboek risicozonering windturbines;
 - Indirecte risico's en identificatieafstand;
 - Biovergistingsinstallatie;
 - Ondergrondse buisleidingen en gaswinningslocatie;
 - Hoogspanningsinstallatie;
 - Wegen;
 - Agrarische percelen;
 - IJsafworp;
 - Luchtvaart: laagvliegzone, traumahelikopters en obstakelverlichting.
- Alle betogen falen, zodat de beroepen, voor zover deze op (externe) veiligheid betrekking hebben, ongegrond zijn.

Handboek risicozonering windturbines

Een aantal appellanten voert aan dat geen gebruik had mogen worden gemaakt van het Handboek risicozonering windturbines (hierna: het Handboek). Het te plaatsen windturbintype is onbekend, de vermogensklasse is hoger en tevens zijn de gegevens in het Handboek verouderd. Bovendien is geen rekening gehouden met tipbreuk en covolutie waarbij de trefkans wordt berekend met de daadwerkelijke omvang van het rotorblad. Ook wordt erop gewezen dat in het buitenland met grotere effectafstanden rekening wordt gehouden en in de provinciale verordening van de provincie Noord-Holland een afstand van 600 m wordt aangehouden. De Afdeling merkt op dat bij het MER de Analyse externe veiligheid Windpark DDM/OM is gevoegd, waarin het Handboek (versie 3.1) als uitgangspunt is gehanteerd. Onder verwijzing naar de nota van toelichting (Stb. 2010, 749) bij het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit), wijst de Afdeling erop dat dit Handboek in beginsel tot uitgangspunt mag worden genomen (ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, «JM» 2018/7, m.nt. Soer en ABRvS 14 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB7798). Vervolgens gaat de Afdeling in op het gebruik van het Handboek. De planregels van het inpassingsplan maken een windturbine mogelijk met een grotere ashoogte en rotordiameter dan in het Handboek wordt beschreven. Toch kan volgens de Afdeling van de methodiek van het Handboek worden uitgegaan, die daarbij aansluit bij het deskundigenbericht. Voor de bepaling van de 10^{-6} -contour voor het plaatsgebonden risico kan de hoogste waarde van de ashoogte plus de halve rotordia-

meter (tiphoogte) of de maximale werpafstand bij nominaal toerental worden gehanteerd en voor de 10⁻⁵-contour voor het plaatsgebonden risico de halve rotordiameter. Doorslaggevend hierbij is dat het toerental – dat bepalend is voor de risico's – bij grotere windturbines lager ligt dan bij kleinere windturbines. Bovendien is in het Handboek geen rekening gehouden met de luchtweerstand in geval van bladbreuk, zodat de werpafstanden bij nominaal toerental in het externe veiligheidsonderzoek in zoverre zijn overschat. De Afdeling stelt dat er geen grond voor het oordeel is dat voor het bepalen van het plaatsgebonden risico niet had mogen worden uitgegaan van de Analyse externe veiligheid Windpark DDM/OM, voor zover daarbij is uitgegaan van de methodiek in het Handboek.

Indirecte risico's en identificatieafstand

Bij het bepalen van indirecte risico's gaat het erom of de kans dat een risicovolle installatie of buisleiding in de omgeving van een windturbine faalt significant toeneemt door het falen van de windturbine. Hierbij is de identificatieafstand van belang: de werpafstand van (een deel van) een rotorblad in een overtoeren-scenario, van twee keer het nominale toerental. De Afdeling concludeert dat deze afstand niet is onderschat, waarbij ook van belang is dat bij de windturbines pitch control wordt toegepast, waarbij de rotorbladen automatisch in de meest gunstige positie worden geplaatst, om zo de kans op een overtoeren-scenario te verminderen. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de faalfrequenties uit het Handboek niet zouden mogen worden toegepast op nieuwere types grotere windturbines. In een eerdere zaak kwam de Afdeling al tot de slotsom dat er geen aanleiding bestaat om aan de actualiteit van de faalfrequenties te twijfelen (ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, «JM» 2018/7, m.nt. Soer). Voor wat het tipbreuk-scenario betreft, waarbij slechts een gedeelte van het blad afbreekt, is de Afdeling van mening dat dit niet tot een verhoging van het risico leidt; het bladdeel komt weliswaar verder terecht maar heeft een geringere massa. Gelet hierop kon worden uitgegaan van het Handboek en kon voorbij worden gegaan aan in andere gevallen gehanteerde afstanden, zoals de 600 meter uit de provinciale verordening van de provincie Noord-Holland (zie hiervoor ABRvS 30 augustus 2017,

ECLI:NL:RVS:2017:2316, «JM» 2017/140, m.nt. Soer). Vervolgens concludeert de Afdeling dat weliswaar met de exacte positie van de windturbines kan worden geschoven, maar volgens het MER geen (beperkt) kwetsbare objecten binnen de contouren voor het plaatsgebonden risico zijn gelegen. Ook hoeven de (onderhouds)verplichtingen uit het Activiteitenbesluit niet nog eens in een voorwaardelijke verplichting in de planregels van het inpassingsplan te worden geregeld. De betogen falen.

Biovergistingsinstallatie

Binnen de identificatie-afstand is een biovergistingsinstallatie gelegen. Bij de beschouwing van die installatie is er van uitgegaan dat de opslagtank alleen volledig faalt als het zwaartepunt van het blad op de tank valt. In een nadere analyse is ook rekening gehouden met zowel de trefkans van het zwaartepunt van het gehele blad als andere scenario's zoals het treffen van overige delen van het blad. Het additionele risico is in die gevallen verwaarloosbaar. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de gevolgen voor de externe veiligheid in verband met de aanwezigheid van de biovergistingsinstallatie zijn onderschat.

Ondergrondse buisleidingen en gaswinningslocatie

Ten aanzien van de aangehouden afstand tussen de windturbines en buisleidingen met gevaarlijke stoffen, is eveneens aangesloten bij het Handboek. De Afdeling merkt op dat de adviesafstanden in het Handboek zien op leidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden getransporteerd en in het Handboek zijn opgenomen na overleg met onder meer de Gasunie. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in dit geval een grotere afstand had moeten worden aanhouden vanwege beleid van Gasunie Transport Services (een dochteronderneming van de Gasunie) waarin een grotere afstand wordt aangehouden, de aanwezigheid van waterstofsulfide of de bezwijkkans bij een verminderde gronddekking. De gaswinningslocatie van de NAM bevindt zich eveneens binnen de identificatieafstand en binnen die afstand zijn echter geen installatieonderdelen van de gaswinningslocatie gelegen. Toch is het additionele risico berekend, in het geval zich wel een gasopslagtank binnen de identificatieafstand zou bevinden. Dit

risico is echter verwaarloosbaar klein. Een aanvullende analyse – zoals uitgevoerd voor de biovergistingsinstallatie (zie hiervoor) – is achterwege gelaten. Het deskundigenbericht meldt hierover dat een dergelijke analyse niet tot een veel hogere faalkans zou leiden, omdat vanwege de geringere afmetingen de trefkans bij een gasopslagtank kleiner is dan bij de biovergistingsinstallatie. Het betoog faalt.

Hoogspanningsinstallatie

Aangevoerd wordt vervolgens door appellanten dat zich op 205 meter vanaf bovengrondse infrastructuur windturbines bevinden, binnen de afstand die Tennet (245 meter) en Gasunie Transport Services (716 meter) in hun beleid hanteren. De Afdeling stelt vast dat zich inderdaad binnen de volgens het Handboek geadviseerde afstand tot bovengrondse infrastructuur één windturbine bevindt. Van deze windturbine is via een risicoberekening de kans op het raken van de hoogspanningslijn door mastfalen en de trefkans bij overtoeren bepaald. De berekende additionele faalkans blijft onder de 10%, wat TenneT als verwaarloosbaar heeft aangemerkt. Het betoog faalt.

Wegen

Appellanten stellen dat het individueel passantenrisico (IPR) en het maatschappelijk risico (MR) voor de N374 zijn onderschat. De Afdeling stelt vast dat in het Handboek wordt verwezen naar de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatwerken (*Stcrt.* 2002, 123, p. 13v). Aangezien de windturbines niet zijn geprojecteerd in de nabijheid van een rijksweg, is deze beleidsregel niet van toepassing (vgl. ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, «JM» 2018/33, m.nt. Soer). Toch is bij het Handboek aangesloten, waarbij is geconcludeerd dat zich binnen de afstand van een halve rotordiameter geen wegen bevinden en binnen de werpafstand bij nominaal toerental en de identificatieafstand slechts lokale wegen aanwezig zijn, met een (zeer) lage verkeersintensiteit. De Afdeling ziet hierin geen aanleiding dat de risico's zouden zijn onderschat. Het betoog faalt.

Agrarische percelen

Voor wat betreft agrarische percelen, stelt de Afdeling vast dat dit geen beperkt kwetsbare of kwetsbare objecten zijn, zoals bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen, zodat deze niet door de normen uit het Activiteitenbesluit worden beschermd (vgl. ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1228). In het deskundigenbericht staat dat het risico op een ernstig incident en de trefkans klein is. Omdat appellanten niet hebben onderbouwd waarom toch sprake zou zijn van een dusdanig hoog plaatsgebonden risico dat het plan niet in redelijkheid vastgesteld had kunnen worden, faalt het betoog.

Ijsafworp

Onder bepaalde meteorologische omstandigheden kan ijsafzetting optreden op de rotorbladen. Dit ijs kan vervolgens worden afgeworpen of naar beneden vallen. Dergelijke omstandigheden komen volgens het Handboek maximaal tweemaal per jaar voor. Ijsafworp is van belang als zich in de omgeving kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten of grote groepen mensen bevinden (vgl. ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:766, Rb. Oost-Brabant 5 maart 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:958, ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:141, «JM» 2018/7, m.nt. Soer en ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3735). Omdat deze situatie zich niet voordoet, is er volgens het deskundigenbericht geen voorziening nodig die de gevolgen van ijsafworp voorkomen. De Afdeling sluit zich bij dit standpunt aan. Voor de wens van appellanten om een ijsdetectiesysteem als voorwaardelijke verplichting in de planregels op te nemen, bestaat evenmin aanleiding.

Luchtvaart: laagvliegroute, traumahelikopters en obstakelverlichting

Over de laagvliegroute in de nabijheid van het windpark wordt aangevoerd dat deze het plangebied doorkruist en er een gevaarlijke situatie ontstaat. De Afdeling stelt aan de hand van de plankaart en de kaart in de bijlage bij de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Raro) vast dat er geen overlap is tussen de locatie waar de windturbines mogen worden geplaatst en waar wiekoverslag mag plaatsvinden en de laagvliegroutes. Dit wordt bevestigd in een brief van het Ministerie van Defensie. Strijd met de beperkingen uit het Besluit algemene regels

ruimtelijk ordening (Barro) en de Barro doet zich niet voor. Volgens de Afdeling is er dan ook geen aanleiding de laagvliegroute op de verbeelding weer te geven.

Ter zitting is toegelicht dat windturbines bestand zijn tegen een storm en straaljagers tegen turbulentie door andere vliegtuigen, zodat onaanvaardbare risico's vanwege turbulentie en het wake effect niet zijn te verwachten. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat hiervan niet mocht worden uitgegaan, waarbij de Afdeling erop wijst dat militaire vliegtuigen minimale vlieghoogten in acht dienen te nemen op grond van artikel 1 en 2 van de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters (*Stcrt.* 2014, 20286). Buiten de laagvliegzone bedraagt deze hoogte 300 m en daarbinnen 75 m. In de uitspraak over Bestemmingsplan "Lelystad - Uitbreiding luchthaven" (ABRVs 18 februari 2017, ECLI: NL:RVS:2017:129) ging de Afdeling in op de relatie tussen externe veiligheid en vliegveiligheid. Het komt erop neer dat rekenmethodiek om externe veiligheidsrisico's te berekenen is geobjectiveerd, in de zin dat bij het berekenen van de risicocontouren geen rekening wordt gehouden met de bebouwing in de nabijheid van de luchthaven in het concrete geval. Hoge bebouwing kan wel indirect de ligging van de risicocontouren beïnvloeden in het geval de aanwezige (hoge) bebouwing aanleiding zou geven om vliegroutes aan te passen, wat zich in dat geval niet voordeed.

Vervolgens wordt door appellanten aangevoerd dat het inpassingsplan in een regeling had moeten voorzien om kabelvliegers, kleine kabelballons en kleine vrije ballons te weren, omdat deze activiteiten veiligheidsrisico's met zich meebrengen gelet op de laagvliegzone nabij de windturbines. In de Regeling kabelvliegers en kleine ballons (*Stcrt.* 1994, 249) is echter bepaald dat een kabelvlieger of kleine ballon niet mag worden gebruikt binnen een militair laagvlieggebied en binnen een afstand van 5 km van militaire laagvliegroutes. Voor opname van een regeling in het inpassingsplan is geen aanleiding. Over het ontbreken van onderzoek naar de gevolgen van de beperkingen die traumahelikopters zullen ondervinden van de windturbines, sluit de Afdeling bij het deskundigenbericht aan: traumahelikopters zijn geschikt om te manoeuvreren tussen obstakels door en de afstand tus-

sen de windturbines is zodanig dat de helikopters daar tussendoor kunnen vliegen en landen. De Afdeling overweegt ook dat in de aanvraag om een omgevingsvergunning is aangegeven dat obstakelverlichting zal worden aangebracht. Omdat de aanvraag deel uitmaakt van de omgevingsvergunningen, is opname van een voorwaardelijke verplichting over obstakelverlichting in het inpassingsplan, zoals appellanten wensen, niet nodig.

Ten slotte wordt aangevoerd dat voor de bouw van de windturbines hijskranen zullen worden gebruikt in de nabijheid van de laagvliegroute. Hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012 bevat regels over het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens de bouw. Artikel 2.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, bepaalt dat een omgevingsvergunning moet worden geweigerd als niet aannemelijk is dat aan die regels wordt voldaan. Op de zitting is toegelicht is dat hijskranen niet in de laagvliegroutes worden geplaatst, deze worden voorzien van markeringslichten en de werkzaamheden worden gemeld bij het Ministerie van Defensie en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Er is daarom volgens de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de omgevingsvergunningen voor de bouw om deze reden hadden moeten worden geweigerd. Het betoog faalt.

J.H.K.C. Soer