Windturbines vergunnen: wie vergunt en volgens welke bevoegdheid?

Versie 2 - juli 2026
Deze versie bevat twee wijzigingen ten opzichte van de eerste versie van december 2025.

- Paragraaf 2.2. over bevoegd gezag volgens de Energiewet: Wat gebeurt er als het vermogen van het project wijzigt tijdens het proces?
- Paragraaf 2.5 over overgangsrecht: Toegevoegd is dat er mogelijk overgangsrecht van toepassing is op grond van de Invoeringswet Omgevingswet bij vergunningaanvragen van voor 1 januari 2024.

Opgesteld door: Judith Brouwer, Maarten Engelberts (FLO Legal) en Ruth Noorduyn (NP RES)

Introductie

Met deze notitie beogen wij in 1 document alle vooral juridische informatie bij elkaar te zetten over het vergunnen van een windturbineproject. De notitie is in eerste instantie bedoeld voor ambtenaren van decentrale overheden, die werken aan windprojecten op land. De notitie gaat in op hoe, en door wie (bijvoorbeeld als bevoegd gezag), welke eisen kunnen worden gesteld aan een windproject en in hoeverre zulke eisen 'meetellen' in de rest van de procedure. Wij proberen hiermee eventuele vragen over procedures, rollen, taken en mogelijkheden van de decentrale overheden – ook ten opzichte van elkaar – op 1 plek vooruit te beantwoorden. Uiteraard kan een vraag ook altijd nog gesteld worden via **het contactformulier van de Helpdesk Wind op Land**.

Leeswijzer

De notitie bestaat uit drie delen:

1. **Deel 1** gaat in op de routes en rollen voor decentrale overheden om windturbines te realiseren binnen het omgevingsrecht en het energierecht. In dat deel komt eerst aan bod wie wanneer bevoegd gezag is voor windturbines en hoe dat onderling tussen gemeente en provincie is geregeld. Daarna wordt aandacht besteed aan de instrumenten van de Omgevingswet, die in het hele proces elk hun eigen positie en mogelijkheden hebben. Het begin van de vereisten die een gemeente wil vastleggen voor een windturbineproject ligt in deze instrumenten uit de beleidscyclus. In de toelichting worden de mogelijkheden

daartoe van deze instrumenten uitgebreid benoemd. Omdat de meer uitvoerende instrumenten verschillen kennen tussen gemeenten en provincies, beschrijven we die instrumenten en de eruit voortkomende mogelijkheden, rollen en taken apart voor gemeenten (vanaf pagina 12) en voor de provincie (vanaf pagina 16).

2. In het **tweede deel** van de notitie (vanaf pagina 22) leggen we meer vanuit de praktijk uit hoe de gemeente voorwaarden kan stellen voor de realisatie van één of meerdere windturbines, en waarom zij die voorwaarden zou stellen. Daarbij gaan we in op hoe de verschillende instrumenten van de Omgevingswet daarbij kunnen worden ingezet. Ook beschrijven we hoe en wanneer deze voorwaarden doorwerken als de gemeente zelf geen bevoegd gezag is. Als illustratie behandelen we dit aan de hand van een aantal voorbeelden, zoals het regelen van lokaal eigendom, geluidsnormen en een afstandsnorm voor windturbines.

3. Tot slot beantwoorden we in het **derde deel** van de notitie een aantal veelgestelde vragen. Deze vragen gaan bijvoorbeeld over de rol van de gemeenteraad of de samenwerking tussen verschillende overheden. Deze vragen zijn geordend in categorieën.

Inhoudsopgave

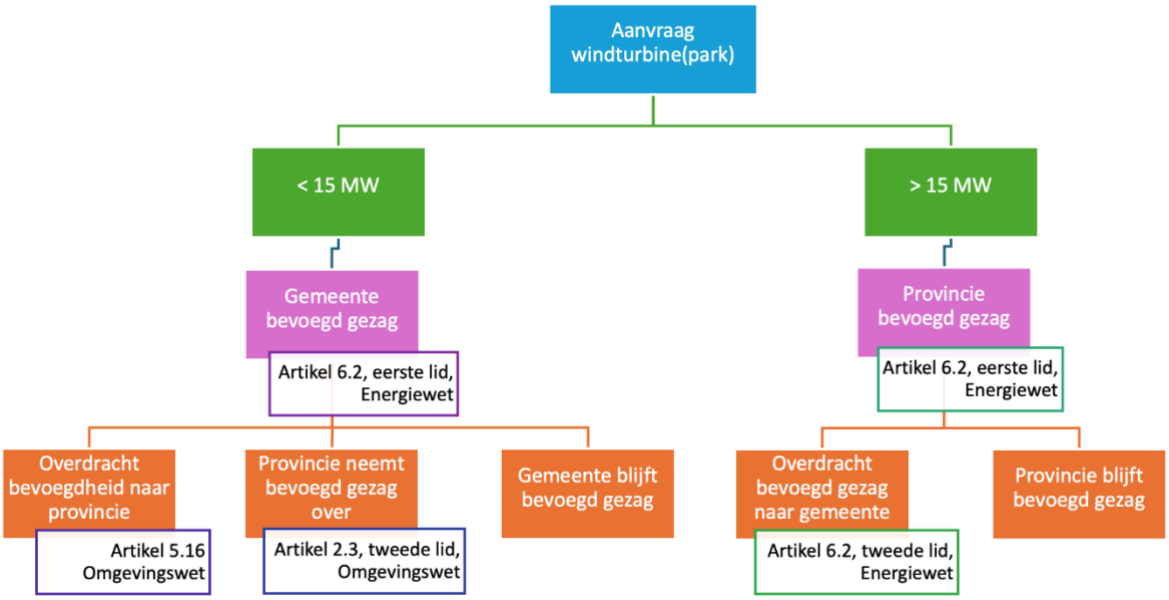
Deel 1: Bevoegd gezag en de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet 4

1. Beslisboom: bevoegd gezag windturbine(park) 4
2. Wie is bevoegd gezag? 4
   - 2.1. Bevoegd gezag vanuit de Omgevingswet 4
   - 2.2. Bevoegd gezag volgens de Energiewet (ingangsdatum 1 januari 2026) 5
   - 2.3. Bevoegd gezag overnemen van een lagere overheid 6
   - 2.4. Bevoegd gezag overdragen aan een lagere overheid 6
   - 2.5. Geen overgangsrecht na ingaan Energiewet 7
3. Inzetbare en/of noodzakelijke instrumenten voor lokale ontwikkeling windturbines 8
   - 3.1. Beleidscyclus 8
   - 3.2. Omgevingsvisie en programma's 9
   - 3.3. Milieubelastende activiteit: start meldings- en vergunningplicht – gemeente aan zet 10
   - 3.4. Milieueffectrapportage 11
   - 3.5. Beslisboom: toepassing instrumenten windturbine(park) 12
   - 3.6. Gemeentelijke instrumenten 12

3.7. Provinciale instrumenten 16
Deel 2: Gemeente aan zet: voorwaarden stellen – waarom en hoe, in enkele voorbeelden 22
1. Lokaal eigendom 22
1.1. Inspannings- of resultaatsverplichting voor lokaal eigendom 23
1.2. Drie scenario's voor het vastleggen van een inspanningsverplichting 23
2. Geluid 24
2.1. Geluid door 1 of 2 windturbines 25
2.2. Geluid door windparken – 3 of meer windturbines 26
3. Afstandsnorm 28
3.1. Voorbeeld omgevingsplanregels afstandsnorm 29
Deel 3 - Q&A 30
Bevoegd gezag: rollen en doorwerking vastgesteld beleid 30
Procedure 32
Lokale normen stellen 32
Weigeringsgronden 33
Rechtsbescherming 34
Coördinatieregeling 34
Toepassing artikel 5.55 Omgevingswet – project van Publiek Belang 35
Milieueffectrapportage 35

Deel 1: Bevoegd gezag en de inzet van instrumenten uit de Omgevingswet

1. Beslisboom: bevoegd gezag windturbine(park)



2. Wie is bevoegd gezag?

2.1. Bevoegd gezag vanuit de Omgevingswet

De verdeling van het bevoegd gezag over windturbines is in eerste instantie geregeld in artikel 2.3 van de Omgevingswet[1]. In artikel 2.3 is het 'decentraal, tenzij'-principe van de Omgevingswet vastgelegd. In beginsel is de gemeente het bevoegd gezag, tenzij daar andere regels over zijn gesteld.[2] De provincie mag taken en bevoegdheden uitoefenen die betrekking hebben op een provinciaal belang dat niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd, als dat bij de regeling van die bevoegdheid is bepaald.[3] Dit betekent dat de provincie bij het uitoefenen van taken of bevoegdheden moet

[1] En tot het ingaan van de Energiewet op 1 januari 2026 in de Elektriciteitswet, artikelen 9b en 9c, daarna in de Energiewet

[2] Artikel 2.3, eerste lid, Omgevingswet.

[3] Artikel 2.3, tweede lid, Omgevingswet.

motiveren dat er een provinciaal belang is en dat dit belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeente kan worden behartigd.

In deze motivering moeten het subsidiariteitsbeginsel en ook het proportionaliteitsbeginsel aan bod komen. Een bestuursorgaan van het Rijk moet voldoen aan deze zelfde voorwaarden bij het uitoefenen van een taak of een bevoegdheid. Daarbij moeten zij motiveren dat er sprake is van een nationaal belang, en dat dit belang niet op een doelmatige of doeltreffende wijze kan worden behartigd door óf de gemeente óf de provincie[4].

Subsidiariteitsbeginsel = dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Dus dat een hogere overheid niet ingrijpt/overneemt als een lagere overheid in staat is hetzelfde te bereiken; dat de hogere overheid dus alleen 'overneemt' als op dat hogere niveau de 'ingreep' effectiever en sneller zal verlopen. Het beginsel waarborgt meer autonomie voor lagere overheden.

Proportionaliteitsbeginsel = dat elke actie die wordt ondernomen in verhouding moet staan tot het beoogde doel.

De afweging of er sprake is van een nationaal of provinciaal belang en of de gemeente dit belang kan behartigen, is met betrekking tot windprojecten in de Energiewet (tot 1 januari 2026 in de Elektriciteitswet) in principe al gemaakt. In de Energiewet is vastgelegd bij welk vermogen van een project het Rijk of de provincie in ieder geval een projectbesluit moet nemen voor windturbineprojecten. Verandering van dat vastgelegde bevoegd gezag kan eventueel wel. Meer hierover lees je in de volgende paragraaf.

2.2. Bevoegd gezag volgens de Energiewet (ingangsdatum 1 januari 2026)

- Het Rijk is bevoegd gezag en neemt een projectbesluit voor windturbineprojecten op land van meer dan 100 MW (dit was ook zo in de Elektriciteitswet).
- De provincie is bevoegd gezag en neemt een projectbesluit voor windturbineprojecten van 15-100 MW (dit was 5 tot 100 MW in de Elektriciteitswet).
- De gemeente is bevoegd gezag voor het vergunnen van windturbines tot 15 MW (dit was 5 MW in de Elektriciteitswet).

In het geval dat de omvang van het project wijzigt gedurende het proces zijn er 2 scenario's:

1. De provincie is gestart met een projectprocedure maar later blijkt dat de aanleg van of uitbreiding van het windpark toch minder dan 15 MW beslaat. De wetsbepaling is hier niet duidelijk over. Artikel 6.2 van de Energiewet gaat over het vaststellen van een projectbesluit, niet over de start van een projectprocedure. Het projectbesluit zal dus moeten voldoen aan artikel 6.2 van de Energiewet. Daarom lijkt het logisch dat in dit geval:

[4] Dit is niet alleen van toepassing op windturbines, zo kunnen ook zonnevelden of andere zaken m.b.t. de fysieke leefomgeving door de provincie worden geregeld. Voor zonneparken geldt een soortgelijk systeem als windturbines, in artikel 6.2, eerste lid, onder b, Energiewet, is bepaald dat zonneparken van 50-100 MW van provinciaal belang zijn.

- de provincie moet motiveren dat er toch sprake is van een provinciaal belang, of;
- de provincie het bevoegd gezag alsnog moet overdragen aan de gemeente

2. De gemeente is een BOPA of omgevingsplanwijziging aan het voorbereiden en het windproject blijkt groter dan 15 MW. In dit geval kan de gemeente in overleg gaan met de provincie. De provincie zou kunnen besluiten om het bevoegd gezag over te dragen aan de gemeente, als naar hun oordeel besluitvorming door een bestuursorgaan van een gemeente het project kan versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden. Daar kan sprake van zijn aangezien de gemeente dan mogelijk al een besluit tot wijziging omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA aan het voorbereiden is. Het college van burgemeester en wethouders moet instemmen met de overdracht van de bevoegdheid.

2.3. Bevoegd gezag overnemen van een lagere overheid

In het geval dat het Rijk of de provincie ook een projectbesluit wil nemen over windturbineprojecten van minder dan waar de Energiewet de grens heeft gelegd, zal moeten worden gemotiveerd dat de uitoefening van deze bevoegdheid voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel en dat deze proportioneel is. Een gemeente kan ook zelf aan de provincie vragen het bevoegd gezag over te nemen. Dit is mogelijk op grond van artikel 5.16 in de Omgevingswet. De bevoegdheid kan worden overgedragen aan de provincie als de provincie daarmee instemt.

2.4. Bevoegd gezag overdragen aan een lagere overheid

De provincie en het Rijk kunnen in een concreet geval, in overleg met de decentrale overheden, het bevoegd gezag voor het toelaten van windturbines ‘omlaag’ overdragen aan de gemeente respectievelijk de provincie.[5] Het Rijk en de provincie kunnen de bevoegdheid overdragen aan provincie of gemeente: “als naar hun oordeel besluitvorming door een bestuursorgaan van [een provincie of] een gemeente het project kan versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden”. Het college van Gedeputeerde Staten, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders kan daarmee al dan niet instemmen.[6]

Ofwel: Het is voor de rechtsgeldige overdracht noodzakelijk dat er daadwerkelijk bij Gedeputeerde Staten een besluit is genomen over de overdracht én dat het College van B&W hiermee officieel heeft ingestemd. Ligt er bijvoorbeeld een brief van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet over een dergelijke overdracht, waar nog geen invulling aan is gegeven, dan is het van belang te controleren of beide colleges inderdaad formeel tot de overdracht zijn gekomen.

Bevoegd gezag zijn voor windprojecten heeft voor een gemeente voordelen, maar er komt ook veel bij kijken. Op de **Helpdesk Wind op land** zetten we de voor- en nadelen op een rij.

[5] Energiewet Art. 6; (Artikel 9b, derde lid, en artikel 9c, vierde lid, Elektriciteitswet).

[6] Artikel 9c, vierde lid, Elektriciteitswet en art. 6.1 en 6.2 Energiewet.

2.5. Geen overgangsrecht na ingaan Energiewet

Er is geen overgangsrecht opgenomen in de Energiewet voor artikel 6.2, waarin een wijziging is opgenomen voor de grens vanaf wanneer de provincie bevoegd is om een projectbesluit te nemen (van vanaf 5, naar vanaf 15 MW).

Uit rechtspraak volgt dat artikel 6.2 onmiddellijke werking heeft (AbRvS 15 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1699; AbRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4853, r.o. 4.1). Voor windturbineparken tussen de 5 MW en 15 MW betekent dit dat, wanneer nog geen besluit is genomen bij de inwerkingtreding van de Energiewet op 1 januari 2026, artikel 6.2 van de Energiewet moet worden toegepast.

Voor een windturbinepark tussen de 5 MW en 15 MW waarvoor:

- wel een aanvraag is ingediend tussen 1 januari 2024 en 1 januari 2026 maar voor 1 januari 2026 nog geen besluit is genomen; of
- geen aanvraag is ingediend vóór 1 januari 2026,

geldt dat het project na de inwerkingtreding van de Energiewet op 1 januari 2026 onder de bevoegdheid van de gemeente valt. Als de gemeente het bevoegd gezag wil overdragen of de provincie het bevoegd gezag wil behouden, dan moet aan de eerder beschreven stappen worden voldaan.

Let op: mogelijk overgangsrecht op grond van Invoeringswet Omgevingswet

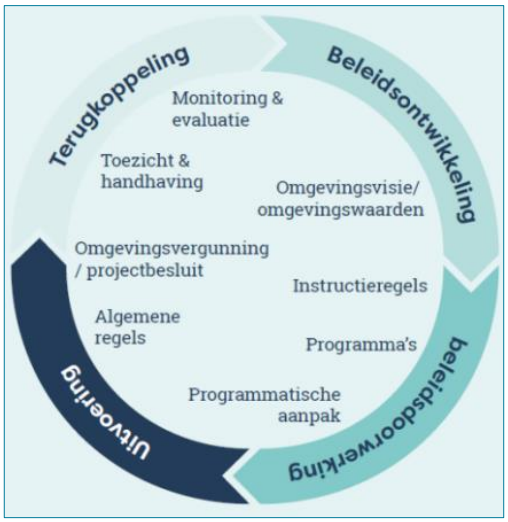
Hoewel de Energiewet niet voorziet in overgangsrecht op artikel 6.2, kan mogelijk het overgangsrecht op grond van de Invoeringswet Omgevingswet van toepassing zijn. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024), dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het oude recht zoals dat op dat moment gold van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt (met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit overgangsrecht is van toepassing op een aanvraag om een omgevingsvergunning die is ingediend voor 1 januari 2024 bij de provincie. Het gaat daarbij om een omgevingsvergunning voor windturbine(s) van tussen de 5 MW tot 100 MW. Als het besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning nog niet onherroepelijk is moet deze procedure nog volledig worden afgehandeld onder het oude recht. Het oude recht is inclusief de bevoegdheidsverdeling zoals was opgenomen in de Elektriciteitswet. Voor de hierboven beschreven situatie blijft de provincie het bevoegd gezag op grond van de Elektriciteitswet 1998 en hoeft geen nadere toelichting te worden gegeven op het subsidiariteitsbeginsel.

3. Inzetbare en/of noodzakelijke instrumenten voor lokale ontwikkeling windturbines

In de onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de instrumenten van de Omgevingswet. Die kunnen namelijk allemaal op hun eigen manier en nog beter in gezamenlijkheid helpen bij het vaststellen van de kaders voor windprojecten, of je als lokale overheid nou bevoegd gezag bent of niet. De beschrijving van de instrumenten is in drie onderdelen verdeeld. Eerst behandelen we de algemene beleidscyclus. Daarna gaan we in op de rijksregels voor milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Als derde staan we kort stil bij de Milieueffectrapportage. Tot slot gaan we in op de instrumenten die respectievelijk de gemeente of de provincie ter beschikking heeft.

3.1. Beleidscyclus

De ontwikkeling van de fysieke leefomgeving is een continu proces.[7] Om dit proces te faciliteren, gaat de Omgevingswet uit van een dynamische beleidscyclus met verschillende kerninstrumenten die in verhouding tot elkaar staan (afbeelding 1). Het proces begint met de beleidsontwikkeling. Hierin wordt de integrale visie voor de fysieke leefomgeving in strategische hoofdkeuzes voor de lange termijn vastgesteld.[8] De instrumenten die hierbij horen zijn de omgevingsvisie en de programma's (de beleidsdoorwerking). Deze beleidsinstrumenten zijn zelfbindend voor het bestuursorgaan. Vanuit de beleidsontwikkeling en beleidsdoorwerking kan worden overgegaan naar de uitvoeringsfase.



Afbeelding 1 Beleidscyclus Omgevingswet

4. De gemeente kan tijdens de uitvoeringsfase gebruikmaken van de instrumenten omgevingsplan, waarin regels worden gesteld, en omgevingsvergunning.
5. De provincie kan gebruikmaken van de instrumenten omgevingsverordening en projectbesluit.

Al deze instrumenten zijn ook bindend voor derden. Door middel van toezicht, handhaving en monitoring wordt ervoor gezorgd dat de beleidsvoornemens en de gestelde regels daadwerkelijk in de uitvoering worden toegepast en tot het gewenste effect leiden. Als het gewenste effect uitblijft of ongewenste neveneffecten optreden, kan de gemeente of de provincie hierop acteren in de doorontwikkeling van het beleid in een volgende cyclus.

[7] Zie NP RES, bijlage 2 bij werkblad Van RES naar realisatie, **link**.

[8] Artikel 3.2 Omgevingswet.

3.2. Omgevingsvisie en programma's

De omgevingsvisie en de programma's zijn beleidsinstrumenten onder de Omgevingswet. Deze instrumenten zijn zelfbindend voor het bestuursorgaan.

Omgevingsvisie: lange termijn

In de omgevingsvisie wordt de langetermijnvisie van de gemeente of provincie op de fysieke leefomgeving opgenomen. In veel gevallen zal daarin ook de visie op het onderwerp energie worden benoemd, zoals het verduurzamen van bedrijven, rekening houden met netcongestie en het opwekken van energie. Zo kunnen de projectgebieden voor het plaatsen van windturbines of de hoeveelheid windenergie die de betreffende overheid wil opwekken, opgenomen worden in de omgevingsvisie. Ook kan worden aangegeven wat gemeente dan wel provincie belangrijk vinden bij het mogelijk maken van windturbines. De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad of Provinciale Staten. Zij hebben daarin dan ook een sturingsmogelijkheid bij het toelaten van windturbines.

Programma's: uitwerking voor de kortere termijn

Een programma is een instrument waarin de omgevingsvisie concreet kan worden uitgewerkt voor de kortere termijn. De betreffende overheid kan in het programma de kaders opstellen voor het toelaten van windturbines: Aan welke eisen moeten eventuele windturbineprojecten voldoen, of op welke hoeveelheid windenergie wordt ingezet. De gemeente of provincie kan bijvoorbeeld voorwaarden stellen aan lokaal eigendom en het beperken van geluidsoverlast.[9] Het programma kan dan als kader worden gebruikt voor de beoordeling van aanvragen voor een buitenplanse omgevingsvergunning of een omgevingsplanwijziging voor windturbineprojecten. Daarbovenop biedt het programma ook de mogelijkheid om de visie te concretiseren en te monitoren of de doelen uit de visie worden behaald.

Een programma over het onderwerp energie is een vrijwillig programma, als bedoeld in artikel 3.5 van de Omgevingswet. Een programma wordt vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten (provincie) of het college van burgemeester en wethouders (gemeente).[10] Gemeenten en provincies kunnen ook gezamenlijk een programma vaststellen.[11] Zie voor meer informatie over het vaststellen van programma's: **iplo.nl**.

Tips:

1. Voeg een module Energie toe aan de omgevingsvisie, waarin ook een visie op wind op land is opgenomen; dit kan als grondslag dienen voor een programma.

2. Verbreed de RES naar een integraal decentraal energiesysteem door gezamenlijk een regionaal programma Energie vast te stellen. Dit kan zowel samen met gemeenten als met de provincie. Leg hierin de zoeklocaties voor windturbines vast.

[9] Zie NP RES, **Werkblad Lokaal Eigendom**

[10] Artikel 3.4 Omgevingswet.

[11] Artikel 2.2 lid 2 Omgevingswet.

3.3. Milieubelastende activiteit: start meldings- en vergunningplicht – gemeente aan zet

Het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 meter is aangewezen als een milieubelastende activiteit in artikel 3.11 van het **Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).** Voor 1 of 2 windturbines geldt een meldingsplicht[12], en gelden algemene regels met betrekking tot de veiligheid van de windturbine op grond van het Bal.[13] Op grond van artikel 3.13 van het Bal zijn 3 of meer windturbines met een rotordiameter van meer dan 2 meter vergunningplichtig voor de milieubelastende activiteit.

De gemeente is in principe het bevoegd gezag voor de beoordeling van de melding en voor het verlenen van de omgevingsvergunning onderdeel milieubelastende activiteit, maar dat is doorgedelegeerd naar de omgevingsdiensten. In het Omgevingsbesluit is bepaald dat de Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingstaken (= VTH-taken) voor de in het Bal geregelde milieubelastende activiteiten onderdeel zijn van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. De gemeente moet erop toezien dat de omgevingsdienst haar taken goed uitvoert. Het toetsingskader dat de omgevingsdienst hanteert bij de beoordeling van de aanvraag voor de omgevingsvergunning is opgenomen in afdeling 8.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De aanvraag wordt onder meer getoetst aan het geïntegreerd voorkomen of beperken van milieuverontreiniging (waaronder geluid), de toepassing van de best beschikbare technieken en het treffen van de nodige maatregelen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken. De provincie kan wel kiezen om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit mee te nemen in het projectbesluit, op grond van artikel 5.52 Omgevingswet. (zie paragraaf 3.7, bij gecoördineerde projectprocedure).

De ruimtelijke aspecten van het windpark (zoals de inpassing in het landschap) zijn geen onderdeel van de beoordeling van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Ruimtelijke aspecten komen aan bod in het omgevingsplan, de buitenplanse omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit voor het windpark (zie paragrafen hierna: 3.6. Gemeente en 3.7. Provincie).

Overbruggingsregeling voor bestaande windparken

Voor bestaande windparken van 3 of meer windturbines geldt tot en met 31 december 2026 een overbruggingsregeling, of tot de nieuwe landelijke normen zijn vastgesteld, opgenomen in het Bal.[14] De tijdelijke regels gelden voor windparken die toegestaan waren vóór 1 juli 2021 en die sindsdien niet meer zijn gewijzigd.[15] In alle andere gevallen gelden de tijdelijke regels voor windturbines van het Bal niet en zijn er geen

[12] Artikel 4.428 Besluit activiteiten leefomgeving.

[13] Paragraaf 4.30 Besluit activiteiten leefomgeving.

[14] Paragrafen 4.30, 4.30a en 4.30b Besluit activiteiten leefomgeving.

[15] Artikel 3.14b, eerste lid, Besluit activiteiten leefomgeving; zie ook **iplo.nl**.

algemene milieuregels van toepassing (ook niet vanuit het Bal). Voor windparken waar de overbruggingsregeling geldt, dient de omgevingsdienst te toetsen en handhaven op de daarin geldende regels, vervat in de vergunning.

3.4. Milieueffectrapportage

Plan-m.e.r.

Wanneer kaderstellende regels worden gesteld voor m.e.r.-(beoordelingsplichtige) projecten, kan het zo zijn dat een plan-m.e.r. moet worden opgesteld. In de Omgevingswet is de milieueffectrapportage geregeld in paragraaf 16.4 van de Omgevingswet en hoofdstuk 11 en bijlage V van het Omgevingsbesluit. Mogelijk geldt er een plan-m.e.r.-plicht voor de omgevingsvisie, een programma of een wijziging van het omgevingsplan.
Een plan-m.e.r.-plicht geldt in elk geval voor:

6. een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan dat kaderstellende regels bevat voor een m.e.r.-plichtig project
7. een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan dat kaderstellende regels bevat voor een m.e.r.-beoordelingsplichtig project
8. een activiteit met mogelijke aanzienlijke milieueffecten

Project-m.e.r.

Daarnaast kan het zijn dat ook een project-m.e.r. moet worden uitgevoerd door de initiatiefnemer bij het oprichten, wijzigen of uitbreiden van een windturbine. In het Omgevingsbesluit is geregeld dat windparken (3 of meer windturbines) m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn, vanaf 20 windturbines geldt een project-m.e.r.-plicht.[16]

Hergebruik milieueffectrapportage(s)

Het is mogelijk om een milieueffectrapportage te hergebruiken, wanneer bijvoorbeeld de provincie al een plan-m.e.r. heeft verricht voor een bepaalde locatie/ zoekgebied.[17] Het hergebruiken van een milieueffectrapportage is toegestaan om onnodig werk of herhalingen te voorkomen. Gemeenten kunnen dan ook voordeel hebben van een door de provincie opgestelde milieueffectrapportage. Wel moet goed opgelet worden of het detailniveau en de onderliggende onderzoeken actueel zijn en aansluiten bij de situatie waarvoor een milieueffectrapportage moet worden gemaakt.

Bij de verlening van een vergunning voor een windpark tussen de 3 en 20 windturbines zal een m.e.r.-beoordeling moeten plaatsvinden door de initiatiefnemer.[18] In sommige gevallen zal dit leiden tot een project-

[16] Onderdeel C2 van bijlage V Omgevingsbesluit.

[17] Artikel 16.37, onder b, Omgevingswet.

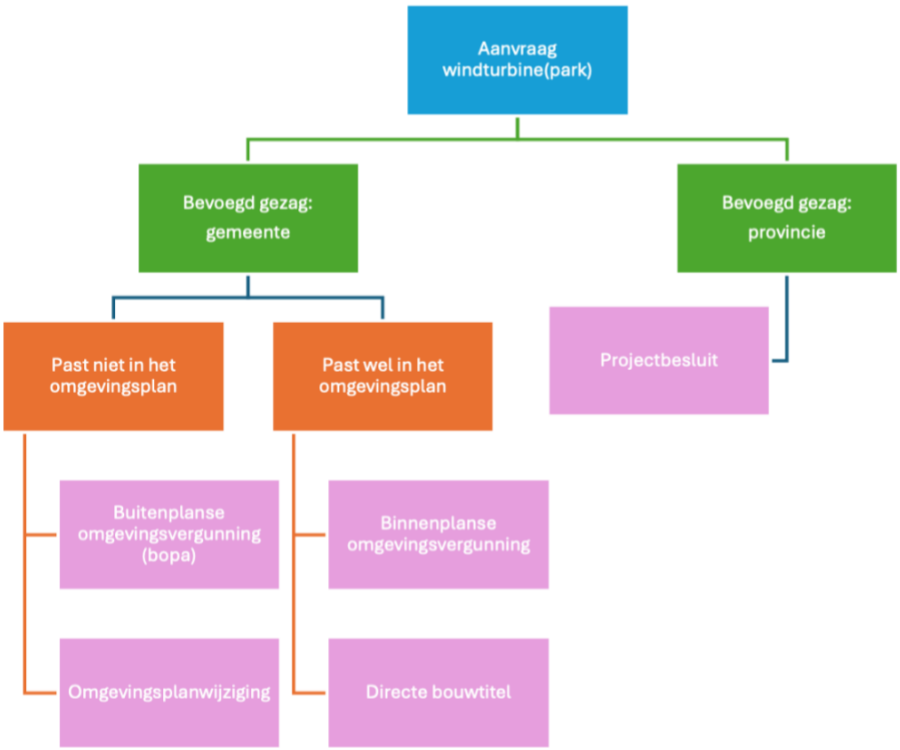
[18] C2 Bijlage V, Omgevingsbesluit.

m.e.r. Ook bij het opstellen van een project-m.e.r. kan vaak goed gebruik worden gemaakt van eerdere informatie uit de plan-m.e.r.

Meer informatie:
- Voor een schematisch overzicht van de plan-m.e.r.-plicht, zie: IPLO, Beslisschema plan-milieueffectrapportage
- Voor een toelichting op wat kaderstellende regels zijn, zie: IPLO, Kaderstellende regels
- Voor een uitleg over de RES en de milieueffectrapportage, zie: NP RES, Werkblad MER
- Voor een verdieping op de project-m.e.r., zie: IPLO, Projecten en de milieueffectrapportage

Na deze algemene instrumenten die voor de verschillende decentrale overheden min of meer gelijk zijn en slechts zelfbindend zijn voor de overheid die ze heeft vastgesteld, gaan we hieronder in op enkele beleidsinstrumenten die ook bindend zijn voor derden en voor gemeente en provincie verschillend zijn.

3.5. Beslisboom: toepassing instrumenten windturbine(park)



3.6. Gemeentelijke instrumenten

Omgevingsplan

Uit de beleidscyclus van de Omgevingswet volgt dat na het vaststellen van het beleid de (juridische) verankering daarvan plaatsvindt. Dit is onderdeel van de uitvoeringsfase en zorgt ervoor dat het opgestelde beleid (voor zover nodig) werking krijgt ten opzichte van derden, door middel van regelgeving of een omgevingsvergunning. Regelgeving van de gemeente landt in het omgevingsplan. Een wijziging van het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeente kan ervoor kiezen om in het omgevingsplan:

1. een specifiek windturbineproject mogelijk te maken; of
2. algemene regels voor windturbineprojecten vast te stellen.

Het mogelijk maken van specifieke windturbineprojecten via het omgevingsplan (optie 1) lijkt het meest op de werkwijze van het bestemmingsplan. In dat geval worden specifieke regels voor een concreet project in het omgevingsplan opgenomen, waarin op een specifieke locatie windturbines mogelijk worden gemaakt. Dat kan gaan om specifieke regels over bijvoorbeeld geluid en slagschaduw ten opzichte van windturbinegevoelige objecten (zoals woningen). Bij optie 2 kan de gemeenteraad bij het toelaten van windturbines algemene regels opnemen, geldig voor de windzoekgebieden, mogelijk in combinatie met een vergunnings-, meldings- of informatieplicht. Zo kan de gemeente regels stellen met betrekking tot milieuaspecten van windturbines die gelden voor alle windturbines die worden geplaatst in de gemeente.[19]

Regels in het omgevingsplan over het plaatsen van windturbines zijn van toepassing in het ambtsgebied van de gemeente ongeacht of de gemeente het bevoegd gezag is. Deze regels gelden dus ook voor projecten waarvoor de provincie bevoegd gezag is (zie paragraaf Projectbesluit).

In het omgevingsplan kan het bouwen van een windturbine(park) ook vergunningvrij worden toegestaan. Aan deze rechtstreekse/directe bouwtitel zijn dan wel voorwaarden verbonden.[20]

Tip:

De regels over het exploiteren van één of twee windturbine(s) staan in hoofdstuk 22 van het tijdelijk deel omgevingsplan. De gemeente zal in het nieuwe deel van het omgevingsplan deze regels moeten overnemen, omzetten of verwijderen. Daarbij moet de gemeente wel voldoen aan de instructieregels opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.[21] Daarnaast kan de gemeente ook andere randvoorwaarden regelen in het omgevingsplan, zie deel 2 van deze notitie.

Omgevingsvergunning

De gemeente kan alleen een omgevingsvergunning voor het toelaten van windturbines verlenen als zij het bevoegd gezag is op grond van de Energiewet (voor projecten van minder dan 15 MW) of als de provincie de bevoegdheid heeft overgedragen met instemming van de gemeente (college van B&W). Is de gemeente bevoegd gezag, dan kan zij de omgevingsvergunning op twee manieren verlenen:

[19] Let op: de gemeente kan alleen regels stellen binnen de kaders van het Rijk en moeten voldoen aan de instructieregels van de provincie in de omgevingsverordening.

[20] Het gaat dan alleen om de ruimtelijke omgevingsplan bouwactiviteit. Voor de technische bouwactiviteit geldt in ieder geval een vergunningplicht voor een windturbine hoger dan 5 meter (artikel 2.25 of 2.26 Besluit bouwwerken leefomgeving).

[21] Op grond van artikel 22.45, vierde lid, tijdelijk deel omgevingsplan moet bij het stellen van maatwerkvoorschriften worden voldaan aan de instructieregels in paragraaf 5.1.4 en artikel 5.165 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

1. De gemeente kan een binnenplanse omgevingsvergunning voor het plaatsen van een windturbine verlenen. In dat geval moet de gemeente in het omgevingsplan een vergunningplicht en de daarbij behorende beoordelingsregels voor het verlenen van deze vergunning hebben opgenomen. De beoordelingsregels hebben betrekking op de voorwaarden, zoals geluidsregels. Daarnaast kan de gemeente ervoor kiezen om locaties aan te wijzen waarvoor een vergunning voor het plaatsen en exploiteren van windturbines kan worden aangevraagd. Zo kan de gemeente voor bepaalde locaties een uitnodigingsplanologie voor windprojecten toepassen. Deze constructie vergt wel een wijziging van het omgevingsplan (door de gemeenteraad). Deze variant wordt in Deel 2 van deze notitie verder uitgewerkt.

2. De gemeente kan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) verlenen voor het plaatsen van een windturbine. Een omgevingsvergunning voor een bopa kan worden verleend voor een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan en niet vergunningvrij is. Bij het verlenen van de omgevingsvergunning wordt getoetst aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Hierin speelt het opgestelde beleid een belangrijke rol. Daaruit moet immers blijken wat de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties vindt. De eerdergenoemde omgevingsvisie en het programma vormen daarbij een belangrijk toetsingskader.

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten. Voor de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan de gemeenteraad gevallen aanwijzen waarvoor aan de gemeenteraad advies of instemmingsrecht toekomt.[22] Veel gemeenteraden hebben een lijst van gevallen opgesteld. Indien besluiten over windturbines daarin zijn opgenomen heeft de gemeenteraad invloed via het al dan niet verlenen van instemming. Zie ook IPLO: **Advies en instemming bij een omgevingsplanactiviteit**

Tip:

Stel een Programma Energie vast met daarin enige kaders met betrekking tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Dan kun je dat programma gebruiken als onderbouwing bij de noodzakelijke ETFAL-motivatie voor het verlenen van een bopa.

Keuze binnenplanse omgevingsvergunning of vergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa)

De afweging of gebruik wordt gemaakt van een binnenplanse omgevingsvergunning (waarvoor eventueel een omgevingsplanwijziging moet worden gemaakt) of van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit hangt af van het project. Om te bepalen welke procedure wordt doorlopen kan het stappenplan van de VNG voor wijziging omgevingsplan worden toegepast. Er is wel een aantal verschillen tussen de twee mogelijkheden om rekening

[22] Artikel 16.15a, onderdeel b, Omgevingswet.

mee te houden. Die zitten in de procedure, wie bevoegd gezag is en de wijze van rechtsbescherming. Dat wordt uitgelegd in onderstaand schema:

	Procedure	Wie is bevoegd gezag	Rechtsbescherming
Wijziging omgevings-plan	Een omgevingsplanwijziging vindt plaats door middel van een uitgebreide procedure	Een omgevingsplanwijziging wordt vastgesteld door de gemeenteraad	Een beroep tegen een omgevingsplanwijziging wordt behandeld door de Raad van State
Vergunning Buitenplanse omgevings-planactiviteit (bopa)	Een omgevingsvergunning voor een bopa kan worden verleend door middel van een reguliere procedure. Wanneer een m.e.r.-procedure noodzakelijk is wordt de uitgebreide procedure toegepast (artikel 16.65 Omgevingswet). In het geval van een windpark zal dat in de meeste gevallen aan de orde zijn (zie bijlage 1, onder C2, van het Omgevingsbesluit).	Een omgevingsvergunning voor een bopa wordt verleend door het college van B&W – de gemeenteraad heeft geen rol. Dit geldt, tenzij de gemeenteraad de activiteit heeft aangewezen als een categorie waarvoor hen advies- en instemmingsrecht toekomt.	Tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit staat 2 x beroep open. In eerste aanleg bij de rechtbank. En in tweede aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In de **VNG factsheet** staan de verschillen en voor- en nadelen van de twee type procedures op een rij.

Bevoegd gezag bij een gemeentegrensoverstijgend windproject

De Omgevingswet[23] stelt dat bij een gemeentegrensoverstijgend project het bevoegd gezag ligt bij die gemeente waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt – dus voor een windproject: waar de meeste windturbines staan/ komen te staan. Dan gelden de door die gemeente opgestelde voorwaarden.

Uiteraard is de provincie bevoegd gezag als het een windproject betreft van meer dan 15 MW. Bij een kleiner windproject is van belang of het bevoegd gezag is overgedragen of overgenomen. Als het plaatsingsgebied over de gemeentegrens heengaat kan de provincie een projectbesluit nemen, aangezien dit meer doeltreffend en doelmatig kan zijn (artikel 2.3 Omgevingswet). De provincie moet dan motiveren dat met het overnemen van het bevoegd gezag een provinciaal belang is gediend dat niet door de gemeente kan worden behartigd.

[23] Artikel 5.14 Omgevingswet.

3.7. Provinciale instrumenten

Omgevingsverordening

De provincie is verplicht om een omgevingsverordening vast te stellen.[24] In de omgevingsverordening staan regels over de fysieke leefomgeving.[25] Deze regels kunnen bestaan uit:

1. instructieregels voor gemeenten of waterschappen; of
2. rechtstreeks werkende regels

De omgevingsverordening wordt vastgesteld door middel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.[26] Voor de vaststelling van de omgevingsverordening vindt een participatietraject plaats. Daarnaast kan het nodig zijn om een plan-m.e.r. op te stellen.

1. Instructieregels

Een instructieregel is een type regel waarmee de provincie kaders stelt voor gemeenten en waterschappen, zodat provinciale belangen worden meegenomen in de besluiten van deze decentrale bestuursorganen[27]. In de artikelen 2.22 en 2.23 van de Omgevingswet staat de grondslag voor het stellen van instructieregels door de provincie en over welke instrumenten de provincie instructieregels kan stellen. Bij het stellen van instructieregels moeten het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel (voor uitleg van deze twee begrippen zie het kader op pagina 5) van art. 2.3 Omgevingswet in acht worden genomen.

In de Energiewet is de motivering van het provinciaal belang al gedeeltelijk gedaan door voor windprojecten met een bepaald vermogen al vast te stellen wie in principe het bevoegd gezag is. Bijvoorbeeld voor projecten tussen 15 MW en 100 MW is de provincie daar aangewezen als bevoegd gezag. Aangezien de provincie al bevoegd gezag is voor windparken van meer dan 15 MW in de Energiewet zullen in de omgevingsverordening regels over windturbines in het omgevingsplan met name zien op windturbines onder de 15 MW. De provincie kan bijvoorbeeld het behalen van de RES-ambitie gebruiken in de motivering voor het stellen van instructieregels[28], of dat een windzoekgebied voor een windpark zich over meerdere gemeenten uitstrekt. Kortom, de provincie moet bij het stellen van een instructieregel motiveren waarom is ingegrepen in de taken en bevoegdheden van een lagere overheid. Hieronder zijn enkele voorbeelden van instructieregels over windturbines opgenomen:

[24] Zie artikel 2.6 van de Omgevingswet.

[25] Zie artikel 2.6 van de Omgevingswet.

[26] Afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht.

[27] Zie afdeling 2.5 van de Omgevingswet.

[28] Voorbeeld: de toelichting bij paragraaf 4.11.2 Windenergie in de Omgevingsverordening Overijssel.

Voorbeeld instructieregel uit de Omgevingsverordening provincie Overijssel (herziening 2025)

Artikel 4.108b (instructieregel clustering windturbines)

1. Omgevingsplannen voorzien op gronden buiten de voorkeursgebieden windenergie alleen in de mogelijkheid om nieuwe windturbines op te richten als deze windturbines deel uitmaken van een cluster van minimaal 4 windturbines.

2. In afwijking van het eerste lid kan op gronden die deel uitmaken van een bedrijventerreinen of daar direct aan grenzen ruimte worden geboden voor het realiseren van 1 of meer windturbines.

Voorbeeld instructieregel uit de Omgevingsverordening provincie Utrecht (herziening 2025)

Artikel 5.4 Instructieregel windenergielocatie

1. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op locaties binnen het Gebied Windenergie kan regels bevatten die de realisatie van windturbines met een vermogen van 3 MW of meer toestaan, mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:

   a. de windturbines worden in een in de omgeving passende combinatie van meerdere windturbines opgesteld; en

   b. er wordt voorzien in een opruimplicht na beëindiging van de activiteit.

2. Wanneer een omgevingsplan windturbines met een vermogen van minder dan 3 MW toestaat, wordt onderbouwd waarom windturbines met een vermogen van 3 MW of meer niet mogelijk zijn.

Het Rijk gebruikt in het Besluit kwaliteit leefomgeving drie vaste formuleringen voor instructieregels waaruit blijkt hoe die bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend:

9. Betrekken bij: aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten;
10. Rekening houden met: stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan;
11. In acht nemen (of een vergelijkbare dwingende formulering): het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden, er is geen ruimte voor afwijking.

Uit de wijze van formuleren van een instructieregel blijkt welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan heeft.[29] Hoe meer dwingend de instructieregel is, des te meer motivering het van de provincie vraagt waarom zo diep wordt ingegrepen op de bevoegdheid van het lagere bestuursorgaan.[30]

1. Rechtstreeks werkende regels

De provincie kan ook rechtstreeks werkende regels over landgebruik opnemen in de omgevingsverordening. Ook hier moet worden voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitbeginsel (voor uitleg van deze begrippen: zie kader op pagina 5). De provincie moet onder andere motiveren dat de provinciale

[29] *Stb.* 2018, 292, p. 217 (NvT Besluit kwaliteit leefomgeving).

[30] Artikel 2.2 en 2.3 Omgevingswet.

belangen niet beschermd kunnen worden door het stellen van instructieregels of het geven van een instructie. De rechtstreeks werkende regels van de provincie kunnen bestaan uit maatwerkregels op het Bal.

Voorbeeld rechtstreeks werkende regel uit de Omgevingsverordening provincie Gelderland (wijzigingsbesluit februari 2025)

Artikel 4.14a (verbod windturbines Natura 2000-gebied Veluwe)

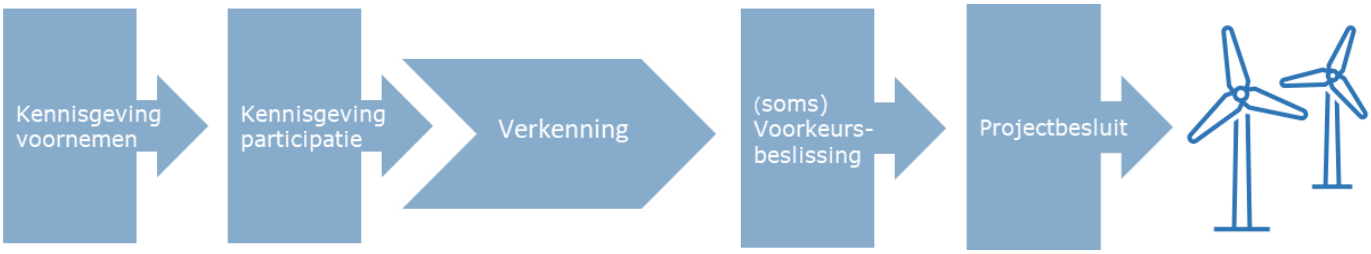
Het is verboden een nieuwe windturbine op te richten en te exploiteren binnen het verbodsgebied 'windturbines Veluwe'.

Voorbereidingsbesluit

De provincie kan een voorbereidingsbesluit[31] nemen waarin voorbeschermingsregels staan. Met dit instrument kan de provincie voorkomen dat activiteiten een locatie minder geschikt maken voor de plaatsing van windturbines. Dit geldt dan tot de omgevingsverordening is aangepast met rechtstreeks werkende regels, een projectbesluit is genomen of een instructieregel is vastgesteld. Voorbeschermingsregels kunnen nieuwe regels toevoegen of de huidige regels van het omgevingsplan wijzigen of buiten werking stellen. Voorbeschermingsregels kunnen onder meer een vergunningplicht, een verbod of een meldplicht inhouden. Het voorbereidingsbesluit kan alleen zien op nieuwe activiteiten die op grond van het omgevingsplan mogelijk zijn. Bestaande activiteiten moeten worden geëerbiedigd. Het voorbereidingsbesluit kan snel en op ieder moment genomen worden, zonder een voorgeschreven procedure. De provincie moet voor het nemen van het voorbereidingsbesluit wel overleggen met de gemeente.[32]

Projectbesluit en de wettelijke procedure daarvoor

Gedeputeerde Staten kunnen een projectbesluit nemen als bedoeld in artikel 5.44 Omgevingswet. Het projectbesluit is het instrument om complexe projecten met een publiek doel of belang mogelijk te maken. De procedure voor het nemen van een projectbesluit is vastgelegd in afdeling 5.2 van de Omgevingswet. De procedure voor het nemen van een projectbesluit bestaat uit meerdere fases (zie afbeelding 2):



Afbeelding 2 Proces projectbesluit

[31] Zie de artikelen 4.15 en 4.16 van de Omgevingswet.

[32] Zie artikel 10.1 van het Omgevingsbesluit.

1. **Kennisgeving voornemen**[33]: met de 'kennisgeving voornemen' geeft het bevoegd gezag aan dat het een verkenning gaat uitvoeren naar een bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving. In de kennisgeving staat:

12. een beschrijving van de opgave waarvoor de verkenning wordt uitgevoerd;
13. hoe de verkenning wordt uitgevoerd en binnen welke termijn;
14. of voor het vaststellen van een projectbesluit een voorkeursbeslissing wordt genomen;
15. binnen welke termijn eenieder mogelijke oplossingen voor de opgave kan aandragen;
16. de uitgangspunten voor het in beschouwing nemen van die oplossingen; en
17. welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor de projectprocedure.

2. **De kennisgeving van participatie**[34]: deze kennisgeving, die door het bevoegd gezag bij de start van de projectprocedure wordt gepubliceerd, gaat in op de vraag hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken. In deze kennisgeving wordt aangegeven:

- wie het bevoegd gezag betrekt bij de projectprocedure;
- waarover het deze partijen raadpleegt;
- wanneer het deze partijen erbij betrekt;
- wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van de partijen; en
- waar aanvullende informatie beschikbaar is of komt.

3. **De verkenning**[35]: Door middel van de verkenning wil het bevoegd gezag helder krijgen wat de opgave precies inhoudt en of er relevante ontwikkelingen zijn voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast biedt de verkenning inzicht in mogelijke oplossingen voor deze opgave. Dit kunnen ook oplossingen zijn die door derden – zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties of andere bestuursorganen – zijn aangedragen. Na beoordeling kan het bevoegd gezag besluiten om dergelijke voorstellen in de verkenning mee te nemen. Degenen die een oplossing aandragen, kunnen het bevoegd gezag verzoeken om een deskundige in te schakelen om hun voorstel te bekijken. Ook kan het bevoegd gezag op eigen initiatief een deskundige betrekken. Hoe de verkenning precies wordt ingericht, bepaalt het bevoegd gezag zelf. De verkenning moet uiteindelijk voldoende informatie opleveren om

[33] Artikel 5.47, eerste lid, Omgevingswet en artikel 5.2 Omgevingsbesluit.

[34] Artikel 5:47, vierde lid, Omgevingswet en artikel 5.3 Omgevingsbesluit.

[35] Artikel 5.48 Omgevingswet.

een projectbesluit op te stellen of een voorkeursbeslissing te nemen. [36] Op het nemen van een voorkeursbeslissing is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.[37]

4. **Het projectbesluit:** Hier begint de juridische procedure. Op het nemen van een projectbesluit is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.[38] Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project.[39] Gedurende de transitieperiode[40] geldt deze bepaling echter nog niet, en wordt een projectbesluit dat afwijkt van het omgevingsplan gezien als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die verwerkt moet worden in het omgevingsplan.[41] Dit is alleen het geval als het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan. De regels die zijn opgenomen in het omgevingsplan kunnen daarom van toepassing blijven op het projectbesluit.[42] Hierover vindt meestal overleg plaats tussen de provincie en de gemeenten.

Gecoördineerde of integrale projectprocedure

De projectprocedure is de procedure om tot een projectbesluit te komen. De provincie kan een gecoördineerde projectprocedure gebruiken of een integrale projectprocedure.

- Bij een gecoördineerde projectprocedure worden alle benodigde omgevingsvergunningen gecoördineerd vergund, waardoor de handhavingsbevoegdheid voor deze vergunningen bij de bevoegde gezagen blijft. Voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit op grond van art. 3.13 Bal behoudt de omgevingsdienst dan ook haar VTH-taken.
- Bij een integrale projectprocedure wordt een projectbesluit genomen inclusief alle benodigde omgevingsvergunningen. In dat geval heeft de provincie ook de handhavingsbevoegdheid voor deze omgevingsvergunningen[43]. Let op, het kan voorkomen dat er een mede-handhavingstaak voor het oorspronkelijke bevoegd gezag blijft in een bepaalde situatie[44].

---

[36] Zie **iplo.nl**

[37] Artikel 16.70 Omgevingswet.

[38] Artikel 16.71 Omgevingswet.

[39] Artikel 5.52, eerste lid, Omgevingswet.

[40] Met transitieperiode wordt bedoeld de periode dat alle bestemmingsplannen/verordeningen etc. worden overgezet naar het omgevingsplan Zie: **iplo.nl**

[41] Artikel 22.16 Omgevingswet.

[42] Nb. De provincie kan bij het nemen van het projectbesluit wel kiezen om te voldoen aan deze regels, maar is daartoe niet verplicht.

[43] Zie artikel 18.2 van de Omgevingswet.

[44] Zie artikel 13.3 van het Omgevingsbesluit.

Rol van de gemeente bij projectbesluit

De gemeente heeft geen formele rol als de provincie bevoegd gezag is voor het projectbesluit. Wel is vastgelegd dat bij het vaststellen van een projectbesluit door Gedeputeerde Staten de grenzen van artikel 2.3 van de Omgevingswet in acht worden genomen[45]. In dat artikel is het subsidiariteitsbeginsel verankerd. Concreet betekent dit dat Gedeputeerde Staten bij de voorbereiding van de projectbesluitprocedure overleg moeten voeren met de gemeente om te bezien of specifieke belangen (zoals geluid, lokaal eigendom, inspraak en andere meer lokale belangen) niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd. Er kan worden toegezegd dat de gemeenteraad bij dat overleg wordt betrokken.

Meer informatie
1. Een voorbeeld van een onderbouwing van kansrijke gebieden voor windenergie van de provincie Utrecht.
2. Zie voor meer informatie over de projectprocedure: iplo.nl

[45] Artikel 5.44, derde lid, Omgevingswet.

Deel 2: Gemeente aan zet: voorwaarden stellen – waarom en hoe, in enkele voorbeelden

De gemeente is het bevoegd gezag voor windturbines van minder dan 15 MW of wanneer het bevoegd gezag door de provincie aan de gemeente is overgedragen. De gemeente kan een windturbine of windpark mogelijk maken in het omgevingsplan. Dit door een windturbine toe te staan onder voorwaarden op een locatie of door een vergunningplicht op te nemen.

Het is, ook in geval de gemeente niet het bevoegd gezag is, verstandig eigen voorwaarden te formuleren (zie Deel 1). Het is hierbij verstandig om de stappen van de beleidscyclus van de Omgevingswet – zie pagina 7 en verder – te volgen. In de volgende paragrafen wordt aan de hand van de voorbeelden 'lokaal eigendom', 'geluid' en 'afstandsnorm' ingegaan op hoe voorwaarden gesteld zouden kunnen worden.

1. Lokaal eigendom

Lokaal eigendom is een belangrijk onderdeel van de energietransitie. Lokaal eigendom betekent dat omwonenden, lokaal gevestigde ondernemingen en/of lokale overheden juridisch en economisch eigendom hebben van een productie-installatie van hernieuwbare energie op land.[46] Lokaal eigendom is eigenaarschap en daarbij hoort het nemen van (financiële) risico's. Het onderscheidt zich daarmee van andere vormen van financiële participatie, zoals het omgevingsfonds of financiële deelneming.[47] Door lokaal eigendom kan de lokale omgeving meebeslissen over de projecten voor opwek van energie in hun nabijheid door zonneparken of windturbines. [48] In het klimaatakkoord is het streven naar 50% lokaal eigendom van wind- en zonprojecten op land in 2030 opgenomen.[49]

Zie over lokaal eigendom en financiële participatie o.a. de volgende andere producten van NP RES:
- Werkblad lokaal eigendom
- Modelverordening lokaal eigendom
- Energiegemeenschappen
- Financiële participatie
- Maatschappelijke tender

[46] Ministerie van Klimaat en Groene Groei 2023, par. 2.2.

[47] Nationaal Programma Regionale Energiestrategie 2024.

[48] Kamerstukken II 2023-2024, 36378, nr. 23, p. 1-2.

[49] Klimaatakkoord 2019, p. 164-165.

1.1. Inspannings- of resultaatsverplichting voor lokaal eigendom

Bij een resultaatsverplichting voor lokaal eigendom zouden bijvoorbeeld alleen zon- en windprojecten op land met minimaal 50%[50] lokaal eigendom worden toegelaten. Bij een inspanningsverplichting moet de producent voldoende inspanning leveren om voldoende lokaal eigendom te verkrijgen. In de volgende paragrafen wordt alleen ingegaan op het vastleggen van de inspanningsverplichting, dit omdat alleen voor een inspanningsverplichting een juridische grondslag bestaat (in artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet).

1.2. Drie scenario's voor het vastleggen van een inspanningsverplichting

Hieronder zijn drie voorbeelden uitgewerkt over hoe een inspanningsverplichting voor het verkrijgen van minimaal 50% lokaal eigendom kan worden vastgelegd. Voor alle drie de scenario's is het belangrijk dat lokaal eigendom goed is vastgelegd in het lokale beleid, zoals in de omgevingsvisie. Zie hiervoor het **Werkblad Lokaal eigendom** van NP RES.

1. Maatschappelijke tender - Verdeling van een schaars recht

Situatie

De gemeente heeft een locatie aangewezen voor zon- of windopwek op land en heeft beleid opgesteld met betrekking tot lokaal eigendom. De grond is niet in eigendom van de gemeente.

In deze situatie kan de gemeente een maatschappelijke tender toepassen. De maatschappelijke tender kan worden gezien als een voortraject bij de verlening van een omgevingsvergunning. Er kan een tender worden uitgevoerd omdat er een beperkt aantal vergunningen beschikbaar is en meerdere partijen daar gebruik van kunnen en willen maken. Het is daarom nodig om een schaars recht te creëren door het instellen van een (impliciet) plafond[51] en dit recht zorgvuldig toe te kennen aan een of meer partijen door middel van een tender (zie voor een nadere toelichting de Q&A in deel 3 en **Werkblad Maatschappelijke tender** van NP RES).

Hoe wordt 50% lokaal eigendom geborgd?

De gemeente stelt een uitnodigingskader op, waarin wordt medegedeeld dat omgevingsvergunningen voor het exploiteren van windturbines worden verdeeld. Hiervoor wordt een marktconsultatie uitgevoerd en voor de verdeelprocedure een maatschappelijke tender opgesteld. Er worden daarbij verdeelcriteria opgesteld die zorgen voor een onpartijdige en transparante verdeling. Als knock-out criterium wordt opgenomen dat gestreefd is naar meer dan 50% lokaal eigendom. Daarnaast worden in de tender-beoordeling via de verdeelcriteria hogere scores toegekend aan projecten met een hoger percentage lokaal eigendom.

[50] De gemeente en provincie hebben beleidsvrijheid m.b.t. het streefpercentage. In dit voorbeeld rekenen we met 50%.

[51] Het creëren van een schaars recht kan bij het instellen van een vergunningenplafond niet de motivering zijn. De beperking van de activiteit moet worden gemotiveerd aan de hand van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. Verordening lokaal eigendom

Situatie

De gemeente stelt een verordening vast die geldt voor alle producenten bij de aanleg of uitbreiding van een installatie voor de productie van energie uit hernieuwbare energie. Het maakt hierbij niet uit of de gemeente zelf grond in haar bezit heeft.

In artikel 6.12, derde lid, van de Energiewet is een grondslag opgenomen voor provincies en gemeenten om een motivering voor de inspanningsverplichting tot het verkrijgen van minimaal 50% lokaal eigendom af te dwingen. Het is daarmee voor gemeenten en provincies mogelijk om een verordening over lokaal eigendom op te stellen waarin initiatiefnemers van hernieuwbare energieprojecten op land moeten motiveren hoe zij voldoen aan de inspanningsverplichting tot het verkrijgen van minimaal 50% lokaal eigendom. De modelverordening is te vinden op: **regionale-energiestrategie.nl**.

3. Aanbesteding van grond

Situatie

De gemeente heeft grond in haar bezit waarop windturbines kunnen worden gerealiseerd. De gemeente is van plan deze grond zelf te gaan gebruiken voor het aanbrengen van windturbines of is van plan de rechten tot het gebruik van de grond of de grond zelf uit te geven voor de opwek van energie door windturbines.

Als de gemeente de grond in haar bezit heeft kan de gemeente zelf gaan ontwikkelen, waarbij zij lokaal eigendom toepast in haar overeenkomsten. Daarnaast kan de gemeente ook de rechten tot het gebruik van de grond – of de grond zelf – uitgeven voor de opwek van energie door windturbines. Binnen de beleidsruimte kan de gemeente criteria opstellen voor de toegestane opwek van energie op die locatie, waarbij 50% lokaal eigendom ook een criterium is. Op basis van het Didamarrest hoeft alleen een selectieprocedure te worden doorlopen als er meerdere gegadigden zijn die aan de beleidscriteria voldoen.[52]

Actiepunt en tip:

Er is beleid nodig met een goede definitie van lokaal eigendom. Let op het verschil met andere vormen van financiële participatie. Dit beleid kan worden gebruikt voor het opstellen van een tender, een verordening of het toekennen van rechten.

De modelverordening van NP RES en de VNG kan worden gebruikt als voorbeeld.

2. Geluid

De gemeente kan ook regels stellen over geluid veroorzaakt door windturbines. Voor de uitwerking daarvan is het nodig om (zolang er geen nieuwe landelijke regels zijn) onderscheid te maken tussen regels voor 1 of 2 windturbines en voor windparken (3 windturbines of meer). In het Besluit kwaliteit leefomgeving en de bruidsschat (tijdelijk deel omgevingsplan) zijn regels opgenomen voor het geluid van 1 of 2 windturbines. Door

[52] HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4 – 3.1.6.

de Nevele-jurisprudentie zijn er nu geen landelijke milieunormen voor windparken met 3 of meer windturbines. Landelijke milieunormen zullen worden opgenomen in het Bkl.[53] Dit betekent dat er – tot de inwerkingtreding van het definitieve besluit Windturbines leefomgeving (ofwel: tot de landelijke milieunormen zijn vastgesteld) – geen instructieregels zijn voor het stellen van geluidregels voor windparken. Het onderscheid tussen 1 of 2 windturbines en windparken (3 of meer windturbines) vervalt hoogstwaarschijnlijk met de inwerkingtreding van de nieuwe landelijke milieunormen.

Zie voor meer informatie over windnormen en de Nevele-jurisprudentie Helpdesk Wind op Land of IPLO.

2.1. Geluid door 1 of 2 windturbines

Het stellen van regels over geluid door 1 of 2 windturbines is gedecentraliseerd. De gemeente heeft in het omgevingsplan geluidregels voor het exploiteren van 1 of 2 windturbines gekregen via de bruidsschat.[54] Daarnaast staan in artikelen 5.74 t/m 5.75a van het Bkl instructieregels voor het omgevingsplan over geluid veroorzaakt door windturbines.[55] Als de gemeente het omgevingsplan gaat wijzigen, zodat 1 of 2 windturbines worden toegelaten, moet worden voldaan aan deze instructieregels. Deze instructieregels bepalen dat het vaststellen van lagere (strengere) geluidwaarden dan de standaardwaarden van 47 dB Lden en 41 dB Lnight uitsluitend is toegestaan indien:

- sprake is van cumulatie met het geluid van een andere windturbine of een ander windpark; of
- de bijzondere aard van het gebied daartoe aanleiding geeft. [56]

In andere gevallen mag het omgevingsplan geen afwijkende waarden bevatten voor het toelaten van 1 of 2 windturbines. Het is bovendien niet toegestaan de aanvaardbaarheid van het geluid te realiseren door het opnemen van andere of aanvullende regels in het omgevingsplan.[57]

Als de gemeente zonder een wijziging van het omgevingsplan andere waarden wil stellen dan de standaardwaarden die zijn opgenomen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan, dan moet de gemeente een maatwerkvoorschrift stellen. Op grond van artikel 22.45 van het omgevingsplan is dit mogelijk. Echter, ook het maatwerkvoorschrift moet voldoen aan de instructieregels uit het Bkl (artikel 22.45 lid 4 omgevingsplan). Er is

[53] Het is ten tijde van de publicatie van deze notitie onbekend wanneer deze nieuwe normen inwerking zullen treden.

[54] Paragraaf 22.3.4.3 van het tijdelijk deel omgevingsplan.

[55] Let op: deze instructieregels gelden niet voor windparken met 3 of meer windturbines, zie artikel 5.75a Besluit kwaliteit leefomgeving.

[56] Artikel 5.74, tweede lid, Besluit kwaliteit leefomgeving.

[57] Artikel 5.74, derde lid, Besluit kwaliteit leefomgeving.

dus weinig ruimte om andere waarden dan de standaardwaarden 47 dB Lden en 41 dB Lnight te hanteren voor 1 of 2 windturbines in het omgevingsplan of door middel van een maatwerkvoorschrift.

2.2. Geluid door windparken – 3 of meer windturbines

Voor windparken zijn tot heden nog geen nieuwe landelijke milieunormen gesteld door de wetgever. Het **Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving** is wel gepubliceerd, maar er is nog geen besluitvorming geweest. Dit betekent dat er geen instructieregels zijn voor decentrale overheden en dat de decentrale overheid zelf de afweging moet maken van wat een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is m.b.t. windparken. De gemeente zal daarbij in de meeste gevallen gebruik moeten maken van een plan-m.e.r. In de onderstaande tabel zijn de geluidsnormen uit het Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving opgenomen.

Geluidnorm	
Huidige norm (tot en met 31 december 2026 via Overbruggingsregeling bestaande windparken) *NB: Alleen voor bestaande windturbineparken.*	47 dB Lden, 41 dB Lnight (5.74 Bkl)
Voorgestelde nieuwe norm (exacte norm en inwerkingtredingsdatum onbekend)	45 dB Lden, 39 dB Lnight (standaardwaarden) en hogere (grens-)waarden tot 47 dB Lden, 41 dB Lnight (5.74 Bkl ontwerp)
Overgangsrecht (generiek)	Als voor inwerkingtreding Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving een omgevingsplan is vastgesteld dat niet aan art. 5.74 voldoet, wordt uiterlijk op 1 januari 2032 alsnog uitvoering gegeven aan dat artikel.
Overgangsrecht (specifiek)	1. Specifiek overgangsrecht voor gezoneerde industrieterreinen 2. Als bij inwerkingtreding nieuwe landelijke regels op grond van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift een andere waarde voor geluidhinder gold, blijft die waarde gelden totdat het windpark wordt vervangen (art. 5.74a). 3. Het omgevingsplan moet bepalen dat deze waarden gelden totdat de windturbine of het windpark wordt gesloopt of vervangen. 4. De tijdelijke geluidregels uit de ‘Overbruggingsregeling’ blijven gelden voor windturbines die uiterlijk op 30 juni 2021 waren toegelaten, tot wijziging van vergunning of planregels. 5. Maatwerkvoorschriften van voor 30 juni 2022 blijven gelden.

Voorbeeldregels: geluidsnormen voor windparken

De gemeente kan voor windparken (3 of meer turbines) geluidsregels opnemen in het omgevingsplan. De gemeente kan ervoor kiezen om nu al aan te sluiten bij de gepubliceerde concept-geluidsnormen voor windturbines (in de bandbreedte tussen standaardwaarde en grenswaarde). Er is echter geen garantie dat de concept-geluidsnormen zo ook worden vastgesteld. Als de gemeente ervoor kiest om algemene geluidsregels te stellen voor het exploiteren van een windpark dan zou dat er als volgt uit kunnen zien:

Paragraaf X.1 Opwekken van elektriciteit met een windturbine

Artikel x.1 Toepassingsbereik
1. De regels in deze paragraaf zijn van toepassing op het bouwen, het in stand houden en het exploiteren van een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m.
2. De regels in deze paragraaf zijn niet van toepassing op het bouwen, het in stand houden en het exploiteren van 1 of 2 windturbines.

Artikel x.2 Oogmerken
De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op:
a. het behouden van de mogelijkheden voor verduurzaming van bedrijfsactiviteiten;
b. het bevorderen van een duurzame ontwikkeling;
c. het beschermen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat;
d. het voorkomen van hinder en overlast;
e. het beschermen van de gezondheid; en
f. het kunnen overschakelen van fossiele energie naar hernieuwbare energie.

Artikel x.3 Waar waarden gelden
De waarden in deze paragraaf voor het geluid door een activiteit gelden, tenzij anders bepaald:

a. op een geluidgevoelig gebouw dat op grond van dit omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is toegelaten, anders dan een woonschip of woonwagen:
    1. als het gaat om een geluidgevoelig gebouw: op de gevel; of
    2. als het gaat om een nieuw te bouwen geluidgevoelig gebouw: op de locatie waar een gevel mag komen;

b. voor zover er binnen 10 m vanaf de grens van de locatie waar de activiteit wordt verricht geen geluidgevoelig gebouw is gelegen of toegelaten, en de activiteit wordt verricht binnen gemengd gebied: op een afstand van 10 m van de grens van de locatie waar de activiteit wordt verricht, voor zo ver het de normen voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau betreft; en

c. op een woonschip of woonwagen: op de begrenzing van de locatie voor het plaatsen van dat woonschip of die woonwagen.

Artikel x.4 Aanwijzing vergunningplicht
Het is verboden zonder omgevingsvergunning een windturbine te bouwen, in stand te houden en te exploiteren.

Artikel x.5 Aanvraagvereisten omgevingsvergunning
Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
a. een akoestisch rapport;
b. PM.

Artikel x.6 Beoordelingsregels omgevingsvergunning
De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:
a. het geluid door het exploiteren van een windturbine op een geluidgevoelig gebouw niet meer is dan [x] dB Lden en [x] dB Lnight;
b. de windturbines worden gebouwd, in stand gehouden en geëxploiteerd binnen de locatie [windzoekgebied]; en
[c. hier kunnen aanvullende vereisten worden opgenomen om het geluidniveau aanvaardbaar te houden]

3. Afstandsnorm

De gemeente kan ook een afstandsnorm voor windturbines tot een windturbinegevoelig gebouw[58] opnemen in het omgevingsplan. Op dit moment zijn (en waren) daarvoor geen instructieregels opgenomen in het Bkl. De gemeente heeft dus vrijheid om met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties een afstandsnorm voor windturbines vast te stellen. Na de inwerkingtreding van de nieuwe windnormen, zal de gemeente moeten voldoen aan de instructieregels van het Bkl voor het stellen van een afstandsnorm in het omgevingsplan (als zo'n afstandsnorm dan in het Bkl staat). In het Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving is een afstandsnorm van 2 keer de tiphoogte opgenomen die zou gaan gelden voor elke nieuwe windturbine.

Als de gemeente nu zelf een afstandsnorm zou willen stellen, dan zal de gemeente dat zelf moeten motiveren volgens de criteria die de Raad van State daarvoor heeft benoemd: de motivering moet actueel, deugdelijk, op zichzelf staand en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden zijn. Als de gemeente een andere afstandsnorm wil hanteren dan die is opgenomen in de uiteindelijke Windturbinebepalingen (daarbij bijvoorbeeld uitgaand van de concept-AMvB 'Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving' van eind 2023), is het noodzakelijk dat de gemeenteraad de wijziging van het omgevingsplan vaststelt vóór de inwerkingtreding van die AMvB. Onder het overgangsrecht zoals het nu is opgenomen in het Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving, zou een afstandsnorm opgenomen in het omgevingsplan voor de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit standhouden tot 1 juli 2032.

Bij het stellen van eigen lokale normen kan de gemeente er voor kiezen nu nog in het geheel geen afstandsnorm op te nemen in haar omgevingsplan, maar wel andere milieubeschermende normen (bijvoorbeeld voor geluid, EV en slagschaduw). Voor die (set van) normen moet worden gemotiveerd dat er sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Helemaal geen milieunormen opnemen stemt niet overeen met de verlichte afwegingen voor ETFAL. Als door deze omgevingsplanwijziging een windturbine is toegestaan of een omgevingsvergunning kan worden verleend, zijn ook na de inwerkingtreding van de nieuwe windnormen die nieuwe normen, waaronder de afstandsnorm, niet van toepassing[59]. In het geval de gemeente een windturbine mogelijk maakt door een omgevingsplanwijziging of een bopa ná de inwerkingtreding van de nieuwe windnormen, zullen die nieuwe normen, inclusief de eventuele afstandsnorm, wel moeten worden toegepast[60].

---

[58] Het concept 'windturbinegevoelig gebouw' is opgenomen in het **Ontwerpbesluit windturbines leefomgeving**. In de huidige en oude regelgeving is het begrip "een windturbinegevoelig gebouw" niet gebruikt.

[59] Volgens de huidige conceptnormen geldt voor afstandsnorm dat uiterlijk 2032 de nieuwe afstandsnormen moeten zijn verwerkt in het omgevingsplan.

[60] Volgens de huidige conceptnormen geldt voor afstandsnormen dat de landelijke norm na inwerkingtreding uiterlijk in 2032 moet zijn verwerkt in het omgevingsplan.

3.1. Voorbeeld omgevingsplanregels afstandsnorm

De gemeente zou in het omgevingsplan een binnenplanse omgevingsvergunning kunnen regelen voor windzoeklocaties. In de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning zou de gemeente een afstandsnorm kunnen opnemen. Dat zou er als volgt kunnen uitzien:

Paragraaf x.1 Bouwen en in stand houden van een windturbine

Artikel x.1 Toepassingsbereik
De regels in deze paragraaf zijn van toepassing op het bouwen en het in stand houden van een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m binnen het 'Zoekgebied wind'.

Artikel x.2 Oogmerken
De regels in deze paragraaf zijn gesteld met het oog op (NB: keuze uit 1 of meer van deze oogmerken – dan wel eigen andere oogmerken toevoegen):
a. het behouden van de mogelijkheden voor verduurzaming van bedrijfsactiviteiten;
b. het bevorderen van een duurzame ontwikkeling;
c. het beschermen van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat;
d. het voorkomen van hinder en overlast;
e. uitbreiding woninglocaties mogelijk maken en
d. het kunnen overschakelen van fossiele energie naar hernieuwbare energie.

Artikel x.3 Aanwijzing vergunningplichtige gevallen
Het is verboden zonder omgevingsvergunning een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m te bouwen of in stand te houden.

Artikel x.4 Specifieke aanvraagvereisten omgevingsvergunning
Bij de aanvraag van de omgevingsvergunning worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
a. PM.

Artikel x.5 Specifieke beoordelingsregels omgevingsvergunning
De omgevingsvergunning wordt in ieder geval verleend als:
a. sprake is van een goede landschappelijke inpassing; en
b. PM.

Artikel x.6 Goede landschappelijke inpassing
Er is in ieder geval sprake van een goede landschappelijke inpassing als bedoeld in artikel x.5, onder a, als:
a. de windturbine wordt geplaatst met een minimale afstand van 1 keer de tiphoogte tot een windturbinegevoelig gebouw; en
b. bij de opstelling landschapselementen worden gevolgd
c. PM.

Deel 3 - Q&A

Bevoegd gezag: rollen en doorwerking vastgesteld beleid

1. Wat gebeurt er als een gemeente buiten de gegeven kaders van de provincie om gaat?

De gemeente mag regels stellen in het omgevingsplan en besluiten nemen binnen de kaders die zijn gegeven door de provincie. Iedere wijziging van het omgevingsplan, of vergunning waarmee van het omgevingsplan wordt afgeweken, moet namelijk voldoen aan de instructieregels van de provincie, zoals vastgelegd in de provinciale omgevingsverordening. De provincie heeft de volgende mogelijkheden als de gemeente een besluit (wijziging omgevingsplan, of vergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit) neemt of voorbereidt dat niet voldoet aan de instructieregels in de provinciale omgevingsverordening:

Wijziging omgevingsplan	**Verlenen buitenplanse omgevingsvergunning**
Indienen zienswijze	**Advies** vanwege provinciaal belang[61] (artikel 4.25, eerste en tweede lid, Omgevingsbesluit)
Reactief interventiebesluit (artikel 16.21 Omgevingswet)[62]	Wel of geen **instemming** verlenen vanwege provinciaal belang[63] (artikel 4.25, derde lid, Omgevingsbesluit)

Bij de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) zijn het adviesrecht en het instemmingsrecht gezamenlijk van toepassing. Voorwaarde voor dit adviesrecht en instemmingsrecht is dat gedeputeerde staten de bopa voor een windpark hebben aangewezen als geval waarvoor een provinciaal belang aan de orde is én dat dit provinciale belang in een openbaar document (zoals de omgevingsvisie, een programma of een beleidsnota) is vermeld. De gemeente is op grond van artikel 5.33 Omgevingswet verplicht om het besluit over instemming van de provincie te volgen. Mocht de gemeente de vergunning verlenen terwijl de provincie instemming heeft geweigerd, dan zal de rechter bij een beroep tegen de vergunning tot vernietiging overgaan (of zelf in de zaak voorzien door te doen wat de gemeente had moeten doen, namelijk weigeren).

[61] Bij een buitenplanse omgevingsvergunning door de gemeente is alleen sprake van provinciaal belang wanneer deze activiteit is aangewezen in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document (artikel 16.15a, aanhef en onder d, Omgevingswet).

[62] Alleen mogelijk als provincie zienswijze heeft ingediend bij de terinzagelegging van het besluit.

[63] Bij een buitenplanse omgevingsvergunning door de gemeente is alleen sprake van provinciaal belang wanneer deze activiteit is aangewezen in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document (artikel 16.15a, aanhef en onder d, Omgevingswet).

2. Heeft vastgesteld beleid van de gemeente een formele status in de besluitvorming van de provincie?

Ja, de provincie moet namelijk bij eventuele wijzigingen van gemeentelijk beleid (omgevingsplan/ omgevingsvisie) in het projectbesluit rekening houden met dat gemeentelijk beleid door middel van onderzoek en goede motivering. Waar het projectbesluit niet afwijkt van het omgevingsplan geldt dat omgevingsplan. Een projectbesluit richt zich op de doelen van de Omgevingswet (zie art. 2.1, eerste lid, van de Ow). De provincie moet rekening houden met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgevingen en van de belangen die daarbij betrokken zijn (zie art. 2.1, tweede lid, van de Ow). Als het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt of afwijkt van het omgevingsplan van de gemeente moet het projectbesluit voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL, zie art. 5.53, eerste lid, van de Ow). Het is primair de taak van de gemeente om te zorgen voor een ETFAL bij het opstellen en beheren van het omgevingsplan. Bij het vaststellen van een projectbesluit moet de provincie dus invulling geven aan deze taak voor zover het projectbesluit afwijkt van het omgevingsplan (zie art. 9.1 van het Bkl). De afweging voor de ETFAL, waarbij de provincie als toetsingskader alle relevante beleidsstukken (dus ook die van de gemeente zelf) moet meenemen, is dus van toepassing op de onderdelen van het projectbesluit die afwijken van het omgevingsplan van de gemeente. Samengevat zijn er twee typen mogelijkheden, die in de praktijk vaak worden gecombineerd:

- Onderdelen van het projectbesluit die afwijken van het omgevingsplan: hier zijn de instructieregels uit het Bkl op van toepassing + alle beleidsstukken behorende bij de relevante onderwerpen (dus ook en vooral die van de gemeente); of
- Onderdelen van het projectbesluit die niet afwijken van het omgevingsplan: hier zijn de regels van het omgevingsplan leidend al dan niet met een verwijzing naar het beleid. Let op, ook hier kan de provincie besluiten om het projectbesluit uit te breiden met eventuele vergunningplichtige activiteiten (zie alinea hieronder).

De provincie is daarnaast gebonden aan de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit betekent dat er in het kader van de onderzoeksplicht en motiveringsplicht in ieder geval aandacht besteed moet worden aan gemeentelijk beleid.[64] Niet alle elementen hoeven echter opgevolgd te worden, mits beleidsmatig onderbouwd kan worden waarom wordt afgeweken van het beleid. De provincie kan besluiten om eventuele vergunningplichtige activiteiten direct mee in het projectbesluit te regelen.[65] De beoordelingsregels, zoals vastgesteld beleid van de gemeente voor die vergunningplichtige activiteiten, zijn dan van toepassing (zie art. 5.53, tweede lid, Ow).

[64] Zie artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

[65] Voor zover sprake is van besluiten ter uitvoering van het projectbesluit worden die besluiten gecoördineerd voorbereid, zie art. 5.45, tweede lid, van de Ow.

Kortom, de provincie moet alle toetsingskaders toepassen en de relevante beleidsstukken betrekken. Uiteindelijk kan de provincie wel afwijken van bestaand beleid, mits dit goed gemotiveerd is.

Procedure

1. **Moet de initiatiefnemer een principeverzoek of anterieure overeenkomst sluiten met de gemeente of provincie?**

Het doorlopen van een principeverzoek is niet wettelijk verplicht, maar wel gebruikelijk. Ook het afsluiten van een anterieure overeenkomst is op dit moment strikt genomen niet in alle gevallen wettelijk verplicht[66], maar wel gebruikelijk. Voor hoe de anterieure overeenkomst kan worden gebruikt in het proces en ook wat er inhoudelijk mogelijk is, zie bijvoorbeeld de **Handreiking Uitvoeringsstrategieën Regionale energiestrategieën (RES)** .

Lokale normen stellen

1. **Is het mogelijk voor een gemeente om over slagschaduw onder de nieuwe landelijke milieunormen (als die eenmaal zijn vastgesteld) een strengere norm te stellen dan het Rijk?**

Ja, dat kan (volgens de nu bekende concept-normen), mits goed gemotiveerd. Artikel 5.89f, eerste lid, Bkl wordt als volgt gewijzigd: (Wijzigingsbesluit Windturbines leefomgeving, zienswijzenversie)

> Aan artikel 5.89c, tweede lid, Conceptnorm Besluit kwaliteit leefomgeving wordt in ieder geval voldaan als een omgevingsplan dat een windturbine toelaat, bepaalt dat in verblijfsruimten van een slagschaduwgevoelig gebouw dat op een afstand van minder dan twaalfmaal de rotordiameter van de windturbine is gelegen ten hoogste zes uur per jaar gedurende niet meer dan twintig minuten per dag slagschaduw door de windturbine kan optreden.

Uit de woorden ‘in ieder geval voldaan als’ blijkt dat de invulling van een ‘aanvaardbare slagschaduw op slagschaduwgevoelig gebouw’ in ieder geval acceptabel is als de norm, opgenomen in het bovenstaande artikel, wordt overgenomen. Daaruit blijkt ook dat een andere norm ook aanvaardbaar kan zijn. In dat geval zou de gemeente, met een deugdelijke motivering en de benodigde milieuonderzoeken, ook een strengere norm kunnen stellen. In de praktijk blijkt op projectniveau dat de initiatiefnemer vaak akkoord gaat met strengere eisen voor slagschaduw.

[66] Het is alleen verplicht als en voor zover sprake is van een bouwplan in de zin van het kostenverhaal, waarvan sprake is bij het realiseren van een hoofdgebouw. Een windturbine kan onder omstandigheden kwalificeren als een hoofdgebouw.

2. **Kan de gemeente voor 1 of 2 windturbines lokale normen stellen zolang de landelijke milieunormen nog niet zijn vastgesteld?**

Het Bkl bevat nu instructieregels die zien op 1 of 2 windturbines. De gemeente zal voor het regelen van 1 of 2 windturbines in het omgevingsplan moeten voldoen aan die huidige instructieregels. NB. Voor geluid geeft het Bkl weinig ruimte om van de daar gestelde normen af te wijken (zie paragraaf 2 in deel 2).

3. **Kan de gemeente voordat de nieuwe landelijke milieunormen zijn vastgesteld een norm voor slagschaduw stellen voor één of twee windturbine(s) in het omgevingsplan?**

In het geval van slagschaduw is de huidige instructieregel dat het omgevingsplan voorziet in een aanvaardbare slagschaduw op een slagschaduwgevoelig gebouw. De gemeente voldoet aan de instructieregel als de norm uit het Bkl wordt overgenomen, maar mag met motivering ook een andere norm stellen.

Weigeringsgronden

1. **Het in te dienen principeverzoek voor een windpark in een gemeente wordt voor wensen en bedenkingen voorgelegd aan de gemeenteraad. Mag de gemeenteraad alleen negatief adviseren op ruimtelijke gronden (in strijd met goede ruimtelijke ordening) of kan dit ook op politieke gronden?**

De gemeenteraad mag ook reageren op politieke gronden mits deze voldoende juridisch beargumenteerd zijn. Dat wil zeggen: onderbouwing moet sinds ingaan Omgevingswet worden gemaakt aan de hand van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Als dat netjes op die manier deugdelijk kunnen allerlei andere dan alleen ruimtelijke gronden, dus ook politieke gronden worden aangedragen.

2. **Onder de Wabo stond bij het beoordelen van een aangevraagde omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan, net als bij de vaststelling van een bestemmingsplan, centraal of sprake was van een ‘goede ruimtelijke ordening’. Onder de Omgevingswet geldt de toets 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL). Indien het project voldoet aan de nieuwe landelijke milieunormen voor windturbines, kan een dergelijk project dan geweigerd worden? Wat kunnen weigeringsgronden zijn?**

Ja, een dergelijk project kan geweigerd worden: Bij de aanvraag voor een bopa of een wijziging van het omgevingsplan voor het plaatsen van windturbine(s) toetst de gemeente op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). De nieuwe landelijke normen zien op milieuaspecten (geluid, afstandsnorm, slagschaduw) wat een onderdeel is van een ETFAL. Echter, een ETFAL omvat meer dan alleen milieu. Het gaat bijvoorbeeld ook om landschappelijke inpassing. Denk daarbij aan beeldkwaliteit en de omliggende natuur. Een windturbine in een beschermd natuurgebied zou bijvoorbeeld vaak niet wenselijk worden geacht. Daarnaast gaat het ook om de visie van een gemeente op een bepaald gebied. Het (omliggende) gebied kan gereserveerd zijn voor bijvoorbeeld woningbouw. Dan past het niet om in dat gebied windturbines te plaatsen. Het is dus niet zo dat wanneer een aanvrager voldoet aan de landelijke milieunormen dat de

gemeente windturbine(s) *moet* toestaan. Een gemeente moet een aanvraag breder toetsen en haar besluit motiveren aan de hand van een ETFAL, niet alleen op milieu.

Rechtsbescherming

1. **Hoe werkt de rechtsbescherming bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een bopa of een omgevingsplanwijziging?**

Tegen het wijzigen van het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).[67] Voor een omgevingsvergunning voor een bopa geldt de reguliere rechtsbescherming. Dat wil zeggen dat tegen het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit beroep in twee instanties openstaat. Dit houdt – na de bezwaarprocedure – in: een beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS.[68]

Coördinatieregeling

1. **Met welk(e) besluit(en) kun je een bopa voor een windpark coördineren om ervoor te zorgen dat de Raad van State ook in dat geval als eerste en enige in aanleg bevoegd is om daarover te oordelen (zodat de procedure niet extra wordt verlengd)?**

Dat loopt via de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb. Als daarvan gebruik kan worden gemaakt kan het zijn dat er alleen beroep ingesteld kan worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). De coördinatieregeling is verplicht van toepassing of kan door middel van een coördinatiebesluit van toepassing worden verklaard.[69] Er kan alleen gebruik worden gemaakt van de coördinatieregeling als er samenhang bestaat tussen de besluiten. Op grond van artikel 3.29, tweede lid, onder a, Awb is het mogelijk dat voor alle besluiten die vallen onder de coördinatieregeling beroep openstaat bij de ABRvS. Dit is het geval wanneer voor in ieder geval één van de besluiten rechtstreeks beroep openstaat bij de ABRvS. Het besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning moet dan in coördinatie worden genomen met een besluit waarbij beroep openstaat bij de ABRvS - de besluiten waarbij dat het geval is zijn vastgelegd in art. 2 van de **bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak**. Er zijn daarbij drie besluiten denkbaar:

1. Wijzigen omgevingsplan met directe bouwtitel voor de windturbines;
2. Projectbesluitprocedure (afd. 5.2 Ow), eventueel gecombineerd met daarin opgenomen besluiten ter uitvoering van een projectbesluit; of
3. Doorlopen procedure projecten van publiek belang (art. 5.55 Ow).

---

[67] Artikel 8.4, tweede lid en artikel 8.6 Awb jo. artikel 2 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak jo. artikel 2.4 Omgevingswet.

[68] Zie voor een overzicht: **iplo.nl**.

[69] Artikel 3.20 Algemene wet bestuursrecht.

Toepassing artikel 5.55 Omgevingswet – project van Publiek Belang

1. **Kan een windpark van meer dan 15 MW (5 MW onder de Elektriciteitsnet) worden gekwalificeerd als project van publiek belang, als bedoeld in artikel 5.55 Omgevingswet?**

Het ligt voor de hand dat projecten voor de energietransitie van publiek belang zijn.

2. **Hoe werkt de toepassing van artikel 5.55 Omgevingswet over project van publiek belang?**

Als de gemeente kiest om artikel 5.55 van toepassing te laten zijn op de wijziging van het omgevingsplan voor een project van publiek belang, dan dient te worden voldaan aan artikel 5.45, eerste en derde lid, 5.47, 5.48, 5.49 en 5.51 van de Omgevingswet. Dit houdt in dat er een kennisgeving van verkenning moet zijn gegeven, dat een verkenning heeft plaatsgevonden en mogelijk ook dat een voorkeursbeslissing is genomen. De resultaten hiervan zijn opgenomen in het besluit. De vereisten voor de kennisgeving zijn opgenomen in artikel 5.2 en 5.3 van het Omgevingsbesluit. Als de gemeente gebruik wil maken van artikel 5.55 Omgevingswet, dan zal zij de bovengenoemde stappen moeten doorlopen, gericht op het besluit van een omgevingsplanwijziging. Als een plan-m.e.r.-procedure heeft plaatsgevonden kunnen deze stappen mogelijk sneller worden doorlopen, maar deze stappen zullen wel moeten worden gezet.

3. **Is artikel 5.55 Omgevingswet alleen bij wijziging van het omgevingsplan van toepassing of zou dit ook kunnen worden toegepast op een bopa?**

In artikel 5.55 Omgevingswet wordt gesteld dat het van toepassing is op “het opnemen van regels in het omgevingsplan” voor het mogelijk maken van een project van publiek belang. Door een buitenplanse omgevingsvergunning te verlenen worden er niet direct regels opgenomen in het omgevingsplan, het artikel is dan ook niet van toepassing op het verlenen van een buitenplanse omgevingsvergunning.

Milieueffectrapportage

1. **Als er voor een specifieke locatie regels in het omgevingsplan zijn opgenomen, moet er dan toch nog een project-m.e.r. gedaan worden?**

Of een project-m.e.r. gedaan moet worden hangt af van de activiteit. Is de activiteit opgenomen in bijlage V van het Omgevingsbesluit en/of zijn er aanzienlijke milieueffecten te verwachten bij het verrichten van de activiteit? In dat geval moet een project-m.e.r. uitgevoerd worden. Als er een project-m.e.r. gedaan moet worden en er is een plan-m.e.r. opgesteld die aansluit bij de activiteit en het gebied en die ook actueel is, dan kan de project-m.e.r. deze plan-m.e.r. gebruiken. Zo zou de afweging voor alternatieven achterwege kunnen blijven en kan de project-m.e.r. volledig voor het daadwerkelijke project worden opgesteld.