

**Onderwerp**

Uitspraken rechtbank inzake beroepsprocedures bij Windplan Groen

Kern mededeling:

Met deze mededeling informeren wij u over recente uitspraken van de Rechtbank Midden Nederland over beroepsschriften tegen twee provinciale besluiten

Mededeling:

Voor het windplan Groen zijn diverse besluiten genomen. Zo is er een Rijksinpassingsplan vastgesteld en zijn er diverse vergunningen verleend. Ook is de Omgevingsverordening Flevoland gewijzigd om zodoende de plaatsingszones in overeenstemming te brengen met het uiteindelijke windplan van Windkoepel Groen. In september 2020 heeft de Raad van State uitspraak gedaan over beroepen die tegen het Rijksinpassingsplan waren ingediend. Hierover bent u in het twaalfde voortgangsbericht van januari 2021 (#2712693) geïnformeerd. Voor zover de beroepen betrekking hadden op de wijziging van de Omgevingsverordening, heeft de Raad van State die beroepen doorverwezen naar de rechtbank.

De rechtbank heeft op 3 december 2021 uitspraak in deze beroepen gedaan. Twee beroepen waren gericht tegen de wijziging van de verordening. Eén beroep was gericht tegen de goedkeuring van het projectplan windplan Groen op basis waarvan de plaatsingszones in de Omgevingsverordening zijn aangepast.

Het is vaste jurisprudentie dat, tegen algemene regels en tegen een besluit dat geen rechtsgevolg heeft, geen beroep mogelijk is. De rechtbank heeft geoordeeld dat de wijziging van de plaatsingszones een wijziging van algemene regels betreft. De Rechtbank heeft verder geoordeeld dat de provinciale goedkeuring van het projectplan geen rechtsgevolg heeft omdat er in dit geval ook sprake is van een rijkscoördinatieprocedure van het Rijksinpassingsplan.

Daarom heeft de rechtbank uitgesproken dat hij niet bevoegd is om van de beroepen kennis te nemen. Het is nu afwachten of de indieners van de beroepsschriften tegen dit oordeel van de Rechtbank hoger beroep aantekenen

Daarbij kan opgemerkt worden dat het projectplan de functie heeft om te komen tot een plan waarbij nadrukkelijk invulling wordt gegeven aan een aantal aspecten, waaronder participatie. De beroepen waren vooral gericht op de financiële en planparticipatie. De uitkomsten van de participatie stelt weliswaar niet iedereen tevreden. Maar door te werken met een projectplan wordt door een initiatiefnemer nadrukkelijk invulling aan deze aspecten gegeven, wat anders wellicht niet of minder aan de orde zou zijn..

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Uitspraak inzake beroep tegen goedgekeurd projectplan	2881354	ja
Uitspraak inzake beroep tegen wijziging van de Omgevingsverordening	2881355	ja

Registratienummer

2884307

Datum

13 december 2021

Afdeling/Bureau

SENB

Openbaarheid**Openbaar****Portefeuillehouder****Fackeldey, J.A.**

Ter kennisname aan PS en
burgerleden

Provincie Flevoland
ONTVANGEN
06 DEC. 2021

| | AANTEKENEN | | PER POST | | PER FAX (0320) 26 52 60 | | EMAIL

Gedeputeerde Staten van Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Bestuursrecht

bezoekadres
Vrouwe Justitiaplein 1
3511 EX Utrecht

correspondentieadres
Postadres: Postbus 16005,
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000
f
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum	3 december 2021
onderdeel	Team 1
contactpersoon	[REDACTED]
doorkiesnummer	088-3611754
ons kenmerk	zaaknummer UTR 19 / 4899 WABOA V163
uw kenmerk	2473116
bijlage(n)	
faxnummer afdeling	
onderwerp	het beroep van [REDACTED] te Dronten

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer UTR 19 / 4899 WABOA V163 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier



uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

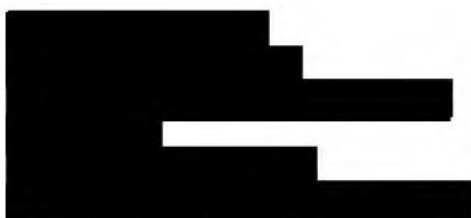
Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 19/4899

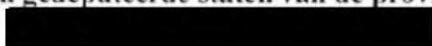


uitspraak van de enkelvoudige kamer van 3 december 2021 in de zaak tussen



allen uit Dronten, eisers
(gemachtigde: mr. J. Veltman),

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Flevoland, verweerder
(gemachtigde: 

Verder hebben als partij aan het geding deelgenomen:

vereniging Windkoepel Groen, gevestigd in Dronten,
(gemachtigde: mr. E.M.N. Noordover) en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten.

Inleiding

1. Deze zaak gaat over windplan Groen en de vraag of eisers daarin financieel kunnen participeren.
2. Windplan Groen voorziet in het oprichten van 90 windturbines in de provincie Flevoland, en in het saneren van 98 bestaande windturbines. Eisers wonen en hebben hun bedrijven in de gemeente Dronten, in de omgeving van het Windpark Hanze, dat een onderdeel is van windplan Groen. Windkoepel Groen vertegenwoordigt de bedrijven die de initiatiefnemers zijn van windplan Groen.
3. Windkoepel Groen heeft voor haar plannen een projectplan gemaakt. Met de brief van 17 september 2019 hebben gedeputeerde staten het projectplan goedgekeurd.
4. Met het besluit van 9 oktober 2019 hebben de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het rijksinpassingsplan Windplan Groen vastgesteld.

5. Eisers hebben bij de rechtbank beroep ingesteld tegen de goedkeuring van het projectplan. Zij vinden dat het projectplan niet voldoet aan de eisen die de provinciale omgevingsverordening stelt aan financiële participatie door bewoners en ondernemers uit de omgeving. De rechtbank heeft dat beroep doorgestuurd naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Met de uitspraak van 1 juli 2020 heeft de Afdeling zich onbevoegd verklaard om van dat beroep kennis te nemen, en is het beroep teruggestuurd naar de rechtbank.

6. Eisers en anderen hebben bij de Afdeling ook beroep ingesteld tegen (onder andere) de vaststelling van het rijksinpassingsplan. Met de uitspraak van 16 september 2020 heeft de Afdeling die beroepen voor een deel gegrond verklaard en een onderdeel van de planregels gewijzigd. Daarmee is het rijksinpassingsplan in rechte vast komen te staan.

7. Eisers en Windkoepel Groen hebben bij de rechtbank nadere stukken ingediend.

8. Het beroep tegen de goedkeuring van het projectplan is door de rechtbank behandeld op de zitting van 10 november 2021. Eiser [REDACTED] was aanwezig, samen met de gemachtigde van eisers. Gedeputeerde staten en Windkoepel Groen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten heeft laten weten niet naar de zitting te komen.

Overwegingen

9. De rechtbank heeft beoordeeld of de beslissing van gedeputeerde staten om het projectplan goed te keuren een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De conclusie is dat dit niet het geval is, waardoor de bestuursrechter niet bevoegd is om op het beroep te beslissen. Dat betekent dat eisers hun wens van financiële participatie niet bij de bestuursrechter kunnen afdwingen. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

10. De bestuursrechter oordeelt over besluiten. Een besluit is een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt. Een rechtshandeling is een handeling die gericht is op enig rechtsgevolg. Daaronder moet worden verstaan het vaststellen (tot stand brengen), wijzigen of opheffen van een rechtsverhouding. De vraag die moet worden beantwoord is of door de goedkeuring van het projectplan een recht, aanspraak, verplichting, bevoegdheid of status in het leven is geroepen, is gewijzigd, of is beëindigd.

Instructieregels voor gemeente, uitvoeringsregel voor initiatiefnemer

11. De relevante bepalingen van de omgevingsverordening van de provincie Flevoland staan in de bijlage bij deze uitspraak. In de artikelen 2.10 en verder staan aanwijzingen over de inhoud van een projectplan. Dat zijn voor een deel aanwijzingen die ruimtelijk van aard zijn en bijvoorbeeld gaan over de locatie en ruimtelijke opstelling van windturbines. Maar de aanwijzingen gaan ook over het vereiste van financiële participatie: zo bepaalt artikel 2.17 dat voor een projectplan de eis geldt dat het uitgangspunt is dat in de exploitatiefase minimaal 2,5% van de initiële totale investeringsomvang door middel van participatie wordt ingevuld.

12. De omgevingsverordening kent ook bepalingen over de doorwerking van een projectplan, als dat eenmaal is goedgekeurd. De artikelen 2.7 en 2.8 bepalen dat een bestemmingsplan

binnen twee jaar na de goedkeuring van een projectplan uitsluitend voorziet in nieuwe windmolens conform dat projectplan, en voorziet in de sanering van windmolens eveneens conform het projectplan. Artikel 2.12 bepaalt dat een goedgekeurd projectplan door een initiatiefnemer in zijn geheel wordt uitgevoerd.

13. De rechtbank onderscheidt in het licht hiervan twee mogelijke rechtsgevolgen die de goedkeuring van een projectplan met zich meebrengt. In de eerste plaats worden daarmee de instructieregels uit de artikelen 2.7 en 2.8 van de omgevingsverordening geactiveerd jegens de gemeenteraad. In de tweede plaats werkt de goedkeuring van een projectplan op grond van artikel 2.12 van de omgevingsverordening in die zin door, dat daarmee mogelijk de verplichting jegens de initiatiefnemer in het leven wordt geroepen om het projectplan in zijn geheel uit te voeren, waarbij de aanwijzingen over de inhoud eveneens een rol spelen. De rechtbank zal hierna achtereenvolgens ingaan op de beide mogelijke rechtsgevolgen van de goedkeuring van het projectplan, eerst op de instructieregels en daarna op de uitvoeringsregel als verplichting naar de initiatiefnemer.

Instructieregel gold niet door rijksinpassingsplan

14. De instructieregels uit de artikelen 2.7 en 2.8 van de omgevingsverordening vinden hun grondslag in artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Op grond van die bepaling kunnen bij een provinciale verordening regels worden gesteld over de inhoud van bestemmingsplannen als provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het rechtsgevolg van de goedkeuring van het nu voorliggende projectplan zou dan zijn dat de raad van de gemeente Dronten een bestemmingsplan moet vaststellen overeenkomstig het projectplan.

15. In dit geval is de ontwikkeling van windplan Groen echter niet mogelijk gemaakt door de vaststelling van een gemeentelijk bestemmingsplan, maar door een rijksinpassingsplan. De Wro biedt geen grondslag om in een provinciale verordening een verplichting jegens het Rijk op te nemen om een rijksinpassingsplan vast te stellen en de omgevingsverordening gaat daar dan ook niet over. Op grond van artikel 3.28, vijfde lid, van de Wro is de gemeenteraad vanaf het moment waarop het ontwerp van het rijksinpassingsplan ter inzage is gelegd bovendien niet langer bevoegd tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de duur van 10 jaar, tenzij het rijksinpassingsplan daarvoor een kortere termijn geeft.

16. Op het moment dat het projectplan werd goedgekeurd had het ontwerp van het rijksinpassingsplan al ter inzage gelegen, maar was dat plan nog niet vastgesteld. Dat betekent dat de raad van de gemeente Dronten toen niet bevoegd was om voor het plangebied een bestemmingsplan vast te stellen. Dat heeft tot gevolg dat de activering van de instructieregel, door de goedkeuring van het projectplan, in dit geval geen rechtsgevolg heeft. De uit de artikelen 2.7 en 2.8 van de omgevingsverordening voor de gemeenteraad voortvloeiende verplichting werd immers doorkruist door artikel 3.28, vijfde lid, van de Wro. Dat is een hogere wettelijke regeling die voorgaat boven de provinciale verordening.

17. De conclusie is dat de goedkeuring van het projectplan geen bestuurlijke planologische verplichtingen deed ontstaan: noch voor de gemeenteraad, noch voor de ministers. De goedkeuring van het projectplan heeft in zoverre geen rechtsgevolg en kan op dit punt niet als besluit in de zin van de Awb worden aangemerkt.

Uitvoeringregel bindt initiatiefnemer niet

18. Artikel 2.12 van de omgevingsverordening bepaalt dat een projectplan in zijn geheel wordt uitgevoerd. Dit is de bepaling waarop eisers hebben gewezen. Zij voeren aan dat hieruit een verplichting voortvloeit voor Windkoepel Groen. Een vernietiging van het goedkeuringsbesluit zou er volgens hen toe kunnen leiden dat zij bij een wijziging van het projectplan alsnog kunnen afdwingen dat zij financieel kunnen participeren in windplan Groen.

19. Provinciale staten hebben op grond van artikel 145 van de Provinciewet een autonome verordenende bevoegdheid voor zover het gaat om het belang van de provincie. De rechtbank constateert echter dat artikel 2.12 geen bepaling is waarvan de omgevingsverordening naleving afdwingt. De omgevingsverordening kent een algemene verbodsbepaling, in artikel II.7 van de verordening zoals die gold toen het projectplan werd goedgekeurd, en in artikel 17.7 van de verordening zoals die nu geldt. Deze verbodsbepaling verbiedt gedragingen in strijd met bepaalde artikelen uit de omgevingsverordening, maar artikel 2.12 wordt daarin niet genoemd. De rechtbank oordeelt dan ook dat artikel 2.12 geen normering bevat die jegens de initiatiefnemer afdwingbaar is. De bepaling uit artikel 2.12 van de omgevingsverordening is juridisch gezien zinledig.

20. De rechtbank merkt hierbij nog op dat wanneer een gedraging in strijd met artikel 2.12 wél als verbod zou zijn benoemd, dat de vraag zou doen rijzen of zo'n verbod een ruimtelijk belang dient en hoe dat zich verhoudt tot de verordenende bevoegdheid van provinciale staten en de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente in de Wro. Daaraan komt de rechtbank nu niet toe.

21. De conclusie is dat de goedkeuring van het projectplan ook geen verplichtingen deed ontstaan voor Windkoepel Groen als initiatiefnemer. De goedkeuring van het projectplan heeft ook in zoverre geen rechtsgevolg.

Conclusie

22. De bestuursrechter is onbevoegd om kennis te nemen van het besluit van 17 september 2019 tot goedkeuring van het projectplan. Gedeputeerde staten hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank verklaart de bestuursrechter onbevoegd.

Deze uitspraak is gedaan door mr. K. de Meulder, rechter, in aanwezigheid van mr. S.C.J. van der Hoorn, griffier. De beslissing is uitgesproken op 3 december 2021 en zal openbaar worden gemaakt door publicatie op rechtspraak.nl



griffier



rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

03 DEC. 2021

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.

Bijlage

Relevante bepalingen omgevingsverordening

Artikel 2.7 (Binnen een windgebied - plaatsingszones)

1. Binnen een windgebied voorziet een bestemmingsplan, binnen twee jaar na de goedkeuring door gedeputeerde staten van een projectplan, uitsluitend in nieuwe windmolens in een plaatsingszone binnen een projectgebied conform dat projectplan.
2. Zodra de gebruikstermijn (maximaal 25 jaar) waarvoor de omgevingsvergunning geldt verstrijkt, mag het bestemmingsplan niet meer voorzien in windmolens.

Artikel 2.8 (Binnen een windgebied - projectgebieden)

Binnen een windgebied voorziet een bestemmingsplan, binnen twee jaar na de goedkeuring door gedeputeerde staten van een projectplan, in de sanering van alle windmolens binnen een projectgebied conform dat projectplan.

Artikel 2.10 (Procedure aanwijzing en begrenzing projectgebieden)

1. Gedeputeerde staten kunnen in de omgevingsverordening projectgebieden aanwijzen.
2. Een aanvraag tot aanwijzing of aanpassing van de begrenzing van een projectgebied gaat vergezeld van een (voorstel tot aanpassing van het goedgekeurde) projectplan voor opschalen en saneren. Het (aangepaste) projectplan toont de noodzaak hiertoe aan. Daarbij dient te worden aangetoond dat de gewijzigde afbakening van het projectgebied geen onevenredig negatief effect heeft op de projecten voor opschalen en saneren binnen een eventueel resterend deel van het projectgebied en/of op binnen de andere aangewezen projectgebieden of op de omgeving.
3. Een aangewezen projectgebied kan in de omgevingsverordening worden aangepast door gedeputeerde staten indien dit noodzakelijk is vanwege veranderende omstandigheden, ontwikkelingen in de techniek of regelgeving, bedrijfseconomische redenen en de uitvoeringspraktijk.
4. Een aanvraag om de begrenzing van een projectgebied te wijzigen wordt afgewezen indien de gewijzigde afbakening een onevenredig negatief effect heeft op de projecten voor opschalen en saneren binnen andere aangewezen projectgebieden of op de omgeving.

Artikel 2.11 (Aanwijzing van plaatsingszones)

1. Gedeputeerde staten kunnen in de omgevingsverordening plaatsingszones aanwijzen.
2. Aangewezen plaatsingszones kunnen door gedeputeerde staten in de omgevingsverordening worden aangepast op basis van een (voorstel tot aanpassing van een goedgekeurd) projectplan voor opschalen en saneren. Het (aangepaste) projectplan toont de noodzaak hiertoe aan. De beslissing om de plaatsingszones aan te passen is gebaseerd op een integrale afweging en evenwichtige balans tussen de omgevingskwaliteit, het maatschappelijk draagvlak en het economisch perspectief.

Artikel 2.12 (Een projectplan per projectgebied)

1. Per projectgebied wordt een goedgekeurd projectplan voor opschalen en saneren door een initiatiefnemer in zijn geheel uitgevoerd.
2. De initiatiefnemer kan een samenwerkingsverband van meerdere partijen zijn.

Artikel 2.13 (Randvoorwaarden projectplan)

1. Een projectplan bevat in ieder geval:
 - a. een voorstel voor een projectgebied en plaatsingszones;
 - b. een beschrijving van de ruimtelijke invulling van het plan;
 - c. inzicht in de haalbaarheid van het plan, waaronder compenserende maatregelen;
 - d. een planning, waaronder begrepen de fasering van opschalen en saneren;
 - e. inzicht in de invulling van de financiële participatie en de gebiedsgebonden bijdrage aan kwaliteitscompensatie;
 - f. het voorstel voor de planparticipatie.
2. Gedeputeerde staten nemen een besluit over de goedkeuring of aanpassing van een ingediend projectplan.

Artikel 2.14 (Eisen aan ruimtelijke invulling in een projectplan)

1. Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake de ruimtelijke invulling:
 - a. windmolens worden geplaatst in een opstelling;
 - b. de rotorbladen draaien in eenzelfde richting;
 - c. de windmolens hebben eenzelfde verschijningsvorm;
 - d. de windmolens hebben een maximale ashoogte van 120 meter met daarbij steeds het maximaal haalbare vermogen per windmolen. Indien initiatiefnemer een hogere ashoogte wil voor een hoger vermogen (MW) dient te worden aangetoond dat het maximaal haalbare vermogen per turbine bij een windmolen met ashoogte van 120 meter ontoereikend is.

Artikel 2.15 (Eisen aan het projectplan inzake de bijdrage ten behoeve van het compenseren van de kwaliteit van het gebied)

1. Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake de bijdrage ten behoeve van het compenseren van de kwaliteit van het gebied:
 - a. het projectplan maakt inzichtelijk hoe de beoogde ruimtelijke ontwikkeling inzake windenergie gepaard gaat met het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in of in de directe omgeving van het projectgebied.
 - b. de kwaliteitscompensatie kan zien op een fysieke verbetering van de aanwezige of potentiële kwaliteiten van bodem, water, natuur, landschap, cultuurhistorie of van de extensieve recreatieve mogelijkheden van het gebied of de omgeving.
 - c. het projectplan bevat een voorstel voor de wijze waarop de kwaliteitscompensatie financieel, juridisch en feitelijk wordt geborgd en beschrijft hoe die past binnen de hoofdlijnen van het te voeren ruimtelijk beleid voor het gebied.
2. De waarde van de kwaliteitscompensatie bedraagt gedurende de gebruikstermijn jaarlijks gemiddeld € 1.050,- per MW opgesteld vermogen in de betreffende plaatsingszone. Er wordt jaarlijks geïndexeerd. Indien een kwaliteitscompensatie als bedoeld in het eerste lid niet is verzekerd, wordt het bestemmingsplan slechts vastgesteld indien een passende financiële bijdrage in een windmolenparkfonds is verzekerd.
3. Gedeputeerde staten kunnen nadere regels stellen inzake de wijze waarop compensatie plaatsheeft, teneinde de ruimtelijke kwaliteit te garanderen.

Artikel 2.16 (Eisen aan de fasering van het opschalen en saneren in een projectplan)

Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake opschalen en saneren:

- a. Alle bestaande windmolens binnen het projectgebied worden gesaneerd;
- b. De sanering wordt zeker gesteld met een bindende overeenkomst met de rechthebbende(n);
- c. De sanering vindt plaats binnen een half jaar na de ingebruikname van de nieuwe windmolens in de plaatsingszones (saneringstermijn);
- d. Indien uit het projectplan blijkt dat het vanwege de economische uitvoerbaarheid noodzakelijk is om af te wijken van de saneringstermijn van een half jaar, kan een te saneren windmolen gedurende een aaneengesloten periode van maximaal vijf jaar gelijktijdig met de nieuwe windmolens in werking blijven, onder de voorwaarde dat zekerheid is gesteld met een bindende overeenkomst waaruit blijkt dat de sanering van de bestaande windmolen binnen die termijn van uiterlijk vijf jaar na ingebruikname is verzekerd;
- e. De sanering van de windmolens wordt vastgelegd in een uitvoeringsprogramma dat de locatie van de windmolens vermeldt en het tijdstip waarop deze uiterlijk worden gesaneerd;
- f. Bij het bepalen van de volgorde van de sanering wordt door initiatiefnemer de beoogde landschappelijke verbetering meegewogen, waarbij het uitgangspunt is dat het saneren van de oudste windmolens en van de windmolens nabij de nieuwe opstelling voorrang krijgt boven het saneren van de jongere windmolens en van de windmolens die verder weggelegen zijn van de nieuwe windmolenopstelling. Het projectplan maakt de gemaakte afweging inzichtelijk.

Artikel 2.17 (Eisen aan financiële participatie in een projectplan)

1. Een projectplan voldoet aan de volgende eisen inzake financiële participatie:
 - a. Het projectplan maakt inzichtelijk hoe de omgeving gelegenheid krijgt om financieel te participeren;
 - b. Het projectplan maakt inzichtelijk hoe die financiële participatie per fase op een eerlijke, eenvoudige en evenwichtige wijze wordt uitgewerkt;
2. Ten aanzien van de financiële participatie gelden per fase de volgende eisen:
 - a. In de ontwikkel- en bouwphase biedt initiatiefnemer in ieder geval aan bewoners en ondernemers gevestigd in het projectgebied, de gelegenheid om vanaf de eerste risicodragende (ontwikkel-)fase financieel risicodragend te participeren bij de ontwikkeling van de nieuwe windmolens binnen dat projectgebied;
 - b. In de exploitatiefase biedt initiatiefnemer alle bewoners en ondernemers die gevestigd zijn in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland gelegenheid om financieel te participeren in de exploitatie van de nieuwe windmolens (vanaf de fase vanaf ingebruikname);
 - i. Uitgangspunt is dat in de exploitatiefase minimaal 2,5% van de initiële totale investeringsomvang door middel van participatie wordt ingevuld;
 - ii. Van dit minimumpercentage van 2,5% wordt alleen afgeweken indien de initiatiefnemer kan aantonen dat er een gebrek aan belangstelling voor participatie bestaat dat niet te wijten is aan voldoende participatiemogelijkheden en/of communicatie daarover.
3. Uitgangspunten bij de financiële participatie zijn in elke fase:
 - a. De risico's en de verwachte financiële rendementen van de participatie worden helder in beeld gebracht;
 - b. Er wordt een redelijke vergoeding gegeven voor het risico in relatie tot de potentiële winstgevendheid;

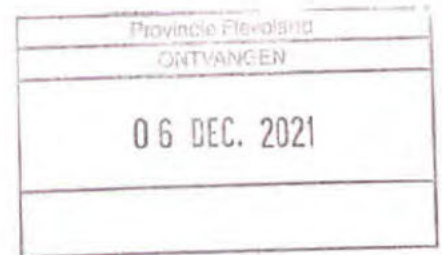
- c. Participaties zijn vrij verhandelbaar, eventueel na een lock-in periode van maximaal 2 jaar;
- d. De initiatiefnemer legt de mogelijkheden voor bewoners en ondernemers tot financiële projectparticipatie vast in een overeenkomst met de gemeente;

Artikel 2.18 (Eisen aan planparticipatie in een projectplan)

Het projectplan maakt inzichtelijk hoe het draagvlak voor en burgerparticipatie bij het initiatief worden verzekerd en hoe de omgeving in een vroeg stadium van de planvorming actief wordt betrokken bij de uitwerking van het initiatief, daaronder in ieder geval doch niet limitatief begrepen de planvorming rond de nieuwe windmolenopstellingen en de mogelijke inrichting van plaatsingszones.

Artikel II.7 (Verbodsbepaling)

Een gedraging in strijd met artikel 1.3 eerste lid, 3.3, 15.6, 15.7, 15.8 en 15.9, of met één of meer voorschriften of beperkingen verbonden aan een ontheffing als bedoeld in de artikelen 1.3 tweede lid, 3.5, 15.11 en 15.12, is verboden.



| | AANTEKENEN | | PER POST | | PER FAX (0320) 26 52 60 | | EMAIL

Gedeputeerde Staten van Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Bestuursrecht

bezoekadres
Vrouwe Justitiaplein 1
3511 EX Utrecht

correspondentieadres
Postadres: Postbus 16005,
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000
f
www.rechtspraak.nl

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

datum	3 december 2021
onderdeel	Team 1
contactpersoon	mevr N. Gobel
doorkiesnummer	088-3611754
ons kenmerk	zaaknummer UTR 20 / 4054 WABOA V163
uw kenmerk	
bijlage(n)	
faxnummer afdeling	
onderwerp	het beroep van [REDACTED] te Ketelhaven

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer UTR 20 / 4054 WABOA V163 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier



| | AANTEKENEN | | PER POST | | PER FAX (0320) 26 52 60 | | EMAIL

Gedeputeerde Staten van Flevoland
Postbus 55
8200 AB Lelystad

Bestuursrecht

bezoekadres
Vrouwe Justitiaplein 1
3511 EX Utrecht

correspondentieadres
Postadres: Postbus 16005,
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000
f
www.rechtspraak.nl

datum	3 december 2021
onderdeel	Team 1
contactpersoon	mevr N. Gobel
doorkiesnummer	088-3611754
ons kenmerk	zaaknummer UTR 20 / 4072 WABOA V163
uw kenmerk	
bijlage(n)	
faxnummer afdeling	
onderwerp	het beroep van [REDACTED] te Dronten

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer/mevrouw,

Over het beroep met zaaknummer UTR 20 / 4072 WABOA V163 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier



uitspraak



RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 20/4054 en 20/4072

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 3 december 2021 in de zaak tussen

1. [REDACTED] uit Ketelhaven,
(gemachtigde: mr. K.A. Luehof)

2. [REDACTED] uit Dronten,
(gemachtigde: mr. P.R. Botman),
eisers,

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Flevoland, verweerder
(gemachtigden: [REDACTED])

Verder hebben als partij aan het geding deelgenomen:

vereniging Windkoepel Groen, gevestigd in Dronten
(gemachtigde: mr. E.M.N. Noordover)

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten

Inleiding

1. Deze zaak gaat over de vraag of beroep kan worden ingesteld tegen het besluit om de omgevingsverordening van de provincie Flevoland te wijzigen. Met deze wijziging zijn de plaatsingszones voor windmolens veranderd om windplan Groen mogelijk te maken.

2. Windplan Groen voorziet in het oprichten van 90 windturbines in de provincie Flevoland, en in het saneren van 98 bestaande windturbines. Eisers wonen in de nabijheid van de gewijzigde plaatsingszones. Windkoepel Groen vertegenwoordigt de bedrijven die de initiatiefnemers zijn van windplan Groen.

3. Om de realisatie van windplan Groen mogelijk te maken zijn verschillende besluiten genomen. Op 17 september 2019 hebben gedeputeerde staten de plaatsingszones uit de omgevingsverordening gewijzigd. Eisers hebben tegen de besluiten die met de rijkscoördinatieregeling tot stand zijn gekomen beroep in gesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Deze beroepen richten zich ook tegen de wijziging van de plaatsingszones. Op 16 september 2020 heeft de Afdeling uitspraak gedaan op de beroepen.¹ De Afdeling heeft zich onbevoegd verklaard om kennis te

¹ ECLI:NL:RVS:2020:2226

nemen van de beroepen voor zover gericht tegen het besluit van 17 september 2019 tot wijziging van de omgevingsverordening. Deze beroepen zijn doorgezonden aan deze rechtbank.

4. Eisers 1, gedeputeerde staten en Windkoepel Groen hebben bij de rechtbank nadere stukken ingediend.

5. Op 10 november 2021 heeft de rechtbank de beroepen op zitting behandeld. Eisers 1 en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dronten hebben zich afgemeld voor de zitting. Eisers 2 zijn zonder afmelding niet verschenen. Gedeputeerde staten en Windkoepel Groen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

6. De rechtbank moet beoordelen of beroep kan worden ingesteld tegen het besluit van 17 september 2019 tot de wijziging van de omgevingsverordening. Gedeputeerde staten en Windkoepel Groen stellen zich op het standpunt dat dit niet mogelijk is, omdat het om een wijziging van een algemeen verbindend voorschrift gaat.

7. In artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

8. De Awb bevat geen omschrijving van het begrip algemeen verbindend voorschrift. Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb en de rechtspraak wordt onder algemeen verbindend voorschrift verstaan: een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van andere besluiten doordat het algemene, abstracte regels bevat, die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn.

9. Uit de rechtspraak volgt dat als in een verordening een gebied is aangewezen waar een bepaald verbod of gebod geldt, die aanwijzing een algemeen verbindend voorschrift is. Dit geldt ook als de verordening aan het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld de bevoegdheid toekent de gebiedsaanwijzing die bij de verordening heeft plaatsgevonden, te wijzigen. Indien aan een ander orgaan dan het orgaan dat de verordening heeft vastgesteld de bevoegdheid is toegekend de gebiedsaanwijzing die bij de verordening heeft plaatsgevonden te wijzigen, is de wijziging door dat orgaan eveneens een algemeen verbindend voorschrift.²

10. In lijn met deze rechtspraak oordeelt de rechtbank dat het besluit van 17 september 2019 waarmee de omgevingsverordening is gewijzigd een algemeen verbindend voorschrift is. Dit motiveert de rechtbank als volgt.

² Uitspraken van de Afdeling van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3514 en 27 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4000.

11. Op 27 februari 2019 is de omgevingsverordening door provinciale staten vastgesteld. Bij de omgevingsverordening horen verschillende kaarten, waaronder de kaart ‘Plaatsingszones en projectgebieden’ waarop plaatsingszones aangewezen. De omgevingsverordening bepaalt dat plaatsingszones aangewezen zones binnen een projectgebied zijn waarbinnen nieuwe windmolens mogen komen. Artikel 2.11, tweede lid, van de omgevingsverordening geeft aan gedeputeerde staten de bevoegdheid om de aangewezen plaatsingszones naar aanleiding van een projectplan aan te passen. Uit het door Windkoepel Groen ingediende projectplan is naar voren gekomen dat er behoefte is aan de optimalisatie van de plaatsingszones op verschillende locaties. Daarom hebben gedeputeerde staten besloten om de omgevingsverordening te wijzigen door de kaart ‘Plaatsingszones en projectgebieden’ in overeenstemming te brengen met de beoogde plaatsingszones voor windplan Groen. Omdat deze kaart onlosmakelijk deel uitmaakt van de omgevingsverordening, gaat het om de wijziging van een algemeen verbindend voorschrift en niet om een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen voorschrift besloten norm wordt bepaald. Het besluit is niet aan te merken als een concretiserend besluit van algemene strekking.

12. Eisers 1 zijn in hun aanvullend beroepschrift uitgebreid ingegaan op het Nevele-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.³ Zij zijn daarbij niet ingegaan op de relatie tussen die procedure en de voorliggende vraag of er rechtsbescherming open staat tegen een algemeen verbindend voorschrift dat ziet op de realisatie van een windpark. De rechtbank ziet die relatie zelf niet. Zij oordeelt dat het Nevele-arrest er niet toe leidt dat anders gekeken moet worden naar de duiding van het besluit van 17 september 2019 als wijziging van een algemeen verbindend voorschrift.

13. De conclusie is dat de bestuursrechter onbevoegd is om van de beroepen kennis te nemen, omdat geen beroep kan worden ingesteld tegen wijziging van een algemeen verbindend voorschrift.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

15. Het Procesreglement bestuursrecht rechtbanken bepaalt als uitgangspunt dat geen griffierecht wordt geheven als de bestuursrechter niet bevoegd is om van een beroepschrift kennis te nemen en dat als het griffierecht is betaald, dit wordt terugbetaald. In de omstandigheid dat de zaken op zitting zijn behandeld en inhoudelijk juist de vraag beantwoord moest worden of beroep bij de bestuursrechter kon worden ingesteld tegen de wijziging van de omgevingsverordening, ziet de rechtbank aanleiding om van het procesreglement af te wijken en het betaalde griffierecht niet terug te betalen.

³ Arrest van 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503.

Beslissing

De rechtbank verklaart de bestuursrechter onbevoegd.

Deze uitspraak is gedaan door mr. K. de Meulder, rechter, in aanwezigheid van mr. S.C.J. van der Hoorn, griffier. De beslissing is uitgesproken op 3 december 2021 en zal openbaar worden gemaakt door publicatie op rechtspraak.nl



griffier



rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

03 DEC. 2021

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een beroepschrift. U moet dit beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.