

Uitspraak 201709407/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 4 juli 2018
Tegen: het college van gedeputeerde staten van Groningen
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Overige
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2225**

201709407/1/R6.

Datum uitspraak: 4 juli 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend te [woonplaats] (hierna: tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. Stichting Repowering en Participatie Windturbine-eigenaren Groningen, gevestigd te Groningen (hierna: Stichting RPWG),
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Groningen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 september 2017 heeft het college aan Waddenwind B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van windpark Oostpolder.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en Stichting RPWG beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Waddenwind B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1], Stichting RPWG en Waddenwind B.V. hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 mei 2018, waar zijn verschenen [appellant sub 1], bijgestaan door mr. W. Visser, rechtsbijstandverlener te Apeldoorn, Stichting RPWG, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Sieben, mr. W.D. van Laar en drs. A. Hamstra. Voorts is ter zitting als partij gehoord Waddenwind B.V.,

vertegenwoordigd door mr. E.M.N. Noordover, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden].

Overwegingen

Inleiding

1. Aan Waddenwind B.V. is een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van 21 windturbines in de Oostpolder. De Oostpolder is een gebied direct grenzend aan de zuidzijde van het bestaande havengebied Eemshaven. De vergunning is verleend voor de activiteiten die zijn vermeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Van de windturbines worden twintig windturbines gerealiseerd in de gemeente Eemsmond en één in de gemeente Delfzijl. De windturbines hebben een vermogen tussen de 3 en 4,7 MW en een tiphoogte van minimaal 198 en maximaal 239 m. In de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften is vermeld dat de windturbines niet in gebruik mogen worden genomen voordat negen windturbines aan de Kwelderweg en één windturbine aan de Oostpolderweg, waarvan de coördinaten in de omgevingsvergunning zijn vermeld, zijn ontmanteld en afgebroken.

Met het windpark wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de door de provincie Groningen en het rijk afgesproken doelstelling om voor de opwekking van duurzame energie minimaal 855,5 MW aan windenergie in de provincie te hebben gerealiseerd in 2020.

2. De relevante regelgeving is opgenomen in de uitspraak dan wel in de bijlage bij deze uitspraak. De in de bijlage opgenomen regelgeving is de regelgeving die geldt ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] woont aan de [locatie] te Uithuizermeeden. De afstand van zijn woning tot de meest dichtbij voorziene windturbine behorende tot windpark Oostpolder is blijkens het verweerschrift ongeveer 870 m.

Verklaring van geen bedenkingen

4. [appellant sub 1] betoogt dat omdat de omgevingsvergunning onder meer is verleend voor de activiteit die is vermeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, de omgevingsvergunning niet eerder had mogen worden verleend dan nadat provinciale staten van Groningen hebben verklaard dat zij daartegen geen bedenkingen hebben. [appellant sub 1] verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2660](#). Zo'n verklaring van geen bedenkingen hebben provinciale staten echter niet afgegeven, aldus [appellant sub 1].

4.1. Het college stelt dat het gelet op de artikelen 9d tot en met 9f van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: Elektriciteitswet) voor een windpark met een capaciteit tussen de 5 en 100 MW bevoegd gezag is voor het nemen van de besluiten die zijn aangewezen in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten (hierna: het Uitvoeringsbesluit). In artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit zijn onder meer de besluiten aangewezen als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wabo. Daarbij is vermeld dat dit met inbegrip is van een eventueel benodigde verklaring van geen bedenkingen. Gelet hierop concludeert het college dat zijn bevoegdheid tot het nemen van de besluiten als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wabo ook een eventueel benodigde verklaring van geen bedenkingen omvat. Het vragen van een verklaring van geen bedenkingen aan provinciale staten was in dit geval daarom niet vereist, aldus het college.

4.2. Gelet op artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) wordt een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3o, van de Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente

waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

Voor een aantal gevallen waarin niet het college van burgemeester en wethouders, maar het college van gedeputeerde staten bevoegd gezag is, is in artikel 6.5, vierde lid, van het Bor onder meer bepaald dat in het eerste lid in plaats van "gemeenteraad van de gemeente" wordt gelezen "provinciale staten van de provincie ". Specifiek gaat het hier om de situatie die geregeld is in artikel 3.1, aanhef en onder b, van het Bor waarin gedeputeerde staten ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang een omgevingsvergunning verlenen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 3o, van de Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening. Bij de verlening van de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder is namelijk met toepassing van dat laatste artikelonderdeel afgeweken van de ter plaatse geldende bestemmingsplannen. Dit betekent dat een verklaring van geen bedenkingen van provinciale staten vereist was.

4.3. In de verwijzing van het college naar artikel 1, eerste lid, onder a, van het Uitvoeringsbesluit ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. De Afdeling overweegt hierover als volgt.

Ten behoeve van de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW - waarvan in het geval van windpark Oostpolder sprake is - is het college voor zover relevant gelet op de artikelen 9e, eerste lid, en 9f, eerste en tweede lid, van de Elektriciteitswet met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan bevoegd de besluiten te nemen die zijn aangewezen op grond van artikel 9d, eerste lid, van de Elektriciteitswet. De desbetreffende besluiten zijn genoemd in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van het Uitvoeringsbesluit is onder meer bepaald dat als besluiten als bedoeld in artikel 9d, eerste lid, van de Elektriciteitswet worden aangewezen besluiten als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wabo, "met inbegrip van een eventueel benodigde verklaring van geen bedenkingen". Uit deze laatste zinsnede kan - anders dan het college stelt - naar het oordeel van de Afdeling niet worden afgeleid dat voor de besluiten als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wabo geen verklaring van geen bedenkingen is vereist. In de nota van toelichting bij het besluit van de regering van 25 maart 2010, houdende wijzigingen van diverse algemene maatregelen van bestuur in verband met de invoering van de Wabo (Stb. 2010, 144), p. 55, is vermeld dat indien een verklaring van geen bedenkingen vereist is, de toepassing van de coördinatieregeling zich mede daartoe uitstrekt. Gelet hierop moet er naar het oordeel van de Afdeling van worden uitgegaan dat met de zinsnede "met inbegrip van een eventueel benodigde verklaring van geen bedenkingen" uitsluitend wordt bedoeld dat de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van de besluiten als bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wabo ook het vragen van een eventueel benodigde verklaring van geen bedenkingen omvat.

4.4. [appellant sub 1] heeft dan ook terecht betoogd dat het college voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder gehouden was aan provinciale staten een verklaring van geen bedenkingen te vragen. Omdat het college deze verklaring niet heeft gevraagd, is de omgevingsvergunning in strijd met artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo gelezen in samenhang met de artikelen 3.1, aanhef en onder b, en 6.5, eerste lid en vierde lid, van het Bor verleend.

Het betoog slaagt.

5. De Afdeling zal hierna onder 22 beoordelen welke gevolgen het hiervoor onder 4.4 geconstateerde gebrek heeft voor de aan Waddenwind B.V. verleende omgevingsvergunning.

Bandbreedten in de vergunning

6. [appellant sub 1] betoogt dat de omgevingsvergunning onvoldoende duidelijkheid biedt over het type windturbine waarvoor de vergunning is verleend. Een omgevingsvergunning voor afwijken van het

bestemmingsplan mag uitsluitend worden verleend indien wat betreft het bouwplan duidelijk is wat voor bouwwerken met welke eigenschappen worden gerealiseerd, aldus [appellant sub 1]. Door hiervoor bandbreedten in de vergunning op te nemen, is de vergunning volgens [appellant sub 1] in strijd met de vereiste zorgvuldigheid en rechtszekerheid verleend.

6.1. In de omgevingsvergunning is vermeld dat de vergunning is verleend overeenkomstig de aanvraag en de daarbij behorende bescheiden. Het gaat om het plaatsen van de 21 windturbines in de Oostpolder ter plaatse van de in de aanvraag en in de omgevingsvergunningen vermelde kadastrale gegevens. In de aanvraag zijn bandbreedten vermeld voor de ashoogte, de rotordiameter, de mastvoet en de tiphoogte van de windturbines. Op basis van deze bandbreedten is de omgevingsvergunning verleend. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, is niet vereist dat in de vergunningaanvraag en bij de vergunningverlening al een keuze wordt gemaakt voor het type windturbine of voor een precieze as- en tiphoogte. Bij de beoordeling van het bouwplan is het college terecht uitgegaan van de maximale waarden binnen de in de aanvraag vermelde bandbreedten (worst-casebenadering). De Afdeling verwijst bij wijze van voorbeeld naar haar uitspraken van 17 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:141](#), r.o. 68.1 en 14 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3331](#), r.o. 3. Het college heeft daarom in dit geval kunnen volstaan met het verbinden van een voorschrift aan de vergunning dat uiterlijk drie maanden voor aanvang van de start van de bouwwerkzaamheden gegevens moeten worden aangeleverd over de definitieve keuze van het type windturbine.

Het betoog faalt.

Windpark Eemshaven West

7. [appellant sub 1] betoogt dat in de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016 (hierna: de Omgevingsverordening) een groot gebied nabij zijn woning is aangeduid als concentratiegebied voor grootschalige windenergie. Ter plaatse is volgens [appellant sub 1] onder meer de realisatie van windpark Eemshaven West voorzien. Na de realisatie van windpark Eemshaven West zal zijn woning zijn omsloten door windturbines, aldus [appellant sub 1]. Bij de vergunningverlening voor windpark Oostpolder had volgens [appellant sub 1] rekening moeten worden gehouden met de effecten van de voorziene ontwikkeling van windpark Eemshaven West.

7.1. Op kaart 5 bij de Omgevingsverordening zijn concentratiegebieden aangeduid voor grootschalige windenergie. Ter plaatse is gelet op afdeling 2.20 van de Omgevingsverordening de realisatie van nieuwe windturbines toegestaan. In de Omgevingsvisie 2016-2020 van de provincie Groningen (hierna: de Omgevingsvisie) is toegelicht dat binnen de concentratiegebieden voor grootschalige windenergie de realisatie van drie grootschalige windparken is voorzien: Eemshaven, Delfzijl en nabij de N33. Binnen en nabij het gebied Eemshaven gaat dit onder meer over de realisatie van windpark Eemshaven West waarvoor het Rijk het bevoegd gezag is, aldus de Omgevingsvisie. In de door het college overgelegde brief van 9 juni 2017 aan provinciale staten van Groningen is over de stand van zaken van de windparkontwikkeling vermeld dat het windpark Eemshaven West nog niet in procedure is gebracht. Dit wordt ook bevestigd op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland waar is vermeld dat voor windpark Eemshaven West de formele inspraakprocedures nog niet zijn gestart en dat vooruitlopend op deze procedures uitsluitend nog een milieueffectenstudie voor windpark Eemshaven West ter inzage is gelegd. Gelet hierop heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de ontwikkeling van windpark Eemshaven West ten tijde van de vergunningverlening voor windpark Oostpolder uitsluitend nog een toekomstige onzekere gebeurtenis vormde waar hij bij de vergunningverlening geen rekening mee heeft hoeven houden. De Afdeling vermeldt in dit verband ten overvloede dat op het moment dat windpark Eemshaven West verder tot ontwikkeling wordt gebracht, hiertegen rechtsbeschermingsmogelijkheden openstaan. In dat kader kan [appellant sub 1] de effecten van windpark Eemshaven West in combinatie met de andere ontwikkelingen in zijn omgeving aan de orde stellen.

Het betoog faalt.

- Hoogte geluidnormen

8. [appellant sub 1] betoogt dat bij de vergunningverlening is uitgegaan van algemene geluidnormen zonder dat rekening is gehouden met de omstandigheid dat in dit geval sprake is van een stille omgeving. Gelet hierop heeft het college volgens [appellant sub 1] niet toereikend gemotiveerd waarom geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om bij maatwerkvoorschrift normen met een lagere geluidwaarde vast te stellen.

8.1. In artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) is bepaald dat een windturbine of combinatie van windturbines ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder voldoet aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen. Het derde lid biedt de mogelijkheid om in afwijking van het eerste lid bij maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden normen met een andere waarde vast te stellen.

8.2. Bij de verlening van de omgevingsvergunning is getoetst aan de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight. In de inhoudelijke overwegingen bij de omgevingsvergunning is vermeld dat er geen bijzondere lokale omstandigheden bestaan die aanleiding geven om bij maatwerkvoorschrift in afwijking van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit normen met een lagere geluidwaarde vast te stellen. De Afdeling acht in het licht van wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd dit standpunt van het college niet onredelijk. De Afdeling wijst er daarbij op dat het college beleidsruimte heeft bij de beantwoording van de vraag of gebruik wordt gemaakt van de in artikel 3.14a, derde lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. De omstandigheid dat sprake is van een landelijk gebied waar het heersende geluidniveau van het omgevingsgeluid laag is, is op zichzelf geen reden om een bijzondere omstandigheid aan te nemen, omdat dit gebruikelijk is voor een landelijk gebied. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar haar uitspraken van 17 januari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:141](#), r.o. 70.2, en 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), r.o. 118.6 en 127.

Het betoog faalt.

9. Volgens [appellant sub 1] had het college moeten onderzoeken of de geluidnorm voor de nachtperiode nog toereikend is om het risico van slaapstoornissen voldoende af te wenden. Slaapstoornissen vormen een reëel risico waarmee het college bij de vergunningverlening onvoldoende rekening heeft gehouden, aldus [appellant sub 1]. [appellant sub 1] wijst erop dat de GGD Fryslân in 2013 een artikel heeft gepubliceerd waarin wordt gewezen op de gezondheidsklachten als gevolg van windturbines. Hij wijst in dit verband ook op een in maart 2018 gepubliceerd artikel van een huisarts uit Den Bosch, getiteld "Windmolens maken wel degelijk ziek; Toepassing voorzorgsbeginsel en beter onderzoek zijn nodig".

9.1. Het college stelt dat uit onderzoeken van het RIVM blijkt dat niet aannemelijk is dat de geluidproductie van windturbines - uitgaande van de in het Activiteitenbesluit voor windturbines neergelegde geluidnormen - kan leiden tot onaanvaardbare hinder bij omwonenden. Volgens het college bestond er gelet hierop geen aanleiding om vanwege de mogelijke gezondheidseffecten van windturbinegeluid van de realisatie van windpark Oostpolder af te zien dan wel bij maatwerkvoorschrift in afwijking van artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit normen met een lagere geluidwaarde vast te stellen. Dit standpunt van het college is niet onredelijk. De Afdeling wijst hierbij op haar uitspraak van 21 februari 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:616](#), r.o. 119.2, waarin over de gezondheidseffecten van windturbinegeluid onder meer is gewezen op het rapport van het RIVM en de GGD uit 2017 getiteld "Health effects related to wind turbine sound" dat een overzicht bevat van de conclusies van recente wetenschappelijke onderzoeken over de gezondheidseffecten van windturbinegeluid. Volgens het rapport van het RIVM en de GGD uit 2017 is er een relatie tussen slaapverstoring die op individuele basis is gemeld en ergernis over het geluid van windturbines, maar

is onvoldoende wetenschappelijk bewijs beschikbaar voor een directe relatie tussen gezondheidsrisico's en het geluid van windturbines. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 21 februari 2018 op basis van de verschillende onderzoeken van het RIVM en de GGD uit onder meer 2013, 2015 en 2017 geconcludeerd dat verweerders zich in die procedure in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de voorziene windturbines niet zullen leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor de gezondheid. De Afdeling ziet in de verwijzing van [appellant sub 1] naar een artikel van de GGD Fryslân uit 2013 geen aanleiding tot een andere conclusie te komen. De Afdeling wijst er daarbij op dat de bevindingen van de GGD uit 2013 nadien met de nadere rapporten van het RIVM en de GGD uit 2015 en 2017 zijn geactualiseerd. Ook het door [appellant sub 1] overgelegde artikel van een huisarts uit Den Bosch vormt voor de Afdeling geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen. Het voorzorgsbeginsel waar in het artikel op wordt gewezen en dat volgens [appellant sub 1] de reden vormt waarom het artikel is overgelegd, strekt naar het oordeel van de Afdeling niet zover dat het college op basis van met name uit het buitenland afkomstige publicaties waarin slechts een mogelijk verband wordt gelegd tussen windturbines en gezondheidsklachten van de verlening van de omgevingsvergunning had behoren af te zien. De Afdeling wijst in dit verband ter vergelijking op de in deze overweging genoemde uitspraak van 21 februari 2018, r.o. 119.3.

Het betoog faalt.

- Cumulatie

10. [appellant sub 1] betoogt tevens dat bij de verlening van de omgevingsvergunning onvoldoende rekening is gehouden met de geluidhinder die hij al ondervindt van de bestaande windturbines en andere bestaande geluidbronnen in en nabij de Eemshaven. Afhankelijk van de windrichting, kunnen de bestaande windturbines in combinatie met de windturbines die zijn vergund voor windpark Oostpolder zorgen voor onaanvaardbare geluidhinder bij zijn woning, aldus [appellant sub 1].

10.1. Bij de verlening van de omgevingsvergunning is voldoende rekening is gehouden met de geluidhinder van bestaande windturbines nabij windpark Oostpolder. De Afdeling wijst er daarbij op dat in het rapport "Onderzoek akoestiek en slagschaduw VKA 2+ Windpark Oostpolder" van Pondera Consult van 1 mei 2017 (hierna: akoestisch en slagschaduwonderzoek) dat ten behoeve van de vergunningverlening is opgesteld, naast de geluidhinder van uitsluitend windpark Oostpolder ook de geluidhinder van windpark Oostpolder in combinatie met nabij gesitueerde bestaande windturbines is onderzocht. Blijkens de bijlagen 4 tot en met 9 bij het akoestisch en slagschaduwonderzoek bevindt de woning van [appellant sub 1] zich in beide situaties buiten de geluidcontouren die zijn gebaseerd op de in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen van 47 dB Lden en 41 dB Lnight.

Omdat [appellant sub 1] ter zitting heeft vermeld dat in het akoestisch en slagschaduwonderzoek geen rekening is gehouden met de geluidhinder van bestaande windturbines die zijn vergund voor 1 januari 2011, wijst de Afdeling erop dat bij de toepassing van het Activiteitenbesluit op basis van artikel 3.14a, tweede lid, gelezen in samenhang met het vijfde lid, wat de cumulatie van windturbinegeluid betreft geen rekening wordt gehouden met een windturbine of een combinatie van windturbines die behoort tot een andere inrichting waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was. Dit neemt niet weg dat in het ten behoeve van windpark Oostpolder opgestelde milieueffectrapport (hierna: MER) met het oog op een goede ruimtelijke ordening wel onderzoek is verricht naar de gecumuleerde geluidbelasting inclusief de windturbines met een vergunning van voor 1 januari 2011. Dit onderzoek is uitgevoerd ter plaatse van 24 toetspunten nabij windpark Oostpolder. De onderzoeksresultaten zijn weergegeven in tabel 6.9 van het MER. De woning van [appellant sub 1] is vanwege de afstand tot windpark Oostpolder niet meegenomen in dit onderzoek. Het toetspunt dat zich het dichtst bij de woning van [appellant sub 1] bevindt, is toetspunt 2: Dwarsweg 14a te Uithuizermeeden. Dwarsweg 14a bevindt zich ruim 200 m dicht bij windpark Oostpolder dan de woning van [appellant sub 1]. Blijkens tabel 6.9 van het MER is de verwachte totale cumulatieve geluidbelasting van alle bestaande windturbines inclusief windpark Oostpolder bij de Dwarsweg 14a 49 dB Lden. Dit is blijkens tabel 6.9 even hoog als de cumulatieve geluidbelasting van alle bestaande

windturbines in de huidige situatie. Het college heeft ter zitting toegelicht dat ook bij de woning van [appellant sub 1] de cumulatieve geluidbelasting na realisatie van windpark Oostpolder gelijk zal zijn aan de cumulatieve geluidbelasting van de bestaande windturbines in de huidige situatie en zal liggen rond de 47 dB Lden. De Afdeling ziet gelet op de in tabel 6.9 van het MER weergegeven rekenresultaten en de afstand tussen de woning van [appellant sub 1] en de Dwarsweg 14a geen aanleiding hieraan te twijfelen. Het standpunt van het college dat er gelet op de beperkte invloed van windpark Oostpolder op het cumulatieve windturbinegeluid bij de woning van [appellant sub 1] in zoverre geen aanleiding bestond de omgevingsvergunning niet te verlenen, acht de Afdeling niet onredelijk.

10.2. De Afdeling twijfelt op grond van de stelling van [appellant sub 1] over de windrichting niet aan de toereikendheid van de hiervoor onder 10.1 genoemde geluidwaarden. De Afdeling wijst er daarbij op dat in paragraaf 2.2 van het akoestisch en slagschaduwonderzoek is vermeld dat het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met het Reken- en meetvoorschrift windturbines. Dit reken- en meetvoorschrift is onderdeel van de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Activiteitenregeling) waarin nadere regels zijn opgenomen over het bepalen van de geluidemissie van windturbines. Over het windaanbod is in paragraaf 2.3 van het akoestisch en slagschaduwonderzoek vermeld dat gebruik is gemaakt van de gegevens die het KNMI heeft gepubliceerd over de voorkomende windsnelheden voor de dag-, avond- en nachtperiode op 80 tot 120 m hoogte, gebaseerd op langjarige windstatistiek. Er is daarbij verwezen naar paragraaf 3.4.3 van het Reken- en meetvoorschrift windturbines waarin voor de bepaling van de windsnelheidsverdeling ook wordt verwezen naar de gegevens die afkomstig zijn van het KNMI. Waarom deze gegevens in dit geval niet representatief zouden zijn, heeft [appellant sub 1] niet nader onderbouwd. Het college mocht zich daarom op de onderzoeksresultaten van Pondera Consult baseren.

10.3. Waar [appellant sub 1] vervolgens wijst op de cumulatie met andere geluidbronnen dan windturbines, stelt de Afdeling vast dat ook op dit punt in het MER nader onderzoek is verricht. In tabel 6.14 van het MER is wat de Dwarsweg 14a betreft vermeld dat de cumulatieve geluidbelasting van de verschillende geluidbronnen zowel in de huidige situatie als na de realisatie van windpark Oostpolder 61 dB Lcum bedraagt. Voor de woning van [appellant sub 1] komt dit neer op 60 dB Lcum in de referentiesituatie en de situatie na realisatie van windpark Oostpolder, aldus het college. De Afdeling twijfelt op grond van wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd niet aan deze geluidwaarden. In het provinciale beleid neergelegd in de Structuurvisie Eemsmond-Delfzijl is over de cumulatie van windturbinegeluid met andere geluidbronnen vermeld dat een norm tot en met 65 dB Lcum in het Eemsdelta-gebied acceptabel wordt geacht, omdat dit het enige gebied is in de provincie waar zware, chemische, energie-gerelateerde en zeehaven-gebonden bedrijvigheid is toegestaan en waar een bundeling met windenergie is voorzien. De afweging van het college om in het Eemsdelta-gebied een cumulatieve geluidbelasting tot en met 65 dB Lcum acceptabel te achten, heeft [appellant sub 1] niet bestreden. Daarom en omdat windpark Oostpolder naar verwachting geen dan wel slechts beperkt invloed heeft op de totale cumulatieve geluidbelasting bij de woning van [appellant sub 1], is het besluit van het college tot verlening van de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder niet onzorgvuldig.

10.4. De betogen falen.

- Geluidwering van de gevel

11. [appellant sub 1] wijst er verder op dat in het akoestisch en slagschaduwonderzoek de geluidbelasting is berekend op de gevel van nabij het windpark gesitueerde woningen. Bij de bouw van zijn woning is volgens [appellant sub 1] geen rekening gehouden met geluidniveaus die niet eigen zijn aan het buitengebied, zoals de geluidhinder van windturbines. De geluidwerendheid van de gevel van zijn woning is volgens [appellant sub 1] daarom geen vast gegeven.

11.1. De in artikel 3.14a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit neergelegde geluidnormen gelden op de gevel van gevoelige gebouwen, zoals woningen. De woning van [appellant sub 1] is gesitueerd

buiten de geluidcontouren van 47 dB Lden en 41 dB Lnight van de vergunde windturbines. [appellant sub 1] heeft zijn stelling over de beperkte geluidwerendheid van de gevel van zijn woning niet nader onderbouwd. Het college was daarom niet gehouden voorafgaand aan de vergunningverlening nader onderzoek te doen naar de geluidwerendheid van de gevel van de woning van [appellant sub 1]. Daarbij betreft de Afdeling dat mag worden aangenomen dat de gevelwering van een normaal onderhouden woning ten minste 20 dB zal bedragen, wat ook het door het Bouwbesluit vereiste minimum is. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraak van 25 januari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:171](#), r.o. 7.

Het betoog faalt.

Slagschaduw

12. [appellant sub 1] vreest hinder te ondervinden van de slagschaduw die de windturbines van windpark Oostpolder bij zijn woning kunnen veroorzaken. Hij wijst hierbij tevens op de cumulatieve effecten met nabijgelegen bestaande windturbines.

12.1. In artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling is bepaald dat een windturbine ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw is voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voorzover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden. Deze norm voor de slagschaduw is een rechtstreeks werkende en handhaafbare norm en heeft tot gevolg dat indien de slagschaduwduur als gevolg van windpark Oostpolder bij de woning van [appellant sub 1] de norm overschrijdt, de desbetreffende windturbine(s) moet(en) worden stilgezet door middel van een stilstandvoorziening. Bij de woning van [appellant sub 1] zal als gevolg van de windturbines van windpark Oostpolder dan ook niet meer dan gemiddeld 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw mogen optreden.

12.2. Over [appellant sub 1]s betoog ter zitting dat hij zich niet kan verenigen met de hoogte van de in artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling neergelegde norm voor de slagschaduw, overweegt de Afdeling dat de Activiteitenregeling een algemeen verbindend voorschrift is. Tegen een algemeen verbindend voorschrift kan geen beroep worden ingesteld. Wel bestaat de mogelijkheid een bepaling uit een algemeen verbindend voorschrift exceptief te toetsen. Een dergelijke toetsing van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling heeft onder meer plaatsgevonden in de hiervoor onder 9.1 genoemde uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018. In deze uitspraak heeft de Afdeling bij overweging 132.8 geconcludeerd in het aangevoerde geen grond te zien voor het oordeel dat het regelgevend gezag niet tot vaststelling van artikel 3.12, eerste lid, van de Activiteitenregeling heeft kunnen besluiten. De Afdeling heeft daarbij onder meer gewezen op de toelichting bij artikel 3.12 van de Activiteitregeling waaruit blijkt dat het regelgevend gezag een bepaalde mate van slagschaduwhinder aanvaardbaar heeft geacht. De door [appellant sub 1] ter zitting niet nader onderbouwde stelling dat hij een hinderduur van maximaal 17 dagen per jaar met een maximum van 20 minuten per dag te lang acht, is geen reden om nu tot een ander oordeel te komen dan in de uitspraak van 21 februari 2018.

12.3. Verder stelt de Afdeling vast dat in het akoestisch en slagschaduwonderzoek ook onderzoek is verricht naar de slagschaduwhinder van windpark Oostpolder in combinatie met de nabijgelegen bestaande windturbines. In bijlage 11 bij het akoestisch en slagschaduwonderzoek zijn de slagschaduwcontouren weergegeven van uitsluitend windpark Oostpolder. Bijlage 13 is een weergave van de slagschaduwcontouren van windpark Oostpolder in combinatie met nabijgelegen bestaande windturbines. Blijkens paragraaf 3.7 van het akoestisch en slagschaduwonderzoek is bij de weergegeven slagschaduwcontouren geen rekening gehouden met de effecten van een stilstandvoorziening. Op zowel bijlage 11 als bijlage 13 bevindt de woning van [appellant sub 1] zich nabij de slagschaduwcontour van 15 uur op jaarbasis. Deze slagschaduwduur zal in de praktijk als gevolg van de stilstandvoorziening korter zijn. Daarom en omdat bij de woning van [appellant sub 1]

beperkte verschillen optreden tussen de ligging van de slagschaduwcontouren in bijlagen 11 en 13 bij het akoestisch en slagschaduwonderzoek hoefde het college niet vanwege de cumulatieve slagschaduwinder bij de woning van [appellant sub 1] de omgevingsvergunning te weigeren.

12.4. De betogen falen.

Verlichting

13. [appellant sub 1] vreest voorts hinder te ondervinden van de verlichting die op de windturbines wordt aangebracht. Hij stelt in dit verband dat hij het onwenselijk acht dat op dit moment nog onduidelijk is hoe de verlichting er exact uit zal komen te zien.

13.1. In de omgevingsvergunning is toegelicht dat de windturbines moeten worden voorzien van obstakelverlichting in verband met de luchtvaartveiligheid. Bij de vergunningaanvraag is daarom een verlichtingsplan voor de luchtvaart gevoegd waarin is vermeld dat de verlichting op de windturbines vastbrandend (niet knipperend) is en in de dagperiode zal bestaan uit wit licht en in de avond- en nachtperiode uit rood licht. In de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften is in dit verband vereist dat indien de windturbines worden voorzien van obstakellichten in de schemerlichtperiode en de nachlichtperiode gebruik moet worden gemaakt van vastbrandende verlichting. In de verleende omgevingsvergunning is verder vermeld dat de afstand van woningen tot de windturbines zo groot is dat geen sprake is van direct inschijnend licht in woonruimtes. Er is mogelijk wel sprake van hinder omdat de windturbinelocaties in de nacht zichtbaar zijn als gevolg van de obstakelverlichting, maar het college heeft dat in dit geval aanvaardbaar geacht, omdat het windpark Oostpolder niet ligt in een gebied waarvoor regels zijn gesteld om de duisternis of het donkere landschap te beschermen. [appellant sub 1] heeft dit als zodanig niet bestreden. Vanwege de afstand tussen de woning van [appellant sub 1] en de dichtstbijzijnde windturbine van ongeveer 870 m acht de Afdeling het standpunt van het college dat wat de woning van [appellant sub 1] betreft niet hoeft te worden gevreesd voor onaanvaardbare lichthinder, niet onredelijk. Daarom was het college in dit geval niet gehouden ter voorkoming of beperking van lichthinder extra voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden. Ten overvloede wijst de Afdeling er op dat in artikel 2.1, eerste lid, gelezen in samenhang met het tweede lid, aanhef en onder h, van het Activiteitenbesluit is voorgeschreven dat degene die een inrichting drijft lichthinder van de inrichting moet voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, tot een aanvaardbaar niveau moet beperken. Dit is een rechtstreeks werkende en handhaafbare regel waaraan ook windpark Oostpolder moet voldoen.

Het betoog faalt.

Externe veiligheid

- Spoorlijn

14. [appellant sub 1] betoogt verder dat enkele windturbines behorend tot windpark Oostpolder zullen worden gerealiseerd op korte afstand van een spoorlijn tussen station Roodeschool en de Eemshaven. Op deze spoorlijn zullen passagierstreinen komen te rijden, aldus [appellant sub 1]. Volgens [appellant sub 1] heeft het college bij de verlening van de omgevingsvergunning onvoldoende rekening gehouden met de veiligheidsrisico's voor de passagiers als gevolg van de realisatie van windpark Oostpolder. De stelling van het college dat deze risico's verwaarloosbaar klein zijn, acht [appellant sub 1] onjuist gelet op het volgens hem niet geringe aantal treinen met passagiers die dagelijks van de nabij het windpark gelegen spoorlijn gebruik zullen maken.

14.1. In artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is bepaald dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II,

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

14.2. Het betoog van [appellant sub 1] heeft betrekking op de naleving van de normen voor het beperken van de veiligheidsrisico's in het kader van een goede ruimtelijke ordening. [appellant sub 1] heeft ter zitting toegelicht dat het betoog erop is gericht te voorkomen dat personen die gebruikmaken van de spoorverbinding nabij windpark Oostpolder externe veiligheidsrisico's ondervinden van het windpark. Dit belang staat echter los van het belang waarvoor [appellant sub 1] in deze procedure bescherming zoekt, namelijk een bescherming van zijn woon- en leefklimaat. De in het geding zijnde veiligheidsnorm heeft niet de strekking die belangen te beschermen. Ook heeft de in het geding zijnde veiligheidsnorm niet tot doel het ter zitting door [appellant sub 1] gestelde belang te beschermen dat er volgens hem in is gelegen bij zijn woning, die zich op ruim 700 m van de spoorlijn bevindt, gevrijwaard te blijven van een mogelijk zicht op een ongeluk dat kan ontstaan doordat een trein wordt geraakt door een windturbineonderdeel. Het voorgaande leidt ertoe dat [appellant sub 1] zich in de hoedanigheid van omwonende van het voorziene windpark niet op de door hem in deze procedure ingeroepen veiligheidsnormen kan beroepen. Wat [appellant sub 1] daarover heeft aangevoerd laat de Afdeling daarom op basis van artikel 8:69a van de Awb buiten inhoudelijke bespreking. De Afdeling wijst ter vergelijking op haar uitspraken van 6 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:2929](#), r.o. 26.1 en 11 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:348](#), r.o. 6.3.

Archeologie

15. [appellant sub 1] betoogt tot slot dat voorafgaand aan de vergunningverlening onderzoek had moeten worden gedaan naar de archeologische waarden die zich mogelijk bevinden in de grond waar de in de gemeente Delfzijl voorziene windturbine zal worden gerealiseerd.

15.1. Zoals hiervoor onder 14.1 is overwogen, vernietigt een bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

15.2. Het betoog van [appellant sub 1] heeft geen betrekking op zijn eigen belang, dat is gelegen in behoud van een goed woon- en leefklimaat, maar gaat over het algemene belang van het behoud van archeologische waarden. Dit betoog kan gelet op artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden omdat dit niet zijn eigen belang is. Dit betoog behoeft dus geen inhoudelijke bespreking. De Afdeling wijst in dit verband ter vergelijking op haar uitspraak van 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:309](#), r.o. 5.3.

Het beroep van Stichting RPWG

16. Het provinciale beleid is er, zoals gezegd, blijkens de Omgevingsvisie op gericht de provinciale taakstelling voor windenergie van 855,5 MW te concentreren in drie grootschalige windparkgebieden. In de Omgevingsvisie is vermeld dat buiten deze concentratiegebieden windturbines verspreid over de provincie staan. De provincie stimuleert en faciliteert het verwijderen (saneren) van de bestaande solitaire windturbines buiten de concentratiegebieden, aldus de Omgevingsvisie. Hierbij is verwezen naar het beleidskader "Sanering en opschaling, gebiedsfonds en participatie" dat provinciale staten van Groningen op 29 januari 2014 (hierna: het beleidskader voor de sanering en opschaling) hebben vastgesteld.

17. Stichting RPWG is in 2013 opgericht. Bij de stichting zijn (rechts)personen aangesloten die eigenaar zijn van een solitaire windturbine in de provincie Groningen. Zij wensen hun solitaire windturbine te saneren en in ruil daarvoor op basis van het beleidskader voor de sanering en

opschaling deel te nemen in een nieuw windpark binnen de concentratiegebieden, zoals windpark Oostpolder. Stichting RPWG heeft voorafgaand aan de vergunningverlening voor windpark Oostpolder overleg gevoerd met Waddenwind B.V. om te bezien of er mogelijkheden zijn voor de (rechts)personen die zijn aangesloten bij de stichting om te participeren in windpark Oostpolder in ruil voor de sanering van de solitaire windturbines die deze (rechts)personen in eigendom hebben. Stichting RPWG en Waddenwind B.V. hebben hierover geen overeenstemming kunnen bereiken. Stichting RPWG stelt dat het college de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder gelet op het beleidskader voor de sanering en opschaling niet had mogen verlenen zolang overeenkomstig dit beleidskader geen afspraken zijn gemaakt over de verwijdering van bestaande solitaire windturbines in de provincie Groningen en de opschaling daarvan in windpark Oostpolder. Zij heeft daarom beroep ingesteld tegen de verleende omgevingsvergunning.

Procesbelang

18. Het college en Waddenwind B.V. stellen blijkens het verhandelde ter zitting dat Stichting RPWG geen procesbelang heeft. Zij voeren ter onderbouwing aan dat Stichting RPWG met haar beroep niet kan bereiken wat zij beoogt. Het belang van de stichting is er namelijk in gelegen privaatrechtelijke afspraken te maken met Waddenwind B.V. over een deelname in windpark Oostpolder, aldus het college en Waddenwind B.V. Dit is volgens hen een privaatrechtelijke kwestie die in deze procedure over de verleende omgevingsvergunning geen rol kan spelen.

18.1. Het beroep van een appellant moet niet-ontvankelijk worden verklaard indien hij geen belang heeft bij de beoordeling van zijn beroep. Dit is onder meer het geval indien het doel dat appellant voor ogen staat niet met het beroep kan worden bereikt.

Anders dan het college en Waddenwind B.V., is de Afdeling van oordeel dat Stichting RPWG wel belang heeft bij de beoordeling van haar beroep. Het beroep van Stichting RPWG heeft betrekking op de vraag of het college de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder heeft verleend in overeenstemming met het beleidskader voor de sanering en opschaling. Indien de Afdeling zou oordelen dat het college onvoldoende gemotiveerd heeft afgeweken van dit beleid, kan dit betekenen dat het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning wordt vernietigd. Bij een dergelijke vernietiging bestaat de mogelijkheid dat het college besluit de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder niet opnieuw te verlenen zolang de strijd met het beleidskader niet is opgeheven. Stichting RPWG heeft daarom procesbelang.

Het beleidskader voor de sanering en opschaling

19. Stichting RPWG betoogt dat het college bij de verlening van de omgevingsvergunning ten onrechte is afgeweken van het beleidskader voor de sanering en opschaling door niet te vereisen dat de ontwikkeling van windpark Oostpolder gepaard gaat met de sanering van een of meer bestaande solitaire windturbines in de provincie Groningen. Door van het beleidskader voor de sanering en opschaling af te wijken, heeft het college volgens Stichting RPWG de onderhandelingen tussen haar en Waddenwind B.V. doelbewust beïnvloed. Daarnaast heeft het college door af te wijken van het beleidskader in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel, aldus Stichting RPWG. Zij stelt ter onderbouwing dat het college bij de ontwikkeling van andere windparken in de provincie Groningen wel de eis heeft gesteld dat voorafgaand aan de vergunningverlening afspraken zijn gemaakt over de sanering en opschaling van bestaande solitaire windturbines in de provincie. Volgens Stichting RPWG had het college zich ervoor moeten inspannen dat één van de twee "dorpsmolens" op windpark Oostpolder in het kader van de vereiste sanering en opschaling ter beschikking wordt gesteld aan de leden van Stichting RPWG.

19.1. In het beleidskader voor de sanering en opschaling is vermeld dat de provincie een taakstelling heeft om 855,5 MW aan opgesteld vermogen te realiseren binnen de drie aangewezen concentratiegebieden voor windturbines. De nevendoelelstelling is de sanering van bestaande turbines en clusters buiten de aangewezen concentratiegebieden, aldus het beleidskader. In het beleidskader

is ervoor gekozen de nevendoelstelling te koppelen aan de opgave voor de realisatie van nieuwe windparken. Daarbij wordt in het beleidskader een saneringsfactor van 1:30 vermeld. Dit betekent volgens het beleidskader dat elk nieuw windpark in de provincie Groningen een evenredig deel van 1/30 maal het op te stellen nieuwe vermogen moet saneren. Daarnaast wordt ruimte geboden om van deze factor af te wijken, aldus het beleidskader. In dit verband is onder meer vermeld dat maatwerk mogelijk zal moeten zijn indien oude turbines voor meer dan economisch haalbaar is moeten worden afgekocht en de aankoop het niet meer mogelijk maakt dat er een gezonde "business case" voor de ontwikkelaars ontstaat. Het college is daarom in het beleidskader gemandateerd om indien noodzakelijk maatwerk te verrichten.

19.2. Provinciale staten van Groningen hebben bij besluit van 15 november 2017 ingestemd met de voordracht van het college over de evaluatie van het beleidskader voor de sanering en opschaling. In de voordracht van het college van 12 september 2017 is vermeld dat van de 58 solitaire windturbines die potentieel in aanmerking kwamen voor opschaling en sanering, voor 50 windturbines afspraken zijn gemaakt over de sanering. Stichting RPWG en de ontwikkelaars van windpark Oostpolder hebben geen overeenstemming weten te bereiken over het saneren en opschalen, omdat er een onoverbrugbaar verschil bleek te zijn tussen beide partijen op het punt van de deelnamefactor, aldus de voordracht. Deze conclusie wordt naar het oordeel van de Afdeling bevestigd in de verschillende stukken die Stichting RPWG bij haar beroepschrift heeft overgelegd, waaronder haar brief aan het college van 6 juli 2017. Uit deze brief blijkt dat de stichting niet kan instemmen met de door de ontwikkelaars van windpark Oostpolder voorgestelde saneringsfactor 1:1, inhoudende dat voor iedere gesaneerde MW ook maximaal één MW kan terugkomen in het windpark Oostpolder. In de voordracht van het college staat in dit verband dat - gezien de afspraken die wel tot stand zijn gekomen voor andere solitaire windturbines - moet worden geconcludeerd dat RPWG wat betreft windpark Oostpolder meer vraagt dan de markt op dit moment biedt. Omdat voor de ontwikkelaars van windpark Oostpolder geen andere partijen beschikbaar zijn om een overeenkomst mee te sluiten over de sanering van solitaire windturbines buiten de concentratiegebieden, stelt het college in zijn voordracht dat hij heeft besloten dat indien Waddenwind B.V. geen saneringscontracten kan overhandigen, bij de vergunningverlening voor windpark Oostpolder wordt afgezien van het vereisen van een sanering en opschaling van buiten de concentratiegebieden gelegen solitaire windturbines. De reden hiervoor is dat indien wordt vastgehouden aan het beleidskader voor de sanering en opschaling de subsidieverlening voor windpark Oostpolder en daarmee ook de taakstelling om 855,5 MW aan windenergie te hebben gerealiseerd in 2020 in gevaar komt, aldus het college. In ruil voor het overleggen van de saneringscontracten is volgens het college in de anterieure overeenkomst die is gesloten met de ontwikkelaars van windpark Oostpolder opgenomen dat twee windturbines van het windpark beschikbaar moeten worden gesteld als "dorpsmolens" waarbij voor omwonenden van het windpark de mogelijkheid bestaat om gratis aandelen te verkrijgen in deze dorpsmolens.

19.3. De Afdeling is van oordeel dat het college gelet op de hiervoor onder 19.2 vermelde omstandigheden bij de vergunningverlening voor windpark Oostpolder niet is afgeweken van het beleid dat is neergelegd in het beleidskader voor de sanering en opschaling. Daarvoor acht de Afdeling redengevend dat het beleidskader aan het college nadrukkelijk de ruimte biedt voor maatwerk per project, onder meer in de situatie dat de eigenaren van de solitaire windturbines en de ontwikkelaars van het nieuwe windpark geen overeenstemming kunnen bereiken over de waarde van de te saneren solitaire windturbines. De keuze van het college om bij windpark Oostpolder maatwerk toe te passen acht de Afdeling in dit geval niet onredelijk. De Afdeling wijst daarbij op het grote belang dat wordt toegekend aan het behalen van de gestelde energiedoelstellingen voor duurzame energie in 2020, de tussen Waddenwind B.V. en Stichting RPWG stuk gelopen onderhandelingen en de omstandigheid dat er voor Waddenwind B.V. geen andere partijen beschikbaar zijn om een overeenkomst mee te sluiten over de sanering van solitaire windturbines buiten de concentratiegebieden. Daarbij overweegt de Afdeling voorts dat - anders dan Stichting RPWG veronderstelt - het beleidskader geen verplichting voor het college bevat om te treden in de tussen partijen in het kader van de sanering en opschaling lopende onderhandelingen over de hoogte van de saneringsfactor. Het beleidskader vermeldt uitsluitend dat de provincie de tot haar beschikking staande middelen zal gebruiken om het proces te ondersteunen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor

het oordeel dat het college bij windpark Oostpolder niet aan deze inspanningsverplichting heeft voldaan. De omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder is om dezelfde redenen ook niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel verleend.

19.4. De betogen falen.

Conclusie

Ongegrond beroep

20. Gelet op het vorenstaande is het beroep van Stichting RPWG ongegrond.

Gegrond beroep en instandlating rechtsgevolgen

21. Hiervoor is onder 4.4 naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 1] geconcludeerd dat het college voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder gehouden was aan provinciale staten een verklaring van geen bedenkingen te vragen. Omdat het college deze verklaring niet heeft gevraagd, heeft de Afdeling geconcludeerd dat de omgevingsvergunning in strijd met artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo gelezen in samenhang met de artikelen 3.1, aanhef en onder b, en 6.5, eerste lid en vierde lid, van het Bor is verleend. Gelet hierop is het beroep van [appellant sub 1] gegrond en moet het besluit van het college tot verlening van de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder wegens strijd met de in deze overweging genoemde artikelen worden vernietigd.

22. De Afdeling ziet aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten en overweegt hierover het volgende.

Provinciale staten van Groningen hebben op 19 april 2017 besloten wegens spoedeisendheid af te zien van het opstellen van een provinciaal inpassingsplan voor onder meer het windpark Oostpolder en het college opgedragen de procedure van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 30, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, toe te passen. Nadien zijn provinciale staten gelet op de door het college overgelegde stukken verschillende keren per brief op de hoogste gesteld van het vergunningverleningstraject voor windpark Oostpolder. Onder deze omstandigheden stelt het college naar het oordeel van de Afdeling terecht dat er redelijkerwijs geen twijfel over mogelijk is dat provinciale staten akkoord zijn met de verlening van de omgevingsvergunning voor windpark Oostpolder. Gelet op de genoemde omstandigheden acht de Afdeling ook niet aannemelijk dat indien aan provinciale staten een verklaring van geen bedenkingen was gevraagd en deze verklaring in ontwerp voor zienswijzen ter inzage zou zijn gelegd, die ertoe zouden hebben geleid dat de verklaring van geen bedenkingen niet zou zijn verleend. Er bestaat daarom in dit geval aanleiding de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Proceskosten

23. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van Stichting RPWG bestaat gelet op het ongegronde beroep geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Stichting Repowering en Participatie Windturbine-eigenaren Groningen ongegrond;
- II. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 12 september 2017 tot verlening van een omgevingsvergunning voor de realisatie van windpark Oostpolder;
- IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;
- V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van hun beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.057,82 (zegge: duizendzevenenvijftig euro en tweeëntachtig cent), waarvan € 1.002,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.C. van Zuijlen, griffier.

w.g. Michiels w.g. Van Zuijlen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 juli 2018

810.

BIJLAGE

- Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Artikel 8:72

1. Indien de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.

2. De vernietiging van een besluit of een gedeelte van een besluit brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan mee.

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, [...].

- Elektriciteitswet 1998

Artikel 9d

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden de besluiten aangewezen die voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie als bedoeld in artikel 9b, eerste lid, in ieder geval besluiten als bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, onderdeel b, van de Wet ruimtelijke ordening zijn.

Artikel 9e

1. Provinciale staten zijn bevoegd voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie voor opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 5 maar niet meer dan 100 MW, met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net, gronden aan te wijzen en daarvoor een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen. De gemeenteraad is voor de duur van tien jaren na de vaststelling van het inpassingsplan niet bevoegd voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen.

Artikel 9f

1. Gedeputeerde staten coördineren de voorbereiding en bekendmaking van de besluiten, aangewezen op grond van artikel 9d, eerste lid, ten behoeve van de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie als bedoeld in artikel 9e, eerste lid.

2. Gedeputeerde staten nemen de in het eerste lid bedoelde besluiten met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan, tenzij dit een bestuursorgaan van het Rijk is.

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

b. [...],

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

d. [...],

e. 1°. het oprichten,

2°. het veranderen of veranderen van de werking of

3°. het in werking hebben

van een inrichting of mijnbouwwerk,

[...].

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...],

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

[...].

Artikel 2.27

1. In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist.

- Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 2.1

1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

2. Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:

[...];

h. het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van lichthinder;

[...].

Artikel 3.14a

1. Een windturbine of een combinatie van windturbines voldoet ten behoeve van het voorkomen of beperken van geluidhinder aan de norm van ten hoogste 47 dB Lden en aan de norm van ten hoogste 41 dB Lnight op de gevel van gevoelige gebouwen, tenzij deze zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein, en bij gevoelige terreinen op de grens van het terrein.

2. Onverminderd het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift teneinde rekening te houden met cumulatie van geluid als gevolg van een andere windturbine of een andere combinatie

van windturbines, normen met een lagere waarde vaststellen ten aanzien een van de windturbines of een combinatie van windturbines.

3. In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift in verband met bijzondere lokale omstandigheden normen met een andere waarde vaststellen.

4. [...].

5. Bij de toepassing van het tweede lid wordt geen rekening gehouden met een windturbine of een combinatie van windturbines die behoort tot een andere inrichting waarvoor tot 1 januari 2011 een vergunning in werking en onherroepelijk was dan wel een melding was gedaan op grond van artikel 1.10.

- Activiteitenregeling milieubeheer

Artikel 3.12

1. Ten behoeve van het voorkomen of beperken van slagschaduw en lichtschittering is de windturbine voorzien van een automatische stilstandvoorziening die de windturbine afschakelt indien slagschaduw optreedt ter plaatse van gevoelige objecten voorzover de afstand tussen de windturbine en de gevoelige objecten minder dan 12 maal de rotordiameter bedraagt en gemiddeld meer dan 17 dagen per jaar gedurende meer dan 20 minuten per dag slagschaduw kan optreden en voorzover zich in de door de slagschaduw getroffen uitwendige scheidingsconstructie van gevoelige gebouwen of woonwagens ramen bevinden. De afstand geldt van een punt op ashoogte van de windturbine tot de gevel van het gevoelige object.

- Besluit omgevingsrecht

Artikel 3.1

Gedeputeerde staten van de provincie waar het project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, zijn bevoegd te beslissen op een aanvraag indien het project bestaat uit activiteiten als bedoeld in:

a. [...];

b. artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet en waarbij ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal belang, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, voorzover het betreft de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen, en onder 3°, van de wet, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken.

Artikel 6.5

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.

[...]

4. In gevallen waarin artikel 3.1, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.34 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is, wordt in het eerste lid in plaats van «gemeenteraad van de gemeente» gelezen «provinciale staten van de provincie» en wordt in het derde lid in plaats van «De

gemeenteraad kan» gelezen: De provinciale staten kunnen.

- Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten

Artikel 1

1. Als besluiten als bedoeld in artikel 9d, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 worden aangewezen besluiten als bedoeld in:

a. de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, met inbegrip van een eventueel benodigde verklaring van geen bedenkingen, voor zover de desbetreffende omgevingsvergunning in elk geval betrekking heeft op een van de activiteiten, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c, e, f en g, van die wet, of op projecten of handelingen als bedoeld in artikel 2.2aa van het Besluit omgevingsrecht;

[...].