

Memo

Aan:	Gemeenteraad
Cc:	André Putker
Van:	College van B&W
Datum:	14 mei 2025
Kenmerk:	
Onderwerp:	Uitspraken inzake windpark Den Tol

Aanleiding

Via deze raadsmemo wordt uw raad op de hoogte gebracht van de (twee) uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op 30 april j.l. heeft gedaan inzake windpark Den Tol in Netterden. De Afdeling heeft geoordeeld dat de plannen en vergunningen niet verenigbaar zijn met het Europese recht, maar dat de bestuursorganen niet verplicht zijn om die plannen voor de windparken aan te passen of in te trekken. De bestaande windparken kunnen hierdoor blijven draaien.

Themazitting

Op 18 maart vond de thematische zitting over geluidnormen bij windturbineparken plaats. Specifiek in het kader van het zogenoemde Nevele arrest van het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof). Dit arrest heeft in een zaak over een Belgisch windpark bepaald dat voor een aantal windturbinenormen op grond van de Europese richtlijn voor Strategische Milieubeoordeling (SMB-richtlijn) een milieubeoordeling moet worden gemaakt om de mogelijke effecten op het milieu te evalueren en dat dit ten onrechte was nagelaten. Tijdens deze zitting werd ook de jurisprudentie van de Raad van State besproken die na dit arrest volgde, de zogenaamde 'Nevele jurisprudentie'. De Raad van State behandelde tijdens deze themazitting beroepen van in totaal 9 windparken op dit thema, waaronder windpark Den Tol in Netterden.

In alle gevallen voerden appellanten aan dat de bestuursorganen de plannen en de vergunningen hadden moeten intrekken als gevolg van het Nevele-arrest. In een uitspraak van juni 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak naar aanleiding van dit Europese arrest geoordeeld dat voor de *“algemene normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid die in Nederland gelden voor de bouw en het gebruik van windturbines op grond van het Europese recht een beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het milieu.”* Over de plannen en omgevingsvergunningen voor de windparken in deze zaken werd al vóór de Nevele-uitspraak een uitspraak gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak. De plannen en omgevingsvergunningen zijn daarmee definitief geworden. Appellanten vinden echter dat die plannen en vergunningen moeten worden ingetrokken, omdat die in strijd met het Europese recht zouden zijn verleend, omdat voor die algemene normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid geen milieubeoordeling is gemaakt.

Zij voerden aan dat de Afdeling in twee eerdere zaken in 2024 – eveneens over intrekkingsverzoeken voor windparken (De Rietvelden en Blauw) – een onjuist beoordelingskader heeft gehanteerd in zijn uitspraken.

Conclusie Afdeling

De Afdeling komt voor alle plannen en vergunningen tot het oordeel dat die plannen *“niet verenigbaar zijn met het Europese recht”*. De plannen zijn namelijk gebaseerd op de algemene normen voor geluid, slagschaduw en veiligheid waarvoor, zoals uit de Nevele-uitspraak volgt, geen milieubeoordeling is verricht terwijl het Europese recht daartoe wel verplicht. Dat betekent volgens de Afdeling echter niet dat de bestuursorganen nu verplicht zijn om die plannen voor de windparken aan te passen en de omgevingsvergunningen in te trekken. Zo'n verplichting volgt in deze gevallen namelijk niet uit het Europese recht. Het Rijk werkt hard aan het opstellen van een Europa-proof milieuregeling voor windparken en windturbines, maar zolang die er nog niet zijn hoeven de eerder verleende vergunningen niet te worden ingetrokken.

Na de thematische zitting vond diezelfde dag de zaakgerichte behandeling plaats voor Windpark Den Tol, waar specifiek het beroep tegen (de afwijzing van het verzoek tot) intrekking van het bestemmingsplan en het hoger beroep tegen (de afwijzing het verzoek tot intrekking van) de omgevingsvergunning en centraal stond. Hieronder wordt u kort meegenomen in het procesverloop van het beroep en hoger beroep tegen het bestemmingsplan respectievelijk omgevingsvergunning.

Procesverloop verzoek intrekking omgevingsvergunning

In juli 2020 heeft de stichting e.a. het verzocht om de omgevingsvergunning van 15 mei 2017 voor het windpark Den Tol in te trekken. Daarbij hebben de stichting en anderen verwezen naar het hierboven genoemde Nevele-arrest.

Bij besluit van 24 november 2020 heeft het college het verzoek van Stichting Tegenwind e.a. om de op 15 mei 2017 verleende omgevingsvergunning voor windpark Den Tol in Netterden in te trekken afgewezen.

Stichting Tegenwind e.a. hebben hiertegen een bezwaarschrift ingediend. Bij besluit van 14 juni 2021 heeft het college het bezwaar ongegrond verklaard.

De Stichting heeft hiertegen beroep ingediend bij de rechtbank. De rechtbank heeft bij uitspraak van 4 augustus 2023 het door de Stichting Tegenwind e.a. daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 14 juni 2021 vernietigd. De rechtbank heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. De rechtbank heeft hieraan ten grondslag gelegd dat het college op onjuiste gronden, maar wel terecht tot het oordeel is gekomen dat het Unierecht niet vereist dat de omgevingsvergunning wordt ingetrokken.

Tegen deze uitspraak heeft Stichting Tegenwind e.a. hoger beroep ingesteld.

Het hoger beroep is op een themazitting die heeft plaatsgevonden op 18 februari – tezamen met 8 andere windparken – behandeld.

De Afdeling volgt de rechtbank niet op alle punten in haar uitspraak van 4 augustus 2023. Zo overweegt de Afdeling dat, aan de omgevingsvergunning geen voorschriften verbonden zijn die strenger zijn dan de normen uit de windturbinebepalingen met uitzondering van één voorschrift (voorschrift 3.1). De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank onterecht heeft geoordeeld dat de windturbinebepalingen niet kaderstellend waren voor de omgevingsvergunning van 15 mei 2017. Daarmee is het oordeel van de rechtbank dat het gebrek dat kleefte aan de windturbinebepalingen niet doorwerkt in de omgevingsvergunning van 15 mei 2017, onjuist. Anders dan de rechtbank oordeelde, oordeelt de Afdeling dat de omgevingsvergunning niet verenigbaar is met het Unierecht. Dit volgt namelijk uit het Nevele-arrest. Op dat punt slaagt het betoog van de Stichting en anderen. Dit leidt er volgens de Afdeling echter niet toe dat de uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. De Afdeling overweegt dat er voor het college geen verplichting bestond om de onherroepelijke omgevingsvergunning te heroverwegen of in te trekken.

De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond. De uitspraak treft u aan in de bijlagen bij dit memo.

Procesverloop verzoek intrekking bestemmingsplan

Bij besluit van 21 januari 2021 heeft de raad het verzoek van de stichting en anderen om het op 23 februari 2017 vastgestelde bestemmingsplan "Windpark Den Tol Netterden 2016" in te trekken, afgewezen.

Bij besluit van 24 juni 2021 heeft de raad het door de stichting en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben de stichting en anderen beroep ingesteld.

Het beroep is op een themazitting die heeft plaatsgevonden op 18 februari – tezamen met 8 andere zaken – behandeld.

Omdat – gelet op de Delfzijl-tussenuitspraak – voor de windturbinebepalingen wel een milieubeoordeling op grond van de SMB-richtlijn had moeten worden gemaakt, is sprake van een Unierechtelijk gebrek. Daarmee heeft de raad zich in zijn besluit van 24 juni 2021 ten onrechte op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan wel verenigbaar is met het Unierecht. Omdat het Unierechtelijk gebrek aan de windturbinebepalingen doorwerkt in het bestemmingsplan, is het bestemmingsplan niet verenigbaar met het Unierecht. Het besluit van 24 juni 2021 is vlak voor de Delfzijl-tussenuitspraak genomen. Tijdens de zitting is erkend, dat gelet op de Delfzijl-tussenuitspraak, het besluit van de raad berust op een onjuiste motivering. Echter, dat neemt niet weg dat er voor de raad een Unierechtelijke plicht bestond om het bestemmingsplan te heroverwegen.

De Afdeling heeft – aan de hand van het beoordelingskader uit het Kühne & Heitz-arrest – geoordeeld dat er geen Unierechtelijke verplichting bestaat tot heroverweging en/of herziening van het onherroepelijke bestemmingsplan.

De Afdeling heeft het beroep gegrond verklaart en het besluit van de raad van 24 juni 2021 vernietigd. De Afdeling heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Daarmee wordt het besluit van 24 juni 2021 – tot afwijzing van het verzoek tot heroverweging/herziening van het bestemmingsplan – onherroepelijk.

Daar het beroep gegrond is verklaart is de raad wel veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten (à €907,00) en griffierecht (à 365,00).

De uitspraak treft u aan in de bijlagen bij dit memo.