

File ID	uvapub:94350
Filename	337359.pdf
Version	final

---

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	conference contribution
Title	Juridische mogelijkheden en beperkingen voor windenergie op land
Author(s)	S. Pront-van Bommel
Faculty	FdR
Year	2010

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:

<http://hdl.handle.net/11245/1.337359>

---

*Copyright*

*It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).*

---

# **Duurzame energie**

## **Juridische kansen en belemmeringen**

Onder redactie van drs. B. Krot en mr. L. Smorenburg–van Middelkoop

Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd  
door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van  
Amsterdam op 10 december 2009

---

**Juridische mogelijkheden en beperkingen voor windenergie op land**

Dr. S. Pront-van Bommel



## 1 Inleiding<sup>1</sup>

De komende jaren zal het aandeel duurzame energie enorm moeten worden uitgebreid om de Europese en nationale overheidsdoelstellingen dienaangaande te behalen. De regering zet daarbij in op groot, in die zin dat zij beoogt deze doelstelling te bereiken door prioriteit te geven aan veel extra wind-energie, zowel op land als op zee, naast de opwek uit biomassa.<sup>2</sup> Voor productie- vermogen voor windenergie op land zijn aparte doelstellingen geformuleerd.<sup>3</sup> Het is de vraag of deze doelstellingen realiseerbaar zijn.

Dat is onder meer afhankelijk van de ruimte die op land voor de benodigde windparken beschikbaar is en het verloop van diverse besluitvormingsproce- dures daaromtrent. De ruimte op land is schaars en vele projecten en belangen strijden met elkaar om voorrang bij de verdeling daarvan, waarbij de overheids- doelstelling om het aandeel duurzame energie substantieel te vergroten 'slechts' één van de vele betrokken algemene belangen is.<sup>4</sup> Dit algemene belang weegt niet *a priori* zwaarder dan bijvoorbeeld de bescherming van natuurwaarden.<sup>5</sup>

Het onderzoek van Bosch en Van Rijn uit 2008 heeft diverse knelpunten bij ruimtelijke inpassing van windparken in kaart gebracht.<sup>6</sup> Deze betreffen deels de 'stropigheid' van de besluitprocedures en weerstand van lokale overhe- den en hun bestuursleden. Voorts zijn belemmeringen gelegen in de materi- ele normen. Uit dit onderzoek blijkt dat van nieuwe windmolenprojecten die toentertijd in de pijplijn zaten, 64% niet gerealiseerd zal worden vanwege één of meer belemmeringen.

Deze bijdrage stelt deze twee zaken, stroomlijning van relevante besluitvor- mingsprocedures en het toetsingskader van materiële normen voor de relevante planologische besluiten, aan de orde. Beide zijn in belangrijke mate bepalend

---

<sup>1</sup> Auteur is directeur van het Centrum voor Energievraagstukken UvA. In deze bewerking zijn recente ontwikkelingen meegenomen. Eerder is van de hand van auteur verschenen 'Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten', *TBR* 2009/196, p. 978-987. Veel dank aan Eva Winters en Sanne Aker- boom, student-assistenten bij het Centrum voor Energievraagstukken voor hun werkzaamheden bij de totstandkoming dit artikel.

<sup>2</sup> Zie voor de grote rol van windenergie: Nationaal plan van aanpak windenergie, VROM, EZ en LNV, januari 2008, p. 5: 'Waarom accent op windenergie?'; Verkenning Schoon & Zuinig, Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen, ECN april 2009, p. 28 en 29. Samen met de energie uit de AVI beslaat windenergie op land en zee totaal 92% van de productie van duurzame energie; De groei van Windenergie op land, ministeries van VROM, EZ en LNV, p. 3 en 7.

<sup>3</sup> De groei van Windenergie op land, uitgave van de ministeries VROM, EZ en LNV in samenwerking met diverse organisaties, juni 2009, p. 24 en 28.

<sup>4</sup> Voor windparken op zee is dit mogelijk anders. Zie daarover R.J.J. Aerts, 'Een zee aan energie, Juridisch kader bij het realiseren van offshore windparken', *TBR* 2010/40, p. 223-238.

<sup>5</sup> Vgl. ABRvS 25 februari 2009, nr. 200709030/1; ABRvS 20 juli 2005, nr. 200407855/1.

<sup>6</sup> Bosch en Van Rijn, Projectenboek. Windenergie Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding, juli 2008, in opdracht van ministeries VROM, EZ en LNV.

of de overheidsdoelstelling inzake windenergie in 2020 gerealiseerd kunnen worden. Deze bijdrage beperkt zich tot windenergie op land.

Achtereenvolgens komen aan bod de overheidsdoelstellingen inzake duurzame energie, mede tegen de achtergrond van de algemene milieu- en klimaatdoelstellingen voor de energiesector, de betekenis van de rijkscoördinatieregeling (RCR), de provinciale coördinatieregeling (PCR), die met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet van kracht is geworden, en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voorts wordt een overzicht van de diverse (milieu)aspecten die in de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening moeten worden betrokken, gegeven. Vervolgens wordt nagegaan of er wel voldoende ruimte is om de beleidsplannen van de regering en provinciebesturen inzake windenergie op land daadwerkelijk te kunnen realiseren. Ten slotte volgen slotbeschouwingen.

## 2 Milieu- en klimaatdoelstellingen nader bezien

De duurzaamheidsdoelstellingen van de regering voor de energiesector zijn ambitieus, tenminste uitgaande van waar we nu staan.

In 2020 moet 20% van de energie in Nederland duurzaam zijn opgewekt.<sup>7</sup> Deze doelstelling sluit aan bij de Europese doelstellingen, die zijn vastgelegd in de op 5 juni 2009 gepubliceerde Richtlijn Hernieuwbare Energie 2009/28/EG (HE-Richtlijn).<sup>8</sup> Op grond van de HE-Richtlijn is Nederland verplicht ervoor te zorgen in 2020 14% energie uit hernieuwbare bronnen te verbruiken.<sup>9</sup> Om te voldoen aan criteria uit de HE-Richtlijn, zou in Nederland in 2010 9% van het bruto-eindverbruik uit duurzame energie moeten bestaan, wat hoogstwaarschijnlijk niet gehaald wordt.<sup>10</sup> In 2008 was het aandeel duurzame energie in Nederland volgens een voorlopige berekening in overeenstemming met de HE-Richtlijn immers slechts 3,2% en in 2009 3,6%.<sup>11</sup> Er is dus een toename

<sup>7</sup> Werkprogramma Schoon & Zuinig, p. 8.

<sup>8</sup> Artt. 27 en 28 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG. De richtlijn is op 25 juni in werking getreden en de lidstaten moeten uiterlijk 5 december 2010 de richtlijn hebben geïmplementeerd.

<sup>9</sup> De richtlijn bepaalt dat minstens 20% van het communautaire bruto-eindverbruik van energie in 2020 uit hernieuwbare bronnen afkomstig moet zijn. De HE-richtlijn legt bindende nationale streefcijfers aan lidstaten op voor het totale aandeel van energie uit hernieuwbare energiebronnen in het bruto-eindverbruik van energie. Vervolgens zijn in de HE-richtlijn de doelstellingen per lidstaat in een bijlage bij deze richtlijn nader vastgesteld. Art. 3 jo Bijlage A.

<sup>10</sup> Art. 3 en Bijlage I onderdeel b HE-Richtlijn.

<sup>11</sup> Webmagazine CBS: Tijdsreeks aandeel duurzame energie volgens de finale energiemethode 1990-2008, 16 april 2009. Overzicht van aandeel duurzame energie van het bruto-eindverbruik van energie in Nederland, berekend in overeenstemming met de HE-Richtlijn.

met ruim 5% in twee jaar nodig om de communautaire doestellingen inzake energie-efficiëntie te realiseren.

Het is overigens van belang om *het eindverbruik*, waar de HE-Richtlijn vanuit gaat, te onderscheiden van *de opwek* van duurzame energie. *Verbruik* kan ook bestaan uit duurzame energie afkomstig uit andere lidstaten. Deze telt echter niet mee om de

20% duurzaamheidsdoelstelling in Nederland te bereiken. Uitruiel tussen lidstaten kan in dat kader niet plaatsvinden. Mogelijk wordt dit in de toekomst anders met introductie van 'statistische overdracht' tussen lidstaten, en door gezamenlijke projecten tussen lidstaten onderling of met derdelanden.<sup>12</sup> Deze compensatiemogelijkheden tussen lidstaten zijn vooralsnog beperkt. Een en ander leidt er toe dat het verbruik van duurzame energie in grote mate afhankelijk is van de omvang van in Nederland geproduceerde energie. Die zal substantieel moeten worden uitgebreid.

Het aandeel van *productie* van duurzame energie bedroeg 9% in 2009 en 7,5% in 2008.<sup>13</sup> Een deel van de in Nederland opgewekte energie komt kennelijk niet bij de eindverbruikers in Nederland terecht.

De nationale overheidsdoelstellingen inzake opwek van windenergie zijn de volgende. Momenteel staan er ongeveer 2000 windmolens opgesteld op land die goed zijn voor ongeveer 2000 MW aan vermogen. Volgens het kabinet Balkenende IV moeten er in 2020 voor 6000 MW aan windmolens op land staan.<sup>14</sup> Het streven is dat van de geplande 6000 MW voor 2020, al ruim 4000 MW in 2011 wordt gerealiseerd. Om de doelstellingen van 4000 MW te bereiken heeft het Rijk in de vorm van het Klimaat- en Energieakkoord afspraken met de provinciebesturen gemaakt.<sup>15</sup> De norm van 6000 MW is overigens nog diffuus.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Art.1 HE-richtlijn stelt regels vast betreffende de statistische overdracht tussen lidstaten.

<sup>13</sup> Zie noot 11.

<sup>14</sup> Zie De groei van Windenergie op land, uitgave van de ministeries VROM, EZ en LNV in samenwerking met diverse organisaties, juni 2009, p. 24 en 28.

<sup>15</sup> Klimaat- en Energieakkoord, Rijksoverheid & IPO, januari 2009, p. 7. Deze volgt het BLOW-akkoord op van juli 2001-2010, p. 2. BLOW staat voor Bestuursvereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie. Dit is een convenant tussen het Rijk, provincies en gemeenten.

<sup>16</sup> Vanaf de start van het 'Werkprogramma Schoon & Zuinig' is men uitgegaan van 2000 MW extra op land in 2011 naast de 2000 MW die al in de pijplijn zaten. De 6000 MW in 2020 is pas later afgesproken. Relevante beleidsdocumenten zijn: Nationaal plan van aanpak windenergie, De groei van windenergie op land, etc. Het 'Klimaat- en energieakkoord' gaat uit van de mogelijkheid dat op land in totaal 4200 MW aan wind op land valt te realiseren. Het rapport 'Verkenning Schoon & Zuinig' geeft aan dat wellicht de extra 2000 MW na de in 2015 gerealiseerde 4000 MW niet tot stand zal komen (p. 6 e.v.). Misschien dat vanwege de prognoses dat de 6000 MW niet worden gehaald momenteel de vooruitstrevende doelstellingen weer wat worden aangepast. Dit zijn de cijfers, zoals in 2008 gemeld aan de Tweede Kamer; zie ook Bijlage 2 bij de brief van de Minister van EZ d.d. 20 februari 2009. Volgens het rapport Schoon & Zuinig: Voortgangsrapportage werkprogramma 'Nieuwe energie voor het klimaat' 2007-2008 (p. 4) is het officiële tussendoel 2.285 MW voor het vermogen duurzame energie in totaal.

In ieder geval dient 4000 MW in 2020 te zijn gerealiseerd.<sup>17</sup> De overheidsdoelstelling om 4000 MW windenergie al in 2011 te hebben gerealiseerd, lijkt echter niet gehaald te worden en ook de realisatie in 2020 van 6000 MW lijkt vooralsnog problematisch.<sup>18</sup> Realisatie van 4000 MW in 2020 ligt mogelijk wel binnen bereik, gelet op de voorliggende, hierna verder te bespreken, provinciale ruimtelijke beleidsplannen. Dat zal overigens ook afhankelijk zijn van investeringsbeslissingen van energieproducenten.

### 3 Stroomlijning van besluitvormingsprocedures

Sinds het verschijnen van het rapport Bosch en Van Rijn zijn belangrijke wetswijzigingen doorgevoerd ter stroomlijnen van de beslissprocedures.<sup>19</sup> Deze voorzien in verkorting en coördinatie van procedures en tevens in 'doordrukmacht' voor het rijks- en het provinciebestuur. Het gaat ten eerste om de bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 die de rijkscoördinatieregeling uit de Wro van toepassing verklaren op de aanleg, renovatie of uitbreiding van 'bepaalde energieprojecten van een zodanige omvang en betekenis dat daarmee een nationaal belang gemoeid is' (hierna afgekort RCR). Tot deze energieparken worden windparken van meer dan 100 MW gerekend.<sup>20</sup> Ten tweede is de Crisis-

<sup>17</sup> Volgens de Minister van EZ moet rekening worden gehouden met factoren die vertragend kunnen werken zoals vergunningverlening en de bouwtijd van een park, voor het behalen van de doelstellingen in 2020 (*Kamerstukken II 2008/09, 31239, nr. 70*). Van realisatie zou van de kabinetsdoelen in 2011 zou sprake zijn als op land 4000 MW is 'gerealiseerd dan wel vergund'. Mogelijk dat op dezelfde wijze met 6000 MW in 2020 wordt omgegaan.

<sup>18</sup> 'Nationaal Plan van Aanpak Windenergie', VROM, EZ en LNV, 30 januari 2008, p. 8; Verkenning Schoon & Zuinig, 'Effecten op energiebesparing, hernieuwbare energie en uitstoot van broeikasgassen', ECN en Planbureau voor de Leefomgeving, april 2009, p. 9.

<sup>19</sup> Wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (*Stb.* 2008, 416); Besluit van 14 februari 2009, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (*Stb.* 2009, 416) en van het Besluit van 29 januari 2009 tot aanwijzing van besluiten in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie- infrastructuurprojecten (Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten) (*Stb.* 2009, 73). Zie M.M. Kaajan, 'Rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuur: een handige regeling maar wel met haken en ogen', *Tijdschrift voor Energierecht* 2009, p. 70 e.v.

<sup>20</sup> Artikel 9b lid 1 sub a Elektriciteitswet. Deze regeling zal naar verwachting voor windenergieprojecten op land aan belang toenemen. Zie het concept, Ruimtelijk Perspectief Windenergie op Land februari 2010, VROM Den Haag, een beleidsvoorbereidende studie, waarin de ruimte voor meer grote windturbines in windparken op land is verkend en op basis daarvan voorstellen worden gedaan. Het gaat daarbij vooral om zoekgebieden voor windparken groter 100 MW (nationale windparken). De mate van



en herstelwet (Chw) relevant, die per 31 maart 2010 in werking is getreden.<sup>21</sup> Deze wet verklaart de provinciale coördinatieregeling uit de Wro van toepassing op ‘kleinere’ windparken (hierna afgekort PCR).

Behalve het doel en reikwijdte – op hoofdlijnen – van de PCR en de RCR wordt de inhoud daarvan en ook van de Wabo verder in deze bijdrage niet besproken, omdat ik deze recentelijk elders heb beschreven. Dat geldt ook voor de betekenis van de Wabo in relatie tot de PCR.<sup>22</sup>

Nieuw en vermeldenswaard is dat de reikwijdte van de PCR inmiddels is uitgebreid. Deze is nu van toepassing om windparken en turbines van 5 tot 100 MW.<sup>23</sup> Het minimum was volgens het wetsvoorstel oorspronkelijk 10 MW. Dit is veranderd opdat de provincie volledig de regie krijgt bij de realisatie van windmolenparken.<sup>24</sup>

Door deze aanpassing geldt de PCR in feite voor bijna alle windparkprojecten op land, er vanuit gaande dat een grote nieuwe windmolen al goed is voor 6 MW, zodat voor een beoogd windpark vrijwel altijd aan de ondergrens van 5 MW zal zijn voldaan.<sup>25</sup> Daar komt bij dat het beleid van provincies veelal is om solitaire windmolens niet toe te staan.<sup>26</sup> Dit kan betekenen dat zelfs bij de plaatsing van één molen het provinciebestuur het bevoegd gezag is.

Doelstelling van de PCR is realisatie van projecten in het ruimtelijk domein te versnellen om zo de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden.<sup>27</sup> Door

---

geschiktheid van gebieden is bepaald op grond van: waar het goed en vaak waait, waar een koppeling met het hoogspanningsnet in de nabijheid is, waar reeds windmolens staan of plannen daarvoor zijn en waar maat en schaal van het landschap en het windpark met elkaar overeenstemmen. Een afweging van de diverse (milieu)- aspecten in het kader van een beoordeling op basis van een goede ruimtelijke ordening moet nog plaatsvinden.

<sup>21</sup> *Stb.* 2010, nr. 135; *Stb.* 2010, nr. 137. Het rapport heeft de status van een ambtelijk voorstel aan het Bestuurlijk overleg Rijk/IPO/VNG.

<sup>22</sup> S. Pront-van Bommel, ‘Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten’, TBR 2009/196, p. 978-987.

<sup>23</sup> Artikel 9e lid 1 Elektriciteitswet. In eerste instantie was het minimum voor de PCR op 10 MW gesteld, zie *Kamerstukken II*, 2009/10, 32127, nr. 2, p. 11. Later is hier op terug gekomen en is het minimum naar 5 MW verlaagd, zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32127, nr. 139 p. 15.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 123, amendement is aangenomen: *Handelingen II* 17 november 2009, nr. 25 pag. 2233-2239.

<sup>25</sup> Voorbeelden van windparken die nu onder artikel 9f vallen zijn: windpark Neer in Limburg: 5 molens van 2 MW en windpark strekdam Enkhuizen: 5 turbines (*Bron: Wind Service Holland*).

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld Provinciaal Omgevingsplan (POP) III, 17 juni 2009 Groningen p. 180: ‘Om het landschap te beschermen concentreren we de grootschalige productie van windenergie in een aantal windturbineparken (zie kaart 1). We zien opwekking van windenergie als een industriële activiteit die thuishoort op of nabij bedrijventerreinen.’ Ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Ordening: Noord-Brabant, p. 67: De provincie geeft aan dat zij windmolens geclusterd wil opstellen in formaties van 8 turbines of meer.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 1. Zie ook *Kamerstukken I* 2009/10, 32127, nr. C.

deze regeling zouden de provinciebesturen op eenvoudiger wijze hun taakstelling van windenergie moeten kunnen behalen dan voorheen.<sup>28</sup> De weerstand van veel gemeentebesturen en -bestuurders tegen het plaatsen van windmolens bleek immers veelal reden dat windparken niet tot stand kwamen of dat de totstandkoming daarvan veel vertraging opliep.<sup>29</sup> De PCR neemt dit obstakel weg door besluitvorming inzake ruimtelijke inpassing van windparken bij het provinciebestuur te leggen voor die gevallen waarin toereikende gemeentelijke besluitvorming ontbreekt.

De keerzijde daarvan is dat door de verplaatsing van de bevoegdheidsuitoefening van het gemeentebestuur naar een hoger bestuursniveau windenergieprojecten verder van de (belevenis van) omwonenden komen te staan, wat juist weer zou kunnen bijdragen aan toenemende weerstand van hun kant tegen deze projecten. Voor de maatschappelijke acceptatie van windenergie is het van belang dat de omgeving inspraak heeft en in een project kan participeren.<sup>30</sup> Bevoegde overheden kunnen gelegenheid tot inspraak geven bij het opstellen van ontwerp plannen. Die inspraak kan vervolgens ook vorm krijgen tijdens de uniforme voorbereidingsprocedures die verplicht wordt gevolgd bij het vaststellen van de benodigde, bindende, planologische besluiten.<sup>31</sup>

Stroomlijning en verhoging van de effectiviteit van de besluitvorming was overigens ook een belangrijke doelstelling van de invoering van de RCR.<sup>32</sup> De RCR is voor windparken op land overigens van minder belang dan de PCR, omdat een windpark op land dat groter is dan 100 MW niet zo vaak voorkomt.<sup>33</sup> Het beoogde Noord-Oostpolderpark waarbij windmolens buiten- en binnendijs zijn gesitueerd vormt een uitzondering.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 22.

<sup>29</sup> Bosch en Van Rijn, 'Projectenboek Windenergie Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding', juli 2008 p. 5: Grootste belemmering in de totstandkoming van windenergie zijn tegenstemmen in de raad.

<sup>30</sup> Het vergroten van het betrokkenheid bij Windenergie, The Smart Agent Company, i.o.v. Landelijke Uitwerking Windenergie (LUW), juli 2008.

<sup>31</sup> Art. 3.8 lid 1 Wro inzake bestemmingsplannen, art. 3.11 lid 1 Wro inzake projectbesluiten en art. 3 Lid 26 lid 2 provinciaal inpassingsplan (en 3.28 lid 2 rijksinpassingsplan ) Wro inzake inpassingsplannen. Zie in dit verband ook art. 3.1.1 Bro lid 1: Het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan pleegt daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Art. 3:6 Awb is van overeenkomstige toepassing.

<sup>32</sup> Vgl. *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 023, nr. 9, p. 5 en *Kamerstukken II* 2007/08, 31 326, nr. 3, p. 1.

<sup>33</sup> Mogelijk dat dit in de toekomst verandert. Zie noot 20.

<sup>34</sup> Het beoogde vermogen van het windpark is maximaal 450 MW. Bron: MER windpark Noordoostpolder 1 oktober 2009, p. 1.

### 3.1 Uitbreiding van het vergunningsvrije (milieu)domein

Het is de bedoeling dat met de inwerkingtreding van het ‘Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines’ de milieunormering worden gestroomlijnd en besluitprocedures verder worden bekort.<sup>35</sup> Dit ontwerpbesluit voorziet in een beperking van het aantal windparken dat milieuvergunningplichtig is en straks onder vergunningplicht van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo valt. De inwerkingtreding van het besluit zal naar verwachting niet lang op zich laten wachten en lijkt gekoppeld aan die van de Wabo. Het besluit voorziet in een substantiële uitbreiding van de reikwijdte van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) voor windturbines.<sup>36</sup> Daartoe wordt een voorziening getroffen in het Besluit omgevingsrecht dat op de Wabo is gebaseerd. De weg waarlangs een en ander vorm zal krijgen is nogal complex en zal hierna stapsgewijs worden toegelicht.

De materiële normen uit Activiteitenbesluit zijn van toepassing op niet milieuvergunningplichtige windenergieprojecten. Heden betreft dat in de regel windenergieprojecten van minder dan 15 MW of die bestaan uit minder dan 10 windturbines.<sup>37</sup>

Voor de vergunningplichtige windparken geldt een ander materieel kader, en wel uit hoofde van de milieuvergunning. Een windenergieproject is vergunningplichtig in geval aan de volgende twee cumulatieve criteria is voldaan:

- 1) Er geldt een m.e.r.-beoordelingsplicht. Dit betreft windenergieprojecten van meer dan 15 MW of die bestaan uit meer dan 10 windturbines, en
- 2) het bevoegde gezag is verplicht om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van artikel 3.4 Awb te volgen bij zijn besluitvorming op de vergunningaanvraag.

Bij de m.e.r.-beoordeling dient het bevoegd gezag vast te stellen of voor het desbetreffende project een m.e.r.-plicht geldt, omdat vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder dit wordt ondernomen, belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan. Als het bevoegde gezag beslist dat deze m.e.r.-plicht bestaat, zal (alsnog) een milieueffectenrapportage moeten plaatsvinden.

Maar met de inwerkingtreding van de Wabo, en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht, zal criterium 2 worden versoepeld. De plicht om een

---

<sup>35</sup> Ontwerpbesluit/houdende wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (wijziging milieuregels windturbines), zoals dat is voorgehangen en voorgepubliceerd op 31 augustus 2009 (*Stcrt.* 2009, 12902).

<sup>36</sup> Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), *Stb.* 2007, 415.

<sup>37</sup> Art. 3.13 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (activiteitenbesluit). Zie verder *Stcrt* 2009 nr. 12902, Besluit van ....., houdende wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (wijziging milieuregels windturbines), p. 11.

uniforme openbare voorbereidingsprocedure te volgen bij de besluitvorming over de omgevingsvergunning (voor zover deze mede de ‘oude’ milieuvergunning omvat), zal niet meer gelden ingeval het bevoegde gezag, in het kader van een m.e.r.-beoordeling, vaststelt dat geen m.e.r.-plicht van toepassing is. In dat geval zal in de regel de *reguliere* Wabo-vergunningprocedure gelden. Er zal dan niet een omgevingsvergunning nodig zijn op grond van artikel 2.1 aanhef en onder e Wabo.<sup>38</sup>

De uitbreiding van de reikwijdte van het Activiteitenbesluit betreft dus windparken van meer dan 15 MW waarvoor met betrekking tot de besluitvorming omtrent een eventueel te verlenen omgevingsvergunning de reguliere Wabo-vergunningprocedure wordt gevolgd.<sup>39</sup>

### 3.2 Meer efficiëntie?

Een van mijn bevindingen in de eerdere publicatie over dit onderwerp is dat de met de PCR en Wabo te behalen tijdswinst<sup>40</sup> relativering behoeft.<sup>41</sup> Dat heeft te maken met het feit dat deze wettelijke regelingen alleen betrekking hebben op het verkorten van termijnen en het stroomlijnen van procedures *nadat* de procedure van start is gegaan; dus alleen op de juridische besluitvorming en de rechtspraak.<sup>42</sup> Deze zien niet op de voorbereidingsfase,

---

<sup>38</sup> Zie toelichting bij het Besluit genoemd in de vorige noot onderdeel D: ‘Deze wijziging van de bijlage bij het Bor leidt ertoe dat slechts vergunningplichtig blijven windturbines waarvoor een milieueffectrapport moet worden opgesteld of waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport moet worden opgesteld, met uitzondering van merbeoordelingsplichtige windturbines waarvoor geen milieueffectrapport gemaakt hoeft te worden. Merplichtige windturbines zijn windturbines op zee met een gezamenlijk vermogen van 15 megawatt of meer, of 10 windturbines of meer. Merbeoordelingsplichtige windturbines zijn windturbines die niet in zee zijn geprojecteerd met een gezamenlijk vermogen van 15 megawatt of meer, of 10 windturbines of meer. Voor deze laatste categorie kan een omgevingsvergunning die is voorbereid met de reguliere procedure worden afgegeven wanneer het bevoegd gezag oordeelt dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. In dat geval zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing.’

<sup>39</sup> Die reguliere procedure is ook niet van toepassing ingeval sprake is van een project dat in strijd met bestemmingsplan is en waarvoor ingevolge artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo een omgevingsvergunning nodig is.

<sup>40</sup> *Kamerstukken I 2009/10*, 32127, nr. C: de provinciale coördinatieregeling voor windmolens op land draagt bij aan een tijdswinst van 1,5-2 jaar op projecten, die nu vaak een doorlooptijd hebben van 8 tot 10 jaar.

<sup>41</sup> L. Michiels, ‘Een snelweg voor besluitvorming’, *AAe* 2009, p. 531 e.v. en S. Pront-van Bommel, ‘Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten’, *TBR* 2009/196, p. 978-987.

<sup>42</sup> Het ontwikkelen van individuele locaties kost vaak 10 jaar. Ongeveer 70% van de tijd gaat zitten in voorbereiding en 30% formele proceduuretijd ziet op de periode na indiening van de eerste aanvraag, zie concept Ruimtelijk Perspectief Windenergie op Land, 3 februari 2010, VROM Den Haag, p. 10. Zie verder noot 20.

waarin de benodigde onderzoeken plaatsvinden en gestreefd wordt naar politieke overeenstemming en maatschappelijk draagvlak. De meeste tijd gaat vaak in deze voorbereidingsfase zitten.<sup>43</sup>

Voorts is van belang dat de PCR en de Wabo het materiële toetsingskader van een goede ruimtelijke ongewijzigd laten.<sup>44</sup> Dit toetsingskader is meestal veelomvattend en betreft een groot aantal te beoordelen deelaspecten.<sup>45</sup> Die normen zijn vaak dwingend van aard. Vooral daarin zijn belangrijke belemmeringen gelegen. De materiële normering is grotendeels in milieu- en natuurwetgeving vastgelegd die ook (indirect) van toepassing is op planologische besluitvorming.

## 4 Materieel toetsingskader

### 4.1 Algemeen

Juridische mogelijkheden en beperkingen voor ruimtelijke inpassing van grootschalige windmolenprojecten worden dus niet alleen bepaald door de procedurele inrichting en een herverdeling van de bevoegdheden tussen rijks-, provincie- en gemeentebestuur. Minstens zo belangrijk is het materiële toetsingskader voor de betrokken besluitvorming, in het bijzonder voor de beoordeling of de aanleg van een windpark past binnen een goede ruimtelijke ordening.

Een goede ruimtelijke ordening wordt verkregen door het coördineren van de verschillende algemene belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk.<sup>46</sup> Om de kwaliteitseisen vanuit verschillende sectorale beleidsterreinen te kunnen verta-

---

<sup>43</sup> Vgl. Zie het advies 'Sneller en beter' van april 2008 van de 'Commissie Elverding', dat wil zeggen de Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuure Projecten, geïnstalleerd op 7 november 2007 door de ministers van V&W en VROM.

<sup>44</sup> De Wabo is van toepassing ingeval van een Wabo-vergunning die (mede) inhoudt een besluit tot buiten-toepassing verklaring van een bestemmingsplan (oude projectbesluit). Zie de artt. 2.1 lid 1 aanhef en onder c en 2.12 Wabo.

<sup>45</sup> Bosch en Van Rijn, *Projectenboek Windenergie*, Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding, in opdracht van het Ministerie van VROM, EZ en LNV, juli 2008, p. 18.

<sup>46</sup> Een aloude omschrijving van ruimtelijke ordening is 'het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen'. Deze onder meer in de parlementaire geschiedenis bij de WRO 1965 voorkomende omschrijving werd bij de behandeling van de Wro nog steeds actueel geacht: 'Een goede ruimtelijke ontwikkeling streeft naar het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving', zie *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 9. Zie in dit verband ook: J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijke ordeningsrecht*, Zaandam, Instituut voor Bouwrecht: 2008, p. 166 en P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer, Kluwer: 2009, p. 45.

len naar concrete ruimtelijke situaties dienen de belangen van andere beleids-terreinen te worden betrokken in de vaststelling van het bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit.

Getuige de ontwikkeling in de jurisprudentie, moet dit steeds prominenter gebeuren. De afgelopen tien jaren zijn bijvoorbeeld de eisen inzake bescherming van natuurwaarden, mede onder invloed van de jurisprudentie over de betekenis van de rechtstreekse werking van de Habitat<sup>47</sup> en Vogelrichtlijn<sup>48</sup>, voor het vaststellen van planologische plannen tot volle wasdom gekomen<sup>49</sup>. De jurisprudentie is bepaald nog niet uitgekristalliseerd.<sup>50</sup> Het brede palet van normen waaraan windenergieprojecten moeten worden getoetst, wordt steeds verder ingekleurd.

Voor de (milieu)vergunningvrije windenergieprojecten zijn diverse milieunormen vastgelegd in het genoemde Activiteitenbesluit. Deze zijn bindend, zij het dat de systematiek van deze wettelijke regeling zodanig is dat het bevoegd gezag in bijzondere lokale omstandigheden, bijvoorbeeld in stiltegebieden, verdergaande bescherming kan bieden via maatwerkvoorschriften.

Het genoemde ‘Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines’ voorziet daarnaast in uniformering van de geluidsnorm voor alle windparken, ook met betrekking tot de vergunningplichtige projecten.

Hierna worden diverse deelaspecten van het materiële toetsingskader nader gezien. Eerst volgt per deelaspect een beschrijving van het recht zoals dat anno april 2010 geldt, waarna een korte omschrijving volgt van de wijzigingen die het voormelde Besluit te weeg zullen brengen.

## 4.2 Radar en ecologie

Uit het onderzoek van Bosch en Van Rijn uit 2008 valt op te maken dat in de praktijk vooral de volgende twee materiële beperkingen van belang zijn voor windmolens. In de eerste plaats is dat de radarnorm.<sup>51</sup> Radar-

<sup>47</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 (Pb 1992, L 206, blz. 7-50).

<sup>48</sup> Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 (Pb 1979, L 103, blz. 1-18).

<sup>49</sup> ‘Wanneer een windpark in of nabij een Natura 2000-gebied komt te liggen dan geldt een vergunningsplicht op grond van artikel 19d Nbw. Artikel 19d vloeit voort uit de Habitat en Vogelrichtlijn.’ De Natura 2000-gebieden zijn op basis van deze richtlijnen aangewezen. J.E. Winkelman, F.H. Kist en M.J. Epe, rapport ‘Ecologische en natuurbeschermingsrechtelijke aspecten van windturbines op land’, Universiteit Wageningen en Alterra 2008, in opdracht van het ministerie van LNV, p. 21.

<sup>50</sup> J.E. Winkelman, F.H. Kist en M.J. Epe, rapport ‘Ecologische en natuurbeschermingsrechtelijke aspecten van windturbines op land’, Universiteit Wageningen en Alterra 2008, in opdracht van het ministerie van LNV, Alterra-rapport 1780, ISSN 1566-7197, par. 8.2: ‘De natuurjurisprudentie blijkt nog in ontwikkeling. Er is nog geen sprake van vaste lijnen, laat staan dat er al vaste windmolenjurisprudentie zou bestaan op het gebied van Natura 2000, EHS of soorten.’

<sup>51</sup> Bosch en Van Rijn, Projectenboek Windenergie Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding, Eindrapport juli 2008, p. 5.

stations worden in hun functioneren beïnvloed door hoge bouwwerken zoals windmolens.<sup>52</sup> In de zogenaamde radarverstoringsgebieden, met een straal van ongeveer 27 km, mogen geen gebouwen van 45 meter of hoger worden geplaatst. Radarinstallaties van civiele diensten en van defensie bleken volgens dit rapport in 13% van de gevallen een belemmering op te leveren. De ministeries VROM en Defensie hebben het probleem onderkend en zijn op zoek naar een oplossing.<sup>53</sup>

De tweede materiële beperking van betekenis vormt blijkens het onderzoek Bosch en Van Rijn de ecologische normering. Ecologie omvat de natuurgebieden met hoge natuurwaarden, zoals de Natura 2000, de ecologische hoofdstructuur, nationale landschap *etcetera*.

De ecologische normering heeft grote – beperkende – invloed op de locatie-keuze en de hoeveelheid aan beschikbare locaties.<sup>54</sup> De beperking is blijkens de jurisprudentie veelal gelegen in de complexiteit van het onderzoek naar eventuele negatieve gevolgen van een beoogd windpark voor natuurwaarden en het ontbreken van eenduidige materiële criteria ter beoordeling of deze waarden (op onaantoonbare wijze) worden aangetast, wat een nadere uitleg vergt.

Handelingen met eventuele gevolgen voor de natuurwaarden die zijn aangewezen als zogeheten Natura 2000-gebieden,<sup>55</sup> zijn op grond de Natuurbeschermingswet 1998 in beginsel (Nwb) verboden.<sup>56</sup> Deze handelingen mogen alleen op basis van een Nwb-vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nbw 1998 worden verricht, waarbij de bouw en de exploitatie van een windmolenpark als één vergunningplichtig project wordt beschouwd.<sup>57</sup> Dit betreft ook windparken die in de nabijheid van zodanig natuurgebied worden gepland. In het kader van de vergunningverleningsprocedure moet op basis van wetenschappelijk maatstaven beoordeeld worden of het beoogde windturbinepark afzonderlijk, of in combinatie met andere plannen of projecten, geen significante gevolgen heeft voor de natuurwaarden van het desbetreffende natuurgebied. Dit vereist een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19f van de Nbw, tenzij op voorhand met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat deze gevolgen zijn uitgesloten,<sup>58</sup> dan wel al anderszins met voldoende zekerheid is vastgesteld dat die gevolgen optreden.<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 14.

<sup>53</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 15.

<sup>54</sup> Zie rapport 'Ecologische en natuurbeschermingsrechtelijke aspecten van windturbines op land', Universiteit Wageningen en Alterra 2008, in opdracht van het ministerie van LNV, Alterra-rapport 1780, ISSN 1566-7197.

<sup>55</sup> Voorts kan een ontheffing op grond van de Flora- en Faunawet zijn vereist. Deze wet blijft verder onbesproken.

<sup>56</sup> Art.16 lid 1 Nbw 1998.

<sup>57</sup> Vz. ABRvS 28 februari 2008, BR 2008/432, m.nt. H.E. Woldendorp (Elektriciteitscentrale op de Maasvlakte (Zuid-Holland).

<sup>58</sup> Vgl. ABRvS 17 maart 2010, nr. 200808402/1/R2, uitspraak betreffende passende beoordeling windturbinepark en cumulatie.

<sup>59</sup> ABRvS 7 februari 2007, nr. 200600281/1.

De Nbw-vergunning wordt verleend als voldoende zekerheid is verkregen op basis van de passende beoordeling dat deze significante gevolgen er niet zijn. Als deze gevolgen naar verwachting toch optreden en er geen redelijke alternatieven voorhanden zijn, is vergunningverlening in dat geval alleen mogelijk als een dwingende reden van openbaar belang daartoe noopt.<sup>60</sup> In dat geval dienen vervolgens, indien redelijkerwijs mogelijk, mitigerende maatregelen te worden getroffen of, als dat niet mogelijk is, de negatieve effecten elders gecompenseerd te worden. De mitigerende maatregelen kunnen al bij de passende beoordeling worden meegenomen.<sup>61</sup> Alvorens de vergunning kan worden verleend, moet daarover voldoende zekerheid zijn verkregen.

Diverse factoren zijn bepalend of sprake is van mogelijk significante gevolgen voor de beschermende natuurwaarden. Relevante factoren daarvoor zijn populatieafname (diersoorten), oppervlakteafname en de afstand van het project tot het Natura 2000-gebied. Voor toepassing van dergelijke waarden is overigens geen standaard geformuleerd; de gevolgen zullen per project beoordeeld moeten worden.<sup>62</sup> Gezien de verscheidenheid aan locaties en omstandigheden is het van belang dat er planspecifiek onderzoek wordt verricht en is het vrijwel niet mogelijk eenduidige richtlijnen te schetsen.<sup>63</sup>

Planning van een windpark in of nabij een natuurgebied is derhalve omgeven met risico's en vergt zorgvuldig en gedegen voorafgaand onderzoek. Onzekerheden kunnen worden beperkt door tijdens de voorbereidingsfase een aanpak toe te passen volgens het zogenaamde 'hand-aan-de-kraan principe'. Daarbij worden significante negatieve gevolgen verkleind door middel van monitoring, mitigatie en investeringen in ecologische veerkracht.<sup>64</sup> Het Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines zal ten aanzien van de radarnormering en bescherming van natuurwaarden geen veranderingen teweegbrengen.

---

<sup>60</sup> Art. 16 lid 3 Nbw 1998.

<sup>61</sup> ABRvS 7 mei 2008, JM 2008/75, m.nt. Zijlsman; zie ook ABRvS 22 oktober 2008, JM 2008/139, m.nt. Zijlmans.

<sup>62</sup> Zie voor een voorbeeld van populatieafname bij vogels en de beoordeling daarvan: ABRvS 17 maart 2010, nr. 200808402/1/R2.

<sup>63</sup> ABRvS 1 april 2009, BR 2009/103, p. 13, m.nt. Woldendorp (Ecologische en natuurbeschermingsrechtelijke aspecten van windturbines op land): ook als het gaat om de bescherming van soorten is geen duidelijk criterium af te spreken. De aanvaardbare verwachte sterfte verschilt per soort. Speciaal als het gaat om een beschermde diersoort. Een extra sterfte van 2% bovenop de natuurlijke sterfte kan dan al schadelijke gevolgen hebben.

<sup>64</sup> Zie voor toepassing van dit principe: ABRvS 29 augustus 2007, JM 2007/162, m.nt. Zijlsman (kritisch) inzake gasboringen in de Waddenzee. Volgens de rechter was van belang dat door 'het hand aan de kraan principe' in geval van een (dreigende) aantasting van de natuurwaarden in de in geding zijnde Natura 2000-gebieden, de gaswinning kon worden beperkt of stilgelegd. Vgl. ABRvS 9 september 2009, Gst. 2009, 121, m.nt. S.D.P. Kole.



### 4.3 Veiligheid

Ook regels omtrent veiligheid kunnen voor aanzienlijke beperkingen zorgen. Bij ingebruikneming van een windturbine zijn verscheidene veiligheidsrisico's aan de orde. Te denken valt aan het omvallen van de turbine of het wegwerpen van rotoronderdelen.

Voor windparken van 15 MW of meer is, zoals vermeld tot de komst van de Wabo in elk geval, een (milieu/omgevings-)vergunning vereist en dient bij de beoordeling van de vergunningaanvraag een veiligheidsrisicoanalyse te worden gemaakt.<sup>65</sup> Het in opdracht van SenterNovem, heden geheten Agentschap.nl, opgestelde Handboek Risicozonering Windturbines 2005 biedt daarvoor richtsnoeren, die zien op het beperken en voorkomen van risico's.<sup>66</sup> Deze richtsnoeren zijn niet bindend en ook geen beleidsregels in de zin van de Awb.<sup>67</sup> Het gaat veelal om strenge normen die er aan in de weg staan dat turbines bij nabij (kwetsbare) objecten, zoals bebouwing<sup>68</sup> wegen en industrie, geplaatst kunnen worden.

Op de niet-vergunningplichtige windparken is het Activiteitenbesluit van toepassing. Op basis daarvan kan de minister van VROM ten behoeve van het beperken en voorkomen van risico's een regeling opstellen met aanvullende wetgeving.<sup>69</sup>

Voor windmolens die in de buurt van rijks(vaar)wegen en spoorlijnen zijn gesitueerd, hanteert Rijkswaterstaat, deels in samenspraak met Prorail, voor de

<sup>65</sup> Art. 3.13 Activiteitenbesluit:

'Deze paragraaf is van toepassing op: a. windturbines met een rotordiameter groter dan twee meter; b. windturbines die elk afzonderlijk een vaste verbinding hebben met de bodem of de waterbodem in de vorm van een mast; c. windturbines die zijn voorzien van een horizontale draaiaf van de rotor; d. windturbines met een gezamenlijk vermogen kleiner dan 15 megawatt; e. windturbines die deel uitmaken van inrichtingen met maximaal negen windturbines; en f. windturbines waarbij de afstand tussen de afzonderlijke windturbine en de dichtstbijzijnde woning of andere gevoelige objecten, ten minste viermaal de ashoogte bedraagt.' Vervolgens zijn windparken met een vermogen van 15 MW van het Activiteitenbesluit uitgezonderd op basis van Bijlage 1 bij het Activiteitenbesluit onder d, zijnde 'inrichtingen voor activiteiten die zijn aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van de wet, voor zover de terzake van die activiteiten krachtens derde en vierde lid, aangewezen categorieën de besluiten zijn waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn.' Zie art. 2.1 Besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de Wabo Jo. art. 2.1 Wabo, na 1 juli 2010; Bijlage 1 Activiteitenbesluit categorie d, categorie g, onder 1, en categorie dd, onder 1.

<sup>66</sup> Handboek risicozonering Windturbines, tweede versie, januari 2005.

<sup>67</sup> Tenzij deze door het bevoegde gezag alsnog als zodanig als 'zijn' beleidsregels wordt vastgesteld (vgl. art. 4:81 Awb).

<sup>68</sup> Onder meer woningen, ziekenhuizen en sportcomplexen.

<sup>69</sup> Art. 3.14 lid 5 juncto 3.13. Artikel 3.13 zet uiteen op welke windmolens dit besluit betrekking heeft. Zie par. 3.2.3 van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer 9 november 2007, nr. DJZ2007104180.

aanvullende toestemmingen die nodig zijn voor realisatie van windparken,<sup>70</sup> eigen (aanvullende) risicocriteria. Deze zijn opgenomen in de documenten ‘Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over Rijkswaterstaatswerken’ en ‘Windturbines langs auto-, spoor- en vaarwegen: Beoordeling van veiligheidsrisico’s 1999’.<sup>71</sup> Het gaat hier om beleidsregels en niet om wetgeving, zodat daarvan kan worden afgeweken ingeval van een zwaarwegend algemeen belang en bijzondere onvoorziene omstandigheden.

Het Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines voorziet in een aanpassing van het Activiteitenbesluit ten aanzien van de veiligheidsnormen. In het besluit wordt voor wat betreft de veiligheid in de omgeving van de windturbine aansluiting gezocht bij het externe veiligheidsbeleid voor het werken met of opslaan van gevaarlijke stoffen, zoals neergelegd in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het in procedure zijnde ontwerp-besluit externe veiligheid buisleidingen.<sup>72</sup> Er worden grens- en richtwaarden gesteld voor onder meer het plaatsgebonden risico.

#### 4.4 Overlast

Als omwonenden zich verzetten tegen een beoogd nabijgelegen windpark is dat veelal vanwege diverse vormen van overlast.<sup>73</sup> Dit is aanleiding om hierna de normering dienaangaande nader te bezien. Het gaat daarbij vooral om door windturbine(s) veroorzaakte slagschaduw, geluidhinder en dergelijke.

Vanaf januari 2010 geldt op grond van het Activiteitenbesluit voor windmolenparken van minder dan 15 MW de nieuwe geluidsnorm van gemiddeld 47 dB Lden.<sup>74</sup> Dit gemiddelde is gebaseerd op LA,RT = 40 dB(A) in de nacht vermeerderd met de toepassing windnormcurve aan gevels van woningen en gevoelige gebouwen.

Voor milieuvergunningplichtige windparken zijn normen vastgelegd in de recent verschenen ‘Circulaire geluidhinder veroorzaakt door windturbines; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer van 2 april 2010’, opgesteld door de minister van VROM.<sup>75</sup> Met de inwerkingtreding van het Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines worden de criteria uit deze Circulaire in het nieuwe Activiteitenbesluit opgeno-

<sup>70</sup> Artt. 2 en 3 Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

<sup>71</sup> Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Bouwdienst Rijkswaterstaat van Ministerie van Verkeer en Waterstaat en NS Prorail, kenmerk: VRWP-R-99004.

<sup>72</sup> *Stcrt* 28 augustus 2009, nr. 12819. Zie de website van ‘Infomil’.

<sup>73</sup> Vgl. ‘Participatie in windenergie projecten’, SenterNovem, Utrecht 2009, p. 27: participatie kan inspeelen op het gevoel van overlast bij omwonenden.

<sup>74</sup> Afdeling 2.8.dd.

<sup>75</sup> Brief minister van VROM, kenmerk 2010010074.

men, die wat betreft de geluidsnormen dan ook gaat gelden voor alle windparken.<sup>76</sup>

Daarnaast gelden op grond van het Activiteitenbesluit<sup>77</sup> specifieke regels voor slagschaduw en lichtschittering van niet-vergunningplichtige windmolens.<sup>78</sup> Slagschaduw is de schaduw die een object werpt op een ondergrond of een ander voorwerp. Deze schaduw kan negatieve gevolgen hebben voor mensen omdat deze stoort en in het ergste geval mogelijk epilepsieaanvallen veroorzaakt. Ten aanzien van de niet-vergunningplichtige windparken van minder dan 15 MW wordt in het Activiteitenbesluit bepaald, dat bij ministeriële regeling maatregelen kunnen worden vastgesteld ten behoeve het beperken of voorkomen van slagschaduw.<sup>79</sup> De voorschriften inzake slagschaduw en lichtschittering zullen met inwerkingtreding van het Besluit tot wijziging van milieuregels ongewijzigd blijven en vanwege aanpassing van de bijlage met vergunningplichtige inrichtingen voor meer windparken gaan gelden. Ten gevolge van de inwerkingtreding van dit Besluit zullen immers meer windparken buiten de vergunningplicht vallen zoals hiervoor is toegelicht.

Burgers blijken vooral overlast te ervaren in het geval dat het beoogde windpark hun directe omgeving betreft.<sup>80</sup> Als dit niet hun 'achtertuin' betreft, staan zij daarentegen veelal zeer positief tegenover windenergie. Een ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking blijkt zelfs voorstander daarvan.<sup>81</sup> Omwonenden die een economisch belang hebben bij de exploitatie van de windparken, blijken bovendien vrijwel geen hinder te ondervinden van het windmolengeluid.<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> Art. 3.14a van het Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines.

<sup>77</sup> Par. 3.2.3.

<sup>78</sup> Zie rapport Bosch en Van Rijn.

<sup>79</sup> Art. 3.14 lid 4 van het Activiteitenbesluit. Zie par. 3.2.3 van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer 9 november 2007, nr. DJZ2007104180.

<sup>80</sup> M. Wolsink, Planning of renewables schemes: Deliberative and fair decision-making on landscape issues instead of reproachful accusations of non-cooperation, *Energy Policy*, 35 (2007) 2692–2704.

<sup>81</sup> Smartagent Bedrijf, Het vergroten van betrokkenheid bij windenergie. Een burgerparticipatie-project, opgesteld door: VROM, LUW, juli 2008, p. 23.

<sup>82</sup> Van den Berg, Bouma, Pedersen, Bakker, Visual and acoustic impact of wind turbine farms on residents, Universiteit van Groningen, juni 2008, p. 61; vgl. participatie in windprojecten, SenterNovem, Utrecht 2009; Project Windfarmperception, Visual and acoustic impact of wind turbine farms on residents, Van den Berg, Bouma, Pedersen, Bakker, Universiteit van Groningen, juni 2008, p. 61.

## 5 Is er voldoende ruimte?

### 5.1 Algemeen

Het vinden van geschikte locaties voor windturbines die voldoen aan alle genoemde materiële criteria, is niet eenvoudig.<sup>83</sup> Gelet op deze criteria is slechts een beperkt aantal gebieden in Nederland geschikt voor windparken. De overheid kiest daarbij voor inpassing van grootschalige windparken.<sup>84</sup> Grootschalige opwek heeft om verschillende redenen de voorkeur van de overheid. Door grootschalig wind te produceren wordt in een keer een grote bijdrage geleverd aan de doelstellingen. Verder bestaan grote windparken uit grote turbines die een veel groter vermogen hebben dan de vaak kleinere solitaire turbines. Een ander belangrijk argument om te kiezen voor grootschalig en clustering van windmolens is het tegengaan van de ‘verrommeling’ van het landschap en daarmee landschapsvervuiling.

Inzet op groot heeft vergaande consequenties voor het ruimtelijk beslag. De windmolens die nu worden neergezet hebben veelal een impact die tot over gemeentegrenzen reikt.<sup>85</sup> De risicozones die gelden voor grote molens zijn groter dan de zones voor kleine turbines.<sup>86</sup>

Tot voor kort ontbrak een overzicht of er voldoende ruimtelijke inpassing-mogelijkheden voor nieuwe windparken zijn om de gestelde regeringsdoelstelling van 2000 MW extra in 2012 en 6000 MW in totaal in 2020 te realiseren. Het overzicht valt bijvoorbeeld niet te ontleen aan het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna afgekort SEV III), de landelijke structuurvisie voor grootschalige energieprojecten, en evenmin aan het recentelijk vastgestelde Nationaal Waterplan, dat immers niet ziet op windparken op land.<sup>87</sup> Daarnaast zijn slechts globale afspraken neergelegd in het met de provinciebesturen gesloten Klimaat- en Energieakkoord.<sup>88</sup> In dit akkoord is bepaald dat de provincies een klimaatbestendige, energiebesparende structuurvisie vaststellen en daarbij energieprojecten en infrastructuur invullen.<sup>89</sup> Verder is daarin vastgesteld hoeveel elke provincie aan windenergie op land, en andere vormen van duurzame opwek, moet realiseren om de doelstelling van 20% duurzame energie in 2020 te behalen.

<sup>83</sup> Handboek risicozonering windturbines, ECN en KEMA i.o. van SenterNovem, januari 2005, p. 4.

<sup>84</sup> Nationaal plan van aanpak windenergie, VROM, EZ en LNV, januari 2008, p. 15-16. Zie ook bijv. Nota Wervel, Ruimtelijke visie op windenergie, Provincie Zuid-Holland, p. 13.

<sup>85</sup> Windmolens hebben landschappelijk verhaal nodig, Rijksadviseur voor landschap, december 2009, p. 19.

<sup>86</sup> Handboek risicozonering windturbines, ECN en KEMA i.o. van SenterNovem, januari 2005.

<sup>87</sup> S. Pront-van Bommel, ‘Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten’, TBr 2009/196, p. 978-987.

<sup>88</sup> Zie noot 3.

<sup>89</sup> Art.1.3, Klimaat en Energieakkoord, Rijksoverheid & IPO, januari 2009.

Het overzicht van de inpassingmogelijkheden begint geleidelijk te ontstaan. Inmiddels valt een globaal overzicht te ontleen aan diverse recente (ontwerp) provinciale planologische beleidsplannen. Provinciebesturen hebben, ter uitvoering Klimaat- en Energieakkoord, in nieuwe (ontwerp) structuurvisies en omgevingsplannen zoekgebieden en locaties voor windparken aangewezen of zij zijn daar nu mee bezig. In deze plannen wordt het strategisch ruimtelijk beleid vastgelegd. In het kader van het vaststellen daarvan heeft een globale beoordeling plaatsgevonden van de genoemde materiële deelaspecten of zal deze (alsnog) plaatsvinden. Deze plannen lijken de weg te openen naar realisatie van de extra 2000 MW windenergie.

De provincie Noord-Holland heeft bijvoorbeeld in zijn concept-structuurvisie een doelstelling van 430 MW windenergie in 2012 opgenomen. In de periode daarna tot 2025 is het streven daar nog 600 MW aan toe te voegen.<sup>90</sup> Voor dit plan worden ook zoekgebieden voor nieuwe projecten aangewezen. Het zoekgebied is het gebied dat in principe geschikt wordt geacht voor de desbetreffende projecten. Nadere beoordeling en besluitvorming met betrekking tot de locatiekeuze is daarvoor wel nog nodig. Een vergelijkbare aanpak is bijvoorbeeld gevolgd voor het in juni 2009 vastgestelde omgevingsplan voor de provincie Groningen<sup>91</sup> en het ontwerp van de omgevingsvisie van de provincie Drenthe<sup>92</sup>.

De ambities blijken per provincie te verschillen. Provincies als Noord-Holland, Zuid-Holland, Groningen en Friesland hebben in hun structuurvisies en omgevingsplannen aangegeven de komende jaren veel in wind te willen investeren. Het streven van deze provincies is om ieder afzonderlijk te komen tot gemiddeld 1000 MW in 2020.<sup>93</sup> Andere provincies zoals Drenthe, Overijssel, Gelderland, Limburg en Utrecht hebben veel minder vooruitstrevende doelen

---

<sup>90</sup> Structuurvisie Noord-Holland 2040, kwaliteit door veelzijdigheid, vastgesteld door GS, 16 februari 2010, p. 89 Winddoelstellingen. Zoekgebieden voor grootschalige windenergie: Totaalkaart structuurvisie en themakaarten: p. 2 en 3. De structuurvisie is nog niet van kracht. In mei 2010 zal er opnieuw advies door PS worden gegeven. De structuurvisie is wel al onderworpen aan een milieu effect rapportage. Het plan-m.e.r bevat kritiek op de structuurvisie t.a.v. windenergie: 'Wanneer de opgave voor windenergie die de provincie zich in de structuurvisie stelt wordt gerelateerd aan den (gekwantificeerde) rijksdoelstelling voor duurzame energie, moet worden geconstateerd dat de provincie daarmee slechts een heel klein deel van de landelijke doelstelling behaalt. Behalve de doelstelling voor windenergie is het beleid in de structuurvisie weinig concreet en niet gekwantificeerd. De mate waarin met het beleid in de structuurvisie wordt bijgedragen aan de doelstelling blijft daarom onduidelijk. Bij uitwerking van verschillende in de structuurvisie aangegeven ingrepen zijn nog kansen voor duurzame energie te benutten.'

<sup>91</sup> Vastgesteld, p. 181: doelstelling is 750 MW in 2020; er zijn drie bestaande en toekomstige gebieden aangewezen.

<sup>92</sup> Aangepaste ontwerp versie mei 2010, p. 56: streven naar 200 MW windenergie; zoekgebieden aangewezen (kaart 8a).

<sup>93</sup> Voor een overzicht van de doelstellingen per provincie: [www.windenergie.nl](http://www.windenergie.nl) -beleid- provincie (niet geheel actueel).

ten aanzien van windenergie. Deze provincies geven aan dat windmolens niet in het landschap passen vanwege ‘horizonvervuiling’ of geven de voorkeur aan andere vormen van duurzame opwek.<sup>94</sup> Ook in het Klimaat- en Energieakkoord hebben deze provincies aangegeven minder aan windenergie te doen en zich meer te richten op andere vormen van duurzame opwek.<sup>95</sup>

Als elk provinciebestuur datgene realiseert wat het in dit akkoord heeft toegezegd, zal er, inclusief het nu al gerealiseerd vermogen, in totaal 4200 MW op land staan. Dit vermogen is nog bijna 2000 MW minder dan de beoogde 6000 MW windenergie op land in 2020.

Intussen wordt gewerkt aan een integraal overzicht van ruimtelijke inpassingsmogelijkheden op land voor de beoogde 6000 MW windenergie in 2020. De eerste resultaten daarvan zijn vastgelegd in het een conceptrapport ‘Ruimtelijk Perspectief Windenergie op Land’ van het ministerie van VROM van februari 2010.<sup>96</sup>

Een nadere, meer concrete, afweging en beoordeling van de genoemde materiële aspecten zal met betrekking tot de in de provinciale beleidsplannen aangewezen zoekgebieden echter nog moeten plaatsvinden bij het opstellen van beleidsplannen en de bindende planologische besluitvorming.

## 6 Slotbeschouwingen

Diverse nieuwe wettelijke regelingen van de afgelopen twee jaren en de komende tijd dienen uiteenlopende beperkingen weg te nemen voor ruimtelijke inpassing van windenergieprojecten. Enerzijds zien deze op stroomlijning van de diverse besluitvormingsprocedures. Een eerste belangrijke stap daartoe werd gezet met de inwerkingtreding RCR voor windparken van 100 MW en meer. Met de inwerkingtreding van de Chw is vervolgens voor windparken van 5 MW tot 100 MW de PCR van toepassing geworden. Met de inwerkingtreding van de Wabo wordt nog een stap toegevoegd aan de stroomlijning van besluitprocedures.

Deze wet en het daarop gebaseerde Besluit Wabo voorzien er bovendien in dat vaker dan nu het geval is voor oprichting van een windpark de reguliere vergunningsprocedure gevolgd kan worden in plaats van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, ook ten aanzien van windparken die groter zijn dan 15 MW, en dat minder windparken dan heden (milieu)vergunningplichtig zijn.<sup>97</sup>

De tijdswinst die met toepassing van nieuwe besluitprocedures valt te behalen, is naar verwachting relatief gering. De meeste tijd gaat in het algemeen

<sup>94</sup> Provinciaal omgevingsplan Limburg en Energieprogramma 2008--> 2011 --->2020, bijv. p. 16 en 26.

<sup>95</sup> Klimaat en energieakkoord, Rijksoverheid & IPO, januari 2009, bijlage 2 en paragraaf 2.

<sup>96</sup> < <http://www.vrom.nl> > en < <http://www.windenergie.nl> >. Afronding van het rapport naar verwachting eind juni 2010.

<sup>97</sup> Vergunningplichtig op basis van artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo.

immers zitten in het voorbereidende onderzoek en het verkrijgen van voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak. De nieuwe regelingen hebben op die fase echter geen betrekking.

Bovendien is essentieel dat in de beoordeling van een windenergieproject op basis van het criterium van een goede ruimtelijke ordening de genoemde toepasselijke materiële milieu- en natuuraspecten worden betrokken. Deze nieuwe wettelijke regelingen laten deze verplichting onverlet. De wetgever heeft met de geplande invoering van het Besluit tot wijziging van milieuregels windturbines beoogd enkele materiële obstakels weg te nemen. In dat kader is vanuit de rijksoverheid naar verschillende normen gekeken en onderzocht of deze versoepeld konden worden.<sup>98</sup> Een grens lijkt niettemin bereikt. Verdere versoepeling van regels kan voor meer overlast en onveilige situaties leiden.<sup>99</sup> Het voornoemde besluit heeft overigens geen betrekking op het ecologische aspect, dat in de praktijk één van de belangrijkste materiële beperkingen blijkt op te leveren.

Om daadwerkelijk handen en voeten te geven aan de regeringsdoelstellingen inzake windenergie en het Klimaat- en Energieakkoord hebben diverse provinciebesturen in hun nieuwe (ontwerp) structuurvisies en omgevingsplannen zoekgebieden voor nieuwe windparken opgenomen. In dat kader heeft veelal al een globale afweging van de genoemde materiële aspecten plaatsgevonden of zal dat nog binnenkort plaatsvinden. Dit draagt er aan bij dat geleidelijk een overzicht ontstaat van de op land beschikbare ruimte voor realisatie van de regeringsdoelstellingen. Volgens de beleidsplannen die nu voor liggen, lijkt er voldoende ruimte beschikbaar te zijn voor de beoogde extra 2000 MW op land. Of deze ruimte werkelijk beschikbaar is, zal uiteindelijk echter pas blijken bij het nemen van de concrete (planologische) besluiten. Er bestaat echter nog nauwelijks zicht op of er daadwerkelijk voldoende ruimte voor is voor totaal 6000 MW aan windenergie op land is.

---

<sup>98</sup> *Kamerstukken II*, 2009/10, 32127, nr. 3 afd. 3.4.

<sup>99</sup> Aanhangsel *Handelingen II* 2008/09, 3578, p. 7539 respectievelijk Aanhangsel *Handelingen II* 2008/09, 3034, p. 6413. De Wabo en het besluit van 25 maart 2010, houdende regels ter uitvoering van de wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Besluit omgevingsrecht) *Stb.* 2010, 143, moeten nog in werking treden.