

How to?

Onderzoek Rechtspositie Zeearenden bij de Raad van State

Door: Ron Broeders en Geesje van Haren, SmallStreamMedia.nl

De aanleg van windmolenparken wordt in Nederland vrijwel altijd aangevochten bij de rechter vanwege de schadelijke gevolgen voor de natuur en vogels in de omgeving. Maar zo'n zaak wordt door de pleitbezorgers van vogels bijna nooit gewonnen. Voor [Small Stream Media](https://SmallStreamMedia.nl) onderzochten wij waarom niet en of hier iets fout zit in het systeem. Is er sprake van onrecht? Voor wie dan? Wie profiteren, op welke manier en wie zijn de dupe?

Zowel voorafgaand aan, als tijdens dit onderzoek is er veel gepubliceerd over natuurbescherming versus maatregelen voor de energietransitie. Om dit onderzoek toch te onderscheiden van wat al is gepubliceerd is daarom gekozen voor de invalshoek van het slachtoffer. Een slachtoffer dat zelden in de journalistiek centraal staat: de vogel. En niet zomaar een vogel, maar de koningin der roofvogels die Nederland huisvest, namelijk de zeearend.

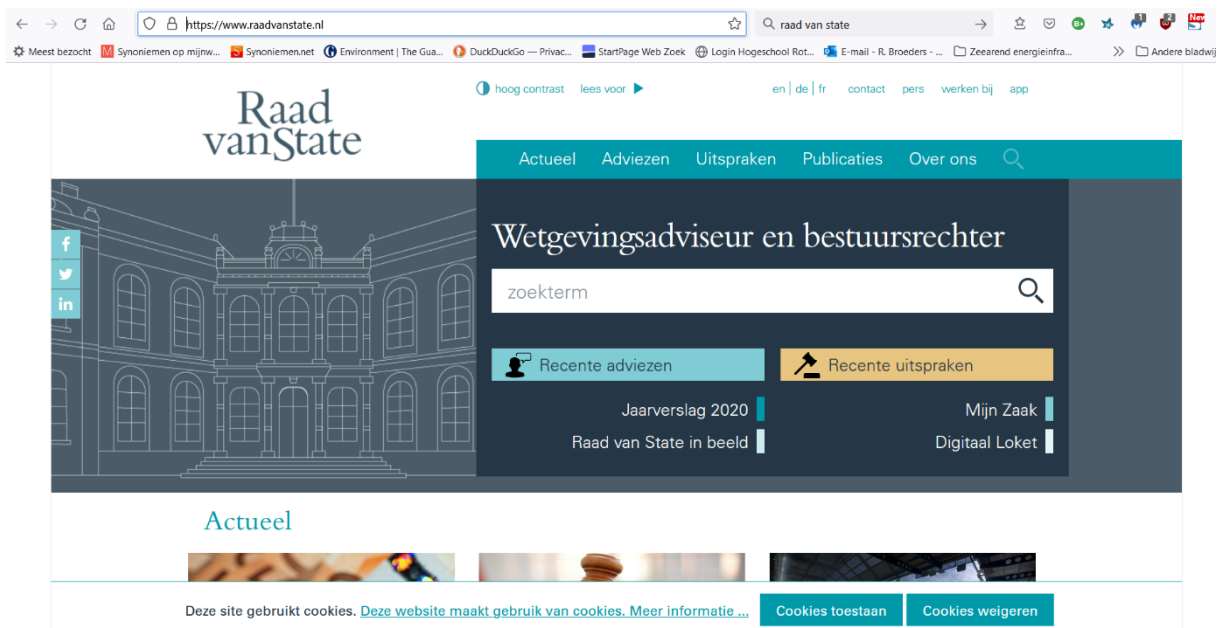
Tegelijk is het slachtofferperspectief een moeilijke invalshoek om voldoende bewijslast voor te vinden zonder voor eigen rechter te spelen. Dat is niet de rol van de journalist. Wel spelen recht, onrecht en de machtsverhoudingen van partijen die bij de Raad van State voor hun zaak pleiten een grote rol in dit verhaal.

Als we het geheel plat slaan is dit een verhaal over het functioneren van de Raad van State. Voor het bouwen van een windpark moet het bevoegd gezag – ministerie, provincie of gemeente - verschillende vergunningen afgeven, bijvoorbeeld een vergunning voor het opzettelijk doden van vogels. Hiervoor moet de overheid toestemming geven. Vanwege de betrokkenheid van de overheid eindigen procedures rondom windparken uiteindelijk vaak bij de Raad van State. En ten tijde van dit onderzoek staat juist die institutionele instantie in Nederland maatschappelijk ter discussie. Willen we de slachtofferrol van de zeearend kunnen bewijzen, dan moeten we kunnen vinden of zij onrecht ervaren bij de Raad van State. Daar ligt de harde bewijslast voor dit onderzoek, waarmee we kunnen aantonen of falsificeren of deze vogel onjuist behandeld wordt.

Er is gebruikgemaakt van een methode die onderzoeksjournalisten in het algemeen kunnen toepassen als zij stuiten op een probleem dat bij de Raad van State wordt uitgevochten. Hieronder beschrijven we uitgebreid welke stappen daarvoor gezet moeten worden.

1. Verzamelen uitspraken Raad van State

De Raad van State is de hoogste bestuursrechter in Nederland en het allerlaatste orgaan dat het proces rondom de aanleg van een windpark beoordeelt. Om te onderzoeken hoe de Raad van State bezwaren van pleitbezorgers van vogels beoordeelt, hebben we via de site www.raadvanstate.nl alle uitspraken over windmolens opgezocht. Deze site bevat een database met daarin vrijwel alle uitspraken van de Raad van State. Met hulp van zoektermen kunnen de procedures in de database onderzocht worden. In ons geval bestrijken de gevonden uitspraken de periode 2002 – 2021, oftewel de afgelopen 10 jaar.



Afbeelding 1: Database uitspraken Raad van State op de website www.raadvanstate.nl.

2. Zoektermen formuleren

Voor dit onderzoek waren de zoektermen in eerste instantie: wind & vogel. Dit leverde 326 uitspraken op. Steekproefsgewijs hebben we enkele uitspraken kort gelezen op relevantie. Er bleken echter uitspraken tussen te zitten die onvoldoende de kern van het onderzoek raakten. Om het aantal te beperken en meer relevant te maken is vervolgens gezocht met de termen 'windpark & vogel'.

Omdat de Raad van State niet consequent dezelfde termen gebruikt is bovendien gekeken naar de termen 'windturbine & vogel' (178 hits) en 'windmolen & vogel' (101 hits) om te checken of alle relevante uitspraken nu verzameld waren. Hierbij is gelet op dubbellingen in de zoekresultaten: Uitspraken die reeds gevonden waren werden niet nogmaals genoteerd. Uiteindelijk leverde de verschillende combinaties van zoektermen 186 vermeend relevante uitspraken op.

De zoekresultaten geven de uitspraken op datum weer, waarbij de meest recente uitspraak bovenaan staat (zie Afbeelding 2). Door het uitspraaknummer aan te klikken wordt de desbetreffende uitspraak geopend. Bij ieder resultaat zit een pdf-document van de uitspraak bijgesloten (zie Afbeelding 3).

The screenshot shows the 'Uitspraken' (Rulings) section of the Raad van State website. At the top, the title 'Uitspraken' is displayed. Below it, a search bar contains the text 'windmolen vogel'. To the right of the search bar is a magnifying glass icon. Below the search bar, it indicates 'aantal resultaten: 101' and 'aantal resultaten per pagina: 10'. A paragraph of text explains that the Afdeling bestuursrechtspraak is the highest general administrative law court. Below this, there are three buttons: 'Hoofdzaken', 'Voorlopige voorzieningen', and 'Interessant voor de media'. A specific ruling is highlighted with a blue arrow icon and the number '202003882/1/R3'. The text of the ruling describes a decision on a wind park expansion. On the right side, there are filters for 'Gepubliceerd' (Deze week, Vorige week, Afgelopen maand, Afgelopen jaar, Uitspraken uit: 2022, Alles) and 'Type uitspraak' (Hoofdzak (98), Voorlopige voorziening (3)). Below that, 'Proceduresoort' is listed with various options like 'Eerste aanleg - enkelvoudig (5)', 'Eerste aanleg - meervoudig (73)', 'Hoger beroep (13)', 'Overzichtsuitspraak (1)', and 'Tussenuitspraak/bestuurlijke lus (6)'.

Afbeelding 2: Resultaten zoekopdracht 'windmolen & vogel' in database Raad van State.

The screenshot shows the full text of the ruling 'Uitspraak 202003882/1/R3' on the Raad van State website. The header includes the 'Raad van State' logo and navigation links like 'hoog contrast', 'lees voor', and 'en | de | fr'. Below the header, there are tabs for 'Actueel', 'Adviezen', 'Uitspraken', 'Publicaties', and 'Over ons'. The main content area displays the ruling details: 'ECLI: ECLI:NL:RVS:2021:1395', 'Datum uitspraak: 30 juni 2021', and 'Inhoudsindicatie: Bij besluit van 25 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020" vastgesteld. Bij besluit van 30 juni 2020 heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen aan Koepel Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding. De besluiten maken de oprichting van het windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding mogelijk. Het windpark bestaat uit 16 windturbines, met een maximale ashoogte van 136 m en een maximale rotordiameter van 136 m. Het plaatsingsgebied voor de windturbines ligt direct ten zuiden van en aansluitend op het bestaande windpark Delfzijl Zuid in de gemeente Eemshaven. Het plaatsingsgebied wordt globaal omsloten door de provinciale weg N362 aan de westzijde, het Termunterzijl diep aan de oostzijde en het bestaande windpark Delfzijl Zuid aan de noordzijde.' On the right side, there are icons for search, share, and download. The download icon is circled in blue. Below the icons, it says 'pagina 1 van 101'.

Afbeelding 3: Geopende uitspraak naar aanleiding van zoekopdracht 'windmolen & vogel' inclusief pdf (blauwe cirkel rechtsboven).

3. Prepareren database

Het doel van het onderzoek is om te achterhalen of vogels in Nederland onrecht ervaren bij de Raad van State in rechtspraak over vergunningverlening voor de bouw van windparken. Op zoek naar die harde bewijslast voor dit onderzoek hebben we 186 uitspraken gevonden die in de periode 2002 tot 2021 door de Raad van State zijn gedaan.

Door nu te turven hoe vaak de vogel, of diegene die het opnam voor de vogel, in het gelijk is gesteld willen we een beeld krijgen van de positie die de vogel heeft bij rechters in Nederland. Staat de vogel sterk in haar rechtspositie dan heeft zij vaak gewonnen. Staat de vogel juridisch zwak dan heeft zij overwegend rechtszaken verloren. Door vervolgens de argumenten en redenen die bij de rechter werden aangevoerd en de argumentatie van de rechters te onderzoeken kunnen we aantonen of falsificeren of de vogel onjuist behandeld wordt bij de Raad van State. Maar stap 1 van de analyse is dus simpelweg een kwestie van turven.

Van alle 186 vermeend relevante uitspraken is eerst per uitspraak het pdf-document handmatig geopend om te kijken of de uitspraak daadwerkelijk de negatieve gevolgen van windparken voor vogels behandelde.

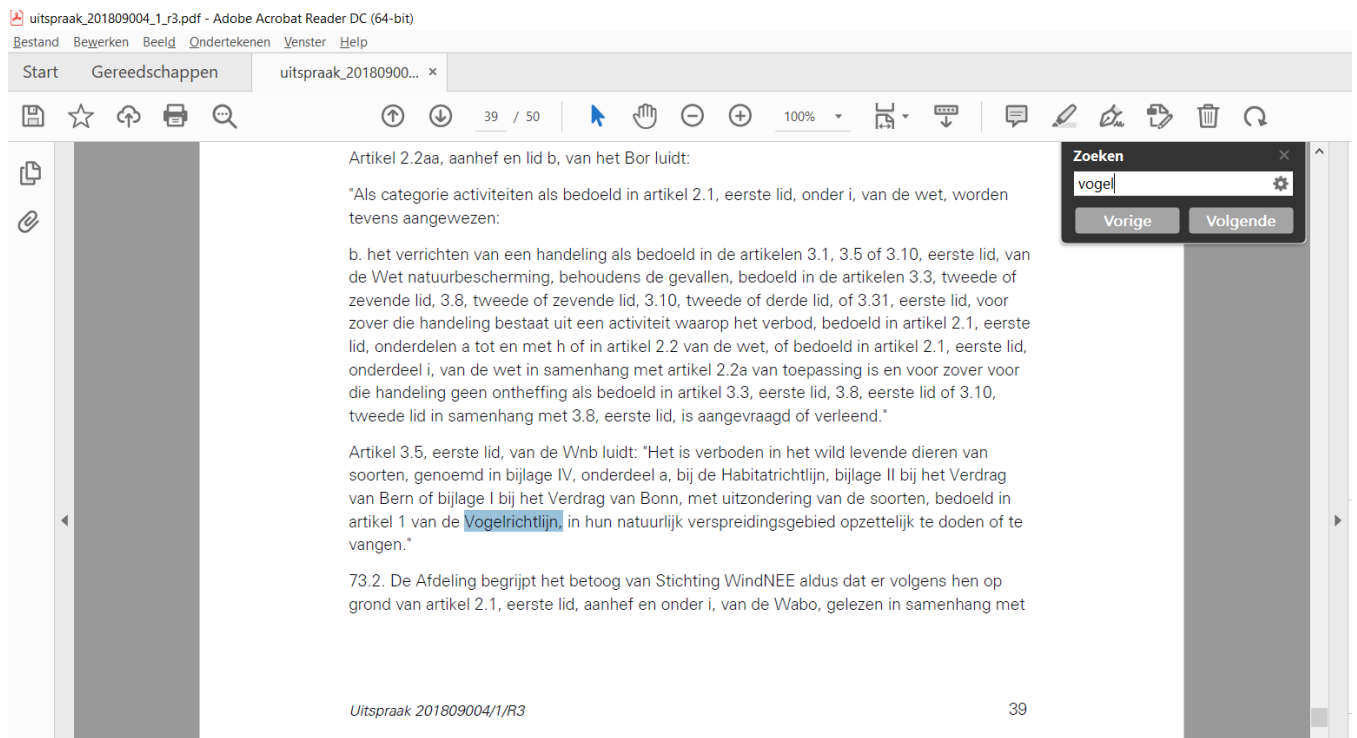
Om het leesproces te versnellen is met hulp van Adobe Acrobat Reader per document doorzocht met verschillende termen, te weten 'natuur', 'vogel' en 'wind'. Zo kan gecheckt worden of de uitspraak daadwerkelijk gaat over de negatieve gevolgen van windparken voor vogels zonder de hele uitspraken te hoeven lezen. De sneltoetscombinatie 'Ctrl-F' opent een klein zoekscherm in Adobe Acrobat Reader waarin een gewenste zoekterm getypt kan worden (zie Afbeelding 4).



Afbeelding 4: Zoekvenster met zoekterm 'vogel' in Adobe Acrobat Reader

Er is bewust gekozen om met de term vogel(s) te zoeken, omdat het probleem van de negatieve effecten van windmolens groter is dan alleen specifiek voor zeearenden – de hooftpersoon in ons verhaal. In de periode 2002-2021 behandelden 5 procedures specifiek zeearenden. De zeearend wordt in het artikel naar voren geschoven omdat het een iconische soort is die recentelijk weer in Nederland is teruggekeerd, maar ook voor roofvogels zoals uilen, havikachtigen, en rode wouwen, die aan de top van de voedselketen staan is bij de Raad van State geprocedeerd. Daarom onderzoeken we in deze dataset de rechtspositie van (pleitbezorgers van) vogels in het algemeen. Het lijstje kwetsbare vogelsoorten is zelfs langer: reigers, strandlopers, steltlopers, snippen, kieviten, plevieren, meeuwen, lepelaars en weidevogels zoals grutto's en wulpen, lopen allemaal risico bij de aanleg van windparken in de Nederlandse natuur.

Na het invoeren van de zoekterm zoekt Adobe het eerste woord dat overeenkomt met – een deel van die - zoekterm. In de uitspraak over windpark De Drentse Monden (zie Afbeelding 5 hieronder) is dat bijvoorbeeld het woord Vogelrichtlijn.



Afbeelding 5: Eerste zoekresultaat met daarin het woord vogel in de Raad van State uitspraak over windpark De Drentse Monden.

Door op de knop ‘Volgende’ te drukken in het zoekscherm van Adobe (zie Afbeelding 4) zoekt het softwareprogramma het volgende woord dat overeenkomt. Deze stappen werden herhaald totdat alle zoekresultaten met het woord ‘vogel’ bekeken waren.

Vervolgens hebben we een Excelsheet gemaakt waarin per uitspraak in verschillende kolommen de volgende informatie kon worden genoteerd: ‘uitspraaknummer’, ‘soort uitspraak’, ‘datum uitspraak’, ‘betrokken bedrijven’ (voor zover te achterhalen), ‘betrokken appellanten’, ‘onderwerp uitspraak’, ‘soort bescherming’ en ‘uitkomst’ (zie Afbeelding 6).

Uitspraaknummer	Soort uitspraak	Datum	Betrokken bedrijven	Betrokken appellanten	Onderwerp	Soorten- bescherm- ing	Gebieds- bescherm- ing	Geen soorten of gebieds- bescherm	Uitkomst
20200222/R3	Uitspraak	4-8-2021	Windpark Goyenburg BV	n.a. verschillende anonieme burgers	Ontheffing verbod artikel 31 en 35 WnB Windpark Goyenburg BV		1		Niet duurzaam voor vogels (Niet)
20200382/R3	Tussenuitspraak	30-8-2021	Koepel Windpark Delfzijl	n.a. Stichting Oldambt Windmolenvrij	Vaststelling bestemmingsplan Windpark Delfzijl Zuid Uitbreiding 2020			1	Gunstig voor vogels (Ja)
20190407/R1	Litspraak	12-5-2021	Lisselwind BV	n.a. verschillende anonieme burgers	Omgevingsvergunningen voor plan Fort de Pol, Erde West en Windpark Lisselwind		1		Niet duurzaam voor vogels (Niet)

Afbeelding 6: Scherm afbeelding opzet ruwe database uitspraken Raad van State.

Wanneer een uitspraak de negatieve gevolgen van windparken voor vogels behandelde, werd de hardcopy van de uitspraak gepakt om de relevante passages door te lezen.

- In een uitspraak komen meerdere partijen in verweer tegen een windpark. Daarbij is het onderwerp van de bezwaren niet altijd vogels of natuur. Grote delen van een uitspraak kunnen dus overgeslagen worden. Pas wanneer een onderdeel in de uitspraak over natuur of specifiek over vogels ging, is de desbetreffende tekst van de uitspraak doorgelezen. De gouden tip uit het Handboek voor onderzoeksjournalisten, door Luuk Sengers en Mark Lee Hunter, speelt bij deze stap een cruciale rol om efficiënt te kunnen werken: “Wees niet bang

om niet volledig te zijn. Je zult altijd iets missen. Als je je werk goed doet, is wat je hebt gemist een mineur detail, waar je geloofwaardigheid niet over zal struikelen.”

Per uitspraak is gescoord of deze “gunstig voor vogels” of “niet gunstig voor vogels” was. Pleitbezorgers van vogels (appellanten) moeten hun bezwaren tegen het windpark onderbouwen bij de rechter. De rechter beoordeelt vervolgens of deze betogen hout snijden. Wanneer een rechter zich kan vinden in de argumenten “slaagt het betoog”. Wanneer een rechter het niet eens is met wat de pleitbezorgers van vogels beargumenteerden “faalt het betoog”.

- Het is belangrijk in gedachten te houden wie de appellant en wie de verweerder is. Soms zijn initiatiefnemers de appellant en steunt de Raad van State hun betoog. Het betoog slaagt dus. Maar dat wil niet zeggen dat dit gunstig is voor vogels, want vaak steunt de rechter dan een bezwaar tegen een stilstandvoorziening of monitoringsverplichting. Beide maatregelen zijn gunstig voor vogels, dat leggen we even uit: Een stilstandvoorziening voorkomt slachtoffers. De wieken van het park worden tijdelijk stilgezet, hetzij handmatig omdat er algemene vogeltrek is en er veel vogels in een gebied verwacht worden (gestuwde trek). Dit betekent ook dat turbines dus niet altijd tijdens de vogeltrek stilstaan. Sensoren kunnen windturbines ook tijdelijk stilzetten wanneer er specifieke vogels in de buurt zijn. Sensoren werken voorlopig alleen voor zeearenden. Een monitoringsverplichting checkt of de daadwerkelijke aantallen vogels in een gebied overeenkomen met de voorspelde aantallen in de natuurtoets. Hoewel in het laatste geval nog steeds slachtoffers vallen, helpt het monitoringsonderzoek de natuurtoetsen aan te scherpen en te verbeteren. Wanneer de rechter stelt dat het betoog van een initiatiefnemer slaagt, zet de rechter dus een streep door deze voorzieningen en dat is ongunstig voor de vogel.
- Verder is het mogelijk dat in een procedure de rechter op subonderdelen uitspraken doet die niet gunstig zijn voor vogels (bezwaren worden verworpen/ betogen falen) en uitspraken die gunstig zijn voor vogels (bezwaren worden gesteund/ betogen slagen). Beide uitkomsten zijn dan gescoord en in de database bij de desbetreffende uitspraak genoteerd. Een uitspraak kan dus op onderdelen zowel gunstig als ongunstig zijn voor vogels.

4. Opschonen database

Nadat alle 186 uitspraken op deze manier bekeken zijn is de database opgeschoond om alleen de relevante procedures over te houden. Niet alle gevonden uitspraken gingen daadwerkelijk over de impact van windparken op vogels. Bij Raad van State procedures waren drie uitkomsten mogelijk: gunstig voor vogels, niet gunstig voor vogels en niet van toepassing. Niet van toepassing betekent dat de uitspraak niet ging over de negatieve effecten van windparken op land voor vogels. Dat werkt als volgt:

- In een uitspraak over een procedure tegen een bestemmingsplan voor een industrieterrein kan zowel de term ‘windpark’ als de term ‘vogel’ voorkomen. Het industrieterrein kan in de buurt van een windpark gepland worden en tegelijkertijd vanwege de locatie van het geplande industrieterrein negatieve effecten hebben op vogels in de omgeving. Maar de negatieve effecten komen door het industrieterrein, niet door de windmolens. Hoewel beide zoektermen te vinden zijn in de uitspraak gaat de uitspraak niet over de negatieve effecten van een windpark voor vogels, maar over de negatieve gevolgen van de aanleg van het industrieterrein voor vogels. De uitspraak is daarom niet meegenomen in de analyse.
- Ook windparken op zee die schadelijke gevolgen hebben voor vogels zijn niet meegenomen in de analyse. Hoewel de naam anders doet vermoeden vliegen zeearenden namelijk niet over volle zee. Dit geldt voor alle roofvogels.

Van de 186 onderzochte uitspraken gingen er 84 niet over de negatieve gevolgen van windparken op vogels, wat uiteindelijk resulteerde in 102 relevante uitspraken. In deze 102 uitspraken deed de rechter 117 een uitspraak over de effecten van windmolens op vogels.

5. Tussentijdse conclusie

Nadat alle uitspraken doorgelezen waren, zijn de scores voor het aantal keren dat er in het voordeel van vogels werd rechtgesproken opgeteld. Hetzelfde geldt voor de uitspraken die in het nadeel waren van vogels. In 88 keer van de onderzochte procedures oordeelt de Raad van State negatief voor partijen die opkomen voor de belangen van vogels, tegenover 29 keer gunstig. Hierna is een percentage berekend om te kijken hoeveel procent van de uitspraken gunstig en ongunstig was voor vogels.

Omgerekend blijkt het oordeel van de Raad van State in ongeveer 75% (88/117) van de onderzochte procedures negatief voor partijen die opkomen voor de belangen van vogels. In 25% (29/117) van de gevallen is de uitspraak dus positief.

Nu weten we dat hoewel de wet streng lijkt, de Raad van State in 20 jaar in het gros van de procedures niet in het voordeel van vogels rechtspreekt. Sterker nog, in deze periode heeft de Raad van State nooit definitief een windpark verboden vanwege negatieve effecten op vogels. De strenge wetgeving voor Natuurbescherming blijkt in de uitvoering dus niet heel veel voor te stellen. **De rechtspositie van vogels is zwak.** Waar ligt dat aan?

6. Inhoudsanalyse

Om echt te kunnen aantonen dat zeearenden, ofwel vogels in het algemeen, een zwakke rechtspositie hebben moet er worden gekeken naar de inhoud van de argumentatie in de uitspraken. Om die inhoud te kunnen analyseren zijn de argumenten gescoord die een de rechter gebruikt om het betoog van appellanten te verwerpen of te steunen.

We hebben de argumenten gecategoriseerd. Vervolgens hebben we van iedere uitspraak de argumenten ontleed en in de Excel-sheet geplakt en gescoord. Zo krijg je een kwantitatief overzicht (de scores) van de inhoud, maar ook een kwalitatief overzicht (de geplakte tekst) waaruit geciteerd kan worden in het artikel. Dit werk moet secuur gebeuren, kritisch op de inhoud en netjes gerangschikt, want bij sommige uitspraken worden meerdere categorieën genoemd omdat een rechter meerdere argumenten kan gebruiken om het oordeel te onderbouwen.

De Excel-sheet die hier wordt opgebouwd vormt de kern waarop de journalistieke conclusie gestoeld wordt. Voor het zeearendenonderzoek waren de categorieën als volgt:

1) Relativiteitsbeginsel – geen belang

Dit betekent dat een rechter bezwaren – van met name burgers – niet in behandeling neemt omdat de rechter vindt dat de appellant geen belang heeft bij in dit geval het doden van vogels of het beschadigen van natuur(gebieden). De appellant ondervindt volgens de rechter geen nadeel van de natuurschade.

2) Ecologisch onderzoek

Voordat een windmolen(park) gebouwd wordt, vindt er eerst ecologisch onderzoek plaats om te kijken of de flora en fauna geen negatieve gevolgen ondervinden van het park (soms ook natuurtoets of passende beoordeling genoemd). Zijn er negatieve effecten te

verwachten zoals aanvaringsslachtoffers of doordat een leefgebied van vogels onleefbaar wordt (door barrièrewerking etc.)? Als uit het ecologisch onderzoek blijkt dat er geen negatieve gevolgen te verwachten zijn, mag het windpark doorgaan. De gebruikte onderzoeksmethode in de natuurtoets is echter omstreden. Daarom proberen appellanten vaak onderdelen van de natuurtoets te bekritisieren (bijvoorbeeld het flux collision model of de potential biological removal). Het label “ecologisch onderzoek” betekent dat de rechter vindt dat een appellant geen gaten heeft kunnen schieten in het ecologische onderzoek. Of dat bezwaren ten opzichte van het ecologische onderzoek niet voldoende onderbouwt zijn met cijfers. Een appellant kan het ecologische onderzoek niet onderuithalen. Dus het betoog faalt (en het windpark mag doorgaan op dit onderdeel).

3) Procedurele gronden

Dit label wordt gebruikt om uitspraken te scoren die zowel gunstig zijn voor vogels als ongunstig.

- a. Bij uitspraken gunstig voor vogels betekent het dat de rechter oordeelt dat het bevoegd gezag een fout heeft gemaakt in de procedure. Bijvoorbeeld dat het bevoegd gezag vergeten is een natuurtoets uit te voeren. Of dat het bevoegd gezag geen onderzoek heeft gedaan naar cumulatie (wat zijn de effecten van andere windparken of versturende factoren in de omgeving op populaties van vogels?).
- b. Bij ongunstig voor vogels betekent dit dat een appellant een procedurele fout gemaakt heeft. Bezwaren zijn bijvoorbeeld na een deadline ingediend. Of appellanten hebben tijdens het hoger beroep bezwaren in verband met natuur, vogels of Natura-2000 gebieden ingebracht, maar omdat appellanten in eerdere fases van de procedure die bezwaren niet hadden, mag dat niet van de rechter. De bezwaren worden dan ook niet inhoudelijk behandeld.

4) Raad van State verlangt nadere motivering van het bevoegd gezag

Dit speelt met name bij verplichtingen die het bevoegd gezag oplegt die gunstig zijn voor vogels, zoals een stilstandsvoorziening of monitoringverplichting, maar waar initiatiefnemers en bedrijven tegen protesteren. De rechter oordeelt dan dat het bevoegd gezag niet voldoende onderbouwt heeft waarom zij de verplichting opleggen. Dit is (potentieel) niet gunstig voor vogels, want als het bevoegd gezag de onderbouwing niet rond krijgt vervalt de verplichting.

5) Economisch belang initiatiefnemer

De rechter steunt de bezwaren van een appellant (in dit geval de initiatiefnemer) vanwege de kosten van bijvoorbeeld een stilstandsvoorziening. De rechter vindt dat de kosten nadelig zijn voor de bedrijfsvoering van het windpark.

6) Dubieuze vrijwaringstechniek

Een windpark kan doorgaan omdat van tevoren op de plek waar het park gepland staat, de leefomgeving van vogels wordt vernield of verstoort. Je zou kunnen zeggen dat de vogels weggejaagd worden. Dit is een “dubieuze vrijwaringstechniek” omdat deze maatregelen niet goed zijn voor de natuur of vogels. Door verjaging verklein je de kans dat slachtoffers vallen, maar dat doe je door leefgebied te verstoren.

7) Contra-expertise gunstig voor uitspraak

Wanneer appellanten een contra-expertise inbrengen tijdens de procedure, dat de rechter deze informatie gebruikt om een uitspraak te doen die gunstig is voor vogels. Een contra-expertise is niet anders dan experts (bijvoorbeeld ecologen) vragen om kritiek te hebben op de natuurtoets.

8) Compensatie/ mitigatie is van belang bij doorgang windpark

De rechter staat een windpark toe, omdat er sprake is van compenserende maatregelen. Er wordt bijvoorbeeld nieuwe natuur aangelegd. Of omdat er mitigerende maatregelen worden genomen. Dat zijn de eerdergenoemde stilstandsvoorziening en monitoringsverplichting.

9) Monitoringsverplichting is argument om een windpark door te laten gaan

Hier zegt de rechter expliciet dat een windpark mag doorgaan vanwege de monitoringsverplichting. Na de bouw van een windpark moet een initiatiefnemer het daadwerkelijke aantal slachtoffers periodiek tellen om te kijken of deze aantallen overeenkomen met het voorspelde aantal slachtoffers in de natuurtoets.

Verder is per procedure genoteerd over hoeveel windmolens het ging, voor zover dit was na te gaan. Hetzelfde geldt voor de hoeveelheid opgewekte energie. Ook de hoogte en de diameter is genoteerd. Het idee was om te kijken of er in de tijd een bepaald omslagpunt was in de uitspraken van de rechter. Waren de uitspraken van de rechter minder gunstig voor vogels in de loop van de tijd, bijvoorbeeld nadat er grotere windmolens gebouwd werden? Of grotere parken? Die cijfers zijn uiteindelijk niet gebruikt in het artikel om de boodschap niet te veel laten verwateren in cijfers.

Alle informatie in de database is nog twee keer gecheckt, zowel door de onderzoeker zelf, als door een ingehuurd journalist die niets met het onderzoek te maken had en daardoor met nieuwe ogen naar de database kon kijken. Dit om fouten te voorkomen.

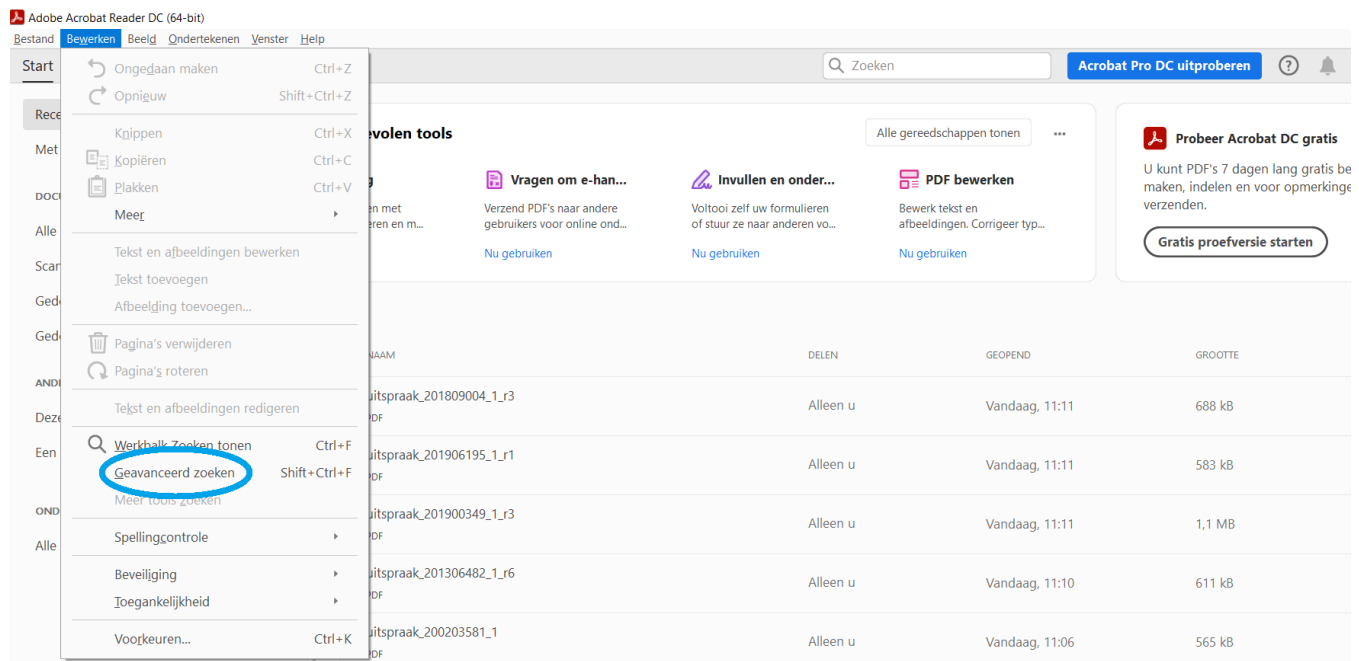
Op basis van de nu opgebouwde Excel-sheet kunnen we de volgende inhoudelijke conclusies trekken:

1. Bij een kwart van de 88 keer dat de rechter negatief oordeelt voor vogels, ontkent de rechter de belangen van individuele burgers bij het voorkomen van slachtoffers onder vogels. De rechter stelt dat belangenbehartigers van vogels geen schade of negatieve gevolge ondervinden van vogelslachtoffers omdat ze te ver van de planlocatie wonen of niet verbonden zijn aan een organisatie die opkomt voor het lot van vogels. Het behandelen van de bezwaren van deze groep laat de rechter achterwege.
2. Het gros van de bezwaren (62,5%) wijst de rechter af aangezien pleitbezorgers van vogels geen gaten schieten in de natuurtoets. Volgens Jan Veltman, advocaat bestuursrecht, ruimtelijke ordening en milieu, de reden waarom zoveel zaken verloren gaan. "Er is voor de gemiddelde appellant geen doorkomen aan om het ecologische onderzoek aan te vechten." Hij streed jarenlang tegen het Gelderse windpark Den Tol vlakbij een Duits Natura-2000 gebied. Voordat de overheid een bouwvergunning afgeeft is een natuurtoets verplicht voor initiatiefnemers van windparken. Een ingehuurd ecologisch bureau beoordeelt de gevolgen voor de natuur tijdens de exploitatiefase. Alleen als negatieve uitkomsten uitgesloten zijn, mag het windpark doorgaan. Bij twijfel geldt het wettelijke voorzorgsprincipe: de plannen sneuvelen. Maar: "Ik ken geen enkele situatie waarin het windpark geschrapt werd op grond van de Wet Natuurbescherming", verklaart Jan Veltman. Een opmerkelijke constatering, want Europese regels eisen 100% zekerheid dat een windpark geen negatieve effecten heeft op de natuur.

7. Gelaagdheid in het artikel

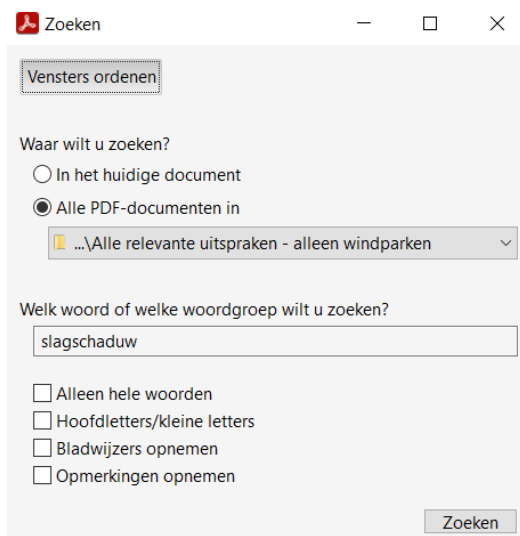
Om het artikel te schrijven hebben we bovenstaande citaten uit het kerndocument kunnen gebruiken. De analyse dat zeearenden, of vogels in het algemeen, een zwakke rechtspositie hebben bij de Raad van State is geverifieerd met de analyse in de Excel-sheet. Dit nieuwsfeit vormt de kern van het artikel.

Maar daar hebben we het niet bij gelaten. Om gelaagdheid aan te brengen in het artikel zochten we naar aanvullende informatie in deze papieren bewijsstukken. Hiervoor zijn alle pdf's met relevante uitspraken gedownload en in een werkmap gezet, waarna met de optie 'Geavanceerd zoeken' in Adobe Acrobat Reader de uitspraken van de rechter verder geanalyseerd zijn. De functie 'geavanceerd zoeken' is te vinden in de menubalk van Adobe Acrobat Reader onder de tab 'Bewerken', of via de sneltoetscombinatie 'Shift+Ctrl+F' (zie Afbeelding 7).



Afbeelding 7: Schermafbeelding optie 'Geavanceerd zoeken' in Adobe Acrobat Reader.

Vervolgens verschijnt het venster in Afbeelding 8. Door de optie 'Alle pdf-documenten in ...' te selecteren kunnen alle documenten in een map (in dit geval 'Alle relevante uitspraken – alleen windparken') doorzocht worden met een bepaalde zoekterm.

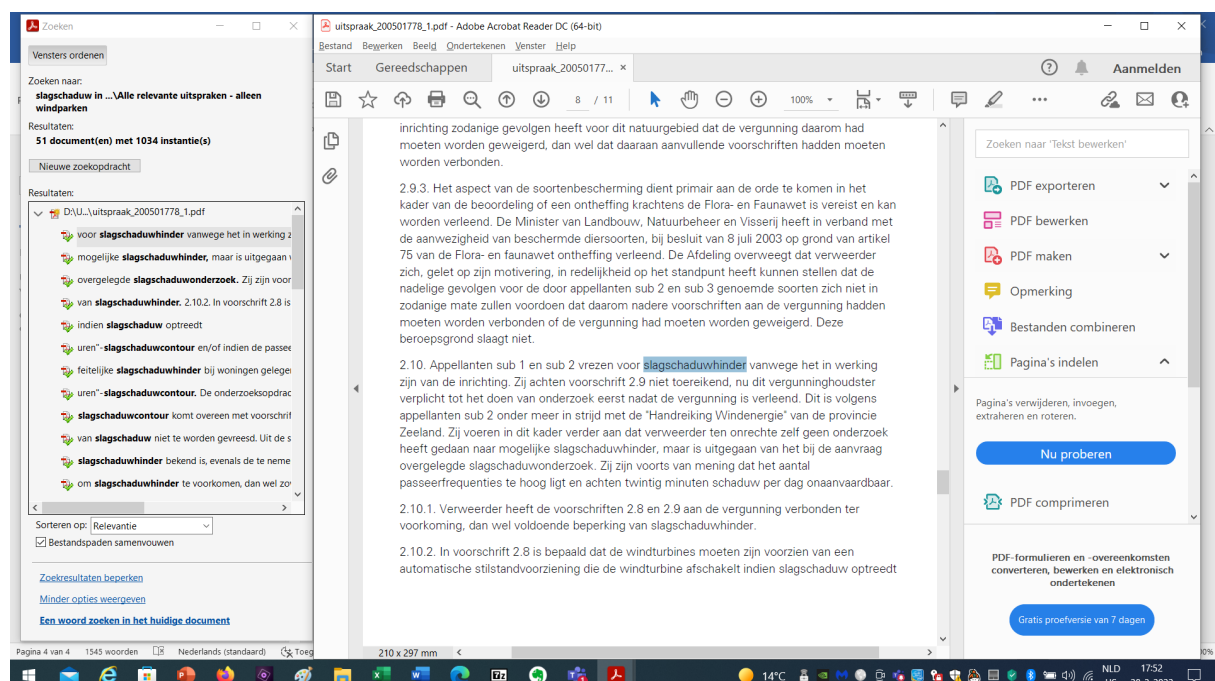


Afbeelding 8: Schermafbeelding zoekscherm 'Geavanceerd zoeken' in Adobe Acrobat Reader.

Na het invoeren van een zoekterm, bijvoorbeeld slagschaduw, zoekt Adobe in alle documenten in de map naar uitspraken van de Raad van State waarin de term slagschaduw voorkomt. De resultaten geeft Adobe weer in het venster rechts op het scherm (zie Afbeelding 9).

Door op een uitspraak te klikken toont Adobe hoe vaak en waar in het document de term genoemd wordt. Het is mogelijk om op de afzonderlijke termen binnen een uitspraak te klikken. Adobe gaat dan naar de term op de desbetreffende pagina binnen de uitspraak. Zo kan gescand worden wat er over slagschaduw besproken is tijdens de procedure.

De uitvoering van dit zoekproces moet handmatig gedaan worden, waarbij tegelijkertijd scherp te zien is in het denkwerk nodig is om kritisch te analyseren over welke zoekacties relevant zijn voor de gelaagdheid in het artikel. Bij deze stap kan je je namelijk makkelijk verliezen in de inhoud en zo kostbare tijd voor het schrijven van het artikel verspillen. Zoek niet naar informatie om je kennis te verbreden, maar naar informatie voor je verhaal.



Afbeelding 9: Resultaten 'Geavanceerd zoeken' in Adobe Acrobat Reader.

Met hulp van de volgende zoektermen zijn de uitspraken van de Raad van State verder onderzocht:

a. Slagschaduw

Kwamen appellanten in verweer tegen de hinder door slagschaduw van windmolens in hun directe leefomgeving? Zo kan gekeken worden hoe vaak omwonenden voor zichzelf opkwamen tijdens procedures tegen windmolens.

b. StAB deskundigenbericht

Als de rechter in eerste instantie geen oordeel kon geven over een verweer van appellanten, dan schakelt de rechter de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in voor advies, bijvoorbeeld of het onderzoek naar geluidshinder of de natuurtoetsen goed zijn

uitgevoerd. Door dit te tellen kan gekeken worden hoe vaak en over welke onderwerpen rechters de StAB om advies vragen.

c. Geluid

Kwamen appellanten in verweer tegen de geluidsoverlast door windmolens in hun directe leefomgeving? Zo kan gekeken worden hoe vaak omwonenden voor zichzelf opkwamen tijdens procedures tegen windmolens in verband met geluid.

d. Monitoringsverplichting

In een initiatiefnemer verplicht om aanvaringsslachtoffers onder vogels te tellen nadat een windpark in bedrijf is genomen?

e. Stilstandvoorziening

Is een stilstandvoorziening een verplicht onderdeel van de exploitatie van een windpark. Een stilstandvoorziening zet de wieken van turbines voor een bepaalde tijd stil, bijvoorbeeld in de vogeltrekperiode. Of wanneer camera's een bepaalde vogel detecteren, zoals een zeearend.

f. Cumulatie

Houdt de rechter rekening met vogelslachtoffers die vallen bij andere windparken in de omgeving?

g. Mitigatie/ compensatie

Noemt de rechter mitigerende en compenserende maatregelen om een windpark toe te staan? Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld aanleg van nieuwe natuur.

Per procedure zijn alle gegevens genoteerd in de overeenkomstige kolom van de Excel-sheet (zie Afbeelding 10).

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q
8																	
9	1	200904639RQ	Uitspraak op hoger beroep	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
10	1	200902829RQ	Uitspraak op hoger beroep	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
11	1	200902829RQ	Uitspraak op hoger beroep	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
12	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
13	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
14	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
15	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
16	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
17	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
18	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
19	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
20	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
21	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
22	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
23	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
24	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
25	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
26	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
27	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
28	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
29	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
30	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
31	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
32	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
33	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
34	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									
35	1	200902829RQ	Tussenuitspraak	Soorten- bescherming	1	1		Stilstandvoorziening									

Afbeelding 10: Overzicht database zeearendenonderzoek.

Daarna zijn per kolom alle cijfers opgeteld, zodat er per onderwerp weer percentages berekend konden worden. De uitkomsten van deze analyse dienen verschillende eindproducties; zowel als diepere laag in de tekst als met een grafische toevoeging:

Grafische toevoeging: De cijfers zijn verwerkt in een Sankey, stroomdiagram. Deze infographic geeft lezers extra informatie die niet het artikel staat. Zo wordt de lezer niet afgeleid door cijfers die verwerkt moeten worden in de storytelling van het artikel, maar kan de lezer wel deze informatie tot zich nemen als ze de Sankey bekijken.

Diepere laag in de tekst: In de tekst van het artikel is gelaagdheid ingebracht over de rol van de StAB. Dit orgaan geeft advies wanneer de rechter zelf geen oordeel kan vellen over het aangeleverde bewijs. In de 102 procedures die [Small Stream Media](#) onderzocht speelt de StAB veertig keer een rol. Aanzienlijk dus. Het merendeel, zo'n 65%, behandelt de overlast door slagschaduw of geluid van windturbines voor omwonenden. Dat is voor ons artikel niet relevant. Echter, in 35% (14 keer) gaat het StAB-advies over de natuurtoets. En daar vindt de StAB overwegend (10 keer) dat de natuuronderzoek adequaat is op basis van de beschikbare kennis. Hoewel juridische experts de StAB een groot goed vinden in Nederland om de rechtsongelijkheid van burgers, en in dit geval vogels, op te heffen, blijkt de praktijk weerbarstiger. Want bij procedures over windmolens werd de StAB maar weinig om advies gevraagd door een rechter van de Raad van State. En zoals aangetoond werd de StAB vooral om advies gevraagd bij de gevallen over de negatieve effecten van windparken voor mensen, dus niet voor vogels. En als het al over de negatieve gevolgen voor vogels ging, dan werd de natuurtoets voldoende bevonden door de StAB. Op basis van deze analyse kunnen we wederom concluderen en beargumenteren dat **de rechtspositie van vogels zwak is**. Het gevecht voor de natuur en vogels bij de Raad van State is, ondanks strikte wetgeving voor Natuurbehoud, in driekwart van de gevallen een verloren zaak.

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door een samenwerking van [Small Stream Media](#) met het [lectorat Journalistiek en Verantwoorde Innovatie, van de Fontys hogeschool voor journalistiek in Tilburg](#).