

**KLACHT TEGEN DE STAAT DER NEDERLANDEN (PROVINCIE UTRECHT)
WEGENS SCHENDING VAN DE BEPALINGEN VAN HET VERDRAG VAN
AARHUS INZAKE DE TOEGANG VAN BURGERS TOT DE BESLUITVORMING
OVER MILIEU-AANGELEGENHEDEN**

**Ingediend op ... 2016 bij de Commissie van Toezicht van de Europese
Economische Commissie van de Verenigde Naties te Geneve door de volgende
personen:**

....

INHOUDSOPGAVE

1. De partij die het verzoekschrift indient
2. Verdragspartij tegen wie de klacht is gericht
3. Inleiding
4. De toepasselijkheid van het Verdrag op de besluitvorming over windparken
5. Exhaustion of domestic remedies
6. De schending van het Verdrag
 - 6.1 Inleiding
 - 6.2 De Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie
 - 6.3 Het Streekplan Utrecht 2005-2015
 - 6.4 De Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2012-2028
 - 6.5 Herzieningen van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028
 - 6.6 Conclusie
7. Verzoeken aan het Commissie

1. DE PARTIJEN DIE HET VERZOEKSCRIFT INDIENEN

PM

2. VERDRAGSPARTIJ TEGEN WIE DE KLACHT IS GERICHT

Deze klacht wordt ingediend tegen de Staat der Nederlanden en betreft de provincie Utrecht. Nederland bestaat uit twaalf provincies, die de regionale tussenlaag vormen tussen de rijksoverheid en de plaatselijke gemeenten. De provincie Utrecht ligt in het midden van het land en heeft Utrecht als hoofdstad. Het provinciebestuur bestaat uit een dagelijks bestuur (het College van Gedeputeerde Staten) en een vertegenwoordigend lichaam (Provinciale Staten) dat eenmaal in de vier jaren door de inwoners van de provincie wordt gekozen.

3. INLEIDING

3.1 Deze klacht betreft de besluitvorming over windparken door de provincie Utrecht. Deze is niet in overeenstemming met de in het 'Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden' (hierna: Verdrag van Aarhus of Verdrag) gewaarborgde rechten op het punt van de toegang tot besluitvorming (de artikelen 6 en 7).

3.2 Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (hierna: NLVOW) bij brief van 30 juni 2015 een klacht tegen Nederland heeft ingediend bij uw Commissie over hetzelfde onderwerp, welke klacht daarnaast ook betrekking heeft op de niet-naleving van het Verdrag op het punt van de toegang tot informatie en de toegang tot de rechter. De onderhavige klacht beperkt zich evenwel tot de toegang tot de besluitvorming door het provinciebestuur.

3.3 Er zijn geen redenen om de klacht uit te breiden tot de beide andere onderwerpen. In de eerste plaats niet omdat het provinciebestuur bij zijn besluitvorming de informatieverstrekking over windenergie door de rijksoverheid tot uitgangspunt heeft genomen. Deze informatieverstrekking is reeds onderwerp van de klacht van de NLVOW, zodat er geen aanleiding is om ter zake een zelfstandige klacht tegen de provincie Utrecht in te dienen. In de tweede plaats is het waarborgen van het recht op toegang tot de rechter (waarop de klacht van de NLVOW ook betrekking heeft) een taak van de rijksoverheid. De provincie Utrecht heeft daarin geen zeggenschap.

3.4 Hierna volgen eerst enkele opmerkingen over de toepasselijkheid van het Verdrag op windparken. Daarna wordt ingegaan op het gebruik van nationale rechtsmiddelen. Deze beide inleidende paragrafen zijn deels ontleend aan de klacht van de NLVOW. Vervolgens komt de gestelde schending van het Verdrag door Utrecht aan de orde. De klacht sluit af met de verzoeken van de indieners aan de Commissie.

4. DE TOEPASSELIJKHEID VAN HET VERDRAG OP DE BESLUITVORMING OVER WINDPARKEN

4.1 Voor een goed begrip van deze klacht is het belangrijk om op te merken dat windenergie negatieve effecten op het milieu veroorzaakt in de vorm van vooral geluidhinder- en hinder van slagschaduw. Over geluidhinder schrijft dr. ir. G.P. van den Berg, senior-adviseur milieu & gezondheidszorg bij de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam bijvoorbeeld:

*'Hinder van windturbinegeluid is tot nu toe het best onderzochte effect. Uit drie grote onderzoeken die zijn uitgevoerd in Nederland en in Zweden blijkt dat het geluid in vergelijking met andere veel voorkomende lawaaibronnen relatief hinderlijk is. Een belangrijke reden daarvoor lijkt de regelmatige variatie in het geluid van de wieken (zwiepen, zoeven of zelfs stampen), hetgeen - vooral 's avonds en 's nachts - tot op flinke afstanden kan worden gehoord. Wat ook een rol speelt is dat het geluid 's nachts niet minder, maar gemiddeld zelfs (iets) luider wordt en in de toenemende rust 's avonds ook meer gaat opvallen.'*¹

4.2 Ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) wijst geluidhinder als de belangrijkste bron van hinder van windturbines aan en constateert dat het geluid van windturbines afhankelijk van geografische en atmosferische omstandigheden 'tot op enkele kilometers' hoorbaar kan zijn.²

4.3 Verder wordt ook slagschaduw als hinderlijk ervaren. Hiermee wordt de bewegende schaduw aangeduid, die de draaiende wieken van een turbine op de ondergrond of achtergrond en in woningen veroorzaken en die een continue wisseling tussen wel en geen schaduw meebrengt.

4.4 Het RIVM constateert dat:

¹ Dr. ir. G.P. van den Berg, 'Sociale en (niet-)akoestische kanten van windenergie', in: Geluid, december 2011, blz. 9.

² 'Windturbines: invloed op de beleving en gezondheid van omwonenden', RIVM-rapport 200000001 / 2013, blz. 26.

*'(...) chronische hinder of het gevoel dat door de windturbines de omgevings- of levenskwaliteit afneemt, via stressprocessen een negatieve invloed (kan) hebben op de gezondheid en het welbevinden van mensen die in de buurt van windturbines wonen.'*³

4.5 Windturbines kunnen derhalve inbreuk maken op het in artikel 1 van het Verdrag gestipuleerde recht van een persoon om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn. Met het oog op de bescherming van dit recht waarborgt het Verdrag onder andere de toegang van het publiek tot de besluitvorming. Omdat de besluitvorming niet of althans veel te beperkt toegankelijk is voor het publiek leidt dit tot besluiten die onvoldoende recht doen aan het belang van een leefomgeving die passend is voor de gezondheid en het welzijn mensen. Veel windparken worden op korte afstand van woonhuizen gebouwd met alle negatieve gevolgen van dien voor de kwaliteit van de leefomgeving. De hiervoor aangehaalde constatering van het RIVM wordt naarmate het aantal windparken groeit, voor steeds meer mensen werkelijkheid. Deze praktijk ondergraaft bovendien de legitimiteit van de overheid: een besluitvormingsproces dat niet als fair wordt ervaren, resulteert in besluiten die niet op steun kunnen rekenen. Uit onderzoek blijkt zelfs dat negatieve ervaringen met de besluitvorming ertoe leiden dat vervolgens meer hinder en overlast wordt ervaren van de aldus toegestane activiteit.⁴

4.6 De oprichting van windparken betreft een activiteit in de zin van paragraaf 20 van bijlage 1 bij artikel 6, lid 1, onder a, van het Verdrag, te weten een activiteit 'die niet (valt) onder de voorgaande paragrafen 1 tot en met 19 wanneer in inspraak is voorzien ingevolge een procedure voor milieu-effectbeoordeling in overeenstemming met nationale wetgeving'.

4.7 Windparken zijn opgenomen in bijlage II van de Environmental Impact Assessment Directive⁵. Hierdoor geldt de verplichting om te beoordelen of het nodig is om een milieueffectrapport op te stellen. Deze MER-beoordelingsplicht geldt naar Nederlands recht in ieder geval voor besluiten over windparken met een omvang van minimaal tien turbines of met een gezamenlijk vermogen van minimaal 15 megawatt (MW).⁶ De eisen die worden gesteld aan de MER-beoordeling zijn geregeld in artikel 7.16 e.v. van de Wet milieubeheer. Voor windparken met een kleinere omvang geldt de zogenoemde vergewisplicht. Dit houdt in dat het bevoegd gezag aan de hand van de criteria van bijlage III bij de EIA-Directive moet

³ Ibidem, blz. 21.

⁴ Dr. ir. G.P. van den Berg, 'Sociale en (niet-)akoestische kanten van windenergie', in: Geluid, december 2011, blz. 9 e.v.

⁵ Onderdeel 3(i): 'installations for the harnessing of wind power for energy productions (wind farms)'.

⁶ Categorie 22.2 van Bijlage D bij het Besluit milieueffectrapportage.

beoordelen of toch een MER-beoordeling nodig is⁷. Deze beoordeling is vormvrij, maar moet wel kenbaar in het betrokken toestemmingsbesluit worden gemotiveerd.

4.8 Daarnaast geldt voor plannen voor windparken - waarbij met name moet worden gedacht aan ruimtelijke structuurvisies, algemene beleidsplannen en bestemmingsplannen - boven de hier genoemde drempels (tien turbines of een park met een gezamenlijk vermogen van 15 MW of meer) altijd de verplichting om een milieueffectrapport op te stellen.⁸

4.9 Gelet op het voorgaande betreft de klacht een activiteit die binnen het bereik van het Verdrag valt.⁹

5. EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES

5.1 De klacht heeft betrekking op de ontbrekende dan wel gebrekkige toegang tot de besluitvorming over windparken. Als het gaat om de vraag in hoeverre deze ontbrekende dan wel gebrekkige toegang tot de besluitvorming had kunnen worden voorgelegd aan de rechter en dus om de vraag of de nationale rechtsmiddelen zijn benut, is het van belang een onderscheid te maken tussen enerzijds plannen voor windparken in de zin van artikel 7 van het Verdrag en anderzijds besluiten, waarmee de bestuurlijke toestemmingen voor de bouw van windparken worden gegeven.

5.2 Voor zover de klacht betrekking heeft op het niet dan wel onvoldoende bieden van inspraak op algemene plannen en programma's (artikel 7 in samenhang met artikel 6, lid 4, van het Verdrag) zoals bijvoorbeeld ruimtelijke structuurvisies geldt dat dergelijke plannen niet appellabel zijn bij de bestuursrechter¹⁰. Wel kunnen geschillen over de rechtmatigheid hiervan aan de civiele rechter worden voorgelegd. Dit is evenwel een moeilijk begaanbare weg. In de eerste plaats wegens de kosten van een dergelijke procedure. In procedures bij de bestuursrechter mag men zelf procederen, terwijl in civiele procedures de bijstand van een advocaat verplicht is. Daar komen dan nog de hogere griffierechten en het risico op een kostenveroordeling bij. In de tweede plaats mag men ervan uitgaan dat de civiele rechter in een dergelijke procedure zich zal aansluiten bij de opvatting van de bestuursrechter. Die heeft, zoals hierna aan de orde komt, uitgesproken dat de

⁷ Artikel 2, lid 5, van het Besluit milieueffectrapportage.

⁸ Artikel 7.2, lid 2, Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, lid 3, van het Besluit milieueffectrapportage.

⁹ Vgl. Implementation Guide, 2013, blz. 254.

¹⁰ Artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht stelt alleen beroep open tegen publiekrechtelijke rechtshandelingen, dat wil zeggen besluiten die een rechtsgevolg in het leven roepen. Zogenaamde Structuurvisies zijn uitdrukkelijk van beroep uitgesloten ingevolge artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Nederlandse praktijk van besluitvorming in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus.

5.3 Voor zover de klacht betrekking heeft op de ontbrekende dan wel gebrekkige toegang tot de besluitvorming over concrete windparken, geldt dat de bestuursrechter zoals gezegd tot op heden steeds oordeelt dat de besluitvorming over dergelijke besluiten in overeenstemming is met het Verdrag. De rechter acht het voldoende dat inspraak wordt geboden op een ontwerp-besluit en/of op een daaraan voorafgaand voornemen om een milieueffectrapport op te stellen¹¹.

5.4 Deze lijn in de rechtspraak is nog eens bevestigd in de rechterlijke uitspraak over het Utrechtse windpark Autena van 27 mei 2015. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State opnieuw dat de besluitvorming over het bestemmingsplan, waarmee dit windpark planologisch mogelijk werd gemaakt, in overeenstemming is met het Verdrag¹². De mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op het ontwerp van het plan – ook al is de besluitvorming in materiële zin op dat moment al achter de rug, zoals hierna zal worden toegelicht – is daarvoor in de opvatting van de Afdeling al voldoende.

6. DE SCHENDING VAN HET VERDRAG

6.1 Inleiding

6.1.1 Artikel 6, lid 4, van het Verdrag verplicht ertoe om bij de besluitvorming over windparken te voorzien in ‘vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden’. Met de resultaten van de inspraak dient vervolgens naar behoren rekening te worden gehouden (artikel 6, lid 8). Dezelfde verplichtingen gelden op grond van artikel 7, eerste en tweede volzin, als het gaat om de besluitvorming over plannen en programma’s.

6.1.2 Zoals hierna zal worden beschreven voldoet de besluitvorming door de provincie Utrecht over windenergieplannen en over bestuurlijke toestemmingen voor windparken niet aan deze eisen. Inspraak vindt plaats op een moment dat de bestuurlijke besluitvorming in materiële zin achter de rug is en de keuzes zijn gemaakt. Het betrokken publiek staat hierbij buitenspel en wordt over de gemaakte keuzes door middel van het ontwerp-plan of ontwerp-besluit slechts achteraf geïnformeerd en geconsulteerd.

¹¹ Bijvoorbeeld: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 19 januari 2001, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342 (Rondweg Zutphen-Eefde) en 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7002 (Buitenring Parkstad Limburg), 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1342.

¹² ECLI:NL:RVS:2015:1702.

6.2 De Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie

6.2.1 In juli 2001 sloten het Rijk, de provincies, waaronder de provincie Utrecht, en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een akkoord (de Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie; BLOW) met als doel om in 2010 ten minste 1500 MW windenergie op het vasteland te plaatsen. De provincies werden daarin verantwoordelijk gemaakt voor de locatiekeuze, terwijl de provincies zich in het akkoord ook verbonden aan de verplichting om op hun grondgebied een bepaald aantal MW te verwezenlijken. Voor de provincie Utrecht ging het op dat moment om 50 MW.

6.2.2 De BLOW was bedoeld om de tot dan toe erg moeizame realisatie van windparken vlot te trekken door een meer verplichtende aanpak. In het voorwoord bij BLOW schreef de toenmalige voorzitter van het Interprovinciaal Overleg (IPO):

'De provincies onderschrijven deze aanpak en kiezen nadrukkelijk voor een rol als regionaal regisseur. In samenwerking vorm geven aan een gemeenschappelijke taak, maar zonodig ook knopen doorhakken. De provincies aanvaarden in elk geval verantwoordelijkheid voor een tijdig en toereikend planologisch kader. Daarnaast willen de provincies zich inzetten voor de feitelijke realisatie van de taakstelling van tenminste 1500 MW.'

6.2.3 De provinciale verplichtingen in het BLOW zijn uitdrukkelijk aangemerkt als inspanningsverplichtingen. De provincies dienden zich dus in te zetten voor het bereiken van het beoogde resultaat (zoals gezegd, 50 MW voor Utrecht), maar garandeerden niet dat dit resultaat ook bereikt zou worden. Wel verplichtten zij zich ertoe om zich actief in te zetten voor de verwezenlijking van het resultaat (artikel 3.2.1 van BLOW). In dat kader diende elke provincie binnen een jaar een Plan van aanpak vast te stellen met daarin 'concrete activiteiten ter ontwikkeling van locaties' en een tijdsplanning (artikel 3.2.2). Weigerachtige gemeenten moesten zij zo nodig met behulp van de aanwijzingsbevoegdheden e.d. uit de Wet ruimtelijke ordening 'overrulen' (artikel 3.2.4).

6.2.4 Gedeputeerde Staten van Utrecht hebben in overeenstemming met de hiervoor genoemde contractuele verplichtingen op 9 juli 2002 een Plan van aanpak opgesteld met de titel 'Windenergie in de provincie Utrecht, Plan van Aanpak voor de periode 2002-2010'. Daarnaast hebben zij op diezelfde datum het 'Windplan Utrecht' vastgesteld. Dit Windplan behelsde de provinciale voorkeurslocaties en was gebaseerd op een locatieonderzoek. De Utrechtse bevolking is niet geraadpleegd over het aangaan van een inspanningsverplichting voor 50 MW en evenmin over het

Plan van aanpak en het Windplan Utrecht, waarmee het provinciebestuur invulling gaf aan deze verplichting.

6.2.5 Wel heeft de provincie bij het locatie-onderzoek dat resulteerde in het Windplan overleg gepleegd met gemeenten, initiatiefnemers, terreineigenaren, projectontwikkelaars en maatschappelijke groeperingen. Bij deze laatste categorie moet men denken aan natuur- en milieu-organisaties, die pleiten voor windenergie. De Vereniging Eigen Huis, bewonersorganisaties, stichtingen die zich bekommeren om landschapsbehoud e.d. zijn bij dit overleg niet betrokken geweest.

6.2.6 Gezien het voorgaande valt te concluderen dat het provinciebestuur de belangrijkste keuzes op het gebied van windenergie, te weten (1) de keuze om minimaal 50 MW te realiseren en (2) de keuze van de voorkeurslocaties, heeft gemaakt zonder daarbij toepassing te geven aan de verdragsverplichting om het publiek in een vroegtijdig stadium inspraak te geven op een moment dat alle opties nog open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. De materiële besluitvorming was dus tot op grote hoogte al achter de rug op het moment dat de formele besluitvorming (streekplan en bestemmingsplan, vergunningen), waarbij wel is voorzien in inspraak, nog moest plaatsvinden. De inspraak daarover heeft daardoor tot op grote hoogte een pro forma-karakter gekregen.

6.3 Het Streekplan Utrecht 2005-2015

6.3.1 De Utrechtse bevolking is zoals gezegd pas geraadpleegd op een moment dat de essentiële keuzes al waren gemaakt. Die raadpleging gebeurde in het kader van de voorbereiding van en de besluitvorming over het Streekplan Utrecht 2005-2015. In een Streekplan legt de provincie haar ruimtelijk beleid vast. Het Streekplan heeft geen bindende werking. Een gemeente dient echter bij de vaststelling van een bestemmingsplan (dat wel de status van een wettelijk voorschrift heeft) terdege rekening te houden met het streekplan. Afwijkingen ervan kunnen leiden tot provinciaal ingrijpen met als gevolg dat het betrokken bestemmingsplan niet in werking kan treden.

6.3.2 De inspraak vond plaats op twee momenten. Inspraak werd voor het eerst geboden op het moment van terinzagelegging van de startnotitie voor het Milieueffectrapport (MER) dat ten behoeve van de totstandkoming van het Streekplan is opgesteld. Op dat moment kon een ieder voorstellen doen voor alternatieven en onderwerpen die in het MER moeten worden onderzocht. In een latere fase van de besluitvorming is vervolgens inspraak geboden op het ontwerp van het Streekplan 2005-2015.

6.3.3 De inspraakreacties op de Startnotitie van het MER hebben niet tot veranderingen geleid. Het onderzoek dat in het kader van de milieueffectrapportage MER heeft zich gericht op

'(...) de plaatsing en exploitatie van windturbines op de grootschalige locaties die in het Windplan zijn geselecteerd. Hiervoor, in Hoofdstuk 2, is toegelicht dat er qua locatiekeuze geen alternatieven zijn.'

6.3.4 In het kader van de inspraak op het ontwerp-streekplan heeft het onderwerp windenergie veel aandacht getrokken. De over dit onderwerp ingediende zienswijzen – ca. 4.500 die voor het overgrote deel van tegenstanders afkomstig waren - hebben evenwel niet tot veranderingen van betekenis in de gemaakte keuzes geleid. Ingediende zienswijzen hebben bij de aanwijzing van locaties niet of nauwelijks een rol gespeeld. Het overgrote deel van de zienswijzen werd dan ook ongegrond verklaard. In het Streekplan wordt de aanwijzing van locaties op blz. 115 als volgt gemotiveerd:

'Wij wijzen een aantal locaties voor windenergie in de provincie Utrecht aan. Daarbij zijn het Windplan Utrecht, het uitgevoerde MER en ons bekende initiatieven uitgangspunt geweest.'

6.3.5. De locaties waar het om gaat zijn twee locaties langs het Amsterdam-Rijnkanaal (bij Baambrugge en bij Houten / Schalkwijk; in totaal 35 MW), langs de A2 bij Breukelen (7,5 MW) en langs de A12 bij Woerden (6 MW). Daarnaast zou per regio plaats zijn voor maximaal twee kleinschalige opstellingen (3 tot 6 turbines). De locatie die ten opzichte van het ontwerp zijn geschrapt, zijn afgefallen op basis van aanvullend onderzoek. Zo viel een andere locatie dan de bovengenoemde langs het Amsterdam-Rijnkanaal af in verband met de overschrijding van wettelijke geluidsnormen, en is de de locatie langs de A1 (Baarn – Eemnes) geschrapt wegens de relatief slechte scores in het milieueffectrapport op het punt van natuur en slagschaduw. Verder vielen twee locaties bij Harmelen af wegens onzekerheid over de vraag of die wel samen konden gaan met andere voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Alleen van een voorgenomen locatie langs de A2 bij Vinkeveen kan mogelijk worden gezegd dat deze is geschrapt wegens de grote weerstand onder het publiek.

6.4 De Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028

6.4.1 De top-down benadering van de provincie bij de besluitvorming over locaties stuitte intussen bij de betrokken gemeenten op verzet. Als gevolg daarvan stagneerde de verdere besluitvorming over de aanleg van windparken op de door de provincie in het Streekplan aangewezen locaties.

6.4.2 Het Streekplan 2005-2015 werd opgevolgd door de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028. Van de vier bovengenoemde, in het streekplan aangewezen locaties, bleken drie wegens gemeentelijk verzet niet haalbaar. Om die reden – zoals op blz. 31 van de Structuurvisie valt te lezen - zijn deze drie locaties (Baambrugge, Breukelen en Woerden) die nog wel waren opgenomen in het ontwerp van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, in de uiteindelijk vastgestelde versie geschrapt. De ingediende zienswijzen tegen de betrokken locaties hebben hierbij geen rol gespeeld (zoals ook blijkt uit de Nota van beantwoording, blz. 47 e.v., waar overeenstemming met gemeenten als voorwaarde voor de aanwijzing van de turbinelocaties wordt gesteld).

6.4.3 In de structuurvisie worden de locaties aangewezen die in beeld zijn voor de plaatsing van windenergie, te weten een locatie in Houten langs het Amsterdam-Rijnkanaal (Goyerbrug), een locatie langs de A12 (Rijnenburg) en twee locaties op bedrijventerreinen (Lage Weide te Utrecht en Het Klooster te Nieuwegein). Deze locaties zijn gekozen, omdat zij in lijn zijn met het eerdere beleid zoals vastgelegd in het Windplan en het daarop volgende streekplan en/of omdat de gemeenten zich in deze locaties kunnen vinden. Het Streekplan verwijst weliswaar naar het in het Windplan opgenomen beleid, maar geeft enkel een samenvatting van dat beleid weer. Het Windplan zelf was niet als bijlage bij het Streekplan opgenomen. Het Streekplan hanteert voor de locatie Houten een andere tekst dan het Windplan. Het Windplan geeft een veel specifiekere locatie aan dan de samenvatting in het Streekplan, te weten 'op bedrijventerrein De Meerpaal' in plaats van 'langs het Amsterdam-Rijnkanaal', zoals het Streekplan weergeeft. Het Windplan, eveneens opgesteld door de provincie, dateert van 9 juli 2002 en bevatte voor Houten dus reeds een meer specifieke locatie die niet als zodanig werd benoemd in het Streekplan van latere datum. Het Windplan is destijds niet gepubliceerd en inspraak op het Windplan heeft niet plaatsgevonden. Ook werd de inhoud van het eerste relevante raadsbesluit van de gemeente Houten d.d. 13 maart 2001 niet gepubliceerd. In dat raadsbesluit besloot de gemeenteraad 3 locaties geschikt te verklaren voor windenergie, waaronder het gebied ten noorden van het Amsterdam-Rijnkanaal, ter hoogte van bedrijventerrein De Meerpaal. Zienswijzen konden niet worden ingediend met betrekking tot dat raadsbesluit.

6.4.4 De provincie kondigde in de structuurvisie alvast aan dat ook in de Autenasepolder bij het verkeersknooppunt Everdingen (gemeente Vianen) ruimte voor een windpark zou worden geboden. De reden om deze locatie nog niet op te nemen in de structuurvisie was dat de gemeente Vianen deze locatie pas voorstelde na de terinzagelegging van het ontwerp van de structuurvisie. Het opnemen van het windpark in de eindversie van de structuurvisie zou meebrengen dat de inwoners

hun oordeel over dit voorstel niet zouden kunnen laten horen. Daarom was voor een windpark op deze locatie een partiële herziening van de structuurvisie nodig, aldus de Nota van beantwoording (blz. 44).

6.4.5 Op het eerste gezicht lijkt deze gang van zaken in overeenstemming te zijn met het Verdrag. Bij nadere beschouwing is dat echter niet het geval: dat het windpark zou worden gebouwd stond immers vast – zoals ook blijkt uit de aankondiging door de provincie dat de Structuurvisie gewijzigd zou worden - op het moment dat gemeente en initiatiefnemer overeenstemming over dit windpark bereikten en de provincie hiermee vervolgens instemde. Op het veel latere moment dat het ontwerp van de voor dit park benodigde herziening van de structuurvisie ter inzage werd gelegd, was daardoor feitelijk sprake van een voldongen feit. Het gemeentebestuur van Vianen en het bestuur van Eneco hadden vóór het in de openbaarheid brengen van de plannen al in 2011/2012 afspraken gemaakt over de plaatsing en de locatie van de turbines, hetgeen onder meer blijkt uit een brief van de gemeente d.d. 20 juni 2012:”

Op 14 september 2011 ontvingen wij uw principeverzoek om medewerking voor het realiseren van 3 windturbines langs de A2 bij de Autenasekade. (...) Op 3 april hebben wij in principe besloten om medewerking te verlenen aan uw verzoek. Het is alleen mogelijk om medewerking te verlenen aan uw plan wanneer een nieuw bestemmingsplan voor de windturbines wordt opgesteld. Vanwege de politieke gevoeligheid rond windturbines hebben wij uw plan ook voorgelegd aan de raad en gevraagd om een besluit te nemen... Gisteravond heeft de raad in haar vergadering besloten dat het bestemmingsplan in ontwerp genomen kan worden. U kunt dus nu beginnen aan het voorontwerpbestemmingsplan. (...) Wij zullen u een concept anterieure overeenkomst opstellen en aan u sturen.”

De anterieure overeenkomst wordt uiteindelijk getekend op 30 september 2014. Uit de notulen van de raadsvergadering van eveneens 30 september 2014 blijkt dat de wethouder namens het college aan de gemeenteraad concrete en onvoorwaardelijke toezeggingen doet (zie laatste pagina van de notulen), om de gemeenteraad ertoe te brengen het bestemmingsplan ‘Windpark Autena’ vast te stellen. De wethouder wees daarbij op de gesloten anterieure overeenkomst, welke overeenkomst voorafgaand aan de raadsvergadering op dezelfde dag was ondertekend en waarin de betreffende ‘harde toezeggingen’ zouden zijn verankerd. De overeenkomst werd niet voorafgaand aan de raadsvergadering ter kennis gesteld aan de raadsleden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bevestigd dat uit de notulen volgt dat de toezeggingen/afspraken van doorslaggevend belang zijn geweest voor het nemen van het raadsbesluit (rechtsoverweging 9.4 één na laatste zinsnede). Voorts heeft de Afdeling bevestigd (r.o. 9.5) dat deze afspraken ruimtelijk

relevant zijn. De Afdeling heeft geoordeeld (overweging 21.1) dat de voorafgaand aan de vaststelling van het plan gesloten anterieure overeenkomst echter geen deel uitmaakt van het bestemmingsplan en derhalve niet ter toetsing voorligt.

De toezeggingen die de wethouder doet blijken de notulen zijn onvoorwaardelijk, te weten dat (i) een nul-norm geldt voor slagschaduw, (ii) de Deense norm wordt gehanteerd voor laagfrequent geluid en (iii) dat 's avonds en 's nachts de windmolens niet meer geluid gaan produceren dan het omgevingsgeluid. De inhoud van de anterieure overeenkomst blijkt achteraf sterk af te wijken van de inhoud van de toezeggingen. De gemeenteraad ging op basis van die toevoegingen akkoord met het bestemmingsplan, terwijl geen inspraak mogelijk was op de sterk afwijkende inhoud van de anterieure overeenkomst tussen Eneco en gemeente Vianen. Hieruit volgt heel duidelijk dat van tevoren de zaak reeds was beklonken, zowel qua locatie als van tevoren gemaakte contractuele afspraken met de exploitant over het gebruik (in relatie tot slagschaduw en geluid). Op pagina 3 onder 1 van de anterieure overeenkomst wordt expliciet in de considerans aangegeven:"

'de Exploitant rechten heeft voor de ontwikkeling van een windpark c.a. op de gronden gelegen aan de Autenasekade,...'.

Deze rechten zijn dus verworven ruim voor het moment van welke inspraak dan ook, met medewerking van de gemeente Vianen in nauwe samenspraak met de provincie. Van reële inspraak kan niet gesproken worden.

6.5 Herzieningen van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie

6.5.1 Zoals hiervoor opgemerkt is de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie al snel gewijzigd om het windpark in de Autenasepolder mogelijk te maken. Tegelijk met deze wijziging is in de structuurvisie ook de provinciale doelstelling verhoogd naar 65,5 MW. Deze hogere doelstelling is het gevolg van nieuwe afspraken tussen de rijksoverheid en de provincies.

6.5.2 De toevoeging van de betrokken locatie aan de structuurvisie is gebeurd op verzoek van het gemeentebestuur van Vianen. De zienswijzen, ingebracht tegen het ontwerp van de herziening van de structuurvisie, zijn niet gehonoreerd. In de beantwoording van de zienswijzen kennen Provinciale Staten doorslaggevende betekenis toe aan enerzijds het feit dat de gemeente instemt met deze locatie en anderzijds aan de provinciale verplichting om (inmiddels 65,5 MW) aan windenergie te realiseren. Dit blijkt goed uit de volgende overweging (Nota van Beantwoording, blz. 6) :

'Landelijk is de nut en noodzaak van windenergie vastgesteld. Tevens is daarbij vastgelegd dat de provincies bij de realisatie ervan bevoegd gezag zijn voor locaties tussen de 5 MW en 100 MW en hierin een taakstelling krijgen. Zij kunnen het bieden van de planologische ruimte (het bestemmingsplan) aan de gemeente laten. Strijd van het Rijksbeleid met het Verdrag van Aarhus inzake de nut & noodzaak van windenergie en de omvang van de taakstelling is niet aan de orde in deze partiële herziening van de PRS.'

6.5.3 Uit deze passage blijkt dat de provinciale verplichting om 65,5 MW te realiseren bepalend is voor de provinciale opstelling. Verder blijkt hieruit dat deze taakstelling en ook de vraag of de keuze voor windenergie als zodanig juist is, aspecten van de besluitvorming zijn die, hoewel bepalend voor de uitkomst ervan, niet in het kader van de inspraak aan de orde mogen worden gesteld. In het kader van de besluitvorming over de partiële herziening wenst de provincie deze aspecten niet in beschouwing te nemen.

6.5.4 Daarna heeft de provincie nogmaals de Structuurvisie herzien. In deze tweede herziening is de in de Structuurvisie aangewezen locatie Lage Weide geschrapt. De reden hiervoor was dat de raad van Utrecht aan deze locatie toch geen medewerking wilde verlenen. In deze tweede herziening merkt het provinciebestuur uitdrukkelijk op dat de geschrapte locaties niet helemaal uit beeld verdwijnen. Zij komen mogelijk weer aan de orde op het moment dat blijkt dat Utrecht de overeengekomen doelstelling van 65,5 MW niet haalt. Ook dit laat nog eens zien hoezeer de provinciale doelstelling bepalend is voor de besluitvorming en dus ook voor de reactie op de inbreng van de inwoners in het kader van zienswijzenprocedures. Het blijft dus mogelijk dat de eerder aangewezen en later weer geschrapte locaties, waarvan de aanwijzing heeft plaatsgevonden zonder betrokkenheid van het publiek, opnieuw worden aangewezen. Hoewel die aanwijzing dan weer een formele herziening van de Structuurvisie vergt, zal de daarop dan toegelaten inspraak zonder enige twijfel tevergeefs zijn, gegeven de doorslaggevende betekenis die de provincie toekent aan haar verplichting om 65.5 MW aan windenergie te realiseren.

6.6 Conclusie

6.6.1 De provinciale besluitvorming over windenergie voldoet gelet op het voorgaande niet aan de eisen die het Verdrag van Aarhus stelt. Dit is te wijten aan het feit dat de provincie zich voor de besluitvorming over windenergie heeft gecommitteerd aan het rijksbeleid en in dat kader de verplichting op zich heeft genomen om 50 MW en inmiddels 65,5 MW aan windvermogen te realiseren. Het Verdrag schrijft voor dat dergelijke beleidskeuzes aan inspraak worden onderworpen, waarbij die inspraak in een vroeg stadium moet plaatsvinden als alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden (zie artikel 7, lid 2, in

samenhang met artikel 6, leden 3, 4 en 8). Deze inspraak heeft niet plaatsgevonden, althans niet in een stadium waarin die inspraak er toe had kunnen doen.

6.6.2 Pas ter gelegenheid van de besluitvorming over het streekplan 2005-2015 is inspraak geboden. Echter, op dat moment waren de essentiële keuzes – de verbondenheid aan het rijksbeleid, het doel van 50 MW en de keuze van voorkeurslocaties in het Windplan - al gemaakt. De inspraak heeft daardoor voor een belangrijk deel een pro forma karakter gehad.

6.6.3 De meer recente besluitvorming, over de structuurvisie en de herzieningen daarvan, borduurt nog altijd voort op die indertijd gemaakte keuzes en is daardoor evenmin in overeenstemming met het Verdrag. Als het gaat om de locatiekeuzes valt daarbij de kanttekening te plaatsen dat de indertijd in het Windplan Utrecht gekozen voorkeurslocaties voor een deel zijn afgefallen (zij het niet definitief), niet dankzij de inbreng van het publiek op de provinciale besluitvorming, maar doordat gemeentebesturen deze locaties niet aanvaardbaar vonden. Het feit dat deze locaties ooit zijn gekozen zonder dat de bevolking daarop tijdig en effectief inspraak is geboden, is alleen daardoor tot nu toe zonder gevolgen gebleven.

6.6.4 Samengevat moet worden geconcludeerd dat de provinciale doelstelling om 65,5 MW aan windvermogen te realiseren en de provinciale eis dat een gemeente moet instemmen met een windpark, bepalend zijn voor de locatiekeuzes en niet de inbreng van het publiek. De inspraak bij de provincie heeft zo gezien alleen maar een pro forma karakter in die zin dat de inspraak wordt doorlopen, omdat de wet dit nu eenmaal voorschrijft, en niet omdat het provinciebestuur werkelijk openstaat voor de inbreng van de bevolking en bereid is om andere mogelijke opties te overwegen. Dit heeft tot gevolg dat de provincie de voordelen misloopt van doeltreffende inspraak (die juist ook redenen waren om het Verdrag aan te gaan en daarin ook worden benoemd), zoals een verhoogde kwaliteit van de besluitvorming en een vergroting van het daarvoor nodige draagvlak. Een ander gevolg is dat inspraak die alleen voor de vorm plaatsvindt, en waarin de burger in wezen niet serieus wordt genomen, de legitimiteit van de overheid aantast.

6.6.5 Volledigheidshalve verdient opmerking dat het rijksbeleid met betrekking tot windenergie waaraan de provincie zich heeft gecommitteerd, zelf evenmin in overeenstemming is met het Verdrag van Aarhus. In de klacht van NLVOW is uitvoerig beschreven dat dit beleid tot stand is gekomen in samenspraak tussen overheden, de windenergiebranche en natuur- en milieu-organisaties en dat het publiek hierbij buiten spel heeft gestaan.

6.6.6 Tot slot, op het provinciebestuur rust een eigen verantwoordelijkheid om te voldoen aan de eisen die het Verdrag stelt en om nationale regels waarin het Verdrag is vertaald zo toe te passen dat de inwoners een reële toegang tot de beleidsvoorbereiding en besluitvorming hebben. Die eigen verantwoordelijkheid heeft de provincie onvoldoende onderkend.

7. VERZOEKEN

De partijen die dit verzoekschrift indienen leggen de volgende verzoeken aan uw Commissie voor:

7.1. Vast te stellen dat de besluitvorming door de provincie Utrecht over windparken niet in overeenstemming is met het Verdrag en meer in het bijzonder niet met de artikelen 6, leden 2, 4 en 8 en artikel 7, eerste drie volzinnen.

7.2. Indien en voor zover uw Commissie dit verzoek inwilligt, verzoeken wij u verder om de provincie Utrecht aan te bevelen om de volgende maatregelen te nemen:

- De besluitvorming over het windenergiebeleid, in het bijzonder inzake de omvang van de provinciale ambitie en inzake de locaties van de windparken die daarvoor nodig zijn, te herzien door:
 - (a) alsnog de in dat verband te maken keuzes aan het publiek voor te leggen zonder op voorhand opties uit te sluiten;
 - (b) vervolgens naar behoren rekening te houden met de inbreng van het publiek bij het heroverwegen van eerder gemaakte keuzes; en
 - (c) tenslotte de resultaten van deze heroverweging voor zover nog mogelijk te laten doorwerken in reeds genomen besluiten.
- Elke andere maatregel te treffen of voor te stellen die uw Commissie passend acht om Nederland te laten voldoen aan het Verdrag.