

NKPW
Wipmolen 14
1742 KG Schagen
Tel.: 0224-223142
E-mail: jhfj@xs4all.nl

Aan:
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Onderwerp: **Beroep tegen inpassingsplan en besluiten windpark Noordoostpolder (Stcr. 227, 6 januari 2011)**

Schagen, 17 februari 2011

Geacht college,

Hierbij tekenen wij beroep aan tegen het rijksinpassingsplan en de bijbehorende besluiten voor het windpark Noordoostpolder, zoals gepubliceerd in de Staatscourant nr. 227 van 6 januari 2011. Op deze zaak is de Crisis en Herstelwet van toepassing.

De motivering van het beroep is als volgt.

Eerder ingebrachte zienswijzen

Leeswijzer

Dit beroepschrift is gebaseerd op de zienswijze die wij hebben ingebracht tegen het ontwerp-rijksinpassingsplan en de ontwerp-vergunningen. Wij verzoeken u om deze zienswijze integraal (d.w.z. inclusief het in de zienswijze opgenomen bijlagenboek) tezamen met de zienswijze Vogelbescherming Nederland e.a. die wij tevens tot onze zienswijze maakten als onderdeel van ons beroepschrift te beschouwen.

Onze zienswijze is opgenomen onder nummer 54 in inspraakbundel 2. De zienswijze van de Vogelbescherming Nederland, Staatsbosbeheer, Stichting Verantwoord Beheer IJsselmeer en Natuurmonumenten, Luc Hoogenstein, Zeist is opgenomen onder nummer 27 in inspraakbundel 1.

Rechtsbescherming

- 1 Art. 1.6a van de Crisis- en Herstelwet verbiedt het aanvoeren van beroepsgronden na de beroepstermijn. Daardoor zien wij ons voor een onmogelijke taak gesteld, namelijk het binnen 6 weken beoordelen van de juistheid van vele uiteenlopende besluiten met de daarbij behorende stukken, die tezamen vele duizenden pagina's tekst beslaan. Er is een schril contrast tussen deze 6 weken en de 7 jaren die het bestuur heeft besteed aan de besluitvorming. Het recht op een effectieve rechtsbescherming dat onder andere inhoudt dat de burger beschikt over voldoende tijd om kennis te nemen van de besluiten waarvan beroep, de (on)rechtmatigheid ervan te beoordelen en zijn beroepsgronden te formuleren en uit te werken, is daardoor in het geding.
- 2 Deze bepaling moet dan ook buiten toepassing worden gelaten wegens strijd met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en wegens strijd met het EG-rechtelijk

beginsel van een effectieve rechtsbescherming en het verdedigingsbeginsel. Dit laatste beginsel is in de rechtspraak van het Hof van Justitie als volgt verwoord: '(...) dat de adressaten van overheidsbeslissingen, die aanmerkelijk in hun belangen worden getroffen, in staat moeten worden gesteld hun standpunt genoegzaam kenbaar te maken' (Zaak 17/74, Transocean Marine Paint Association; zie ook Zaak 85/76, Hoffmann La Roche en 49/88, Al-Jubail).

- 3 Het buiten toepassing laten van art. 1.6a van de Crisis- en Herstelwet brengt mee dat uw Afdeling belanghebbenden een nieuwe, ruime termijn stelt om de in dit beroepschrift geformuleerde bezwaren aan te vullen en waar nodig uit te werken.

Nut, technische- en ruimtelijke noodzaak afwezig

Algemeen

- 4 Er is een stijgende behoefte aan duurzame energie; voorts zijn nationale en internationale doelstellingen erop gericht de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen. Wij zij het van harte met de minister eens dat de bevordering van duurzame energie evenals trouwens de optie energiebesparing en rendementsverhoging van industriële processen belangrijk is. Evenwel, dit betekent niet automatisch, dat met iedere bijdrage aan het opwekken van duurzame energie een zodanig dwingende reden van groot openbaar belang ontstaat dat daarvoor alles moet wijken en de inbreuk op het Natura-2000 gebied van het IJsselmeer en omgeving met het geplande windpark Urk geoorloofd zou zijn. In het geval van het windpark Urk/Noordoostpolder bestrijden wij dat met kracht, temeer daar het aan toereikend onderzoek naar mogelijke alternatieven, ruimtelijk zowel als anderszins, heeft ontbroken. Dat het windpark ogenschijnlijk past in de algemeen geformuleerde kabinetsdoelstelling voor duurzame energie en CO₂-reductie is te algemeen en kan op zich niet een voldoende zwaarwichtige reden betekenen om over te gaan tot inbreuk op een Natura-2000 gebied. Bovendien is die (politieke) doelstelling inmiddels door het huidige kabinet weer gewijzigd en draagt derhalve de doelstelling op zich niet bij aan een stabiele strategische ontwikkeling.
- 5 In de antwoordnota's op onze zienswijzen ten aanzien van het MER respectievelijk de ontwerpbesluiten voert het bevoegd gezag als motivering voor het nut en de noodzaak voor het windpark aan, als volgt:
 - Het windpark gaat voorzien in 1.805.452 MWh/j
 - Windturbines op land zijn goedkoper dan op zee
 - Het windpark draagt bij aan de doelstelling van het werkprogramma Schoon en Zuinig van het vorige kabinet, inmiddels aan de gewijzigde doelstelling van het huidige kabinet
 - Om de invulling van de doelstelling voor het onderdeel 'wind op land' gestalte te geven kan dit specifieke windpark (locatie en opbrengst) niet worden gemist.Deze motivering is naar onze mening onvoldoende en tevens onjuist, maar ook armzalig, in ogenschouw genomen de ruimtelijke kaalslag en schade aan natuur en leefomgeving van mens en dier die het windpark zal aanbrengen. Ook het financiële argument faalt omdat dit - het hemd is nader dan de rok - uitsluitend de directe subsidiekosten voor de rijksoverheid betreft maar niet de indirecte, maatschappelijke kosten zoals beslag aan ruimte, verlies aan natuur, landschap, woonomgeving enz.

Technisch nut van weinig substantie zelfs op basis van de gemajoreerde cijfers in het MER

- 6 In onze zienswijze hebben wij uiteengezet dat er geen (technische en ruimtelijke) noodzaak voor het windpark bestaat en dat het windpark gering zo niet het tegendeel van maatschappelijk nut

nationaal kritisch platform windenergie

met zich brengt. De stroomopbrengst en in samenhang daarmee de bespaarde CO₂-uitstoot is immers uitermate gering. In onze zienswijze (p. 2 t/m 4 en § 7 van het Bijlagenboek zienswijze) hebben wij het volgende, dat in essentie niet weersproken wordt in de antwoordnota, onderbouwd:

- dat het MER de opbrengst aan groene stroom en de daarmee de bespaarde CO₂-uitstoot van het windpark majoreert.
- dat de opbrengstberekening in het MER in weerwil van de richtlijn van de Cie MER niet is uitgevoerd volgens het Protocol 'monitoring hernieuwbare energie' van SenterNovem
- dat de berekening evenmin voldoet aan de Europese richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.
- dat ook al zou het bevoegd gezag van het overschatte cijfer van het MER uitgaan, het dat nog minder dan anderhalf promille (0,15 %) van de Nederlandse energieproductie gaat.
- Dat een wat reëlere schatting ruim beneden één promille (0,1 %) van de Nederlandse energieproductie belandt.

Wij constateren derhalve dat het technisch nut voor de energievoorziening gering is en nog minder dan de gemajoreerde cijfers van het MER suggereren. Concluderend stellen wij vast, dat het MER geen goede onderbouwing is voor het inpassingsplan en de milieuvergunningen.

Technische beperkingen voor de ambitie windenergie op land

- 7 De stroomopbrengst en in samenhang daarmee de bespaarde CO₂-uitstoot van het windpark is in ieder geval gering. Volgens nieuwe inzichten¹ is het zelfs mogelijk dat het windpark CO₂ gaat genereren. (Zie Bijlagenboek zienswijze p.15 t/m 16). Dit laatste dan als onvermijdelijke consequentie van het technisch systeem, de constellatie van het stelsel van centrales en netwerken, dat niet in staat zal zijn de grillige windstroom soepel en met weinig energieverlies op te vangen. Dat is dan wel erg zuur gezien de aantasting die het windpark inhoudt voor het landschap, het beschermde natuurgebied en leef- en woongenot van de inwoners van Urk en de Noordoostpolder. Dit is ook zuur voor de belastingbetaler die uiteindelijk voor de miljard subsidie die de minister van EZ daarvoor zegt ter beschikking te willen stellen, opdraait en knollen voor citroenen krijgt (zie §8 van Bijlagenboek van onze zienswijze). Behalve de kleine groep van particuliere investeerders betekent het dat er over de hele linie alléén maar verliezers zijn.
- 8 Daarom wezen wij in onze zienswijze dus ook op:
 - de verlaging van het rendement van gas- en kolengestookte installaties die door de pieken en schommelingen van de windenergie te weeg wordt gebracht.
 - het risico, daadwerkelijk in de VS in Texas en Colorado aan de hand van metingen² bepaald, namelijk dat uiteindelijk meer fossiele brandstoffen verstoekt gaan worden, en zelfs zoveel dat windenergie in feite omslaat in een 'generator voor CO₂'.
- 9 Verwijzend naar modelberekeningen van de TU Delft en met voorbijgaan van de in onze zienswijze (Zie Bijlagenboek van onze zienswijze p.15 t/m 16) vermelde literatuur, weerspreekt de antwoordnota het bovengenoemde punt en stelt verder "met de huidige omvang van

¹ J. Soens (2005), *Impact of wind energy in a future power grid*. Proefschrift Katholieke Universiteit Leuven.

https://lirias.kuleuven.be/bitstream/1979/161/2/PhD_jsoens.pdf.

Energieraad (2008), *Brandstofmix in beweging, op zoek naar een goede balans*.

<http://www.algemeneenergieraad.nl/Include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=276>.

K. de Groot & C. le Pair (2009), *De brandstofkosten van windenergie; een goed bewaard geheim*. SPIL 2009(5).

<http://www.clepair.net/windgeheim.html>.

² BENTEK Energy (2010) - How Less Became More: Wind, Power and Unintended Consequences in the Colorado Energy Market. <http://www.bentekenergy.com/WindCoalandGasStudy.aspx>

nationaal kritisch platform windenergie

windenergie is het effect verwaarloosbaar en daarom nu niet meegenomen". Alhoewel wij het niet juist vinden dit rapport van Delft als (enig) uitgangspunt te nemen³, impliceert het antwoord wel dat met een grote(re) omvang van windenergie, waar dit windpark immers bedoeld is onderdeel van te zullen worden, het effect niet langer verwaarloosbaar zal zijn.

- 10 Het voorgaande houdt in dat technische beperkingen, mogelijk nog meer dan ruimtelijke, een expliciete grens kunnen stellen aan de mogelijke omvang van windenergie op land. Tot nog toe heeft daar naar geen onderzoek plaats gevonden en is derhalve onduidelijk hoe zich dat verhoudt tot de politieke ambities voor windenergie op land. Ook in dit opzicht is het MER onvoldoende.

Geen ruimtelijke noodzaak om dit gebied aan (duurzame) energievoorziening op te offeren.

- 11 Zoals elders in dit beroepschrift wordt behandeld, vloeit dit plan voor een windpark niet voort uit een gerichte zoekslag naar geschikte locaties voor windmolens. In tegendeel, het is aangedragen door particuliere investeerders zonder dat de overheid vooraf ruimtelijke voorwaarden stelde. En gaande de rit heeft zich bij overheid en investeerders een tunnelvisie vast gezet, die heeft geleid tot dit plan met deze overweldigende afmetingen, maatvoering en uitstraling, het grootste van Europa! Het plan is buiten studies van VROM naar locaties op land gehouden en de Rijksadviseur voor het Landschap heeft men al die tijd niet ingeschakeld (*Volgens het gestelde op p.117 van de antwoordnota is de reden daartoe dat de Rijksadviseur niet tot de wettelijke adviseurs hoort.*) Niettemin pleit de Rijksadviseur voor het Landschap in haar in 2010 uitgebrachte advies "*Een choreografie voor 1000 molens*" voor verplaatsing van een belangrijk deel van dit park. Dat toont nog eens extra aan dat de planologische onderbouwing van dit plan niet deugt en dat zeker niet kan worden geconcludeerd dat het van groot openbaar belang is om dit park juist op deze plek te bouwen.
- 12 Een windpark op deze plaats in een Natura-2000 gebied is ook niet nodig. Uit onderzoek van het RIVM⁴ in opdracht van de minister van VROM komt naar voren dat buiten de natuurgebieden bij de geluidnorm Lden 47 (de waarde die in de AMvB werd gekozen) een potentieel aan plaatsingsruimte van 34000 MW aan windturbines is. Overigens adviseert het RIVM in dit rapport een norm van Lden 40 te kiezen, bij welke norm er, opnieuw buiten de Natura-2000 gebieden nog steeds plaatsingsruimte voor 7000 MW wind op land beschikbaar is. Dit is ruim meer dan datgene wat het inmiddels geëxpireerde werkprogramma 'Schoon en Zuinig' nastreeft. Er is dus aan dit windpark dat overigens wel in een natuurgebied ligt, uit het oogpunt van schaarse ruimte voor windmolens op land, op deze plek geen behoefte. De plek is ook niet geschikt.
- 13 Waarom dan toch? Ondermeer p.173 van de antwoordnota tilt een tipje van de sluier op, citaat: "*Ook staat de omvang van het initiatief zoals de particulieren deze voorstaat ertoe dat geen andere locatie geschikt is. Verder dient rekening te worden gehouden met het feit dat de initiatiefnemers particulieren zijn. Eventuele alternatieven dienen aan te sluiten bij de doelstelling van deze particulieren*". Dit is klare taal⁵, het particuliere belang wordt boven het algemeen belang geschoven en het natuurgebied moet maar wijken teneinde particuliere doelen op

³ De opstellers van het rapport van de TUD "De regelbaarheid van elektriciteitscentrales" hebben niet het brandstofverlies door het piekgedrag van windmolens bestudeerd, zij hebben zich beperkt tot de technische aspecten van inpassing van het (grillige) windvermogen. Het is dus niet deugdelijk zich op dit rapport te baseren.

⁴ RIVM-rapport 680300007/2009, Evaluatie nieuwe normstelling windturbinegeluid:
<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/680300007.html>

⁵ Afgezien dan van de gebrekkige redactie. Kennelijk wordt bedoeld 'Ook betekent de omvang van het initiatief zoals die de particulieren voor ogen staat dat geen andere locatie geschikt is.'

particuliere voorwaarden te realiseren. Dit draagt de kenmerken van (locaal) politiek geëntameerde besluitvorming, maar staat ver van een zorgvuldige besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening.

MER onvoldoende basis voor het rijksinpassingsplan en in strijd met Wm

- 14 Op 12 mei 2006 hebben de Ministers van EZ, VROM, LNV en V&W besloten de rijksprojectenprocedure uit de Wro (thans de rijkscoördinatieregeling uit de Wro) van toepassing te verklaren voor het project windpark Noordoostpolder. De reden hiervoor is dat de het project in de Noordoostpolder van nationaal belang is. Vervolgens is op 1 maart 2009 de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 van kracht geworden. Met deze wijzigingen is op windparken met een geïnstalleerd vermogen van 100 MW of meer automatisch de rijkscoördinatieregeling van toepassing en krijgt de Minister van EZ de bevoegdheid een rijksinpassingsplan op te stellen voor de ruimtelijke inpassing van een dergelijk project. Het bestemmingsplan van de gemeente moet daarvoor wijken.
- 15 Het MER is de basis voor het rijksinpassingsplan en voor de diverse (milieu)besluiten voor het windpark Urk/Noordoostpolder. Dit MER moet derhalve zowel de functie van een plan- als een besluit-MER vervullen. Zoals wij in onze zienswijze schreven is daar hier niet aan voldaan. Weliswaar geeft de antwoordnota in reactie op onze zienswijze aan dat er een aanvulling op het MER is gekomen, maar deze neemt ons bezwaar niet weg dat niet met een nationale blik naar het project is gekeken en voorts redelijke alternatieven - zelfs in de nabijheid van Urk en de Noordoostpolder - op vooringenomen en oneigenlijke gronden zijn weggewimpeld. Dat laatste klaarblijkelijk omdat voor de particuliere initiatiefnemers alternatieven niet het doel was en zij derhalve willens en wetens aan hun voorstel vasthielden op de eenmaal gekozen locatie. Zie ook p. 173 van de antwoordnota of laatste alinea p. 9 van de "Aanvulling MER Windpark Noordoostpolder".
- 16 Oorspronkelijk is de initiatiefnemer (of eigenlijk: zijn de initiatiefnemers, zijnde private investeerders) uitgegaan van een concreet project om windmolens aan de rand van de Noordoostpolder nabij Urk te plaatsen, waarvoor een besluit-MER noodzakelijk is. Het plan voor windmolens bij Urk lag er dus en had de sympathie van de gemeente Noordoostpolder. Echter bij de oorspronkelijke locatiekeuze zijn maar een beperkt aantal aspecten meegewogen, namelijk die aspecten die voor de gemeente Noordoostpolder van belang waren.
- 17 Bij het oorspronkelijke plan werd bijvoorbeeld de aanwezigheid van Urk over het hoofd gezien en dientengevolge ook niet meegewogen. Dit gegeven wordt treffend geïllustreerd door de nota van alternatieven van 15 juli 2005 waarin het woord Urk niet eens voorkomt. Vervolgens sluit het Rijk aan bij deze plannen, sluit dus in feite aan bij de onjuiste afweging van alternatieven en belangen, maar staat wel verdubbeling van het aantal megawatt voor windmolens toe. Teneinde daartoe belemmeringen weg te nemen neemt het Rijk tevens de verruiming van de geluidregels ter hand; zie elders in dit beroepsschrift onder de kop geluid, Besluit wijziging milieuregels windturbine, opgenomen in het Activiteitenbesluit.
- 18 De Minister van EZ krijgt vervolgens de bevoegdheid een Rijksinpassingsplan ten behoeve van het NOP-project te maken. Het project wordt dus naar nationaal niveau getild en dit betekent ook dat vanuit nationale optiek naar het project moet worden gekeken en alternatieven in ogenschouw moeten worden genomen.
- 19 Dit is echter in het voorliggende MER (in het zgn. plangedeelte) niet gebeurd. Integendeel. Het voorliggende MER draagt duidelijk de sporen van een snelle upgrading van het aanvankelijke besluit-MER. Het vertrekpunt voor de initiatiefnemer was een concreet project om windmolens aan de rand van de Noordoostpolder nabij Urk te plaatsen, waarvoor een besluit-MER vereist is.

- 20 Het lijkt erop alsof in het vervolgtraject daarna het 'plan'-deel er met de haren is bijgesleept. Immers in een plan-MER hoort een grondige beschouwing van (locatie-) alternatieven thuis. Zo'n grondige onderbouwing ontbreekt in het MER en de aanvulling daarop. Dat is des te meer verbazingwekkend nu niet de gemeente, maar de Minister van EZ de bevoegdheid heeft gekregen een inpassingsplan ten behoeve van het windpark Urk/Noordoostpolder te maken. Het project werd daarmee dus naar nationaal niveau getild en dit betekent ook dat vanuit nationale optiek naar het project moet worden gekeken en alternatieven in ogenschouw moeten worden genomen. Het 'plan'-deel lijkt er naderhand met de haren bijgesleept. Wij vinden dit geen zorgvuldig besluitvormingstraject en zeker niet wat van een rijksoverheid mag worden verwacht.
- 21 Aan alternatieven van duurzame energie als zonne-energie, warmte-koudeopslag, blauwe energie, geothermie, ja, zelfs aan kernenergie of opties in het ruimtelijk domein (bijvoorbeeld infrastructuur zoals een weg van Almere naar Amsterdam via het IJsselmeer) wordt geen woord gewijd. Ook over windenergie op zee wordt niet gesproken anders dan dat geconstateerd wordt dat wind op zee duurder is dan op land. Weliswaar wordt in de nagekomen aanvulling op het MER een hoofdstuk Alternatievenafweging opgenomen, maar dat is achteraf en betreft niet veel meer dan een opsomming van als duurzaam aangemerkte technieken zodat de status onduidelijk blijft. Het lijkt vooral te zijn ingegeven door defensieve overwegingen m.b.t. het windpark.
- 22 Niet erg serieus zijn verder globaal enkele locaties in de Noordoostpolder en aan de rand van het IJsselmeer besproken (en gelijk afgeserveerd, omdat deze tussen natuurgebieden liggen, terwijl nota bene het voorgestelde windpark zelf wel in een natuurgebied is geprojecteerd!).
- 23 Wat windenergie op andere locaties betreft heeft het rijk het er behoorlijk bij laten zitten: de Minister van VROM beloofde enkele jaren geleden al een ruimtelijk plan voor 'wind op land'. Dit plan is er nog steeds niet. Zonder een planmatige benadering komen (en zijn er al) te pas en te onpas windturbines op land en is er sprake van willekeur. (Het voorliggende MER is wat betreft het plangedeelte gelet op het voorgaande geen goede basis voor het ontwerp rijksinpassingsplan windpark Noordoostpolder.)
- 24 Nochtans is de fysieke ruimte voor een ruimtelijk plan wel aanwezig. Immers uit onderzoek van het RIVM⁶ in opdracht van de minister van VROM komt naar voren dat buiten de natuurgebieden bij de geluidnorm Lden 47 (de waarde die in het Besluit wijziging milieuregels windturbines, opgenomen in het Activiteitenbesluit werd gekozen) een potentieel aan plaatsingsruimte van 34000 MW aan windturbines is. Overigens adviseert het RIVM in dit rapport een norm van Lden 40 te kiezen, bij welke norm er, opnieuw buiten de Natura-2000 gebieden nog steeds plaatsingsruimte voor 7000 MW wind op land beschikbaar is. Dit is ruim meer dan datgene wat het inmiddels geëxpireerde werkprogramma 'Schoon en Zuinig' nastreeft. Er is dus aan het onderhavige windpark dat overigens wel in een natuurgebied ligt, uit het oogpunt van schaarse ruimte op deze plaats geen behoefte.
- 25 Ondermeer p.173 van de antwoordnota geeft de verklaring waarom denken over alternatieven willens en wetens en ten onrechte buiten de deur is gehouden. Citaat: *"Ook staat de omvang van het initiatief zoals de particulieren deze voorstaat ertoe dat geen andere locatie geschikt is. Verder dient rekening te worden gehouden met het feit dat de initiatiefnemers particulieren zijn. Eventuele alternatieven dienen aan te sluiten bij de doelstelling van deze particulieren"*. De passage verklaart tevens waarom met de redelijke locatie alternatieven namelijk 'boven Lelystad' en Dronten, die in een gezamenlijk rondetafelgesprek van de cie's voor Vrom en EZ, werden aangedragen door respectievelijk de Rijksadviseur voor het Landschap mevrouw Feddes en burgemeester Kroon van Urk, niets is gedaan in dit verband.

⁶ RIVM-rapport 680300007/2009, Evaluatie nieuwe normstelling windturbinegeluid:
<http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/680300007.html>

nationaal kritisch platform windenergie

- 26 De “Aanvulling MER Windpark Noordoostpolder” zegt in §2 Alternatievenafweging (voorlaatste alinea): *“Tot slot wordt opgemerkt dat het opstellen van een Rijksinpassingsplan op grond van de Elektriciteitswet geschiedt op verzoek van een producent. Bijzonder is dat de initiatiefnemers voor het grootste gedeelte ondernemers uit de Noordoostpolder zijn die er zelf ook wonen. De vraag is in hoeverre alternatieven ver buiten hun regio reële alternatieven zijn.”*, hetgeen de bevestiging inhoudt van onze vaststelling onder het vorige punt.
- 27 Voorts baseert de alternatievenafweging in de Aanvulling MER zich op een aanvechtbare definitie van het begrip ‘redelijke alternatieven’ en verbindt daar vervolgens een betwistbare interpretatie aan. Citaat: *“Bij het in beeld brengen van alternatieven wordt gedoeld op ‘redelijke alternatieven’ in de zin van het besluit-MER. Redelijke alternatieven zijn alternatieven die in zekere mate aansluiten bij het voorliggende initiatief en bovendien reëel zijn. Om deze reden wordt uitgegaan van een grootschalige bundeling, waarbij de maximale opbrengst van 450 MW van het initiatief als ondergrens wordt aangehouden”*. Wat hier wordt gezegd, valt in andere woorden in het type redenering ‘wij van wc-eend staan open voor alternatieven als het maar wc-eend is en in de kleur groen’.
- 28 In de eerste plaats gaat het hier om alternatieven in het kader van het plan-MER (en niet van het besluit-MER), een en ander zoals geregeld in de richtlijn Europese strategische milieu beoordeling (SMB-richtlijn) en in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. In de tweede plaats moeten deze redelijke alternatieven worden gebaseerd op de doelstellingen die met het plan of programma worden beoogd en de geografische reikwijdte daarvan. Bij een plan over energie kan een deugdelijk alternatief dus bijvoorbeeld zijn het vaststellen en omschrijven van andere manieren om aan de vastgestelde energiedoelstellingen te voldoen. Bij een ruimtelijke ordeningsproject kan bijvoorbeeld worden gekeken naar alternatieve gebieden om het plan of project te situeren. Deze alternatieven dienen in het plan-MER te worden opgenomen en te worden uitgewerkt. Deze uitwerking moet volgens de toelichting die is gegeven op de uitvoering van de richtlijn op eenzelfde wijze plaatsvinden als de uitwerking van het gewenste plan of programma. Dat is in casu in het geheel niet gebeurd.
- 29 Wat als alternatievenafweging in het MER wordt gepresenteerd voldoet dan ook niet aan de eisen van artikel 7.10 van de Wet Milieubeheer en is geen basis voor het inpassingsplan.
- 30 De 450 MW komt uit de lucht vallen en wordt als een absolute ‘must’ gehanteerd. Waarom zou een alternatief niet kunnen zijn om de MW's in brokken op te splitsen en te verdelen over twee of meer locaties? Dat alternatief is niet onderzocht. Als het gaat om het alternatievenonderzoek bevreemdt het verder zeer dat de besluitvorming over dit windpark niet heeft plaatsgevonden in het kader van de locatiestudie die thans onder auspiciën van het ministerie van VROM, IPO en VNG gaande is en tot doel heeft 6000 MW aan windenergie op land (inclusief binnenwateren) te plaatsen. Inmiddels ligt er een ‘position paper’ met de titel ‘Ruimtelijk Perspectief ‘Wind op land’’. Immers, hiervoor hebben we betoogd dat het alternatievenonderzoek een landelijke schaal moet hebben. Nu dat alternatievenonderzoek op landelijk niveau toch al gaande is, valt niet in te zien waarom het windpark Noordoostpolder daarvan geen deel had kunnen uitmaken.
- 31 Overigens merken wij op dat het uit kostenoverwegingen buiten beschouwing laten van alternatieven op zee ten onrechte is gebeurd. Het is inmiddels vaste rechtspraak dat duurdere alternatieven alleen buiten beschouwing mogen worden gelaten als zij onevenredig duur zijn (zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak 21 juli 2004, nr. 200305714/1; LJN: AQ 3643 over de keuze tussen een aquaduct en een brug). Het feit dat steeds meer parken op zee worden verwezenlijkt laat zien dat de kosten daarvan niet onevenredig duur zijn vergeleken met de in beginsel goedkopere mogelijkheid om windturbines op land op te richten. Immers, anders zou

men zich wel beperken tot landlocaties. (zoals hierna nog zal blijken is alleen al buiten de natuurgebieden ruimte voor zeker 7000 MW, zodat ruimtegebrek geen reden is om windturbines op zee te situeren). Bovendien kennen windturbines op zee een aanmerkelijk hogere opbrengst hetgeen de hogere kosten tenminste deels compenseert. De mogelijkheid van windturbines op zee had daarom in de alternatievenbeoordeling betrokken moeten worden. Dit geldt nog des te meer nu windturbineparken op zee aanmerkelijke milieuvoordelen meebrengen in die zin dat zij geen inbreuk maken op het woon- en leefklimaat in de omgeving, minder bezwaarlijk zijn vanuit natuuroogpunt en het landschap niet aantasten. Mochten er toch reële aarzelingen bestaan over de financiële haalbaarheid van een windturbinepark op zee in vergelijking tot het windturbinepark Noordoostpolder, dan had het ten minste op de weg gelegen van de initiatiefnemers en het bevoegd gezag om een windpark op zee mee te nemen in de milieueffectrapportage. De aanzienlijke milieuvoordelen ervan zouden dan mogelijk voldoende gewicht in de schaal hebben gelegd om het beschikbare budget te verhogen.

- 32 Het is van belang te onderkennen dat het doel of belang van duurzame energie of windenergie niet al direct mag gaan samenvallen met het voorgenomen project voor Urk/Noordoostpolder, teneinde reële alternatieven met de voor- en nadelen goed in beeld te kunnen brengen en daarmee beter rekening te houden met de belangen van het milieu.
- 33 Wij concluderen dat het niet (gemotiveerd) aangeven van (locatie-) alternatieven in het voorliggende MER in strijd is met artikel 7.10 van de Wet milieubeheer en geen goede basis vormt voor het inpassingsplan, zeker nu het windpark tevens naar nationaal niveau is getild. Dit heeft ook een goede, meer principiële keuze in de weg gestaan. In het huidige MER is alleen gefocust op het project zelf (met enkele variaties op hetzelfde thema), waardoor de activiteit en de locatie al duidelijk tevoren vaststonden.

Geluid m.b.t. de vier milieuvergunningen

Verruiming geluidnormering.

- 34 De geluidnormen voor de windturbines gesteld in de vier milieuvergunningen voor het windpark Urk zijn gebaseerd op de - na de vergunningverlening in werking getreden- wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer van 14-10-2010, Stb. 749 (hierna te noemen: Besluit wijziging milieuregels windturbines of Besluit) en de daarop eerder uitgebrachte ministeriële Circulaire Beoordeling geluidhinder windturbines van 2 april 2010 (hierna te noemen: Circulaire). Aan onze zienswijze dat deze normen een verruiming betekenen ten opzichte van de daarvoor geldende normering geënt op de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening 1998 (hierna te noemen: Handreiking Industrielawaai of Handreiking) zijn GS van Flevoland en B&W gemeente Noordoostpolder volledig voorbijgegaan. Zij halen in de overwegingen bij de vier besluiten de minister aan als volgt:

De minister geeft in de Circulaire aan dat de nieuwe geluidnormering (de meest in het oogspringende wijziging) aansluit bij de bestaande uitvoeringspraktijk en dat omzetting beleidsneutrale gevolgen heeft. Om die reden is aan het advies van de minister uitvoering gegeven.

In de Nota van Toelichting (par. 5 en par. 11) bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines (in werking getreden op 1 januari 2011) staat iets dergelijks vermeld. De minister heeft tevens in diverse commissievergaderingen en in de Tweede Kamer (bij de behandeling van dit Besluit) nogmaals met zoveel woorden gezegd dat er geen sprake is van verruiming van de geluidnorm.

- 35 Hieronder geven wij (nogmaals) aan dat deze stelling van de minister niet klopt en dat wel degelijk sprake is van een verruiming ten opzichte van de voordien geldende normering en praktijk. Allereerst een verruiming ten opzichte van het vorige toetsingskader, namelijk de Handreiking Industrielawaai. In de tweede plaats een verruiming ten opzichte van de bestaande praktijk. In de derde plaats verruiming vanwege hantering van de dosismaat Lden en ten vierde omdat geen rekening is gehouden met het impulsgeluid van meer windturbines bij elkaar.

Verruiming ten opzichte van Handreiking Industrielawaai.

- 36 Vóór inwerkingtreding van het Besluit wijziging milieuregels windturbines moesten vergunningplichtige windturbines, zoals het onderhavige windpark, worden getoetst aan de Handreiking Industrielawaai. Deze Handreiking is opgesteld als hulpmiddel bij het voorkomen en beperken van hinder door industrielawaai. De Handreiking kan in termen van de Algemene wet bestuursrecht gezien worden als een richtlijn voor het vaststellen van beleidsregels. De Handreiking gaat uit van het bestaande achtergrondgeluid (referentieniveau. In de Handreiking is sprake van gebiedsdifferentiatie variërend van stille landelijke gebieden (grenswaarden 30, 35 en 40 dB(A) voor respectievelijk nacht, avond en dag) tot een industrieterrein (grenswaarden ≤ 55, 60 en 65 dB(A) voor respectievelijk nacht, avond en dag).
- 37 Voor de Noordoostpolder, landelijk gebied bij uitstek, zouden volgens de Handreiking de grenswaarden 30,35 en 40 dB(A) voor landelijk gebied moeten gelden; vanwege agrarische activiteiten ter plaatse zou je ten hoogste nog aan de grenswaarden 35, 40 en 45 dB(A) voor de nacht, avond en dag kunnen denken. De geluidnormering in het Besluit wijziging milieuregels windturbines -en ook derhalve die van het onderhavige windpark- stelt één algemene geluidnorm (47 Lden) en één norm voor de nacht (41 Lnight) voor. Met andere woorden: Dit besluit kent geen gebiedsdifferentiatie⁷. Deze normen zijn voor het onderhavige windpark een stuk ruimer dan die genoemd in de Handreiking Industrielawaai.
- 38 Om dat te illustreren geven wij hieronder uit het geluidsrapport voor de MER de geluidskaarten voor de verschillende normen voor de binnendijkse molens aan de Westermeerdijk (maximale variant) weer. Omdat voor geluidhinder van windturbines de nachtwarde het meest van belang is -'s nachts maken de windturbines het meeste lawaai- zijn de nachtnormen opgenomen. Overigens was de 41 Lnight toen nog niet voorgeschreven, maar dit zal voor de geluid contour niet veel uitmaken.
- De lijn in de linker kaart geeft het gebied aan waarbinnen 47Lden wordt overschreden, de rechter kaart in blauw hetzelfde gebied voor de algemene norm voor landelijk gebied met agrarische activiteiten(35 dB) en in groen voor de gemiddelde industriële norm (40 dB). Duidelijk is te zien dat het gebied waarbinnen de norm wordt overschreden voor 47Lden aanzienlijk verkleind is ten opzichte van de plattelandsnorm 35 dB. Het gebied is zelfs nog kleiner dan is berekend voor de industriële norm 40 dB. Alleen al op grond hiervan valt het dus moeilijk vol te houden en is het ook niet juist, dat de omzetting van de voorheen geldende geluidnorm uit de Handreiking Industrielawaai van 35 dB(A) (eigenlijk 30 dB(A)) naar Lden 47 in het geval van dit windpark beleidsneutrale gevolgen heeft.
- Het MER geeft voor verschillende turbineopstellingen naast de contouren voor 47Lden ook die voor de normen uit de Handreiking. De Antwoordnota op de Zienswijzen meldt dit ook, maar verzuimt vervolgens deze contouren met elkaar te vergelijken en te concluderen dat Lden47 een verruiming betekent.

⁷ Vóór het Besluit wijziging milieuregels windturbines kende het Activiteitenbesluit ook één geluidnormering voor windturbines tot 15 MW. Deze had een waarde 's nachts van 40 dB(A). Vanwege allerlei klachten heeft de toenmalige minister van VROM aangegeven dat deze normering zou worden aangescherpt bij een lager achtergrondgeluidniveau. Het is er helaas nooit van gekomen.



- 39 Het voorgaande betekent voor het onderhavige windpark dat, indien de geluidbelasting aan Handreiking industrielawaai zou worden afgemeten (zoals dit overigens ook is toegepast voor het al jaren bestaande windpark in de buurt) in casu in een veel groter gebied sprake zal zijn van het overschrijden van de norm, zelfs tot in de gemeente Urk toe. Dat is onaanvaardbaar. Hierbij willen wij u er nog extra op wijzen dat in de Circulaire expliciet wordt opgemerkt dat een strikte toepassing van de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening bij windturbines *'in veel gevallen leidt tot onvergundbare situaties'* (par. 2.1). Dergelijke situaties passen duidelijk niet in het windmolenbeleid van de minister van VROM.

Verruiming ten opzichte van de bestaande praktijk

- 40 In de praktijk zijn thans veel windmolens geplaatst in industriegebieden of langs (snel)wegen. Daarbij is een geluidnormering, die gelijk is aan de geluidnormering die voorheen in het Activiteitenbesluit was opgenomen (40dB(A) 's nachts), denkbaar. Het wordt echter anders in geval van plaatsing van windturbines in landelijk gebied waar het achtergrondgeluid laag is. Een voorbeeld hiervan is o.a. het bestaande windpark in de Noordoostpolder, dat dus conform de Handreiking Industrielawaai een lagere geluidnormering als vergunningvoorschrift heeft (deels 35 dB(A) 's nachts). Ook andere voorbeelden zijn te noemen.
- 41 De minister van VROM wijst graag op de nachtnorm van 40 dB(A) die voorheen in het Activiteitenbesluit stond, maar deze norm was dus met name van toepassing op activiteiten in stedelijke en industriële gebieden. In de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit staat dat de norm niet passend is voor het landelijk gebied en wordt aangekondigd dat een op het

landelijk gebied toegesneden norm zal worden toegevoegd. Dat is helaas nog steeds niet gebeurd.

- 42 Het voorgaande geeft aan dat de bestaande praktijk niet alleen is geënt op de nachtnorm van 40 dB(A). Voor de vergunningplichtige windmolens (vanaf 15 MW) gold het regiem van de Handreiking Industrielawaai en die is ook toegepast: 30 dB(A) in landelijk gebied, 35 dB(A) in landelijk gebied met agrarische activiteiten. Het huidige Besluit wijziging milieuregels windturbines met geluidnormen van 47 Lden en 41 Lnight is derhalve een verruiming ten opzichte van de bestaande praktijk. Ervan uitgaande dat 47 Lden overeenkomt met 41 dB(A) rekt dit Besluit de norm op het platteland dus op met 6 à 11 dB(A)! Overigens geldt voor agrarische activiteiten nu nog het Besluit landbouw en daarin staat gewoon de gangbare norm voor het platteland: 35 dB(A).

Extra verruiming door nieuwe dosismaat Lden (en Lnight)

- 43 Verruiming van de geluidbelasting vindt ook plaats vanwege de omzetting van de dosismaat dB(A) naar Lden. Lden (en ook Lnight) is, in tegenstelling tot de voormalige normering in dB(A), een jaargemiddelde norm, die in feite niet voor individuele inrichtingen en zeker ook niet voor windmolens is bedoeld. Daarop komen wij straks nog terug. Hier is van belang te constateren dat windturbines geen stationaire bron zijn waarvoor een Lden-norm kan worden ingezet. Lden is namelijk een samengestelde maat waarin aparte waarden voor de dag, nacht en avond zijn opgenomen en waarbij j een goede schatting van het verband alleen mogelijk is als de hoeveelheid geluid niet erg fluctueert.
- 44 Bij windturbines is dat juist wel het geval, dit, naast het pulserende karakter van het geluid, vooral vanwege de lange stilstandperiodes. Bij de berekening van Lden en Lnight tellen die stilstandperiodes namelijk mee, d.w.z. dat bij een stilstand van 30% van een windturbine in 70% van de tijd de gemiddelde geluidbelasting hoger mag zijn dan 47 Lden om uiteindelijk op een jaargemiddelde van 47 Lden uit te komen. Een voorbeeld: Uit de KNMI gegevens blijkt dat windturbines in Nederland zeker voor de helft van de tijd stilstaan, omdat het in die tijd te hard waait of juist niet hard genoeg. Het gevolg is dat in dit geval 41Lnight een gemiddelde belasting van 45 dB betekent, en dat 47Lden overdag regelmatig een belasting van 55 dB toestaat indien er 's avonds of 's nachts geen of weinig productie is.
- 45 Een verruiming als hiervoor vermeld is dus mogelijk. Dit lijkt ons niet overeenkomstig de belofte van de minister en diverse stukken dat de overgang van dB(A) naar Lden beleidneutraal is.

Verruiming want geen rekening gehouden met impulsgeluid.

- 46 Verruiming van de norm is er ook omdat geen rekening is gehouden met het impulsgeluid van meer windturbines bij elkaar. Ook daar gaat de provincie Flevoland, dan wel de gemeente Noord-Oostpolder niet op in.
- 47 Wat het impuls karakter van turbines betreft wijzen wij op het proefschrift van Van den Berg. Daaruit blijkt dat geluid dat afkomstig is van meer windturbines een impulsachtig karakter bezit. Dit is beschreven in een artikel in het tijdschrift Geluid⁸. Het impuls geluid wordt veroorzaakt door het draaien van meer windturbines tegelijkertijd. Zie ook de volgende passage afkomstig van de website van de R.U. Groningen:

⁸ “Windturbines: een verschil van dag en nacht”, gepubliceerd in Geluid, maart 2004, zie met name blz. 5 e.v.

nationaal kritisch platform windenergie

Staan er meerdere windturbines in een gebied, dan komt het regelmatig voor dat twee windturbines even synchroon draaien: de rotorbladen komen tegelijkertijd langs de mast. Op dat moment is een kortstondige verdubbeling van het 'zoef'geluid te horen: een toename van 3 dB. Draaien er 3 turbines synchroon, dan ontstaat een verdrievoudiging van het geluid: een toename van 5 dB. Dit is geconstateerd bij de metingen bij windpark Rhede. Het gevolg is een ritmisch stampend geluid: dit fenomeen noemen we impulsgeluid. Impulsgeluid is irriteranter dan 'gewoon' geluid."

- 48 Op grond van de Handreiking Industrielawaai moet bij impulsgeluid een 'strafkorting' van 5 dB(A) worden toegepast op de aanvaardbare geluidbelasting. Bij de vergunningverlening wordt dan de maximale grenswaarde met dit aantal decibellen verlaagd. Het Besluit wijziging milieuregels windturbines voorziet niet in een dergelijke verlaging, kennelijk omdat men ervan uitgaat dat windturbines geen impulsgeluid veroorzaken. Die aanname klopt dus niet als het om meer windturbines bij elkaar gaat. Voor de besluitvorming in het kader van de vergunningverlening van het onderhavige windpark betekent dit dat door middel van maatwerkvoorschriften ex artikel 3.14a, derde lid, van het Besluit wijziging milieuregels windturbines strengere geluidnormen hadden moeten worden gesteld om dit impulseffect teniet te doen. Genoemd artikel maakt het mogelijk om maatwerkvoorschriften vast te stellen 'in verband met bijzondere lokale omstandigheden'. Het alternatief is dat men het park zodanig situeert dat een grotere afstand wordt aangehouden ten opzichte van geluidsgevoelige bestemmingen.
- 49 De toelichting op artikel 3.14a, derde lid, zwijgt over de gevallen waarin voor het stellen van zulke maatwerkvoorschriften aanleiding is. Dit artikellid is echter vergelijkbaar met artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit dat eveneens de mogelijkheid biedt van afwijkende geluidsvoorschriften. In de betreffende Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit is hierover onder andere het volgende opgemerkt⁹:

In beginsel zal het omgevingsgeluid bepalend kunnen zijn voor de mate van afwijking van de standaard geluidsnorm. De volgende invulling kan dan bijvoorbeeld aan de orde zijn. Indien het omgevingsgeluid zodanig laag is, dat de in dit voorschrift gestelde standaard geluidsnorm zal leiden tot hinder voor de omgeving, kan een lagere geluidgrenswaarde aan het bedrijf worden opgelegd. Dit kan zich voordoen in situaties waarbij bedrijven gevestigd zijn in een rustige omgeving zoals bijvoorbeeld een stille woonwijk of landelijk gebied."

In de Handreiking Industrielawaai wordt om die reden geadviseerd om bij de geluidnormering in vergunningen voor inrichtingen in landelijk gebied een grenswaarde van 35 dB(A) (of lager) voor de nachtperiode te hanteren.

Conclusie verruiming geluidnormering

- 50 De in het Besluit wijziging milieuregels windturbines vervatte geluidnormen dienen hier gezien het voorgaande buiten toepassing te worden gelaten. Immers, door te voorzien in een aanmerkelijke verruiming van de geluidsnormen is genoemd Besluit in strijd met art. 21, lid 6, van de Wet milieubeheer tot stand gekomen. In dit artikellid is voorgeschreven dat de regering bij het vaststellen van een AMvB, zoals onderhavig Besluit, rekening houdt met het Nationaal

⁹ Staatsblad 2007, nr. 415, blz. 210.

nationaal kritisch platform windenergie

Milieubeleidsplan (NMP). In het NMP heeft de regering geconstateerd dat de nog altijd toenemende geluidsoverlast 'zorgelijk' is. De regering heeft er daarom voor gekozen om door middel van een gebiedsgericht geluidbeleid "door in elk gebied de akoestische kwaliteit te waarborgen die past bij de functie van het gebied. Akoestische kwaliteit betekent dat de gebiedseigen geluiden te horen zijn en niet overstemd worden door niet-gebiedseigen geluid. Ook moet het geluidniveau passen bij het gebied". Verderop in het NMP is hieraan toegevoegd dat voor wat betreft de Ecologische Hoofdstructuur (het onderhavige windpark ligt grotendeels in de EHS) de ambitie erop is gericht dat de akoestische situatie in 2010 niet is verslechterd ten opzichte van 2000 (par. 11.2). Nergens in de toelichting op de het Besluit wijziging milieuregels windturbines is gemotiveerd waarom in afwijking van de beleidsdoelen in het NMP toch is gekozen voor een verruiming van de geluidsnormen en daarmee voor een verslechtering van de akoestische kwaliteit. Het Besluit dient daarom buiten toepassing te worden gelaten.

- 51 Daarnaast moet het Besluit wijziging milieuregels windturbines op het punt van de geluidsnormen buiten toepassing worden gelaten, omdat dit in strijd is met art. 8.40, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer.
- 52 In art. 8.40, tweede lid, Wet milieubeheer is bepaald dat bij het vaststellen van Algemene maatregelen van bestuur de bestaande toestand van het milieu wordt betrokken voor zover inrichtingen daarvoor gevolgen kunnen hebben. Door niet te onderkennen dat de geluidsnormen in het genoemde Besluit leiden tot een aanzienlijke verslechtering van de akoestische kwaliteit vergeleken met de bestaande situatie, juist ook in gebieden waar die akoestische kwaliteit thans nog relatief goed is -zoals ook in het onderhavige gebied thans nog het geval is- heeft de regering verzuimd om de bestaande toestand van het milieu bij haar besluitvorming over het Besluit wijziging milieuregels windturbines te betrekken.
- 53 In art. 8.40, derde lid, Wet milieubeheer is bepaald dat een Algemene maatregel van bestuur moet voldoen aan artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in verbinding met artikel 2.14, eerste lid, onder c, 1^{ste} en artikel 1.1, eerste lid (oud:art. 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer). Hierin is bepaald dat in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu het bevoegd gezag bij de beslissing (in casu het Besluit wijziging milieuregels windturbines) in acht neemt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast. De wettelijke eis dat milieugevolgen waar mogelijk worden voorkomen en voor het overige worden geminimaliseerd brengt mee dat de verruiming van de geluidsnormen waarin het Besluit wijziging milieuregels windturbines voorziet, niet toelaatbaar is. Een dergelijke verruiming is immers niet in het belang van de bescherming van het milieu en wordt ook niet gerechtvaardigd door de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

Doel van Besluit wijziging milieuregels windturbines

- 54 Naar onze mening moet het Besluit wijziging milieuregels windturbines op het punt van de geluidsnormen ook vanwege een andere grond buiten toepassing worden gelaten. De regering heeft bij de geluidnormering in dit Besluit namelijk niet als primair doel de bescherming van het milieu voor ogen, hetgeen de Wet milieubeheer voorschrijft, maar het meer toelaten van windturbines op land in ook kwetsbare gebieden, waartoe de geluidnorm moet worden verruimd.
- 55 Wij verwijzen hiertoe naar de onder 1 genoemde Circulaire, waarin de minister expliciet opmerkt dat een strikte toepassing van de Handreiking Industrielawaai bij windturbines "in veel gevallen leidt tot onvergunbare situaties" (par. 2.1). In de Nota van Toelichting bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines wordt nog het volgende vermeld: "Windenergie vormt een belangrijke

pijler voor de invulling van de ambitie van het kabinet om te bereiken dat Nederland in 2020 één van de meest efficiënte en schone energievoorzieningen van Europa zal hebben" (par. 2). En: "Met het oog op bekorting van de tijdsduur die gemoeid is met het daadwerkelijk realiseren van windturbineprojecten is het wenselijk om zover mogelijk alle windturbines onder het beoordelingsregime van het Activiteitenbesluit te brengen" (par. 2). Met dit doel voor ogen is ook het onderhavige windpark mogelijk geworden voor wat betreft geluid. Bovenstaande plaatjes in 5 geven al aan dat onder het vroegere geluidregime van de Handreiking Industrielawaai dit windpark niet mogelijk was geweest. Hier was dus niet de bescherming van het milieu, in casu terugdringen van geluidhinder, in het geding, maar het zo soepel mogelijk maken van het plaatsen van windmolens op land.

Lden geen goede maatstaf voor windturbinegeluid

56 In de Nota van Toelichting van het Besluit wijziging milieuregels windturbines staat in par. 2 het volgende aangegeven:

Tegelijkertijd is het wenselijk om de geluidnormstelling aan te passen aan de Europese dosismaat L_{den} die beter met ervaren hinder correleert dan de tot nu toe in het Activiteitenbesluit gebruikte dosismaat.

Hier worden echter twee zaken door elkaar gehaald, te weten de L_{den} als dosismaat voor het in kaart brengen van structurele en continue geluidbelasting en de L_{den} als dosismaat voor individuele, fluctuerende bronnen, zoals windmolens. Voor dit laatste is de L_{den} ongeschikt.

57 De dosismaat L_{den} is in Richtlijn 2002/49/EG (richtlijn omgevingslawaai) geïntroduceerd als hulpmiddel om op Europese schaal de structurele en continue geluidbelasting en -hinder in kaart te kunnen brengen met het oog op de terugdringing van die geluidbelasting op termijn. L_{den} (en ook L_{night}) is, in tegenstelling tot de voormalige normering in dB(A), een jaargemiddelde norm. De dosismaat wordt voorgeschreven bij het maken van strategische geluidbelastingskaarten (art. 7 van de richtlijn) en actieplannen (art. 8 van de richtlijn), die de lidstaten moeten maken voor in de richtlijn aangewezen gebieden. Het gaat dan steeds om de structurele en continue geluidbelasting ten gevolge van alle relevante bronnen. Daar is de L_{den} , ook als vergelijking, uitstekend voor geschikt. Dat is echter heel iets anders dan L_{den} voorschrijven in een vergunning of een algemene regel voor een individuele bron, zoals een windturbine. L_{den} , als jaargemiddelde norm, is in de Richtlijn omgevingslawaai niet ontwikkeld, niet bedoeld, en evenmin geschikt voor de bewaking van fluctuerende, momentane geluidbronnen.

58 Daar komt bij dat de L_{den} alleen voor windmolens (en niet voor andere industriële bronnen, voor zover dat dus al mogelijk is) is geïntroduceerd. Dat levert in de vier milieuvergunningen voor het windpark al problemen op met de diverse transformatorstations, die de bekende geluidvoorschriften volgens de dB(A) dosismaat hebben. Hoe is daarmee bijvoorbeeld cumulatie en interferentie te meten? De hierboven vermelde passage in de Nota van Toelichting wekt de suggestie dat L_{den} nodig is om die niveaus beter te kunnen voorspellen. Echter, de reden waarom de "oude methodiek" tekortschiet zijn de achterhaalde natuurkundige inzichten waarvan ze uitgaat. Dit heeft echter niets te maken met de eenheid waarin voor de gevel van een woning bijvoorbeeld de geluidmissie (in dB(A)) wordt uitgedrukt. Dat de L_{den} dosismaat voor windturbines ongeschikt is, blijkt ook uit de handhaafbaarheid van L_{den} -voorschriften. Zie 29 t/m 34.

59 Het voorgaande is tevens een grond om het Besluit wijziging milieuregels windturbines voor wat betreft de geluidvoorschriften buiten toepassing te verklaren ten aanzien van de onderhavige milieuvergunningen voor het windpark.

Ontoelaatbare toename ernstige hinder

- 60 Waar aanscherping eerder in de rede zou liggen, wordt de geluidnorm voor windturbines door middel van het Besluit wijziging milieuregels windturbines verruimd. Dit heeft tot gevolg dat de 'ernstige hinder' die omwonenden van windturbines ondervinden, aanzienlijk toeneemt. Volgens de minister van VROM zal de 47 Lden-norm tot 9 % ernstige gehinderden binnenshuis leiden. Met het oog op dit percentage vindt de minister dat deze norm voldoende bescherming biedt. Daarbij baseert zij zich op het TNO-rapport (Hinder door geluid van windturbines, rapport nr. 2008-D-R1051/b). In dit rapport wordt echter nadrukkelijk geadviseerd om in het beleid met betrekking tot windturbines rekening te houden met verwachte hinderpercentages zowel binnenshuis als buitenshuis. Volgens hetzelfde rapport veroorzaakt de norm (47 Lden) maar liefst 20 % ernstig gehinderden buitenshuis. Deze percentages zullen in een omgeving met een lager achtergrondgeluidsniveau nog (veel) hoger zijn, terwijl tegelijk hinder buitenshuis juist op het platteland waar men veelal over een tuin beschikt of op het land werkt, veel sterker zal worden ervaren. Dit is een ernstige aantasting van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse en achten wij ontoelaatbaar. Het rijksbeleid is erop gericht geen toename van ernstige hinder toe te staan door nieuwe activiteiten. Dit Besluit is hiermee in strijd en dient ook op deze grond buiten toepassing te worden gelaten.
- 61 Ter voorkoming van deze ontoelaatbare toename van de geluidhinder had o.i. in de vier milieuvergunningen nadrukkelijk met het achtergrondgeluidniveau rekening moeten worden gehouden. Nu dat niet is gebeurd is dat een gebrek in de besluitvorming (strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht) en het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht), zeker nu in de zienswijzen hier wel op is gewezen.

Handhaafbaarheid Lden geluidvoorschriften

- 62 In de Nota van Toelichting bij het Besluit wijziging milieuregels windturbines staat in par. 12.2 het volgende vermeld:

Omdat alleen een L_{den} -criterium wordt vastgesteld, is het handhaven middels directe immissiemetingen vrijwel uitgesloten. Het Reken- en meetvoorschrift bevat dan ook geen immissie-meetvoorschrift. Wel is voorzien in een emissie-meetvoorschrift. Daarmee kunnen de opgaven van het geluidvermogen van de fabrikant relatief eenvoudig gecontroleerd worden.

De door de fabrikant opgegeven emissiekaracteristieken van de windturbine vormen het uitgangspunt bij het akoestisch onderzoek. Op basis van het jaargemiddelde geluidvermogen wordt het immissieniveau bij normaal gebruik vastgesteld, hetgeen aan de normstelling wordt getoetst.

Een eventuele handhavingsactie, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten, richt zich dan ook op controle van het geluidvermogen. Dit kan gecontroleerd worden middels een emissiemeting. Met behulp van de gemeten emissies van de windturbine kan het jaargemiddelde geluidvermogen worden berekend. Indien hieruit blijkt dat de windturbine niet aan de opgave uit het akoestisch rapport voldoet, dient in principe handhavend te worden opgetreden.

Bij gerede twijfel aan de juistheid van de karakteristieken van de windturbine of bij persistente klachten kan bovenbedoelde emissie-meting worden uitgevoerd.

- 63 Controle, bewaking en handhaving van de Lden-norm door middel van directe geluidimmissiemetingen is dus uitgesloten. Dit komt omdat de Lden een gewogen gemiddelde is over het etmaal en er nooit een moment is waarvoor een concrete immissienorm geldt waaraan

getoetst kan worden bij handhaving. Dit wordt nog versterkt doordat de controle op Lden een gemiddelde over een heel jaar hanteert. Zeer hoog geluidniveau kan hier worden verrekend met laag tot geen geluidniveau. Windstil weer (geen geluidniveau) kan aan de andere kant door het middelen per jaar heel hoog geluid toestaan, met alle overlast van dien. Een gemeten geluidimmissie (bijvoorbeeld 60 dB(A) aan de gevel van een woning), hoe hoog ook, kan dan ook nooit (meer) tot de conclusie leiden dat niet aan de norm wordt voldaan. Bij de handhaving zal daardoor iedere relatie met een door bewoners ervaren, of zelfs meetbare geluidbelasting ontbreken, hetgeen tot grote rechtsonzekerheid zal leiden. Op klachten van omwonenden kan hierdoor niet adequaat worden gereageerd. Een immissienorm in dB(A) voor de gevel van woningen en geluidgevoelige bestemmingen is dan ook onmisbaar voor een adequate handhaving van geluidvoorschriften.

- 64 Ook de fraudegevoeligheid van de Lden is groot, omdat controle alleen maar mogelijke is op basis van gegevens van de producent en gegevens van de eigenaar van de windturbines. Dit betekent dat handhaving in feite een wassen neus is, waardoor ook hier de rechtspositie van de burger/omwonende direct in het geding komt en wordt geschaad.
- 65 In de Nota van Toelichting is aangegeven, dat voor controle in een emissie-meetvoorschrift is voorzien. Hierdoor kan het geluidvermogen van een windturbine worden gemeten. Daarvoor is wel nodig dat alle andere windmolens in de omgeving worden stilgezet. Dit zal niet gauw gebeuren. Dus zo eenvoudig is zo'n controle niet. En dan nog kan alleen uit die emissiemetingen het jaargemiddelde geluidvermogen worden berekend. En zoals gezegd wordt dan zeer hoog geluidniveau verrekend met laag tot geen geluidniveau.
- 66 In vergelijking met de Lden is de dosismaat dB(A) die tot voor kort werd gebruikt uitermate eenvoudig. Voor de dag-, avond- en nachtperiode wordt duidelijk voorgeschreven wat de maximale immissie mag zijn. De ervaringen, bijvoorbeeld in Zijpe in Noord-Holland, Sluis in Zeeuws Vlaanderen en de Noordoostpolder, zijn wat betreft openheid en welwillendheid van de eigenaren van windmolenparken niet erg positief. In de Noordoostpolder blijkt dat de opeenvolgende eigenaren van het aldaar reeds bestaande windmolenpark zich tot aan de Raad van State verzetten tegen verzoeken van bewoners om iets te doen aan de geluidsoverlast. (Uit immissiemetingen, die aldaar vereist waren, bleek dat voor dat deel van het windpark dat een nachtnorm had van 35 dB(A) deze norm met 7 dB(A) werd overschreden). Ook in Zijpe verzet de eigenaar zich consequent tegen alle handhavingsactiviteiten van de gemeente; uw Afdeling heeft zich al herhaalde malen hierover moeten uitspreken. Die ervaringen maken duidelijk dat het voor een adequate bescherming van bewoners van eminent belang is dat er heldere en goed toetsbare normen zijn waaraan moet worden voldaan.
- 67 De conclusie is dan ook dat adequate controle en handhaving van de nieuwe geluidnormen (Lden en Lnight) niet goed mogelijk is, weshalve de geluidsnormen in strijd zijn met de rechtszekerheid. De norm is dan in feite een papieren norm, waardoor de omwonenden in de praktijk vogelvrij zijn. Bovendien is dit in strijd met het systeem van de Wet milieubeheer (zie artikel 18.2, thans artikel 5.2 Wabo) dat nu juist een zorgplicht op het bevoegd gezag legt om de voorschriften die voor de drijver van een inrichting gelden te handhaven. Aan die zorgplicht kan dan immers nauwelijks gestalte worden gegeven. Dit is een grond voor vernietiging van de vier milieuvergunningen voor het windpark.

Geluid m.b.t. het inpassingsplan

68 In het inpassingsplan wordt er zonder meer van uitgegaan dat een goed woon- en leefklimaat in de omgeving is gewaarborgd, omdat de windturbines kunnen voldoen aan de daarvoor geldende milieuregels. Ook als dat inderdaad zo zou zijn, betekent dit echter niet dat dus sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Zie bijvoorbeeld een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak (11 november 2009, zaaknr. 200901314/1/R3, ABkort 2009, 496), waarin de Afdeling een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan vernietigde op grond van de volgende overweging:

“Uit de omstandigheid dat wordt voldaan aan de volgens de milieuvergunning aan te houden afstanden volgt niet zonder meer dat een goed woon- en leefklimaat in de omgeving is gewaarborgd”.

Hiervóór is betoogd dat de gehanteerde geluidnormen (47 Lden en 41 Lnight) in sterke mate afbreuk doen aan een goed woon- en leefklimaat. Daar komt bij dat de geluidnormen alleen gelden op de gevel van gevoelige gebouwen en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein (artikel 3.14a, eerste lid, Besluit wijziging milieuregels windturbines). Landbouwgronden en tuinen behoren niet tot de gevoelige terreinen. Dit betekent dat geen rekening is gehouden met degenen die op het land werken of van hun tuin genieten. Daar is ook geen enkel onderzoek naar gedaan. Zeker hier waar het gaat om agrarisch gebied waar veel op het land wordt gewerkt zou dat in het kader van het inpassingsplan noodzakelijk zijn geweest. Het plan is daardoor in strijd met de centrale norm uit de Wet ruimtelijke ordening, namelijk het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Geluid m.b.t. milieuvergunning Westermeerdijk buitendijks/Noordermeerdijk buitendijks

69 Ten aanzien van de milieuvergunning Westermeerdijk buitendijks en Noordermeerdijk buitendijks, afgegeven door de provincie Flevoland tekenen wij beroep aan ten aanzien van het volgende. In de vergunning staat in de overwegingen over geluid (par. 4.5.5, pag. 21) vermeld:

Aan de vergunning zijn voorschriften verbonden om geluidhinder als gevolg van het inwerking hebben van de windturbines te voorkomen. Deze voorschriften zijn gebaseerd op de voorgenomen wijziging van Barim en Rarim. De hoogste bijdrage van dit park aan de Lden en Lnight waarden wordt in de voorschriften als geluidnorm opgenomen. Hiermee wordt geborgd dat rekening houdend met cumulatie, aan de gestelde normstelling uit het gewijzigde Barim wordt voldaan. Onder het beoordelingsregime van het Barim zal dit voorschrift, ingevolge het algemene overgangsrecht, nog drie jaar als maatwerkvoorschrift gaan gelden.

Het gaat hier vooral om de laatste zinsnede. Kennelijk moeten wij hieruit opmaken dat na die drie jaar deze lagere geluidsgrenswaarden, gesteld vanwege cumulatie van geluid, vervallen. Daarmee gelden er vanaf dat moment geen grenswaarden meer waarmee kan worden voorkomen dat de cumulatieve geluidbelasting hoger wordt dan beoogd.

70 Wij zijn het oneens met de zienswijze van de provincie Flevoland. Het overgangsrecht van het Activiteitenbesluit, waarin het Besluit wijziging milieuregels windturbines is opgenomen, bevat algemeen overgangsrecht waarbij het gaat om vóór de toepassing van dat Besluit in werking zijnde en onherroepelijke vergunningen (zie bijv. artikel 6.1, eerste lid). Echter de onderhavige vergunning is niet in werking en niet onherroepelijk.

Deze lagere geluidgrenswaarden, opgenomen in voorschriften 5.1.1 en 5.1.2 van de vergunning, moeten o.i. dan ook als maatwerkvoorschriften op grond van artikel 3.14a, tweede lid, van het Besluit wijziging milieuregels windturbines worden beschouwd. Hierdoor blijven zij hun geldigheid behouden. Of dit mogelijk was ten tijde van de vergunningverlening op 30 november, toen het Besluit wijziging milieuregels windturbines nog niet in werking was, is niet duidelijk. In ieder geval kan het niet zo zijn, dat als gevolg daarvan een dergelijk voorschrift na drie jaar komt te vervallen.

Eén of meer inrichtingen in zin van Wet milieubeheer

- 71 In dat kader rijst de vraag waarom bij dit windpark sprake is van vier inrichtingen in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) en niet van één inrichting. Bij één inrichting behoeft geen rekening te worden gehouden met onderlinge cumulatie van geluid, omdat er dan één geluidnorm geldt.
- 72 Nu er steeds over het windpark (in enkelvoud) wordt gesproken, er één MER en één inpassingsplan is opgesteld, ook de vergunning ex Natuurbeschermingswet voor het geheel (sprake is hier van "project") is afgegeven en dat allemaal door de Koepel windenergie Noordoostpolder is geïnitieerd, is het erg merkwaardig dat de windturbines voor de milieuvergunning zijn opgeknipt in vieren.
- 73 Nu heeft het begrip "inrichting" zijn eigen afwegingskader. Als één inrichting wordt beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen (artikel 1.1, vierde lid, Wm, geldend vóór 1 oktober 2010).
- 74 Op de website van de Koepel Windenergie Noordoostpolder (www.windkoepelnop.nl) staat dat de Koepel een vereniging is van initiatiefnemers, die gezamenlijk het Windpark Noordoostpolder langs de dijken aan de westkant van de Noordoostpolder realiseren. De Koepel behartigt de gemeenschappelijke belangen van de initiatiefnemers, zoals de contacten met betrokken overheden en ook de communicatie richting publiek. Voor de projecten gezamenlijk is een milieu-effectrapportage, (MER) opgesteld in opdracht van de Koepel Windenergie Noordoostpolder. Via de Koepel Windenergie NOP zijn er derhalve functionele en organisatorische bindingen. De windturbines zijn in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen. Alle aanleiding om het gehele windpark in het kader van de Wm (thans de Wabo) ook als één inrichting aan te merken. Daarbij doet niet af dat de verschillende initiatiefnemers aparte BV's zijn. In dat geval hadden deze ook een afzonderlijk MER moeten maken en een afzonderlijke Natuurbeschermingswetvergunning moeten aanvragen.
- 75 Gelet op het voorgaande is hier o.i. sprake van één inrichting in het kader van de Wet milieubeheer en had voor het windpark in zijn geheel één milieuvergunning moeten worden aangevraagd.

Vogels en natuur

Algemeen vogels

- 76 Een windmolenpark bouwen in het IJsselmeer in een Natura 2000-gebied is pas mogelijk na een diepgravend onderzoek vooraf naar de schadelijke effecten voor de natuur, schreven wij in onze zienswijze. Over de mogelijke schade aan de vogelstand in dit Natura-2000 gebied zijn te veel vragen opengebleven. Zo zal het windpark een reusachtige, kilometers lange barrière met een hoogte van 200 m en gelegen op de scheiding van land en water, vormen, met alle risico's van

nationaal kritisch platform windenergie

aanvaringen van vogels en vleermuizen van dien. De beantwoording in de antwoordnota heeft onze twijfels en bange vermoedens dienaangaande niet kunnen wegnemen, maar de ons gegeven tijd van zes weken ontnemt ons helaas de gelegenheid daar gedegen op in te gaan.

- 77 Wij hebben in de ons vergunde tijd onvoldoende onderzoek kunnen ondernemen. Wij voelen dat als een aantasting van onze rechtpositie mede door de Crisis- en herstelwet veroorzaakt en de lange en ondoorzichtige procedure waarbij rapport op rapport gestapeld wordt alvorens wij in een vakantieperiode voor het eerst duizenden pagina's tekst mochten inzien. Dat kwelt ons des te meer omdat zou het antwoord over de zeearend hierna exemplarisch zijn voor de kwaliteit van dit MER-onderdeel onze twijfels wel zeer terecht zijn.

Zeearend

- 78 In onze zienswijze merkten wij het volgende over de zeearend op: *"Een recente filmpje op 'YouTube' toont hoe in Spanje een gier door een windturbine wordt gegrepen en vermorzeld. Een dergelijk risico kan ook de zeearend die in de nabije Oostvaardersplassen nestelt, bedreigen. Het is vreemd dat daar niets over in het MER wordt gevonden. Dit onderwerp verdient tenminste een gedegen risico-analyse. Het gaat hier immers om een belangrijk nationaal (natuur)belang".*

- 79 De antwoordnota reageert daar, zie p. 123, als volgt op, citaat: *"De ernst van de barrièrewerking is beoordeeld in het MER en daaruit is zekerheid verkregen dat de barrièrewerking zodanig is dat significant negatieve effecten zijn uitgesloten. De zeearenden van de Oostvaardersplassen brengen vrijwel hun gehele leven door in datzelfde gebied. De kans dat een zeearend uit de Oostvaardersplassen ver van het eigen leefgebied in aanraking komt met een windmolen is verwaarloosbaar klein".*

- 80 Dit antwoord heeft ons zeer verbaasd. Eenvoudig had de opsteller van het MER en de antwoordnota zich ervan kunnen vergewissen en kunnen weten, moeten weten dat de zeearend regelmatig buiten de Oostvaardersplassen in het Ketelmeer en bij Zwolle wordt gespot onder andere door medewerkers van Staatsbosbeheer. In vogeltermen valt te spreken van uitbreiding van het foerageergebied van de zeearend. Vanuit de Oostvaardersplassen gaan ze richting Ketelmeer en vandaar uit richting de Noordoostpolder. Je kunt dus duidelijk een trend waarnemen in de "uitspattingen" buiten de Oostvaardersplassen. Zie bijvoorbeeld de volgende links:

http://www.vogelbescherming.nl/nl/vogels_kijken/vogelgebieden/zoekresultaat/detailpagina/q/gebied/81/tab/Multimedia/item/4794,

<http://www.destentor.nl/regio/flevoland/96427/Zeearend-thuis-op-Ketelmeer-en-Vossemeer.ece>

Het is dan toch bijna niet voorstelbaar, dat de opstellers van het MER en de antwoordnota dat niet schijnen te weten en vervolgens een nul-risico toekennen aan het gevaar dat de zeearend aan de windturbines zal worden blootgesteld.

- 81 De kans dat de zeearend die in de nabije Oostvaardersplassen nestelt, door de kilometers lange bewegende barrière met een hoogte van 200 m op of aan de dijken van de Noordoostpolder gegrepen zal worden, valt zo niet uit te sluiten. Wij citeren Prof. Dr. Theunis Piersma (universiteitshoogleraar Dierecologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, hoofd afdeling Mariene Ecology aan het Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee, Texel): *"Nederland doet z'n uiterste best om zeearenden als broedvogel terug te krijgen. Tot nog toe is hun dat op eigen kracht gelukt in de Oostvaardersplassen. Een ander concentratiegebied is het Lauwersmeer, en het ligt in de rede dat zeearenden zich regelmatig tussen Oostvaardersplassen en het Lauwersmeer zullen verplaatsen. Zij zullen dan ongetwijfeld een route door het Lage Midden van Friesland kiezen, en dan langs de NOP-dijk afzakken naar Flevoland. Daar zullen zij dus in de*

nationaal kritisch platform windenergie

gevaarzone terecht komen, omdat juist een soort als de zeearend evolutionair niet is ingesteld op het zien en vermijden van de wieken van grote windmolens zoals die langs dit deel van hun traject gepland staan". Einde citaat. Hoog vliegende roofvogels als zeearenden kijken van nature nooit vooruit, daar is voor hen niets interessants te verwachten, maar naar beneden waar de prooi gezocht moet worden. Onderzoek van Emeritus Professor Graham R. Martin ("Avian Sensory Science" aan de Universiteit van Birmingham) naar botsingen van zeearenden met rotorbladen in een windmolenpark aan de Noorse kust laat zien dat de Zeearend zelfs tot de voor windturbines meest kwetsbare vogelsoorten hoort.

- 82 Omdat de Zeearend oorspronkelijk in Nederland voorkwam en weer is teruggekomen, wordt hij wettelijk beschermd door de Flora- en faunawet. Het MER had dus een analyse moeten opnemen van de gevaren voor deze vogelsoort, maar heeft dit nagelaten. In antwoord op vragen over het risico voor de Zeearend verwijst de antwoordnota dan ook ten onrechte naar het MER.
- 83 Het windturbinepark kan voor de Zeearend een significant schadelijk effect hebben. Dit brengt mee dat voor het windpark vanwege de externe werking ook een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 vereist is wegens de effecten die het windturbinepark kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied Oostvaardersplassen. De Zeearend vormt een van de instandhoudingsdoelen van dit gebied. Dit is in de besluitvorming genegeerd. De passende beoordeling die aan de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 ten grondslag ligt is daarom onvolledig met als gevolg dat de vergunning in strijd is met artikel 3:2 van de Awb en met de artikelen 19d en 19f van de Natuurbeschermingswet 1998. Bovendien, nu aannemelijk is dat het windpark significante effecten heeft op de Zeearend, had het bevoegd gezag de zogenoemde ADC-toets moeten toepassen, zoals voorgeschreven in de artikelen 19g en 19h van de Natuurbeschermingswet 1998.
- 84 Gezien de risico's van het windturbinepark voor de Zeearend had ook voor deze soort een ontheffing op grond van de Flora- en Faunawet moeten worden aangevraagd. Daarnaast had men in het kader van de vaststelling van het rijksinpassingsplan moeten nagaan of redelijkerwijs te verwachten viel dat voor deze soort een ontheffing verleend kon worden. Voor het overige zij verwezen naar hetgeen elders in dit beroepschrift over de toepassing van de Flora en Faunawet is opgemerkt.

Toppereend

- 85 Een andere beroepsgrond tegen de verleende vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 betreft de negatieve effecten op de Toppereend. Deze verkeert landelijk in een zeer ongunstige staat van instandhouding. Voor het IJsselmeer is alleen een instandhoudingsdoel geformuleerd. De windturbineparken leiden tot een extra sterfte onder deze soort, welke in samenhang met de effecten van de stand want visserij net beneden de 1 % van de jaarlijkse mortaliteit blijft. Er zou daarom geen sprake zijn van een significant schadelijk effect. Echter, als landelijk sprake is van een zeer ongunstige staat van instandhouding is het van veel gewicht dat de soort in het IJsselmeer niet verder achteruitgaat. Voorkomen moet immers worden dat de landelijk neergaande trend ook vat krijgt op het IJsselmeer. Daarom is het onjuist om in dit geval de 1 % norm te hanteren als significantiegrens, zeker nu de cumulatieve sterfte van de Topper als gevolg van de stand want visserij en het windpark vlak onder deze drempel blijft en het nog maar valt af te wachten of de mitigerende maatregelen die ten aanzien van de stand want visserij zijn getroffen, het beoogde effect zullen sorteren.

Verstoring

- 86 Naast de extra sterfte door dit windpark is ook de verstoring van de Toppereenden, en daarmee een aantasting van hun leefgebied, hier aan de orde. De opmerking van GS van Flevoland in bijlage 1 bij de Nb-wet vergunning, onder punt 6, dat de locatie van het windpark één van de vele rustgebieden voor toppers betreft, maar dat het verstoren van dit rustgebied er niet toe doet, omdat er nog genoeg rustgebieden overblijven, doet vermoeden dat GS van mening zijn dat dit deel van het IJsselmeer ten onrechte als Natura-2000 gebied is aangemerkt. Nu dit gebied echter wel als Natura-2000 gebied is aangemerkt, zal de conclusie dat dit gebied verloren gaat als rustgebied voor deze soort, waarvan de staat van instandhouding al zeer ongunstig is, toch niet anders dan tot de conclusie moeten leiden dat significante effecten niet uit te sluiten zijn.

Veronderstellingen om te sussen

- 87 Naar ons oordeel zijn er op tal van punten slechts veronderstellingen gedaan, die dan leiden tot de conclusie dat de gevolgen wel mee zullen vallen. Als laatste illustratie daarvan wijzen wij op de veronderstelling dat de ganzen en eenden gebruik zullen gaan maken van de nauwe opening in het park bij de Rotterdamse Hoek. ganzen zouden zo hun foerageergebieden in de NOP alsnog kunnen bereiken. Waar is deze veronderstelling op gebaseerd? Iedere boer aan de Westermeerweg had de opstellers van de passende beoordeling en GS kunnen vertellen hoezeer deze dieren het reeds bestaande windpark ter plaatse al mijden. Dan was enig onderzoek toch wel op zijn plaats geweest? Er verrijst straks een barrière van 200 meter hoog, 3 rijen dik waarin de plaatsing van de turbines in de ene rij verspringt ten opzichte van de andere rij. Een knappe gans die ongeschonden door de nauwe opening bij de Rotterdamse Hoek weet te vliegen. Even waarschijnlijk als de veronderstelling van GS is de veronderstelling dat er in het westen van de Noordoostpolder geen ganzen meer zullen foerageren.

Veronderstellingen over de vogelvriendelijkheid van de barrière

- 88 In hoofdstuk D bij de Nb-wet vergunning van GS is een passage opgenomen over barrièrewerking. Hierin staat ondermeer dat "de verwachting is dat meer eenden dit (bedoeld is tussen de molens doorvliegen) zullen gaan doen, omdat in vergelijking tot de huidige situatie de afstand tussen de molens vergroot wordt naar 360-640 m. (nu 125 m.) Eenden ondervinden weinig hinder." Eindelijk een referentie aan de huidige situatie. GS vermelden echter niet hoeveel eenden er nu in slagen om tussen de molens door te vliegen. Dat had toch wel kunnen worden nagegaan? Ook wordt er weliswaar gesteld dat de afstand tussen de molens vergroot wordt, maar wat dan het effect is van het plaatsen van drie rijen in plaats van de ene rij nu, waarbij de molens in de ene rij verspringen ten opzichte van de andere, daarover wordt niets gezegd. Daarnaast zijn de genoemde afstanden ook nog eens onjuist: de grootste turbines (binnendijks) zullen op veel minder dan 640 meter van elkaar komen en bovendien wordt geheel over het hoofd gezien dat de lengte van de wieken veel groter is dan bij de huidige molens. Een verwachting over de manoeuvreerkunst van eenden en hun minachting voor het lawaai en de vervaarlijk zwiepende wieken, die op niets is gebaseerd.

Flora- en faunwet

- 89 In het MER is geconstateerd dat voor drie vleermuissoorten geldt dat daaronder aanzienlijke aantallen aanvaringsslachtoffers kunnen vallen. Het gaat om de Gewone Dwergvleermuis, de Ruige Dwergvleermuis en de Tweekleurige Vleermuis. De conclusie in het MER dat er toch geen sprake zal zijn van een aantasting van de gunstige staat van instandhouding van deze soorten, is, aldus de Commissie voor het MER, 'met onzekerheden omgeven omdat er nog veel kennisleemten bestaan over de effecten van windturbines op vleermuizen'. Het valt dus niet uit

nationaal kritisch platform windenergie

te sluiten dat het windturbinepark de staat van instandhouding van deze soorten aantast. Bij deze stand van zaken is zonder meer een ontheffing vereist op grond van artikel 75 van de Flora- en faunawet en is het summiere oordeel van de minister van LNV in zijn brief van 2 februari 2010 dat niet te verwachten valt dat de verbodsbepalingen van de Flora- en faunawet worden overtreden, onbegrijpelijk en feitelijk onjuist.

- 90 Van belang is verder dat in het geheel niet vaststaat dat deze ontheffing kan worden verleend. De vleermuizen waar het om gaat, worden vermeld op Bijlage IV bij de Habitatrichtlijn en zijn daarom strikt beschermd. Artikel 75, lid 5, van de Flora- en faunawet bepaalt voor deze soorten dat een ontheffing alleen kan worden verleend 'indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding'. Aan dit criterium is, gelet op het advies van de Commissie voor het MER, niet voldaan. Verder bepaalt artikel 75, zesde lid, dat een ontheffing pas aan de orde kan zijn 'wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat'. Gelet op de elders in dit beroepschrift beschreven ondeugdelijkheid van het onderzoek naar alternatieve locaties, is evenmin aan dit criterium voldaan. Ten slotte is mogelijk ook aan het derde criterium, te weten dwingend redenen van groot openbaar belang, niet voldaan.
- 91 Indien de ontheffing niet kan worden verleend, is het inpassingsplan gezien het voorgaande mogelijk niet uitvoerbaar en daardoor in strijd met de eis van een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast is het rijksinpassingsplan in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 en de daarover gevormde rechtspraak (voor een voorbeeld daarvan: Afdeling Bestuursrechtspraak 4 november 2009, Journaal Flora en Fauna 2010, nr. 4), omdat men onvoldoende heeft onderzocht of de benodigde ontheffingen wel kunnen worden verleend en onvoldoende heeft gemotiveerd waarom redelijkerwijs te verwachten valt dat deze ontheffing wel kan worden verleend. Op deze gronden tekenen wij beroep aan tegen het inpassingsplan.
- 92 De hiervoor geuite kritiek betreft evenzeer de vogelsoorten waaronder aanvaringsslachtoffers zullen vallen. Ook daarvoor is een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet vereist. Immers, het staat vast dat jaarlijks ca. 3000 vogels zullen worden gedood en dat dus sprake is van een overtreding van art. 9 van de Flora en Faunawet. De Flora- en Faunawet bevat geen drempel waarboven pas een ontheffing is vereist, zodat onduidelijk is waarom de minister van LNV meent dat zijn vermoeden dat het aantal vogelslachtoffers laag zal zijn, voldoende reden is om voor het initiatief geen ontheffing te eisen. Ook voor vogels geldt dat niet te verwachten valt dat een ontheffing kan worden verleend. Nog daargelaten de vraag of met de verlening van een ontheffing een gunstige staat van instandhouding voldoende is gewaarborgd en of geen andere bevredigende oplossing bestaat, is hier van belang dat de Vogelrichtlijn het niet toestaat om voor vogels een ontheffing te verlenen wegens dwingende redenen van groot openbaar belang.

Ecologische problemen tijdens de bouwfase van het windpark

- 93 Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat de aanleg van de scheepvaartveiligheidsvoorziening en de funderingen op zichzelf al een significant nadelige ingreep is. Zo is er geen onderzoek gedaan naar de instandhouding van de Driehoeksmossel (*Dreissena polymorpha*). Uit diverse onderzoeken blijkt namelijk dat met name het slibgehalte (slecht doorzicht) momenteel beperkend is voor de Driehoeksmossel in het IJsselmeer. Het slibgehalte is dus een belangrijke stuurvariabele om de ecologische toestand voor de Driehoeksmossel te verbeteren en te herstellen. Bij de aanleg van het windpark zal voor lange tijd, over een groot gebied, de bodem worden verstoord en het (zwevend) slibgehalte alleen nog maar toenemen. Zeker voor de Driehoeksmossel, het voedsel voor de duikeenden, zullen de leefomstandigheden dus significant verslechteren. Dit juist in een gebied waar het water relatief helder is. Tijdens de aanleg van het park (scheepvaartveiligheidsvoorziening en funderingen) zal er door het opwerpen van stof en slib niet alleen ter plaatse schade optreden. Ook over een groot gebied rondom de voorziening

en de funderingen zal het zwevend slib (vertroebeling), door stroming en sedimentatie verspreid, langdurig nadelige gevolgen hebben voor het voedsel van de duikeenden. Er is geen onderzoek verricht (bijvoorbeeld in het bestaande Westermeerpark) naar het effect van windturbines op de duikeenden. Een nader onderzoek in het kader van het MER naar het effect van de windturbines op de duikeenden was hier op zijn plaats geweest. Nu dat niet is gebeurd, is het MER in strijd met artikel 3:2 van de Awb (zorgvuldige voorbereiding).

Landschap, ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorie

Wat betekent het windpark voor het bestaande landschap.

- 94 Het silhouet van Urk¹⁰ vanuit het IJsselmeer gezien is van unieke landschappelijke waarde, een cultuurhistorisch monument, dat in de beleving van de gebruikers van het gebied onmisbaar en onvervangbaar is. Dit beeld doorstond de tand des tijds. Het beeld van vandaag bepaalt nog steeds de perceptie, beleving van de (historische) connectie met de Zuiderzee van vóór de afsluiting en het IJsselmeer van vóór de inpoldering van de Noordoostpolder. Echter in het MER ontbreekt het aan een goede beschrijving van karakter en waarde van het huidige landschap van het IJsselmeer en de effecten van de windturbineopstellingen daarop. (Waarmee betekenis, kwaliteit en waarde van de bestaande en vertrouwde landschappelijke situatie buiten spel worden gezet). Het gaat hierbij o.a. om het open, niet verstoorte vergezicht van het IJsselmeer, de doorgaande horizon en de uitgestrekte luchten. Zowel de grens van land naar water alsook de grens van water naar land wordt door de turbine opstellingen ten koste van de open vergezichten en dientengevolge de perceptie en beleving van de gebruikers van het gebied, hard aangezet. De horizon wordt over een zeer grote afstand verstoord. De verschillende lijnen, bewegende rotoren en mogelijk ook kleuren gaan voor een zeer onrustig en overgedimensioneerd beeld zorgen, zowel vanaf het IJsselmeer als vanuit de polder.
- 95 Dat, terwijl andere adviseurs zijn ingeschakeld, geen oordeel is gevraagd aan de Rijksadviseur voor het Landschap (volgens de antwoordnota, omdat zij niet tot de wettelijke adviseurs behoort) zien wij als een duidelijk blijk van verwaarlozing, zo niet ontkenning van het landschappelijke element. In het recent uitgekomen rapport van o.a. deze Rijksadviseur "Een choreografie voor 1000 molens . Windmolens hebben landschappelijk verhaal nodig" wordt gedeeltelijk een ander windpark voorgesteld.
- 96 Wij menen dat het windpark zowel een zeer grote impact zal hebben op het landschap van het IJsselmeer als het visueel-ruimtelijk beeld van het landschap van de polder en als gevolg daarvan op de mensen hetzij bewoners dan wel andere gebruikers van het gebied.

Het MER heeft zich niet bekommerd om de belevingswaarde

- 97 Het MER is voorbij gegaan aan wat de turbines van het geplande windpark aan belevingswaarde voor de locale- en de gebruikers van elders van het gebied, te niet doet. Evenmin wordt de mate van beleving en de aantasting ten aanzien van de kernwaarden¹¹ van het IJsselmeer -open ruimte, horizon, rust en de dominantie van natuurlijke geluiden en duisternis- in kaart gebracht. Zo geeft het MER bijvoorbeeld niet aan hoe het verlies van duisternis ten gevolge van de verlichting van de turbines en verlies van openheid doorwerkt en te voorkomen valt.

¹⁰ Het silhouet is opgenomen in het boekwerk: "Zuiderzee-Silhouetten. Naar peilingen van G.S. Vlieger geteekend door E.Bokhorst met een Reisverhaal van Tom Schilperoort. Uitgave van den A. N. W. B., Toeristenbond voor Nederland. Commissie voor het Watertoerisme, uitgegeven door Martin Lammes, uitgever in de Wogmeer."

¹¹ "Integrale Visie IJsselmeergebied, de Koers verlegd", de Nota Ruimte.

Balans van maatschappelijke kosten en baten

98 Ook hier wreekt zich dat nooit een balans is opgemaakt van de maatschappelijke kosten en baten, waardoor verlies aan landschap niet het plaatje is opgenomen. Zie bijvoorbeeld publicaties van hoogleraar Pieter Lukkes.¹² Het is immers duidelijk dat het windpark op deze schaal en met deze maatvoering de bovengenoemde kernwaarden van het gebied teniet doet. Om die kernwaarden van het IJsselmeergebied te behouden, was het nodig geweest om in het MER meer alternatieven (duurzame opties) zowel als alternatieve locaties voor het windpark, bezien op landelijke schaal, te betrekken (zie elders in dit beroepschrift plan- en besluit MER, alternatieven). Maar dat is niet gebeurd en is ten onrechte de omgekeerde route van planvorming gevolgd.

Strijdig met het beleid in de integrale visie IJsselmeergebied, de Nota Ruimte en de Wro.

99 In de Nota Ruimte worden de kernwaarden van het IJsselmeergebied kort en krachtig beschreven: Horizon (openheid, duisternis, rust en ruimte). Onder duisternis wordt verstaan: afwezigheid van licht. In het IJsselmeergebied zijn in het buitengebied geen grote vaste lichtbronnen aanwezig. De duisternis wordt teniet gedaan omdat de turbines noodzakelijkerwijs verlicht worden. Deze 'kermis op het IJsselmeer' is van verre zichtbaar en maakt een einde aan de duisternis op en rond het IJsselmeer. Ook vormt deze een groot gevaar voor de scheepvaart op het IJsselmeer. Nautische zaken als boeien en specifieke verlichting kunnen wegvallen in de achtergrond. Het MER geeft niet aan hoe het verlies van duisternis ten gevolge van de verlichting van de turbines valt te voorkomen. Rust is de afwezigheid van drukte als gevolg van menselijke bezigheden of activiteiten. In het IJsselmeergebied overheersen de geluiden die voortgebracht worden door de natuurlijke elementen (wind, golven, (vlieg)geluiden van vogels, enz.).

100 Voorts is in de Nota Ruimte neergelegd dat een 'omheining' van de IJsselmeerkust bij realisering van een windpark moet worden voorkomen. De open ruimte bij de kust van de Noordoostpolder kenmerkt zich als de wijde watervlakte met de lucht daarboven, waarbij de kust van de Noordoostpolder op de scheidingslijn tussen water en lucht slechts een kleine verheffing vormt boven de waterspiegel. Een windpark met turbines tot zo'n 198 meter tiphoogte doet dit beeld van openheid volledig teniet. De visualisaties bij het MER bevestigen dit beeld van vernietiging van de open ruimte. De visualisaties geven duidelijk aan dat het windpark een omheining vormt waarmee het IJsselmeer abrupt wordt begrensd ter hoogte van de Noordoostpolder, van kilometers afstand te zien. Het MER geeft niet duidelijk aan hoe deze omheining van het IJsselmeer is te voorkomen. Aldus doet het windpark de bovenomschreven uitgangspunten uit de integrale visie IJsselmeergebied, verwoord in *"De integrale Visie IJsselmeergebied, de Koers verlegd"*, en de Nota Ruimte teniet en is derhalve strijdig met de Wro.

Hoogachtend,

Dr. J.H.F. Jansen, voorzitter NKPW

¹² Bijvoorbeeld Pieter Lukkes in de NRC: "Daar, bij die molens, daar lag Nederland. Bevolking is slachtoffer van windmolenlobby."