



VERSLAG

Digitale informatiesessie milieunormering windturbines voor bestuurders en volksvertegenwoordigers

Dinsdag 30 november en woensdag 1 december | 19.30 - 20.45 uur

Sprekers: Karen Arpad, Theo van Bruggen (voorzitters) Karin Dekker (wethouder gem. Assen/VNG), Jop Fackeldey (gedeputeerde prov. Flevoland/IPO), Ton Lavrijsen (jurist EZK), Mieke Klooswijk (plv programmaleider Actieprogramma), Jesse Wiltink (projectmanager ondersteuningsstructuur bevoegd gezagen)

1. Doel van de sessies

Welkom bij de informatiebijeenkomst over de gevolgen van de uitspraak van 30 juni jl. over de milieunormering van windturbines. Het doel van de bijeenkomst is om inzicht te geven in de gevolgen van de uitspraak voor windparken op land en te informeren over de ondersteuningstrajecten die voor decentrale overheden worden opgezet.

De sessie is bedoeld voor wethouders, gedeputeerden, statenleden en raadsleden en wordt georganiseerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Nationaal Programma RES (NP RES) in samenwerking met de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, en Infrastructuur en Waterstaat. In totaal zijn beide avondsessies door 240 bestuurders en raadsleden bijgewoond.

2. Openingswoord bestuurders

Door de uitspraak van de Raad van State (RvS) kunnen decentrale overheden bij individuele windparken (met drie of meer windturbines) niet aansluiten bij de algemene regels voor windturbines en moeten zij zelf tot een milieubeoordeling komen. Dit heeft geleid tot veel vragen bij provincies en gemeenten; betekent dit een streep door uw windparken? Nee, wij hebben als overheden de opdracht om een locatie specifieke afweging en onderbouwing te maken voor milieunormen.

Tegelijkertijd weten we dat het proces om te komen tot vergunningverlening hierdoor complexer wordt, langer gaat duren en meer vraagt van de uitvoeringscapaciteit van de decentrale overheden. We gaan u de komende periode daarin ondersteunen met een ondersteuningstraject van werkgroepen opgezet door NP RES, VNG, IPO en het EZK

Het Rijk is momenteel bezig met het opzetten van nieuwe, landelijk vastgelegde milieunormering en richtlijnen voor windparken, dit kan 1,5 jaar of langer duren.

Onze oproep is om door te gaan met uw huidige plannen rondom windenergie en niet te wachten op de Rijksnormering. Dit vraagt om bestuurlijk vakmanschap; belangenafweging wordt lokaal en dus zichtbaar, waardoor je als bestuurder kwetsbaar bent. Maar laten we daarom als een overheid optreden, leren van elkaar, samen jurisprudentie opbouwen en doorgaan waar we door kunnen.

Hoe maak ik deze lokale afweging als bestuurder?

Het is onvermijdelijk dat er kleine verschillen zitten in bandbreedte met betrekking tot de milieunormen die de bevoegd gezagen opstellen; er zijn immers verschillende externe variabelen die ervoor zorgen dat de normen per locatie zullen verschillen.

Wel moeten deze normen goed worden onderbouwd. Maar laten we niet wachten.

Het komt nog te weinig voor dat provincies, gezamenlijk het gesprek voeren met gemeenten; wat betekent deze situatie voor ons, is het verstandig of slim om even te wachten?

Tegelijkertijd willen we zo min mogelijk vertragen, want we willen toewerken naar één voldoen aan de Nederlandse Klimaatdoelstelling. Het is dus voor ons als bestuurders zoeken tussen balans, snelheid en zorgvuldigheid. In de kern komt het erop neer dat we op het dossier windenergie gezamenlijk meer optrekken in expertise en kennis. Dit kan onder andere plaatsvinden via onze ondersteuningsstructuur voor gemeenten en provincies.

- De eerste werkgroep (ambtelijk) zal 22 december van start gaan.
- U kunt ook bij ons terecht voor extra (juridische) ondersteuning via de [expertpool van NP RES](#) en vanaf eind december dit jaar; via de website www.helpdeskwindopland.nl en [InfoMil](#).
- Op de website van infoMil kunnen bevoegde gezagen informatie vinden over bijv. geluidshinder, slagschaduw, externe veiligheid etc. Ook wetenschappelijke bronnen zijn hierin opgenomen.

3. Bekijk [hier een video](#) van de Raad van State met toelichting over de uitspraak.

4. Ton Lavrijsen (juridisch adviseur EZK): Juridische gevolgen uitspraak Raad van State

Kern van de uitspraak

In de uitspraak van de Raad van State, de hoogste bestuursrechter, wordt een oordeel gegeven over de rechtsgeldigheid van de algemene milieuregels die gelden voor windturbines en die zijn opgenomen in het activiteitenbesluit en de activiteitenregeling.

De kern van de uitspraak is dat de Raad van State heeft geoordeeld dat, voorafgaand aan het vaststellen van de algemene milieuregels voor windturbines die zijn opgenomen in Rijksregelingen (in het activiteitenbesluit en de activiteitenregeling), een onderzoek naar milieueffecten had moeten worden uitgevoerd. Zo'n milieuonderzoek wordt ook wel een Milieu Effecten Rapportage (afgekort plan MER) genoemd. Het gaat om algemene milieuregels die o.a. onder andere bepalen hoeveel geluidhinder, slagschaduw hinder en lichtschittering, een windpark mag veroorzaken.

Voor die regels had dus een onderzoek naar de milieueffecten, een plan-MER uitgevoerd moeten worden. Deze verplichting vloeit voort uit Europees recht, namelijk uit de richtlijn Strategische milieubeoordeling. Deze verplichting leidt de RvS af uit het Nevele arrest, gewezen door het Europees Hof van justitie. Toen heeft het Hof geoordeeld dat voor Vlaamse algemene regels voor windturbines, een plan-MER had moeten worden uitgevoerd. De RvS heeft geoordeeld dat de Nederlandse algemene milieuregels voor windturbines vergelijkbaar zijn met de Vlaamse regels en dat voor de Nederlandse regels ook een verplichting geldt tot het uitvoeren van een plan-MER. Omdat voor de Nederlandse algemene milieuregels voor windturbines geen plan-MER is gemaakt, zijn die bepalingen in strijd met het Europees recht, zo oordeelt de RvS. Het gevolg daarvan is dat de algemene milieuregels niet meer mogen worden toegepast voor windparken met 3 of meer windturbines, totdat alsnog een plan-MER is uitgevoerd.

De Staatssecretaris van IenW heeft bij de Tweede kamer aangegeven dat ze alsnog een plan-MER gaat uitvoeren, maar dat kost tijd. De tijd die nodig is voor het uitvoeren van een plan-MER, en het opnieuw vaststellen van algemene milieuregels, bedraagt ongeveer 1,5 -2 jaar. Feit is dat de algemene regels voor windturbines in de tussentijdse periode niet gelden. Dit leidt tot rechtsonzekerheid en tot vragen, bijvoorbeeld over:

- Hoeveel hinder een windpark mag veroorzaken?
- Kunnen er nog nieuwe toestemmingen worden verleend voor nieuwe windparken, of moet men wachten totdat de staatssecretaris klaar is met een plan-MER?
- Wat zijn de gevolgen voor bestaande windparken, moeten er vergunningen worden ingetrokken?

Windpark Delfzijl

De algemene milieuregels voor windturbines moeten, in strijd met het Europees recht, buiten beschouwing worden gelaten. Bij het verlenen van toestemmingen voor een windturbinepark mag geen aansluiting meer worden gezocht bij de algemene regels en dat hadden Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad wel gedaan bij het windpark Delfzijl-Zuid. Dit hadden ze niet mogen doen, omdat de algemene regels in strijd zijn met het Europees recht en dat maakt dat aan de toestemming een gebrek kleeft. Doordat er aansluiting is gezocht bij de algemene milieuregels zijn de toestemmingen niet zorgvuldig voorbereid en berusten ze niet op een deugdelijke motivering, zo oordeelt de Raad van State.

Milieunormering baseren op een eigenstandige en op de locatie specifieke afweging

De Raad van State geeft in de uitspraak ook aan dat het gebrek hersteld kan worden. Als bij het verlenen van de toestemmingen geen aansluiting wordt gezocht bij de algemene milieuregels en deze toestemmingen in plaats daarvan zijn gebaseerd zijn op een eigenstandige en op de locatie specifieke toegesneden afweging, ten aanzien van milieuhinder aspecten, zoals slagschaduw of geluid, dan hebben de toestemmingen geen relatie meer met de algemene milieuregels en kan de strijdigheid van de algemene milieuregels met het Europees recht, dus ook niet leiden tot een vernietiging van die toestemmingen.

Betekenis van de uitspraak voor nieuwe en bestaande windparken

Voor nieuwe windparken kunnen nog steeds vergunningen worden verleend en kunnen er ook nog steeds bestemmingsplannen worden vastgesteld. Dat moet dan wel gebeuren op een eigenstandige en op de situatie toegesneden afweging van milieuaspecten. Er kan geen aansluiting meer worden gezocht bij de algemene milieuregels van windturbines in het activiteitenbesluit. De route waarbij dus geen aansluiting is gezocht bij de algemene milieuregels, die is reeds geaccepteerd door de Raad van State in twee uitspraken. Dit zijn de uitspraken over windpark Staphorst in december vorig jaar en in een uitspraak over windpark Elzenburg-De Geer in gemeente Oss van juli dit jaar.

In deze uitspraken heeft de Raad van State geoordeeld dat het Nevele-arrest geen gevolgen heeft voor de toestemmingen voor deze windparken, omdat bij het stellen van de waarden of de normen voor geluid en slagschaduw, specifiek voor deze windparken, geen aansluiting is gezocht bij de algemene milieuregels uit het activiteitenbesluit. Het blijft dus mogelijk om toestemmingen te verlenen voor nieuwe parken. Wel mag bij het verlenen van de toestemmingen dan geen aansluiting worden gezocht bij de voorheen geldende algemene regels voor windturbines.

Dit betekent dat er meer aandacht moet zijn voor de onderzoeken en motiveringen die aan toestemmingen of vergunningen voor nieuwe windparken ten grondslag ligt.

Op basis van onderzoek zul je als bestuurder een eigenstandige en op de locatie toegesneden afweging moeten maken en zul je moeten onderbouwen welke hinder je voor de specifieke locatie aanvaardbaar vindt. Dit is dus anders dan hoe dit voorheen ging. Toen kon men voor de onderbouwing van een aanvaardbaar hinderniveau doorgaans aansluiten bij de algemene milieuregels uit het activiteitenbesluit.

Formuleren nieuw strategisch beleid voor windenergie in zoekgebieden

Ook dat kan nog steeds. Daarvoor hoeft niet gewacht te worden totdat de staatssecretaris van IenW klaar is met de plan-MER. Maar ook hiervoor geldt dat bij de voorbereiding en vaststelling van dat beleid of van zoekgebieden moet worden bepaald wat voor de betreffende situatie een aanvaardbaar hinderniveau is. Dat zal dus locatie-specifiek moeten gebeuren.

Bestaande windparken die in bedrijf zijn op basis van definitief geworden vergunningen en bestemmingsplannen

Voor deze parken blijft de vergunning gelden. De geldigheid van de vergunningen is niet komen te vervallen door de uitspraak. Op basis van de verleende vergunningen blijft het windpark het recht houden om het park te exploiteren. Wel is het zo dat voor ieder windpark met 3 of meer windturbines de algemene milieuregels uit het Activiteitenbesluit niet meer mogen worden toegepast. Voor parken met één of twee turbines is dat anders. Daarvoor blijven de algemene milieuregels wél gelden, omdat dergelijke parken met één of twee windturbines niet onder de regelgeving voor Milieu Effect Rapportages vallen.

Windparken met meer dan drie turbines

Voor windparken met drie of meer turbines mogen de algemene milieuregels uit het activiteitenbesluit niet meer worden toegepast. Dat betekent dat de specifieke voorschriften voor geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid uit het activiteitenbesluit, niet meer gelden voor de parken met drie of meer turbines.

In plaats van de rijksregels die hun geldigheid hebben verloren, kan het bevoegd gezag er wel voor kiezen om bestaande omgevingsvergunningen aan te vullen met voorschriften die betrekking hebben op de milieu hinder aspecten van windturbines. Als het bevoegd gezag daarvoor kiest, dan blijft voor de exploitant en voor de omgeving duidelijk aan welke voorschriften het windturbinepark gebonden is. Uiteraard geldt wel dat bij het stellen van vergunningsvoorschriften geen aansluiting meer mag worden gezocht bij de algemene milieuregels uit het Activiteitenbesluit, die zijn immers in strijd met het Europees recht. Bij het stellen van vergunningsvoorschriften zal dat moeten gebeuren op basis van eigenstandige en op de situatie toegesneden afweging.

Windturbineparken met 3 of meer turbines waarvoor alleen Algemene regels gelden

Deze windparken beschikken niet over een vergunning waar alsnog milieuvoorschriften aan kunnen worden verbonden. Voor die parken geldt er wel een algemene zorgplicht, die is opgenomen in het Activiteitenbesluit. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om maatwerk voorschriften te stellen om duidelijk te maken wat de algemene zorgplicht in een concreet geval betekent. Met het stellen van maatwerkvoorschriften kan het bevoegd gezag specifieke eisen stellen ten aanzien van de milieu hinderaspecten van windturbines (geluid, slagschaduw, lichtschittering en externe veiligheid). Er wordt op die manier duidelijk hoeveel hinder een windpark mag veroorzaken. Ook hier geldt weer dat als men maatwerkvoorschriften gaat stellen, dit moet gebeuren op basis van een eigenstandige en op de locatie toegesneden afweging.

Moeten vergunningen voor windparken worden ingetrokken?

In de media is dit beeld wel naar voren gebracht. En is door sommigen ook gesteld dat als gevolg van de uitspraak van de Raad van State ook bestaande toestemmingen moeten worden ingetrokken. Ook zijn er voor diverse windparken intrekingsverzoeken ingediend. De kern van die intrekingsverzoeken is dat de vergunning in strijd is met het Europees recht en dat dit doorwerkt naar definitief geworden omgevingsvergunningen. In de intrekingsverzoeken wordt gesteld dat deze vergunningen daarmee een onwettig gevolg zijn van de strijdigheid met het Europees recht, dat kleeft aan de algemene milieuregels en dat op basis van het Europees recht dan ook de verplichting bestaat voor nationale autoriteiten om de vergunningen in te trekken.

Of dat standpunt in de intrekingsverzoeken hout snijdt, zal de komende tijd blijken bij de procedures die daarover gevoerd gaan worden.

Vanuit het Rijk hebben we ambtelijk ook naar dit vraagstuk gekeken en wij zijn een andere mening toegedaan. Wij zijn van mening dat er geen verplichting is om bestaande vergunningen in te trekken en daar hebben we verschillende redenen voor:

- Ten eerste omdat de Raad van State zelf in haar uitspraken niet oordeelt dat vergunningen en bestemmingsplannen die zijn aangevochten in beroepsprocedures, een onwettig gevolg zijn van de schending van het Europees recht. De Raad van State oordeelt dat geen aansluiting gezocht had mogen worden bij de milieuregels en als dat wel is gebeurd, dit maakt dat vergunningen of

bestemmingsplannen in strijd zijn met in het Nederlands recht vastgelegde beginselen, namelijk het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

- Daarnaast is in dit verband ook de rechtspraak van het Europees hof van belang. Het uitgangspunt van deze rechtspraak is dat je in beginsel niet hoeft terug te komen op definitief geworden toestemmingen. Ook niet als uit latere rechtspraak blijkt dat die toestemming in strijd is met het Europees recht. De gedachte daarachter is dat het definitief worden van toestemmingen of vergunningen, bijdraagt aan de rechtszekerheid. De rechtszekerheid is ook in het Europees recht een erkend recht. In bepaalde gevallen moeten wel uitzonderingen worden gemaakt op dit uitgangspunt en moeten definitief geworden vergunningen wél opnieuw worden beoordeeld of herzien. Daarvoor gelden op basis van de rechtspraak van het Europees hof een aantal specifieke criteria.
- Een derde punt dat nog genoemd moet worden is dat intrekking naar onze mening niet nodig of niet noodzakelijk kan zijn, als er een minder vergaande mogelijkheid is om het gebrek te herstellen. Daar is eerder al op ingegaan; als aan een bestaande vergunningvoorschriften worden verbonden ten aanzien van de milieu hinder aspecten van het windpark, dan is die vergunning niet langer gebaseerd op de algemene milieuregels en kan de vergunning dus ook geen onwettig gevolg meer zijn van de strijdigheid van de algemene milieuregels met het Europees recht. De Europeesrechtelijke verplichting om de vergunning in te trekken kan dan sowieso niet bestaan.

5. Mieke Klooswijk (IenW): Actieprogramma verankering Milieubescherming na Nevele

Na de uitspraak van RvS werd de maatschappelijke impact van de uitspraak voor de Nederlandse Klimaatopgave onderkend. Daarom werd besloten om vanuit het Rijk het actieprogramma Verankering Milieubescherming na Nevele op te zetten. Dit in nauwe samenwerking met BZK, EZK en de koepels (IPO en VNG).

In de 2^{de} Kamerbrief hebben we aangegeven z.s.m. een plan-MER op te zetten voor de algemene regels. Dit is een nieuw traject voor ons. Dit gaat mogelijk 1,5 tot 2 jaar duren. Na het gereedkomen van een plan-MER volgt politieke besluitvorming over voorstel van wijziging AMvB/Activiteitenbesluit.

Op hoofdlijnen ziet het proces er als volgt uit; er is 1 jaar ingepland om het plan-MER gereed te hebben samen met ontwerp-regelgeving; dit is reeds gestart. Daarna is er nog een jaar om van ontwerp-regelgeving te komen tot een definitieve regelgeving.

We willen alle kennis bundelen om tot milieunormeringen te komen, we kijken o.a. naar nieuwe wetenschappelijke inzichten. We starten met een notitie 'Reikwijdte en Detail', deze notitie publiceren we voor de Kerst en staat 8 weken open voor reacties via een internetconsultatie. Alle belanghebbende en betrokken stakeholders kunnen input geven op deze notitie. De commissie MER zal de notitie ook toetsen.

Er wordt vaak gevraagd of we niet op dezelfde milieunormeringen zullen uitkomen voor windparken, die voorheen in de Algemene regels stonden? We zijn van mening dat dit niet het geval hoeft te zijn. Hoewel we voortbouwen op kennis en wetenschappelijke inzichten van de afgelopen jaren over windparken en milieunormen, staat de uitkomst zeker nog niet vast.

6. Jesse Wiltink: Projectmanager ondersteuningsstructuur gemeenten en provincies

Wij zijn aan de slag met de ondersteuningsstructuur voor bevoegd gezagen; dit is een onderdeel van het Actieprogramma.

Front office, Kennisdelingswerkgroepen en Expertpool

De ondersteuningsstructuur bestaat uit drie onderdelen:

1. **Informatiepunt.** Een informatiepunt/frontoffice (lees: website) waar decentrale overheden en andere betrokkenen terecht kunnen met al hun vragen en ondersteuningsbehoeften (zowel ambtelijk als bestuurlijk). Voor de kerst gaat de website online en is te vinden via www.helpdeskwindopland.nl. Infomil en de NPRES expertpool blijven bestaan als hulplijnen voor overheden.



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat



2. **Inspiratie en kennisdeling** Er worden informatiebijeenkomsten voor ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers georganiseerd, waar de voortgang van het actieprogramma en (nieuwe) inzichten met elkaar gedeeld kunnen worden. Daarnaast worden er kennisdelingswerkgroepen georganiseerd voor ambtenaren waarin processtappen en concrete aanpakken besproken worden voor verschillende fases waarin overheden zich kunnen bevinden. Op 22 december vindt de eerste werkgroep plaats waar we concreet aan de slag gaan met een handreiking voor omgang met milieunormen. Deze werkgroepen zullen in 2022 voortgezet worden.
3. **Experts en sprekers.** De (kortstondige) inzet van expert en sprekers ter ondersteuning van de decentrale overheden. Dit wordt georganiseerd via de Expertpool van het NPRES.