

Vergaderjaar 2021–2022

33 612

Structuurvisie Windenergie op land

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 februari 2022

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ van de Eerste Kamer hadden kennisgenomen van de brief² van 22 december 2021 over het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **Fractie-Nanninga** wensten naar aanleiding hiervan enkele vragen te stellen. De leden van de fractie van de **SP** sloten zich aan bij de vragen van de fractieleden van GroenLinks. De leden van de fractie van de **PvdD** sloten zich eveneens bij de door de fractieleden van GroenLinks gestelde vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 31 januari 2022 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

De Staatssecretaris heeft op 24 februari 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Fiers (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*).

² Kamerstukken I 2021/22, 33 612, B.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 31 januari 2022

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving van de Eerste Kamer hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief³ van uw ambtsvoorganger van 22 december 2021 over het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **Fractie-Nanninga** wensen naar aanleiding hiervan enkele vragen te stellen. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij de vragen van de fractieleden van GroenLinks. De leden van de fractie van de **PvdD** sluiten zich eveneens bij de door de fractieleden van GroenLinks gestelde vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van **GroenLinks** bedanken de regering voor de toelichting op de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 25 juni 2020⁴ (het Nevele-arrest) en de stappen die gezet worden. Naar aanleiding hiervan zouden deze leden de regering graag twee vragen willen stellen:

1. Waarom is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur (AMvB) procedure zonder parlementaire voorhang of consultatie? Hoe heeft de regering belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun belangen kenbaar te maken?
2. In hoeverre voldoen de tijdelijke regels aan de (materiële) eisen die door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) in haar uitspraak van 30 juni 2021⁵ en het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Nevele-arrest) worden gesteld? Hoe heeft de regering zich hiervan verzekerd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de Fractie-Nanninga

De leden van de **Fractie-Nanninga** wensen de regering onderstaande vragen te stellen.

1. De regering schrijft dat vergunningen of bestemmingsplannen voor *bestaande windturbinesparken* nog steeds geldig zijn als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2021. Bij bestaande windturbineparken is er echter wel rechtsonzekerheid ontstaan over de mate van milieuhinder die een windturbinepark mag veroorzaken. De leden van de Fractie-Nanninga vragen de regering in hoeverre zij het mogelijk acht dat het bepalen van nieuwe (milieu)normen ertoe zal leiden dat bestaande windturbineparken moeten worden stilgelegd, omdat die nieuwe normen strenger zijn. En wat voor scenario's zijn dan voorzienbaar?

³ Kamerstukken I 2021/22, 33 612, B.

⁴ HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (Nevele).

⁵ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395.

2.

De regering werkt aan een overbruggingsregeling met algemene milieuvoorschriften voor reeds bestaande en vergunde windturbineparken. Als die overbruggingsregeling nu uiteindelijk minder streng blijkt qua normen, dan nieuw vast te stellen (plan-mer gebaseerde) normen, begaat de overheid dan geen grote fout ten aanzien van degenen die geraakt worden door deze windturbines? Hoe is het belang van omwonenden met overlast gewogen ten opzichte van exploitanten bij de totstandkoming van de overbruggingsregeling?

3.

Naast algemene nieuwe regels en normen staat het decentrale overheden vrij om eigen normen op te stellen. Geldt dat alleen voor nieuw te realiseren windturbines of ook voor bestaande situaties? Kan de regering hier een toelichting op geven aan deze leden?

4.

Wat voor scenario's voorziet de regering als decentrale overheden (plan-mer gebaseerde) strengere normen gaan stellen, waar gerealiseerde windturbines niet (meer) aan voldoen? Wat gebeurt er dan? Graag ontvangen deze leden van de regering een scenarioanalyse.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u **deze uiterlijk binnen vier weken** na dagtekening van deze brief te mogen ontvangen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
H.J. Meijer

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2022

Hierbij zend ik u, ook namens de Minister voor Klimaat en Energie, antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks, de Fractie-Nanninga, de fractie van de SP en de fractie van de PvdD over het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele (kenmerk 170538.01U, ingezonden 31 januari 2022).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

De leden van de fractie van GroenLinks, de fractie van de SP en de fractie van de PvdD hebben de volgende vragen over het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele:

Vraag 1 van de GroenLinks-, SP- en PvdD-fractie

Waarom is gekozen voor een algemene maatregel van bestuur (AMvB) procedure zonder parlementaire voorhang of consultatie? Hoe heeft de regering belanghebbenden de mogelijkheid geboden om hun belangen kenbaar te maken?

Antwoord vraag 1

In de uitspraak van 30 juni 2021⁶ oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State dat de algemene milieuregels voor het in werking hebben van windturbines, opgenomen in paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer en paragraaf 3.2.3 van de Activiteitenre-geling milieubeheer (windturbinebepalingen) indertijd zijn vastgesteld in strijd met het Europese recht, namelijk met de richtlijn Strategische Milieubeoordeling (smb-richtlijn).⁷ Hierdoor moeten de windturbinebepa-lingen buiten toepassing worden gelaten voor windturbineparken met 3 of meer turbines. Om alsnog te voldoen aan de smb-richtlijn moet nu eerst een plan-milieueffectrapport (plan-mer) worden gemaakt op basis waarvan nieuwe algemene milieuregels voor windturbines kunnen worden vastgesteld.

De windturbinebepalingen die buiten toepassing moeten worden gelaten, zijn niet van rechtswege vervallen. Zij vervallen pas door wijziging van de regelgeving. Het is in strijd met de gemeenschapstrouw om regelgeving die in strijd met het Europese recht is bevonden, in stand te laten, omdat hierdoor verwarring kan ontstaan over de geldigheid hiervan en dit ertoe kan leiden dat deze regelgeving in de praktijk nog steeds wordt toegepast. Daarom is met spoed een AMvB voorbereid, waarvan het ontwerp inmiddels ter advisering is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De ontwerp AMvB voorziet ook in een tijdelijke overbruggingsregeling voor bestaande, reeds vergunde windturbineparken. Sinds de uitspraak van 30 juni 2021 mogen de windturbinebepalingen immers niet meer worden toegepast voor windparken (met 3 of meer turbines), waardoor onzekerheid kan bestaan over de milieuhinder die een bestaand windtur-binepark mag veroorzaken. Dat is niet gewenst voor de omgeving, voor de exploitant en voor het bevoegd gezag dat geen eenduidig kader meer heeft voor toezicht en handhaving.

Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning milieu voor een bestaand windpark wel, indien nodig, aanvullen met aanvullende milieuvoorschriften. Of, als het windpark geen omgevingsvergunning milieu heeft, concrete maatwerkvoorschriften stellen voor geluid, slagschaduw en de andere milieuaspecten van windturbines, maar dat kost tijd.

⁶ ECLI:NL:RVS:2021:1395.

⁷ Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (smb-richtlijn).

Het belang om duidelijkheid te bieden over het milieubeschermingsniveau en daarmee (weer) een eenduidig kader te creëren voor toezicht en handhaving, is een tweede reden om de gebruikelijke consultatie en voorhang over te slaan. Om deze reden is er voor bestaande windturbineparken tevens voor gekozen geen verandering te brengen in het niveau van milieubescherming dat door de eerdere windturbinebepalingen werd geboden. Deze bepalingen zijn immers eerder (in 2010) na consultatie en voorhang vastgesteld.

Het overslaan van consultatie en voorhang ingeval van implementatie van internationale verplichtingen is een mogelijkheid die wordt geboden door artikel 1:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Hoewel ik aan consultatie en voorhang in het algemeen grote betekenis hecht en mijn uitgangspunt is dat van de mogelijkheid om deze achterwege te laten zeer terughoudend gebruik moet worden gemaakt, is ervoor gekozen om dat in dit geval wel te doen om de strijd met het Europese recht zo snel mogelijk ongedaan te maken, duidelijkheid te scheppen en omwonenden en andere belanghebbenden de eerder geboden milieubescherming bij bestaande windparken terug te geven.

Vraag 2 van de GroenLinks-, SP- en PvdD-fractie

In hoeverre voldoen de tijdelijke regels aan de (materiële) eisen die door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) in haar uitspraak van 30 juni 2021 en het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Nevele-arrest) worden gesteld? Hoe heeft de regering zich verzekerd?

Antwoord vraag 2

Ik begrijp de vraag aldus, dat de leden willen weten of voor de tijdelijke overbruggingsregeling eerst een plan-mer had moeten worden gemaakt. De regering is van mening dat dat niet het geval is, omdat de overbruggingsregeling alleen geldt voor bestaande windparken.

De smb-richtlijn vereist een plan-mer voor algemene regels die kaderstellend zijn voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor windturbineparken. De overbruggingsregeling is echter alleen van toepassing op windturbineparken die reeds beschikken over vergunningen voor het oprichten en exploiteren van het windpark. De overbruggingsregeling voorziet niet in een «kader voor de toekenning van toekomstige vergunningen». Omdat de overbruggingsregeling dus geen kader vormt voor toekomstige vergunningen hoeft daarvoor geen plan-mer te worden gemaakt.

De leden van de Fractie-Nanninga hebben de volgende vragen over het Actieprogramma Verankering milieubescherming na Nevele:

Vraag 1 van de Fractie-Nanninga

De regering schrijft dat vergunningen of bestemmingsplannen voor bestaande windturbineparken nog steeds geldig zijn als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2021. Bij bestaande windturbineparken is er echter wel rechtsonzekerheid ontstaan over de mate van milieuhinder die een windturbinepark mag veroorzaken. De leden van de Fractie-Nanninga vragen de regering in hoeverre zij het mogelijk acht dat het bepalen van nieuwe (milieu)normen ertoe zal leiden dat bestaande windturbineparken moeten worden stilgelegd, omdat die nieuwe normen strenger zijn. En wat voor scenario's zijn dan voorzienbaar?

Vraag 4 van de Fractie-Nanninga

Wat voor scenario's voorziet de regering als decentrale overheden (plan-mer gebaseerde) strengere normen gaan stellen, waar gerealiseerde windturbines niet (meer) aan voldoen?

Wat gebeurt er dan? Graag ontvangen deze leden van de regering een scenarioanalyse.

Antwoord op de vragen 1 en 4

Op dit moment wordt een plan-mer gemaakt voor nieuwe algemene milieuregels voor windturbineparken. Op het niveau van milieubescherming dat daarna met nieuwe windturbinebepalingen zal worden geboden, kan geen voorschot worden genomen. Dit is immers nog niet bekend en zal een resultaat zijn van de informatie die de plan-mer zal opleveren, inspraak voor eenieder via de verschillende participatiemomenten die hiervoor zijn, parlementaire betrokkenheid en een brede belangenafweging. Het is mogelijk dat dit zal leiden tot een ander beschermingsniveau, dan het niveau dat werd geboden door de windturbinebepalingen. Ook kan het leiden tot het aanvullend opnemen van een nieuw type norm, bijvoorbeeld een afstandsnorm (zoals in het coalitieakkoord opgenomen).

Ook in reeds vergunde situaties heeft het (decentrale) bevoegd gezag de bevoegdheid (strengere) milieuvoorschriften aan de vergunning te verbinden op basis van een goede belangenafweging. Deze voorschriften moeten worden voorzien van een toereikende en op de locatie toegesneden motivering. Ook dan is het mogelijk dat dit zal leiden tot bepaalde veranderingen in het milieubeschermingsniveau.

In het algemeen geldt dat bij voortschrijdend inzicht, bijvoorbeeld na nieuwe wetenschappelijke onderzoeken en wijzingen in de stand der techniek, er wettelijke wijzigingen kunnen zijn, waarmee marktpartijen, zoals windturbine-exploitanten, rekening moeten houden. Bij het vaststellen van de nieuwe algemene milieuregels of vergunningvoorschriften, worden de belangen van bestaande windturbineparken in ieder geval meegewogen. Dat kan ertoe leiden dat voorzien wordt in een overgangsregeling. Hoe een dergelijke overgangsregeling specifiek kan worden vormgegeven en wat de consequenties daarvan voor bestaande windparken en belanghebbenden zijn, kan op dit moment nog niet worden vastgesteld. Dit is onderdeel van het traject van de plan-mer en het daarbij behorende ontwerp voor nieuwe algemene milieunormen waarin diverse participatiemomenten zijn voorzien. Daarop kan geen voorschot worden genomen.

Vraag 2 van de Fractie-Nanninga

De regering werkt aan een overbruggingsregeling met algemene milieuvoorschriften voor reeds bestaande en vergunde windturbineparken. Als die overbruggingsregeling nu uiteindelijk minder streng blijkt qua normen, dan nieuw vast te stellen (plan-mer gebaseerde) normen, begaat de overheid dan geen grote fout ten aanzien van degenen die geraakt worden door deze windturbines? Hoe is het belang van omwonenden met overlast gewogen ten opzichte van exploitanten bij de totstandkoming van de overbruggingsregeling?

Antwoord op vraag 2

Met de ontwerpAMvB waarin een overbruggingsregeling voor bestaande, vergunde windturbineparken is opgenomen, wordt de bescherming

geboden die voorheen met de windturbinebepalingen uit het Activiteitenbesluit en de bijbehorende Activiteitenregeling werd geboden. Daarin is geen wijziging aangebracht. Er worden nu nieuwe algemene milieuregels voorbereid. Daarvoor wordt een plan-mer gemaakt. De AMvB met nieuwe normen wordt met deze nieuwe procedure zorgvuldig voorbereid. Zowel de belangen van omwonenden als die van de exploitanten van de bestaande windparken en ook de belangen van overige belanghebbenden worden meegewogen in een brede belangenafweging bij het opstellen van nieuwe normen. De nieuwe ontwerp AMvB met de nieuwe normen wordt ook voorgehangen in het parlement. Er kan niet vooruitgelopen worden op de uitkomsten van dat proces. Zie ook het antwoord op vragen 1 en 4.

Vraag 3 van de Fractie-Nanninga

Naast algemene nieuwe regels en normen staat het decentrale overheden vrij om eigen normen op te stellen. Geldt dat alleen voor nieuw te realiseren windturbines of ook voor bestaande situaties? Kan de regering hier een toelichting op geven aan deze leden?

Antwoord op vraag 3

Omdat de windturbinebepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten, moeten decentrale overheden op dit moment eigen normen hanteren voor nieuwe windparken. Deze moeten worden voorzien van een toereikende en op de locatie toegesneden motivering. Dit is ook mogelijk voor bestaande, vergunde windturbineparken. In reeds vergunde situaties kan het bevoegd gezag het wenselijk vinden om normen op te nemen in de vergunning, om de duidelijkheid over de geboden milieubescherming in de uitvoeringspraktijk te vergroten. Ook in dat geval zullen de normen moeten worden voorzien van een toereikende en op de locatie toegesneden motivering.