Zienswijzen participanten bundel 6

Registratienummer	Participant	Plaats
98057515	Interprovinciaal Overleg	Den Haag
98059287	Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Den Haag

DISCLAIMER
Deze bundel anonieme zienswijzen is bedoeld om inzicht te bieden in de ontvangen zienswijzen. Het ministerie houdt zich aan de AVG, ter bescherming van ieders privacy. Daarom zijn persoonsgegevens weggelakt. Mocht u overhoopt vaststellen dat er persoonsgegevens zijn blijven staan en u wordt hierdoor in uw persoonlijke belangen geraakt, dan kunt u contact met ons opnemen.

Het actief publiceren van bundels anonieme zienswijzen is een extra service. Deze bundels worden gemaakt met beperkt beschikbare tijd en geld. Daardoor kunnen er soms kleine (layout/beeld/lak) fouten in de bundels zitten. Deze kleine fouten doen niet af aan het hoofddoel van de publicatie: inzicht bieden in de ontvangen zienswijzen.

Herengracht 23
2511 EG Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
www.ipo.nl

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901
2500 EX 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
13 november 2023	ienw/BSK-2023/339785	K&E 11635/2023	15 december 2023

onderwerp
IPO Zienswijze consultatie ontwerpbesluit windturbines leefomgeving en bijbehorend planMER

Geachte mevrouw

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

algemeen directeur

Inlichtingen bij :
Email :
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 geschept wordt en de regeling beter uitgewerkt wordt aan de hand van concrete voorbeelden.
3. **De omgevingswet biedt meer ruimte voor lokaal maatwerk: dit behoeft 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 RES[1]. 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 dosier, 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 wiek i.p.v. witte wiek voor de betere bescherming van vogels. Voor het afwijken van een witte wiek 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 verzwaring 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 tiphoogte? 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 bedoelt 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 L_{den} zou toch 45 dB moeten zijn (volgens toelichting). En waarom wijkt de waarde voor L_{night} af van art. 4.430c Bal? Voor L_{den} en L_{night} 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 vervalt. De locatie is de toplocatie voor wind in RES-regio Noord-Veluwe. Als deze vervalt 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 infrasoon 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 infrasoon 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 – infrasoon 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.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's

Postbus 30945
2500 GX Den Haag

Datum
15 december 2023
Kenmerk
PEN/U202300863
Telefoon

Bijlage(n)
Reactie VNG op consultatie
Ontwerpbesluit windturbines

Geachte mevrouw ,

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen en uw brief van 13 november j.l. stuur ik u hierbij onze reactie op de consultatie van het concept besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving en het Omgevingsbesluit ter uitvoering van het Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving. De reactie is tot stand gekomen met input van veel van onze leden. Wij verzoeken u nadrukkelijk om de concept-regels aan te passen op basis van onze punten.

De komst van windmolens maakt meestal veel los. Ondanks een breed maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie maken omwonenden zich zorgen over mogelijke effecten op veiligheid en gezondheid. Ook voor gemeentebesturen is een adequate bescherming van de veiligheid en gezondheid van onze inwoners van groot belang. Vanuit dat perspectief begrijpen wij dan ook dat aansluiting is gezocht bij WHO-adviesnormen.

Tegelijkertijd zijn windmolens, als onderdeel van de energietransitie, van belang om klimaatverandering tegen te gaan. Die energietransitie heeft ook positieve effecten op de veiligheid en gezondheid van onze inwoners maar ook op de lokale beschikbaarheid van betaalbare energie die een voorwaarde is voor economische ontwikkeling, voor de woningbouwopgave en voor het beperken van netcongestie. Wij verzoeken u om dergelijke afwegingen te betrekken bij de totstandkoming en de onderbouwing van de concept-normen

Het is essentieel dat de normen nog beter bijdragen aan de veiligheid en gezondheid van onze inwoners én de andere genoemde doelen. Daarbij moeten de nieuwe regels begrijpelijker worden voor iedereen, praktisch uitvoerbaar zijn en optimaal bijdragen aan eerder gemaakte - interbestuurlijke – afspraken zoals het klimaatakkoord. In onze reactie beschrijven we wat nodig is om dat te bereiken.

Kortgezegd willen wij daarom dat de normen worden verbeterd op de volgende punten:

- Externe veiligheidsnormen beter laten aansluiten bij de feitelijke situatie (kwetsbare objecten);
- Geluidsnorm voor windmolens net zo streng als bij andere geluidsbronnen;

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

- Afstandsnorm is resultante van gezondheid (geluid, slagschaduw) en veiligheid;
- Overgangsrecht veel beter werkbaar maken voor gemeenten.

In de bijlage vindt u een nadere beschrijving van onze wensen en aanbevelingen. Graag gaan we daarover verder met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Directeur Beleid

Bijlage

VNG-zienswijze op consultatie ontwerpbesluit windturbines

Inleiding

We geven in paragraaf 1 t/m 5 onze zienswijze op de onderdelen geluid (1), externe veiligheid (2), slagschaduw (3), afstand (4) en overgangsrecht (5).
Daarna volgt een annex waarin we voor elke van die thema's nog enkele technisch/juridische aandachtspunten benoemen.

1. GELUIDSNORM

Het gelijk trekken van de geluidsnorm voor windturbines - met een standaardwaarde van 45 dB Lden [1]en 39 dB Lnight- op basis van de WHO-geluidsnormen en de normen voor het spoor en wegen is goed uitlegbaar. Echter de mogelijkheid tot maatwerk [2], waarbij naar boven kan worden afgeweken van de standaardwaarde van 45 db Lden naar de grenswaarde van 47 dB Lden, zal in de praktijk voor gemeenten lastig uitvoerbaar zijn. Uit de huidige praktijk blijkt dat waar maatwerkvoorschriften mogelijk zijn voor windturbines, er zelden naar boven wordt afgeweken van de standaardwaarde.

Ook is het niet duidelijk of gemeenten kunnen afwijken naar een strengere (lagere) grenswaarden van de standaardwaarde van 45 db Lden.

Gemeenten waarderen in algemene zin dat er ruimte wordt gelaten om op lokaal niveau specifieke afwegingen te kunnen maken, maar gemeenten hebben voor de normen die nu in consultatie liggen meer handvatten nodig dan er in de NvT wordt gegeven.

Nieuw binnen het systeem van geluidsnormen in het algemeen is de introductie van een toeslag van 5 dB Lden voor "tonaal geluid". Het doel van de toeslag is om hinderlijke tonaliteit (brom geluid) te voorkomen, door middel van een (straf)correctie. De windenergiesector heeft echter al aangegeven dat een toeslag in de praktijk onuitvoerbaar is omdat ontwikkelaars niet bereid zijn het (financiële) risico te lopen dat, in het geval er toch tonaal geluid aanwezig is, de turbines stilgezet moeten worden. Bovendien wordt deze toeslag en de methode om objectief vast te stellen of er sprake is van tonaal geluid vastgelegd in de regels voor het bepalen van windturbinegeluid in de Omgevingsregeling. Die regeling is nog niet gepubliceerd waardoor het vooralsnog onduidelijk hoe die methode eruit gaat zien. [3] Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het optreden van tonaal geluid in een jaargemiddelde moet worden omgezet. Voorzover bekend, is daarbij geen overgangsrecht voorzien in de wijze van berekenen in de ministeriële regeling en gaat deze dus direct in werking, ook voor bestaande windturbines.

Daarom hebben we de volgende wensen t.a.v. de geluidsnorm

- Zorg voor een duidelijke en objectieve bepalingsmethode voor tonaal geluid om discussie en claims te voorkomen wanneer de windparken al zijn gerealiseerd; windenergie- ontwikkelaars

---

[1] NvT blz. 18 '*Er is gekozen voor jaargemiddelde normering, omdat dit aansluit bij de beschikbare hinderrelaties uit wetenschappelijke studies. Daarin werd gerapporteerd over de mate van hinder door geluid over een langdurige periode met daarbinnen wisselende omstandigheden. De maten Lden en Lnight worden sinds 2002 gehanteerd in de EU richtlijn Omgevingslawaai (2002/49/EG) om effecten van geluid over een langere periode te beoordelen. Ook de WHO drukt advieswaarden uit in deze geluidmaten*

[2] NvT blz 18: *Dit biedt het bevoegd gezag ruimte om lokaal een goede afweging te kunnen maken van economische en maatschappelijke belangen, zoals de gezondheidsbescherming van bewoners en de duurzame energiedoelstellingen. Bij die afweging kunnen bijvoorbeeld de specifieke aard van een gebied, de bevolkingsdichtheid of cumulatieve effecten van verschillende geluidbronnen worden betrokken..'*

[3] pondera 2023, Nieuwe normen wind op land: 'the devil is in the details' - Pondera (ponderaconsult.com)

geven aan niet bereid te zijn het (financiële) risico te lopen dat, in het geval er toch tonaal geluid aanwezig is, de turbines stilgezet moeten worden.

- We willen ondersteuning vanuit het rijk richting gemeenten en provincies via handreiking(en) en (juridische)kennissessies die praktisch handvaten geven geven hoe gemeenten de afwijkingsbevoegdheid kunnen inzetten.

2. EXTERNE-VEILIGHEIDSNORM

Bij externe veiligheid wordt van oudsher een onderscheid gemaakt tussen kwetsbare en zeer kwetsbare objecten. Onder zeer kwetsbare objecten worden scholen, verpleeghuizen en ziekenhuizen verstaan. Deze gebouwen worden beter beschermd omdat mensen die daar verblijven minder mobiel zijn en de gevolgen van een ongeluk groter zijn dan bij kantoorgebouwen. Kantoorgebouwen hebben deze bescherming minder nodig. Echter met de nieuwe veiligheidsnormen is de grenswaarde van PR 10^{-5} voor kwetsbare objecten losgelaten, en is er overgegaan naar een standaardwaarde van 10^{-6} voor zowel zeer kwetsbare als kwetsbare objecten. De onderbouwing om kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen gelijk te trekken is echter onduidelijk, maar de impact is wel groot; de aanscherping van de veiligheidscontour naar 10^{-6} zorgt er voor dat het lastiger wordt om windturbines nabij industrie en bedrijventerreinen te plaatsen. Terwijl er juist vanuit het bedrijfsleven een wens en noodzaak bestaat om smart energyhubs te stimuleren door wind- en zonne-energie op bedrijventerreinen mogelijk te maken. En daarmee schone, betrouwbare en betaalbare energie te krijgen én geen last meer te hebben van netcongestie. Smart energyhubs kunnen het elektriciteitsnetwerk ontlasten en netcongestie beperken, wat óók zijn effect heeft in bestaande woonwijken.

Daarom hebben we de volgende wensen t.a.v. de veiligheidsnorm

- We verzoeken om de standaardwaarde van de 10^{-6} risicocontour voor alle objecten los te laten en terug te keren naar de norm van de 10^{-5} risicocontour voor kwetsbare objecten en 10^{-6} voor zeer kwetsbare objecten.

3. SLAGSCHADUW

De voorgestelde maximale norm voor het optreden van slagschaduwhinder is goed uitlegbaar. De norm is goed onderbouwd en haalt onduidelijkheden in de huidige regeling weg. In sommige gemeenten is in de huidige praktijk gekozen voor een norm van 'near-to-zero' slagschaduw. Met de nu voorgestelde norm lijkt die praktijk voortgezet te kunnen worden. Wel verwachten gemeenten een hogere administratieve last qua toezicht en handhaving, omdat windenergieexploitanten de verplichting krijgen om maximaal 6 uur per jaar en maximaal 20 minuten per dag per slagschaduwgevoelig gebouw in het slagschaduw logboek op te nemen.

4. AFSTANDSNORM

Zicht en visuele hinder

In de nota van toelichting wordt gesteld dat visuele en zichthinder kan worden weggenomen door een afstandsnorm. Echter, de relatie tussen zichthinder veroorzaakt door windturbines en afstand tot windturbines is niet eenduidig. Windmolens hebben per definitie een impact op het landschap.

In Annex A geven wij aan hoe landschappelijke inpassing en besluitvorming daarover kan worden verbeterd zonder dat een afstandsnorm nodig is. Visuele hinder wordt door gemeenten gezien als onderdeel van de afweging van een goede ruimtelijke ordening – *past een windpark wel of niet in het landschap(?)* – deze bevoegdheid ligt bij gemeenten in het RO-instrumentarium.

Afstandsnorm biedt onvoldoende bescherming en remt innovatie sector

In de NvT wordt gesteld[4] dat een afstandsnorm veel zekerheid en duidelijkheid zou geven voor omwonenden. Echter: een vaste generieke afstandsnorm houdt onvoldoende rekening met

[4] blz. 51 NvT

specifieke gebiedsomstandigheden, en biedt in sommige gevallen niet de benodigde veiligheid en gezondheid. Tegelijkertijd kan een vaste afstand onnodig leiden tot situaties waar windmolens juist heel goed zouden passen, zoals bij bedrijfsterreinen waar ondernemers dit nodig hebben.

Daarnaast zal een vaste afstandsnorm zorgen voor een verminderde prikkel richting de windsector om stillere turbines te bouwen en te ontwikkelen. Dit zet onbedoeld een rem op innovatie én kan ertoe leiden dat de windsector juist in Nederland haar minst stille turbines zal plaatsen.

Motitatieplicht (ZEZAM) ingewikkeld in de uitvoering
Een vaste afstand is lastig omdat er bijna geen afwijkingsmogelijkheden zijn. Het afwijken van de norm door het toepassen van een kortere afstand van 2x de tiphoogte kan op grond van de voorsgestelde regels alleen in specifieke gevallen door het lokaal bevoegd gezag, wanneer er sprake is van zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen (ZEZAM). Dit is een zware motiveringsplicht onder de Omgevingswet, die veelal nieuw is voor gemeenten en waar nog weinig jurispudentie over bestaat. Vanwege de discussies en onrust die het plaatsen van windturbines altijd met zich meebrengt, verwachten wij daarom dat in de praktijk weinig gemeenten deze afwijkingsmogelijkheid zullen gaan inzetten.

- We willen dat de motiveringsplicht ZEZAM wordt losgelaten.

Afname plaatsingspotentieel windturbines
Omdat de meest voor de hand liggende plekken voor windparken al zijn vergund, is het resterende overgebleven plaatsingspotentieel voor windenergie per defintie al een lastige puzzel om te leggen. Een afstandsnorm maakt deze puzzel alleen maar complexer, en zorgt ervoor dat de beperkte plaatsingsruimte voor windmolens nog beperkter wordt. Een eerste inschatting voor de RES-regio's laat zien dat er een significante afname is van zoekgebieden voor windenerige op voorkeurslocaties, en er bijna geen repowering van bestaande projecten meer mogelijk zal zijn.

Een onvoorziene consequentie van een afstandsnorm is dat dit er mogelijk toe leidt dat er meer spreiding van losstaande windturbines en kleine windparken zal komen - wat de landschappelijke inpassing geen goed zal doen. Ook zal er mogelijk gekeken gaan worden om de turbines dichter bij natuur - of andere locaties die minder maatschappelijk gewenst - zijn te plaatsen. Dit zal het lokale draagvlak onder druk zetten en de intensieve participatietrajecten van enkele reeds in gang gezette projecten tenietdoen.

Daarbij komt dat de afstandsnorm ook geldt voor (oude) windparken die onderhevig zijn aan repowering; deze windparken zijn gebouwd toen er nog geen sprake was van een afstandsnorm. Repowering wordt daarom vrijwel zeker bemoeilijkt door een nieuwe afstandsnorm.

Windturbinegevoelige objecten
We vragen ons af in welke mate woningen in een industriële omgeving in het kader van leefbaarheid moeten worden beschermd tegen de komst van windmolens. Als de afstandsnorm gaat gelden voor zogenaamde windturbine gevoelige objecten die overeenkomen met geluidsgevoelige en slagschaduwgevoelige objecten zal dit betekenen dat de afstandsnorm gaat gelden voor iedere woning, ook voor een (bedrijfs) woning op een geluidgezoneerd industrieterrein. Dat is echter niet wenselijk, want het is niet in lijn met de manier waarop met geluidsbelasting op gezoneerdebedrijfsterreinen moet worden omgegaan.

Daarnaast zien we dat het plaatsen van windturbines op industrieterreinen met een afstandsnorm onnodig wordt beperkt, terwijl dit vanuit het belang om meer smart energyhubs (het delen en opslaan van energie) te realiseren juist niet wenselijk is. De toenemende netcongestie heeft zeer ingrijpende gevolgen voor ondernemers. Het is daarom des te crucialer dat ondernemers wel mogelijkheden behouden voor meer lokale directe opwek en verbruik met (onder andere) windturbines en daarmee de belasting van de energienetten omlaag brengen. Bedrijven hebben ook zelf de wens geuit om meer windturbines te plaatsen in de buurt van hun eigen verbruik van energie – waardoor vraag en aanbod beter op elkaar wordt afgestemd en netcongestie vermeden kan worden. Een afstandsnorm ontneemt de maatschappelijke wens en noodzaak om meer zelfvoorzienend te worden, en bedrijven

in staat te stellen om te beschikken over betaalbare energie en hun energie uit eigen bronnen te halen. Ook is er meer maatschappelijk draagvlak voor de realisatie van grootschalige windturbines op bedrijventerreinen.

Doelmatigheid en samenhang geluidsnorm en afstandsnorm
De afstandsnorm geldt ook voor een enkele woning die de bouw van een geheel windpark kan tegengaan of de potentiële opwek van productie van duurzame energie drastisch kan verlagen (kleiner turbinetype), ook als er afspraken over kunnen worden gemaakt met de eigenaar van een woning of de geluidscontour wel mogelijkheden biedt voor een groter (maar stiller) type windturbine. We vinden daarom dat de definitie van windturbine gevoelige objecten niet doelmatig is.

- We vragen u om goed te kijken naar de samenhang tussen de geluidsnormen en de afstandsnorm, vooral in relatie tot uitzonderingen die voor geluid nu gelden ten aanzien van geluidgevoelige objecten in bepaalde categorieën. We willen dat er in de definitie een onderscheid wordt gemaakt tussen een afstandsnorm voor woonkernen (bebouwde kom) enerzijds en losstaande woningen en/of woningen op bedrijventerreinen anderzijds.

Daarom willen wij dat u de volgende punten meeneemt met betrekking tot de afstandsnorm:

- Een aparte afstandsnorm op rijksniveau verhoudt zich slecht tot artikel 2.3 van de Omgevingswet. Dit soort regels kan alleen in het Bkl worden opgenomen als dat nodig is met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provincie- of gemeentebestuur kan worden behartigd, of voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow. Dat is hier niet het geval: de afstand die nodig is om de gewenste bescherming te bieden aan onze inwoners, ligt namelijk al vast via de normen voor geleuid, veiligheid en slagschaduw.
- VNG stimuleert gemeenten via de "richtlijn milieuzonering nieuwe stijl" om af te stappen van het werken met generieke afstandsnormen, en juist meer te werken met emissienormen voor geluid, geur en trillingen. Met die aanpak kunnen mens en milieu ook effectiever worden beschermd. Het ontwikkelen van een rijksnorm als een afstandsnorm staat haaks op die aanpak.
- Wij verzoeken om in de normering onderscheid te maken tussen woonkernen (stedelijk gebied) enerzijds en losstaande woningen in het buitengebied en woningen op bedrijventerreinen anderzijds.

5. HET OVERGANGSRECHT

Mede als gevolg van de uitspraak Delfzijl Zuid en de overbruggingsregeling die daarop volgde (en daarbij de nieuwe normen die worden geïntroduceerd in dit besluit) is het overgangsrecht zeer complex geworden.
In algemene zin hebben wij aangegeven dat wij dit in strijd achten met het rechtszekerheidsbeginsel. Het zeer complexe overgangsrecht in de voorgestelde regels maakt het de uitvoerbaarheid van dit besluit voor gemeenten vrijwel onmogelijk.
Een aantal bijzonderheden stippen wij in deze reactie aan maar we willen daarbij benadrukken dat we van mening zijn dat het overgangsrecht volledig opnieuw doordacht moet worden.
De focus moet liggen op begrijpelijkheid voor en uitvoerbaarheid door decentrale overheden, en ook begrijpelijkheid en duidelijkheid voor onze inwoners.

We willen dat de volgende zaken met betrekking tot het overgangsrecht worden opgepakt;

- De regels en normen voor bestaande en toekomstige windturbines (en windparken) die al dan niet in procedure zijn voordat dit besluit in werking treedt, zijn ook met de toelichting in de hand moeilijk te doorgronden en toe te passen in relatie tot de diverse situaties die in het land aan de orde zijn. We verzoeken u om dit te verduidelijken;
- Het overgangsrecht wijkt in belangrijke mate af van het reguliere overgangsrecht Omgevingswet met betrekking tot lopende besluitvormingsprocedures over de plaatsing

van windturbines. Dit leidt nu al tot veel vragen bij de gemeenten die wij hebben gesproken. We verzoeken u om dit in lijn te brengen met het reguliere overgangsrecht;

- Artikel 12.15 onder a. betreft een nieuwe bepaling overgangsrecht voor windturbines/windparken waarvoor in het omgevingsplan normen voor geluid en slagschaduw zijn opgenomen in de periode tussen 1 januari 2024 en 1 juli 2025. Kort gezegd staat hier dat van het Bwl afwijkende normen in het omgevingsplan uiterlijk op 1 januari 2032 alsnog aan de normen voor geluid en slagschaduw in het Bwl moeten voldoen. Wat dit betekent in samenhang met de eerbiedigende werking van die normen in het omgevingsplan zoals geregeld in bijvoorbeeld artikel 5.74a lid 2 Bkl, is onduidelijk. Voor art. 12.15 onder b. geldt hetzelfde. Wij verzoeken u om artikel 12.15 te schrappen en de eerbiedigende werking niet te beperken;
- In de toelichting bij art. 12.15 staat het volgende: *"Als in bestaande situaties niet voldaan wordt aan de afstandsnorm, moeten gemeenten in het omgevingsplan bepalen dat de windturbine niet mag worden vervangen, tenzij zwaarwichtige economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen rechtvaardigen dat de te korte afstanden mogen blijven voortbestaan. Deze regel is ook van belang voor situaties die al voor 1 januari 2024 bestonden, omdat in het verleden geen afstandsnorm gold. Gemeenten hebben tot 10 jaar na inwerkingtreding van dit besluit, dus tot 1 juli 2035, de tijd om het omgevingsplan aan te passen zodat alsnog aan de nieuwe instructieregels wordt voldaan."* Dat bestaande windturbines, die zijn gebouwd na een weloverwogen besluitvormingsproces en binnen de huidige normen, alsnog moeten voldoen aan de afstandsnormen en mogelijk moeten worden gesaneerd is een onuitvoerbaar onderdeel van het overgangsrecht zoals in deze bepaling geregeld. Dit onderstreept ons voorstel om artikel 12.15 te schrappen.

Annex A.

Technische aandachtspunten per norm

Externe Veiligheid

- **Plaatsgebonden risico**; er wordt in de NvT bij de Externe Veiligheidsnorm gesproken over domino-effecten op (zeer)kwetsbare) gebouwen. Het onderscheid tussen directe effecten (afkomstig van bijvoorbeeld afbreken blad) en domino- effecten is niet helder.

Slagschaduw

- **Gelijkstelling definitie gevoelige objecten onwenselijk**: het is onlogisch om de slagschaduw gevoelige objecten gelijk te stellen aan geluidgevoelige objecten en windturbine gevoelige objecten. Daar is voor gekozen vanwege teveel aan differentiatie aan termen zoals in de NvT wordt beargumenteerd. Omdat er wel een wezenlijk verschil bestaat tussen de definities en impact; een kantoorpand op een industrieterrein of nabij een snelweg/spoor is minder geluidsgevoelig voor een windturbines vanwege achtergrondgeluid. Echter slagschaduw heeft wel effect op een pand en aanwezige personen.

- Daarnaast is er een hogere administratieve last voor gemeenten qua toezicht en handhaving; de windenergie exploitanten krijgen de verplichting om maximaal 6 uur per jaar en maximaal 20 minuten per dag per slagschaduwgevoelig gebouw in het slagschaduw logboek op te nemen. Dit leidt tot een grotere onderzoeks- en administratieve last voor exploitanten, omdat voor ieder individueel slagschaduwgevoelig object dit moet worden berekend per individuele dag van het jaar. Bij alleen een jaarnorm is dat niet nodig. Dit vraagt ook dat iedere windturbine (ook bestaande) hierdoor verplicht moeten worden voorzien van een geavanceerd systeem om slagschaduw te monitoren (mede door de logboekverplichting), terwijl met een jaarnorm een veel eenvoudiger model gebruikt kan worden. Dit is met name voor bestaande windturbines, die ook aan de norm en registratieplicht moeten voldoen, relevant aangezien veel oudere windturbines niet voorzien zijn van een dergelijk geavanceerd systeem. De vraag is in hoeverre dit noodzakelijk is vanuit het oogpunt van milieubescherming, naast de zorg voor extra handhaving en administratieve lasten.

Afstandsnorm

- **Zichthinder - suggestie verbetering landschappelijke inpassing**
  Windmolens hebben per definitie een grote impact op het landschap, die doorgaans als zeer negatief wordt ervaren. Daarom is een goede communicatie en besluitvorming in het kader van de MER hierover belangrijk. Ontwerpvariabelen als tiphoogte, kleur, mogelijke opstellingen en signalering kunnen worden gevarieerd in relatie tot het landschap om deze impact te verkleinen. De huidige manier van visualiseren door middel van tekst en plattegronden geeft vaak wel de relatie aan met een bestemming zoals natuurgebied, wegen, bebouwing e.d., maar maakt doorgaans niet de relatie zichtbaar met de verticale aspecten van het landschap zoals gebouwen, torens, bossen, lanen e.d.

Communicatie en besluitvorming over landschappelijke inpassing wordt daardoor niet helder en inzichtelijk gedaan.
Besluitvorming zou kunnen worden verbeterd door het verplicht maken van 2-dimensionale visualisaties in de MER procedures. Dat geldt zowel voor de plan-MERs als voor de individuele MER-procedures van windparken. Door het visualiseren van de mogelijke ontwerpen in een 'skyline' in het landschap gezien vanuit de verschillende windrichtingen en vanaf verschillende afstanden kan beter zicht worden verkregen op de ontwerpvariabelen zoals tiphoogte, kleur, mogelijke opstellingen en signalering. Vanwege het belang van de landschappelijke inpassing en de onmogelijkheid om achteraf te corrigeren is het zeer van belang om deze visualisatie mogelijk verplicht te stellen.

- **Suggestie met betrekking tot kleur, logo's en signalering op windturbine**:
  We onderschrijven het nut van een uniforme kleur. Maar die zou verschillend kunnen zijn voor windturbines op zee en op land én de plaats in het land. In de normering wordt wit als standaardkleur genoemd. Dat zal weliswaar een uniform beeld geven, maar het is niet de kleur die op land het minste opvalt. Op land moet rekening worden gehouden met verschillende weersomstandigheden en diverse achtergronden qua landschap. In de praktijk werkt een lichtgrijze kleur voor mast en wieken het beste. Deze kleur valt tijdens verschillende weersomstandigheden het beste weg tegen de lucht. De voet van de windturbine valt het minste op wanneer er gebruik wordt gemaakt van naar boven aflopende gradaties groen.
  Afwijkende kleuren of accenten, zoals de accenten om roofvogels af te schrikken (die momenteel in onderzoek is), moeten zo minimaal mogelijk zijn en alleen zijn toegestaan als ze een natuurbelang dienen.
  De signalering door middel van licht moet zowel overdag als 's nachts zo beperkt mogelijk zijn qua uitstraling in richtingen, zichtafstand en in tijd en op zijn minst gesynchroniseerd zijn met de naastgelegen windturbines.
- **Definitie tiphoogte;** het is onduidelijk hoe de afstand van de tiphoogte van een turbine precies wordt gedefinieerd, kan er bijvoorbeeld vanaf het centrum van de mast gemeten worden, of vanaf de rand van het blad, daarom verzoeken we om een scherpere definitie van de tiphoogte.
- **Onduidelijkheid over functionele binding**; in artikel 5.1.6.2 c met betrekking functionele binding wordt aangegeven dat functionele binding betekent dat een gebouw een functie moet hebben ten behoeve van de goede werking van de windturbine en dus een ondersteunende bijdrage daaraan moet leveren. Echter een gebouw dat elektriciteit van de turbine afneemt wordt niet gezien als functioneel. De definitie van functionele binding wordt opzettelijk opengelaten om ruimte te bieden aan nog plaatsen van turbines; toch verzoeken we om duidelijkere definiëring van functionele binding en verschillende vormen van functionele binding toe te staan.

Aandachtspunten overgangsrecht

- Projecten die in aanmerking komen voor **repowering** krijgen in veel gevallen te maken met de nieuwe normen. Onderzocht moet worden of juist repowering waarbij beperkte netverzwaring aan de orde is, onder de eerbiedigende werking van het overgangsrecht gebracht moeten.
- En tot slot, in deze versie van de concepttekst Bwl staan nog fouten en verschrijvingen die aanpassing behoeven, de tekst moet daarop nog worden gecontroleerd.
  - Een voorbeeld is artikel 4.430ae Bal waarin wordt verwezen naar artikel 4.431a en artikel 4.431b, deze bepalingen zien op 'shedderen van autowrakken'.