

## Uitspraak 201506596/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 5 oktober 2016

Tegen: de raad van de gemeente Dronten

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Flevoland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:2629**

201506596/1/R1.

Datum uitspraak: 5 oktober 2016

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Dronten, en de vereniging Nederlandse Fruittelers Organisatie, gevestigd te Den Haag (hierna: [appellant sub 1] en NFO),
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid EWI Windpark B.V., gevestigd te Dronten, en andere, (hierna: EWI en andere),
3. [appellante sub 3], gevestigd te Swifterbant, en andere,

en

de raad van de gemeente Dronten,  
verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 30 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied (D4000)" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en NFO, [appellante sub 3] en andere en EWI en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en NFO, [appellante sub 3] en andere en EWI en andere hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2016, waar [appellant sub 1] en NFO, vertegenwoordigd door [appellant sub 1] en bijgestaan door [voorzitter] van de NFO, EWI en andere, vertegenwoordigd door mr. W.G.B. van de Ven, advocaat te 's-Hertogenbosch, en H. Tijsseling, [appellante sub 3], vertegenwoordigd door mr. A.P.J. Timmermans, advocaat te Baexem, en S.A.P.G. de Clerck, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Bekooy, advocaat te Zwolle, en P.J.M. Tichelaar, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

#### Overwegingen

#### Planbeschrijving en toetsingskader

1. Het plangebied omvat het buitengebied van de gemeente Dronten. Het beroep van [appellant sub 1] en NFO is gericht tegen de voorwaarde in de planregels om bij wijziging van de bestemming en vergroting van het bestemmingsvlak naar 2,5 hectare te voorzien in erfsingel- of kavelbeplanting. Het beroep van EWI en andere en [appellante sub 3] is gericht tegen de beëindigingsregeling voor windturbines in artikel 29, lid 29.9.1 van de planregels.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1] en NFO

Aanleiding

3. [appellant sub 1] exploiteert een fruitteeltbedrijf op het perceel aan de [locatie] te Dronten. Tezamen met NFO richt [appellant sub 1] zich tegen de in het plan opgenomen verplichting voor fruitteeltbedrijven om op de kavelrand een windsingel in de vorm van beplanting te laten staan.

Boswet

4. [appellant sub 1] en NFO betogen dat de in de planregels opgenomen regels die betrekking hebben op windsingels rondom fruitteeltbedrijven in strijd zijn met het bepaalde in artikel 15, tweede lid, van de Boswet.

5. De raad stelt dat het plan niet in strijd is met de Boswet. Daartoe wijst hij op het bepaalde in artikel 15, derde lid, van de Boswet waarin een uitzondering op het tweede lid is opgenomen. Volgens de raad is deze uitzondering hier van toepassing, zodat in het plan regels mogen worden gesteld ter bewaring van windschermen om boomgaarden.

Ook ingeval de uitzondering in het derde lid niet van toepassing zou zijn, is het plan volgens de raad niet in strijd met de Boswet omdat het plan - anders dan de Boswet - op dit punt strekt tot behoud van de cultuurhistorische en de landschappelijke waarden van het open polderlandschap. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting op de Boswet stelt de raad dat een aanvullende regel op de Boswet aanvaardbaar is indien hiermee een ander doel wordt nagestreefd.

6. Ingevolge artikel 1, vierde lid, aanhef en onder e, van de Boswet zijn de hierna volgende artikelen van deze wet, behoudens het bepaalde in afdeling VII, niet van toepassing op:

e. vruchtbomen en windschermen om boomgaarden.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, worden de aan andere openbare lichamen toekomende bevoegdheden ten aanzien van de onderwerpen, waarin deze wet voorziet, slechts beperkt door hetgeen hierna uitdrukkelijk is bepaald.

Ingevolge het tweede lid, voor zover van belang, zijn de provinciale staten en de gemeenteraad niet bevoegd regelen te stellen ter bewaring van:

b. vruchtbomen en windschermen om boomgaarden.

Ingevolge het derde lid zijn voorts de in het vorige lid bedoelde colleges niet bevoegd regelen te stellen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden, welke niet gelegen zijn binnen een bebouwde kom als bedoeld in artikel 1, vijfde lid, behoudens ter bewaring van houtopstanden als bedoeld in de artikelen 1, vierde lid, onderdeel a, en 5, tweede lid.

7. In artikel 3, lid 3.7.1, onder a, van de planregels is bepaald dat voor het kappen en/of rooien van bomen en/of houtgewas al dan niet aanwezig als erfbeplanting, kavelbeplanting, wegbepanting of schuilgelegenheid voor vee, niet zijnde bomen en/of houtgewas deel uitmakend van een agrarische teelt een omgevingsvergunning is vereist.

In artikel 15, tweede lid, van de Boswet is bepaald dat de raad niet bevoegd is regels te stellen ter bewaring van vruchtbomen en windschermen om boomgaarden. De Afdeling overweegt dat het verbod in het tweede lid van dat artikel er niet toe leidt dat het plan op dit onderdeel is vastgesteld in strijd met de Boswet. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II, 1958-1959, 5308, nr. 3) blijkt dat de Boswet strekt tot instandhouding van de oppervlakte aan bosareaal in Nederland, terwijl de planregeling met betrekking tot windschermen om boomgaarden blijkens de plantoelichting ziet op de bescherming van cultuurhistorische waarden in het polderlandschap. De bescherming van cultuurhistorische waarden in het polderlandschap, met het oog waarop artikel 3, lid 3.7.1, onder a, van de planregels is vastgesteld, is een ander belang dan de bescherming van het bosareaal waarop de Boswet ziet. De in artikel 15, tweede lid, van de Boswet geboden waarborg, die beoogt te voorkomen dat gemeenteraden regels stellen voor windschermen rond boomgaarden ter bescherming van het bosareaal, heeft geen betrekking op de bevoegdheid van gemeenteraden om regels te stellen tot behoud van het cultuurhistorisch landschap. Daarom staat artikel 15, tweede lid, van de Boswet niet in de weg aan de bevoegdheid om artikel 3, lid 3.7.1, onder a, van de planregels vast te stellen.

Dit betoog van [appellant sub 1] en NFO faalt.

#### Windschermen rond fruitteeltbedrijven

8. [appellant sub 1] en NFO betogen dat de raad voor fruitteeltbedrijven ten onrechte de verplichting heeft opgenomen dat te allen tijde een windsingel op de kavelrand van agrarische percelen in stand moet worden gehouden. Volgens [appellant sub 1] en NFO heeft de raad deze verplichting als tegenprestatie opgenomen voor de uitbreidingsruimte die aan fruitteeltbedrijven is toegekend tot maximaal 2,5 hectare. Zij achten deze voorwaarde onaanvaardbaar nu de verplichting om windsingels in stand te houden bij verkoop van gronden overgaat op de nieuwe eigenaar. Voor een akkerbouwbedrijf hebben dergelijke windsingels geen functie en leidt dit tot opbrengstderving, hogere onderhoudskosten en hinder bij machinale bewerking van de grond. Dit betekent dat het plan tot een waardevermindering van de gronden zal leiden waar aanzienlijke planschade uit voortvloeit.

9. De raad stelt dat hij bij de vaststelling van deze planregeling een afweging heeft gemaakt tussen de bedrijfseconomische- en de landschappelijke belangen. De fruitteeltgebieden hebben een kleinschalig en besloten karakter waarbij de singels rondom de erven het gebied karakteriseren. Deze (elzen)hagen zijn landschappelijk waardevol en hebben tevens een ecologisch toegevoegde waarde, aldus de raad. De raad acht het aanvaardbaar dat fruitteeltbedrijven gelijk aan de akkerbouwbedrijven kunnen uitbreiden tot 2,5 hectare, mits landschappelijke inpassing plaatsvindt in de vorm van erfsingelbeplanting.

10. [appellant sub 1] exploiteert aan de [locatie] te Dronten een fruitteeltbedrijf. Aan zijn perceel is de bestemming "Agrarisch" toegekend met de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel", "fruitteelt" en "specifieke vorm van agrarisch - zoekgebied".

Op grond van artikel 3, lid 3.1, onder b, van de planregels mag ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel" een agrarisch bedrijf worden uitgeoefend. Binnen deze aanduiding is het op grond van artikel 3, lid 3.2.1, onder c, van de planregels toegestaan gebouwen en overkappingen ten behoeve van één agrarisch bedrijf te bouwen.

De aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - zoekgebied" die grenst aan de bedrijfskavel is blijkens artikel 1, lid 1.78 van de planregels bedoeld voor uitbreiding van het agrarische erf/ bedrijfskavel. Blijkens de plantoelichting is met deze aanduiding beoogd fruitteeltbedrijven de mogelijkheid te bieden tot maximaal 2,5 hectare uit te breiden.

11. Ter zitting is aan de orde gesteld of het plan naast behoud van bestaande windsingels, zoals [appellant sub 1] en NFO menen ook voorziet in de verplichting om nieuwe windsingels aan te leggen bij uitbreiding van fruitteeltbedrijven. De raad heeft ter zitting ter zake betoogd dat in het plan een verplichting is opgenomen voor beide gevallen. De Afdeling stelt vast dat in artikel 3, lid 3.4, onder b, sub 3, van de planregels is bepaald dat na het verlenen van een omgevingsvergunning buiten de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel" bouwwerken mogen worden gebouwd. Als voorwaarde voor het verlenen van deze omgevingsvergunning is onder meer bepaald dat door middel van een landschappelijk inpassingsplan wordt aangetoond dat de bebouwing aan de niet naar de weg gekeerde zijden wordt omgeven door een erfsingelbeplanting met een breedte van ten minste 6 meter of een kavelbeplanting ter plaatse van de

aanduiding "fruitteelt". Hieruit volgt dat de aanleg van kavelbeplanting is voorgeschreven in het specifieke geval dat het bedrijf wordt uitgebreid met bedrijfsbebouwing buiten de bedrijfskavel. Dat voor het realiseren van bebouwing buiten de bedrijfskavel - maar binnen het zoekgebied - als voorwaarde geldt dat landschappelijke inpassing moet plaatsvinden, acht de Afdeling niet onredelijk.

De Afdeling stelt verder vast dat in artikel 3, lid 3.8, onder f, van de planregels is voorzien in een wijzigingsbevoegdheid waarbij de bestemming "Agrarisch" kan worden gewijzigd in de bestemming "Bedrijf - Agrarisch hulp- en nevenbedrijf". Als voorwaarde voor deze bestemmingswijziging is onder meer bepaald dat de oppervlakte van het bestemmingsvlak ten hoogste 2,5 hectare zal bedragen en dat door middel van een landschappelijk inpassingsplan de bebouwing aan de niet naar de weg gekeerde zijden wordt omgeven door een erfsingelbeplanting of een kavelbeplanting ter plaatse van de aanduiding "fruitteelt" met een breedte van ten minste 6 meter. Nu deze wijzigingsbevoegdheid geen betrekking heeft op de omschakeling van een fruitteeltbedrijf naar een akkerbouwbedrijf, waar het beroep van [appellant sub 1] en NFO op ziet, behoeft de aanvaardbaarheid van deze planregeling geen bespreking.

12. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] en NFO dat de windsingels op de kavelrand op grond van het plan in stand moeten worden gehouden, wijst de Afdeling op artikel 3, lid 3.7.1, onder a, van de planregels. Hierin is bepaald dat voor het kappen en/of rooien van bomen en/of houtgewas al dan niet aanwezig als erfbeplanting, kavelbeplanting, wegbepanting of schuilgelegenheid voor vee, niet zijnde bomen en/of houtgewas deel uitmakend van een agrarische teelt een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Anders dan [appellant sub 1] en NFO menen, voorziet het plan derhalve in de mogelijkheid om de kavelbeplanting te verwijderen, zij het dat hiervoor een omgevingsvergunning is vereist. De raad heeft in dit verband toegelicht dat de hagen rondom fruitteeltbedrijven worden beschouwd als cultuurhistorische waarde van de open polder die beschermd en in beginsel gehandhaafd moet blijven. De Afdeling acht het niet onredelijk dat de raad met het oog hierop heeft voorzien in het vereiste van een omgevingsvergunning, alvorens tot verwijdering van de beplanting kan worden overgegaan. Daarbij merkt de Afdeling op dat in lid 3.7.2 een uitzondering op deze vergunningplicht is gemaakt indien het gaat om het normale onderhoud en het normale agrarische gebruik.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van het perceel van [appellant sub 1] en andere fruitteeltbedrijven in het plangebied betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de instandhouding van de hagen rondom fruitteeltbedrijven aan de orde zijn. Hierbij betreft de Afdeling hetgeen hiervoor is vermeld, dat na toepassing van artikel 3, lid 3.7.1, van de planregels de windsingels rondom (voormalige) fruitteeltbedrijven kunnen worden verwijderd.

## Conclusie

13. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] en NFO ongegrond.

De beroepen van EWI en andere en [appellante sub 3] en andere

## Aanleiding

14. EWI en andere en [appellante sub 3] en andere zijn eigenaren van een aantal windturbines in het plangebied. Zij kunnen zich niet verenigen met de beëindigingsregeling die de raad in het plan heeft opgenomen voor hun windturbines. Deze regeling strekt ertoe dat de bestaande windturbines op termijn dienen te verdwijnen en in de tussentijd - met uitzondering van calamiteiten - niet geheel mogen worden herbouwd en/of vernieuwd. Zij stellen onder meer dat de provinciale Noodverordening, waar de raad ter onderbouwing van deze regeling op wijst, onverbindend is en dat bij het ontbreken van een financiële regeling voor de eigenaren van de windturbines sprake is van koude sanering.

## Intrekking

15. [appellante sub 3] en andere hebben de beroepsgrond, dat de omgevingsvergunning voor het bouwen van 7 nieuwe windturbines aan de Overijsselse tocht ten onrechte niet in het plan is verwerkt, ingetrokken.

## Ontvankelijkheid

16. De raad bestrijdt de ontvankelijkheid van het beroep van EWI en andere voor zover dat betrekking heeft op de wijzigingsbevoegdheid in artikel 29, lid 29.9.4 van de planregels alsmede voor zover EWI en andere betogen dat de windturbine aan het Elandpad 1 niet op de verbeelding is opgenomen noch is vermeld in de tabel in artikel 29, lid 29.9.1, van de planregels. EWI en andere hebben geen zienswijze ingediend, terwijl deze onderdelen van het plan - voor zover bestreden - niet gewijzigd zijn vastgesteld, aldus de raad.

17. Voorts bestrijdt de raad de ontvankelijkheid van het beroep van [appellante sub 3] en andere voor zover dat is gericht tegen artikel 29, lid 29.9 en de tabel die is opgenomen in artikel 29, lid 29.9.1, van de planregels.

18. Ingevolge artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gelezen in verbinding met de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de belanghebbende die tegen het ontwerpplan tijdig een zienswijze bij de raad naar voren heeft gebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht.

19. EWI en andere hebben geen zienswijze ingediend tegen het ontwerpplan. Het beroep van EWI en andere is derhalve slechts ontvankelijk voor zover het is gericht tegen een wijziging die ten opzichte van het ontwerpplan is aangebracht, en slechts voor zover aannemelijk is dat EWI en andere hierdoor in een ongunstiger positie zijn geraakt.

Ten aanzien van het beroep van EWI en andere tegen de wijzigingsbevoegdheid in lid 29.9.4 is daarvan naar het oordeel van de Afdeling sprake, zodat het beroep in zoverre ontvankelijk is. Hiertoe overweegt de Afdeling dat EWI en andere alle eigenaren zijn van windturbines die zijn vermeld in de tabel in lid 29.9.1, zodat voor deze windturbines de aanduiding "overige zone-windturbine" geldt. Deze windturbines waren eveneens in de vergelijkbare tabel in het ontwerpplan opgenomen. Bij de vaststelling van het plan is de wijzigingsbevoegdheid in lid 29.9.4 in die zin gewijzigd, dat voor de bevoegdheid om de aanduiding "overige zone-windturbine" te verwijderen, de termijn van 3 maanden of langer dat de windturbine buiten bedrijf is, is opgenomen, waar een termijn in het ontwerpplan ontbrak. Los van de vraag of EWI en andere zich in beroep richten tegen dit gewijzigde onderdeel van lid 29.9.4, is de regeling in lid 29.9 met betrekking tot de aanduiding "overige zone-windturbine" bij de vaststelling van het plan naar aard en omvang zodanig gewijzigd, dat naar het oordeel van de Afdeling voor EWI en andere tevens een belang is ontstaan om de wijzigingsbevoegdheid in lid 29.9.4 te bestrijden. In dat verband wijst de Afdeling in het bijzonder op het bepaalde in lid 29.9.1, waaraan is toegevoegd dat bestaande windturbines niet in hun geheel mogen worden vervangen/herbouwd, terwijl het ontwerpplan zich hiertegen niet verzette.

20. Voor zover het beroep van EWI en andere betrekking heeft op de windturbine op het perceel aan het Elandpad 1, stelt de Afdeling vast dat in het ontwerpplan voor deze windturbine geen regeling was opgenomen. Bij de vaststelling van het plan is dit ongewijzigd overgenomen. Gelet hierop zijn EWI en andere bij de vaststelling van het plan wat betreft de windturbine aan het Elandpad 1 niet in een ongunstiger positie geraakt. De omstandigheid dat bij de vaststelling van het plan de aanduiding "overige zone - windturbine" is gewijzigd, waarbij volgens EWI en andere vaststaat dat voor de te saneren windturbines financiële compensatie is verzekerd, terwijl dat voor de windturbine aan het Elandpad 1 niet het geval is, maakt dit niet anders. Zelfs als dit standpunt van EWI en andere kan worden gevolgd, laat dit onverlet dat bij de vaststelling van het plan voor deze windturbine geen sprake is van een gewijzigde planregeling waardoor EWI en andere in een ongunstiger positie zijn geraakt.

21. [appellante sub 3] en andere hebben een zienswijze ingediend, gericht tegen het in de tabel in artikel 30, lid 30.9.1, van de planregels van het ontwerpplan aangeduide vermogen van de 7 windturbines aan de Overijsselse tocht. In beroep bestrijden [appellante sub 3] en andere evenwel ook andere onderdelen van deze planregeling, die bij de vaststelling is vernummerd naar artikel 29, lid 29.9, van de planregels. Gelet op de aard en omvang van de wijzigingen van de planregeling bij de vaststelling van het plan - waaronder het bepaalde in lid 29.9.1, waaraan is toegevoegd dat bestaande windturbines niet in hun geheel meer mogen worden

vervangen/herbouwd - is de Afdeling van oordeel dat [appellante sub 3] en andere zich in beroep tevens kunnen richten tegen andere onderdelen van artikel 29, lid 29.9, van de planregels. Gelet hierop is het beroep van [appellante sub 3] en andere geheel ontvankelijk.

### Verbindendheid van de Noodverordening

22. EWI en andere en [appellante sub 3] en andere betogen dat de raad ter onderbouwing van de beëindigingsregeling ten onrechte wijst op de provinciale Noodverordening Wind (hierna: de Noodverordening). Volgens hen is de Noodverordening vastgesteld in strijd met artikel 4.1 van de Wro en daardoor onverbindend. Daartoe stellen zij dat geen sprake is van provinciale belangen waarvoor het uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is regels te stellen. Verder betogen EWI en andere dat de regels uit de Noodverordening zich ten onrechte uitstrekken over het grondgebied van de gemeente Dronten nu het Omgevingsplan Flevoland 2006-2015 (hierna: het Omgevingsplan), naar aanleiding waarvan de Noodverordening is vastgesteld, wat betreft het saneren en opschalen van windturbines slechts betrekking heeft op het gebied in zuidelijk Flevoland, rondom Zeewolde. Ook anderszins blijkt volgens EWI en andere niet van provinciale belangen die ertoe noodzakelijk dat de regels uit de Noodverordening zich dienen uit te strekken over het grondgebied van de gemeente Dronten. Voorts betogen zij dat tot op heden en derhalve binnen de beleidsperiode van het Omgevingsplan geen sanering en opschaling van windturbines hebben plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat de Noodverordening niet het ruimtelijke doel van het Omgevingsplan binnen de gestelde termijn kan bereiken, aldus EWI en andere. Volgens hen kunnen om die reden evenmin de Beleidsregels windmolens 2008 - die door de provincie Flevoland ter uitwerking van het Omgevingsplan zijn vastgesteld - dienen ter onderbouwing van het provinciaal belang in het kader van de Noodverordening.

23. Volgens de raad bestaat geen grond voor het oordeel dat de Noodverordening is vastgesteld in strijd met artikel 4.1 van de Wro, reeds omdat de Noodverordening gedurende de looptijd van het Omgevingsplan is vastgesteld en het provinciaal belang daarmee is gegeven. Voorts is het provinciale en gemeentelijke beleid er nog steeds op gericht om de doelstelling van sanering en opschaling van windturbines te behalen. Uit het Omgevingsplan blijkt voorts niet dat deze doelstelling voor 2015 behaald dient te zijn, terwijl met de partiële herziening van het Omgevingsplan van 16 oktober 2013 de looptijd is verlengd tot 2023.

24. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

25. Ingevolge artikel 8.3, eerste lid, onder a, van de Awb kan tegen een algemeen verbindend voorschrift - in dit geval de Noodverordening - geen beroep worden ingesteld. Deze bepaling staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing.

Exceptieve toetsing houdt in dat aan een algemeen verbindend voorschrift slechts verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag om de verschillende belangen die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.

26. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro (EK 2005-2006, 28 916, C, blz. 3 en 4) is wat betreft het begrip "provinciaal belang" onder meer het volgende vermeld:

"De vele streekplannen van de afgelopen decennia laten zien dat de provinciale besturen naar regio en tijd heel goed in staat zijn geweest om vanuit het algemene begrip «provinciaal belang» aan te geven voor welke vraagstukken de afzonderlijke provincies zich verantwoordelijk achtten en, afhankelijk van «de gewichten» in de planteksten, aan te geven welke beleidsinstrumenten zij inzetten ter behartiging of ter borging van de daarbij betrokken belangen. [...] Overigens is het van belang te onderkennen, dat we in formele zin in Nederland één overheid kennen, in weerwil van het spraakgebruik waarbij termen als «andere overheden» worden gehanteerd. Die ene overheid is territoriaal gelaagd. Voor veel vraagstukken is het ook volstrekt onmogelijk om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen naar één overheidsniveau. Denk als voorbeeld aan het energiebeleid of het waterkwantiteitsbeleid. De maatschappelijke taken die de verschillende overheidsniveaus op die twee genoemde terreinen hebben zijn dikwijls complementair".

27. Gelet op het bepaalde in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro en onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro valt niet in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid het belang van sanering en vervanging van het aantal windturbines, met als doel een toename van het opgewekte windenergievermogen met minder windturbines geconcentreerd op specifieke locaties, als provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. In dit verband is van betekenis dat provinciale staten het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk hebben mogen achten algemene regels in de Noodverordening op te nemen. Verder is in het Omgevingsplan als provinciaal beleid aangegeven dat wordt gestreefd naar afname en vervanging van het aantal windturbines met als doel een toename van het opgewekte windenergievermogen met minder windturbines, geconcentreerd op specifieke locaties. Met het oog hierop is tevens de "Beleidsregel windmolens 2008" vastgesteld. Overigens is in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu, ook uitdrukkelijk een rol weggelegd voor provincies voor de ontwikkeling van windenergie.

Ten aanzien van het betoog van EWI en andere dat dit belang zich niet uitstrekt over het grondgebied van de gemeente Dronten, wordt overwogen dat het Omgevingsplan waarop de Noodverordening voortbouwt geen aanknopingspunt biedt voor dit oordeel. In het Omgevingsplan is weliswaar vermeld dat vooral in zuidelijk Flevoland de openheid wordt verstoord door de huidige situering van windmolens maar tevens is vermeld dat voor herstel van het oorspronkelijke open Flevolandse landschapsbeeld concentratie van de windmolens op enkele plekken is vereist en dat dit wordt bereikt met een afname van 50% van het aantal windmolens, gerekend over het gehele gebied. In aansluiting hierop is vermeld dat windenergie in principe overal mogelijk is wanneer wordt voldaan aan eisen van natuur, veiligheid, geluid en slagschaduw. Gelet hierop volgt ook uit het Omgevingsplan niet dat het beleid met betrekking tot windturbines zich uitsluitend uitstrekt over het zuidelijke deel van de provincie Flevoland en geen betrekking heeft op het grondgebied van de gemeente Dronten.

Wat betreft het betoog van EWI en andere dat het Omgevingsplan het beleid van 2006 tot 2015 weergeeft en dat de beleidsdoelstelling van saneren en opschalen niet binnen die periode is behaald, wordt overwogen dat dit niet met zich brengt dat de beleidsdoelstelling met betrekking tot windturbines niet langer als een provinciaal belang kan worden aangemerkt met het oog waarop provinciale staten in de Noodverordening regels hebben mogen stellen. In dit verband heeft de raad ter zitting toegelicht dat het Omgevingsplan op dit onderdeel nog steeds van toepassing is, dat voor het nastreven van deze beleidsdoelstelling afstemming op verschillende bestuurlijke niveaus is vereist hetgeen veel tijd vergt en dat recentelijk het Regioplan Windenergie is opgesteld waarin het beleid omtrent opschalen en saneren verder is uitgewerkt.

Gelet op het vorenstaand faalt het betoog van EWI en andere en [appellante sub 3] en andere dat de Noodverordening onverbindend is.

#### Beëindigingsregeling windturbines

28. EWI en andere en [appellante sub 3] en andere kunnen zich niet verenigen met de gewijzigde vaststelling van artikel 29, lid 29.9 tot en met lid 29.9.4, van de planregels. Volgens hen ligt aan de keuze van de raad voor het opnemen van een beëindigingsregeling voor windturbines geen ruimtelijke onderbouwing ten grondslag waarbij alle belangen deugdelijk zijn afgewogen. De beëindigingsregeling komt volgens hen neer op koude sanering van de windturbines. Daarbij komt dat de raad, aldus EWI en andere, niet heeft aangetoond dat het plan gezien de financiële schade die zal ontstaan, financieel uitvoerbaar is.

[appellante sub 3] betoogt verder dat de beëindigingsregeling in ruimtelijk opzicht onaanvaardbaar is omdat hiermee gebroken wordt met de lijnopstelling van de bestaande windturbines die de gemeente Dronten uit landschappelijk oogpunt noodzakelijk vindt. Daarnaast zijn in de tabel in lid 29.9.1 randvoorwaarden opgenomen die niet ruimtelijk relevant zijn, te weten het type en het vermogen van de windturbine. Ook het exact vastleggen van de rotordiameter en de ashoogte is volgens [appellante sub 3] en andere uit ruimtelijk oogpunt niet noodzakelijk. Volgens [appellante sub 3] en andere is de opgenomen rotordiameter van 66 meter voor de windturbines op de locatie Overijsselse tocht ook niet in overeenstemming met de bestaande situatie omdat die windturbines een diameter van 70 meter hebben.

EWI en andere betogen verder dat de wijzigingsbevoegdheid in lid 29.9.4 is vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro nu hiermee de bestemming van gronden binnenplannen kan worden gewijzigd en de bevoegdheid betrekking heeft op een gebied dat groter is dan het plangebied.

29. De raad stelt onder verwijzing naar het provinciale en gemeentelijke beleid voor windturbines, zoals weergegeven in de plantoelichting, dat een deugdelijke afweging van alle betrokken belangen is gemaakt met betrekking tot het opnemen van de beëindigingsregeling. Daarbij is een zwaarder gewicht toegekend aan het behalen van de doelstelling om met minder windturbines meer energie op te wekken dan de belangen van de eigenaren bij behoud van de windturbines, aldus de raad.

30. Ingevolge artikel 29, lid 29.9, van de planregels zijn de gronden met de aanduiding "overige zone - windturbine" naast de voor die gronden aangewezen bestemmingen, tevens aangeduid voor windturbines, met dien verstande dat een windturbine is toegestaan zolang de windturbine niet langer dan drie maanden buiten bedrijf is geweest of geen stroom heeft geleverd.

Ingevolge lid 29.9.1 gelden voor bestaande windturbines de volgende regels:

a. bestaande windturbines mogen niet in hun geheel worden vervangen/herbouwd. Het is alleen toegelaten onderhoud en beheer aan bestaande windturbines te plegen en/of windturbines in ondergeschikte mate te vernieuwen of te veranderen met uitzondering van de constructie van de mast;

b. een bestaande windturbine zal voldoen aan het/de in onderstaande tabel aangegeven type, vermogen, rotordiameter en ashoogte.

Ingevolge lid 29.9.2 kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in 29.9.1 onder a in die zin dat uitsluitend in geval van het geheel tenietgaan van de windturbine als gevolg van een calamiteit, algehele vernieuwing, verandering of herbouw is toegestaan, waarbij de regels van 29.9.1 onder b in combinatie met 29.9.3 onder de daar genoemde voorwaarden en afmetingen van toepassing zijn.

Ingevolge lid 29.9.3 wordt tot een strijdig gebruik in ieder geval gerekend: het gebruik van bestaande windturbines zodanig dat toename plaatsvindt van de energieopbrengst en/of het vermogen.

31. In artikel 3.1 van de Noodverordening is bepaald dat een bestemmingsplan niet voorziet in bestemmingen en regels die het realiseren of opschalen van nieuwe windmolens mogelijk maken. De raad heeft vanwege deze bepaling alsmede de verplichting in artikel 4.1, tweede lid, van de Wro om bestemmingsplannen met inachtneming van de verordening vast te stellen, aanleiding gezien de beëindigingsregeling als vervat in artikel 29, lid 29.9, van de planregels op te nemen. De beroepsgronden van EWI en andere en [appellante sub 3] en andere hebben geen betrekking op de vraag of de Noodverordening noopt tot het opnemen van een beëindigingsregeling, zodat de Afdeling de beantwoording van deze vraag hier buiten bespreking kan laten. De beroepsgronden hebben betrekking op de inhoud van de beëindigingsregeling en de belangenafweging die de raad hieraan ten grondslag heeft gelegd.

32. In het vorige bestemmingsplan "Buitengebied (9010)" waren de windturbines als zodanig bestemd. De Afdeling overweegt dat gelet op de rechtszekerheid, bestaande legale windturbines in beginsel als zodanig dienen te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden als een dienovereenkomstige bestemmingsregeling op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Als daarnaast aannemelijk is dat er concreet zicht bestaat op verwijdering van de windturbines binnen de planperiode van in beginsel tien jaar, kunnen de bestaande windturbines als overbrugging van een tijdelijke situatie onder het overgangsrecht worden gebracht. Als het als zodanig bestemmen van legale windturbines niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, het belang van de beoogde regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen en niet aannemelijk is dat er concreet zicht bestaat op verwijdering van de windturbines, kan de raad ook overwegen een beëindigingsregeling voor windturbines in het plan op te nemen die enerzijds recht doet aan de bestaande situatie en belangen en anderzijds perspectief biedt om toe te werken naar de gewenste nieuwe situatie en daarbij aan de orde komende belangen. Een dergelijke beëindigingsregeling houdt in dat de desbetreffende windturbines als zodanig worden bestemd waarbij beperkingen worden opgelegd aan de mogelijkheden voor vervangende nieuwbouw. In dat verband dient de raad zich rekenschap te geven van de gevolgen van die beperkingen, de vraag of die niet onevenredig zijn en of ter zake niet een compensatie aan de orde moet zijn.

33. Ten aanzien van het betoog van [appellante sub 3] en andere dat de beëindigingsregeling leidt tot een doorbreking van de bestaande lijnopstelling, overweegt de Afdeling als volgt. Inherent aan het opnemen van de beëindigingsregeling is dat de windturbines op termijn zullen verdwijnen, waarbij de mogelijkheid bestaat



dat niet alle windturbines gelijktijdig zullen verdwijnen en aldus niet langer sprake zal zijn van een lijnopstelling. De raad heeft ter zitting toegelicht zich hiervan bewust te zijn, maar aangegeven dat dit onvermijdelijk is om het beoogde doel - een sanering van de windturbines op termijn - te bereiken. De Afdeling ziet in dit betoog van [appellante sub 3] en andere geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan om deze reden niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het betoog van [appellante sub 3] en andere dat de vermelding van het type en het vermogen van de bestaande windturbines in de tabel in lid 29.9.1 niet ruimtelijk relevant is slaagt evenmin. Hiermee wordt immers de bestaande situatie vastgelegd die noodzakelijk is om uitvoering te kunnen geven aan de beëindigingsregeling. In dat verband wijst de Afdeling onder meer op het bepaalde in lid 29.9.3, waarin is opgenomen dat tot een strijdig gebruik in ieder geval wordt gerekend het gebruik van de bestaande windturbines, zodanig dat toename plaatsvindt van de energieopbrengst en/of het vermogen.

Wat betreft het betoog van EWI en andere dat de rotordiameter van de windturbines aan de Overijsselse tocht 70 meter in plaats van 66 meter is, heeft de raad ter zitting gewezen op de bouwvergunning die bij de reactie op de beroepschriften is gevoegd. De Afdeling stelt vast dat uit deze stukken niet volgt wat de toegestane rotordiameter bedraagt van de windturbines. De stelling van de raad dat de rotordiameter van de windturbines aan de Overijsselse tocht 66 meter in plaats van 70 meter bedraagt, acht de Afdeling gelet hierop onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Het plan is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb, zodat dit betoog van EWI en andere slaagt.

34. Wat betreft de gevestigde rechten en belangen en de afweging hiervan, hebben EWI en andere en [appellante sub 3] en andere erop gewezen dat de raad heeft voorzien in een beëindigingsregeling zonder de financiële gevolgen hiervan in kaart te brengen. Daarbij hebben zij in het bijzonder gewezen op het ontbreken van een financiële regeling voor de schade die zal ontstaan indien als gevolg van de planregeling de bestaande legale windturbines niet langer kunnen dan wel mogen worden gebruikt. Ter zitting is door de raad toegelicht dat wat betreft de financiële gevolgen voor de eigenaren van de windturbines ervan is uitgegaan dat de bestaande windturbines als zodanig zijn bestemd, zodat hieruit geen schade voortvloeit. De raad heeft vervolgens aangegeven dat hij de financiële consequenties van de beëindigingsregeling voor de eigenaren/ exploitanten van de windturbines, de vraag of en zo ja, in welke mate ter zake compensatie zou moeten plaatsvinden, de rol daarbij van artikel 6.1 van de Wro en de aard en omvang van de ter zake door de eigenaren/ exploitanten te lijden schade niet heeft onderzocht en beoordeeld. Het plan is in zoverre niet zorgvuldig voorbereid en gemotiveerd.

35. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de in artikel 29, lid 29.9 tot en met lid 29.9.3, van de planregels opgenomen beëindigingsregeling is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb. De betogen van EWI en andere, voor zover ontvankelijk, en [appellante sub 3] en andere slagen.

36. Nu de wijzigingsbevoegdheid als vervat in artikel 29, lid 29.9.4, van de planregels is gekoppeld aan de beëindigingsregeling, inhoudende dat de aanduiding "overige zone-windturbine" kan worden verwijderd indien een windturbine drie maanden of langer buiten bedrijf is en/of blijvend wordt verwijderd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat deze eveneens is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb. Het betoog van EWI en andere dat de wijzigingsbevoegdheid is vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro nu met de hierin opgenomen wijzigingsbevoegdheid de bestemming van gronden binnenplannen kan worden gewijzigd en deze betrekking heeft op een gebied dat groter is dan het plangebied, behoeft gelet hierop geen bespreking.

## Conclusie

37. In hetgeen EWI en andere en [appellante sub 3] en andere hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan ten aanzien van artikel 29, lid 29.9 tot en met lid 29.9.4 van de planregels is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb.

De beroepen van EWI en andere, voor zover ontvankelijk, en [appellante sub 3] en andere zijn gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

38. De raad heeft verzocht om zonodig toepassing te geven aan de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51a en verder van de Awb. Met betrekking tot dit verzoek overweegt de Afdeling dat zij daartoe in dit geval geen aanleiding ziet. Daarbij is van belang dat de raad opnieuw zal moeten bezien of en zo ja, in welke vorm hij de

beëindigingsregeling wenst te handhaven in het plan, waarbij niet is uitgesloten dat overleg met de provincie, de eigenaren van windturbines en eventuele andere betrokkenen dient plaats te vinden. Met het oog hierop acht de Afdeling het stellen van een termijn om het geconstateerde gebrek te herstellen niet wenselijk.

39. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

#### Proceskosten

40. De raad dient ten aanzien van EWI en andere en [appellante sub 3] en andere op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 1] en NFO bestaat geen aanleiding voor een proceskostenvergoeding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en de vereniging Nederlandse Fruittelers Organisatie ongegrond;

II. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid EWI Windpark B.V. en andere, voor zover dit is gericht tegen de planregeling voor de windturbine aan het Elandpad 1 te Dronten, niet-ontvankelijk;

III. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid EWI Windpark B.V. en andere voor het overige en [appellante sub 3] en andere gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de raad van 30 april 2015 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Dronten (D4000)", voor zover het betreft artikel 29, lid 29.9 tot en met lid 29.9.4 van de planregels;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Dronten tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid EWI Windpark B.V. en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere;

veroordeelt de raad van de gemeente Dronten tot vergoeding van bij [appellante sub 3] en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Dronten aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor [appellante sub 3] en andere, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere, en € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid EWI Windpark B.V. en andere, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de andere;

VII. draagt de raad van de gemeente Dronten op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het onder III. vernietigde planonderdeel wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Fenwick  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 oktober 2016

608.