

Raad van State
Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Tevens via Veilig Mailen: bestuursrechtspraak.veiligmailen@raadvanstate.nl

Datum	30 oktober 2025
Onze referentie	D20220291
Uw referentie	Nog niet bekend
Inzake	Gemeente Buren / advies windpark Echteld-Lienden
Doorkiesnummer	026 443 50 20
E-mail	bastiaan@vangoud.nl daan@vangoud.nl

Betreft: beroepschrift projectbesluit 'Windpark Echteld-Lienden'

Edelachtbaar college,

Namens de publiekrechtelijke rechtspersoon gemeente Buren, mede namens haar bestuursorganen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders (hierna aangeduid als: '*de gemeente Buren*'), wordt hierdoor beroep ingesteld tegen het projectbesluit 'Windpark Echteld-Lienden' dat op 9 september 2025 is vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland (hierna: '*het college*'). De kennisgeving van het vastgestelde projectbesluit is op 18 september 2025 gepubliceerd in het Provinciaal Blad (2025, nr. 15173) (**bijlage A**). Als **bijlage B** wordt het procesbesluit van het college van burgemeester en wethouders van Buren op de besluitenlijst van 18 februari 2025 overgelegd.

Het beroepschrift is als volgt opgebouwd.

INLEIDING

1. Algemeen
2. Kern van de zaak
3. Achtergrond besluitvorming

BEROEPSGRONDEN

4. RES-bod / onderbouwing projectbesluit
 - 4.1 RES 1.0-bod
 - 4.2 Amendement Panderweg / 'zoekgebied'
5. Gehanteerde normstelling (milieu)
 - 5.1 Energieopbrengst en doelstellingen
 - 5.2 Economische uitvoerbaarheid

6. Second opinion Arcadis
 - 6.1 Aanpassingen n.a.v. second opinion Arcadis
 - 6.2 Gebreken MER
7. Aanpassingen Omgevingsplan
8. Omgevingsplanactiviteit 'bouwen van een windpark'
9. Omgevingsplanactiviteit in een radarverstoringsgebied
10. Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit
 - 10.1 Stikstof concept-MER en Zienswijze II
 - 10.2 Stikstofberekeningen projectbesluit
11. Adviesbevoegdheid en ontbrekende stukken
12. Toegevoegde documenten

CONCLUSIE EN VERZOEK

INLEIDING

1. Algemeen

Het projectbesluit beoogt het (planologische) kader te bieden voor het realiseren van het beoogde windpark 'Windpark Echteld-Lienden' (hierna ook: '*het windpark*'), alsmede vier omgevingsvergunningen ter uitvoering daarvan.¹ Het windpark krijgt zeven windturbines waarvan er drie ten noorden van de A15 op het grondgebied van de gemeente Buren zijn geprojecteerd. Vier windturbines zijn geprojecteerd ten zuiden van de A15 op het grondgebied van de gemeente Neder-Betuwe.

Het ontwerp-projectbesluit heeft twee keer ter visie gelegen; van 5 september tot en met 16 oktober 2024 en van 9 januari tot en met 19 februari 2025. Ten aanzien van beide ontwerpbesluiten heeft de gemeente Buren een zienswijze ingediend. De (inhoudelijke) zienswijze van de gemeente Buren van 13 november 2024 (hierna: '*Zienswijze I*') wordt integraal als **bijlage C** overgelegd en de (inhoudelijke) zienswijze van 5 maart 2025 (hierna: '*Zienswijze II*') wordt integraal als **bijlage D** overgelegd. Bij het aanvoeren van de beroepsgronden zal veelvuldig naar deze zienswijzen worden verwezen. Het college heeft beide zienswijzen van de gemeente Buren beoordeeld en voorzien van een inhoudelijke reactie in de zienswijzennota onder nummer 128a (Zienswijze I) en 128b (Zienswijze II).²

In het kader van Zienswijze I heeft de gemeente Buren ook een second opinion bij ingenieursbureau Arcadis Nederland B.V. (hierna: '*Arcadis*') ingewonnen op het MER en met name de motivering van de gekozen geluidsnormen en het akoestisch onderzoek.³ Ook op deze second opinion wordt later nog specifiek ingegaan.

¹ Als de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit bouwen van elkaar onderscheiden worden bij zowel het windpark als het onderstation is er feitelijk sprake van zes activiteiten die worden vergund.

² Zienswijzennota 1 april 2025, p. 401-416.

³ Zienswijze I, bijlage 7.

Bij verwijzingen in dit beroepschrift naar het projectbesluit (de regeling) en de motivering wordt de paginanummering aangehouden zoals deze door het college is gehanteerd in de '*Regeling met motivering en bijlagen op overheid.nl*'. Bij overige documenten, zoals bijvoorbeeld het MER of de '*Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden*' van 26 augustus 2025, wordt direct verwezen naar de paginanummers van het betreffende document zelf en dus niet naar de paginanummers uit de weergave van het volledige projectbesluit.⁴

2. Kern van de zaak

De gemeente Buren stelt zich op het standpunt dat de RES-doelstellingen die door het college voor dit projectbesluit als beleidsmatige onderbouwing zijn gebruikt géén basis bieden voor het realiseren van windturbines op Burens grondgebied. De gemeenteraad van Buren heeft namelijk tijdig het zogeheten RES-bod gewijzigd en bepaald dat er geen grootschalige windturbines op haar grondgebied komen. Het college blijft dit raadsbesluit negeren.

Voor zover het college de lokale en democratisch genomen besluiten al terzijde mag schuiven, stelt de gemeente Buren zich op het standpunt dat er geen enkele aanleiding bestaat voor het hanteren van een geluidnorm van 47 dB Lden. Deze keuze is onverantwoord en niet toereikend gemotiveerd. Er is onvoldoende rekening gehouden met het behouden van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat van de Burense (en Gelderse) omwonenden van het windpark. De gemeente Buren ziet zich mede daarom genoodzaakt om het onderhavige beroep in te stellen en zo onder meer het belang van de leefbaarheid en gezondheid van haar inwoners te beschermen.

Hierbij is ook van belang dat de provincie heeft aangegeven niet meer te willen afdwingen dan waarvoor elke gemeente op grond van (de provinciale lezing van) de RES-doelstellingen aan de lat staat. Ook met een norm van 45 dB Lden en 39 dB Lnight voor het windpark worden de RES-doelstellingen echter ruimschoots gehaald, waardoor er geen enkele noodzaak bestaat om de omgeving met meer hinder te belasten. Hoewel de gemeente Buren het belang van de energietransitie onderkent, mag dit niet ten koste gaan van de volksgezondheid en leefbaarheid van de omgeving zonder dat daaraan een zorgvuldige en onderbouwde belangenafweging ten grondslag ligt.

Daarnaast kent het projectbesluit een aantal (procedurele) onregelmatigheden en onzorgvuldigheden die de gemeente Buren in strijd acht met de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling daarom het projectbesluit te vernietigen.

⁴ In te zien onder de link '*Klik hier om het volledige project te lezen*' op de projectwebsite <https://www.gelderland.nl/themas/wonen-en-leven/woningen-en-bouwprojecten/inpassingsplannen/energiepark-echteld-lienden/archief-energiepark>.

3. Achtergrond besluitvorming

Voordat inhoudelijk wordt ingegaan op de beroepsgronden wil de gemeente Buren eerst benoemen dat het gehele besluitvormingsproces rondom de vaststelling en voorbereiding van het projectbesluit zeer rommelig is verlopen. Dit heeft volgens de gemeente Buren alles te maken met de snelheid waarmee het college dit projectbesluit heeft willen vaststellen. Het lijkt erop dat alle andere belangen hebben moeten wijken voor het project zoals de initiatiefnemer dat voor zich ziet en de planning die men voor ogen heeft gehad, zodat de deadline voor de door de initiatiefnemer gewenste subsidie(aanvraag) gehaald kan worden. Volgens de gemeente Buren is deze tunnelvisie ten koste gegaan van de zorgvuldigheid en heeft dit mede tot gevolg dat het vertrouwen in het besluitvormingsproces voor dit windpark is geschaad.

Slordigheden en onzorgvuldigheden die aan het licht komen moeten achteraf worden 'gerepareerd'. Het college geeft stevast aan deze onzorgvuldigheden te betreuren en te hechten aan een deugdelijk en zorgvuldig proces. De gemeente Buren is van mening dat het gros van deze slordigheden voorkomen had kunnen worden als het college meer tijd had genomen voor het gehele (besluitvormings)proces.

Tekenend is dat het ontwerpbesluit tweemaal ter visie gelegd moest worden, omdat niet alle relevante stukken bij de terinzagelegging beschikbaar waren gesteld. Aanvankelijk meende het college dat maar één stuk ontbrak (het activiteitenplan dat behoorde bij de aanvraag voor de flora- en fauna-activiteit) en heeft het besloten om de al lopende zienswijzentermijn met vier weken te verlengen en het stuk 'toe te voegen' aan de al ter inzage liggende stukken.⁵

De gemeente Buren heeft het college erop gewezen dat het verlengen van de zienswijzentermijn in strijd is met de wet en dat het ontwerpbesluit opnieuw volledig ter inzage gelegd moest worden als essentiële stukken ontbreken.⁶ Dat zou het college in eerste instantie slecht uitkomen, omdat een nieuwe terinzagelegging veel tijd kost en niet binnen de beoogde planning paste.⁷ Toen vervolgens bleek dat veel meer stukken ontbraken dan enkel het activiteitenplan is toch gehoor gegeven aan de oproep van de gemeente Buren en is besloten het ontwerpbesluit voor een tweede maal ter visie te leggen.⁸ Deze gang van zaken wekte grote verbazing bij omwonenden en belanghebbenden die binnen de tijdspanne van een maand te horen kregen dat zij 'extra tijd' krijgen voor een zienswijze om vervolgens te horen te krijgen dat het gehele ontwerp opnieuw ter visie gelegd moet worden en zij een nieuwe zienswijze zullen moeten indienen.

⁵ Het gefragmenteerd vrijgeven van documenten is na de tweede zienswijzenperiode overigens opnieuw gebeurd (waarover meer onder 12 van dit beroepschrift).

⁶ Zienswijze I, p. 1-2.

⁷ De gemeente Buren werd overigens - nadat het college in strijd met de wet de termijn van terinzagelegging met vier weken verlengde - door het college het in de jurisprudentie ontwikkelde recht op een 'pro forma' zienswijze ontzegd (Zienswijze I, p. 1-2).

⁸ De gemeente Buren heeft het college gewezen op de ontbrekende stukken in Zienswijze I, p. 16.

Het is hierbij belangrijk te vermelden dat de gemeente Buren in haar brief van 22 augustus 2024 (**bijlage E**) aan het college heeft verzocht om de tervisielegging van het ontwerpbesluit uit te stellen. Dit verzoek werd onder andere gedaan omdat het college van burgemeester en wethouders van Buren nog gebruik wilde maken van zijn wettelijk adviesrecht voor drie omgevingsvergunningen die in het kader van het projectbesluit zouden worden verleend. De Omgevingsdienst Rivierenland (hierna: 'ODR'), die namens het college van burgemeester en wethouders zou adviseren, was pas op 8 juli 2024 deugdelijk op de hoogte gesteld door het college (van Gedeputeerde Staten) dat zij advies moest uitbrengen op de drie omgevingsvergunningen.⁹

De (aanvankelijk) niet ter visie gelegde stukken waren onderdeel van de aanvragen voor de omgevingsvergunningen. Als de ODR al vóór de tervisielegging kon adviseren had deze ommissie wellicht voorkomen kunnen worden.¹⁰ De toelichting van het college in de mededeling van 9 december 2024 (**bijlage F**) - dat de interne fout mede het gevolg zou zijn van het feit dat het projectbesluit een geheel nieuw instrument is - is voor de gemeente Buren overigens lastig te plaatsen. Onder het oude recht verleende het college immers ook (omgevings)vergunningen, waarbij het evengoed (bij de uitgebreide procedure) gebruikelijk was om de bij de aanvraag behorende stukken ter inzage te leggen bij een ontwerpbesluit. Dat is onder de Omgevingswet niet anders geworden.

Een ander voorbeeld betreft het feit dat het college in de kennisgeving van het vastgestelde projectbesluit in het Provinciaal Blad (2025, nr. 15173) van 18 september jl. ten onrechte heeft nagelaten te vermelden dat een beperking van de beroepsmogelijkheden van toepassing is op een projectbesluit. Voorts is het college ten onrechte uitgegaan van een inwerkingtreding van de rechtsgevolgen na zes weken, terwijl het projectbesluit op grond van de Omgevingswet reeds na vier weken in werking treedt.

De gemeente Buren vindt het onbegrijpelijk dat dit heeft kunnen gebeuren, omdat zij het college hierop al heeft gewezen op zowel de tweede als de twaalfde pagina van Zienswijze I. Op pagina 404 van de zienswijzennota van 1 april 2025 is hierop zelfs gereageerd door het college en worden de bepalingen uit de Omgevingswet benoemd die inderdaad de beperking van de beroepsmogelijkheden regelen. Waarom het college hier vervolgens niets mee heeft gedaan is voor de gemeente Buren onbegrijpelijk.

Tot slot benoemt de gemeente Buren dat het projectbesluit een zeer slecht leesbaar stuk is. Als concreet voorbeeld wordt genoemd dat de bijlagen bij het projectbesluit genummerd zijn met romeinse cijfers (zoals het MER als Bijlage VI), terwijl de bijlagen bij het MER ook genummerd zijn met romeinse cijfers. Ook is het MER niet als afzonderlijk bestand te lezen, maar enkel in het volledige projectbesluit dat ruim 2.500 pagina's telt. De gemeente Buren begrijpt dat het om een zeer omvangrijk besluit gaat en het altijd enige moeite zal kosten dit te doorgronden,

⁹ Hier is de gemeente Buren ook uitvoerig op ingegaan in Zienswijze I, p. 11-14.

¹⁰ Op het adviesrecht wordt ook nog ingegaan onder 11 van dit beroepschrift.

maar de stukken hadden op een veel beter begrijpelijke en leesbare wijze aan de belanghebbenden gepresenteerd kunnen worden.¹¹

Samenvattend is de gang van zaken gedurende het gehele besluitvormingsproces allerm minst ordentelijk verlopen, wat de inspraak en participatie aanzienlijk heeft bemoeilijkt.¹²

De gemeente Buren zal hierna haar inhoudelijke beroepsgronden formuleren.

BEROEPSGRONDEN

4. RES-bod / onderbouwing projectbesluit

4.1 RES 1.0-bod

Voor de motivering van de medewerking aan het initiatief lijkt van groot belang te zijn dat de met het project te verwachten opbrengst/opwekking nodig is om de zogeheten RES-doelstellingen te halen. Daarbij stelt het college zich onder meer op het standpunt dat de gemeente Buren zich via het 'RES 1.0-bod' van de Regio Fruitdelta Rivierenland (hierna: 'de regio') heeft gecommiteerd aan dit project, althans de met dit project te verwachten energieopwek. De gemeente bestrijdt dit en is hierop in Zienswijze I al uitvoerig ingegaan.

Daarin is onder meer gesteld dat het college er ten onrechte van uitgaat dat - kort gezegd - dit windpark is opgenomen in het definitieve RES-bod van de regio.

Al in Zienswijze I is namens de gemeente Buren uiteengezet dat dit windpark niet is meegenomen in het RES-bod van de regio.¹³ Op 17 juni 2021 is door de raad namelijk een amendement aangenomen, waarin is besloten dat er geen grootschalige opwek van windenergie wordt gefaciliteerd binnen het grondgebied van de gemeente Buren (**bijlage G**).

In Zienswijze I is ook gesteld dat in het ontwerpprojectbesluit ten onrechte is uitgegaan van het concept RES-bod van de gemeente (en de regio) en niet van het *definitieve* RES-bod, zoals dat is aangeboden aan het NPRES (Nationaal Programma Regionale Energiestrategie). In dit kader is verwezen naar de 'Voortgangsrapportage RES Fruitdelta Rivierenland' van april 2023, waarin nota bene ook wordt onderkend dat de gemeenteraad een amendement heeft aangenomen op grond waarvan er geen grootschalige windopwek binnen de gemeente beoogd is. En wordt in het ontwerpbesluit door het college erkend dat de verlaging van het Burens windbod mogelijk was binnen de regionale ambitie van 1,2 TWh/j.¹⁴

¹¹ In Zienswijze I, p. 4 en Zienswijze II, p. 2 heeft de gemeente Buren hierover ook al de nodige opmerkingen gemaakt. In het eerste ontwerpbesluit ontbrak bijvoorbeeld een inhoudsopgave. Dit heeft het college bij het tweede ontwerpbesluit aangepast.

¹² Zoals ook aangegeven in Zienswijze I, p. 1-2, 4, 11-18 en Zienswijze II, p. 2, 3-4

¹³ Zienswijze I, p. 4-6.

¹⁴ Ontwerpbesluit 23 december 2024, p. 108 (Provinciaal blad 2024, nr. 19856).

In de zienswijzennota wordt onder paragraaf 2.2 ingegaan op het thema RES. Op pagina 24 wordt daar onomwonden gesteld:

"Om het doel van 35TWh uit de gemaakte afspraken te halen is het Windpark Echteld-Lienden nodig."

Ook hieruit volgt dat het voldoen aan de doelstellingen uit het RES een belangrijk onderdeel vormt van de (beleidsmatige) motivering om medewerking te verlenen aan dit windpark.

Van groot belang is dat in de zienswijzennota wederom ten onrechte wordt gesteld dat (kort gezegd) dit windpark is opgenomen in 'RES 1.0'. Dat is niet het geval. Daarbij is aangegeven dat dit 'windaanbod' nadien eenzijdig door de gemeenteraad van Buren uit het gemeentelijk aanbod is geschrapt. Ook dit is pertinent onjuist. Zoals gezegd maakte het windpark geen onderdeel uit van het RES-bod van de regio en daarmee ook niet van de RES 1.0.

In de aanbiedingsbrief bij het definitieve RES 1.0-bod (**bijlage H**)¹⁵ is aangegeven:

"In twee gemeenten is tijdens de besluitvorming de lokale bijdrage aan de regionale ambitie naar beneden bijgesteld. Dit betreft de gemeenten Buren en Culemborg.

- [...]
- *In Buren is het aandeel wind uit de lokale bijdrage aan het RES-bod gehaald. De oppervlakten zonnenveld en zon-op-grote-daken zijn verhoogd. Het aandeel van de gemeente Buren in het bod RES 1.0 wordt hiermee verlaagd van 0,218 naar 0,154 TWh."*

Het college stelt zich ten onrechte op het standpunt dat (de opbrengst van) dit windpark is meegenomen in het RES-bod. De verwarring komt wellicht door het feit dat de opbrengst wel is opgenomen in het document 'Regionale energiestrategie 1.0 FruitDelta Rivierenland'. Dit document dateert van maart 2021 en is ter vaststelling voorgelegd aan de bevoegde gezagen binnen de regio, waaronder de acht gemeenteraden. Bij de stemming over de vaststelling heeft de raad van Buren bij amendement besloten om (de opbrengst van) dit windpark - althans voor zover het gaat om de drie op Burens grondgebied geprojecteerde turbines - uit het lokale bod en daarmee uit het regionale bod te halen.

Dat is dus niet een 'eenzijdige' schrapping uit het regionale bod, maar een besluit van de raad, dat is genomen in het kader van de vaststelling van het regionale RES-bod. Bij amendement is besloten dit 'windaanbod' niet op te nemen in het RES-bod en het maakt daarvan dus ook géén onderdeel uit.

¹⁵ Ook overgelegd in Zienswijze I, bijlage 6.

Dat dit in lijn is geweest met het beoogde proces van het regionale RES-traject, blijkt bijvoorbeeld ook uit pagina 10 van het RES-document van maart 2021. Daar is aangegeven dat binnen fase 4 ('uitwerken & opleveren RES 1.0') de besluitvorming door de bevoegde gezagen geagendeerd is voor mei/juni 2021 - aldus op een moment dat toen nog in de toekomst lag. Uiteraard is het daarbij mogelijk dat één of meerdere bevoegde gezagen het geformuleerde RES-bod niet zouden vaststellen, of daarop amendementen zouden aannemen, zoals onder meer in de gemeente Buren is gebeurd.

Zoals ook uit de als bijlage H overgelegde aanbiedingsbrief van 1 juli 2021 blijkt, is dit 'risico' ook ingecalculeerd en (uiteraard) geaccepteerd. In de als bijlage 1 bij deze brief gevoegde bijlage is het aangenomen amendement ook opgenomen (onder 'Aanpassing lokale bijdrage').

In de als bijlage 3 bij het RES-document opgenomen tabel zijn de gemeentelijke ambities in 2030 aangegeven. Voor de gemeente Buren is hierin een 'windambitie' van 0,122 TWh aangegeven, wat tezamen met de 'zonambitie' een totaal oplevert van 0,218 TWh. In de aanbiedingsbrief van 1 juli 2021 is met zoveel woorden opgenomen dat het gemeentelijk (lokale) bod van gemeente Buren wordt bijgesteld van 0,218 naar 0,154 TWh. Hieruit volgt dus onmiskenbaar dat het amendement ertoe heeft geleid dat het te verwachten windbod voor dit windpark uit het RES-bod is geschrapt.

Belangrijk daarbij is dat in diezelfde aanbiedingsbrief is aangegeven dat het totale regionale RES-bod van 1,2 TWh ongewijzigd blijft als gevolg van de door de raden van de gemeenten Culemborg en Buren bij de besluitvorming aangenomen amendementen. Dit is belangrijk, omdat het college stelt dat dit windpark nodig is voor het behalen van de totale landelijke ambitie van 35 TWh in 2030. Dat is dus aantoonbaar niet het geval. Hiermee komt een belangrijke, zo niet hét belangrijkste argument voor het verlenen van medewerking aan dit initiatief te ontvallen.¹⁶

Al in het ontwerpbesluit stelde het college zich zoals gezegd op het standpunt dat het (Burense gedeelte van het) windpark wél onderdeel uitmaakt van de RES - en dat het projectbesluit dus dient ter uitvoering van die RES - omdat het project genoemd is in de voortgangsrapportage van april 2023. In de zienswijze van 13 november 2024 wordt hierop al ingegaan en onderbouwd dat het feit dat het project genoemd staat in de voortgangsrapportage niet met zich brengt dat het daarmee ineens wél is opgenomen binnen het vastgestelde en aan het NPRES aangeboden RES-bod. De voortgangsrapportages zijn namelijk geen zelfstandig beleidsdocument, maar een monitoringstool van de voortgang van de duurzame energieprojecten binnen de regio. Omdat de provincie in 2023 zelfstandig het windproject is gestart, is deze genoemd in de voortgangsrapportage als een 'pijplijnproject'.

¹⁶ Ook de in het MER weergegeven 'kaders vanuit wetgeving en beleid' (bijlage III MER), locatieonderbouwing (bijlage XXIII MER) en de motivering van het projectbesluit wordt uitgebreid ingegaan op de RES.

Inmiddels is overigens ook de voortgangsrapportage 2025 verschenen. In de bijlage bij deze rapportage is ook het windproject Echteld-Lienden genoemd - als pijplijnproject in de aanvraagfase - met een te verwachten opbrengst van 67 GWh. Daarbij is met zoveel woorden aangegeven dat het hier gaat om een provinciaal project en dat de gemeente tegenstander is en geen winddoelstelling in haar beleid heeft.

Dit is belangrijk, omdat hieruit nogmaals blijkt dat deze windopwek geen deel uitmaakt van het regionale RES-bod, terwijl daarvan door het college steeds wel is uitgegaan en dit wordt gebruikt als belangrijkste motivering/onderbouwing van de medewerking aan dit project.

Het college heeft in dit kader bij herhaling aangegeven het regionale RES-bod (en de daaraan ten grondslag liggende democratisch geaccordeerde lokale RES-biedingen) te respecteren. Het college maakt deze toezegging niet waar door nu zelf dit project ter hand te nemen.

Hierna zal voor de volledigheid worden gereageerd op enkele passages uit (de motivering van) het projectbesluit, waarin ten onrechte wordt aangenomen dat dit windpark (althans het Burense gedeelte daarvan) deel uitmaakt van het RES 1.0-bod.

Op pagina 91 van de motivering is gesteld dat de projectlocatie is gelegen in één van de vijf in de RES 1.0 aangewezen 'kansrijke gebieden' en dat dit kansrijke gebied is aangescherpt tot onderzoekslocatie voor het project.

Na het schrappen van het Burense gedeelte van deze locatie bij het vastgestelde RES-bod is dit een onterechte aanname.

Op pagina 105 is aangegeven dat op grond van de RES 1.0 voor dit windpark wordt uitgegaan van een totale jaaropbrengst van 0,14 TWh per jaar. Dit wordt gepresenteerd als de 'RES-doelstelling' die met het project gehaald wordt.

In de eerste plaats is nergens in het RES-document van maart 2021 gesteld dat wordt uitgegaan van een opbrengst van 0,14 TWh. Maar los daarvan wordt hier niet meegenomen dat het Burense gedeelte van het windpark (drie van de zeven turbines) niet is meegenomen in het vastgestelde RES-bod.

Op pagina 109 is aangegeven dat met het Voorkeursalternatief (van zeven windturbines) voor een belangrijk deel van de energie-opwek zoals opgenomen in de RES 1.0 (van 0,14 TWh) wordt gehaald. Daarbij wordt aangegeven dat de provincie ervoor heeft gekozen niet méér windturbines toe te staan dan nodig is om het bod uit RES 1.0 te halen.

Ook hier wordt niet betrokken dat het Burense gedeelte niet in de RES 1.0 is opgenomen. De keuze en toezegging dat er niet méér windturbines worden toegestaan dan nodig is om het RES-bod te halen, komt erop neer dat volstaan kan worden met drie turbines.

Onder paragraaf 4.3.1 van de motivering van het projectbesluit wordt specifiek ingegaan op de RES. Daarin wordt ten onrechte gesteld dat de gemeente Buren bij de aanbiedingsbrief van het RES-bod 'haar hele windbod schrapt'. Dit is een verkeerde voorstelling van zaken: de gemeente Buren heeft geen windbod gedaan, omdat besluitvorming daarover nog helemaal niet had plaatsgevonden. Het gemeentelijke (lokale) en daarmee regionale RES-bod is pas komen vaststaan na de vaststelling door de gemeenteraden – dit uiteraard met inbegrip van de aangenomen amendementen door de raden van Culemborg en Buren.

Ten onrechte wordt dan ook gesteld dat er sprake zou zijn van een door de gemeente Buren gecreëerde (eigen) versie van de RES die afwijkt van de door de andere overheden vastgestelde RES. Er is één RES en uiteraard gaan de gemeenten over hun (eigen) lokale bod, dat betrekking heeft op de ambitie van duurzame energieprojecten binnen het eigen grondgebied. De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling daarom allereerst het projectbesluit te vernietigen nu het op een ontoereikende motivering en beleidsmatige onderbouwing berust.

4.2 Amendement Panderweg / 'zoekgebied'

Het college lijkt zich in de zienswijzennota op het standpunt te stellen dat de gemeente Buren weliswaar haar RES-bod heeft gewijzigd (door daaruit kort gezegd de windcomponent te schrappen), maar dat het zoekgebied niet is gewijzigd / 'geraakt' door het amendement.¹⁷

Het college miskent daarmee dat er (daags voordat het 'windbod is geschrapt') al op 15 juni 2021 een ander amendement is aangenomen waarin de gemeenteraad het zoekgebied heeft gewijzigd, waarbij de Panderweg als uiterste noordgrens is gesteld voor het plaatsen van grootschalige windturbines (**bijlage I**).

Hiermee is het zoekgebied dus wel degelijk gewijzigd. Dit is namelijk teruggebracht tot het gebied ten zuiden van de Panderweg. Vastgesteld kan worden dat ten minste één op Burens grondgebied geprojecteerde turbine is gelegen ten noorden van de Panderweg en daarmee dus *buiten* het zoekgebied. Dit is volledig miskend in de besluitvorming. Zo staat in de motivering van het projectbesluit ten onrechte dat de zoekgebieden ongewijzigd zijn gebleven.¹⁸

Nu het projectbesluit beleidsmatig is gebaseerd op de veronderstelling dat de drie op Burens grondgebied geprojecteerde turbines binnen het zoekgebied zijn gelegen - en vastgesteld moet worden dat dat ten aanzien van één turbine niet het geval is - komt het projectbesluit ook om deze reden voor vernietiging in aanmerking.

Los van het voorgaande hecht de gemeente Buren er nog wel aan dat het enkele feit dat een beoogde locatie voor een windturbine (wél) is gelegen binnen een zoekgebied uiteraard onvoldoende is om te concluderen dat dit initiatief beleidsmatig past (zie daarvoor onder meer

¹⁷ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 25.

¹⁸ Projectbesluit, p. 118. Terwijl overigens elders in het projectbesluit op p. 110 het amendement van de gemeente Buren wel wordt benoemd bij het schrappen van een mogelijke achtste turbine (die ten noorden van de Panderweg was beoogd) bij het voorkeursalternatief.

4.1 van dit beroepschrift); de ligging binnen een zoekgebied vormt de noodzakelijke basis van die onderbouwing. De gemeente Buren heeft in dit concrete geval enkele dagen ná de wijziging van het zoekgebied (zoals meermaals besproken) het gehele windbod geschrapt, waarmee ook de beleidsmatige onderbouwing aan de twee andere geprojecteerde turbines is komen te ontvallen.

5. Gehanteerde normstelling (milieu)

Het college moet voor het windpark eigen milieunormen vaststellen. Hiervoor moeten de normen zijn voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering. De gemeente Buren neemt het standpunt in dat daar ten aanzien van de gehanteerde normstelling voor geluid niet aan is voldaan en verzoekt uw Afdeling ook daarom het projectbesluit te vernietigen. De verwezenlijking van het windpark is onmogelijk zonder een geldige en juridisch houdbare norm voor geluid.

5.1 Energieopbrengst en doelstellingen

In de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'* is inzichtelijk gemaakt hoeveel energieopbrengst er wordt verwacht met verschillende opwekscenarió's. Daarbij is uitgewerkt in welke mitigatiemodus de gekozen referentiewindturbine (Vestas V172-7.2MW) moet worden gezet om aan de normstelling uit het betreffende scenario te voldoen. Dit is uitgewerkt bij elk scenario (gekozen normstelling) om inzichtelijk te maken hoeveel energieopbrengst per scenario wordt verwacht.

Het college overweegt dat het hanteren van een geluidsnorm van 47 dB Lden een goede balans kent tussen de beperking van hinder enerzijds en het belang van de energietransitie (en energieopbrengst) anderzijds. De gemeente Buren kan zich daarmee niet verenigen.

Zoals al uitvoerig is omschreven onder 4.1 van dit beroepschrift baseert het college het projectbesluit in zeer belangrijke mate op de RES 1.0. De gemeente Buren is nog steeds van mening dat het college ten onrechte heeft bepaald dat er op basis van de RES ruimte bestond voor de realisatie van windturbines op Burens grondgebied. Maar al zou het college in zijn redenering worden gevolgd, dan wordt alsnog méér afgedwongen dan waarvoor de gemeente Buren op grond van de (concept-)RES 1.0 aan de lat staat. Dat wordt hierna toegelicht.

Het college heeft zich gedurende het (besluitvormings)proces consequent op het standpunt gesteld dat het niet meer wil afdwingen/toestaan dan wat noodzakelijk is om de energieopbrengstdoelen uit de RES 1.0 te halen.¹⁹ Dit is ook aangegeven in de Statenbrief van 23 januari 2024 (zaaknummer 2023-004808) waarin het college de keuze voor het voorkeursalternatief uitwerkt (**bijlage J**). Daarin overweegt het college:

¹⁹ Projectbesluit, p. 110.

"Deze gemeenten hebben een opwekdoelstelling voor wind op land van respectievelijk 0,08 TWh en 0,06 TWh. In de RES1.0 is dit gelijk gesteld aan resp. 4 en 3 molens met een theoretische opwek van 0,02 TWh per molen. Wij willen in geen van beide gemeenten meer energie-opwek mogelijk maken dan waarvoor zij overeenkomstig de RES-afspraken 'aan de lat staan'."

Destijds werd er nog van uitgegaan dat het voorkeursalternatief een energieopbrengst van 0,1225 TWh/j voor zeven turbines zou geven.²⁰ Dit zou net onder de gezamenlijke doelstelling van beide gemeenten van 0,14 TWh/j vallen (waarvan 0,06 TWh/j voor de gemeente Buren), maar wel in voldoende mate bijdragen aan deze doelstelling.²¹ Te meer nu de gemeente Buren haar aandeel in zonne-energie heeft verhoogd.²²

Als echter naar tabel 18 in de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'* wordt gekeken, dan is te zien dat met het hanteren van het scenario 45/45²³ al 140,6 GWh/j (circa 0,14 TWh/j) wordt opgewekt. Met het hanteren van dit scenario wordt dus al aan de RES1.0 doelstelling voldaan waarvoor de gemeenten aan de lat staan. Het is echter realistischer dat het scenario 45/47 wordt bekeken, mede omdat de normstelling van het *bestaande* windpark Buren in deze procedure niet ter discussie staat.²⁴ Het scenario 45/47 resulteert in het opwekken van 161,0 GWh/j (0,16 TWh/j), waarmee de doelstellingen waarvoor de gemeenten 'aan de lat' staan ruimschoots worden gehaald (alsmede de oorspronkelijk beoogde opwekdoelstelling van 0,1225 TWh/j voor dit windpark die het college aanvaardbaar achtte bij de keuze voor het voorkeursalternatief).

Met andere woorden: het belang van de energietransitie wordt al in voldoende mate gediend bij de keuze voor een geluidnorm van 45 dB Lden, omdat de doelstellingen zoals deze zijn omschreven en overeengekomen in het (concept-)RES-bod ruimschoots worden gehaald. Er is daarom geen enkele reden en noodzaak om omwonenden en inwoners van de gemeente Buren te belasten met méér hinder en gezondheidsrisico's. Al helemaal niet nu het college nota bene zelf als uitgangspunt heeft genomen (en daarmee het vertrouwen heeft gewekt) niet meer energieopwek (met bijbehorende hinder voor de omgeving) mogelijk te maken, dan waar beide gemeenten voor aan de lat staan op grond van het RES-bod.

²⁰ Overigens wordt in bijlage 4 *'Achterliggende overweging VKA-keuze'* bij deze statenbrief de aanname gemaakt dat het hanteren van een norm van 45 dB Lden ervoor zorgt dat de RES1.0 opwekdoelstellingen niet worden gehaald en ook dat dit 'fnuikend' zou zijn voor de economische haalbaarheid van het project.

²¹ Het college geeft aan dat er ook 0,060 TWh/j voor de gemeente Buren is beoogd in de RES-voortgangsrapportage 2023. Zie ook projectbesluit, p. 118 (en het MER, p. 180).

²² Wat weergeeft dat het college kennelijk van mening is dat de gemeente haar windbod niet kon schrappen, maar kennelijk weer wel waarde hecht aan de verhoging van zonaanbod wat tegelijkertijd plaatsvond met het schrappen van het windbod.

²³ Het gecumuleerde geluid van het reeds bestaande windpark Buren en het beoogde windpark Echteld-Lienden mag niet meer zijn dan 45 dB Lden en 39 dB Lnight op de gevels van geluidgevoelige gebouwen.

²⁴ Het geluid van Windpark Echteld-Lienden mag niet meer zijn dan 45 dB Lden en 39 dB Lnight op de gevels van gevoelige gebouwen, maar de geluidsbelasting inclusief het bestaande windpark Buren mag niet hoger zijn dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight.

Samenvattend stelt de gemeente Buren dat het college ten onrechte heeft gekozen voor een normstelling dan 47 dB Lden en 41 dB Lnight. Het college heeft namelijk besloten als uitgangspunt voor de besluitvorming te nemen dat niet méér opwek wordt mogelijk gemaakt dan waarvoor de gemeenten aan de lat staan conform het RES-bod. Dat gebeurt wél in de door het college 'vergunde' situatie met een geluidnorm van 47 dB Lden (scenario 47/47): de opwek is dan namelijk 0,17 TWh, terwijl het RES-bod (volgens het college) 0,14 TWh bedraagt. Het college heeft bij de keuze voor het voorkeursalternatief zelfs een nog beperktere opwek van 0,1225 TWh aanvaardbaar geacht.

Als wordt gekozen voor een geluidnorm van 45 dB Lden en 39 dB Lnight wordt - naast het ruimschoots behalen van de beoogde opwekdoelstellingen - ook recht gedaan aan het advies van de WHO, de landelijke politiek die in de nieuwe normstelling ook uitgaat van een standaardwaarde van 45 dB Lden, het advies van de lokale GGD-Gelderland Zuid, het advies van de ODR en de verzoeken van beide betrokken gemeenten bij dit projectbesluit.²⁵ De gemeente Buren benadrukt dat ook de gemeente Neder-Betuwe heeft verzocht om een geluidnorm van 45 dB Lden.²⁶

De keuze voor een soepelere norm lijkt - nu aan het beoogde belang van de energietransitie al ruimschoots wordt voldaan - in bepalende mate te zijn ingegeven door economische motieven en gericht op een zo hoog mogelijk rendement voor de initiatiefnemer. Dit is volgens de gemeente Buren een volstrekt ontoereikende motivering voor de keuze van een geluidnorm.

Daarop wordt - in zoverre ten overvloede - hierna nader ingegaan.

5.2 Economische uitvoerbaarheid

In de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'* staat op pagina 39 dat het hanteren van een 'strengere' norm dan 47 dB Lden zal leiden tot een dermate groot opbrengstverlies dat de economische uitvoerbaarheid in het geding komt.²⁷ De gemeente Buren heeft zich in Zienswijze I al op het standpunt gesteld dat deze stelling op geen enkele wijze is onderbouwd.²⁸ Daarbij is ook door Arcadis in de second opinion aangegeven dat deze stelling lastig te plaatsen is. Ten eerste omdat een vergelijkbaar windpark in de provincie Gelderland ('Horst en Telgt') kennelijk wel economisch rendabel is met een normstelling van 45 dB Lden.

²⁵ Zoals ook aangegeven in Zienswijze I, p. 9.

²⁶ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 283-284.

²⁷ Dit standpunt is gedurende de hele procedure door het college bij herhaling verkondigd. Als voorbeelden worden hier onder meer genoemd: Projectbesluit, p. 117-118; brief Gedeputeerde Staten aan de gemeente Buren 27 augustus 2024 (Zienswijze I, bijlage 10, p. 1); zienswijzennota, 1 april 2025, p. 31 en 34; Statenbrief 23 januari 2024 (zaaknummer 2023-004808), bijlage 4: 'Achterliggende overwegingen bij VKA-keuze', p. 3; brief Gedeputeerde Staten aan de gemeente Buren 2 april 2025, 'Notitie beantwoording advies gemeenten', p. 4-5; MER, p. 198 en bijlage XIX MER: Akoestisch Onderzoek, p. 7.

²⁸ Zienswijze I, p. 7-9.

Daarnaast wordt met de nieuwe (ontwerp) landelijke normen voor windturbines ook een standaardwaarde van 45 dB Lden gehanteerd. Voor deze landelijke norm zou niet gekozen zijn als dit op voorhand zou betekenen dat elk project voor nieuwe windturbines niet rendabel is en daarmee economisch onuitvoerbaar. De gemeente Buren vindt de stelling dat het project economisch niet uitvoerbaar is en de keuze voor een norm van 47 dB Lden eigenlijk een 'bittere noodzaak' betreft, ontoereikend gemotiveerd.

De gemeente Buren vindt het daarnaast onbegrijpelijk dat het college de economische motieven en het slagen van een *business case* laat prevaleren boven het belang van de leefbaarheid en gezondheid van haar inwoners. Een hogere winst voor de initiatiefnemer zou in een planologisch besluit niet mogen prevaleren boven het belang van de gezondheid en leefbaarheid van inwoners.

Concluderend worden de opwekdoelstellingen die het college voor ogen heeft gehad voor dit windpark ruimschoots gehaald met een normstelling van 45 dB Lden en daarbij is ook toegezegd dat er niet meer energieopwek zou worden afgedwongen. De keuze voor een geluidnorm 47 dB Lden schaadt de leefbaarheid van de omgeving en de gezondheid van omwonenden en deze keuze lijkt voornamelijk te zijn ingegeven door de wens van het bieden van nóg meer rendement voor de initiatiefnemer. De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling om het projectbesluit te vernietigen voor wat betreft de gekozen normstelling voor geluid. Er is geen sprake van een geluidnorm die is voorzien van een actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering.

6. Second opinion Arcadis

Op 9 oktober 2024 heeft Arcadis op verzoek van de gemeente Buren een second opinion uitgebracht over het MER en de motivering voor de lokale normstelling (hierna: '*de second opinion*'). De second opinion is als bijlage 7 bij Zienswijze I gevoegd. Omwille de leesbaarheid van dit beroepschrift wordt de second opinion hier wederom overgelegd als **bijlage K**.

6.1 Aanpassingen n.a.v. second opinion Arcadis

De gemeente Buren constateert dat het college niet op alle door Arcadis aangedragen punten is ingegaan. Bovendien zijn de in de zienswijzennota gedane toezeggingen om bepaalde aanpassingen door te voeren, bijvoorbeeld in het MER of het projectbesluit, niet overal nagekomen. Ook hierom is het projectbesluit niet zorgvuldig voorbereid en dient het vernietigd te worden.

Er wordt hierna op de relevante aspecten ingegaan.

De gemeente Buren wijst allereerst op het geluidsspectrum dat ontbreekt in het MER. Het college heeft erkend dat dit nog moet worden toegevoegd aan het MER²⁹, maar deze is nog steeds nergens te vinden. Hetzelfde geldt voor de constatering dat de geluidsvoorschriften in het projectbesluit zelf niet eenduidig zijn.³⁰ Ook hiervan heeft het college aangegeven aanpassingen door te voeren.³¹ Het is hierdoor nog steeds onduidelijk welke exacte Meet- en rekenmethode en welke versie van IEC 61400-11 wordt bedoeld in de voorschriften voor geluid in het projectbesluit (artikel 5.1.3 sub 3 onder 1 en onder 4). Op deze punten is het projectbesluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Arcadis heeft in de second opinion ook gewezen op het voorschrift in artikel 5.1.3 sub 3 onder 15 van het projectbesluit.³² En dat het in het kader van handhaving zeer ongebruikelijk is om overschrijdingen van 2 dB geen gevolg te geven bij de beoordeling van het maximaal optredend equivalent geluidniveau LAeq. Er is door Arcadis aangegeven dat bij overschrijdingen van 2 dB meer metingen moeten worden uitgevoerd zodat bepaald kan worden of er sprake is van een overtreding of niet. De gemeente Buren kan zich gelet op de overweging van de second opinion van Arcadis niet verenigen met de door het college gekozen beoordelingsmethode en verzoekt uw Afdeling deze norm (artikel 5.1.3 sub 3 onder 15) te vernietigen voor zover dit betrekking heeft op het buiten beschouwing laten van kleine overschrijdingen van 2 dB.

Daarnaast wijst de gemeente Buren ook op hetgeen Arcadis heeft overwogen met betrekking tot de gekozen normstelling voor laagfrequent geluid en het standpunt van Arcadis dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd hoe het tot de voorgestelde beoordelingsmethode is gekomen.³³ Op deze twee aspecten is het college helemaal niet ingegaan in de zienswijzennota. Er mag echter van het college worden verwacht dat zij de opmerkingen van een bij uitstek deskundig bureau oppakt – zeker wanneer deze in hoge mate door het college zelf worden onderschreven. Door dat na te laten is het projectbesluit niet zorgvuldig voorbereid.

6.2 Gebreken MER

Arcadis heeft in de second opinion kritiek geuit op de gehanteerde benadering bij het akoestisch onderzoek. Als maatregel is voor alle alternatieven en varianten voor alle windturbineposities standaard 3 dB reductie toegepast bij het berekenen van de geluidemissie.³⁴ Er is echter, kort gezegd, niet onderzocht of het toepassen van deze reductie op elke turbine noodzakelijk is voor elk tijdstip. Van deze benadering lijkt in de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'* weer te zijn afgeweken.

²⁹ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 407.

³⁰ Second opinion Arcadis, p. 2.

³¹ Zienswijzennota, p. 408 en 438.

³² Projectbesluit, p. 32.

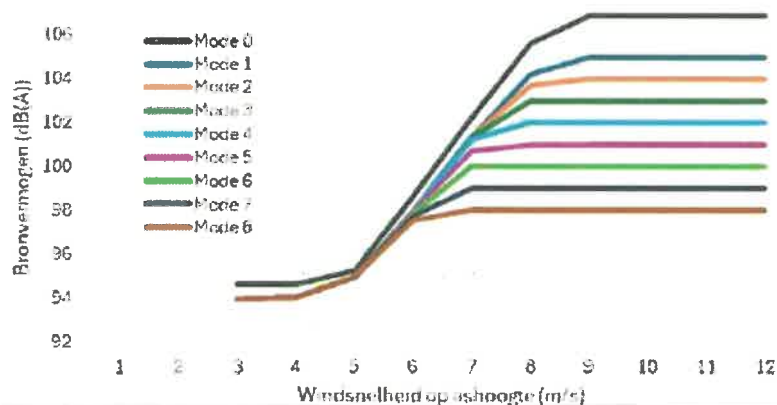
³³ Second opinion Arcadis, p. 8.

³⁴ Second opinion Arcadis, p. 5-6.

Ook heeft Arcadis aangegeven dat zij de weergegeven geluidscurve voor de Vestas V172-7.2MW³⁵ in het MER niet kan plaatsen. De in het MER opgenomen geluidscurve van de Vestas V172-7.2MW wijkt af van de curve die is weergegeven in de 'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden' van 26 augustus 2025. Zie daarvoor onderstaande afbeelding 1 en 2.

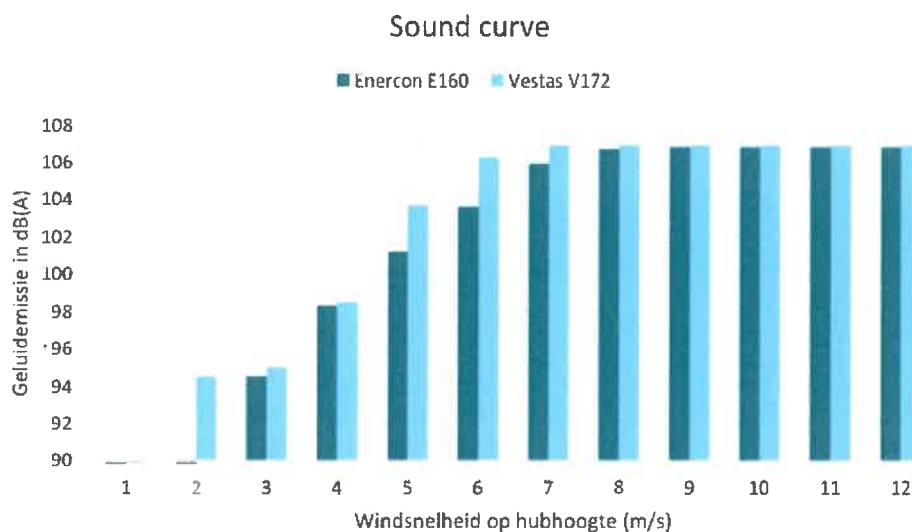
Afbeelding 1: geluidscurve Vestas V172-7.2MW op pagina 28 'Motivering milieunormen Echteld-Lienden' 26 augustus 2025

Figuur 19 Geluidscurves van de Vestas V172-7.2MW, zowel zonder mitigatie (Mode 0), als voor de verschillende mitigatiemodi. De powercurves uit Figuur 18 corresponderen met deze geluidscurves.



Afbeelding 2: geluidscurve Vestas V172-7.2MW op pagina 114 van het MER

Afbeelding 7.1 Sound curve van de turbines



³⁵ Second opinion Arcadis, p. 6. Er heeft per ongeluk een verschrijving plaatsgevonden. Op de plekken waar de Vestas V162-7.2 MW staat moet Vestas **V172**-7.2 MW staan.

De geluidscurve mode 0 (zonder mitigatie) uit afbeelding 1 zou overeen moeten komen met de geluidscurve in afbeelding 2, nu van hetzelfde windturbinetype wordt uitgegaan. Als echter gekeken wordt naar een windsnelheid van 5 m/s is te zien dat de geluidemissie (c.q. bronvermogen) in dB(A) in de geluidscurve bij het MER aanzienlijk hoger ligt (namelijk bijna 104 dB(A)) dan bij de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld Lienden'* (namelijk 96 dB(A)).³⁶ In de zienswijzennota is aangegeven dat de gebruikte geluidscurves in het MER correct zijn.³⁷

Nu het MER is gebaseerd op andere uitgangspunten dan de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'*, moet onmiskenbaar duidelijk zijn of het college zijn besluit heeft gebaseerd op het MER of juist de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'*. De motivering van het projectbesluit lijkt er in paragraaf 5.8.2 op te duiden dat het college zich heeft gebaseerd op de resultaten uit het MER. In dat geval is dus gebruik gemaakt van de door Arcadis bekritiseerde methode waarbij standaard 3 dB mitigatie voor alle turbines wordt gehanteerd (en van een andere geluidscurve).³⁸

Vanwege het voorgaande stelt de gemeente Buren zich op het standpunt dat er fundamentele gebreken kleven aan de gekozen benadering in het MER en het akoestisch onderzoek en dat het college zijn besluitvorming hierop niet op kon baseren. De uitgangspunten van dit onderzoek wijken af van de uitgangspunten van de *'Motivering milieunormen Windpark Echteld-Lienden'*, waardoor het projectbesluit niet is gebaseerd op eenduidig onderzoek. Ook om deze reden is het projectbesluit niet voorzien van een deugdelijke motivering en is het niet zorgvuldig voorbereid, waardoor het besluit ook hierom voor vernietiging in aanmerking komt.³⁹

7. Aanpassingen Omgevingsplan

Het projectbesluit is een nieuw instrument dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is geïntroduceerd. Het biedt de mogelijkheid aan het college tot het uitvoeren, in werking hebben en in stand houden van een project. Daarbij wordt ook direct het omgevingsplan aangepast van de gemeente waarbinnen het project plaatsvindt. De gemeente Buren stelt zich op het standpunt dat het college ten onrechte maar ten dele het omgevingsplan van de gemeente Buren (en Neder-Betuwe) heeft gewijzigd. Dat licht zij hieronder toe.

Op grond van artikel 5.52 lid 1 Ow wijzigt een projectbesluit het omgevingsplan met de regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of instandhouden van het project. Het overgangsrecht in artikel 22.16 Ow bepaalt dat een projectbesluit nog niet hoeft te voldoen aan artikel 5.52 lid 1 Ow tot een nader bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit heeft tot gevolg dat een projectbesluit (nog) niet direct hoeft in te grijpen in het gemeentelijk omgevingsplan.

³⁶ Zie ook wederom: Second opinion Arcadis, p. 6.

³⁷ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 407.

³⁸ Projectbesluit, p. 181-182.

³⁹ Ook ten aanzien van slagschaduw is nieuw onderzoek verricht in de *'Motivering milieunormen Echteld-Lienden'* 26 augustus 2025, p. 50.

De reden daarvoor is dat de wetgever heeft voorzien dat wanneer een projectbesluit het omgevingsplan aanpast, het projectbesluit direct alle (omgevingsplan)regels voor de desbetreffende locatie moet aanpassen zodat deze voldoen aan de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet kan volgens de wetgever namelijk niet worden volstaan met partiële wijzigingen in de regels van het oude regime.⁴⁰

Het college heeft bepaald dat het Omgevingsplan van de gemeente Buren (en Neder-Betuwe) slechts op onderdelen wordt gewijzigd en bepaald dat er een voorrangsregeling geldt.⁴¹ Hiermee blijft het tijdelijk deel van het Omgevingsplan gemeente Buren (waaronder ook de daarin opgenomen bestemmingsplannen) ook gelden op de locatie(s) waarop het projectbesluit ziet.

De gemeente Buren stelt zich op het standpunt dat door niet in één keer het omgevingsplan volledig te wijzigen in strijd wordt gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit is ook niet in lijn met wat de wetgever heeft beoogd. Op de locatie van het beoogde windpark geldt nu namelijk het tijdelijk deel van het Omgevingsplan gemeente Buren, *tenzij* deze bepalingen afwijken van de wijzigingen van het Omgevingsplan zoals deze zijn opgenomen in het projectbesluit (dan gelden wijzigingen die gelden op grond van het projectbesluit). Echter, voor zover het projectbesluit in strijd is met zowel het tijdelijk deel van het Omgevingsplan als de wijzigingen van het Omgevingsplan die zijn doorgevoerd op basis van het projectbesluit, geldt het als een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 22.16 Ow). Doordat de voor deze locatie toepasselijke regels zodanig complex en gefragmenteerd zijn, is sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast heeft de wetgever expliciet beoogd dat bij wijziging van het omgevingsplan (door een projectbesluit) in de 'overgangsfase' ook direct alle regels in overeenstemming moeten worden gebracht met de vereisten die de Omgevingswet daaraan stelt (zie wederom de eerder aangehaalde Memorie van Toelichting). Daaraan is in dit geval niet voldaan.

De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling ook daarom om het projectbesluit te vernietigen.

Wat in dit kader ook nog relevant is, is dat de provincie verzekerd is van kostenverhaal met betrekking tot (ambtelijke) werkzaamheden die zij heeft verricht ten behoeve van de (planologische) procedure voor het projectbesluit. Het college heeft immers een anterieure overeenkomst gesloten met de initiatiefnemer. In de huidige vorm - die de gemeente Buren zoals gezegd ontoelaatbaar acht - zou het betekenen dat de gemeente Buren zelf haar omgevingsplan op een gegeven moment moet aanpassen om dat in overeenstemming te brengen met het projectbesluit. Dit betekent dat de gemeente Buren kosten zal moeten maken voor het opstellen van een omgevingsplanwijziging, nota bene voor een windpark dat zij niet op haar grondgebied wil en voor een initiatiefnemer die daarvoor zelf de kosten zou moeten dragen. Dit betekent, kort en goed, dat Burens gemeenschapsgeld ten gunste van de

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 118.

⁴¹ Zie bijlage B 'Wijzigingen omgevingsplan gemeente Buren', projectbesluit, p. 82.

initiatiefnemer nog zal moeten worden aangewend, terwijl het college de middelen, mogelijkheden en volgens de wetgever de plicht heeft om nu al het omgevingsplan te wijzigen.

8. Omgevingsplanactiviteit 'bouwen van een windpark'

De gemeente Buren neemt het standpunt in dat de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit 'bouwen van een windpark' niet verleend had kunnen worden. In bijlage II bij het projectbesluit wordt de onderbouwing gegeven voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit bouwen ten behoeve van het windpark. Deze beroepsgrond richt zicht tegen de omgevingsplanactiviteit. Het college heeft miskend dat het omgevingsplan het bouwen van een windturbine niet toestaat. Doordat er géén buitenplanse omgevingsplanactiviteit is aangevraagd door de initiatiefnemer had de activiteit niet vergund kunnen worden. Uit de aanvraag en het projectbesluit blijkt immers niet dat er wordt afgeweken van de regels van het omgevingsplan.

Door het college wordt aangegeven dat het projectbesluit beoogt het omgevingsplan van de gemeente Buren (en Neder-Betuwe) aan te passen om de windturbines mogelijk te maken.⁴² De gemeente Buren constateert echter dat in de wijziging van het omgevingsplan onder andere (wel) vrijwaringszones, veiligheidszones en leidingen zijn opgenomen, maar dat daarin niet wordt voorzien in de planologische mogelijkheden voor de (bouw van de) windturbines zelf. Het is dus niet juist dat het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt voor het bouwen (oprichten en in stand houden) van de beoogde windturbines.

Het college erkent dat een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen wordt verleend als de (aangevraagde) activiteit voldoet aan de regels uit het omgevingsplan.⁴³ Vervolgens geeft het college aan dat als niet wordt voldaan aan de regels van het omgevingsplan een omgevingsvergunning alleen verleend kan worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 8.0 lid 2 Bkl). Het college gaat er echter aan voorbij dat dit enkel geldt voor een aanvraag voor een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit ('BOPA'). Een BOPA voor het bouwen (in afwijking van het omgevingsplan) is niet door de initiatiefnemer aangevraagd.

Het college geeft voorts aan dat, voor zover het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan, dit van rechtswege geldt als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van de overgangsrechtelijke bepaling uit artikel 22.16 lid 1, tweede volzin, Ow. Dit artikellid verwijst echter naar artikel 5.52 lid 1 Ow waarin staat dat het omgevingsplan door het projectbesluit wordt gewijzigd (en daarmee het planologisch (toetsings)kade voor het project).⁴⁴ Dat artikel gaat dus niet over de *omgevingsvergunningen* die ter uitvoering van dat projectbesluit worden verleend op grond van artikel 5.52 lid 2 Ow.

⁴² Projectbesluit, p. 89.

⁴³ Er wordt daarbij ook verwezen naar de beoordelingsregel artikel 22.29 van het Omgevingsplan gemeente Buren (bruidsschat). Zie projectbesluit, p. 44.

⁴⁴ Projectbesluit p. 45.

Omgevingsvergunningen worden dus getoetst op de gangbare, in de Omgevingswet (en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)) beschreven wijze.

De gemeente Buren stelt zich dan ook op het standpunt dat een (op grond van artikel 22.16 lid 1 Ow) 'van rechtswege' ontstane BOPA niet kan dienen als (planologisch) toetsingskader voor een omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van bouwwerken. Dit heeft het college miskend. Mogelijk verkeerde het college in de veronderstelling dat het de omgevingsplannen van de beide betrokken gemeenten (ook) heeft gewijzigd om de bouw van de turbines mogelijk te maken⁴⁵, maar dat is niet het geval.

De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling ook gelet hierop het projectbesluit te vernietigen.

9. Omgevingsplanactiviteit in een radarverstoringsgebied

De gemeente Buren stelt zich op het standpunt dat ten onrechte géén advies is gevraagd bij de minister van Defensie over de gevolgen voor het radar(hinder)beeld bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen van de windturbines. Ook ontbreken voorschriften in het projectbesluit die waarborgen dat er geen onaanvaardbare hinder voor het radarbeeld kunnen ontstaan. Er is daarmee in strijd gehandeld met de instructieregels en beoordelingsregels uit het Bkl.

Het projectbesluit maakt windturbines mogelijk in de buurt van meerdere in het Bkl aangewezen radarverstoringsgebieden, waaronder het mass-radarcomplex Soesterberg, radarstation Herwijnen, vliegbasis Volkel en AOCS Nieuw Milligen.⁴⁶

Artikel 9.1 lid 1 Bkl verklaart de instructieregels - die gelden voor gemeentelijke omgevingsplannen - uit afdeling 5.1 Bkl van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van Gedeputeerde Staten.⁴⁷

Op grond van artikel 5.155 lid 1 sub b Bkl (in afdeling 5.1 Bkl) mogen in een projectbesluit geen windturbines worden toegelaten binnen een straal van 15 tot 75 km van een defensieradar, indien deze hoger zijn dan de tiphoogte zoals vermeld in bijlage XIV onder E Bkl. Als sprake is van meerdere radarverstoringsgebieden, geldt de laagste toegestane tiphoogte. Voor de locatie van het beoogde windpark betekent dit dat er geen windturbines met een tiphoogte van meer dan 90 meter mogen worden gerealiseerd (vanwege radarstation Herwijnen). De toegestane tiphoogte van de windturbines in het projectbesluit is met 255 meter veel hoger.⁴⁸

⁴⁵ Zie nogmaals p. 89 projectbesluit.

⁴⁶ MER, p. 53-53.

⁴⁷ Behoudens paragraaf 5.1.5.4 Bkl en artikel 5.165 Bkl.

⁴⁸ Projectbesluit, p. 6.

Artikel 5.155 lid 3 Bkl biedt de mogelijkheid om in het projectbesluit wél hogere windturbines toe te staan, mits daarbij wordt bepaald dat daarvoor een omgevingsvergunning vereist is, en daarbij regels worden gesteld die waarborgen dat de windturbines geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor het radarbeeld van defensie.

In het voorliggende projectbesluit wordt een omgevingsplanactiviteit⁴⁹ voor het bouwen van windturbines mogelijk gemaakt in een 'radarverstoringsgebied', maar zijn er géén regels opgenomen in het projectbesluit die ertoe strekken dat onaanvaardbare gevolgen voor het radarbeeld worden uitgesloten. In ieder geval niet ten aanzien van de omgevingsplanactiviteit voor het bouwen van de windturbines. Daarmee is niet voldaan aan de instructieregel uit artikel 5.155 lid 3 Bkl.

Voorts geldt dat de minister van Defensie op grond van artikel 4.28 Ob adviseur is bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit in een radarverstoringsgebied zoals bedoeld in artikel 5.155 lid 3 Bkl. Een advies van de minister van Defensie ontbreekt in het projectbesluit. De gemeente Buren concludeert dat het projectbesluit ook in strijd is met artikel 5.155 lid 3 Bkl jo. 4.28 Ob.

Voor zover het college zich op het standpunt stelt dat dit gebrek wordt ondervangen door artikel 5.1.1 lid 1 onder 2 van het projectbesluit⁵⁰ - waarin voor de omgevingsvergunning voor de *technische* bouwactiviteit een voorschrift is opgenomen dat drie maanden voor de start van de bouw goedkeuring van Defensie moet worden gevraagd - merkt de gemeente Buren het volgende op.

Ten eerste stelt de gemeente Buren zich op het standpunt dat in een omgevingsvergunning voor een (*technische*) bouwactiviteit, zoals bedoeld in artikel 5.1 lid 2 sub a Ow, géén voorschriften kunnen worden opgenomen met betrekking tot *omgevingsplanactiviteiten* in een radarverstoringsgebied. De voorschriften die wel mogen worden verbonden aan de technische bouwactiviteit zijn limitatief opgesomd in artikel 8.3c Bkl tot en met 8.3e Bkl (in samenhang met artikel 7.16 Bbl). Een vereiste goedkeuring van Defensie is daarin niet opgenomen, zodat er voor het opnemen van een dergelijk voorschrift in de omgevingsvergunning voor de *technische* bouwactiviteit géén wettelijke grondslag bestaat. Dit komt de gemeente Buren niet vreemd voor, aangezien de beoordeling van een aanvraag voor een *technische* bouwactiviteit gericht is op het waarborgen van de veiligheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van het (te bouwen) bouwwerk zelf en de veiligheid van personen die daarvan gebruik (gaan) maken. De mogelijke impact op andere bouwwerken of systemen in de fysieke leefomgeving - zoals radarsystemen van Defensie - vallen dus buiten het beoordelingskader van de *technische* bouwactiviteit.

⁴⁹ In het projectbesluit wordt dit de omgevingsplanactiviteit voor bouwwerken genoemd. Zie projectbesluit, p. 22. Zoals onder 8 van dit beroepsschrift aangegeven had deze omgevingsvergunning ook niet verleend mogen worden, omdat de aangevraagde activiteit niet voldoet aan het ter plaatse geldende omgevingsplan.

⁵⁰ Projectbesluit, p. 27.

Ten tweede laat het opgenomen voorschrift in het projectbesluit onverlet dat de minister van Defensie adviseur is bij de *aanvraag* om een omgevingsvergunning (weliswaar voor een omgevingsplanactiviteit in een radarverstoringsgebied). De minister is niet om advies gevraagd bij de voorbereiding van het besluit, terwijl dat wel had gemoeten.

De gemeente Buren is daarom van mening dat het projectbesluit en de omgevingsvergunningen die daarin zijn verleend (voor de technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit voor bouwwerken) in strijd zijn met de instructieregels en beoordelingsregels uit het Bkl. Ook om deze reden wordt uw Afdeling verzocht het projectbesluit te vernietigen.

10. Omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit

Het college geeft aan dat op basis van de stikstofberekeningen in bijlage 5 bij de motivering van het projectbesluit geconcludeerd kan worden dat er géén sprake is van een toename van stikstofdepositie van meer dan 0,005 mol/ha/jaar op Natura 2000-gebieden waarvan de habitats (dreigend) overbelast zijn.⁵¹ De gemeente Buren neemt het standpunt in dat het college zich niet mocht baseren op de berekeningen en bijbehorende onderbouwing om tot de bovenstaande conclusie te kunnen komen. Anders dan het college meent de gemeente Buren dat significante gevolgen op de instandhoudingsdoelstellingen van het nabijgelegen Natura 2000-gebied Rijntakken niet op voorhand zijn uit te sluiten. Daarom had bij dit projectbesluit ook een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moeten worden aangevraagd. Het college heeft dat miskend.

10.1 Stikstof concept-MER en Zienswijze II

De gemeente Buren is in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept-MER, voor de eerste formele terinzagelegging. In deze versie van het concept-MER van 8 maart 2024 werd geconcludeerd dat er wel degelijk sprake was van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats in het Natura 2000-gebied de Rijntakken (**bijlage L**⁵²). De gemeente Buren heeft het college hierop gewezen bij brief van 23 mei 2024 (kenmerk Z.059925/D.188043). Het college heeft bij brief van 12 juni 2024 gereageerd en erkend dat er in een latere versie van het concept-MER op basis van 'praktijkervaringen bij de aanleg van windparken' nieuwe berekeningen zijn gemaakt.⁵³ De AERIUS-berekening zelf die behoorde bij het concept-MER van 8 maart 2024 heeft de gemeente Buren niet ingezien.

In het eerste ontwerpbesluit concludeerde het college op basis van nieuwe berekeningen van 8 juli 2024 dat er geen sprake meer was van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats.

⁵¹ Projectbesluit, p. 144.

⁵² Zie pagina 183 en 189. Enkel de relevante paragraaf uit het concept-MER wordt overgelegd. Mocht uw Afdeling de beschikking willen krijgen over het gehele concept-MER van 8 maart 2024 verneem ik dat graag.

⁵³ Zienswijze II, bijlage 18 (blad 3).

In het tweede ontwerpbesluit dat van 9 januari tot en met 19 februari 2025 ter visie heeft gelegen zijn er wederom aanpassingen geweest en nieuwe stikstofberekeningen gemaakt (van 8 oktober 2024) ten opzichte van het eerste ontwerpbesluit. De reden daarvoor was dat er met de nieuwste versie van de AERIUS-calculator een berekening moest worden gemaakt, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de emissie van NO_x bij een 'koude start' van motorrijtuigen.

In Zienswijze II heeft de gemeente Buren zich kritisch uitgelaten over deze nieuwe berekeningen.⁵⁴ Ten eerste omdat ten onrechte met twee afzonderlijke jaren voor de aanlegfase werd gerekend en ten tweede omdat er geen enkele onderbouwing voor de gekozen invoergegevens was gegeven. Enige onderbouwing of inschatting van de duur van activiteiten, de daarbij behorende emissie en de gegevens op basis waarvan de inschatting is gebaseerd ontbrak volledig. Er kon enkel een vergelijking gemaakt worden tussen de invoergegevens van de oude en de nieuwe AERIUS-berekeningen van respectievelijk 8 juli 2024 en 8 oktober 2024. Daaruit volgde dat er, ondanks dat in de nieuwe berekening werd uitgegaan van het toevoegen van de 'koude start' als emissiebron, sprake was van *lagere* totale emissie in de aanlegfase. Dat kwam omdat er - zonder dat te motiveren - werd gerekend met minder draaiuren voor veel van de ingevoerde mobiele werktuigen. De gemeente Buren verwijst korthedshalve naar hetgeen zij hierover in Zienswijze II vanaf pagina 7 naar voren heeft gebracht.

In de zienswijzennota is hierop gereageerd en het college geeft aan dat er niets aan in de weg staat om gedurende het planproces aanpassingen te doen in de invoergegevens, waaronder het in te zetten materieel en het aantal draaiuren.⁵⁵ Er wordt in de zienswijzennota aangegeven dat er nieuwe berekeningen zullen worden gemaakt waarbij ook een nadere onderbouwing van de gemaakte keuzes zal worden gegeven.

Hierna wordt ingegaan op de nieuwste berekeningen van 25 april 2025 en bijbehorende onderbouwing die in het definitieve projectbesluit is gegeven.⁵⁶

10.2 Stikstofberekeningen projectbesluit

De gemeente Buren acht de nieuwe berekeningen en de gegeven onderbouwing daarbij volstrekt ontoereikend en niet voldragen gemotiveerd. De gemeente Buren stelt zich op het standpunt dat het college deze niet ten grondslag had mogen leggen aan zijn conclusie dat significant negatieve gevolgen op nabijgelegen Natura 2000-gebieden op voorhand kunnen worden uitgesloten.

De gemeente Buren betwijfelt of de inzet van elektrisch materieel zoals dit is weergegeven in de *'Toelichting AERIUS-berekening Windpark Echteld-Lienden'* een realistisch uitgangspunt is. Er wordt door het college aangegeven dat het aanbod van elektrisch materieel groeit in

⁵⁴ Zienswijze II, p. 7-11.

⁵⁵ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 87.

⁵⁶ Bijlage VIB MER.

Nederland. Dit wordt onderbouwd door te verwijzen naar de webpagina's van aannemers die aangeven te willen verduurzamen, zonder dat hier daadwerkelijk (wetenschappelijke) data van wordt overgelegd.

Daarnaast is niet verklaard waarom de graafmachine, verreiker en betonwagen soms elektrisch worden ingezet, maar soms ook niet. Het is gissen hoe en op welke wijze de lijst en gemaakte keuzen voor de inzet van (elektrische) mobiele werktuigen tot stand is gekomen. Ook is niet duidelijk wie deze berekening heeft opgesteld en wie de onderbouwing (c.q. notitie) heeft gemaakt. Het is als bijlage VIB onderdeel van het MER, maar de lay-out komt op geen enkele wijze overeen met de manier waarop Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs B.V. de rest van het MER heeft vormgegeven.

Daarnaast komt elke nieuwe berekening - die gedurende het proces van de totstandkoming van het projectbesluit wordt gemaakt - uit op een steeds lagere emissie. De gemeente Buren geeft als voorbeeld de totale emissie die volgt uit de berekeningen zoals deze zijn opgesteld op 8 juli 2024, 8 oktober 2024 en 25 april 2025 (zie tabel 1).

Tabel 1: vergelijking van emissie tussen oude en nieuwe stikstofberekeningen. Dit is een voorzetting van tabel 1 zoals weergegeven in Zienswijze II (pagina 9) met dien verstande dat de nieuwste berekening van 25 april 2025 is toegevoegd.

	<u>Oude berekening</u> ⁵⁷ 8 juli 2024		<u>Oude berekening</u> 8 oktober 2024		<u>Nieuwe berekening</u> 25 april 2025	
Aanleg – Jaar 1	Emissie NH ₃	7,5 kg/j	Emissie NH ₃	7,1 kg/j	Emissie NH ₃	6,3 kg/j
	Emissie NO _x	195,4 kg/j	Emissie NO _x	195,0 kg/j	Emissie NO _x	173,6 kg/j
Aanleg – Jaar 2	Emissie NH ₃	7,9 kg/j	Emissie NH ₃	6,2 kg/j	Alle emissie is in één aanlegjaar berekend.	
	Emissie NO _x	193,9 kg/j	Emissie NO _x	174,6 kg/j		
TOTAAL	Emissie NH ₃	15,4 kg/j	Emissie NH ₃	13,3 kg/j	Emissie NH ₃	6,3 kg/j
	Emissie NO _x	389,3 kg/j	Emissie NO _x	369,6 kg/j	Emissie NO _x	173,6 kg/j

Het bevreemdt de gemeente Buren dat de nieuwe berekeningen - waarbij wordt uitgegaan van het realiseren van het windpark in één jaar - opeens sluiten op ongeveer de helft van de totale emissie voor het aanleggen van het windpark ten opzichte van de oude berekeningen. Daarbij kan de gemeente Buren zich niet aan de indruk onttrekken dat de berekeningen en de uitgangspunten (aantal draaiuren en inzet elektrisch materieel) die daarbij worden gehanteerd elke keer worden aangepast zodat er géén sprake meer is van depositie op het nabijgelegen Natura 2000-gebied Rijntakken. De gemeente Buren stelt daarom dat de gehanteerde uitgangspunten niet realistisch zijn, ook gelet op het feit dat in het concept-MER van 8 maart 2024 nog wel degelijk geconstateerd werd dat er sprake was van depositie van stikstof op de Rijntakken.

⁵⁷ De oude berekeningen zijn te vinden als bijlage 4a en bijlage 4 bij in het 'Aanpassingsblad' bij de inleidende stukken van het Ontwerp-projectbesluit [Energiepark Echteld Lienden – archiefpagina](#).

Ter onderbouwing van dat standpunt wijst de gemeente Buren naar een vergelijkbaar windpark in Gelderland, het eerdergenoemde 'Horst en Telgt', waarbij ook onderzoek is gedaan naar stikstofdepositie op een nabijgelegen Natura 2000-gebied als gevolg van de bouw van zeven windturbines. Als **bijlage M**⁵⁸ wordt de notitie (ook opgesteld door Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs B.V.) overgelegd, waarin uitvoerig is beschreven hoeveel emissie wordt geproduceerd bij de bouw van één windturbine bij Horst en Telgt. Daarbij wordt uitgegaan van emissie van 60,9 kg/j NO_x en 5,8 kg/j NH₃ *per windturbine* in de aanlegfase (nog zonder emissie van stationair draaiend wegverkeer meegerekend)⁵⁹. Dit zijn enorme en onverklaarbare verschillen met de emissie per turbine waarvan is uitgegaan voor Windpark Echteld-Lienden (ca. 24,8 kg/j NO_x per turbine).⁶⁰ Voor het realiseren van zeven windturbines is bij Horst en Telgt in totaal uitgegaan van een emissie van 588,5 kg/j NO_x en 43,2 kg/j NH₃.⁶¹

Ook als het aantal draaiuren behorende bij de inzet van mobiele werktuigen wordt vergeleken tussen beide windparken zijn er grote verschillen te constateren. Bij windpark Horst en Telgt is uitgegaan van de inzet van (zowel elektrische als niet-elektrische) mobiele werktuigen voor 2.488 draaiuren (u/j) per windturbine. Als alle draaiuren van (zowel elektrisch als niet-elektrische) mobiele werktuigen van Windpark Echteld-Lienden op basis van de notitie worden opgeteld en door zeven (turbines) worden gedeeld is er ca. 1.135 uren (u/j) inzet van mobiele werktuigen per turbine gerekend. Hier is de sanering van het oude windpark zelfs nog bij meegenomen, waardoor het werkelijke aantal uren per aan te leggen windturbine lager ligt. Dit komt dus neer op de helft van het aantal uren inzet van mobiele werktuigen dat bij windpark Horst en Telgt nodig is om één windturbine te realiseren. De verschillen tussen de inzet en het aantal draaiuren voor mobiele werktuigen dat nodig is voor één turbine bij twee vergelijkbare windparken zijn groot en niet te verklaren. Daarbij is van belang dat er nog geen twee jaar tijd zit tussen de besluitvorming voor beide windparken.

Daarnaast neemt de gemeente Buren het standpunt in dat het gebruik van elektrisch materieel op geen enkele wijze in het projectbesluit is geborgd. Er wordt in de zienswijzennota door het college erkend dat het gebruik van elektrisch aangedreven materieel niet verplicht is, maar op 'vrijwillige basis'. En dat dit te zijner tijd afhankelijk zal zijn van de beschikbaarheid van materieel bij de bouw.⁶² Het college heeft dus geen mogelijkheid de initiatiefnemer te verplichten dat daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van het elektrisch materieel dat als uitgangspunt wordt gehanteerd bij de stikstofberekeningen en welke de basis vormt voor de conclusie dat significante effecten op voorhand zijn uit te sluiten.

⁵⁸ Ook te vinden in bijlage 6: ecologisch onderzoek MER Windpark Horst en Telgt via [Documenten windpark Horst en Telgt](#).

⁵⁹ Bijlage M, p. 5 en 6.

⁶⁰ Terwijl in de zienswijzennota 1 april 2025, p. 87 wordt aangegeven dat in de berekening van 8 oktober 2025 uitgegaan is van een realistisch beeld van de emissie per turbine van 40 NO_x kg/j.

⁶¹ De AERIUS-berekening voor Horst en Telgt dateert van 9 november 2023.

⁶² Zienswijzennota 1 april 2025, p. 76.

Tot slot heeft de rechtbank Oost-Brabant recent overwogen dat het gebruik van elektrisch materieel in bepaalde gevallen enkel als mitigerende maatregel bij de Passende Beoordeling kan worden betrokken (in het kader van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit).⁶³ De gemeente Buren meent dat daarbij in dit geval aansluiting moet worden gezocht. Het college erkent immers zelf dat het géén mogelijkheid heeft de initiatiefnemer te verplichten om het ingevoerde elektrisch materieel daadwerkelijk te gebruiken.⁶⁴ Juist een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan via voorschriften waarborgen dat de initiatiefnemer elektrisch materieel als mitigerende maatregel moet inzetten - of kan borgen dat andere mitigerende maatregelen worden genomen om negatieve gevolgen te beperken en voorkomen.

De gemeente Buren concludeert dat het college zich - gelet op het voorgaande - niet had mogen baseren op de AERIUS-berekening en de toelichting zoals deze is gegeven in bijlage VIB van het MER. Hierdoor zijn significant negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van het nabijgelegen Natura 2000-gebied Rijntakken niet op voorhand uit te sluiten. Dit heeft tot gevolg dat het projectbesluit ten onrechte niet voorziet in de benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit en daarbij behorende Passende Beoordeling.

11. Adviesbevoegdheid en ontbrekende stukken

De gemeente Buren stelt zich op het standpunt dat het college ten onrechte heeft nagelaten het advies van de ODR ter visie te leggen met het ontwerpbesluit. Dit advies is namens de gemeente Buren opgesteld, omdat op grond van de Omgevingswet haar een wettelijke adviesbevoegdheid toekomt voor de omgevingsvergunning voor het bouwen van de windturbines en het onderstation (beide voor zowel de omgevingsplanactiviteit als technische bouwactiviteit) en ten aanzien van de milieubelastende activiteit.⁶⁵

De gemeente Buren heeft zich in beide zienswijzen op het standpunt gesteld dat het advies van de ODR ook ter visie gelegd had moeten worden bij het ontwerpbesluit. Inwoners, bedrijven en overheden zouden zich ook moeten kunnen uitlaten over het advies dat op grond van de Omgevingswet wordt uitgebracht aan het college. Daarnaast is het advies reeds uitgebracht op 16 oktober 2024, wat vóór de termijn van de tweede zienswijzenperiode is geweest (die liep van 9 januari tot en met 19 februari 2025). Het college heeft nagelaten het advies bij het ontwerpbesluit ter inzage te leggen en heeft het advies in wezen behandeld als een verkapte zienswijze (door er enkel op te reageren bij brief van 2 april 2025).⁶⁶ De gemeente Buren neemt het standpunt in dat adviezen die op grond van de wet verplicht worden gesteld, ook bij het

⁶³ Rechtbank Oost-Brabant 25 februari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1108, r.o. 5.5.

⁶⁴ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 76.

⁶⁵ De gemeente Buren is hier ook uitvoerig op ingegaan in Zienswijze I, p. 11-14 en Zienswijze II, p. 3-5. Het advies van de ODR is te vinden als bijlage 8 bij Zienswijze I en is te vinden in het volledige projectbesluit.

⁶⁶ Zie ook Zienswijze I, p. 14.

ontwerpbesluit ter inzage moeten liggen en dat ook daarom het projectbesluit vernietigd dient te worden.

Daarnaast staat in Bijlage III, onderbouwing vergunning milieubelastende activiteit, van het projectbesluit het volgende:

"In de Ow en het Omgevingsbesluit (Ob) worden bestuursorganen vanwege hun specifieke deskundigheid of betrokkenheid aangewezen als adviseur. Gelet op het bepaalde in artikel 16.15, eerste lid van de Ow en afdeling 4.2 van het Ob, hebben wij de aanvraag ter advies aan de volgende instanties/bestuursorganen gezonden:

- *college van burgemeester en wethouders van de gemeente Neder-Betuwe;*
- *college van burgemeester en wethouders van de gemeente Buren;*
- *Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ).*

Beide colleges hebben vervolgens geen aanleiding gezien om advies uit te brengen. De VRGZ heeft op 27 mei 2024 een advies uitgebracht en daarin ten aanzien van de mba aangegeven dat het aspect externe veiligheid geen belemmering vormt voor de realisatie van het windpark."⁶⁷

Het college van burgemeester en wethouders van Buren heeft met het uitgebrachte advies van de ODR wel degelijk gebruik gemaakt van zijn adviesbevoegdheid. In beide zienswijzen heeft de gemeente Buren het college erop gewezen dat in het projectbesluit ten onrechte staat vermeld dat het college van burgemeester en wethouders hier geen gebruik van heeft gemaakt.⁶⁸ In de zienwijzennota is ook erkend door het college dat dit onjuist is en dat dit dient te worden aangepast.⁶⁹ Dit is niet gebeurd. Het projectbesluit is ook op dit punt onzorgvuldig voorbereid.

Tot slot is het advies van de VRGZ dat op 27 mei 2024 is uitgebracht niet bij de tot het projectbesluit behorende stukken gevoegd. In de zienswijzennota is aangegeven dat er nooit een advies zou zijn uitgebracht door de VRGZ.⁷⁰ Dit wordt echter weersproken door de bovenstaande overweging uit het definitief vastgestelde projectbesluit.

Bij de stukken ontbreken ook de aanvragen zoals deze zijn ingediend bij het Omgevingsloket (DSO). Deze waren wel beschikbaar gesteld bij het tweede ontwerpbesluit. Waarom deze niet bij het definitieve besluit zijn gevoegd is onduidelijk.

⁶⁷ Projectbesluit, p. 46.

⁶⁸ Zienswijze I, p. 12 en Zienswijze II, p. 4-5.

⁶⁹ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 437.

⁷⁰ Zienswijzennota 1 april 2025, p. 412.

12. Toegevoegde documenten

Nadat de zienswijzennota is vastgesteld - maar vóórdat er een definitief besluit over de vaststelling van het projectbesluit is genomen - is op de documentenpagina van de projectwebsite van het windpark nog een aantal documenten ter inzage gelegd. Nota bene: het is niet de eerste keer dat buiten de 'spelregels' van de formele voorbereidingsprocedure documenten worden 'toegevoegd', zoals ook onder 3 van dit beroepsschrift is beschreven.

De portefeuillehouder (van Gedeputeerde Staten) heeft op 25 juni 2025 toegezegd aan Provinciale Staten dat nieuw vastgestelde documenten eerder ter beschikking worden gesteld zodat burgers daarop kunnen reageren. Daarbij is aangegeven dat de reacties worden meegenomen in de definitieve besluitvorming. Dit is gedaan uit het oogpunt van zorgvuldigheid en als 'extra service' (zie onderstaande afbeelding 3).

Afbeelding 3: (bron [Energiepark Echteld Lienden – archiefpagina](#))

Toegevoegde documenten

In de vergadering van Provinciale Staten op 25 juni 2025 is toegezegd dat 3 nieuwe documenten openbaar worden gemaakt via deze projectsite. —
Het gaat om:

- [Bepalingen inzake grutto in het vast te stellen projectbesluit](#)
- [Notitie 'compensatie weidevogels'](#)
- [Stikstofrapport met aangepaste Aerius-berekening](#) 📎
- [Radarhinderonderzoek](#) 📎
- [Notitie AERIUS windpark E-I](#) 📎

Tot 15 augustus 2025 kon iedereen reageren op bovenstaande stukken. We hebben deze reacties meegenomen in de besluitvorming over het projectbesluit door Gedeputeerde Staten. Iedereen die een reactie heeft ingediend, heeft van ons een persoonlijk antwoord gekregen op de gestelde vragen en/of opmerkingen.

Let op: dit was geen formele zienswijzenperiode. De ingediende reacties hebben geen juridische status en er is geen zienswijzennota.

Het is de gemeente Buren niet duidelijk waarom in het bijzonder deze drie documenten⁷¹ zijn toegevoegd en eerder (dan bij de besluitvorming) openbaar zijn gemaakt. De gemeente Buren heeft hiervoor én in beide zienswijzen het standpunt ingenomen dat het advies van de ODR van 16 oktober 2024 ook ter visie moest worden gelegd.⁷² Dit document is niet bij het ontwerpbesluit gevoegd, maar ook niet op 25 juni 2025 als 'nieuw' document toegevoegd zodat burgers en inwoners volgens de portefeuillehouder daarop kunnen reflecteren en hun mening

⁷¹ Als het stikstofrapport en de bijbehorende notitie als één document worden beschouwd en de twee documenten over de grutto en weidevogel ook.

⁷² Zienswijze II, p. 3-4 en Zienswijze I gemeente Buren 13 november 2024, p. 13-14.

kunnen geven. Maar ook bijvoorbeeld het landschappelijk inpassingsplan (Bijlage VIII projectbesluit) is pas aan het definitieve besluit toegevoegd, terwijl dit document ook al op 18 april 2023 is opgesteld (in het kader van het zonnepark Panderweg-Oost).

Het is daarnaast - ondanks dat het toevoegen van documenten kennelijk een zorgvuldigheidsoogmerk had - niet transparant en verifieerbaar of reacties zijn ingediend en, zo ja, of deze zijn meegenomen bij de vaststelling van het definitieve besluit. Dit is juist wel van belang om het bestuur te kunnen controleren en om te kunnen bepalen of het projectbesluit op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Daarbij is van belang dat als het college iets met een opmerking heeft gedaan, dit impliceert dat een ingediende reactie kennelijk wel impact heeft gehad op de besluitvorming. Terwijl anderzijds met klem wordt ontkend dat de reacties enige juridische status hebben.

Nu niet duidelijk is of en in welke mate de inspraak op de toegevoegde documenten is betrokken bij de vaststelling van het definitieve besluit, had het college het besluit nog niet kunnen vaststellen zonder daarover duidelijkheid te verschaffen.

De gemeente Buren acht de bovenvermelde handelwijze daarom in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en niet transparant. Ook om deze reden dient het projectbesluit te worden vernietigd.

CONCLUSIE EN VERZOEK

De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling, gelet op het voorgaande, haar beroep tegen het projectbesluit gegrond te verklaren en het projectbesluit te vernietigen. De gemeente Buren verzoekt uw Afdeling het college te veroordelen in de kosten van juridische bijstand op de voet van artikel 8:75 Awb.

Met vriendelijke groet,
Vangoud Advocaten B.V.



B. Oudenaarden
Advocaat



D.J. van Boxtel
Advocaat

Overzicht van bijlagen

bijlage A: kennisgeving projectbesluit 18 september 2025 (Provinciaal Blad 2025, nr. 15173);

bijlage B: procesbesluit B&W Buren 18 februari 2025;

bijlage C: zienswijze gemeente Buren 13 november 2024 incl. bijlagen 1-16 (Zienswijze I);

bijlage D: zienswijze gemeente Buren 5 maart 2025 incl. bijlagen 17-20 (Zienswijze II);

bijlage E: brief B&W Buren aan GS 22 augustus 2024, verzoek uitstel tervisielegging;

bijlage F: mededeling GS tweede terinzagelegging ontwerpprojectbesluit 9 december 2024;

bijlage G: amendement gemeenteraad Buren schrappen windbod 17 juni 2021;

bijlage H: aanbiedingsbrief RES 1.0 Fruitdelta Rivierenland 1 juli 2021;

bijlage I: amendement gemeenteraad Buren geen windturbines ten noorden van de Panderweg 15 juni 2021;

bijlage J: Statenbrief voorkeursalternatief windpark Echteld-Lienden 23 januari 2024;

bijlage K: Arcadis, 9 oktober 2024, *'Second opinion ontwerp besluit windpark Echteld Lienden'*;

bijlage L: concept-MER 8 maart 2024, p. 182-190;

bijlage M: stikstofdepositie onderzoek windpark Ermelo aanlegfase 10 november 2023 van Witteveen+Bos.