

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. mevrouw A.M.C. van Rijn
Postbus 20901
2500 EX 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg



uw brief van
13 november 2023

uw kenmerk
ienw/BSK-2023/339785

ons kenmerk
K&E 11635/2023

datum
15 december 2023

onderwerp

IPO Zienswijze consultatie ontwerpbesluit windturbines leefomgeving en bijbehorend planMER

Geachte mevrouw Van Rijn,

Naar aanleiding van het concept besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving en Omgevingsbesluit ter uitvoering van het Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving reageren de gezamenlijke provincies in voorliggende consultatiereactie. We danken u voor de gelegenheid tot het geven van een reactie op de regeling.

Wij streven naar een reactie op dit wijzigingsbesluit die uw ministerie verder helpt met de opbouw en uitwerking van de stelselherziening Omgevingsrecht. Het IPO blijft graag nauw betrokken bij de verdere ontwikkeling van het totale stelsel. We stellen het op prijs om nader in gesprek te gaan over onze zienswijze. Wij gaan ermee akkoord dat deze zienswijze openbaar gemaakt wordt.

Zoals altijd is ons oordeel gebaseerd op:

1. de mate waarin de uitvoeringsregelgeving de provinciale uitvoeringspraktijk ondersteunt om het doel van de wet te realiseren;
2. de bijdrage aan de vier verbeterdoelen van de wet (vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, bewerkstelligen van een samenhangende benadering, vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving)
3. de uitgangspunten in de Nota's van Toelichting van de AMvB's, in het bijzonder: a. het gelijkwaardig beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit, b. flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden), c. aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling én bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid, d. geen koppeling besluit-omgevingswaarde;
4. een terughoudende opstelling van het Rijk bij het stellen van instructieregels, conform art. 2.24 en art. 2.3 van de Omgevingswet op basis van nationaal belang, doeltreffende en doelmatige taakuitoefening en internationale verplichtingen.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rien Fraanje', is written over a light blue horizontal line.

Rien Fraanje
algemeen directeur

Inlichtingen bij : Tara Geerdink
Email : tgeerdink@ipo.nl
Bijlagen : 1

IPO-zienswijze ontwerpbesluit windturbines leefomgeving

Deze zienswijze bevat ons bestuurlijk oordeel op hoofdlijnen.

Bestuurlijk oordeel

Ons bestuurlijk oordeel richt zich op de vraag of de uitvoeringsregelgeving de provincies in staat stelt datgene te doen wat de wetgever beoogt:

1. sturing geven op ruimtelijke ontwikkelingen (groei, transformatie, krimp),
2. sturing geven op activiteiten door middel van vergunningen en algemene regels en
3. sturing geven op de taak- en bevoegdheidsuitoefening van gemeenten en waterschappen om daarmee het doel van de wet (ontwikkelen en beschermen) en de vier verbeterdoelen mede te helpen realiseren.

Milieunormen zijn onmisbaar voor de bescherming van bewoners en het milieu

Provincies onderschrijven dat goed onderbouwde milieunormen voor windturbines belangrijk zijn om omwonenden en het milieu goed te beschermen. Vanuit IPO willen we het belang onderstrepen van een duurzame en gezonde leefomgeving. Als overheid hebben we de zorg voor het welzijn van onze inwoners. Bij bestaande en nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen gaan we daar ook met zorg mee om. Juist door het lokale bevoegd gezag kan dit het beste worden vormgegeven met maatwerk waar nodig of wenselijk. Zo borgen we dat ontwikkelingen plaatsvinden vanuit een goede inpassing met oog voor mens, klimaat, luchtkwaliteit, milieu en leefbaarheid en tegelijkertijd naar de noodzaak om hernieuwbare energie op te wekken en afscheid te nemen van het gebruik van fossiele brandstoffen. Ook dit komt gezondheid en leefbaarheid van omwonenden ten goede.

Duidelijke, samenhangende en uniforme milieunormen helpen om de voorspelbaarheid, uitlegbaarheid en het gebruiksgemak te vergroten, daartegenover staat echter de druk op de ruimte die vraagt om regionale afwegingsruimte en maatwerk. Regionale afwegingsruimte helpt om ruimte beschikbaar te maken voor de energietransitie met de minste impact op het leefklimaat van onze inwoners en op de natuur.

Onze reactie bevat vier kernpunten:

1. **Een afstandsnorm is géén inhoudelijk onderbouwde milieunorm:** deze biedt onvoldoende en ongelijke bescherming voor omwonenden en het milieu. Ongelijk omdat geluidshinder sterk afhankelijk is van de specifieke lokale situatie zoals de ondergrond, bodem en geografische factoren. De milieunormen voor geluid en externe veiligheid zijn daarentegen in principe goed onderbouwde milieunormen op basis van de concept planMER die wél gelijke en voldoende bescherming bieden aan omwonenden en aan het milieu.
2. **Het overgangsrecht is onvoldoende uitgewerkt en daarmee niet helder:** specifiek voor de periode na de Raad van State uitspraak en voordat de nieuwe milieunormen windturbines in werking treden is het niet helder hoe de overgangsregelingen werken voor bestaande en nieuwe windturbines. Het is van belang dat hier duidelijkheid over geschiedt wordt en de regeling beter uitgewerkt wordt aan de hand van concrete voorbeelden.
3. **De omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk: dit heeft voor de uitvoering concrete handvaten.** De mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de standaardwaarde door provincies en gemeenten biedt ruimte voor lokaal maatwerk. Afwijken van de standaardwaarde zal in de praktijk echter lastig zijn. Concrete voorbeelden met onderbouwing om gemotiveerd af te wijken zijn nodig voor het bevoegd gezag om dit mogelijk te maken.
4. **Maatschappelijke opgaven meer onder druk: de ruimtelijke implicatie is groot** vanwege de aanscherping van de geluidsnorm, de externe veiligheidsnorm én de nieuwe afstandsnorm. De plaatsing van windturbines wordt bemoeilijkt, specifiek de plaatsing in en nabij industrie- en bedrijventerreinen alsook havengebieden. Het windturbine plaatsingspotentieel neemt meer af dan aangegeven in de planMER door de concept milieunormen en heeft bredere implicaties. Het beperkt namelijk de mogelijkheden om netcongestie op te lossen en netcapaciteit beter te benutten. Doordat het dicht bij elkaar brengen van vraag en aanbod belemmerd wordt, en het ook een goede verhouding van wind-zon opwek lastiger maakt. Het realiseren van de RES-opgave en de NPE-opgave

wordt hierdoor bemoeilijkt, dit toont de impact analyse van NP RES¹. Deze aanscherping van de regelgeving belemmert maatschappelijke opgaven onnodig. Het gaat niet alleen om de energieopgave en het verduurzamen van de industrie maar ook om de woningbouwopgave en de natuuropgave. Hierdoor raakt het ook onze economie.

Afstandsnorm

We zien geen toegevoegde waarde in het opnemen van een afstandsnorm in de AMvB. Er is onvoldoende onderbouwing voor het hanteren van een afstandsnorm ter bescherming van omwonenden en het milieu voor windturbines. Het is geen inhoudelijk onderbouwde keuze. Daarmee wordt elke afstandsnorm voer voor politiek en maatschappelijk debat, wat de voorspelbaarheid van de regelgeving niet ten goede komt. Een afstandsnorm vermindert daarnaast ook significant de plaatsingsruimte van windturbines. De redeneerlijn hiervoor is als volgt:

- **Een afstandsnorm is géén inhoudelijk onderbouwde milieunorm en biedt onvoldoende en ongelijke bescherming.** We onderschrijven de conclusie uit het planMER dat een afstandsnorm als zelfstandige norm geen rechtsgelijke bescherming biedt voor omwonenden tegen hinder. De toelichting op de norm zelf stelt ook dat: "*Het plan-MER laat zien dat afstandsnormen op zichzelf geen passende manier zijn om bescherming te bieden tegen geluid van windturbines.*" Voor de voorgestelde afstandsnorm ontbreekt een onderbouwing die een rechtstreekse relatie legt tussen afstand en ervaren hinder. De nieuwe geluidsnorm daarentegen is een beter onderbouwde milieunorm die wél gelijke en voldoende bescherming biedt aan omwonenden en geluidsoverlast vermindert. Afstandsnormen worden dan ook bij geen enkele andere Milieu Belastende Activiteit (MBA) gehanteerd. Aanvullend op deze milieunormen is het de vraag wat de toegevoegde waarde is van een afstandsnorm, voor de bescherming van omwonenden en het milieu.
- **Buitenproportioneel in geval van individuele woningen.** Deze maat geldt voor ieder geluidgevoelig gebouw, dus ook waar één enkele woning op grote afstand van andere woningen een geheel park kan tegenhouden, ongeacht afspraken met bewoners. En ongeacht of de woning zich solitair in landelijk gebied bevindt of op een gezoneerd industrieterrein. Er is geen uitzondering voor een industriegebied of bedrijventerrein, terwijl dit wel geldt voor de geluidsnorm. Plaatsing van windturbines in en nabij havengebieden, industrieterreinen, bedrijfswoningen wordt hiermee bemoeilijkt. Wij roepen dan ook op om voor individuele woningen een andere norm te hanteren, dan wel een afstand tot woonkernen te hanteren.
- **ZEZAM uitzonderingsgrond is niet passend:** zwaarwegende economische en zwaarwegende maatschappelijke belangen. Dit is een zeer zware motiveringsplicht voor het bevoegd gezag. Uitzonderingsgronden die ruimte bieden voor lokaal maatwerk, zoals mogelijkheden voor plaatsing in en nabij bedrijven en industrieterreinen, havengebieden en molenaarswoningen zijn gewenst. Verzoek aan IenW om ten minste ruimte te laten voor lokaal maatwerk door het bevoegd gezag, met het toelaten van deze uitzonderingsgronden.
- **Geen stimulans voor innovatie: stillere turbines.** Dit hebben we de afgelopen periode wel gezien, moderne en hogere turbines geven momenteel vaak minder geluid af dan oudere, lagere turbines. Deze innovatie vermindert geluidsoverlast voor omwonenden en moet gestimuleerd worden.
- Het argument dat een afstandsnorm duidelijkheid geeft, geldt niet zozeer voor de keuze afhankelijk van de tiphoogte van een turbine. Deze vorm biedt **onvoldoende duidelijkheid** voor omwonenden omdat de afstand afhankelijk is van de grootte van de windturbine, en daarmee verschilt de afstand per woning. Daarbij kunnen windturbine fabrikanten variëren in de verhouding tussen rotordiameter en hubhoogte om een bepaalde hoogte te bereiken. Dit kan leiden tot turbines die niet optimaal functioneren en ten kosten gaan van de beeldkwaliteit van het windpark in het landschap.

¹ NP RES heeft de effecten van de concept landelijke milieunormen op de uitvoering van de RES'en in beeld gebracht. Deze impactanalyse laat zien wat de voorgenomen milieunormen betekenen voor de duurzame opwek op land met windturbines. Deze notitie is toegevoegd als bijlage aan de IPO zienswijze.

- **Ruimtelijke impact:** Daarbij neemt de plaatsingsruimte voor windmolens significant af met een afstandsnorm aanvullend op de milieunormen, ook als wordt voldaan aan de geluidsnorm standaardwaarde van 45dB Lden. Ook heeft dit een bredere werking: het is moeilijker om het aanbod (windenergie opwek) en de vraag dicht bij elkaar te houden, energievragers zoals bedrijven en industrie maar ook woningbouw. Dit beperkt de mogelijkheid om netcongestie op te lossen en netcapaciteit beter te benutten. Dit zal de andere kant op ook de realisatie van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouwprojecten bemoeilijken. Het realiseren van de RES-opgave, NPE-opgave en eventuele toekomstige opgaven richting 2050 worden hierdoor bemoeilijkt. Daarnaast leidt invoering van een afstandsnorm naar verwachting tot meer verspreiding van windprojecten, met meer gehinderden tot gevolg. Ook andere doelen, zoals de natuuropgave, woningbouwopgave, landbouwopgave zijn lastiger in te passen. Omdat als windparken niet op de ene plek kunnen, uitgeweken moet worden naar andere plaatsen die minder wenselijk zijn vanuit maatschappelijk en/of ecologisch oogpunt of er is gewoonweg minder wind op land mogelijk.
- De afstandsnorm geldt ook voor **repowering**. Hierdoor wordt repowering in de praktijk moeilijker. Zie bijlage voor meer toelichting op de ruimtelijke impact die groter uitvalt in de praktijk. We verwachten dat repowering in de toekomst belangrijker gaat worden dan in het huidige geval om invulling te geven aan de duurzaamheidsopgave.

Geluidsnorm

- De aanscherping van de geluidsnorm is **goed onderbouwd** met de planMER: voor bescherming van omwonenden en het milieu. Het is hiermee in lijn gebracht met de WHO advieswaarde en sluit aan bij andere geluidsbronnen zoals spoor- en snelwegen. We plaatsen wel de volgende **kanttekeningen**:
- In de praktijk zal het lastig zijn om af te wijken van de standaardwaarde (45 dB Lden en 39 dB Lnight) richting de grenswaarde: 47 dB Lden/41 dB Lnight, waarmee je alsnog uitkomt op een strengere norm dan voorheen. Verzoek aan IenW om **voorbeelden** te geven hoe en met welke onderbouwing er gemotiveerd afgeweken kan worden door het bevoegd gezag.
- De extra toeslag van 5dB om **tonaalgeluid** te vermijden is goed onderbouwd. Het Reken- en Meetvoorschrift ontbreekt echter voor tonaal geluid waardoor het in de praktijk niet kan worden toegepast en gehandhaafd. Verzoek om tonale opslag van 5dB wel te benoemen in het Ontwerpbesluit.

Externe Veiligheidsnorm

- De externe veiligheidsnorm wordt **aangescherpt**: het in beginsel te waarborgen veiligheidsniveau komt een factor 10 hoger te liggen: voor beperkt kwetsbare gebouwen PR 10-6. De grenswaarde voor beperkt kwetsbare objecten van PR 10-5 per jaar is losgelaten en er wordt overgegaan naar de standaardwaarde van 10-6 per jaar en wordt daarmee **gelijkgetrokken met andere activiteiten**. Hiermee wordt de wetgeving voorspelbaarder en uitlegbaarder. Enerzijds biedt dit ruimte om lokaal de verschillende belangen integraal tegen elkaar af te wegen en beperkt kwetsbare gebouwen toch toe te staan binnen de zone PR 10-5. Anderzijds zal in de praktijk vanwege de bestuurlijk politieke en maatschappelijk weerstand op het wind op land dossier, het afwijken van de standaardwaarde door het bevoegd gezag lastig zijn. In de meeste gevallen zal dan toch de standaardwaarde PR 10-6 gehanteerd worden.
- Er wordt bij externe veiligheid gesproken over **domino-effecten** op (zeer)kwetsbare gebouwen. Het onderscheid tussen directe effecten (afkomstig van bijvoorbeeld afbreken blad) en domino-effecten is niet helder, waarbij het afbreken van het blad voor een groter incident kan zorgen. Het aspect domino-effect beter borgen door het volgende op te nemen: *"de plaatsing van een windturbine in de buurt van een Milieu Belastende Activiteit (MBA) met externe veiligheidsrisico's mag niet leiden tot een hogere faalkans bij de desbetreffende MBA."*
- Het is bij windturbines van belang dat er niet alleen naar kwetsbare gebouwen zoals gedefinieerd in het Bkl wordt gekeken, maar dat de **risico's voor water infrastructuur** ook worden meegenomen. Denk hierbij aan het plaatsen van een windturbine naast een stormvloedkering, waarbij bij een incident de kering beschadigd kan raken. Graag zien wij ook een artikel opgenomen over de bescherming van water infrastructuur.
- **Ruimtelijke implicatie.** De aanscherping van deze norm maakt de plaatsing van windturbines in en nabij industrie en bedrijven- terreinen hoogstwaarschijnlijk lastiger in de

praktijk. Hiermee is de implicatie op de plaatsing van windturbines fors, omdat dit juist een wenselijke plaats is voor windturbines. Ontwikkeling van hernieuwbare energie uit zon en wind bij industrieterreinen als onderdeel van Smart Energy Hubs is essentieel om de stroomvoorziening van bedrijven te garanderen. Daarnaast is het zeker zo belangrijk om op deze manier *off grid* energievoorziening te realiseren waardoor het elektriciteitsnetwerk niet verder wordt belast. Kortom, de netcongestie oplossingsmogelijkheden worden hierdoor beperkt en het beperkt ook het beter benutten van de netcapaciteit. Dit bemoeilijkt de realisatie van de RES-opgave en de NPE-opgave, en raakt ook onze economie: vanwege de gevolgen voor industrie, bedrijven en woningbouw. Provincies zien graag voorbeelden van welke afwegingsruimte er is om van de standaardwaarde af te wijken en op welke gronden dit gemotiveerd kan worden zodat plaatsing nabij industrie en bedrijventerreinen toch kan in de praktijk.

Obstakelverlichting en markeringsnorm

- Is een nieuw onderdeel van de AMvB windturbines en brengt vanwege de verantwoordelijkheid van het Rijk (ministerie van ILT) een **onduidelijke rol** voor provincies en gemeenten met zich mee. Voor lokaal maatwerk is bijvoorbeeld toestemming van het Rijk nodig. Verzoek om voorbeelden uit te werken hiervoor.
- Er wordt hier **vooruitgelopen op onderzoek** omtrent een zwarte wijk i.p.v. witte wijk voor de betere bescherming van vogels. Voor het afwijken van een witte wijk is akkoord van ILT nodig. Het bevoegd gezag moet dit motiveren. Oproep om met nieuwe inzichten van wetenschappelijk onderzoek de regelgeving aan te kunnen passen zo nodig.
- **Lichthinder** is een issue. Er kan ook worden gedacht over het verplicht stellen van naderingsdetectiesystemen. Of in plaats van een maatregelvoorschrift een doelvoorschrift hanteren.

Slagschaduwnorm

- Het **overgangsrecht is zeer beperkt** voor de aangescherpte slagschaduwnorm. Wat betreft IPO is dit een zorgpunt waarbij onbedoeld negatieve effecten op met name bestaande windparken voorkomen moeten worden. De aanpassing van voorschriften voor bestaande windparken is namelijk niet congruent met het voorstel voor de invoering van o.a. aangepaste geluidnormen die niet van toepassing zijn op bestaande windparken. Een verzwaren van de normering vraagt om een valide onderbouwing, waarbij zowel het beoogde gezondheidseffect als de haalbaarheid in de praktijk moeten worden meegewogen.
- Waarom is er voor de normering van slagschaduw geen **cumulatie** zoals bij geluid? Zoals max 6 uur per jaar en max 20 minuten per dag voor een gevoelig object cumulatief.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht is nog **niet volledig in lijn met het reguliere overgangsrecht en onvoldoende uitgewerkt** en daarmee ook niet helder voor provincies.

- De uitwerking hier van het overgangsrecht is niet overal in lijn met het reguliere overgangsrecht zoals o.a., bij de inwerkingtreding Wabo en ook inwerkingtreding Omgevingswet gebruikelijk is. Dit is in ieder geval niet het geval als het gaat om Afstandsnorm tussen windturbines en gevoelige functies artikel nummer 5.162d Bkl en artikel 6.162b Bkl (zie bijlage voor suggestie aanpassing artikel tekst).
- Specifiek is het overgangsrecht niet helder voor de periode na de Raad van State uitspraak en voordat de nieuwe milieunormen windturbines inwerkingtreden voor: 1) de vergunde windprojecten in de tussentijd 2) de gewijzigde omgevingsplannen en/of vergunningen in de tussentijd 3) voorziet de nieuwe AMvB in de vervanging van de tijdelijke overbruggingsregeling, als de overbruggingsregeling vervalt?
- In dit licht brengen we graag de volgende passage uit [de analyse](#) van adviesbureau Pondera onder uw aandacht: *“Voor bestaande windturbines gelden de geluidnormen totdat ze worden gesloopt of vervangen of totdat de milieuvergunning of omgevingsplan worden gewijzigd. Dit betekent echter dat heel goed moet worden opgelet dat (onbedoeld) een kleine wijziging in de vergunning leidt tot het niet meer van toepassing zijn van het overgangsrecht. In dat geval moet het bevoegd gezag actief besluiten om de norm zoals die was op te nemen in het nieuwe besluit (er is een actieve handeling nodig).”*

- Oproep aan IenW om hier concrete voorbeelden te geven in de werking van het overgangsrecht, en de regelingen voor specifieke gevallen.

Omgevingswet en ruimte voor maatwerk

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat meer ruimte voor lokaal maatwerk. Dat betekent dat om **gemotiveerd af te wijken** van de standaardwaarde door de bevoegde gezagen nog nieuw is in het winddossier. Verzoek aan IenW om ook concrete voorbeelden te geven zodat de werking van de Omgevingswet en de mogelijkheden voor het afwijken van de standaardwaarde richting grenswaarde voor het bevoegd gezag helder worden. Voorbeelden toevoegen voor de wijze waarop provincies en gemeenten kunnen motiveren om af te wijken voor o.a.: de afstandsnorm met de uitzonderingsgrond van ZEZAM, afwijking van geluidsnorm 45 dB Lden (standaardwaarde) richting 47dB Lden (grenswaarde) en afwijking van de PR 10-6 Externe Veiligheidsnorm naar PR 10-5.

PlanMER: Nieuwe inzichten onderzoek

Verzoek om indien er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn hier rekening mee te houden en zo nodig de regelgeving aan te passen. Specifieke punten zijn:

- RIVM concludeert dat er een significant verband is tussen het geluid van windturbines en ervaren hinder. Het planMER maakt niet voldoende duidelijk hoe wordt omgegaan met nieuwe onderzoeksdata over de gezondheidseffecten van windturbines.
- Erosie van microplastics / ZZS van rotorbladen wordt niet voldoende meegenomen.

Bijlage

Artikelgewijze verbeterpunten

Naast onze algemene beleidsmatige verbeteringen hebben we ook in de regelingen zelf een aantal onvolkomenheden gevonden. Deze worden hieronder naar artikel en besluit benoemd.

Bal

- artikel 4.430c: het is niet duidelijk waarom de waarden niet gelijk zijn aan die van art. 5.74 lid 1 Bkl. Er wordt gesproken over 47 Lden en 41 Lnight. Dit moet zijn 47 dB Lden en 41 dB Lnight.
- artikel 4.430i staat het volgende tekstgedeelte "veroorzaakt geen slagschaduw". Dit zou vervangen f moeten worden door "mag geen slagschaduw veroorzaken". Hiermee is de tekst van het besluit in lijn met de toelichting.
- artikel 3.14b: het is mij niet duidelijk tot wanneer deze tijdelijke algemene regels gelden en (lid 3) waarom hier niet van kan worden afgeweken.
- artikel 1 lid 1: maak van 'een windturbine': 'een of meer windturbine(s)'.
- artikel 4.427 lid2 sub c.: waarom niet in meters?
- artikel 4.430ab: welke reflectiewaarden zijn wel/niet toelaatbaar? Aangeven in de AMvB.
- artikel 4.430ac lid 1 sub a., c. en d.: is de hoogte ashoogte of tiphoopte? Dit dient te worden aangegeven.
- artikel 4.430ad lid 2, art. 4.430ae: de artikelen 4.431a en 4.431b Bal zijn niet opgenomen (in de huidige geconsolideerde versie van het Bal zijn dit artikelen over het verwerken van autowrakken in een shredderinstallatie).
- artikel 4.430cb en 4.430j: In deze artikelen dient te worden aangegeven dat de functionele binding planologisch dient te zijn vastgelegd (met de specifieke tekst daarvoor), anders kan de situatie ontstaan dat een exploitant dit met bewoners regelt en daardoor rechtsonzekerheid ontstaat (mogelijk ook doordat opvolgende bewoners andere belangen hebben).
- artikel 4.430i: hier wordt kennelijk bedoeld dat windturbines met die passeerfrequentie geen slagschaduw mogen veroorzaken. Zoals het nu is gesteld kan het ook gelezen worden als dat er bij die passerfrequenties geen sprake is van slagschaduw.

BKL

- artikel 5.5.: toevoegen dat de functionele binding planologisch dient te zijn vastgelegd.
- artikel 5.74 lid 1: de waarde voor Lden zou toch 45 dB moeten zijn (volgens toelichting). En waarom kijkt de waarde voor Lnight af van art. 4.430c Bal? Voor Lden en Lnight moet trouwens

- nog 'dB' staan. artikel 5.74 gesproken over 45 Lden en 39 Lnight; dit moet zijn 45 dB Lden en 39 dB Lnight
- artikel 5.74 lid 2: de term 'cumulatie' wordt gebruikt voor verschillende geluidbronnen. Gebruik (net als in de toelichting) de term 'combinatie'.
 - artikel 5.162b is niet in lijn met het reguliere overgangsrecht zoals bij de inwerkingtreding Wabo en ook inwerkingtreding Omgevingswet te doen gebruikelijk is. Een dergelijk beperkte periode van eerbiedigende werking lijkt ons strijdig met de beginselen van behoorlijk bestuur. Een vóór de datum van inwerkingtreding reeds aangevraagde buitenplanse omgevingsvergunning, of een omgevingsplan welke voor de datum inwerkingtreding in procedure is, zou naar ons oordeel ook onder de eerbiedigende werking van 5.162b moeten vallen. Wij stellen voor om de tekst van de eerbiedigende werking in artikel 5.162b als volgt te redigeren in lijn met het reguliere overgangsrecht:
"Artikel 5.162b (eerbiedigende werking) Deze paragraaf is niet van toepassing voor zover de afstand tussen een windturbine en een windturbinegevoelig gebouw die op grond van een omgevingsplan in procedure, of een ingediende aanvraag om omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, op het tijdstip van inwerkingtreding van deze paragraaf niet aan de in artikel 5.162d gestelde afstandsnorm voldeed, tenzij het gaat om een windturbine die een bestaande windturbine vervangt."
 - artikel 8.41: verwezen wordt naar artikel 3.12 Bal, maar dit artikel is vervallen (in huidige geconsolideerde versie en in de onderhavige wijziging).
 - artikel 8.41 sub a: de term 'cumulatie' wordt gebruikt voor verschillende geluidbronnen. Gebruik (net als in de toelichting) de term 'combinatie'.

Ob

- artikel 4.30 lid 3 en lid 4: de artikelen 4.431a en 4.431b Bal zijn niet opgenomen (in de huidige geconsolideerde versie van het Bal zijn dit artikelen over het verwerken van autowrakken in een shredderinstallatie).

Overige specifieke punten

Afstandsnorm Ruimtelijke implicatie en impact op RES-doelstellingen met praktijkvoorbeeld

De cijfers uit tabel 12-9 van de planMER komen niet overeen met de resultaten van het onderzoeksrapport van [Generation Energy](#) en ook niet met bijvoorbeeld beide praktijkgevallen die momenteel in de provincie Gelderland spelen, namelijk de inpassingsplannen voor Windpark Horst en Telgt en Windpark Echteld-Lienden. Het Arcadis-rapport waar naar verwezen wordt is niet uitgegaan van het gebruik van stillere windturbines/werken met de 45dB Lden norm. Het voorkeursalternatief van de tweede moet nog worden vastgesteld, maar Horst en Telgt in provincie Gelderland wordt al ontworpen met 45dB als uitgangspunt. Ondanks die norm zou tweemaal tip ertoe leiden dat 4-5 van de 5-7 turbines niet gebouwd kunnen worden en dat daarmee het gehele project verval. De locatie is de toplocatie voor wind in RES-regio Noord-Veluwe. Als deze verval moet er op meerdere andere plekken worden gebouwd wat leidt tot versnippering, meer gehinderden en mogelijk het niet kunnen werken met 45dB Lden maar met een waarde van 46/47dB Lden. Bij toepassing van 45 dB Lden bij een windproject, de voorgestelde streefwaarde voor maximale geluidsbelasting, mag een afstandsnorm niet leiden tot het niet kunnen uitvoeren van het project.

De afname van het plaatsingspotentieel blijkt uit bovengenoemde praktijkvoorbeelden. Generation Energy geeft in het onderzoek 'Effecten van verschillende afstandsnormen voor windturbines op land' (Generation Energy 2023) aan dat het potentieel landelijk afneemt tot 65%/77% met uitschieters tot 16% (Achterhoek) en 26% (Twente).

Laag Frequent Geluid

- Er staat een onware bewering: "*Indien geen van de tertsbandwaarden de NSG-referentiecurve overschrijden is er geen laagfrequent geluid hoorbaar en kan er geen hinder zijn.*" Het onderstreepte deel van deze uitspraak is in onze optiek evident onjuist, p7. De juistere uitspraak zou kunnen zijn: *Indien geen van de tertsbandwaarden de NSG-referentiecurve overschrijden, wordt verondersteld/verwacht dat er geen laagfrequent geluid hoorbaar is. Dit is*

echter geen bewijs dat er geen hinder kan zijn, omdat ook bij niet-hoorbaar LFG de geluidsdruk voelbaar en dus waarneembaar kan zijn door personen die er gevoelig voor zijn.

- Er is snel meer onderzoek nodig: [Onderzoek uit 2021](#) heeft hersenbeschadiging aangetoond bij slechts 28 dagen blootstelling aan infrason geluid (6 Hz, 80–90 dB) in de slaapkamer. De onderzoekers noemen hun onderzoek baanbrekend en roepen op tot grootschalig onderzoek naar de effecten van infrason en laagfrequent geluid die komen van zware industrie en windturbines. [Onderzoek](#) van Neurobioloog Salt van de Universiteit van Washington geeft aanwijzingen dat personen die langere tijd blootgesteld worden aan LFG, mettertijd steeds meer overlast ervaren van lagere frequenties (onder de 20 Hz – [infrason geluid](#)), omdat er veranderingen plaatsvinden in het middenoor. Voor dieren zijn lage tonen waarschuwingssignalen (o.a. naderende aardbeving).

Aantal windturbines / helderheid Toelichting

Het is niet helder welke regelingen voor 1, 2, 3 of meer turbines gelden in de AMvB, verzoek om dit te verduidelijken: dit lijkt nu inhoudelijk tegenstrijdig te zijn. Het gaat specifiek om toelichting op de AMvB op pagina 2 en pagina 3. Eventueel geen uitzonderingen hier creëren, maar intrekken wat straks niet meer van toepassing is, eenmalig overgangsrecht beschrijven en aansluiten bij het toch al per januari van rechtswege omzetten naar (onherroepelijk) omgevingsplan.



Impact milieunormering wind op RES

NP RES - 6 december 2023: definitieve versie

Problemen met toegankelijkheid melden

Heb je vragen of opmerkingen? Of wil je een pagina gebruiken die niet toegankelijk blijkt, neem dan contact op met info@npres.nl



Inhoudsopgave

Samenvatting	2
<i>Toelichting.....</i>	<i>2</i>
<i>Hoe pakken de normen uit voor de vastgestelde regionale energiestrategieën (RES) in de regio's?</i>	<i>3</i>
<i>Conclusie</i>	<i>5</i>
1. Aanleiding	6
<i>Behoefte aan duurzame elektriciteit.....</i>	<i>6</i>
<i>Belemmeringen</i>	<i>6</i>
2. Concept-normen op hoofdlijnen	7
3. Resultaten rondvraag en analyse	9
<i>Onderdeel 1 – Data-analyse.....</i>	<i>9</i>
<i>Onderdeel 2 – Kwalitatieve analyse</i>	<i>11</i>
<i>Onderdeel 3 – Toets op vergunde projecten</i>	<i>12</i>
<i>Onderdeel 4 – Overgangsrecht</i>	<i>13</i>
4. Conclusie: effecten van de concept-normen voor de RES-doelstellingen en -afspraken	14

Bijlagen 1 t/m 6 worden als aparte stukken met deze notitie meegestuurd

Samenvatting

De nieuw conceptnormen voor windturbines zijn ter inzage gelegd en leiden in de praktijk nog tot veel vragen. NP RES ziet dat ze significante consequenties hebben voor de duurzame opwek op land opgave die vastgelegd is in de RES'en.

We brengen in deze notitie de inzichten bij elkaar die uit een data-analyse van onze monitorgegevens, aangevuld met voorbeelden die we van de regio's horen en een analyse van recent vergunde projecten. Die leiden tot een aantal observaties en vragen die we het rijk en koepels graag meegeven in de definitieve afweging met betrekking tot de normen in verband met consequenties die we in de uitvoering zien voor het Nationaal Plan Energiesysteem en uitgangspunten uit de Novi/Nota Ruimte en de ruimtelijke arrangementen voor provincies.

Kern van onze conclusie ten aanzien van de RES is dat de concept normen windturbines het realiseren van de ambities zoals opgenomen in de RES'en verder bemoeilijkt. Tevens komt de verhouding wind/zon verder onder druk te staan, net als het ontwikkelen van aanbod dicht bij vraag zoals bij bedrijventerreinen. Er is verder minder ruimte voor dialoog en lokaal afwegen wat de beste locatie is. Ook op het moraal van decentrale overheden, energiecoöperaties heeft dit een effect.

De vraag is of we deze gevolgen kunnen kwantificeren, en dan het liefste in wat het betekent in TWh. Dat kunnen we helaas op basis van de beschikbare data niet doen. Vast staat dat we bij veel locaties die we onderzocht hebben zien dat de zoekgebieden meer dan gehalveerd worden. Uit regio's horen we zelfs getallen terug als dat er nog maar 5-10% over blijft. Daarmee is niet gezegd dat er geen windturbine kan komen. En ook niet hoe groot die is of hoeveel vermogen die kan leveren. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat het aantal hectare waar windturbines kunnen komen drastisch afneemt en daarmee de totale opgave wel belemmerd wordt. Net zoals er minder vrijheid ontstaat om samen met de omgeving tot een keuze in opstelling te komen of om vraag en aanbod dicht bij elkaar te plaatsen.

Door de belemmering bij repowering kan het zelfs zo zijn dat het totaal aan TWh nu nog toeneemt, maar wellicht weer afneemt als er locaties verdwijnen en geen nieuwe terugkomen. Dus ook zonder cijfers, zijn de belemmeringen die ontstaan, een logisch gevolg van de consequenties doordenken.

Toelichting

Er waren landelijke milieuregels/windnormen (geluid, externe veiligheid, slagschaduw) om de leefomgeving te beschermen. Die zijn vaak getoetst in rechtszaken en overeind gebleven. De Raad van State had geen kritiek op de inhoud of beschermingswaarde van de normen zelf. Wat de Raad van State heeft aangegeven is dat er volgens het Europees recht een plan-m.e.r moest komen voor de landelijke milieuregels, om die milieuregels te onderbouwen. Aangezien dit niet is gebeurd, zijn de normen door de Raad van State buiten werking gesteld.

“Die landelijk geldende regels van het Rijk zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit. Deze algemene milieuregels zijn met de uitspraak van 30 juni buiten werking gesteld. De Raad van State oordeelde over een uitbreiding van het windpark in Delfzijl Zuid dat er volgens het Europees recht een

uitgebreid milieuonderzoek (plan-m.e.r.) had moeten plaatsvinden voor deze landelijke regels. Dat is niet gebeurd en zolang die milieubeoordeling niet is gemaakt, mogen overheden voor windparken geen besluiten nemen op basis van die landelijke milieuregels uit het Activiteitenbesluit.”

In de tussentijd, tot nieuwe regels die wel op een plan-m.e.r. zijn gebaseerd, konden decentrale overheden eigen lokale normen stellen voor geluid, slagschaduw en externe veiligheid. [Ook die hielden stand bij de Raad van State](#). Overigens was het altijd al mogelijk om eigen lokale normen te stellen.

Nu is het plan-m.e.r. voor de landelijke milieunormen gemaakt. Uit deze onderbouwing volgen nieuwe normen voor geluid, externe veiligheid en slagschaduw die deels strenger uit kunnen pakken. Ook is de politieke wens voor een afstandsnorm toegevoegd.

Grens- en streefwaarden

De grenswaarden voor zowel geluid als externe veiligheid – waar je absoluut aan moet voldoen – zijn dezelfde zoals die eerder golden. De streefwaarden (standaardwaarden) – waar met argumenten van afgeweken kan worden – zijn strenger dan de huidige.

De streefwaarde (standaardwaarde) voor geluid is onder andere bepaald door het advies van de gezondheidsorganisatie (WHO) te volgen. Voor externe veiligheid is de onderbouwing onduidelijk. Overigens wordt voor andere bronnen van geluid, zoals wegverkeer en luchtvaartverkeer, niet voldaan aan de WHO advieswaarde.

In de (politieke) praktijk zien we dat - zeker bij politiek gevoelige onderwerpen als windturbines - decentrale overheden vasthouden aan de streefwaarde (standaardwaarde).

In combinatie met de afstandsnorm heeft dit serieuze – en mogelijk ook onbedoelde en ongewenste – effecten, die we hierna duiden.

[Hoe pakken de normen uit voor de vastgestelde regionale energiestrategieën \(RES\) in de regio's?](#)

Geluid

De grenswaarde voor geluid is hetzelfde gebleven. De streefwaarde (standaardwaarde) voor geluid is 2 L-den strenger geworden. Hier geldt voor: gemeenten/ provincies kunnen er met argumenten van afwijken. Gezien de politieke gevoeligheid van het onderwerp zal dat in de praktijk niet snel gebeuren.

Een streefwaarde (standaardwaarde) van 2-Lden betekent een forse inperking van ruimte.

In de oude landelijke milieuregels gold de geluidbelasting voor de dichtstbijzijnde kern van woningen. Hiervoor konden gemeenten/ provincies een afweging maken tussen het algemeen belang (windturbines/klimaat) versus het individueel belang (die ene woning).

In de nieuwe normen geldt de geluidbelasting voor elke individuele woning. Daar kan niet van afgeweken worden. Dat zorgt dat één woning centraal in een zoekgebied een heel zoekgebied kan doen verdwijnen.

Deze twee veranderingen hebben grote impact op de mogelijkheden voor windenergie en daarmee voor de balans tussen zonne- en windenergie, die goed is voor energiezekerheid.

Het roept de vraag op wat de intentie was van deze norm. De gestelde doelen resp. vergezichten in Klimaatakkoord en Nationaal Plan Energiesysteem vragen om doorpakken in het opwekken van duurzame energie, ook op land. Het lokaal neerleggen van argumentatie om af te wijken van de norm en op te kunnen wekken, wordt als niet uitvoerbaar ervaren. Het wordt zelfs ervaren als een tegenstrijdige vraag vanuit het rijk: hoge doelen stellen voor de energietransitie met tegelijk hoge drempels die vooral lokaal discussie geven, ver van het rijk vandaan.

Externe veiligheid

Bij externe veiligheid is van oudsher een onderscheid tussen beperkt kwetsbare en zeer kwetsbare objecten. Ofwel: scholen, verpleeghuizen en ziekenhuizen moeten we beter beschermen, omdat de mensen die daar vertoeven minder mobiel zijn; dus het risico als er een ongeluk gebeurt is groter met veel nadelige gevolgen. Bij kantoorgebouwen speelt dat veel minder, dus hebben die minder bescherming nodig.

In de nieuwe normen is voor kantoren de grenswaarde dezelfde gebleven. Maar de streefwaarde (standaardwaarde) is gelijkgetrokken met de zeer kwetsbare groepen. Bovendien is er een extra eis gesteld met betrekking tot het effect van windturbines op al aanwezige risico-bedrijven. Zonder gemotiveerde afwijking kan bijna geen windturbine meer gebouwd worden op een bedrijventerrein. Terwijl die zowel landschappelijk als voor het energiesysteem daar het meest gewenst is.

Het Nationaal Plan Energiesysteem geeft het belang aan van een decentraal energiesysteem, met vraag en aanbod dicht bij elkaar, ook in verband met netcongestie. In het hele land zijn voorbeelden te vinden van 'energyhubs', waar onderling energie en warmte gedeeld wordt. Windmolens maken die hubs kansrijk. Logischerwijs rijst ook bij deze regel de vraag of dit de intentie was van deze norm.

Het introduceren van een afstandsnorm

In de concept-milieunormen is een nieuw type norm toegevoegd: een afstandsnorm. Deze staat eigenlijk los van de feitelijke bescherming van inwoners tegen feitelijke milieubelasting, maar zou een dubbele zekerheid moeten geven. Deze norm is vooral politiek ingebracht. Het plan-MER geeft er weinig onderbouwing voor, omdat deze milieuhygiënisch niet veel toevoegt. Ofwel: als de andere normen (geluid, externe veiligheid, slagschaduw) goed werken, dan voegt deze niets toe. Maar de norm heeft wel (onder andere landschappelijke) effecten.

De afstandsnorm vraagt bij stillere turbines meer afstand dan de andere normen (geluid, externe veiligheid, slagschaduw) samen. Daardoor heeft de afstandsnorm grote impact op de (zoek)gebieden waar windturbines kunnen komen. Het gevolg is onder andere dat kleinere gebieden ontstaan waar potentieel windmolens kunnen staan. Dat geeft meer versnippering van turbines (hagelslagplanologie) en daardoor mogelijk zelfs meer gehinderden dan bij een groter robuuster park. Ook is het risico dat turbines dicht bij natuur komen. En 2x tiphoogte als maatstaf kan ook nog leiden tot "grondzeilers": wieken laag langs de grond waardoor kleinere tiphoogte. Die zijn landschappelijk en voor vogels ongewenst.

Daarnaast stimuleert de afstandsnorm de markt niet om nog stillere turbines te maken. Juist bij stillere molens, wordt de afstand tot woningen niet door de geluidsnorm, maar door de afstandsnorm bepaald. Dan maakt het niet meer uit wat voor windmolen je plaatst.

Tenslotte geldt de afstandsnorm voor ieder geluidgevoelig gebouw, dus ook waar één enkele woning op grote afstand van andere woningen een geheel park kan tegenhouden. Er is geen uitzondering voor een industriegebied of bedrijventerrein, terwijl dit wel geldt voor de geluidsnorm.

De vraag is of deze gevolgen van de afstandsnorm ook in zicht waren bij het in concept formuleren van de deze norm. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat landschappelijke inpassing van groot belang is: voor het zicht op de molens en voor het landschap zelf, maar ook voor het samenbrengen van vraag en aanbod van energie. Met deze norm is er weinig keuze meer. Wat betekent dit voor gesprekken met omwonenden en belanghebbenden?

Overgangsrecht

Het overgangsrecht is per norm anders. Deze regels gaan niet allemaal op dezelfde datum in. De juristen die dit nagingen, gaven aan dit moeilijk volgbaar en daardoor handhaafbaar is.

De eerste norm die in zou gaan betreft slagschaduw. Bestaande turbines moeten binnen een jaar na inwerkingtreding kunnen monitoren hoe het gaat met de slagschaduw. En ook de turbine stil kunnen zetten als de norm overschreden wordt.

We begrepen van NWEA dat oude turbines dat technisch niet kunnen. Nog los van dat dit voor bestaande turbines leidt tot extra kosten en dus druk op de bestaande businesscase.

De vraag is of dit klopt en zo bedoeld is: dat turbines die dit technisch of financieel niet kunnen, binnen een jaar stil komen te staan?

Repowering

Niet alleen nieuwe turbines moeten aan de normen gaan voldoen, maar ook bestaande op het moment dat er iets verandert. Repowering leidt tot minder molens die hoger zijn en meer produceren. Op dit moment maatschappelijk geaccepteerde locaties voor turbines, vallen bij repowering weg omdat ze niet kunnen voldoen aan één van de nieuwe normen.

De vraag is of dit de bedoeling was van de nieuwe normen? Dat door de omgeving geaccepteerde locaties wegvallen, ook als er sprake is van lokaal eigendom en er minder molens komen die meer opwekken. En ook hier is er een tegenstrijdige vraag vanuit het rijk, namelijk hogere doelen stellen voor opwek (NPE) met tegelijk hoge drempels voor realisatie.

Conclusie

De nieuwe normen gaan niet uit van hogere grenswaarden. Wel worden er streefwaarden toegevoegd, die strenger zijn dan de grenswaarden. De strengere streefwaarden en de afstandsnorm hebben grote effecten. Voor de voortgang in de energietransitie, maar ook voor het landschap en het feit dat er weinig meer te kiezen valt in gesprek met omwonenden en belanghebbenden. Was dit wat de wetgever beoogde? In het vervolg van de notitie gaan we dieper in op de gegevens die we verzameld hebben en die tot deze inzichten en vragen hebben geleid.

1. Aanleiding

Op 12 oktober 2023 zijn de concept-AMvB en het concept-Plan-MER voor de nieuwe windturbinenormen gepubliceerd. Het is, na lange tijd van onduidelijkheid, goed dat er nationaal duidelijkheid komt. En het is belangrijk dat de al toegepaste bescherming van inwoners tegen ongewenste neveneffecten van windturbines ook in de landelijke normen wordt voortgezet en waar nodig wordt geactualiseerd.

NP RES vroeg aan de regio's om de consequenties van de concept normen op de eigen praktijk in een korte periode van twee weken in beeld te brengen. Deze worden als verhalende praktijkvoorbeelden gepresenteerd in deze notitie. Op verzoek van NP RES heeft Bosch & Van Rijn een data-analyse uit te voeren naar de gevolgen van deze concept-normen op de RES-zoekgebieden en projectlocaties waarvan data beschikbaar waren. Ook is een eerste scan gedaan op het effect van de afstandsnorm bij onlangs vergunde projecten op ruimtelijkeplannen.nl.

Daarnaast liet NP RES een analyse uitvoeren op het overgangsrecht zoals dat in de concept-AMvB geformuleerd is.

Behoeftte aan duurzame elektriciteit

Als we kijken naar de richtwaarden in het [concept-Nationaal Plan Energiesysteem \(NPE\)](#) dan is een substantiële productie uit wind op land voorzien (50 TWh in 2050), ongeveer evenveel als het RES-bod voor 2030 aan wind én zon. Daarnaast is het gezien de netcongestie-problematiek van belang dat in 2030 en tot 2050 een zo gebalanceerd mogelijke energiemix tot stand komt. Dat wil zeggen, een mix die in de tijd en qua locatie zo goed mogelijk aansluit op de voorziene vraag. Om die reden is een goede verhouding wind-zon op de juiste plaatsen cruciaal. Windenergie op land is daarom een cruciale factor in het halen van de klimaatambities, maar ook een essentiële randvoorwaarde in duurzame maatschappelijke en economische ontwikkeling.

Belemmeringen

De concept-normen zoals die er nu liggen, perken mogelijke locaties voor wind op land verder in, hebben planologisch onwenselijke effecten, gevolgen voor acceptatie en lokaal eigendom, en vormen een concrete bedreiging voor het realiseren van een gebalanceerde hernieuwbare energiemix in 2030 en 2050. Daarmee vormen de normen een extra knelpunt boven op de al bestaande belemmeringen voor de realisatie van wind op land en de RES-biedingen, te weten:

- Defensie-radar en vliegvelden (hoogte- of uberhaupt-plaatsingsbeperkingen)
- Wespandief en andere natuurgerelateerde beperkingen
- Aangescherpte voorkeursvolgorde zon.

2. Concept-normen op hoofdlijnen

De concept-normen gelden voor alle windturbines op land (losse turbines, parken en kleine turbines met een rotordiameter van meer dan 2 meter. De concept-normen hebben betrekking op geluid, slagschaduw, externe veiligheid, obstakelmarkering en -verlichting en afstand tot gebouwen. De concept-afstandsnormen gelden voor alle windturbinegevoelige, geluidsgevoelige en kwetsbare gebouwen. Dit zijn alle gebouwen met een woonfunctie, onderwijsfunctie, zorgfunctie met bedden of kinderdagverblijffunctie met bedden. Voor oudere windturbines geldt in principe nog het oude regime. Voor windturbines gebouwd of vergund sinds 1 juli 2021 gelden speciale 'overgangsregelingen' in relatie tot lokaal opgestelde normen. Deze zullen later in deze notitie nader worden toegelicht. Tot 22 november lagen verschillende stukken ter inzage, te weten:

- Het Besluit Windturbines Leefomgeving. Dit besluit bevat aanpassingen m.b.t. de normen voor windturbines in:
 - o Het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL)
Hier gaat het om regels voor de exploitant, incl. tijdelijke windturbinebepalingen, met als doel bescherming bieden tegen geluidhinder, slagschaduwhinder en lichtschittering van bestaande windparken, in de periode waarin gemeenten over deze aspecten nog geen regels hebben opgenomen in hun nieuwe omgevingsplannen. Het gaat daarbij alleen om windparken met drie of meer windturbines die op 1 juli 2022 waren toegelaten en vergund en sindsdien niet meer zijn gewijzigd.
 - o Het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (BKL)
Hier gaat het om instructieregels voor het bestuursorgaan dat een besluit neemt over een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit.
 - o Het Omgevingsbesluit (OB)
 - o Een document waarin de aanpassingen in de drie genoemde besluiten op een rijtje zijn gezet.
- Plan-MER windturbinebepalingen leefomgeving en een samenvatting hiervan. Deze plan-MER vormt de grondslag voor het Besluit Windturbines Leefomgeving en brengt verschillende (milieu)hinderaspecten en voor- en nadelen van bepaalde normen in beeld. Uitgangspunt hierbij is dat omwonenden recht hebben op aanvaardbaar woon- en leefklimaat, niet dat ze nergens last van mogen hebben.
- Onderzoek laagfrequent geluid ten gevolge van windturbines.
- Reactie-advies Commissie voor de milieueffectrapportage op NRD.
- Nota van toelichting bij Ontwerp-Besluit Windturbines leefomgeving (81 pagina's).

Inhoudelijk gezien bevat het Besluit Windturbines Leefomgeving concept-normen op een zestal onderwerpen:

- Geluid
- Slagschaduw
- Externe veiligheid
- Obstakelverlichting en -markering
- Afstand
- Lichtschittering

Met name de geluidsnormen, slagschaduwnormen en normen voor externe veiligheid worden met het nieuwe besluit strenger. De afstandsnorm is in zijn geheel nieuw en legt daarmee een aanvullende beperking op. In bijlage 1 zijn tabellen opgenomen met de belangrijkste verschillen

tussen de huidige/oude en concept-normen. De kwantitatieve impact van de nieuwe afstands-, EV- en geluidsnormen op verschillende RES-zoekgebieden en projecten is onderzocht door Bosch en van Rijn (zie onderdeel 2 en bijlage 2).

Voor al bestaande windturbines is voor de zes hierboven genoemde onderwerpen afzonderlijk overgangsrecht vormgegeven. Zowel voor de afstandsnormen, geluidshinder als externe veiligheid is eerbiedigend overgangsrecht voorgesteld. Dat betekent dat de bestaande rechten (lokale normen, vergunningen of maatwerkvoorschriften) gerespecteerd worden en gehandhaafd blijven totdat de turbine(s) worden verwijderd. Dit betekent dat bij eventuele repowering de nieuwe normen zullen gelden. Alles wat al in het omgevingsplan (decentrale normen) of een omgevingsvergunning staat, blijft gelden totdat parken of molens worden vervangen. Daarmee hebben regio's die decentrale normen hebben vastgesteld of dat nog doen voor 1 juli 2025, rechtszekerheid. Uiterlijk op 1 juli 2035 moet het omgevingsplan in overeenstemming zijn met de nieuwe normen. Een uitzondering op dit overgangsrecht zijn de normen voor slagschaduw. Daar moeten alle windturbines in Nederland uiterlijk 1 jaar na inwerkingtreding van de definitieve normen aan voldoen. Daarnaast gaat voor de slagschaduw van oudere windturbines de aanwezigheid van een stilstandsvoorziening en een logboekverplichting gelden.

3. Resultaten rondvraag en analyse

NP RES voerde een analyse uit die bestaat uit onderstaande vier onderdelen. Elk onderdeel wordt hieronder toegelicht.

- Onderdeel 1 - Een data-analyse op basis van de geo-data van RES-regio's (door Bosch & van Rijn)
- Onderdeel 2 - Een kwalitatieve analyse met verhalende input van regio's en provincies
- Onderdeel 3 - Een toets op de nieuwe afstandsnorm op 86 vergunde windprojecten via ruimtelijkeplannen.nl
- Onderdeel 4 - Een expert-analyse van de wetsteksten in het overgangsrecht.

Onderdeel 1 – Data-analyse

Op basis van de beschikbare geo-data van 11 RES-regio's, aangevuld door data van Rijkswaterstaat over OER locaties, voerde Bosch & van Rijn een data-analyse uit naar de impact van de concept-normen op zoekgebieden en pijplijn projecten. De analyse bevat ook een aantal OER-locaties (op basis van aangeleverde data vanuit RWS), bedrijventerreinen en repoweringprojecten. Bijlage 2 bevat een tabel met daarin de RES-regio's waarvan data zijn gebruikt en een toelichting bij de analyse. In totaal zijn 34 zoekgebieden, 12 pijplijnprojecten, 11 repowering-projecten, 1 bedrijventerrein en 2 OER-locaties onderzocht.

De analyse bevat op hoofdlijnen de volgende stappen die ook in bijlage 3 worden toegelicht.



De insteek van de analyse is om bij de zoekgebieden en projectlocaties te bepalen welke extra belemmering er optreedt als de concept-normen worden toegepast. Dit is naast de impact van de oude normen voor geluid, slagschaduw en externe veiligheid ook adviesafstanden tot bijvoorbeeld hoogspanningsleidingen, buisleidingen, rijkswegen, spoorwegen, vaarwegen of andere wegen. Er worden twee model-windturbines gebruikt, zowel 200m tiphoogte en circa 4 MW als 270m tiphoogte en ruim 7 MW. De resultaten staan in de tabellen in bijlage 3.

Zoekgebieden

Alle 34 zoekgebieden ondervinden impact van de concept-normen bij een stille turbine van 200m tiphoogte. Een derde wordt voor meer dan de helft belemmerd en tweederde wordt voor 1-50% belemmerd. Bij een turbine van 270m tiphoogte valt een kwart van de zoekgebieden volledig af en is er bij een ruime helft 50-99% extra belemmering. Er blijven in dat geval enkele zoekgebieden die voor minder dan 50% belemmerd worden. Dus grofweg vallen er, afhankelijk van de gekozen turbine, 25% tot 75% van de zoekgebieden af. Daarbij valt op te merken dat hoe kleiner het zoekgebied, hoe minder turbines daar mogelijk geplaatst kunnen worden en dus hoe lastiger het wordt om de businesscase sluitend te krijgen, zeker voor coöperaties. Bij een groot deel van de zoekgebieden waar een aanzienlijk deel afvalt zal er ook geen participatieve afweging van de gewenste landschappelijke opstelling of het aantal turbines mogelijk zijn omdat de opties hiervoor simpelweg te beperkt zijn.

Projecten in de pijplijn

In deze analyse is een beperkt aantal pijplijnprojecten beschikbaar. Dat komt omdat deze vanwege gevoeligheden niet altijd gedeeld worden door RES-regio's en omdat de beschikbare projecten vooral veel kleine turbines bevatten die niet in de buurt komen van de twee model-turbines in deze analyse. Daarom is een groot deel van de projecten afgefallen voor de analyse. Van de resterende 12 pijplijnprojecten bevindt het grootste gedeelte zich op het IJsselmeer en niet in de buurt van bebouwing. Daar leveren de concept-normen dus ook geen extra belemmering op. Ook zijn er acht ingetekende locaties die te dicht bij woningen en/of gebouwen liggen. Waarschijnlijk zijn voor deze locaties afspraken gemaakt met de bewoners dan wel eigenaren, waardoor plaatsing van turbines onder het oude regime hier toch mogelijk is. Onder het nieuwe regime zal dit vanwege de afstandsnormen niet mogelijk zijn, waardoor deze locaties af zouden vallen. De conclusie is dat de impact op de pijplijnprojecten niet goed bepaald kan worden in deze data-analyse. (zie voor enkele voorbeeldprojecten de kwalitatieve paragraaf)

Repowering

Bij repowering – het vervangen van oude turbines door krachtigere en efficiëntere modellen - blijkt de impact ook fors. Vrijwel alle projecten ondervinden extra beperking waardoor nieuwe turbines in de toekomst onmogelijk worden. De exacte impact is lastiger te bepalen omdat er in het gebied van de huidige projecten ook gezocht moet worden naar een nieuwe opstelling omdat bij nieuwe turbines vaak ook grotere turbines met grotere onderlinge afstanden worden gekozen. Beredeneerd vanuit de huidige locaties ondervindt de helft bij de concept-normen een impact groter dan 50%. Dat wil zeggen dat meer dan de helft van het oorspronkelijke oppervlak belemmerd wordt door de concept-normen, oftewel, minder dan de helft van de oppervlakte blijft beschikbaar voor de plaatsing van turbines.

Conclusies uit data-analyse

In onderstaande tabel staan de belangrijkste conclusies van de data-analyse voor stille turbines met een tiphoogte van 200 en 270 meter. Belangrijkste conclusie is dat een zeer groot deel van de onderzochte locaties beperkt worden door de nieuwe milieunormen.

Stille windturbine, tiphoogte 200m	Aantal locaties	Aantal locaties volledig belemmerd	Aantal locaties dat met 50-99% extra wordt belemmerd	Aantal locaties dat met 1-50% extra wordt belemmerd	Aantal locaties dat niet wordt belemmerd
Zoekgebieden	34	1	12	21	0
Pijplijn projecten/ locaties	12	1	0	1	9
Repowering projecten	11	2	3	5	1
Bedrijventerreinen	1	0	0	1	0
OER locaties	2	0	0	2	0
Totaal	60				10

Stille windturbine, tiphoogte 270m	Aantal locaties	Aantal locaties volledig belemmerd	Aantal locaties dat met 50-99% extra wordt belemmerd	Aantal locaties dat met 1-50% extra wordt belemmerd	Aantal locaties dat niet wordt belemmerd
Zoekgebieden	33	7	20	6	0
Pijplijn projecten/ locaties	10	3	0	1	6
Repowering projecten	11	4	2	4	1
Bedrijventerreinen	1	0	1	0	0
OER locaties	2	0	2	0	0
Totaal	57				7

Onderdeel 2 – Kwalitatieve analyse

Deze kwalitatieve analyse is gebaseerd op een snelle rondvraag langs de RES-regio's en enkele gemeenten gericht op het ophalen van inzichten uit de regio's over het effect van de concept-normen op de windplannen.

Een deel van de 30 RES-regio's maakte een eigen analyse van wat de impact van de concept-normen zou kunnen zijn. Deze regio's hebben, soms behoorlijk concreet en soms door de oogharen heen, gekeken naar de effecten op hun zoekgebieden, pijplijnprojecten en hun RES-bod. Daarnaast is op verzoek een aantal concrete casussen met NP RES gedeeld, (zie bijlage 4).

De regio's die input leverden, constateren unaniem dat er aan alle kanten (delen van) zoekgebieden afvallen, uiteenlopend van 45 tot bijna 90% qua oppervlakte van het bestaande zoekgebied. Ook benoemen ze dat sommige projecten waar al keuzes zijn gemaakt voor de precieze locatie en soms ook al voor bepaalde turbine-opstellingen en normen, onder de concept-normen niet meer als zodanig kunnen worden uitgevoerd. Hun zorg is dat daardoor ook het hele proces om tot die zorgvuldige lokale invulling te komen voor niets is geweest. Andersom zal ook voor de nu nog globale zoekgebieden het niet meer mogelijk zijn om samen met omwonenden en andere stakeholders te kiezen voor de optimale locatie van turbines. Dat komt omdat zulke kleine oppervlaktes overblijven dat de keus is "hier of helemaal niet". De regio's melden dat de aanpak en inspanningen van de RES hierdoor te niet worden gedaan. Het behalen van het RES-bod van 55 TWh, dat vaak al moeilijk genoeg was, gaat met deze normen waarschijnlijk niet meer lukken, zo stellen deze regio's.

Deze noties worden ondersteund door de met NP RES gedeelde voorbeelden van concrete pijplijnprojecten die door één of meer van de concept-normen daadwerkelijk niet door zouden kunnen gaan. Een aantal voorbeelden betreffen reeds vergunde of bestaande projecten die onder het nieuwe regime geen doorgang hadden kunnen vinden. Ook de onduidelijkheid van het overgangsrecht, en hoelang de in vergunningen opgenomen normen van toepassing blijven, speelt een rol bij de ontstane zorgen.

De gedeelde casussen bevatten drie projecten die langs een snelweg liggen en één langs een grote waterweg, waar met de omgeving al overeenstemming is bereikt over lokale normen. Woningen langs de weg zijn daar al dermate goed geluids-geïsoleerd en de inwoners zo gewend aan het zicht op de langsrijdende auto's, dat de windturbines die daar nog bij zouden komen door de omgeving niet als problematisch worden gezien. Echter, zowel de nieuwe geluidsnormen als de afstandsnormen

zouden deze projecten onmogelijk maken. Uit deze en nog zes andere voorbeeldprojecten komt ook naar voren dat de nieuwe Externe Veiligheidsnormen desastreus zouden zijn voor plannen voor windturbines op bedrijventerreinen. Een meerdere keren genoemd punt is het verloren gaan van alle moeite en inzet voor een zorgvuldig proces om met omwonenden en gebruikers van een terrein tot overeenstemming te komen. Ook repowering van bestaande windparken gaat zeer problematisch worden met de nieuwe concept-normen. Dat blijkt uit een aantal van de casussen en de inbreng vanuit een aantal regio's. Eén van de te repoweren windparken is door de omgeving al volledig geaccepteerd, maar zou aan drie van de concept-normen niet voldoen (afstands-, geluids- en EV-normen) en daardoor geen doorgang kunnen vinden.

Algemeen kan worden gesteld dat met name de impact van de concept-afstandsnormen groot is. De concept-afstandsnorm vergroot het risico op zogenaamde 'hagelslag' van turbines aangezien de mogelijkheden voor parken met meerdere turbines verder worden beperkt. Naast het landschappelijke effect is er daarmee ook een risico op een toename van het aantal gehinderden per opgewekte MWh. Verder zorgt het normeren via de tiphoogte ervoor dat er gezocht gaat worden naar lagere turbines met groot vermogen, de zogenaamde 'grondzeilers'. Die hebben echter grotere nadelige gevolgen voor vogels en worden landschappelijk ook minder gewaardeerd. Daarnaast leiden de concept-normen voor externe veiligheid en de afstandsnorm ertoe dat er op bedrijventerreinen (bijna) geen mogelijkheden meer zijn voor het plaatsen van windturbines. Dit heeft directe gevolgen voor bijvoorbeeld de mogelijkheden voor bedrijventerreinen en andere energyhubs om het elektriciteitsnet te ontlasten door zelf te voorzien in een (significant deel van) hun eigen elektriciteitsbehoefte, op een gebalanceerde manier in combinatie met zon-opwek. Aangezien de molens op bedrijventerreinen vaak gedeeld eigendom zijn, worden hiermee ook de mogelijkheden voor lokaal eigendom beperkt. Vermindering van de mogelijkheden in de door de RES-regio's aangewezen zoekgebieden kan ertoe leiden dat windturbines meer naar natuurgebieden en beschermde landschappen verschuiven.

Een algemene zorg die door de regio's wordt genoemd is dat de concept-normen de acceptatie van windturbines bij omwonenden en gemeenteraadsleden dreigen te verminderen. Ook de vaststelling dat de inbreng bij lokale participatietrajecten kennelijk voor niets is geweest, kan de acceptatie van nieuwe windplannen én het algemene vertrouwen in de overheid flink schaden. Voor de initiatiefnemers van windprojecten, zowel commerciële partijen als met name coöperatieve partijen, wordt de businesscase onder het voorgestelde nieuwe regime minder of niet haalbaar. Dit alles zorgt ervoor dat in de reacties van de regio's steeds duidelijker blijkt dat de RES-doelstellingen, laat staan de (extra) ambities uit het NPE, steeds moeilijker worden gehaald. Dit tegenstrijdige beleid van verschillende rijksoverheden heeft een zichtbaar negatief effect op de moraal van de RES-regio-teams.

Onderdeel 3 – Toets op vergunde projecten

Op www.ruimtelijkeplannen.nl zijn 107 verleende omgevingsvergunningen, projectbesluiten, vastgestelde bestemmingsplannen, etc. voor windturbines te vinden. Voor deze gevallen is in de tabel in bijlage 5 opgenomen: de link naar de bestanden op ruimtelijkeplannen.nl, de tiphoogte van de toegelaten windturbine(s), de afstand van de windturbine tot de dichtstbij gelegen woningen.

Voor 7 van deze vergunningen gaat het om windturbines die (bijna) 200m hoog zijn of hoger. Deze turbines hebben we ook getoetst op de andere normen, omdat dan eenzelfde groep turbines bekeken wordt als in het GIS onderzoek.

Hieruit is af te leiden dat van deze projecten, in totaal 118 turbines, slechts 7 turbines voldoen aan alle concept normen, uitgaande van standaardwaarde.

Onderdeel 4 – Overgangsrecht

In bijlage 6 is een tabel opgenomen met een interpretatie van het voorgestelde overgangsrecht. In de tabel is onderscheid gemaakt tussen de normen voor geluid, slagschaduw, externe veiligheid, obstakelverlichting en -markering, afstand en lichtschittering. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen situaties waarbij de regels al decentraal waren opgenomen, situaties die vergund zullen zijn voor 1 juli 2025 en na 1 juli 2025 (de beoogde inwerkingtredingsdatum van het Besluit Windturbines).

Het overgangsrecht zit complex in elkaar. Medewerkers bij decentrale overheden die deze regels moeten gaan toepassen hebben meerdere dagen nodig om de werking van het overgangsrecht goed te begrijpen en toe te kunnen passen. Het overgangsrecht kan worden vereenvoudigd, waarbij ook onbedoelde effecten alsnog kunnen worden voorkomen. Voor de uitvoeringspraktijk is dit dan ook noodzakelijk.

Ook kan het overgangsrecht tot ongewenste gevolgen leiden. Zoals bijvoorbeeld de situatie dat het vervangen van een windturbine op dezelfde plek niet mag, terwijl het plaatsen van een nieuwe windturbine dicht bij een woning wel mag. Of de situatie dat een windturbine bij het vervangen van een windturbine op dezelfde plek stil moet zijn, terwijl die bij het plaatsen van een nieuwe windturbine dicht bij een woning meer geluid(overlast) mag veroorzaken. Die situaties kunnen zich nog tot na 2040 voordoen. Dit is namelijk aan de hand als in een omgevingsplan al normen zijn gesteld over geluid of afstand. Die normen blijven – zo is het voorstel – gelden totdat de windturbine wordt vervangen. In de situatie dat in een omgevingsplan voor 1 juli 2025 is opgenomen dat de afstand tussen een windturbine en een windturbinegevoelig gebouw minimaal de tiphoogte bedraagt blijft deze regel gelden totdat de windturbine wordt vervangen. Dat kan dus ook gaan om situaties waar er nu nog geen windturbine staat, maar bijvoorbeeld in 2030 wordt aangevraagd en vergund. Pas na de exploitatieperiode van de windturbine is de in het omgevingsplan norm bij vervanging van de windturbine niet meer relevant. Als de windturbine niet wordt vervangen, maar wordt gesloopt terwijl op een andere locatie een nieuwe windturbine wordt gerealiseerd blijven de normen wel van toepassing. Ook als de windturbine dicht bij woningen wordt gerealiseerd. Het lijkt er niet op dat de wetgever dit heeft beoogd.

Het spreekt voor zich dat deze onduidelijkheid – waaronder ook de rechtsonzekerheid bij zowel omwonenden als windturbine-exploitanten - de voortgang van de energietransitie niet ten goede komt.

Naast de verschillende inwerkingtredingsmomenten van de verschillende normen is er de vraag of de slagschaduwnorm en dan vooral de monitoring en het stilzetten van de turbine bij overschrijding van de norm überhaupt technisch mogelijk is voor oude turbines. Sowieso leidt dit tot extra kosten waar in de exploitatie geen rekening mee was gehouden.

Uit het overgangsrecht kan worden afgeleid dat het wenselijk is om tot 1 juli 2025 door te gaan met het stellen van decentrale normen voor niet alleen geluid en slagschaduw, maar om ook een afstandsnorm in het omgevingsplan op te nemen.

4. Conclusie: effecten van de concept-normen voor de RES-doelstellingen en -afspraken

Met de nieuwe conceptnormen voor windturbines worden nieuwe zoekgebieden significant ingeperkt doordat normen aangescherpt worden. Dit brengt de opgave voor 2030 uit de RES in gevaar, maar ook het grotere vraagstuk om tot een duurzaam energiesysteem te komen (NPE). Ook bestaande turbines dreigen te moeten verdwijnen bij repowering omdat zij niet kunnen voldoen aan de nieuwe normen.

Juist lokaal draagvlak en een zorgvuldige afweging komen in het gedrang.

De grotere verspreiding van turbines kan uiteindelijk zelfs leiden tot meer gehinderden per opgewekte KWh.

De plaatsing van een windturbine bij een bedrijventerrein wordt lastiger door de externe veiligheidsnormen en het gelijktrekken van kwetsbare en zeer kwetsbare objecten. Dit is onwenselijk voor het energiesysteem omdat vraag en aanbod verder uit elkaar komen te liggen en energyhubs onmogelijk worden.

Tenslotte is het overgangsrecht zo complex dat het moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar is.

NP RES adviseert dan ook vooral te kijken naar de volgende aspecten van de concept-normen in het licht van het gewenste toekomstige energiesysteem, passend in de leefomgeving met oog voor inwoners en ondernemers:

- De afstandsnorm
- Het gelijktrekken van kwetsbare en zeer kwetsbare objecten in het externe veiligheidsbeleid bij bedrijventerreinen
- De streefwaarde voor geluid
- Het overgangsrecht.