



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2701/2023-U105

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 1 december 2023
Betreft Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 12 oktober 2023 is het ontwerpbesluit windturbines leefomgeving voor toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd. Het voorstel regelt bepalingen en normen voor windturbines en windparken op land.

De regels en normen voor windturbines en windparken waren eerder opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Voor de vaststelling van die normen en bepalingen was geen strategische milieubeoordeling (plan-MER) uitgevoerd. Dit was volgens de Raad van State wel noodzakelijk. De Raad van State verklaarde daarom in juni 2021 in een zaak (windpark Delfzijl Zuid) de windturbinebepalingen buiten toepassing voor vergunningplichtige windparken met drie of meer windturbines. Zij mochten nog wel worden toegepast op losse windturbines en windparken met twee windturbines, omdat de bepalingen in zoverre niet plan-MER-plichtig zijn.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft uw ministerie een plan-MER uitgevoerd. De uitkomsten van deze plan-MER zijn gebruikt voor de onderbouwing van het onderhavige voorstel. Het gaat daarbij in het bijzonder om omgevingsaspecten van windturbines. Zo legt het besluit bepalingen voor windturbines vast over onder andere geluid, externe veiligheid, obstakelverlichting en obstakelmarkering, lichtschittering, slagschaduw en afstand tot bepaalde gebouwen. Ook regelt het besluit het overgangsrecht.

Veel van de normen voor windturbines wijzigen niet of slechts beperkt ten opzichte van het oude recht. Het onderhavige besluit bevat, op grond van de plan-MER, wel een uitgebreidere onderbouwing voor de bepalingen die nu gaan gelden.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het besluit regelt de landelijke regels en instructieregels over windturbines en windparken ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Op grond van de bevindingen in de plan-MER zijn de regels voor windturbines ten aanzien van o.a. geluid, slagschaduw en externe veiligheid opnieuw vastgelegd.

In de plan-MER zijn per onderwerp varianten onderzocht van de te regelen aspecten. Zo zijn bijvoorbeeld voor geluid de effecten onderzocht van het ongewijzigd voortzetten van de oude bepalingen (norm van onder andere 47 dB Lden), maar ook van vijf andere mogelijk geluidsniveaus, waaronder vier strengere normen (37, 40, 43 en 45 dB Lden) en één soepelere norm. Daarbij is gekeken naar onder andere de af- of toename van ernstige hinder voor omwonenden van een windturbine(park). Ook is onderzocht wat de effecten zijn op het plaatsingspotentieel van windturbines in de verschillende varianten. Bij veel aspecten worden de normen voortgezet die in de oude regelgeving van toepassing waren. Bij enkele aspecten vindt enige bijstelling plaats, veelal zonder noemenswaardige effecten voor exploitanten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de normen ten aanzien van slagschaduw. De slagschaduw van een windturbine op een gebouw mag niet meer bedragen dan maximaal 6 uur per jaar, met een maximum van 20 minuten per dag. Als de duur slagschaduw hier boven komt, dient de turbine te worden uitgeschakeld. In de oude norm ging het om verplichte afschakeling als meer dan 17 dagen gedurende meer dan 20 minuten slagschaduw zou optreden. Nadeel van de oude norm was dat dagen met bijvoorbeeld 19 minuten slagschaduw niet onder de norm vielen. De nieuwe norm is duidelijker. Uit de plan-MER volgt verder dat de variant van 6 uur slagschaduw per jaar niet of nauwelijks effect heeft op zicht- en lichthinder, ruimtegebruik en energieopbrengst (in vergelijking met de oude norm).

Verder regelt het voorstel dat een aantal normen en werkwijzen die in de praktijk al werden gevolgd, expliciet in de regelgeving worden vastgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van nieuwe windturbines in de directe omgeving van risicoverhogende bedrijven met gevaarlijke stoffen. In de praktijk van vergunningverlening en bestemmingsplannen werd voor deze situaties al geruime tijd gewerkt met de Handreiking risicozonering windturbines. Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan het voornemen om het toetsingskader van deze Handreiking wettelijk te verankeren. Dit zorgt niet voor materiële wijzigingen voor exploitanten of bevoegde gezagen.

Tot slot legt het voorstel een afstandsnorm vast in de regelgeving. Doel is om omwonenden extra bescherming en zekerheid te bieden, in combinatie met de andere windturbine-regels. De norm biedt duidelijkheid en zekerheid aan omwonenden over de plaatsing van windturbines in de nabijheid van woningen. Bij de afstandsnorm is gekozen voor een afstandsmaat van tweemaal de tiphoogte van de windturbine (470 tot 560 meter).

Het college stelt vast dat de toelichting nut en noodzaak van het voorstel onderbouwt.

2. Minder belastende alternatieven

In het kader van de plan-MER zijn voor verschillende deelonderwerpen alternatieve waarden onderzocht. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk wat de effecten zijn van deze alternatieven en onderbouwt de keuzes voor de uiteindelijk opgenomen waarden. Voor wijzigingen met materiële gevolgen aan windturbines of windparken geldt veelal

eerbiedigende werking van de huidige situatie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de geluidnormen. Dit houdt in dat de eerdere geluidnormen, zo lang het windpark niet wordt gesloopt of vervangen, ook in de toekomst nog kunnen worden toegepast wanneer een besluit over een omgevingsplan wordt genomen. Omvangrijke lasteneffecten voor de exploitanten van huidige windturbines worden zodoende voorkomen.

Het college stelt verder vast dat enkele kleine wijzigingen in het voorstel tot lastenvermindering zullen leiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de (vervallen) melding voor windturbines met rotordiameter van 2 meter of minder ten aanzien van de afstand tot het specifiek aangegeven plaatsgebonden risico.

Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten ten aanzien van minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het voorstel maakt duidelijk dat veel van de bepalingen over windturbines in lijn zijn met de normen die eerder al in regelgeving waren opgenomen en aansluiten bij de praktijk. De gestelde normen en verplichtingen betekenen vaak geen inhoudelijke wijziging. Ook regeldrukeffecten naar aanleiding van het voorstel zijn daarom beperkt aan de orde. Het college ziet wel aanleiding voor drie adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid van het voorstel.

Duidelijkheid over wijzigende verplichtingen voor exploitanten

Het voorstel is in de voorbereidende fase besproken met MKB-bedrijven. Een deel van de aandachtspunten uit die consultatie zijn verwerkt in het voorstel. Bij enkele onderwerpen is de reactie op deze consultatie niet volledig. Zo is niet voor alle bepalingen duidelijk of dit tot materiële wijzigingen leidt voor exploitanten van windturbines. Daardoor bestaat ook onduidelijkheid over de lasteneffecten voor bedrijven en de werkbaarheid van een aantal bepalingen. Als voorbeeld wijst het college op de volgende punten:

- Inspectie, onderhoud en technische veiligheid

Het ontwerpbesluit bevat rechtstreeks werkende regels voor exploitanten van windturbines. Deze hebben betrekking op aspecten van een windturbine waarvoor de exploitant de eerste verantwoordelijkheid draagt. Daarbij gaat het onder andere om periodieke inspectie, onderhoud, reparatie van geconstateerde gebreken en technische veiligheid. Het college stelt vast dat het voorstel bij sommige onderwerpen die hier mee samenhangen (zoals externe veiligheid) duidelijk maakt a) wat de materiële verplichtingen zijn en b) in hoeverre deze wijzigen ten opzichte van de oude bepalingen. Onduidelijk is of het voorstel concrete wijzigingen doorvoert voor exploitanten ten aanzien van de periodieke inspectie en het reguliere onderhoud van windturbines vergeleken met de oude situatie. Dit bemoeilijkt de kenbaarheid en daarmee de werkbaarheid van het voorstel.

- Geluidsnormen

De waarden voor geluid, die voor nieuwe windturbines iets worden aangescherpt, blijven voor bestaande situaties van kracht totdat het windpark of de windturbine wordt vervangen. De toelichting bij het voorstel geeft in de effectenparagraaf aan dat in uitzonderlijke gevallen het mogelijk is dat bij bestaande windturbines "iets extra's nodig zal zijn", bijvoorbeeld als er sprake is van tonaal geluid. Onduidelijk is wat hieronder wordt verstaan en wat dit betekent voor een exploitant van een windturbine of windpark.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken of verplichtingen veranderen voor exploitanten van windturbines voor de genoemde onderwerpen, en eventuele wijzigingen nader uit te werken en in te gaan op de werkbaarheid ervan voor exploitanten.

Aanvullend bij 3.1 merkt het college op dat bedrijven in de (pre-)consultatiefase ook hebben gewezen op "hoge kosten" voor de automatische stilstandvoorziening en een "aanzienlijke verzwaring" als gevolg van de slagschaduwkalender. Elders in de toelichting bij het voorstel en in overleg met uw ministerie is aangegeven dat de bepalingen over de stilstandvoorziening en de slagschaduwkalender slechts marginaal wijzigen en niet resulteren in nieuwe omvangrijke kosteneffecten. Het college geeft in overweging om dit te verduidelijken bij de weergave van de consultatiereacties.

Internetconsultatie

De consultatie over het voorgenomen besluit verloopt via een formele zienswijzeprocedure, zoals bedoeld onder de Omgevingswet. Via een publicatie in de Staatscourant en onder andere publicatie op [platformparticipatie.nl](https://www.platformparticipatie.nl)¹ zijn externe partijen voor zes weken in de gelegenheid gesteld te reageren op het voorstel. Deze consultatie van externe partijen kan bijdragen aan de werkbaarheid van het voorstel.

Het college stelt vast dat het voorstel niet is aangeboden en opengesteld voor interconsultatie. Sinds 2016 is het uitgangspunt van het kabinet dat in de voorbereidingsfase van wetgeving in principe alle voorgenomen wet- en regelgeving via internet wordt opengesteld voor externe reactie via internetconsultatie.² De Omgevingswet bepaalt in artikel 23.4 dat openbare consultatie dient plaats te vinden over uitvoeringsregelgeving behorende bij de Omgevingswet. Deze (internet)consultatie is niet verplicht als op een andere wijze is voldaan aan artikel 8 van het Verdrag van Aarhus over inspraak bij de voorbereiding van uitvoeringsregelgeving. Hoewel externe partijen via enkele kanalen zijn geïnformeerd en in de gelegenheid zijn gesteld te reageren (Staatscourant en Platformparticipatie), is het ontbreken van internetconsultatie over het ontwerpbesluit volgens het college een gemis. De bekendheid van internetconsultatie is relatief groot en groeit nog steeds als hét consultatieplatform van de Rijksoverheid bij voorgenomen wetgeving. Ook geldt bij internetconsultatie het uitgangspunt dat reacties van partijen direct zichtbaar worden. Dit kan de transparantie vergroten en informatief zijn voor andere partijen. Platformparticipatie.nl maakt zienswijzen niet direct openbaar, waardoor andere partijen hier geen kennis van kunnen. Door ontwerpbesluiten (ook) via internetconsultatie.nl te consulteren wordt naar verwachting een groter publiek bereikt en kunnen de voordelen van de verschillende consultatiefora maximaal worden benut.

3.2 Het college adviseert toekomstige wetgevingsvoorstellen, waarbij de zienswijzeprocedure wordt doorlopen op grond van de Omgevingswet, ook openbaar via internetconsultatie.nl te consulteren.

¹ <https://www.platformparticipatie.nl/windturbinesleefomgeving/ontwerpbesluit-windturbinesleefomgeving/default.aspx>

² <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/draaiboek-voor-de-regelgeving/wetten-nr-4-110/2-openbaarheid-voorstellen-van-wet-en-internetconsultatie-nr-15-17/nr-16-internetconsultatie>

Indien adviespunt 3.2 niet kan worden opgevolgd, geeft het college in overweging om een verwijzing vanaf internetconsultatie.nl naar het andere consultatie-platform op te nemen als ontwerp-regelgeving wordt geconsulteerd. In de huidige situatie gebeurt dat al vanaf platformparticipatie.nl naar internetconsultatie. Zo bevat de website van platformparticipatie.nl op dit moment een gerichte verwijzing naar de internetconsultatie van de Regeling vrachtwagenheffing en de Wijziging van de Wet Vrachtwagenheffing. Hierdoor worden bezoekers van de website(s) gericht geïnformeerd over de consultatie.

Mogelijkheden nieuwe windturbines

Windenergie vervult een belangrijke rol in de omschakeling naar duurzame energie (opwekking). Om deze reden is het belangrijk te weten of normen en bepalingen voor windturbines van invloed zijn op de mogelijkheden om windturbines te plaatsen. Als deze mogelijkheden sterk beperkt worden door aangescherpte normen, kunnen doelstellingen met betrekking tot duurzame (wind)energie in het geding komen. Mede daarom is in de plan-MER per onderwerp onderzocht wat de invloed is op 'het plaatsingspotentieel' van windturbines. Bij de meeste aspecten geldt dat de normen niet of nauwelijks worden aangescherpt (of versoepeld). Het plaatsingspotentieel voor windturbines verandert hierdoor niet of nauwelijks. Er zijn echter twee onderwerpen die mogelijk wel meer invloed hebben op het plaatsingspotentieel. Dit zijn de bepalingen met betrekking tot externe veiligheid en de afstandsnorm. De toelichting bij het voorstel maakt niet expliciet duidelijk in welke mate het plaatsingspotentieel als gevolg van de normen wijzigt. Hoewel de toelichting bij de afstandsnorm aangeeft dat het effect op het plaatsingspotentieel "neutraal" is (op grond van de plan-MER), zijn er ook onderzoeken³ die duidelijk maken dat het plaatsingspotentieel mogelijk wel wordt beïnvloed. Ook de windsector heeft in de voorfase van het besluit aangegeven dat deze norm (en de normen ten aanzien van externe veiligheid) "de mogelijkheden voor plaatsing van windturbines beperken". Verder maakt het voorstel niet duidelijk in welke mate de normen van invloed zijn op lopende onderzoeksprojecten of procedures (bijvoorbeeld vergunningverlening).

3.3 Het college adviseert te verduidelijken of de afstandsnorm en de normen voor externe veiligheid het plaatsingspotentieel van windturbines beperken en in welke mate lopende procedures hierdoor worden beïnvloed.

Publiek- of privaatrechtelijke afwijken van normen

Het ontwerpbesluit legt normen vast voor windturbines over onder andere geluid, slagschaduw en de afstand tot bepaalde gebouwen. Deze normen hebben tot doel het woon- en leefklimaat van omwonenden van een windturbine(park) te beschermen. De normen zijn ook van invloed op het plaatsingspotentieel van windturbines en daarmee (indirect) op het kunnen behalen van doelstellingen voor duurzame energieopwekking. Het college merkt hierbij op dat private partijen onderling ook tot een andere (privaatrechtelijke) overeenkomst kunnen komen die mogelijk afwijkt van de normen en bepalingen uit het besluit. Het college geeft in overweging om duidelijk te maken of exploitanten en belanghebbenden dergelijke maatwerkafspraken mogen maken waarmee ze van één of enkele normen afwijken, en zo ja wat de consequentie hiervan is voor toezicht en handhaving op de normen uit het besluit.

³ <https://www.regionale-energiestrategie.nl/energiesysteem/wind+zon+en+andere+energiebronnen/windopland/rapporten+ruimtelijke+analyse+afstandsnormen/default.aspx>

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een beknopte, kwalitatieve analyse van de regeldrukeffecten. Alleen bij kennisnamekosten bevat het voorstel een kwantificering (77.000 euro, gebaseerd op 2 uur tijd voor circa 700 bedrijven). De toelichting is niet duidelijk over de (structurele) regeldrukeffecten van de materiele wijzigingen. Hierdoor is ook niet vast te stellen of het gaat om wijzigingen met een grote impact of dat slechts beperkte regeldrukeffecten aan de orde zijn. Als voorbeeld wijst het college op de volgende onderdelen van het voorstel:

- Het langer in werking hebben van een windturbine (na 20 jaar) is mogelijk, mits er een beoordeling is door een deskundige. Onduidelijk is wat de kosten zijn van deze deskundige-keuring, hoe deze zich verhouden tot de huidige procedure en kosten bij het langer in werking hebben, en voor hoeveel turbines deze mogelijkheid benut zal worden. Het college merkt op dat er baten aan de orde zijn door het langer in werking kunnen hebben van de windturbine, maar ook regeldrukkosten door de keuring.
- Exploitanten dienen een logboek bij te houden ten aanzien van de slagschaduw die de windturbine veroorzaakt. Die verplichting is niet nieuw. Wel het feit dat de verplicht te registreren gegevens worden uitgebreid. Daarbij gaat het onder andere om het moeten bijhouden van het daadwerkelijk aantal uren veroorzaakte slagschaduw op een gebouw. Niet duidelijk is voor hoeveel partijen deze aanpassing gevolgen zal hebben en wat (bij benadering) de extra lasten zijn om deze gegevens correct te registreren.
- Het voorstel schrapt een melding voor windturbines met rotordiameter van 2 meter of minder ten aanzien van de afstand tot het specifiek aangegeven plaatsgebonden risico. Het voorstel benoemt dat het hierbij gaat om een lastenvermindering. Onduidelijk is wat de omvang is van deze lastenreductie en voor hoeveel partijen deze optreedt.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het voorstel kwantitatief in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek en opvolging te geven aan de genoemde aandachtspunten.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het besluit indienen, nadat met de adviespunten is rekening gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris