

Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân
T.a.v. Nij Hiddum Houw
Postbus 3269
8900 VC Leeuwarden



Per aangetekende brief

Betreft: zienswijze ontwerp besluiten windpark Nij Hiddum Houw

Schettens, 8 december 2017

Geachte College,

Wij hebben kennis genomen van uw voornemen het mogelijk te maken om in een gebied in de directe omgeving van de Kop Afsluitdijk een windpark te realiseren met in totaal negen windturbines. Dit windpark wordt aangeduid als “Nij Hiddum Houw” en hierna met: NHH. In het kader van dat voornemen heeft u op 10 november een aantal ontwerp besluiten ter inzage gelegd en u biedt aan allen die dat wensen gelegenheid daarop een zienswijze in te dienen.

Wij maken daarvan gebruik en richten ons daarbij primair op de besluiten die omwonenden direct raken in hun rechten en belangen, te weten: (1) de MER; (2) het ontwerp Inpassingsplan; (3) de ontwerp beschikking Omgevingsvergunning Gooyum Houw; en (4) de ontwerp beschikking Omgevingsvergunning NUON.

Genoemde ontwerp besluiten liggen ter inzage tot en met 21 december 2017 en deze zienswijze is dus tijdig ingediend.

***** Begin zienswijze *****

1. Maatschappelijk draagvlak ontbreekt

Hoewel vertegenwoordigers van de Provincie* anders suggereren, ontbreekt het in de omgeving aan enigerlei vorm van draagvlak voor het NHH plan met uitzondering van degenen die een financieel belang hebben bij dat plan. Op een door ons in september georganiseerde bijeenkomst in Zurich kwamen ruim 100 verontruste omwonenden af die zich - op één uitzondering na - ondubbelzinnig uitspraken tegen het plan. Dus niet tegen windenergie of windturbines als zodanig. Algemeen werd en wordt de extreme hoogte van de geplande turbines (met een maximale tiphoogte van 208 meter de hoogste van

* Hierna heeft “Provincie” met een hoofdletter betrekking op het Provinciaal Bestuur als bevoegd gezag en “provincie” met een kleine letter op het fysieke grondgebied.

Nederland) gezien als een ramp voor de omgeving. Dit vanwege kans op geluidshinder, hinder vanwege slagschaduw, hinder door de topverlichting en het gevaar van waardedaling van huizen, wellicht zelfs onverkoopbaarheid. En dit alles nog los van de aantasting van het landschap en de kwaliteit van woon- en leefomgeving.

Dat er geen draagvlak bestaat voor het plan bleek ook uit de uitkomsten van een enquête die wij hielden onder de bevolking middels een huis-aan-huis bezorgd formulier. Niet alleen was de response groot (circa 150 reactie op een aantal van circa 300 huizen in de directe omgeving van het park), maar die reacties waren ook overweldigend afwijzend (slechts 4 positieve reacties, allen anoniem). Het bleek ook uit de opkomst bij een informatiebijeenkomst van de Provincie op 23 november 2017 nadat wij hadden opgeroepen daar de stem van de omgeving te laten klinken. Dat leidde tot niet mis te verstane boodschappen van kritiek en verzet.

Niet alleen het landschap en het woon- en leefklimaat zal door NHH worden aangetast, maar dit geldt ook voor de sociale cohesie in het gebied. De initiatiefnemers en met hen verbonden personen worden gewantrouwd en tegenstanders van het plan voelen zich niet gehoord en worden soms geschoffeerd. Het beeld dat bij omwonenden leeft is dat de Provincie er alles aan doet om tegemoet te komen aan de financiële belangen van de initiatiefnemers, ook als dit manifest ten koste gaan van hun woon- en leefgenot. Wat ook steekt is dat vrijwel de gehele windopgave van Fryslân - 530,5 MW in 2020 - in hun directe omgeving moet worden gerealiseerd, enerzijds met Windpark Fryslân in het IJsselmeer (316 MW, 89 giga-turbines) en anderzijds met NHH (42 MW en negen giga-turbines), terwijl de rest van Fryslân geheel en al wordt gevrijwaard van nieuwe windturbines en windparken. Zelfs in die mate dat de Provincie een zeer beperkte opschaling van één enkele dorpsmolen elders in de provincie tegenhoudt. De verhoudingen lijken waarlijk zoek!

Dat er in de omgeving geen draagvlak is en dat omwonenden in verzet komen mag door de provinciale bestuurders niet worden afgedaan als iets dat er nu eenmaal bij hoort. Dit blijkt alleen al uit het feit dat ook alle politieke partijen in de gemeenteraad van Súdwest Fryslân zich unaniem hebben uitgesproken tegen het huidige plan voor NHH, ja zelfs dat de gemeente al jarenlang tegenstander is van meer windenergie op land binnen de gemeente. Het is dan ook onbegrijpelijk dat de Provincie zich doof houdt en zelfs niet bereid is tot enig uitstel om te onderzoeken of er elders in de provincie mogelijkheden zijn voor windenergie op land, dan wel af te wachten of Windpark Fryslân in het IJsselmeer niet groter wordt dan de ingecalculerde 316 MW. Terwijl in de provinciale Startnotitie over het NHH plan wordt gezegd dat het vermogen van Windpark Fryslân kan oplopen van 316 MW naar 400 MW.

En dit alles terwijl het Energieakkoord van 2013 expliciet het volgende zegt over het belang van draagvlak:

Het geforceerd doorzetten van projecten werkt contraproductief. Voor het reserveren van meer ruimte voor wind op land is op lokaal en provinciaal niveau maatschappelijk en politiek draagvlak hard nodig.

En dit terwijl de Provincie in de NHH Startnotitie het volgende zegt:

Het doel van dit plan is het versterken van draagvlak en mentaal eigenaarschap bij de omgeving van het windpark door inhoudelijke participatie in het proces en financiële participatie in het project.

Mooie woorden - nul daden. Nee, ook niet door de OAR. Zie hierna onder punt 3

2. Provinciaal beleidskader ontbreekt

In 2012 publiceerde de Provincie het ontwerp van de structuurvisie "Fryslân Windstreek 2012". Om hier niet te herhalen, want algemeen bekende redenen werd dit ontwerp uiteindelijk niet vastgesteld door de Provincie. Voor wat betreft het provinciale ruimtelijke beleid inzake windenergie bleef het daarna stil tot de Verordening Romte van 2014. Die Verordening was snel klaar met het onderwerp "windturbines": artikel 9.1.1 zegt kort en krachtig dat er geen ruimte is voor nieuwe windturbines.

Na de Verordening Romte stelden Provinciale Staten in maart 2016 de discussienotitie "Omgevingsvisie" vast. Daarin worden een aantal lijnen uitgezet voor het ontwikkelen van een provinciale Omgevingsvisie, af te ronden in 2018. In de discussienotitie wordt voor wat betreft windenergie verwezen naar de besluiten van Provinciale Staten van 17 december 2014 waarin werd vastgelegd dat de Friese taakstelling van 530,5 MW in 2020 zou worden gerealiseerd door: (1) een windpark van 316 MW in het IJsselmeer; (2) een windpark op de Kop van de Afsluitdijk van 36 MW; (3) het Friese aandeel in het windpark Noordoostpolder van 18 MW; en (4) door bestaande molen met een totaal vermogen van 168 MW. Het Coalitieakkoord 2015-2019 sluit daar op aan: de doelstelling van 530,5 MW in 2020 wordt overgenomen (zij het met de kanttekening "geen MW meer") en nieuwe solitaire windturbines worden verboden.

Dit alles impliceert dat de Provincie op dit moment niet beschikt over aan algemeen beleidskader voor de ruimtelijke inpassing van windturbines en windparken op land waarin de diverse daarbij betrokken belangen evenwichtig en zorgvuldig met elkaar worden afgewogen. Er is in deze Provincie dus geen structuurvisie of vergelijkbaar document aan de hand waarvan concrete initiatieven voor windenergie op land kunnen worden beoordeeld. Er is slechts een volstrekt beleidsarm lijstje met windparken en hun vermogen om - opgeteld - te voldoen aan de taakstelling van 530,5 MW in 2020.

Wij menen dat het ontbreken van een algemeen beleidskader - in vrijwel all andere provincies wel aanwezig - reden is om de besluitvorming over NHH uit te stellen totdat in 2018 de nieuwe provinciale Omgevingsvisie is vastgesteld. Alleen zo kan er gemotiveerd en zorgvuldig worden geoordeeld en beslist over de ruimtelijke inpassing van NHH en over de vraag of de plannen voor dat park voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Tot het moment dat die Omgevingsvisie is vastgesteld moet worden vastgehouden aan het verbod van artikel 9.1.1 van de Verordening Romte: er is geen plaats voor nieuwe windturbines.

Doorgaan met NHH zonder een algemeen, door Provinciale Staten vastgesteld beleidskader staat op gespannen voet met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name als er al een traject loopt om zo'n beleidskader te ontwikkelen en vast te stellen.

3. Strijdig met Verdrag van Aarhus en EU Richtlijnen

Reeds eerder betoogden wij jegens u dat de gang van zaken bij de besluitvorming inzake de plannen voor NHH niet voldoet aan de eisen inzake het betrekken van burgers die zijn neergelegd in het Verdrag van Aarhus en enkele EU Richtlijnen, beide ook jegens de Provincie Fryslân verbindend van aard. Kort samengevat komend die eisen er op neer dat

het publiek vroegtijdig als alle opties nog open zijn betrokken moet worden en dat er rekening moet worden gehouden met wat het publiek naar voren brengt. Wij zien hier af van een nadere onderbouwing van ons standpunt ter zake nu wij korthedshalve kunnen verwijzen naar de kort geding dagvaarding die u begin november ontving van onze advocaat. Gelieve die dagvaarding als hier ingelast te beschouwen.

Hoewel de voorzieningenrechter ons in zijn uitspraak van 9 november in het ongelijk stelde en onze eis afwees de terinzagelegging uit te stellen nu door u (volgens ons) nog niet was voldaan aan de eisen van het Verdrag van Aarhus en de EU Richtlijnen voor wat betreft participatie van burgers in de besluitvorming, stellen wij datzelfde punt niettemin wederom aan de orde in deze zienswijze.

Wij zagen af van hoger beroep op de uitspraak in kort geding enkel omdat de inzet van onze eis was achterhaald - u ging immers tot terinzagelegging over op de dag na de dag van de uitspraak - en dus niet omdat wij menen geen gronden te hebben voor het instellen van hoger beroep. Waar zowel het Verdrag van Aarhus als de EU Richtlijnen uitdrukkelijk een onderscheid maken tussen besluitvorming over plannen en programma's enerzijds en projecten anderzijds, maakte de rechter in zijn uitspraak dit onderscheid niet. Aldus telde voor hem elk moment van inspraak vanaf 2012 mee - hoe marginaal ook en ongeacht of het nu ging om een plan, een programma of een project - om tot het oordeel te komen dat met dit alles tezamen het publiek voldoende was betrokken. Naar onze mening had de rechter zich dienen te beperken tot inspraak in relatie tot het concrete project NHH en dat had - zo denken wij - onvermijdelijk tot een andere conclusie geleid.

Wij stellen het bovenstaande aan de orde niet omdat het op dit moment nog actueel is of omdat we verwachten dat u alsnog na deze zienswijze ons standpunt zult overnemen, maar wel om er reeds nu er op te wijzen dat wij bij een eventueel beroep op de Raad van State het niet voldoen aan het Verdrag van Aarhus en de EU Richtlijnen opnieuw aan de orde zullen stellen.

Voor alle duidelijkheid herhalen wij hier nogmaals wat we in de kort-geding-dagvaarding ook al aanvoeren: dat de door u ingestelde Omgevingsadviesraad (hierna: OAR) niet aangemerkt kan worden als het betrekken van burgers conform de eisen van het Verdrag van Aarhus en de EU Richtlijnen. Dit vanwege: (1) het besloten en niet representatieve karakter van die OAR ("by invitation only"); (2) het vertrouwelijke karakter van de daar ingebrachte stukken; (3) de extreme tijdsdruk waaronder gewerkt moest worden en die vaak een goede voorbereiding onmogelijk maakte; en (4) de restricties ten aanzien van het naar buiten brengen van wat in de OAR werd besproken. Juist dat laatste maakte het voor ons onmogelijk onze achterban ruimhartig te betrekken en mee te laten denken. Hoe kan een OAR bijdragen aan het betrekken van de omgeving als het besprokene als vertrouwelijk wordt aangemerkt, terwijl de wel openbare verslagen daarvan slechts een beperkte weergave kunnen bieden? Voor ons reden ons terug te trekken uit de OAR, zoals ook de dorpsbelangen van Witmarsum en Schraard deden.

Het voorafgaande betekent dat, anders dan het ontwerp Inpassingsplan suggereert, de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan geenszins vaststaat.

4. Geen sprake van equality of arms

De besluiten waarop deze zienswijze betrekking heeft omvatten circa 550 pagina's met complexe informatie die in veel opzichten slechts begrijpelijk is voor deskundigen. Voeg

daar alle bijlagen bij - we hebben ze niet geteld, maar het gaat al snel om vele honderden pagina - en dan is duidelijk dat het voor een modale burger onmogelijk is om adequaat te reageren op een manier die recht doet aan zijn of haar rechten en belangen. Vandaar dat wij - zie boven - zoveel belang hechten aan het zo vroegtijdig mogelijk betrekken van burgers. Het is dan ook op goede gronden dat de voorzieningenrechter in het onder punt 3 genoemde kort geding oordeelde dat de procedure van artikel 3.4 Awb niet voldoet aan de eisen van het Verdrag van Aarhus en de EU Richtlijnen en dat hij - in een andere passage - oordeelde dat het redelijk zou zijn als de Provincie ons in staat zou stellen om een alternatief plan nader uit te werken.

Overheidsinstanties en initiatiefnemers hebben de tijd en de middelen om jarenlang te werken aan het ontwikkelen en onderbouwen van plannen, terwijl burgers slechts enkele weken hebben om op te komen voor hun rechten en belangen. Die realiteit doet zich ook nu weer indringend voor bij het ter inzage leggen van de ontwerp besluiten inzake NHH. Zelfs voor de (paar) omwonenden die deelnemen aan de OAR en die dus meer gelegenheid hebben zich te laten voorlichten, is er geen sprake van equality of arms, laat staan dat dit het geval is bij het overgrote deel van de omwonenden. In de plan- en besluitvorming met betrekking tot NHH wordt daarom niet voldaan aan een universeel aanvaard rechtsbeginsel dat onder meer ook is neergelegd in artikel 6 van het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens.

Daar komt nog bij dat algemene plannen en programma's van overheden niet ter toetsing door burgers aan de rechter kunnen worden voorgelegd, terwijl de hier aan de orde zijnde besluiten wel gebaseerd zijn op dit soort algemene plannen en programma's. In casu gaat het daarbij om het onwrikbare uitgangspunt voor de MER, het ontwerp Inpassingsplan en de twee ontwerp Omgevingsvergunningen dat Fryslân in 2020 530,5 MW moet realiseren. Dit uitgangspunt ligt vast in onderlinge afspraken tussen Rijk en Provincie, die afspraken kunnen niet door burgers aan de rechter worden voorgelegd en daarmee is in feite een wezenlijke en bepalende factor in de besluitvorming onttrokken aan inbreng van burgers. Voor hen is er niet alleen geen sprake van equality of arms, maar zijn er in het geheel geen arms.

Dit alles beperkt burgers ook in de gronden die zij gefundeerd kunnen aanvoeren in een eventueel beroep op de Raad van State, hetgeen strijdig is met het ook door de Raad als zodanig erkende rechtsbeginsel van equality of arms.

5. Geen transparante verdeling schaarse vergunningen

Ons rechtsstelsel kent een norm inhoudende dat het bestuur bij het verdelen van schaarse vergunningen gehouden is aan (potentiële) gegadigden gelegenheid te bieden mee te dingen naar die schaarse vergunningen. Daarbij wordt op voorhand geen enkele verdelingsmechanisme of -procedure uitgesloten, maar dient het bestuur wel zorg te dragen voor een "passende mate van openbaarheid" over de te volgen procedure. Zie de conclusie ter zake van Staatsraad Advocaat Generaal Widdershoven van de Raad van State van mei 2016.

In Fryslân zijn er, mede gelet op de besluiten van Provinciale Staten van 17 december 2014, slechts een zeer beperkt aantal plaatsen beschikbaar voor het realiseren van een windpark. In feite gaat het voor windenergie op land slechts om één plaats: bij de Kop van de Afsluitdijk. Vergunningen voor windparken op land zijn dus in Fryslân extreem schaars.

Niettemin heeft de Provincie andere potentieel gegadigden geen enkele mededingingsruimte gegeven om mee te dingen naar die ene, zo schaarse vergunning.

In elk geval na de besluiten van 17 december 2017 heeft de Provincie slechts met een combinatie van twee gegadigden gepraat (NUON en Gooyum Houw) en alleen aan die combinatie de kans gegeven een vergunning te verwerven. Een concurrerende aanvraag voor een “Windpark Fiif” werd in 2016 door de Provincie afgewezen en datzelfde lot viel recentelijk ten deel aan een alternatief voorstel van de Stichting Hou Friesland Mooi.

Bij het ontbreken van een (enigszins) transparante procedure, blijft het gissen waarom de Provincie de vergunning enkel wenst toe te wijzen aan de genoemde combinatie. Wellicht kan een nog lopend WOB-verzoek van onze kant naar documenten gewisseld tussen Provincie en NUON uitsluitend geven met betrekking tot die vraag. Hoe dan ook: hier lijkt sprake te zijn van handelen in strijd met de zojuist aangehaalde en door de Raad van State erkende rechtsnorm: middels een transparant mechanisme of procedure moet de Provincie enige mededingingsruimte bieden aan andere potentiële gegadigden.

Wij zien het oordeel van de voorzieningenrechter in de onder 3 genoemde kort geding procedure dat het redelijk is dat de Provincie ons in de gelegenheid stelt ons alternatieve voorstel nader uit te werken als een bevestiging van de door Widdershoven beschreven rechtsnorm.

6. Geluidsnormen zijn niet rechtsgeldig

In de zaak C-290/15 deed het Hof van Justitie uitspraak op een prejudicieel verzoek van de Belgische Raad van State over de vraag of een wettelijke regeling van het Waalse gewest met normen voor windparken opgevat moet worden als een “plan” of “programma” in de zin van artikel 2 onder a en artikel 3, lid 2 onder a van Richtlijn 2001/42/EG. Het Hof beantwoordde de vraag bevestigend.

Het gaat hier om meer dan een definitie kwestie: de uitspraak is van principieel belang omdat Richtlijn 2001/42/EG eist dat een “plan” of “programma” pas mag worden vastgesteld na een MER en na publieksparticipatie. Daarvan was in het onderhavige geval geen sprake geweest met als gevolg dat na de uitspraak van het Luxemburgse Hof de Belgische Raad van State recentelijk de wettelijke regeling in kwestie onverbindend heeft verklaard.

Deze ontwikkeling is ook voor Nederland van direct belang omdat het BARIM waarmee in 2010 nieuwe (en voor omwonenden veel ongunstiger) geluidsnormen werden geïntroduceerd in het Activiteitenbesluit ook werd vastgesteld zonder MER en publieksparticipatie. Waar het BARIM een wettelijke regeling is die in alle opzichten vergelijkbaar is met de gewraakte wettelijke regeling van het Waalse gewest, lijkt het aannemelijk dat in een Raad van State procedure het BARIM hetzelfde lot te wachten staat als het lot van die Waalse regeling, te weten: onverbindend verklaard worden. Wat tot gevolg zou hebben dat de geluidsnormen van het Activiteitenbesluit niet langer gelden en dat er terug gegrepen moet worden op oudere normen, misschien zelfs wel op normen die ouder zijn dan de datum van inwerkingtreding van Richtlijn 2001/42/EG.

Het voorafgaande laat onverlet dat we hierna onder 17 nader terugkomen op de specifieke geluidsnormen die in het ontwerp Inpassingsplan en in de ontwerp Omgevingsvergunningen voor NHH worden gehanteerd.

7. Niet duidelijk of er sprake is van een eigen beoordeling en afweging

Ook de Provincie Fryslân dient te handelen conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dus is het onder meer aan de Provincie om het plan voor NHH zelfstandig en onafhankelijk te beoordelen en om op basis daarvan een afgewogen en deugdelijk gemotiveerd besluit te nemen. Vanuit die optiek is het opvallend dat de MER geheel en al werd opgesteld door een door de initiatiefnemers geselecteerd en betaald bureau, terwijl ook het ontwerp Inpassingsplan werd opgesteld door een (ander) commercieel bureau. Wij weten dat die gang van zaken niet ongebruikelijk is en wij nemen graag aan dat achter de schermen u en uw ambtelijke diensten de nodige inbreng zullen hebben gehad, maar voor ons als burgers is niet duidelijk of er van de kant van de Provincie sprake is geweest van een eigen onafhankelijke beoordeling en afweging van belangen. Het enige dat wij te zien krijgen zijn stukken opgesteld door ingehuurde krachten die impliciet aangeven uit uw naam te spreken.

Dat het ook anders kan bewijst de gang van zaken bij het meermalen aangehaalde "Fryslan Foar De Wyn". Nadat daar in alle openbaarheid de plannen waren voorgelegd aan de bevolking; nadat die plannen waren onderworpen aan een quick-scan mer-achtige beoordeling; nadat er voor elk plan een onafhankelijke enquête was uitgevoerd om de mate van acceptatie van een plan te bepalen; nadat een onafhankelijke commissie alle informatie had gewogen en tot een advies was gekomen - na dat alles vroeg het toenmalige college van Gedeputeerde Staten de betrokken ambtelijk diensten om de uitkomsten van Fryslân Foar De Wyn eigenstandig te beoordelen. Dat resulteerde in een openbaar ambtelijk advies.

Uit die gang van zaken blijkt dat de Provincie indertijd wel belang hechtte aan een eigen onafhankelijke beoordeling en om dat ook kenbaar te maken aan de bevolking. Met uw aanpak zou het ons ook niet verbazen als de reactienota op de ingediende zienswijze wordt opgesteld door nog weer een ander adviesbureau.

Hoe anders ging het bij NHH: MER en ontwerp Inpassingsplan opgesteld door externe bureaus (bij de Omgevingsvergunningen is dat onduidelijk), regelmatig overleg tussen Provincie en initiatiefnemers in een vaste Stuurgroep, een OAR die een grote mate van vertrouwelijkheid in acht neemt - uit niets kunne wij afleiden dat de Provincie een eigen onafhankelijke afweging maakt tussen alle betrokken belangen. Gevolg is dat de Provincie nu de schijn tegen heeft en dat de Provincie gezien wordt als de behartiger van de belangen van de initiatiefnemers.

Dat beeld - de Provincie als partijdige belangenbehartiger en niet als neutrale belangenafweger - wordt nog versterkt door hetgeen hierboven werd opgemerkt: geen algemene beleidskaders, burgers niet betrekken zoals het hoort, geen equality of arms en geen transparantie over de keuzen ten gunste van NUON en Gooyum Houw. Wij menen dat het gebrek aan draagvlak voor NHH in belangrijke mate wordt veroorzaakt door deze gang van zaken. En dus niet door omwonenden die zonder reden dwars gaan liggen.

8. Geen beoordeling van goede ruimtelijke ordening

De wellicht meest cruciale vraag in de besluitvorming over NHH is of er sprake is van een "goede ruimtelijke ordening". Dit is de meest essentiële vraag die - wettelijk vereist - expliciet en gemotiveerd moet worden beantwoord door de Provincie. In het thans

voorliggende ontwerp Inpassingsplan gebeurt dit echter niet - sterker, het lijkt alsof de vraag (en dus ook het antwoord) vermeden wordt.

Als het gaat om de aspecten die van belang zijn voor het antwoord op de vraag of het NHH plan voldoet aan de eis van “een goede ruimtelijke ordening”, komt de MER en het ontwerp Inpassingsplan niet verder dan de *ad nauseam* herhaalde mededeling dat een bepaald effect “acceptabel” is of dat het effect “geen belemmering” vormt voor de bouw van NHH. Maar die rituele antwoorden volstaan niet! De Provincie moet na een goede belangenafweging en deugdelijk gemotiveerd een standpunt innemen over de vraag of er - alles overziende - sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daarbij moet ook worden nagegaan of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat!

In het ontwerp Inpassingplan legt de Provincie de lat dus te laag en ontwijkt de Provincie de echte keuze: is er nu wel of niet sprake van een goede ruimtelijke ordening? Op die vraag geeft het ontwerp Inpassingsplan nergens een expliciet en onderbouwd antwoord. Dit klemt des te meer omdat uit de MER blijkt dat vanuit landschappelijk perspectief het NHH plan in meerdere opzichten negatief tot zeer negatief scoort. Juist daarom moet de Provincie kleur bekennen en met een duidelijk antwoord komen.

Kan de Provincie echt hard maken dat er ook na de bouw van NHH in de directe omgeving nog steeds sprake is van een aanvaardbaar woon- en werkklimaat? Of is die vraag zo moeilijk dat de Provincie er voor kiest de vraag maar niet expliciet aan de orde te stellen?

Het vermijden van dat duidelijke antwoord heeft negatieve effecten op de rechtsbescherming van burgers. Nu kunnen wij en zij niet inhoudelijk ageren tegen een eenduidig standpunt van de Provincie over de meest cruciale vraag bij het vaststellen van een Inpassingsplan, maar worden we en ze gedwongen te ageren tegen al die afzonderlijke opmerkingen dat een bepaald effect “acceptabel” is, dan wel “geen belemmering” vormt.

Wellicht laat het ontbreken van een eenduidig antwoord op de vraag of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening zich verklaren door hetgeen hierboven onder 2 naar voren is gebracht: hoe kan de Provincie die vraag beantwoorden als die Provincie, anders dan vrijwel alle andere provincies, geen actuele beleidskaders heeft aan de hand waarvan de vraag kan worden beantwoord?

Het antwoord kan ook zijn dat de Provincie het voor zichzelf onmogelijk had gemaakt om weloverwogen en met een open mind de vraag onder ogen te zien. Immers, op puur politieke gronden was er al besloten dat het om een windpark van 42 MW moest gaan en dat het op die plek moest komen. Bij de locatiekeuze kan de Provincie nog wijzen op het feit dat de plek al jaren in beeld was, maar dat er 42 MW moest komen is een nieuw besluit dat genomen werd zelfs na de besluiten van 17 december 2014. Door zich vast te zetten op die politiek bepaalde 42 MW, kon de vraag naar een goede ruimtelijke ordening niet meer in vrijheid aan de orde worden gesteld: goede ruimtelijke ordening of niet, die 42 MW moet er komen!

Ten slotte: het feit dat in het kader van de te verlenen Omgevingsvergunningen de welstandscommissie Hus en Hiem meerdere keren en met grote persistentie aangaf van mening te zijn dat het NHH plan niet voldoet aan de eisen van welstand, had bij de Provincie de alarmbellen moeten laten afgaan. Misschien is dat ook wel gebeurd, maar tot

actie heeft het niet geleid, althans niet in het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen. De koe werd niet bij de horens gevat en de vraag of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening werd niet expliciet opgepakt.

9. De MER schiet te kort als basis voor het nemen van besluiten

De MER is de basis van alle te nemen besluiten, zowel over het Inpassingsplan als over de Omgevingsvergunningen. De thans voorliggende MER verschaft die basis niet, kan ook niet als basis dienen, vanwege meerdere gebreken en tekortkomingen als het gaat om het inzichtelijk maken en beoordelen van de milieueffecten van NHH.

- Ten eerste, uitermate bepalend voor de milieueffecten is de omvang en de locatie van het park. Daarover zegt de MER niets omdat er zonder enige discussie en reflectie wordt uitgegaan van een omvang van 42 MW en van een locatie als aangewezen door de Provincie. Daarmee gaat de MER geheel voorbij aan de meest cruciale vraag: of qua milieueffecten een park van 42 MW op deze locatie zich wel verdraagt met een goede ruimtelijke ordening en met eisen van milieukwaliteit. Zelfs als het gaat om het mitigeren van negatieve of zeer negatieve effecten wordt in de MER consequent voorbij gegaan aan de vraag of een wat kleiner park niet de beste vorm van mitigatie zou zijn.
- Ten tweede, omdat omvang en locatie - meer exact: de grondposities van de initiatiefnemers - als gegeven worden opgevat, heeft de MER wel zeer overwegend het karakter van meewerken aan het ontwikkelen en aanscherpen van de plannen in plaats van het op een objectieve wijze inzichtelijk maken en beoordelen van die plannen. Deze MER staat ten dienste van de planontwikkeling door de initiatiefnemers - logisch wat zij betaalden - en is er vooral op gericht aan te tonen dat het NHH plan gerealiseerd kan worden binnen de eisen van wet- en regelgeving. Dat lijkt het enige criterium te zijn: of voldaan kan worden aan wet- en regelgeving (maar zie onder 8). Zo wordt er voor elk probleem direct een mitigerende maatregel aangedragen op aan wettelijke eisen te voldoen. Maar die 42 MW staat nooit ter discussie!
- Ten derde, dat de MER deel was/is van de planontwikkeling blijkt onder meer ook uit het feit dat er in fase 1 (het vergelijken van drie opties) nog geen palenplan was, noch per optie een keuze van een turbine (dan wel van een beperkte range van turbines). Omvang, locatie en grondposities stonden vast - voor de rest was alles open. An sich is dit geen ongebruikelijke werkwijze, maar in de NHH MER was het speelveld wel zeer onbepaald (zie ook onder 12). Zie bijvoorbeeld de zeer brede range in de hoogtes van de turbines in de opties A, B en C. Zie ook de *idem* range van het voorkeursalternatief. Gevolg is dat het voor de omgeving maar afwachten is wat er uiteindelijk uit de bus komt: turbines met een tiphoogte van 145 meter of turbines met een tiphoogte van 208 meter. Gevolg is de MER niet alleen omwonenden, maar ook bestuurders weinig/geen inzicht en voorspelbaarheid verschaft in relatie tot de impact van NHH op de omgeving. Terwijl dat nu juist het doel is van een MER. Flexibiliteit voor de initiatiefnemers is kennelijk belangrijker.
- Ten vierde, het speelveld van de MER is zodanig ruim en ongedefinieerd (zie ook onder 12) dat er voor cruciale aspecten met aannames en modellen gewerkt moest en moet worden. Zo werd en wordt er voor het bepalen van de geluidseffecten gewerkt met een "worst case turbine", dat wil zeggen een turbine die zeer veel geluid produceert, met het idee dat het dan in werkelijkheid altijd meevalt. Dat is echter maar zeer de vraag: geluidseffecten hangen niet alleen af van het emissiegeluid gemeten op de gondel van een turbine, maar ook van tal van andere factoren, zoals hoogte, draaisnelheid, frequentiegebied, vorm van de wieken, etc. Al dit soort

aspecten blijven buiten beschouwing en dus is het zeer de vraag of met al die aannames en modellen de in de MER getrokken conclusies enige relatie hebben met de werkelijkheid. Terwijl dat wel het doel is van een MER: iets zeggen over de werkelijkheid.

- Ten vijfde, hoewel de MER pretendeert rekening te houden met de cumulatieve effecten van Windpark Fryslân in het IJsselmeer en van Windpark Wieringermeer aan de overkant, gaat het ook hier weer enkel om modellen en aannames. Als het om de cumulatie van geluid gaat, zullen die modellen de werkelijkheid wellicht redelijk benaderen, maar als het om de cumulatieve effecten op het gedrag van vogels en vleermuizen gaat, lijkt dat uitgesloten. De gebruikte modellen zijn immers gebaseerd op de fysieke situatie van dit moment en juist die situatie verandert drastisch. Er is een “passende beoordeling” gemaakt vanwege mogelijke effecten op Natura-2000 gebieden, maar het ontgaat ons hoe daarin wetenschappelijk onderbouwd iets kan worden geconcludeerd over het gedrag van trekvogels die juist de randen van de Afsluitdijk opzoeken nadat er links, rechts en in het midden windparken zijn gebouwd.

De MER is dus toegeschreven naar een van bovenaf gedictieerd doel - maak het mogelijk dat daar een park van 42 MW kan worden gebouwd - en staat, mede daardoor dus bol van aannames en modellen die een schijnzekerheid creëren, maar waarvan nog maar moet worden afgewacht of ze kloppen als NHH er eenmaal staat. Dat de MER constateert dat er qua kennis geen leemtes zijn, is alleen maar bevestiging van onze kritiek: al die aannames en modellen bewijzen juist dat er qua kennis van de werkelijke situatie sprake is van grote en, in onze ogen, fatale leemtes. En als die aannames en modellen niet blijken te kloppen, zal de omgeving - en alleen die omgeving - de prijs betalen.

Wij hebben meer punten van kritiek op de MER. Zoals: (1) dat maar al te vaak de score op een bepaald punt niet te volgen is (waarom soms een - en dan weer een --?); (2) dat het voldoen aan de wettelijke gelijk wordt gesteld met het acceptabel zijn van een bepaald effect; (3) dat niet wordt ingegaan op de sociale aspecten; en (4) dat de effecten op gezondheid worden afgedaan met een paar dooddoeners. Het bovenstaande volstaat evenwel voor de conclusie dat de MER niet een objectieve en betrouwbare basis biedt voor de verdere besluitvorming. Echter, dit is exact wat het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen doen: alles wat de MER zegt klakkeloos en kritiekloos overnemen als waarheid. Terwijl ook die MER, als gezegd, maar één doel lijkt te hebben: de weg vrij maken voor de realisatie van NHH, zo spoedig mogelijk.

10. Onvoldoende onderzoek naar alternatieve locatie, opstelling en vermogen

De Commissie voor de m.e.r. wees er nadrukkelijk op: dat nader onderzoek noodzakelijk was om de locatiekeuze te onderbouwen. Dat leidde tot een speciaal rapport waarin royaal gebruik werd gemaakt van de informatie die bijeen was gebracht in het kader van Fryslân Foar De Wyn. Echter, dat rapport (en dus ook de MER en dus ook het ontwerp Inpassingsplan) hanteerde vanaf het begin een restrictie die maar tot één conclusie kon leiden: NHH is de beste locatie. Die restrictie hield in dat alleen gekeken werd naar plannen voor windparken die, net als NHH, minimaal 36 MW konden opleveren. Met andere woorden: net als het geval is met de MER bepalen ook hier de randvoorwaarden de conclusie. En dus is dat aanvullende onderzoek niet veel meer dan een schaamlap. Neemt de Commissie daar genoegen mee?

Gevolg van die randvoorwaarde is immers dat niet gekeken werd naar locaties die weliswaar minder dan 36 MW opleveren, maar die in combinatie ook 36 MW opleveren of

die ingezet kunnen worden om NHH kleiner te maken. Zo viel bijvoorbeeld een plan voor een nieuw windpark bij Spannenburg ter grootte van 12 MW al op voorhand af ondanks het feit dat dit plan in Fryslân Foar De Wyn zeer hoog scoorde qua acceptatie in de omgeving. En ondanks het feit dat het met nieuwe techniek winpark Spannenburg ook al snel 18 MW groot zou kunnen worden. Er is dus naar alternatieven gezocht met oogkleppen op. Ook hier uit zich wat hierboven al meerdere keren werd opgemerkt: NHH moet per se 42 MW groot zijn. Waarom die fixatie. In wiens belang zou dat zijn? Waarom voor de hand liggende alternatieven op voorhand uitgesloten?

Diezelfde oogkleppen waren en zijn ook leidend als het gaat om de opstelling van de negen turbines binnen het zoekgebied. In de MER en in het ontwerp Inpassingsplan wordt daar van alles over gezegd - met name als het gaat om de afweging in fase 1 tussen drie opties A, B en C - maar als uiteindelijk bij het voorkeursalternatief alle knopen zijn geteld, wordt de opstelling van de negen turbines van het voorkeursalternatief maar door één factor bepaald: de grondposities van de initiatiefnemers. Daarbinnen wordt nog wat geschoven om radarverstoring te beperken of om tot wat meer afstand van huizen te komen, maar dat is allemaal marginaal. Ook hier dus geen echt onderzoek naar alternatieven, bijvoorbeeld door ook eens te kijken of er in de omgeving nog andere partijen zijn - zoals Rijkswaterstaat - die grondposities kunnen inbrengen. Maar - zie ook punt 5 - geen enkele andere partij kreeg de kans mee te doen.

Dat een meer compacte opstelling van de turbines mogelijk is - althans als de initiatiefnemers bereid zouden zijn wat in te leveren op de productie en wat toe te leggen op de kosten van onderhoud - wordt dus nergens in de MER aan de orde gesteld of zelfs naar genoemd. En dus gebeurt dat ook niet in het ontwerp Inpassingsplan.

En ten slotte: ook niet onderzocht is of er gecertificeerde turbines op de markt zijn of zullen komen met een zodanig vermogen dat de zo strikt geëiste 42 MW kan worden gehaald met een geringer aantal turbines. Nu wordt er van uit gegaan dat er op palen tot 140 meter hoog turbines komen met een vermogen van circa 4,6 MW, terwijl er elders bij dit soort ashogtes turbines worden ingezet met een vermogen van 7,6 MW. Wat zou leiden tot een drastische reductie van het aantal op te stellen turbines. Ons is bekend dat er voor windklasse 1 gebieden zoals NHH nog geen voor plaatsing op land gecertificeerde turbines zijn, maar wat niet is kan komen. Dat daarop niet wordt gewacht bevestigt het beeld dat NHH per se 42 MW groot moet worden en dat het per se zo snel mogelijk gerealiseerd moet worden. Zonder andere belangen dan die van de initiatiefnemers mee te wegen

11. Combineren van plan- en projectMER tast positie omwonenden aan

Door de initiatiefnemers werd er voor gekozen een gecombineerde plan- en projectMER op te stellen. De wet maakt dit mogelijk als het plan uitsluitend wordt opgesteld met het oog op de inpassing van een concrete activiteit. Aan die conditie wordt in het geval van NHH voldaan. Dit neemt niet weg dat in de concrete omstandigheden van NHH het combineren van plan- en projectMER de rechtspositie van omwonenden heeft aangetast.

Reden is dat de Provincie niet beschikt over algemene beleidskaders in de vorm van een structuurvisie of omgevingsvisie. Zie hierboven onder 2. De ontwerp structuurvisie "Fryslân Windstreek 2012" was een aanzet daartoe, maar dat ontwerp werd uiteindelijk nooit formeel vastgesteld. Gevolg is dat de inspraak van burgers in het kader van "Fryslân Windstreek 2012" zich niet heeft vertaald in een plan kaderstellend is voor het project

NHH. En dus is er voor NHH geen eerder plan waarin ook de stem van burgers is terug te vinden.

Waren voor NHH plan- en projectMER niet gecombineerd, dan was dit defect in elk geval voor wat betreft NHH gerepareerd: dan was er eerst voor omwonenden gelegenheid tot inspraak geweest met betrekking tot het plan en daarna gelegenheid tot inspraak met betrekking tot het project. Door plan- en projectMER te combineren is er nu slechts één moment van inspraak geweest.

Wat het effect zou zijn geweest van eerst planMER en daarna projectMER zullen we nooit weten, maar aannemelijk lijkt dat zowel de Provincie als de initiatiefnemers eerder en beter op de hoogte zouden zijn geweest van de reacties die NHH oproept bij de bevolking. Als die sterk negatieve reactie - zie ook onder 1 - hen heeft verrast, dan vloeit dat mede voort uit de procedure die zijn verkozen.

12. Ontwerp Inpassingsplan is onvoldoende begrensd

Hierboven onder 9 werd al opgemerkt dat het ontwerp Inpassingsplan een brede range aan turbines mogelijk maakt. De ashoogte mag variëren tussen 90 en 140 meter en de tiphoogte tussen 145 en 208 meter. Gevolg is dat de mogelijk te realiseren windturbines in het ontwerp Inpassingsplan onvoldoende objectief zijn begrensd. Daardoor is het op dit moment onduidelijk wat voor soort turbines er uiteindelijk zullen komen en wat de effecten op de omgeving zullen zijn. Hierna onder 13 zal worden betoogd dat het werken met steeds wisselende worst case turbines dit probleem niet oplost.

Het onvoldoende objectief begrensd zijn van het ontwerp Inpassingsplan tast de rechtszekerheid voor omwonenden aan. Waar een Inpassingsplan zekerheid moet bieden aan de omgeving over de vraag wat wel mag en wat niet mag, is het juist op dit punt dat het ontwerp Inpassingsplan NHH fundamenteel te kort schiet.

Dit gebrek doet zich gevoelen niet alleen richting omwonenden, maar ook richting de gemeente Súdwest Fryslân als bevoegd gezag voor de Omgevingsvergunning. In de ontwerp Omgevingsvergunningen is de verplichting opgenomen dat de initiatiefnemers uiterlijk drie maanden voordat het park in gebruik wordt genomen de gemeente moeten laten weten welk type turbine gebruikt zal worden. Dit omdat de gemeente pas dan de maximale slagschaduwduur kan bepalen en dus ook dan pas dan kan bepalen wat er exact aan mitigatie moet worden voorgeschreven. Hetzelfde geldt voor geluid: pas als het type turbine bekend is, kan de gemeente een akoestisch onderzoek laten uitvoeren naar de cumulatie van geluid tussen de twee deelparken en pas dan kan de gemeente ter zake een maatwerkvoorschrift opstellen.

Er is maar één conclusie mogelijk: omdat het ontwerp Inpassingsplan niet voorziet in objectieve begrenzing is niet alleen de rechtszekerheid van omwonenden in het geding, maar kan ook de gemeente geen complete Omgevingsvergunningen afgeven - wat de rechtszekerheid van omwonenden nog verder onder druk zet.

Er is overigens jurisprudentie van de Raad van State die uitwijst dat het doorschuiven van verplichtingen om te voorzien in (bijvoorbeeld) een stilstandregeling niet is toegestaan. Wij veronderstellen dat de Raad hierbij ook heeft overwogen dat het doorschuiven van verplichtingen een besluit zodanig onbepaald maakt dat de rechtszekerheid van burgers in het geding komt.

Het is al eerder gezegd, het beeld is bij voortduring: maximale flexibiliteit voor de initiatiefnemers en minimale rechtszekerheid voor omwonenden. En dit juist voor de twee aspecten die hen het meest direct raken in hun woon- en leefgenot: geluid en slagschaduw. Het komt er op neer dat omwonenden maar moeten afwachten hoe het allemaal uitpakt.

13. Milieueffecten zijn onvoldoende onderzocht

Het is een verbijzondering van wat er in meer algemene zin al werd opgemerkt onder 9 en 12, maar het is van belang het punt te expliciteren: vanwege het ontbreken van een keuze voor een specifieke turbine (of een smalle range turbines) werd in de MER gewerkt met een per aspect wisselende worst case turbine. Voor geluid met het meeste lawaai, voor slagschaduw met de hoogste wieken, etc.

An sich wellicht een te verdedigen aanpak, ware het niet dat er zich een serieus te nemen probleem voordoet: geen van de gebruikte worst case turbines bereikt de maximale as- en tiphoogtes die het ontwerp Inpassingsplan toestaat.

Dit is ook juridisch van belang omdat de Raad van State in een vergelijkbare situatie oordeelde dat de milieueffecten onvoldoende waren onderzocht omdat daarbij uitgegaan werd van een lagere ashoogte dan het bestemmingsplan toestond. De additionele milieueffecten van turbines met een grotere hoogte dan de onderzochte blijven zo buiten beeld. Additionele complicatie is het feit dat er meerdere types worst case turbines werden gebruikt, betekent dat er sprake was en is van verschillende ashoogtes zodat de discrepantie tussen wat werd onderzocht en wat toelaatbaar is, gaat verschillen van milieueffect tot milieueffect. Als de daadwerkelijk te plaatsen turbine hoger is dan de voor een bepaald effect geselecteerde worst case turbine, dan heeft dat gevolgen niet alleen voor het aan de orde zijnde effect, maar ook voor andere effecten,

Het ontbreken van een keuze voor een bepaald turbinetype (of voor een nauwe range turbines) leidde tot het werken met worst case turbines. Die aanpak is methodologisch zodanig problematisch dat de conclusie moet zijn dat de milieueffecten onvoldoende in kaart zijn gebracht.

14. Ontwerp Inpassingsplan voldoet niet aan het BARRO

NHH ligt binnen het Waddengebied als omschreven in het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (BARRO). In dat BARRO staan onder meer voorschriften met betrekking tot de eisen waaraan bestemmingplannen (en dus ook aan inpassingsplannen) in het Waddengebied moeten voldoen.

Eén van die eisen is dat een bestemmingsplan dat bebouwing in het Waddengebied mogelijk maakt, regels stelt waar die bebouwing aan moet voldoen. Voor bebouwing buiten stedelijk gebied gaat het daarbij om:

regels die er toe strekken dat de maximaal toelaatbare bouwhoogten alsmede de aard of de functie van de nieuwe bebouwing passen bij de aard van het omringende landschap.

Welnu, als de MER één ding duidelijk maakt dan is het wel dat de negen turbines van NHH absoluut niet passen bij de “aard van het omringende landschap”. Dit in het bijzonder qua bouwhoogte, maar ook qua functie. Als het gaat om landschappelijke kwaliteit scoort

NHH in de MER op alle aspecten negatief tot zeer negatief. Er wordt zelfs opgemerkt dat die negen turbines leiden tot het “verdwergen” van het landschap.

In dit licht is het onbegrijpelijk dat het ontwerp Inpassingsplan zich beperkt dat een beoordeling van de impact van NHH op de Waddenzee en niets zegt over de impact van NHH op het Waddengebied. Het komt ons voor dat dit een fatale omissie zou moeten zijn nu het BARRO een algemeen verbindend wettelijk voorschrift is.

Wij realiseren ons dat die omissie technisch snel te repareren zal zijn in de tekst van het ontwerp Inpassingsplan, maar we zijn wel benieuwd naar de redenering die moet onderbouwen dat turbines tot 208 meter hoog passen bij de aard van het omringende landschap als de MER klip en klaar uitwijst dat dit in geen enkel opzicht het geval is.

15. Mitigerende maatregelen alleen zijn niet de oplossing

Zodra er een probleem is met het voldoen aan een wettelijke eis, voeren de MER en in navolging daarvan het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen mitigatie op als de manier om dat probleem per direct op te lossen. Om de voor omwonenden meest belangrijke aspecten te noemen:

- Om te voldoen aan de geluidsnormen: mitigatie in de vorm van meer afstand, silent mode operation en/of stillere turbines
- Om te voldoen aan de eisen inzake slagschaduw: mitigatie in de vorm van een wats andere plaatsing en stilstandregelingen.
- Om de hinder door topverlichting te beperken: mitigatie door afscherming, dimmen bij helder weer of zelfs radardetectie van vliegtuigen.
- Om te voldoen aan eisen inzake cumulatie van geluid: een door de gemeente later vast te stellen maatwerkvoorschrift

Dat bij NHH mitigatie niet de uitzondering is maar de regel, wordt bevestigd in de afbeeldingen van de MER: de effecten van geluid en slagschaduw worden zichtbaar gemaakt na mitigatie. Zouden afbeeldingen met die effecten voor mitigatie al te confronterend zijn?

Los van de vraag of de noodzaak van al die mitigerende maatregelen eigenlijk niet bewijst dat NHH niet past in de omgeving, is mitigatie lang niet altijd een voor omwonenden effectieve oplossing. Belangrijkste reden: ook al zijn mitigerende maatregelen glashelder geformuleerd, dan nog is hun waarde in de praktijk volstrekt afhankelijk van de mate waarin ze gehandhaafd (kunnen) worden.

Wij kennen al te veel situaties waarin bij gebrek aan goede handhaving mitigerende maatregelen een voortdurende bron van conflict zijn tussen omwonenden, overheden en initiatiefnemers/exploitanten. Stel dat omwonenden toch overlast ondervinden van slagschaduw, tot wie moeten ze zich dan wenden? Initiatiefnemers/exploitanten hebben nu eenmaal geen eigenbelang bij het scrupuleus naleven van mitigerende maatregelen want dit gaat vrijwel altijd te koste van de productie. Overheden hebben ook geen eigenstandig belang en zien vaak op tegen de kosten van het onderzoek dat nodig is, zo ze daar überhaupt al zin in hebben. En dus blijven klachten van omwonenden maar al te vaak zonder gevolg.

An sich kunnen mitigerende maatregelen van nut zijn, maar dan moeten ze wel ingebed worden in een arrangement dat een snelle en effectieve handhaving garandeert. Als dat

niet het geval is, alle kans dat die maatregelen een dode letter blijven, dan wel een bron van escalerende conflicten. Terwijl de problemen van omwonenden niet worden opgelost en ze - ondanks alle toezeggingen - toch last hebben van geluid, slagschaduw en verlichting.

16. Aanvullende eisen niet opleggen via een anterieure overeenkomst

Dit punt sluit aan bij het vorige. Naar we begrepen hebben, worden er in de OAR aanvullende afspraken gemaakt om de overlast voor omwonenden te beperken. Het gaat daarbij zowel om geluid, als om slagschaduw en topverlichting. Naar we ook begrepen hebben bestaat het voornemen die aanvullende afspraken vast te leggen in een anterieure overeenkomst tussen de Provincie en de initiatiefnemers. Dit omdat die afspraken naar hun aard niet zouden passen in een Inpassingsplan of in een Omgevingsvergunning. Wij menen dat een dergelijke aanpak vanuit de optiek van omwonenden bezwaarlijk is.

Anterieure overeenkomsten hebben betrekking op grondexploitatie, zijn privaatrechtelijk van aard, zijn primair bedoeld om kostenverhaal mogelijk te maken, maar kunnen ook betrekking hebben op andere onderwerpen. Als privaatrechtelijke overeenkomst mag een anterieure overeenkomst evenwel niet in de weg staan van de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden. Erg rechtszeker is een anterieure overeenkomst dus niet voor de private partij want ook een overheid mag (publiekrechtelijk) van mening veranderen.

Het zal geheel en al van de aard van de afspraken tussen Provincie en de NHH initiatiefnemers afhangen of het passend is ze vast te leggen in een anterieure overeenkomst. Uiteindelijk is het aan de rechter daarover te oordelen. Echter, los daarvan, feit is dat vastlegging in een anterieure overeenkomst afbreuk doet aan de rechtsbescherming van burgers. Ten eerste, omdat er geen gelegenheid is voor burgers (anders dan de paar leden van de OAR) van zich te laten horen.

- Als een mitigerende maatregel ter beperking van geluidsoverlast wordt vastgelegd in een Omgevingsvergunning hebben burgers gelegenheid een zienswijze in te dienen en in beroep te gaan bij de Raad van State als ze die maatregel te beperkt vinden.
- Als diezelfde mitigerende maatregel wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst, staan burgers volledig buiten spel want er is geen gelegenheid voor zienswijzen, noch voor beroep op de Raad van State.
- Nog verwarrender wordt het als, bijvoorbeeld, mitigatie van cumulatieve geluidseffecten wordt geregeld in een publiekrechtelijk maatwerkvoorschrift van de gemeente en mitigatie middels silent mode operation wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst.

Dit alles pleit er voor om zoveel mogelijk te kiezen voor de publiekrechtelijk weg. Dat geeft burgers de meeste zekerheid en geeft hen rechtsmiddelen waarover ze niet beschikken bij regeling middels een anterieure overeenkomst.

Het is wat ons betreft zelfs de vraag of er geen sprake is van detournement de pouvoir als een maatregel die naar zijn aard publiekrechtelijk is wordt vastgelegd niet in een publiekrechtelijk besluit, maar in een privaatrechtelijke overeenkomst. Met als aantekening dat wij menen dat alles wat samenhangt met een goede ruimtelijke ordening publiekrechtelijk van aard is en dus niet geregeld mag worden in een privaatrechtelijke overeenkomst.

En als dan toch gekozen moet worden voor de privaatrechtelijke weg (bijvoorbeeld, omdat het gaat om zaken die buiten de publiekrechtelijke bevoegdheden van de Provincie vallen), dan ware het te overwegen daarover een (privaatrechtelijke) overeenkomst te sluiten met een partij die de omwonenden van NHH echt vertegenwoordigt, bijvoorbeeld een speciaal voor dit doel opgerichte stichting. Met die stichting kunnen de initiatiefnemers dan een “omgevingsovereenkomst” aangaan. Wat voor omwonenden en initiatiefnemers ook nog eens het voordeel heeft dat ze voor handhaving van die afspraken de Provincie niet meer nodig hebben.

17. Geen waarborgen tegen overlast door geluid

Hierboven (met name onder 9 en 12) werd al betoogd dat de MER tekort schiet als het gaat om het inzichtelijk maken en beoordelen van de geluidseffecten van NHH. Dit met name omdat er bij het ontbreken van een keuze voor een bepaald type turbine (dan wel van een nauwe range turbines) gewerkt wordt met een worst case turbine die weliswaar qua brongeluid het slechtste scoort, maar die in andere opzichten (hoogte, diameter, lengte wieken, draaisnelheid, etc.) zeer kan verschillen van de uiteindelijk te plaatsen turbines. En dit terwijl die andere aspecten (en met name de hoogte) ook van invloed zijn op de geluidsproductie en de mate van geluidshinder. Het is niet voor niets dat de gemeente Súdwest Fryslân pas een maatwerkvoorschrift wil vaststellen voor de cumulatie van geluidseffecten als het turbintype bekend is: pas dan kan de geluidsproductie echt worden gemeten.

Van wellicht nog groter belang is evenwel dat de ontwerp besluiten er zonder meer van uitgaan dat er geen sprake is van geluidshinder als voldaan is aan de geluidsnormen van het Activiteitenbesluit, te weten Lden 47 dB en Lnight 41 dB. Die normen werden geïntroduceerd in 2010 (wellicht in strijd met het EU recht, zie onder 6) en hoewel de minister dit ontkende, was het doel van die operatie wel degelijk meer gebieden open te stellen voor windturbines dan mogelijk was onder de oude normen. Op de koop toe werd genomen dat volgens het RIVM die nieuwe normen er toe zouden leiden dat 9 % van de omwonenden ernstige geluidshinder zouden gaan ondervinden binnenshuis en 19 % van de omwonenden buitenshuis. Onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwde studies laten dan ook zien dat één en dezelfde (modale) turbine in ons land op 400 meter van huizen mag worden geplaatst, terwijl in de ons omringende landen dat minimaal 800 meter moet zijn en soms zelfs een veelvoud daarvan (tot 10 x de masthoogte).

Daar komt bij dat Nederland het enige Europese land is dat voor het geluid van windparken een norm hanteert in Lden. Zonder al te technisch te worden, betekent dit dat het gaat om een jaargemiddelde norm met als gevolg dat een turbine die in een bepaalde periode door wat voor reden weinig geluid heeft geproduceerd in een volgende periode extra geluid mag gaan produceren. Het is dan ook gebruikelijk dan exploitanten van windparken in het najaar laten uitrekenen hoeveel Lden geluidsruijme ze nog over hebben om vervolgens - als er nog ruijme is - volop te gaan draaien om de beschikbare geluidsruijme maximaal te benutten, bijvoorbeeld door het tijdelijk uitschakelen van silent mode operation. Elke klacht van een omwonende over overmatige geluidsproductie en elk verzoek om handhaving zal vervolgens naar de prullenmand worden verwezen want de exploitant staat in zijn recht, never mind dat dit recht gebaseerd is op de voor omwonenden slechtste geluidsnormen van Europa.

Of er voldaan wordt aan de Lden en Lnight normen wordt niet bepaald door een meting ter plaatse op de gevel van een huis, maar door een berekening die het brongeluid van een windturbine (als opgegeven door de fabrikant) als uitgangspunt neemt. Die rekenmethode is niet alleen omstreden - o.a. omdat er geen rekening wordt gehouden met reflectie van geluid op wateroppervlakken - maar is, ook in de ogen van deskundigen, achterhaald, onder meer omdat geen rekening wordt gehouden met het feit dat turbines veel hoger zijn geworden. Dit laatste is ook daarom van belang omdat het juist op grotere hoogtes 's nachts meer harder gaat waaien dan op lagere hoogtes met als gevolg meer geluidsproductie - juist in de nacht. Met dat alles houdt de rekenmethode niet of onvoldoende rekening.

Hoezeer de focus van de MER, het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen enkel en alleen ligt op de vraag of voldaan wordt aan de wettelijke normen, blijkt ook uit wat er gezegd wordt over laag frequent geluid, dat wil zeggen: geluid tussen 10 en 160 Hz. Met een verwijzing naar de Raad van State: de huidige normsystematiek biedt voldoende bescherming. Een indrukwekkende formulering, die echter verhult dat Nederland geen normen kent voor laag frequent geluid. Dit terwijl een land als Denemarken al jaren geleden onderkend heeft dat laag frequent geluid gezondheidseffecten kan hebben en daarom speciale normen heeft geïntroduceerd voor laag frequent geluid.

De laatste tijd is ook duidelijk geworden dat de thans gangbare zeer hoge turbines niet alleen laag frequent geluid produceren - in dit land dus zonder wettelijke grens - maar dat er zelfs sprake kan zijn van infrasoon geluid, dat wil zeggen: geluid onder 10 Hz. Dat geluid is onhoorbaar maar wordt door het lichaam wel degelijk gevoeld. Duits onderzoek wijst uit dat er reden is te veronderstellen dat dit gezondheidsklachten kan veroorzaken.

Stellen dat er geen sprake is van geluidsoverlast omdat voldaan kan worden - en dan *nota bene* pas na mitigatie - aan de normen van het Activiteitenbesluit (zoals MER, ontwerp Inpassingsplan en ontwerp Omgevingsvergunningen doen) is dus wel een heel grove simplificatie van de werkelijkheid en van hetgeen de omgeving qua geluidsoverlast te wachten staat als NHH er eenmaal staat.

Wij realiseren ons dat Provincie en gemeente wettelijk maar weinig ruimte hebben om striktere geluidsnormen vast te stellen in de vorm van maatwerkvoorschriften. Des te belangrijker daarover afspraken te maken in de vorm van een omgevingsovereenkomst en om die overeenkomst te borgen middels een speciale stichting. Dit alles tenzij de Raad van State tot de conclusie komt dat de geluidsnormen van het Activiteitenbesluit buiten toepassing moeten blijven vanwege strijdigheid met het EU recht (zie boven onder 6).

Of tenzij de Raad van State concludeert dat er voor NHH zonder adequate geluidsnormen geen sprake kan zijn van een goede ruimtelijke ordening. Want een goede ruimtelijke ordening omvat ook een acceptabel woon- en leefklimaat (ja, ook binnenshuis!) en wij betwijfelen zeer - en zullen dat indien nodig t.z.t. door deskundigen laten onderzoeken - of daarvan sprake is, ook al voldoet NHH aan de geluidsnormen van het Activiteitenbesluit.

In de MER wordt diepgaand en diepgravend onderzoek gedaan naar de effecten van NHH op het foerageer- en broedgedrag van vogels, maar als het gaat om de effecten van geluid op mensen, volstaat de conclusie dat na mitigatie voldaan kan worden aan de wettelijke

norm. Een norm die accepteert dat 9% van de omwonenden ernstige hinder ondervindt binnenshuis en 19 % ernstige hinder buitenshuis. Wat een prioriteiten heeft "onze" overheid!

18. Geen waarborgen tegen overlast door slagschaduw

Hetgeen hierboven werd gezegd over het tekortschieten van de MER voor geluid geldt evenzeer voor slagschaduw. Het ontbreken van een palenplan (in fase 1 van de MER) en het ontbreken van een keuze voor een bepaald turbinetype (of nauwe range turbines) in fase 1 en in fase 2 betekenen dat de MER geen goed beeld kan geven van slagschaduw. En dit terwijl - is toch wel uniek - bij realisatie van NHH een heel dorp last zal hebben van slagschaduw. Het zou dus zo maar nog veel erger kunnen zijn.

Dat de MER geen goed beeld geeft, wordt expliciet bevestigd in de ontwerp Omgevingsvergunningen. De gemeente zegt daarin:

Bij de definitieve keuze van het turbinetype moet ook inzichtelijk gemaakt worden welke maximale slagschaduwduur en mitigatie van toepassing is afhankelijk van de dimensies van het geselecteerde type windturbine. Deze gegevens (slagschaduw onderzoeken) moeten uiterlijk 3 maanden voor de start van de bouw toegestuurd worden aan het bevoegd gezag ter goedkeuring. (p. 19 Omgevingsvergunning NUON)

Pas dan, zo zegt de gemeente, kan er een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. Vergelijk dit met wat de Provincie zonder enige reserve in het ontwerp Inpassingsplan zegt: het aspect slagschaduw van windturbines staat de uitvoering van het plan niet in de weg (p. 58). De Provincie weet kennelijk wel hoe het zit en de gemeente niet?

Er is meer aan de hand. De wettelijk norm zegt dat er maximaal 17 dagen gedurende maximaal 20 minuten per dag slagschaduw mag vallen op ramen van woningen. Die regel wordt gewoonlijk vertaald als: maximaal 5 uur en 40 minuten per jaar. Zo ook in het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen. Echter, de conversie (ooit bedacht door Geert Bosch van Van Bosch & Van Rijn) klopt rekenkundig, maar is taalkundig/juridisch onjuist. De norm laat namelijk ook toe dat er - zeg het eens - 87 dagen per jaar slagschaduw optreedt mits dat per dag nooit langer duurt dan 19 minuten. Wellicht een extreem voorbeeld, maar het laat wel zien de 5 uur 40 minuten regel niet klopt. Berekeningen wijzen uit dat een meer accurate conversie van de 17/20 regel uitwijst dat de norm pas overschreden wordt bij 9 à 10 uur slagschaduw op een raam.

Bij het vaststellen van een maatwerkvoorschrift voor slagschaduw moeten de gemeente en omwonenden dus op hun tellen letten: wordt de 17/20 regel overgenomen in dat voorschrift, dan kan het zo maar zijn dat omwonenden in de praktijk twee keer zoveel last hebben van slagschaduw dan bij toepassing van de 5/40 regel.

Ten slotte, de Activiteitenregeling bepaalt dat het bevoegde gezag voor slagschaduw aanvullende maatregelen kan stellen als het van mening is dat de algemene eisen van die Activiteitenregeling niet toereikend zijn. Nu zowel het ontwerp Inpassingsplan, als de ontwerp Omgevingsvergunningen zich enkel richten op het voldoen aan de wettelijke eis, zijn we benieuwd of en hoe de gemeente gebruik gaat maken van het voornemen een maatwerkvoorschrift vast te stellen. De bevoegdheid daartoe ontstaat immers pas als de algemene voorschriften ontoereikend worden geacht. We zijn benieuwd waarom de gemeente dat vindt.

19. Ten onrechte geen enkele aandacht voor gezondheidsrisico's

Laat ik het dit keer eens persoonlijk maken: als ik als verantwoordelijke bestuurder, politicus of ambtenaar betrokken zou zijn bij de besluitvorming over NHH, dan zou ik mij schamen voor de wijze waarop de MER en het ontwerp Inpassingsplan omgaan met het "aspect gezondheid". Daar wordt namelijk in het geheel niet mee omgegaan - het wordt gewoon onder het vloerkleed geveegd. (Einde persoonlijke ontboezeming.)

In de MER is het een wat uitvoeriger verhaal, maar in het ontwerp Inpassingsplan wordt de boodschap helder samengevat, te weten:

Het aspect gezondheid is niet als apart thema opgenomen in de milieueffectrapportage voor Windpark Nij Hiddum-Houw. De effecten op mensen komen [op deze wijze] aan bod in de MER-hoofdstukken landschap, leefbaarheid (geluid, slagschaduw, trillingen) en veiligheid.

Alsof het menselijke gezondheid niet meer omvat dan de effecten van NHH op landschap, leefbaarheid en veiligheid. De gezondheid van mensen gereduceerd tot een aspect van aspecten die er grotendeels niets mee van doen hebben. Hoe blind wil je zijn?

Zeker, zowel de MER als het ontwerp Inpassingsplan verwijzen naar een onderzoek van het RIVM over de invloed van windparken op de gezondheid van omwonenden. Dat rapport concludeert dat er geen rechtstreeks verband kan worden aangetoond tussen windturbines en gezondheidseffecten, dat slaapverstoring door windturbines niet kan worden uitgesloten, maar dat het op basis van de beschikbare onderzoeken niet kan worden aangetoond. Boodschap van het RIVM: we kunnen nog niks bewijzen - conclusie Provincie: er is niks aan de hand, we hoeven er zelfs niet over na te denken.

Die conclusie is niet alleen argumentatietheoretisch onzuiver, maar gaat ook aan een aantal inhoudelijke zaken voorbij. Kort samengevat:

- Het RIVM onderzoek dateert uit 2013 en het maakt gebruik van literatuur en datasets uit een periode dat windturbines veel kleiner waren dan nu. Ashoogtes van 40 tot 60 meter en tiphoogte van 60 tot 100 meter. Vergelijk dat met de turbines van NHH: twee keer zo groot. En dan zouden de RIVM conclusies zo maar opgaan voor NHH?
- Als een overheid niet weet wat de gezondheidseffecten van een windpark zijn, dan past het die overheid uit te gaan van het voorzorgsbeginsel: niet doen als je niet weet wat de gevolgen zijn. En dan past het die overheid ook om uit te gaan van artikel 22 van de Grondwet. Zo ook - eventueel - de rechter in een latere fase.
- Inhoudelijk meest belangrijk: de afgelopen jaren zijn er vele, vele wetenschappelijk onderbouwde en peer-review-de studies gepubliceerd die aantonen dat windparken wel degelijk gezondheidseffecten hebben. In elk geval slaapverstoring en alle daarmee samenhangende effecten op de gezondheid van mensen.

Het is hier niet de plaats om zelfs maar een opsomming te geven van al die studies - ze komen uit Engeland, de Verenigde Staten, Canada, Australië, etc. Desgewenst ligt een overzicht klaar. Daarom slechts één verwijzing omdat het gaat om recent onderzoek in een nabij land.

In Denemarken - toch niet bepaald een windenergie-onvriendelijk land - loopt al enige tijd een drie-jarige studie naar de gezondheidseffecten van windturbines. Dat onderzoek richt zich op de volgende aspecten van langdurige blootstelling aan het geluid van

windturbines: (1) groter risico op diabetes; (2) toegenomen gebruik van bloeddrukverlagende medicijnen; (3) toegenomen gebruik van anti-depressiva; (4) toegenomen gebruik van slaapmiddelen; en (5) gevolgen voor het verloop van zwangerschappen en geboortegewicht. De Denen nemen de gezondheidsrisico's dus wel serieus en hebben kennelijk ook al een idee wat ze moeten onderzoeken. De eerste resultaten worden het komende voorjaar verwacht.

En bedenk dan ook nog het volgende.

- Dat in Denemarken windturbines op 1200 tot 1500 meter van huizen moeten blijven en dat ze in ons land al op 400 meter mogen staan.
- Dat de Nederlandse geluidsnormen - die Lden 47 dB en Lnight 41 dB - de ruimste zijn van de ons omringende landen.
- Dat die normen ook nog eens een jaargemiddelde zijn waarbij elke periode met weinig geluid opgevolgd mag worden door een periode van veel geluid.
- Dat de Denen al een aantal jaren een norm hebben vastgesteld voor laag frequent geluid, terwijl bij ons het Rijk zegt dat niet is aangetoond dat

En zo valt er nog veel meer te melden, maar dit is een zienswijze en dus moet het bovenstaande maar volstaan.

Om deze paragraaf ook persoonlijk te eindigen: desgewenst ben ik bereid de Provincie een exemplaar aan te bieden van de op dit moment meest gezaghebbende studie over de gezondheidseffecten van windturbinegeluid: Colin H. Hansen, Con. J. Doolan, Kristy L. Hansen, *Wind Farm Noise: Measurement, Assessment, and Control*, Wiley, March 2017, 624 p., ISBN 978-118-82605-5, € 108.

Alleen al het doorbladeren van dat boek zal onmiddellijk duidelijk maken waarom deze paragraaf begon met een persoonlijke ontboezeming over de weigering van de MER en van het ontwerp Inpassingsplan om het "aspect gezondheid" serieus te nemen. De manier waarop in ons land door overheden wordt omgegaan met de gezondheidsrisico's van windturbines - totale ontkenning - is wat mij betreft zowel juridisch als moreel niet acceptabel.

Nogmaals: vergelijk hoe er in de MER en in het ontwerp Inpassingsplan wordt omgegaan met de effecten van NHH op het foerageer- en broedgedrag van vogels en met de effecten van NHH op de gezondheid van mensen en verbaas over de prioriteiten van "onze" overheid.

20. Geen aandacht voor sociale gevolgen

Het volgt impliciet al uit hetgeen hierboven is gezegd: hoewel de MER ruim 360 pagina's omvat, wordt er met geen woord gerept over de sociale effecten van NHH op de omgeving. Waarbij "omgeving" nu eens niet betrekking heeft op de fysieke omgeving, maar op de sociale: dorpsgemeenschappen, vrienden, bekenden en families. "Leefbaarheid" in de MER ziet slechts op de aspecten geluid, slagschaduw, luchtkwaliteit en trillingen - en wel heel beperkte, bijna autistische opvatting van het begrip.

Natuurlijk hebben de opstellers van de MER zich keurig aan de regels van het spel gehouden als neergelegd in wet- en regelgeving, maar wat belet de Provincie (of de gemeente) om meer te doen en om binnen of buiten het kader van de MER een eigen onderzoek te laten doen naar de sociale kant van het begrip "leefbaarheid" of "kwaliteit

van woon- en leefklimaat”? Is een dergelijk onderzoek zelfs niet noodzakelijk om bij afwezigheid van algemene beleidskaders te kunnen oordelen of NHH voldoet aan de eis van een goede ruimtelijke ordening?

Uniek zou een dergelijk onderzoek bepaald niet zijn want elders in de wereld is “Social Impact Assessment” net zo gangbaar als “Environmental Impact Assessment”. Als de Wereldbank in een ontwikkelingsland een omgevingsproject financiert dan is SIA een verplicht onderdeel van de besluitvorming over dat project. Daar wel - in Fryslân niet. SIA is ook nog eens een vaststaande methodiek die recentelijk zelfs beschikbaar is gekomen in een Nederlandse vertaling.

Maar zelfs zonder van dit alles op de hoogte te zijn, hoe kan een College van Gedeputeerde Staten dat acteert op basis van een Coalitieakkoord met de titel “Mei elkenien, foar elkenien” het aan de mensen in de omgeving van NHH uitleggen dat er in de hele besluitvorming over NHH geen expliciete aandacht is voor de sociale effecten van NHH? En hoe verdraagt zich dit met de mededeling in de Startnotitie van oktober 2016 dat NHH gerealiseerd zal worden op basis van de principes voor maatschappelijk verantwoord ondernemen? Want die principes benadrukken juist het belang van de sociale aspecten.

Bedenk bij dit alles dat eerdere ervaringen - onder meer in het kader van Fryslân Foar De Wyn - duidelijk maken dat plannen voor windparken dorpsgemeenschappen kunnen splijten in voor- en tegenstanders, dat relaties onder druk komen te staan en dat er zelfs strijd kan ontstaan binnen families. Is de mienskip-gedachte dan echt alleen maar belangrijk in het kader van Leeuwarden Culturele Hoofdstad?

21. Onvoldoende zekerheid met betrekking tot veiligheidsrisico's

Hoewel het ontwerp Inpassingplan ook voor het aspect externe veiligheid tot de welhaast rituele conclusie komt dat NHH aan de geldende eisen voldoet, moet daar in elk geval voor enkele turbines een vraagteken bij worden gezet voor zover die turbines in de nabijheid van wegen staan. Bij de turbines N3 en N4 vallen zelfs delen van snelwegen binnen het PR 10-6 contour.

Mede met het oog op die situatie, maar ook vanwege de nabijheid van huizen is het een gebrek dat noch het ontwerp Inpassingplan noch de ontwerp Omgevingsvergunningen een ijsdetectie systeem verplicht stelt dat in geval van mogelijke ijsvorming op de wieken de turbines stil zet om te voorkomen dat er ijsblokken gaan rondvliegen. Dit klemt des te meer vanwege de extreme hoogte die wordt toegestaan voor de windturbines van NHH.

Het plaatsingsgebied van NHH is, zo begrijpen we, het enige windklasse 1 gebied op land. Dit betekent dat het daar hard kan waaien - goed voor de productie - maar ook dat het daar hard kan stormen met alle kans op extreme windsnelheden. Dit is de reden dat er voor het NHH gebied nog geen gecertificeerde turbines leverbaar zijn; alleen voor plaatsing op zee zijn er windklasse 1 turbines, maar die zijn niet geschikt voor plaatsing op land in de nabijheid van huizen. Het verbaast ons daarom dat er geen voorschriften zijn opgenomen in het ontwerp Inpassingsplan en/of ontwerp Omgevingsvergunningen die verplichten tot het stilzetten van de turbines bij extreme weersomstandigheden, dan wel bij een dreiging daarvan. Wellicht dat certificering zal uitwijzen dat een dergelijke stilstandregeling niet nodig is, maar als het om veiligheid gaat: better safe than sorry.

Als het gaat om externe veiligheid wordt uitgegaan van de standaard voorschriften van het Activiteitenbesluit en het Handboek Risicozonering Windturbines, maar het gaat hier niet om een standaard gebied. Het gaat om het enige windklasse 1 gebied op land en dat vraagt extra zorgvuldigheid om de externe veiligheid te waarborgen. Dat stapje extra ontbreekt met alle risico's van dien voor omwonenden. En niet alleen voor omwonenden, maar ook voor de brandweer en andere hulpdiensten. Zijn die in staat hun werk te doen met het soort turbines dat is toegestaan voor NHH zonder gevaar voor het eigen personeel?

Wij komen in de MER en het ontwerp Inpassingsplan niet het antwoord tegen op dit soort vragen.

22. Regelingen inzake topverlichting zijn onder de maat

Ter bescherming van het vliegverkeer is het plaatsen van toplichten verplicht op windturbines hoger dan 150 meter, althans buiten de "hindernisbeperkende gebieden" rond luchthavens waar überhaupt geen (hoge) turbines geplaatst mogen worden. Die verplichting is neergelegd in richtlijnen van de Inspectie Leefomgeving en Transport die op hun beurt zijn gebaseerd op ICAO voorschriften. De richtlijnen werden vorig jaar aangepast om het mogelijk te maken de lichtintensiteit aan te passen aan de omstandigheden, bijvoorbeeld minder fel bij goed zicht, en om knipperende lichten te vervangen door permanente.

De ILT richtlijnen gaan evenwel voorbij aan een voor omwonenden belangrijke bepaling van de ICAO. In de hier toepasselijk Annex 14, Volume 1, bepaalt artikel 4.3. 2 dat in gebieden buiten de "limits of the obstacle limitation surfaces" - dus buiten die hindernisbeperkende gebieden rond luchthavens - elke object hoger dan 150 meter beschouwd dient te worden als een obstakel voor de luchtvaart (en dus voorzien moet worden van topverlichting) tenzij - en daar gaat het ons om - "a special aeronautical study indicates that they do not constitute a hazard to aeroplanes".

Topverlichting vormt voor omwonenden niet alleen een ernstige aantasting van de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving, maar is ook een bron van voortdurende irritatie, zelfs als de lampen worden gedimd en zelfs als ze niet meer knipperen, maar permanent branden. En dit terwijl die topverlichting misschien helemaal niet nodig is, namelijk als een speciale studie uitwijst dat er geen sprake is van gevaar voor vliegtuigen.

Wij menen daarom dat de Provincie het aan de omgeving verplicht is om die speciale studie uit te doen voeren, bij voorkeur tezamen met de Inspectie Leefomgeving en Transport. Op dit moment staat immers niet vast dat NHH per se uitgerust moet worden met topverlichting en dus bestaat de kans dat omwonenden jarenlang met de negatieve effecten van topverlichting geconfronteerd worden terwijl dat helemaal niet nodig is.

Ten slotte, de kwestie "topverlichting" illustreert treffend dat het ontwerp Inpassingsplan onvoldoende begrensd is - zie boven onder 12. Volgens dat ontwerp Inpassingsplan mag de ashoogte variëren tussen 90 en 140 meter en de rotordiameter tussen 110 en 136 meter. Dit betekent dat de tiphoogte minimaal 145 meter kan zijn en maximaal 208 meter. In het eerste geval is topverlichting niet nodig - in het tweede geval wel. Van zekerheid en voorspelbaarheid voor de omgeving is aldus geen sprake terwijl een Inpassingsplan dat wel moet bieden.

23. Geen maatregelen met betrekking tot lichtschittering, kleur en opschriften

Nu we het toch hebben over markeringen: noch het ontwerp Inpassingsplan, noch de ontwerp Omgevingsvergunningen bevatten voorschriften met betrekking tot lichtschittering, kleur en opschriften. Dit terwijl de eerdergenoemde ICAO voorschriften eisen dat windturbines die een obstakel vormen, geschilderd worden in de kleur wit "unless otherwise indicated by an aeronautical study".

Het RIVM merkt lichtschittering als gevolg van de weerkaatsing van zonlicht op de wieken aan als een bron van hinder. Hoewel tegenwoordig de wieken van vrijwel alle windturbines worden voorzien van een anti-reflectielaag, is het voor omwonenden van belang dat die voorziening verplicht wordt gesteld in de planvoorschriften.

In het ontwerp Inpassingsplan wordt aangegeven dat het van belang is dat alle turbines er hetzelfde uitzien. Des te opvallender is het dan dat er geen regels worden gesteld aan de kleur en aan het gebruik van opschriften. Gelet op de praktijk hechten exploitanten van windparken er kennelijk aan te laten zien van wie die turbines zijn, maar dit soort opschriften of logo's maken het landschappelijke beeld alleen maar onrustiger.

De Provincie dient derhalve een uniforme kleur voor te schrijven (na advies van de OAR?) en elke vorm van markering op de mast, de gondel of de wieken van NHH te verbieden.

24. Er zijn onvoldoende waarborgen met betrekking tot certificering

Het Activiteitenbesluit bepaalt dat ter voorkoming en beperking van risico's voor de omgeving een windturbine moet voldoen aan bij ministeriële regeling te stellen veiligheidseisen. Het gaat daarbij in het bijzonder om de veiligheidsnormen van de NEN-EN-IEC 61400 serie. Certificering door een daartoe geaccrediteerde organisatie moet verzekeren dat nieuwe windturbines voldoen aan die eisen.

Hierboven onder 21 gaven we al aan dat het gebied van NHH uniek is omdat dit het enige windklasse 1 gebied op land is en dat er voor windklasse 1 op land nog geen gecertificeerde turbines beschikbaar zijn. Gegeven deze unieke omstandigheden en gezien het belang van certificering van turbines juist voor een windklasse 1 gebied is het opvallend - lees: niet acceptabel - dat er in het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen geen specifieke eisen worden gesteld aan certificeringen. In elk geval moet bij certificering onderzocht worden of de toepasselijke regelingen en veiligheidseisen voldoende zijn in relatie tot het enige windklasse 1 gebied op land.

Voorkomen moet worden dat een voor windklasse1 gecertificeerde zee-turbine zonder aanvullende eisen ook gecertificeerd wordt voor windklasse 1 op land. Reden: windklasse 1 zee-turbines zijn meestal niet ingericht op voorzieningen als stilstandregelingen bij slagschaduw, terwijl ze vrijwel altijd veel meer lawaai maken dan vergelijkbare turbines bedoeld voor op land.

25. Er is onvoldoende zekerheid met betrekking tot de financiële haalbaarheid

Het ontwerp Inpassingsplan concludeert dat het plan economisch uitvoerbaar is. De motivering van die conclusie bestaat uit niet meer dan een paar feitelijke constatering: dat de initiatiefnemers de investeringen opbrengen, dat ze die investering terugverdienen met de verkoop van ijslollies (o nee, grapje, kWhs) en dat ze de onrendabele top kunnen afdekken met een subsidie uit de SDE+ fondsen.

Dit is natuurlijk op geen enkele manier een onderbouwing van de conclusie en het laat zien dat (ook hier) de Provincie zich niet echt verdiept heeft in het onderwerp, laat staan een eigen afweging heeft gemaakt. Toch is daar volop reden voor: (1) gezaghebbende bronnen als Bloomberg New Energy Finance wijzen er al geruime tijd op dat de kosten van zonne-energie sneller dalen dan de kosten van windenergie; (2) de kostprijs van een kWh uit wind op zee is de afgelopen jaren dramatisch gedaald en is nu lager dan de kostprijs van een kWh uit wind op land; (3) de verwachting is dat het binnenkort mogelijk zal zijn windparken op zee te realiseren zonder subsidie; (4) het Rijk heeft aangekondigd de SDE+ regeling te willen aanpassen, niet alleen lagere bijdragen, maar ook subsidie op basis van vermeden CO2 uitstoot in plaats van subsidie op basis van geproduceerde kWhs; en (5) last but not least, de te verwachten opbrengsten van NHH worden in de MER wel zeer hoog ingeschat; zelfs windparken op zee halen niet het aantal vollasturen waarvan in die MER wordt uitgegaan.

Uiteraard kan de reactie zijn dat het aan de initiatiefnemers is te bepalen of zij het ondernemersrisico willen en kunnen dragen of niet, maar het is niet voor niets dat er in een MER aandacht gegeven moet worden aan het aspect economische haalbaarheid: ook publieke belangen zijn in het geding. Als over een paar jaar zou blijken dat NHH economisch niet rendeert, is dit niet alleen verlies voor de initiatiefnemers, maar ook voor de samenleving en daarbinnen in het bijzonder voor de omgeving. Dit laatste niet alleen omdat dan alle moeite en controverse (zie onder 1) zinloos is geweest, maar ook omdat er dan vast en zeker discussies gaan ontstaan over het verwijderen van de turbines.

De Provincie dient dus de economische haalbaarheid beter te onderbouwen. In elk geval zal er een analyse gemaakt moeten worden van de te verwachten vergoedingen vanwege planschade. En nog een stapje verder: wat is het effect van NHH op de WOZ-waarde en dus op de belastinginkomsten van de gemeente Súdwest Fryslân? Voor de hand liggende vragen die evenwel in de MER en het ontwerp Inpassingsplan niet worden beantwoord.

26. Omgevingsvergunning Natuur strakker dan de andere Omgevingsvergunningen

Als in het voorafgaande werd verwezen naar de ontwerp Omgevingsvergunningen ging het over de vergunningen voor de activiteit bouw en de activiteit milieu. Er is evenwel ook nog een (afzonderlijke) ontwerp Omgevingsvergunning Natuur.

Hoewel het onderwerp wat verder van ons af staat, valt wel op dat in die ontwerp Omgevingsvergunning Natuur tal van zaken uitvoeriger en strakker worden geregeld dan in de ontwerp Omgevingsvergunningen Bouw en Milieu. Een enkel voorbeeld waarin de ontwerp Omgevingsvergunning Natuur verder gaat:

- Punt 8 over veranderingen in het project;
- Punt 16 en 17 over het vrijkomen van schadelijke stoffen;
- Punt 19 t/m 26 over begeleiding en monitoring; en
- Punt 27 t/m 32 over opstellen uitvoeringsplan.

Eén punt laat treffend zien dat de ontwerp Omgevingsvergunning Natuur verder gaat/strakker is dan de ontwerp Omgevingsvergunningen Bouw en Milieu: de eerste eist expliciet dat de rotorbladen voorzien moeten zijn van een anti-reflectie coating, terwijl - zie boven onder 23 - de laatste twee over dat onderwerp niets zeggen. Conclusie: vogels worden wettelijk wel beschermd tegen lichtschittering - mensen niet.

Wij geven gemeente en Provincie in overweging de ontwerp Omgevingsvergunningen Bouw en Milieu nog eens goed tegen het licht te houden en zich daarbij te laten inspireren door de ontwerp Omgevingsvergunning Natuur.

Vanwege mogelijke effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de soorten en habitattypen in de omliggende Natura-2000 gebieden is er ook een passende beoordeling uitgevoerd als voorgeschreven door de Wet Natuurbescherming. Na een uitvoerige analyse van de effecten van NHH op beschermde vogelsoorten en vleermuizen - waarom dit ook niet gedaan voor de effecten van NHH op mensen? - is de conclusie dat er met zekerheid geen significant negatieve effecten zullen zijn op de instandhouding van beschermde soorten. Dit vrijwaart NHH van besluitvorming via de z.g. ADC-route.

Hoewel wij op dit moment geen reden hebben die conclusie in twijfel te trekken (vooral door gebrek aan kennis), behouden we ons het recht voor dit in een latere fase wel te doen na het inschakelen van eigen deskundigen.

27. Er is op tal van opzichten sprake van incomplete besluitvorming

Hierboven onder 12 is er op gewezen dat de ontwerp Omgevingsvergunningen (Bouw en Milieu) niet compleet zijn omdat de gemeente pas kan beslissen over maatwerkvoorschriften met betrekking tot slagschaduw en cumulatie van geluid als het type turbine bekend is. Dat probleem is echter niet beperkt tot deze twee onderwerpen. Integendeel, het loopt als een rode draad door het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen.

Dit blijkt ook uit de kopjes die hierboven werden gebruikt ter typering van het betoog dat daarop volgt. Bij wijze van overzicht:

1. Maatschappelijk draagvlak ontbreekt
2. Provinciaal beleidskader ontbreekt
3. Strijdig met Verdrag van Aarhus en EU Richtlijnen
4. Geen sprake van equality of arms
5. Geen transparante verdeling schaarse vergunningen
6. Geluidsnormen zijn niet rechtsgeldig
7. Niet duidelijk of er sprake is van een eigen beoordeling en afweging
8. Geen beoordeling van goede ruimtelijke ordening
9. De MER schiet te kort als basis voor het nemen van besluiten
10. Onvoldoende onderzoek naar alternatieve locatie, opstelling en vermogen
11. Combineren van plan- en projectMER tast positie omwonenden aan
12. Ontwerp Inpassingsplan is onvoldoende begrensd
13. Milieueffecten zijn onvoldoende onderzocht
14. Ontwerp Inpassingsplan voldoet niet aan het BARRO
15. Mitigerende maatregelen alleen zijn niet de oplossing
16. Aanvullende eisen niet opleggen via een anterieure overeenkomst
17. Geen waarborgen tegen overlast door geluid
18. Geen waarborgen tegen overlast door slagschaduw
19. Ten onrechte geen enkele aandacht voor gezondheidsrisico's
20. Geen aandacht voor sociale gevolgen
21. Onvoldoende zekerheid met betrekking tot veiligheidsrisico's
22. Regelingen inzake topverlichting zijn onder de maat
23. Geen maatregelen met betrekking tot lichtschittering, kleur en opschriften
24. Er zijn onvoldoende waarborgen met betrekking tot certificering

25. Er is onvoldoende zekerheid met betrekking tot de financiële haalbaarheid
26. Omgevingsvergunning Natuur strakker dan de andere Omgevingsvergunningen
27. Er is op tal van opzichten sprake van incomplete besluitvorming
28. Zoveel mogelijk voorschriften vastleggen als voorwaardelijke verplichting
29. Er is sprake van onbehoorlijk bestuur
30. Toch maar opnieuw beginnen?

Allemaal boodschappen dat een bepaald aspect of onderwerp ontbreekt, dan wel niet voldoende wordt uitgediept. Alleen al daarom kunnen noch het ontwerp Inpassingsplan, noch de ontwerp Omgevingsvergunningen in deze vorm worden vastgesteld: er ontbreken nog te veel zaken die wel aan de orde moeten worden gesteld, dan wel er zijn nog te veel onderwerpen die nader onderzocht of uitgediept moeten worden.

Feit is ook dat er in de besluitvorming tot nu toe geen recht wordt gedaan aan alle toezeggingen die richting burgers werden gedaan in de Startnotitie van oktober 2016. Over het echt betrekken van omwonenden hebben we het al eerder gehad (nee dus, zie onder 1 en 3) en zo ook over de toezegging dat de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen zouden worden gevolgd (nee dus, zie onder 20). En dan is er ook nog de toezegging dat de Provincie er alles aan zal doen om de omgeving te laten delen in de opbrengsten van NHH: stand van zaken onbekend want een “petit comité” van de OAR onderhandelt er in het geheim over.

Er is dus nog heel wat huiswerk te doen, bij voorkeur door Provincie en de gemeente zelf in plaats van door een ingehuurd adviesbureau.

28. Zoveel mogelijk voorschriften vastleggen als voorwaardelijke verplichting

Uit het voorafgaande valt niet alleen af te leiden dat er in tal van opzichten sprake is van incomplete besluitvorming, maar ook dat er sprake is van een ondoorzichtige kluwen van instrumenten waarin de diverse voorschriften zijn neergelegd.

- Hoewel het van de Raad van State niet mag, wordt het vaststellen van bepaalde maatwerkvoorschriften vooruit geschoven totdat het turbinetype bekend is.
- Regels met betrekking tot topverlichting (en wie weet wat voor andere onderwerpen er nog volgen) worden neergelegd in een anterieure overeenkomst.
- Sommige regels staan in het ontwerp Inpassingsplan Bouw en Milieu, andere regels ook van belang voor bouw en milieu staan in het ontwerp Inpassingsplan Natuur.
- En het wegwerken van de onder 27 genoemde leemtes zal de zaak er niet overzichtelijker op maken.

Er valt derhalve voor de Provincie nog wel het een en ander te coördineren. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat alles wat samenhangt met ruimtelijk ordening wordt opgenomen in het Inpassingsplan. Het stellen van voorschriften aan topverlichting in een anterieure overeenkomst tast niet alleen de rechtsbescherming van burgers aan (zie onder 16), maar getuigt ook van een onzorgvuldig voorbereid inpassingsplan, juist omdat naar hun aard die voorschriften van belang zijn voor een goede ruimtelijke ordening.

Het huidige ontwerp Inpassingsplan stelt regels met betrekking tot vier inhoudelijke onderwerpen (Bedrijf - Windturbinepark; Leiding-Kabeltracé; Waarde - Archeologie 1; en Waarde - Archeologie 2). Dit laat perfect zien hoe beleids- en beslisarm dat ontwerp Inpassingsplan in feite is. Gevolg is dat het ontwerp Inpassingsplan faalt als het gaat om de kern van de zaak: waarborgen dat er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Dit is

geen wonder want - zie onder 2 - die daartoe strekkende afweging (of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening) heeft de Provincie tot op heden niet gemaakt, ook niet in het ontwerp Inpassingsplan.

Met name de rubriek “Bedrijf - Windturbinepark” zal nader uitgewerkt moeten worden, in elk geval met al die zaken die hierboven als leemte werden geïdentificeerd voor zover ze samenhangen met een goede ruimtelijk ordening. Het opnemen van voorwaardelijke verplichtingen lijkt daarvoor het geëigende middel. Ons zijn bestemmingsplannen bekend waarin dit exact de aanpak is: alle vanuit een goede ruimtelijke ordening noodzakelijke voorschriften worden als voorwaardelijke verplichting opgenomen in dat bestemmingsplan. Wij zien niet in waarom dat in Fryslân niet zou kunnen.

29. Er is sprake van onbehoorlijk bestuur

Al het bovenstaande kan worden samengevat in de conclusie dat het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunning niet in overeenstemming zijn met eisen van behoorlijk bestuur. Anders gezegd: dat ze getuigen van onbehoorlijk bestuur. Dit verwijt treft de Provincie sterker dan de gemeente Súdwest Fryslân want het is de Provincie die de besluitvorming naar zich toe heeft getrokken in het kader van de provinciale coördinatie regeling.

Het is ook een ernstig verwijt en dus dient het gemotiveerd te worden. Om te beginnen met de formele eisen van behoorlijk bestuur:

- Het zorgvuldigheidsbeginsel eist dat de overheid een besluit zorgvuldig voorbereidt, burgers correct behandelt en feiten en belangen goed onderzoekt en afweegt.
- Het motiveringsbeginsel: de overheid moet besluiten goed motiveren, de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
- Het rechtszekerheidsbeginsel eist dat de overheid besluiten zó formuleert dat burgers precies weet waar ze aan toe zijn.

En als het om de materiële beginselen gaat:

- Het evenredigheidsbeginsel eist dat de overheid ervoor zorgt dat voor burgers de lasten van een overheidsbesluit niet zwaarder zijn dan het algemeen belang.
- Vertrouwensbeginsel: burgers moeten in principe altijd kunnen vertrouwen op toezeggingen van een bestuursorgaan.
- Ingevolge het gelijkheidsbeginsel moet de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen.
- Het fair-play-beginsel: de overheid moet zich onpartijdig opstellen en moet de noodzakelijke openheid en eerlijkheid in acht nemen.

Pas deze beginselen toe op al hetgeen hierboven naar voren werd gebracht over de gang van zaken bij de planontwikkeling en besluitvorming van de Provincie Fryslân met betrekking tot NHH en dan is maar één conclusie mogelijk: de Provincie faalt als het gaat om de eisen van behoorlijk bestuur. Na Fryslân Foar De Wyn voor de tweede keer!

30. Toch maar opnieuw beginnen?

Het geheel overziende dringt zich de conclusie op dat de Provincie zich ernstig in de vingers heeft gesneden met het ogenschijnlijk zo stoere besluit dat er bij de Kop Afsluitdijk een windpark van 42 MW moet komen - per se daar en per se zo groot. De gevolgen van die puur politieke keuze lopen als een rode draad door de voorafgaande 29 punten heen - verklaren in feite vrijwel alle kritiek die wij hierboven hebben verwoord

met betrekking tot de MER, het ontwerp Inpassingsplan en de ontwerp Omgevingsvergunningen.

Wij menen dat die kritiek zodanig hout snijdt, ook in een eventueel beroep op de Raad van State, dat de Provincie zou moeten overwegen om opnieuw te beginnen. Het zij herhaald: wij zijn niet tegen het opschalen van het bestaande windpark Hiddum Houw - wij zijn tegen dit plan. Daarom ook zijn we nog steeds bereid mee te werken als de Provincie een nieuwe start zou willen maken. We blijven er van overtuigd dat ook dan de Provincie ruimhartig kan voldoen aan de afspraak met het Rijk - die 530,5 MW in 2020.

Maar die bereidheid om (weer) mee te doen veronderstelt wel dat het allemaal fundamenteel anders wordt aangepakt dan nu het geval is. Dit zowel voor wat betreft de procedure die zal moeten voldoen aan eisen van behoorlijk bestuur (en het Verdrag van Aarhus/EU Richtlijn), als voor wat betreft de te bereiken resultaten. Met erkenning van de rol en de belangen van commerciële partijen zullen die resultaten bij een herstart aantoonbaar wél recht moeten doen aan de rechten en belangen van de omwonenden.

Dat is nu niet het geval en dat zien die omwonenden. En zo zijn we terug bij de eerste paragraaf van deze zienswijze.

***** Einde zienswijze *****

Gelet op het voorafgaande verzoek ik u het Inpassingsplan niet vast te stellen en de Omgevingsvergunningen niet te verlenen.

Ik verzoek u tevens mij gelegenheid te bieden deze zienswijze mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,

Namens de Stichting Hou Friesland Mooi

Prof. em. dr. A.W. Koers
Bittenserpaed 6
8744EZ Schettens
Email: a.w.koers@gmail.com